COLOMBIA

Diagnóstico del Sistema de Emigración Laboral

Agosto de 2024







COLOMBIA

Diagnóstico del Sistema de **Emigración Laboral**

Agradecimientos

Este documento fue preparado por Liliana Morales Hurtado (consultora) bajo el liderazgo y guía de Luz Stella Rodríguez-Novoa, Especialista Senior de Protección Social y Empleo del Banco Mundial. El informe se nutrió de las recomendaciones de Truman Packard, Líder del Programa de Desarrollo Humano para Colombia, México y Venezuela y de las discusiones con Ana María Lara Salinas (consultora), Danilo Aristizábal (consultor) y Olga Lucia Romero (consultora). Pablo Ariel Acosta (Economista Líder, HSPGE), Soonhwa Yi (Economista Senior, HEASP) y Paula Rossiasco (Especialista Senior en Desarrollo Social, SLCSO) ofrecieron comentarios técnicos al documento. Igualmente, el equipo se nutrió de los comentarios de Claudia Rodríguez (Especialista Senior en Protección Social, HSPGE), María Dávalos (Economista Senior de Pobreza y Equidad, ELCPV) y Diana Londoño (consultora) y Patricia De Narvaez (consultora, SLCSO). El equipo agradece el apoyo logístico de Mathew David Romero y María Fernanda Oviedo del equipo de Desarrollo Humano del Banco Mundial en Colombia. Catalina Murcia realizó la diagramación del documento.

El equipo se benefició del intercambio con varias entidades del gobierno de Colombia, en particular del Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Trabajo, Unidad del Servicio Público de Empleo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Agencia Pública de Empleo del SENA, Organización Internacional para las Migraciones, Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados, la Embajada de España en Colombia, la Embajada de la República Federal de Alemania en Colombia, la Cámara de Industria y Comercio Colombo-Alemana, Agencia Trasnacional de Compensar y la Agencia Trasnacional de Comfama. Especialmente, agradecemos la participación en los talleres y reuniones Angie Velásquez, Hans Rojas, Claudia Marcela Rangel y Luisa Fernanda Tanco Cruz de la Unidad del Servicio de Empleo; Cesar Augusto Merchán Hernández y Luis Alexander Rojas de la Subdirección de Empleo y Seguridad Social, Johanna Jiménez y Laura Cotes de la Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz del Departamento Nacional de Planeación; Yolanda Villavicencio y Andrea Roa de Colombia Nos Une del MRE; a Glenda Riaño de la Organización Internacional para las Migraciones; Diana Ramón y Julie Bulla del Ministerio del Trabajo; Elsa Aurora Bohórquez y a Roberto Carlos Chacón de la Agencia Pública de Empleo del SENA; Karen Johana Garzón de la Agencia Trasnacional de Compensar; Sebastián Sierra de la Agencia Trasnacional de Comfama, a Juan Miguel Cortés de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados y a Jaime Montana Investigador de la Escuela de Negocios y Economía de la Universidad Católica de Lisboa.

El diagnóstico se realizó mayoritariamente en 2023. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de los directores del Banco Mundial o de los Gobiernos que representa.

Contenido

		Pag.
	Resumen Ejecutivo	11
	Introducción	16
	1. Marco analítico del diagnóstico	18
	1.1. La migración como una oportunidad para el desarrollo	18
_	1.2. Los sistemas de migración laboral como estrategia de desarrollo	21
	2. Contexto de Colombia en materia de emigración	25
	2.1. Tendencias de los flujos de la emigración colombiana	25
_	2.2. Emigración y remesas	32
	3. Diagnóstico de los elementos del sistema de migración laboral en Colombia	35
	3.1. Marco para el acceso: regulaciones de la migración laboral	35
_	3.1.1. Regulaciones y convenios firmados a nivel internacional	36
	3.1.2. Política interna laboral migratoria	37
_	3.1.3. Marco legal dirigido hacia el retorno laboral	44
	3.2. Facilitando el acceso: ayudas para los trabajadores para acceder al mercado laboral internacional	45
	3.2.1. El rol de las ATE	46

	 3.2.2. Mecanismos de monitoreo de la demanda laboral internacional y la oferta 	51
-	3.3. Fortaleciendo el acceso: fortalecimiento de la protección laboral de los migrantes	58
	3.3.1. El rol de Colombia Nos Une para la integración de los colombianos en el exterior	58
	3.3.2. Mecanismos de protección social para el migrante laboral	59
	3.4. Avanzando en el acceso: aprovechando las habilidades para acceder a nuevos mercados de trabajo internacionales	62
	4. Potenciales opciones de política para Colombia	66
_	4.1. Entender la migración como un proceso de múltiples etapas	66
	4.1.1. Desarrollar el marco para el acceso a partir de los elementos de política existentes	66
	4.1.2. Facilitar el acceso: establecer estrategias que vayan más allá de la intermediación laboral	68
	4.1.3. Fortalecer el acceso: generar estrategias que acompañen la labor del Ministerio de Relaciones Exteriores en los consulados	69
	4.1.4. Avanzar en el acceso: mejorar las competencias laborales para una mejor participación en los mercados internacionales y el aprovechamiento del retorno	70
	4.2. Generar mecanismos de financiación y planeación	71
	5. Propuesta de beja de ruta para el desarrello de	
	5. Propuesta de hoja de ruta para el desarrollo de un sistema de migración laboral en Colombia	72
	Anexos	75
	Referencias	80

Índice de figuras

	Pag.
Figura 1. Matriz de correspondencia y motivo: una explicación sencilla de los movimientos migratorios (<i>The match and motive matrix</i>)	20
Figura 2. Marco de evaluación de los sistemas de migración laboral	24
Figura 3. Número de Colombianos residiendo en el exterior (1990-2020)	25
Figura 4. Índice de Masculinidad de la Emigración Colombiana (1990-2020)	27
Figura 5. Pirámide poblacional de los movimientos migratorios de entradas y salidas de colombianas	29
Figura 6. Distribución de las salidas de colombianos según continente de origen y de destino (2021)	29
Figura 7. Flujo de remesas recibidas de trabajadores (2014-2022)	32
Figura 8. Distribución de las remesas de trabajadores según departamento de recepción (2022)	33
Figura 9. Número de vacantes en otros países registradas por la APE- SENA (enero, 2024)	46
Figura 10. Ruta de servicios de la Agencia Trasnacional para buscar empleo de Compensar	49
Figura 11. Proyecto TEAM	50
Figura 12. España: actividades con mejores perspectivas para el empleo (2023)	55
Figura 13. Canadá: crecimiento del empleo proyectado a 2028 como porcentaje de las ocupaciones - Sistema Nacional de Ocupaciones (NOC) a 2 dígitos	57

Índice de tablas

Tabla 1. Porcentaje de Colombianos residiendo en el exterior por continente (1990-2020)27Tabla 2. Número de entradas, salidas total y saldos de movimientos internacionales de colombianos (2012-2021)28Tabla 3. Distribución de los flujos de la emigración de Colombia por país de destino (2005-2019)31Tabla 4. Convenios internacionales suscritos y ratificados por Colombia en materia migratoria37Tabla 5. Entidades que componen los mecanismos de coordinación interinstitucional de la PIM40Tabla 6. Estados Unidos: ocupaciones de mayor crecimiento en 2021 y proyectadas a 2031 (número en miles)52Tabla 7. Ocupaciones cuyas vacantes presentaron mayor dificultad de cobertura- España (2023)56Tabla 8. Potenciales opciones de política para lograr avanzar hacia un sistema de migración laboral73Anexo 1. Análisis del nível de desarrollo de los elementos del Sistema de Emigración Laboral de Colombia75Anexo 2. Número de entradas, salidas y total de movimientos internacionales de colombianos por motivos laborales según continente de origen o destino (2012-2021)79		Pag.
Tabla 3. Distribución de los flujos de la emigración de Colombia por país de destino (2005-2019) Tabla 4. Convenios internacionales suscritos y ratificados por Colombia en materia migratoria Tabla 5. Entidades que componen los mecanismos de coordinación interinstitucional de la PIM Tabla 6. Estados Unidos: ocupaciones de mayor crecimiento en 2021 y proyectadas a 2031 (número en miles) Tabla 7. Ocupaciones cuyas vacantes presentaron mayor dificultad de cobertura- España (2023) Tabla 8. Potenciales opciones de política para lograr avanzar hacia un sistema de migración laboral Anexo 1. Análisis del nivel de desarrollo de los elementos del Sistema de Emigración Laboral de Colombia Anexo 2. Número de entradas, salidas y total de movimientos internacionales de colombianos por motivos laborales según continente		27
Tabla 4. Convenios internacionales suscritos y ratificados por Colombia en materia migratoria Tabla 5. Entidades que componen los mecanismos de coordinación interinstitucional de la PIM Tabla 6. Estados Unidos: ocupaciones de mayor crecimiento en 2021 y proyectadas a 2031 (número en miles) Tabla 7. Ocupaciones cuyas vacantes presentaron mayor dificultad de cobertura- España (2023) Tabla 8. Potenciales opciones de política para lograr avanzar hacia un sistema de migración laboral Anexo 1. Análisis del nivel de desarrollo de los elementos del Sistema de Emigración Laboral de Colombia Anexo 2. Número de entradas, salidas y total de movimientos internacionales de colombianos por motivos laborales según continente		28
Tabla 5. Entidades que componen los mecanismos de coordinación interinstitucional de la PIM Tabla 6. Estados Unidos: ocupaciones de mayor crecimiento en 2021 y proyectadas a 2031 (número en miles) 52 Tabla 7. Ocupaciones cuyas vacantes presentaron mayor dificultad de cobertura - España (2023) Tabla 8. Potenciales opciones de política para lograr avanzar hacia un sistema de migración laboral Anexo 1. Análisis del nivel de desarrollo de los elementos del Sistema de Emigración Laboral de Colombia 73 Anexo 2. Número de entradas, salidas y total de movimientos internacionales de colombianos por motivos laborales según continente		31
Tabla 6. Estados Unidos: ocupaciones de mayor crecimiento en 2021 y proyectadas a 2031 (número en miles) Tabla 7. Ocupaciones cuyas vacantes presentaron mayor dificultad de cobertura- España (2023) Tabla 8. Potenciales opciones de política para lograr avanzar hacia un sistema de migración laboral Anexo 1. Análisis del nivel de desarrollo de los elementos del Sistema de Emigración Laboral de Colombia 75 Anexo 2. Número de entradas, salidas y total de movimientos internacionales de colombianos por motivos laborales según continente		37
Tabla 7. Ocupaciones cuyas vacantes presentaron mayor dificultad de cobertura- España (2023) Tabla 8. Potenciales opciones de política para lograr avanzar hacia un sistema de migración laboral Anexo 1. Análisis del nivel de desarrollo de los elementos del Sistema de Emigración Laboral de Colombia Anexo 2. Número de entradas, salidas y total de movimientos internacionales de colombianos por motivos laborales según continente 79		40
 cobertura - España (2023) Tabla 8. Potenciales opciones de política para lograr avanzar hacia un sistema de migración laboral Anexo 1. Análisis del nivel de desarrollo de los elementos del Sistema de Emigración Laboral de Colombia Anexo 2. Número de entradas, salidas y total de movimientos internacionales de colombianos por motivos laborales según continente 79 	·	52
Anexo 1. Análisis del nivel de desarrollo de los elementos del Sistema de Emigración Laboral de Colombia Anexo 2. Número de entradas, salidas y total de movimientos internacionales de colombianos por motivos laborales según continente 73 75	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	56
Anexo 2. Número de entradas, salidas y total de movimientos internacionales de colombianos por motivos laborales según continente 79	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	73
internacionales de colombianos por motivos laborales según continente 79		75
	internacionales de colombianos por motivos laborales según continente	79

Acrónimos

AMIL	Sistema de Análisis de Mercado Inteligente para Migraciones Laborales Internacionales
APE	Agencia Pública de Empleo
ATE	Agencias Trasnacionales de Gestión y Colocación de Empleo
CCF	Cajas de Compensación Familiar
CEDEFOP	Centro Europeo para el Desarrollo y la Formación Profesional
Comfama	Caja de Compensación Familiar de Antioquia
Compensar	Caja de Compensación Familiar y EPS
CNAE	Clasificación Nacional de Actividades Económicas – España
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COPS	Sistema Canadiense de Proyecciones Ocupacionales
CRORE	Centros de Referenciación y Oportunidad para el Retorno
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
EPS	Empresa Prestadora de Salud en Colombia
GSP	Global Skills Partnerships
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
NOC	Sistema Nacional de Ocupaciones de Canadá
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONM	Observatorio Nacional de Migraciones
OWWA	Overseas Workers Welfare Administration
PILA	Planilla Integrada de Liquidación de aportes
PIM	Política Integral Migratoria
POEA	Philippine Overseas Employment Administration
RTR	Reporte trimestral de remesas - Colombia
RUMV	Registro Único de Migrantes Venezolanos
RUR	Registro Único de Retornados
SEMILI	Sistema Estadístico de Migraciones Laborales Internacionales
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SEPE	Servicio Público Estatal – España
SNM	Sistema Nacional de Migraciones de Colombia
SNM	Servicio Nacional de Migración de Panamá
SPE	Unidad Especial del Servicio Público de Empleo
TESDA	Technical Education and Skills Development Agency of Phillipines
UAEMC	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia
UNDESA	Departamento de asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas

COLOMBIA: DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE EMIGRACIÓN LABORAL

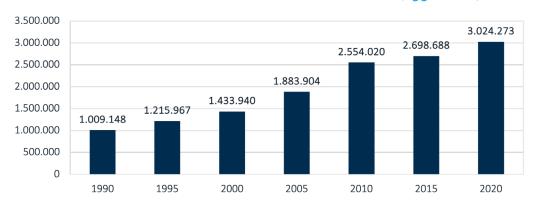


Resumen ejecutivo

Más de 184 millones de personas a nivel global son migrantes y refugiados lo que equivale a 2,3% de la población mundial. El 57% vive en países de ingreso alto (OCDE+ Golfo) y el restante 43% vive en países de ingresos medios y bajos (Banco Mundial, 2023). Colombia aporta a estos movimientos migratorios ya que cerca del 6% de su población reside en el exterior (UNDESA, 2020). La diáspora del país se concentra en pocos países: 30,3% en Venezuela, 27% en Estados Unidos, 14,9% en España, 6,7% en Ecuador y 5,7% en Chile, es predominantemente femenina y en edad económicamente activa. La emigración colombiana tiene sus orígenes en los años 60's con las reformas laborales en Estados Unidos que promovieron la inmigración poco calificada y en el boom petrolero de Venezuela de los años setenta, incentivada posteriormente por el conflicto armado junto con la crisis económica de los años 1990s que promovieron la mayor ola de emigración del país.

Desde el año 2015 los flujos de colombianos hacia el exterior vienen en aumento, fenómeno que ha sido poco estudiado, pero que puede estar motivado por la revaluación del peso, el desbalance económico de Colombia frente a otros países, el avance en cobertura de la educación superior y la demanda de mano de obra de los mercados laborales internacionales, entre otras razones. Dado que la motivación económica es un factor subyacente en la migración actual colombiana, mejoras en las políticas que apoyen la migración laboral podrían tener una incidencia directa en el bienestar de los colombianos. Por esta razón, este reporte presenta un análisis institucional de las herramientas con las que cuenta Colombia para facilitar, acompañar, y proteger a los migrantes laborales colombianos en las distintas fases del ciclo migratorio.

Número de Colombianos residiendo en el exterior (1990-2020)



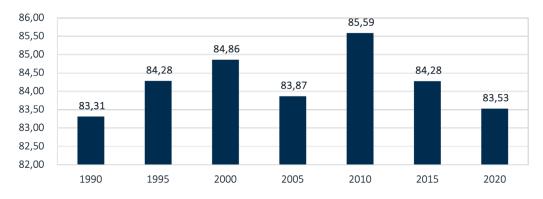
Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Economía y Asuntos Sociales, División de Población (2020), International Migrant Stock.

Porcentaje de Colombianos residiendo en el exterior por continente (1990-2020)

Continente	Número de personas	Distribución porcentual
África	3.290	0,1%
Asia	3.019	0,1%
Europa	639.821	21,2%
América Latina y El Caribe	1'454.013	48,1%
Norte América	893.029	29,5%
Oceanía	31.101	1,0%
TOTAL	3'024.273	100%

Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Economía y Asuntos Sociales, División de Población (2020), International Migrant Stock.

Índice de Masculinidad de la Emigración Colombiana (1990-2020)



Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Economía y Asuntos Sociales, División de Población (2020), International Migrant Stock. El reciente Reporte de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2023) señala que los movimientos migratorios actuales se benefician de cambios demográficos por el envejecimiento de la población de los países desarrollados, los desbalances económicos entre países y el cambio climático. En efecto, los cambios demográficos que enfrentan los países de mayor desarrollo y la búsqueda de oportunidades de las personas de países en desarrollo hacen que el flujo migratorio sea incesante. Sin embargo, existen restricciones en los mercados laborales y en las regulaciones propias de los países de destino que hacen que la migración pueda ser menos espontánea. En este escenario, la gestión y la planeación institucional pueden apoyar la migración laboral para que se dé en condiciones más eficientes (i.e. con mejores emparejamientos), con menores costos tanto para los migrantes como para los países de acogida y que se convierta en una herramienta para el desarrollo productivo de los países de origen.

Los países en donde la emigración es parte importante de su economía (i.e. Bangladesh o Filipinas) han desarrollado sistemas de migración laboral para proteger y acompañar a la población migrante laboral. En consecuencia, el Banco Mundial ha desarrollado un marco de análisis para entender y evaluar estos sistemas que se basa en cuatro pilares que permiten analizar la migración como un proceso integrado, que reconoce las decisiones individuales cuando la migración es por razones económicas, que puede darse múltiples veces y en varios momentos de la vida, observar los cuatro pilares se encaminan a tener esquemas

que: (i) protejan y acompañen al trabajador migrante en las distintas etapas de su proceso migratorio, (ii) mejoren la información de la que disponen para tomar decisiones, (iii) apoyen el proceso de inserción social y económica en el país de destino y, (iv) mantengan los vínculos con el país de origen.

Colombia cuenta con parte de los componentes críticos de un sistema de migración laboral y existe una oportunidad de bajo costo de integrar los componentes y activar un enfoque estratégico de emigración laboral. Para esto es necesario armonizar y coordinar a las entidades y a las acciones de política en torno a una ruta de acompañamiento más robusta para el emigrante laboral, que tenga en cuenta todo el ciclo migratorio: pre-partida, periodo de la migración y el retorno. Por una parte, las Agencias de Gestión y Colocación de Empleo Trasnacionales, creadas por la Ley 1636 de 2013, autorizadas por el Ministerio del Trabajo y reguladas por la Unidad del Servicio Público de Empleo (SPE) son un mecanismo institucional interesante para promover el acceso de la población a los mercados internacionales de trabajo. De otra parte, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) se han firmado diversos acuerdos que buscan mejorar la movilidad laboral de los colombianos. En 2014 Colombia y España firmaron la iniciativa "Movilidad de talentos para la transferencia de conocimiento y desarrollo" y en 2021 se firmó un convenio con España, Portugal, República Dominicana, Brasil, Nicaragua, Panamá y Guatemala para facilitar la movilidad de investigadores, empresarios, y estudiantes de práctica. Adicionalmente, Colombia ha avanzado

en el desarrollo de políticas que protegen a los colombianos en el exterior haciendo énfasis en el fortalecimiento cultural y de protección social, sin embargo, estas estrategias no tienen un énfasis en la movilidad laboral ya que no reconocen el ciclo migratorio ni de las necesidades particulares de los migrantes.

El diagnóstico evidencia que en Colombia la migración laboral no se promueve actualmente como una estrategia para el desarrollo. En este sentido, la intermediación y otras acciones adicionales no fueron incluidas en la reciente Política Integral Migratoria (PIM) expedida en el año 2021, ni se reconoce el rol del Ministerio del Trabajo ni de la SPE como actores claves de la gestión de la migración laboral internacional. La mención que se hace se refiere al apoyo en el retorno de los colombianos por parte de la Agencia Pública de Empleo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) -que es la de mayor trayectoria en el país-pero no se menciona a otros actores claves del ecosistema de migración laboral del país.

Por lo anterior, es crítico ampliar el conocimiento de la emigración laboral actual, teniendo en cuenta las necesidades de la demanda internacional y haciendo una caracterización del migrante laboral colombiano. Es escasa la literatura sobre el proceso emigratorio colombiano actual, en relación con las ocupaciones críticas que demanda el mercado laboral tanto dentro como fuera del país, las necesidades de entrenamiento y formación para el trabajo (incluyendo la formación en lenguas extranjeras), la portabilidad de competencias, verificación de condiciones laborales, uso de remesas, expectativas de acuerdo con el ciclo de vida y garantía de derechos de protección social. Estos elementos servirían de insumo para una estrategia integral que tenga en cuenta los marcos legales necesarios, la generación de acuerdos multilaterales y bilaterales para la movilidad laboral en sectores claves y que no generen riesgos de fuga de cerebros, y acuerdos para desarrollo de habilidades (como los Global Skills Parnerships), entre otros. También es importante apoyar a los responsables de la política migratoria laboral, asignando un presupuesto suficiente que contribuya con el diseño de una institucionalidad más robusta, reforzando los equipos técnicos, los sistemas de información y buscando un espacio de diálogo interinstitucional en donde se articulen las acciones de apoyo al migrante laboral colombiano a lo largo de todo su proceso migratorio, vinculado a las prioridades que tenga el país en materia de desarrollo y de formación de capital humano. Este acompañamiento tiene además el potencial de incidir en el bienestar de los hogares de las personas migrantes al facilitar procesos migratorios legales, seguros y exitosos.

Potenciales opciones de política para lograr avanzar hacia un sistema de migración laboral

Área	Ejemplos de opciones de política
Coordinación interinsti- tucional para la migra- ción laboral colombiana	Conformar una mesa técnica y establecer su mecánica determinan- do roles, acuerdos y cronogramas. Se requiere de un espacio de alto nivel en el cual se permita establecer las necesidades y objetivos de política en materia de migración laboral internacional colombiana de corto, mediano y largo plazo, en el marco del Sistema Nacional de Migración que creó la Política Integral Migratoria del País.
Ampliar el conocimiento sobre sistemas de migración internacional y herramientas legales para el manejo institucional de la migración laboral internacional	Conocer con mayor profundidad la experiencia de otros países que hayan conformado sistemas de migración laboral, por ejemplo, Filipinas y Bangladesh. Conocer mecanismos de alianzas entre países que permitan coordinar el desarrollo de habilidades y destrezas que amplíen la inserción laboral de la población migrante en mercados internacionales: Alianzas Globales para el Desarrollo de Habilidades (Global Skills Partnerships), Acuerdos de acreditación (Accreditation Accords), Acuerdos de reconocimiento mutuo (Mutual Recognition Agreements).
Integrar los elementos de política existentes que avancen a un diseño de política robusto	Ampliar los marcos normativos internacionales y crear corredores para la migración laboral internacional que tengan en cuenta el apoyo necesario en la pre-partida, el proceso de la migración, y en el retorno. Articular las acciones del MRE, el Ministerio de Trabajo, la SPE y el SENA: desarrollar los convenios firmados con otros países con acciones precisas que involucren a todas las Agencias Trasnacionales de Gestión y Colocación de Empleo ampliando el cambio de acción desde la pre-partida hasta el retorno, incluyendo el fortalecimiento de las habilidades y destrezas contantes de los trabajadores migrantes internacionales. Garantizar espacios de coordinación únicos con los demás países para evitar fragmentación y atomización de esfuerzos.
Generar una agenda de estudios sobre aspec- tos relevantes de la migración internacional laboral colombiana	 Ampliar el conocimiento sobre las características de la emigración laboral colombiana, el cual puede abarcar: Sectores económicos donde se requiera fuerza laboral que pueda entrenarse en Colombia y en otros países. Fuentes de información oficiales y recursos disponibles que permitan realizar los diagnósticos necesarios. Principales regiones emisoras de población migrante laboral con el fin de focalizar los esfuerzos de política y el trabajo en territorio.
Establecer mecanismos de financiamiento para el desarrollo del sistema de migración laboral	Diseñar un plan de acción que permita establecer las necesidades financieras, técnicas, humanas y tecnológicas para el desarrollo un sistema de migración laboral más robusto.



De acuerdo con el Reporte de Desarrollo Mundial del Banco Mundial para 2023, más de 184 millones de personas a nivel global son migrantes y refugiados, lo que equivale a 2,3% de la población mundial. El 57% vive en países de ingreso alto (OCDE+ Golfo) y el restante 43% vive en países de ingresos medios y bajos. 8 de cada 10 migrantes en el mundo son económicos y el resto son refugiados¹. Colombia, es un país con una tradición emigratoria fuerte, con cerca del 6% de su población residiendo por fuera del país (UNDESA, 2020). Adicionalmente, el país se ha convertido tanto en un país receptor con más de 2.508.242 migrantes de Venezuela que hacen parte del Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV), como en un país de tránsito regular e irregular de migrantes que buscan llegar a otros destinos regionales, incluyendo los recientes tránsitos por el golfo del Darién para continuar su travesía hacia Centroamérica y el norte del continente².

A pesar de la relevancia de estos últimos movimientos migratorios, este documento centra su análisis en la emigración laboral colombiana. Para esto, utiliza el marco conceptual desarrollado por el Banco Mundial a la luz de experiencias recogidas en otros países que están trabajando en la consolidación de sus sistemas de migración laboral. Este marco conceptual se basa en los determinantes del acceso al mercado laboral internacional y que permiten que se desarrolle el ciclo de la migración: alistamiento de la migración incluyendo los marcos legales y de política, la migración, y el retorno.

Colombia se ha convertido en un líder global en materia migratoria, pero es poco conocido el proceso de emigración laboral regular desde Colombia hacia otros países. La diáspora colombiana continúa creciendo y es casi tres veces superior a los niveles de 1990³. Cifras recientes de los movimientos anuales migratorios permiten observar

^{1 –} Banco Mundial (2023). Reporte de Desarrollo Mundial: Migrantes, Refugiados y Sociedades.

^{2 –} De acuerdo con UNDESA, cerca del 85% de los colombianos residentes en el exterior viven principalmente en Estados Unidos, Canadá, Ecuador, España y Chile.

^{3 -} UNDESA (2020).

una población emigrante concentrada entre los 25 y los 40 años, con baja representación de personas dependientes (menores a 15 años y mayores 70 años), con una alta representación femenina (83,5 hombres por cada 100 mujeres), y que se concentra en pocos países: Venezuela (30,3%), Estados Unidos (27%), España (14,9%), Ecuador (6,7%) y Chile (5,7%). Aunado a esto, existe poca información de los colombianos que salen de manera irregular del país o que residen de manera irregular en otros países.

De otra parte, el éxodo reciente de migración desde Venezuela ha traído también un flujo creciente de población retornada, aunque no se tiene una cifra oficial. Para ser reconocida una persona como retornada, debe registrarse en el Registro Único de Retornados (RUR) y comprobar una estancia mayor a tres años en el exterior, por lo que se asume que existe una subestimación en el registro oficial, en parte por este último requisito y en parte porque se desconoce la existencia de Ley del Retorno. Sin embargo, los movimientos anuales migratorios reflejan que entre el año 2012 y el año 2022 las entradas de colombianos al país aumentaron 50,2%, motivadas principalmente por residencia y turismo⁴.

Este diagnóstico busca evaluar y entender cómo se gestiona la emigración, con foco en aquella de carácter laboral, bajo una perspectiva institucional como apoyo a la construcción de herramientas de política que puedan enmarcarse en la Política Integral Migratoria (PIM) de Colombia. Se desarrolla a partir del conocimiento generado por el Banco Mundial luego de décadas de trabajo en temas de migración laboral. Utiliza como marco de referencia el Reporte de Desarrollo Mundial del Banco Mundial 2023 "Migrantes, Refugiados y Sociedades" y se nutre de análisis realizados por otros equipos sobre los sistemas de migración laboral en diferentes países y regiones.

El diagnóstico se divide en cinco secciones adicionales a esta introducción. En la primera se presenta el marco analítico. En la segunda se analizan las características de la emigración colombiana. En la tercera sección se presenta el diagnóstico de los diferentes elementos del sistema de migración laboral; en la cuarta se resumen los resultados del análisis y se presentan opciones de política. La última sección propone una hoja de ruta con acciones criticas para el desarrollo de un sistema de emigración laboral.

⁴⁻Migraci'on Colombia. Flujos migratorios (2022): https://public.tableau.com/app/profile/migraci.n.colombia/viz/Flujos Migratorios - 2022/Inicio



1.1. LA MIGRACIÓN COMO UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO

De acuerdo con el Reporte de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2023) los movimientos migratorios contribuyen e impactan los mercados laborales tanto en los países de origen como en los países de destino⁵. Bajo esta óptica, la migración está dirigida por las fuerzas del mercado que pueden corregir desbalances como el desempleo o la pobreza en países de origen y, el envejecimiento de la población y su correspondiente demanda de población activa en diversos sectores en los países de acogida. Su aporte sobre la productividad se relaciona con que los trabajadores migrantes puedan ser complementarios a los trabajadores existentes en el mercado laboral del país de acogida, caso en el cual sus habilidades mejoran el funcionamiento del mercado y no convertirse en sustitutos con impactos negativos sobre la oferta laboral del país receptor, conllevando a un aumento del desempleo, o simplemente permanecer excluidos del mercado laboral.

Los migrantes aportan habilidades, cualificaciones y experiencia profesional en los países de acogida, pero también generan un costo en su proceso de integración⁶. En los países de acogida, los migrantes no solamente aportan sus competencias laborales, sino otros atributos, incluyendo sus características personales, sus historias familiares y su cultura, los cuales entran a interactuar con las características de las sociedades de acogida. De otra parte, requieren provisión de servicios sociales, como educación, salud y protección social, lo que podría representar un costo para los países recepto-

^{5 –} Banco Mundial (2023). Reporte de Desarrollo Mundial: Migrantes, Refugiados y Sociedades. Este apartado se sustenta en el capítulo 1 del Informe, particularmente en el desarrollo conceptual de la "Matriz de correspondencia y Motivo (*The Match and Motive Matrix*)".

^{6 –} Ibid. El desarrollo completo de esta perspectiva se encuentra en el capítulo 1 del informe, pág. 25 y Cap. 2.

res. En un buen emparejamiento entre el trabajador migrante y el mercado laboral del país de acogida los costos de la integración están cubiertos por los salarios recibidos y las deducciones de impuestos hechas a los trabajadores. Sin embargo, dependiendo del tipo de trabajo, de las condiciones familiares o de la edad, estos costos pueden no estar completamente cubiertos lo que conlleva a una baja calidad del emparejamiento (ver Figura 1). Es posible que otros factores afecten también este emparejamiento como el costo de la prestación de servicios y las características del sistema tributario de los países y por tanto se dé un mejor ajuste del migrante en el país de acogida. El reto en los países consiste, entonces, en aumentar las ganancias de la migración disminuyendo los costos asociados⁷.

Ahora bien, los movimientos migratorios están regulados especialmente en los países de destino: estos definen quién puede cruzar las fronteras, a quiénes se les permite estar legalmente, en qué condiciones y qué derechos están garantizados, en la búsqueda de su propio bienestar y bajo su soberanía8. Estas políticas, así como factores económicos y sociales en el país de origen y destino, afectan los incentivos y decisiones de los migrantes voluntarios antes de viajar, durante su estadía y las decisiones de retorno, por lo que los acuerdos bilaterales o multilaterales son herramientas importantes para facilitar la migración laboral. En resumen, el reporte señala que "La correspondencia se refiere al grado en que las habilidades y los atributos conexos de un migrante satisfacen la demanda en el país de destino. Algunos de los beneficios son una mayor producción económica, una base impositiva más amplia y una mayor disponibilidad y asequibilidad de ciertos bienes y servicios. Entre los costos se incluyen una mayor demanda de servicios públicos, los efectos en los trabajadores que compiten por los mismos puestos y los costos de la integración económica y social. El motivo se refiere a las circunstancias en las que una persona se traslada en busca de oportunidades o debido a un 'temor fundado' a la persecución, los conflictos armados o la violencia en su país de origen"9.

Adicionalmente, hay dos fenómenos que no tienen precedentes y hacen que la migración sea cada vez más necesaria: los cambios demográficos y el cambio climático co¹⁰. Mientras que el cambio climático induce los movimientos principalmente dentro de los países, los cambios demográficos han generado una competencia internacional por trabajadores que logren hacer un buen ajuste (o un buen 'match') en los países receptores y a su vez permitan mantener el contrato social en sociedades con niveles de envejecimiento avanzado¹¹. La pregunta es si la población migrante está equipada con las habilidades necesarias demandadas por el mercado laboral global¹². El ajuste de la migración depende no solamente de la cualificación de los trabajadores, sino de los mecanismos para reconocer la portabilidad y homologación de los títulos y las cer-

^{7 –} Ver WB WDR (2023): https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2023

^{8 –} Ibid. El desarrollo completo de esta perspectiva se encuentra en el capítulo 1 del informe. Pág. 27.

^{9 –} Ibid. Panorama General. "Matriz de Correspondencia y Motivo". Pág. 6

^{10 –} Ibid. El desarrollo completo de esta perspectiva se encuentra en el capítulo 3 del informe.

^{11 –} Ibid. Pág. 71.

^{12 -} Ibid. Pág. 72.

tificaciones de competencias, el género, la edad, el desempeño en otros idiomas, las propias condiciones del mercado laboral, las condiciones y obligaciones familiares, la portabilidad de la seguridad social y la diferencia en las políticas entre países de destino y origen. Los migrantes mejor preparados incurren en menores costos antes de emprender el viaje y logran beneficios más rápidos en el corto plazo. Al contrario, los trabajadores que se desempeñan en labores para las que están sobrecalificados, que no corresponden a sus títulos o certificaciones, generan una pérdida de capital humano en el país de origen, bajos salarios, menor beneficio y experimentan una pérdida de bienestar en el país receptor.

Más alta · Ingenieros indios en Silicon Valley. Muchos migrantes Migrante albanés económicos indocumentado que Refugiados con habilidades cuida a un anciano. en el lugar de destino. Los beneficios Trahaiadores de superan los costos Banaladesh en los Emiratos Árabes Unidos. Emprendedores sirios refuaiados en Turauía. CORRESPONDENCIA Menores no acompañados refugiados en Etiopía. Migrantes Muchos "en situación desfavorable", Rohinyás (ciudadanos de refugiados. Mynmar desplazados) principalmente con condición Los costos superan que no tienen permitido jurídica irregular. los beneficios trabaiar en Banaladesh. Alaunos miarantes poco calificados en la frontera sur de los Estados Unidos Más baia **MOTIVO** Oportunidad en el Temor en el lugar de destino lugar de origen Decisión de aceptar Obligación de recibir o no a los migrantes a los refugiados

Figura 1. Matriz de correspondencia y motivo: una explicación sencilla de los movimientos migratorios (*The match and motive matrix*)

Fuente: WDR (2023): https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2023

La migración puede beneficiar a los países de origen si existe una estrategia para su desarrollo¹³. Desbalances en desarrollos tecnológicos, ingresos, desempleo o conocimiento en diversos sectores pueden ser subsanados si se generan acuerdos con los países de destino para mover trabajadores para incluirse de manera formal en el mercado laboral a partir de las demandas del mercado internacional, y promoviendo esquemas migratorios en los cuales el país de origen logre beneficiarse de las habilida-

^{13 -} Ibid. Capítulo 5.

des adquiridas por el migrante y las aproveche para el desarrollo productivo del país. Un ejemplo clásico del aprovechamiento de la migración es la reducción de los altos costos en que incurren los migrantes para el envío de remesas o pago de los costos asociados con la migración, por lo que aliviar estos costos junto con un adecuado proceso de acompañamiento podría mejorar la selección positiva de los migrantes laborales y los beneficios para el país de origen (y de destino). Otro ejemplo es generar beneficios fiscales para emigrantes retornados que quieran generar empresas en su país de origen, aprovechando el conocimiento adquirido durante su experiencia migratoria, o sistemas de aseguramiento a salud para el grupo familiar del migrante (que permanece en el país de origen). En este escenario, algunos países han optado por establecer incentivos que permitan acompañar la migración laboral convirtiendo esto en una estrategia para su desarrollo económico.

1.2. LOS SISTEMAS DE MIGRACIÓN LABORAL COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Los países en donde la emigración es parte importante de su economía (i.e. Bangladesh y Filipinas) han desarrollado sistemas de migración laboral para proteger y acompañar a la población migrante laboral. La afluencia de migrantes hacia otros países como ocurre en Bangladesh o en Filipinas ha impulsado el desarrollo de sistemas de migración laboral que regulan y protegen a los migrantes en cada una de las etapas de la migración¹⁴. En consecuencia, el Banco Mundial ha desarrollado un marco de análisis para entender y evaluar estos sistemas: Bangladesh¹⁵ (2018), Marruecos¹⁶ (2015), Filipinas¹⁷ (2023) o Corea del Sur¹⁸ (2018), y los países del Norte de Centroamérica: El Salvador, Guatemala y Honduras¹⁹ (2023).

El marco de análisis propuesto busca reconocer y potenciar estos sistemas para apoyar la migración segura, ordenada y regular. Los sistemas de migración laboral se pueden definir como el conjunto de entidades, políticas y mecanismos que organizan la migración laboral en todo su ciclo, la pre-partida o fase de alistamiento, el proceso migratorio en sí y el retorno, brindando mecanismos que disminuyan la información asimétrica, mejorando la correspondencia en los mercados laborales, disminuyendo los costos de transacción y los costos de la integración (i.e. generando acuerdos para

^{14 –} Banco Mundial (2018). Institutional Assessment of Migration Systems in Bangladesh, pág. 1.

^{15 –} Ibid.

^{16 –} Banco Mundial (2015). Intermediation for overseas employment in Morocco. A Diagnostic of the System a Related Policy Options.

^{17 –} Ang. A, y Tiongson. E. (2023). Philippine migration journey: Processes and programs in the migration life cycle. Background paper to the World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies. Banco Mundial.

^{18 –} Banco Mundial (2018). Yoonyoung Cho, Anastasiya Denisova, Soonhwa Yi and Upasana Khadka. "Bilateral Arrangement of Temporary Labor Migration: Lessons from Korea's Employment Permit System.". Washington. DC. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

^{19 –} Banco Mundial. Towards Better Labor Migration Systems in Northern Central America. Overview of findings from El Salvador, Guatemala and Honduras.

la ampliación de la seguridad social). Estos sistemas permiten entender la migración como un proceso integrado y complejo más que por momentos inconexos a los cuales se les atiende en muchas ocasiones desarticuladamente. Adicionalmente, son una alternativa a la migración irregular, insegura o ineficiente, esta última en los casos en los que la oferta laboral no cumple con las expectativas o cualificaciones del migrante.

Estructurar estos sistemas permite, además, mejorar la gestión del recurso humano al interior de los países y entre los países, desarrollar estrategias para que la migración genere beneficios, por ejemplo, por la transferencia tecnológica, así como tener trazabilidad de los impactos tanto sociales (i.e. impactos familiares, protección social, salud, educación, etc.) como económicos (i.e. afluencia de remesas, inclusión laboral y económica, aseguramiento en salud y pensiones, inversiones, principalmente en vivienda). Es importante considerar que si bien la migración laboral es un proceso que parte de la decisión individual motivada por causas múltiples, el actual marco legal internacional y las segmentaciones de los mercados laborales hacen que no baste con la sola iniciativa de partir hacia otro país, por lo que brindar estructuras institucionales permite tener procesos migratorios más orientados y que disminuyan ciertos riesgos mitigables para la población migrante.

El marco propuesto para diagnosticar el nivel de avance de los sistemas de migración laboral se desarrolla a partir de cuatro pilares. El primer elemento es el marco legal e institucional con que cuentan los países de origen²⁰. Este pilar contiene los acuerdos de cooperación multilaterales, bilaterales, los tratados internacionales, las leyes y políticas internas de los países que permiten desarrollar acuerdos y estrategias para la movilidad laboral. El segundo elemento es la facilitación en el acceso a los mercados laborales internacionales para subsanar las asimetrías de información que afectan a los migrantes laborales²¹, en el que se incluyen los programas de migración laboral hacia otros países, los procesos de intermediación laboral, la coordinación institucional para lograr el acceso en materia de trámites administrativos y gastos logísticos, la identificación de los sectores demandantes de mano de obra que pueda ser suplida por el país de origen, las necesidades de cualificación de los trabajadores o su reentrenamiento para cumplir con las expectativas de las empresas demandantes, y el análisis de los planes de vida y las consideraciones culturales que le permiten al migrante discernir sobre la conveniencia de la movilidad laboral. El tercer pilar es el fortalecimiento en el acceso, que se refiere a la protección laboral de los migrantes en el país de acogida²², por ejemplo, en cuanto a protección social, orientaciones en materia legal, apoyo al retorno, entre otros. El cuarto pilar se relaciona con el aprovechamiento y mejoramiento de las habilidades de los trabajadores que les permita acceder a nuevos mercados laborales, incluyendo la inserción laboral al momento del retorno²³.

^{20 –} Banco Mundial (2018). Institutional Assessment of Migration Systems in Bangladesh. Pág. 7.

^{21 –} Ibid. Pág. 13.

^{22 –} Banco Mundial (2018). Institutional Assessment of Migration Systems in Bangladesh. Pág. 25

^{23 –} Ibid. Pág. 31.

Es necesario mitigar los riesgos a los que se ven enfrentados los migrantes en los países de destino, dadas las asimetrías en el acceso a los derechos, protección, e información lo que aumenta su vulnerabilidad. Una manera de reducir éstos es brindar información al migrante durante todo su proceso migratorio, tener mecanismos de soporte en consulados y embajadas, mecanismos de financiamiento, acceso al sistema financiero, portabilidad de la seguridad social, entre otros. En relación con el aprovechamiento de las habilidades del migrante es importante tener mecanismos de entrenamiento o reentrenamiento, lo que mejora el ajuste durante el proceso migratorio, así como la posibilidad de una validación de las habilidades ganadas al momento del retorno. Desafortunadamente, la limitada transferencia de certificaciones de habilidades y competencias hace que haya una subutilización de las habilidades de los migrantes laborales y un funcionamiento ineficiente de los mercados laborales en donde son recibidos.

Así, la estructuración de los sistemas de migración laboral puede garantizar un acompañamiento de las personas migrantes durante las distintas etapas de la migración: la pre-partida, la migración, y el retorno²⁴. El acompañamiento implica promover dentro de la población las ofertas disponibles, realizar la evaluación de las hojas de vida, generar entrenamientos y reentrenamientos para que el ajuste en el mercado laboral sea el indicado, informar sobre las condiciones de vida y culturales en los países de acogida, tener agregados laborales que puedan informar sobre la veracidad de las ofertas de trabajo y las empresas oferentes, generar información sobre los requisitos legales que permitan contar con la documentación requerida, informar los costos (incluyendo impuestos) a los que se van a enfrentar los migrantes, los niveles salariales, entre otros. Una vez la persona toma la decisión de retornar, puede ser necesario el apoyo en la logística y la reintegración en el país de origen.

Teniendo en cuenta estas consideraciones conceptuales, en las siguientes secciones se presenta un recuento de las tendencias de emigracion colombiana, seguido del análisis institucional de los elementos con los que hoy cuenta el país para apoyar la emigración laboral.

^{24 –} Banco Mundial (2022). Mapa de viaje de los migrantes laborales salvadoreños regulares a los Estados Unidos.

Figura 2. Marco de evaluación de los sistemas de migración laboral



- Políticas nacionales migratorias para regular la migración laboral
- Políticas para proteger a los migrantes laborales
- Acuerdos bilaterales/ multilaterales/ acuerdos de entendimiento
- Acuerdos bilaterales para la seguridad social
- Gestión pública de la migración laboral
- Plataformas para la coordinación interinstitucional



- Programas de migración laboral
- Acciones para facilitar el flujo migratorio laboral entre gobiernos
- Servicios públicos de intermediación laboral
- · Regulación de intermediación laboral privada
- **Investigación** de mercados internacionales e identificación de empleos
- Pruebas médicas/de salud, logística de viajes/pruebas de idiomas



- Orientaciones pre-partida
- Asistencia legal y representación a través de agregados laborales
- Servicios para la diáspora y redes de apoyo
- Portabilidad de beneficios de seguridad social
- Asistencia en servicios de salud y protección social
- Apoyo y asistencia para el retorno



- Verificación y certificación de competencias y habilidades
- Entrenamiento laboral y "upskilling"
- Medición de habilidades adquiridas en el empleo
- Información de salarios y autoempleo para el retorno
- Producción y diseminación de información migratoria para políticas públicas basadas en evidencia
- **Coordinación interinstitucional** entre hacedores de política, actores claves, incluyendo actores claves en los países de destino

Fuente: Adaptado de Banco Mundial (2018). Institutional Assessment of Migration Systems in Bangladesh.



2. Contexto de Colombia en materia de emigración

2.1. TENDENCIAS DE LOS FLUJOS DE LA EMIGRACIÓN COLOMBIANA

Colombia es un país con una amplia tendencia emigratoria, con una diáspora equivalente al 6% de la población. Según la División de Población de Naciones Unidas, en el año 2020, 3.024.273 personas residían en el exterior, casi tres veces más de lo registrado en 1990 (1.009.148 personas).

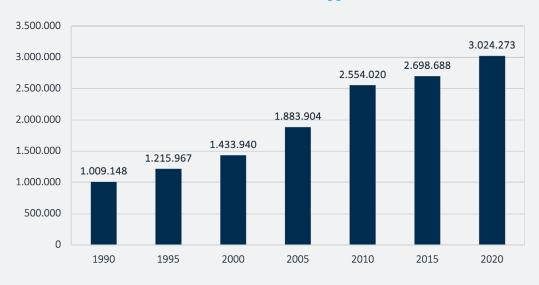


Figura 3. Número de Colombianos residiendo en el exterior (1990-2020)

Fuente: Naciones Unidas. Departamento de Economía y Asuntos Sociales. División de Población (2020). International Migrant Stock.

La emigración colombiana ha estado influenciada por factores externos e internos.

Los movimientos migratorios en Colombia hacia el exterior pueden ubicarse temporalmente desde los años sesenta con las reformas migratorias en Estados Unidos que buscaron atraer profesionales calificados, aunque posteriormente se amplió a obreros no calificados, empresarios y comerciantes de clase media, situación que se replicó en el Reino Unido para atraer mano de obra no calificada²⁵. Así mismo, el auge petrolero de Venezuela de los años setenta generó una ola migratoria de colombianos hacia este país, conformándose así las primeras diásporas significativas. Posteriormente, en los años ochenta el tráfico de drogas generó la necesidad de contar con distribuidores y comercializadores, red que fue reforzando la ola migratoria de los años anteriores. A mediados de los años noventa, América Latina sufre una crisis económica sin precedentes y en Colombia esto se suma a la intensificación del conflicto armado, lo que generó, hasta el año 2002, la mayor ola migratoria hacia los países que hoy son considerados como hegemónicos: Estados Unidos y España. Cárdenas y Mejía (2006) exponen tres factores que han incidido en la migración colombiana: la divergencia en el desarrollo económico, que hace atractivo buscar oportunidades en países de mayor desarrollo; el ciclo económico y político interno y externo y, las redes personales y familiares. En particular, sobre este último factor, López (2005) señala que "los colombianos tienden a reproducir en las comunidades receptoras sus costumbres, sus formas de organización y su modo de interactuar"26. En efecto, como se verá más adelante, una estrategia de política migratoria ha sido mantener los lazos culturales a través de las acciones de la estrategia Colombia Nos Une del Misterio de Relaciones Exteriores.

Una característica de la diáspora colombiana es su concentración en pocos países, en donde los primeros cinco suman 2.562.691 personas. Para 2020, el 84,7% de la población colombiana en el exterior residía en cinco países: Venezuela (30,3%), Estados Unidos (27%), España (14,9%), Ecuador (6,7%) y Chile (5,7%) y si se cuentan los siguientes cinco países se alcanzaba el 92,3% de los emigrantes. Adicionalmente, es una migración con predominancia femenina, con un índice de masculinidad de 83,5 hombres por cada 100 mujeres. También es relevante que, si bien a nivel de país la mayor concentración de personas se tiene en Estados Unidos y en España, el 48,1% del total de la población colombiana residiendo en el extranjero se ubica en América Latina, el 29,5% en Norte América y el 21,2% en Europa. Esto implica que tener acuerdos de movilidad laboral en la región resultaría sumamente beneficioso, aprovechando los mecanismos legales ya establecidos que se pueden activar de los cuales se hace referencia en la siguiente sección²⁷.

^{25 –} Cárdenas, M. y Mejía, C. (2006). Migraciones Internacionales en Colombia, qué sabemos?. Fedesarrollo. Documento de trabajo. N. 30.

^{26 —} López, D. (2005). Caracterización del fenómeno migratorio colombiano. Documento de la Organización Colombia Nos Une.

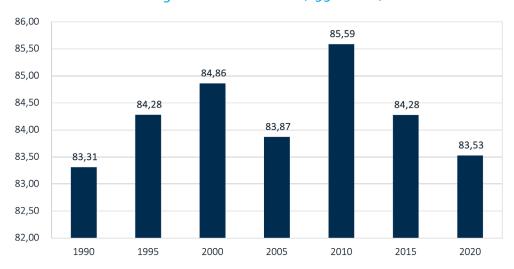
^{27 –} Naciones Unidas. Departamento de Economía y Asuntos Sociales. División de Población (2020). International Migrant Stock 2020.

Tabla 1. Porcentaje de Colombianos residiendo en el exterior por continente (1990-2020)

Continente	Número de personas	Distribución porcentual
África	3.290	0,1%
Asia	3.019	0,1%
Europa	639.821	21,2%
América Latina y El Caribe	1'454.013	48,1%
Norte América	893.029	29,5%
Oceanía	31.101	1,0%
TOTAL	3'024.273	100%

Fuente: Naciones Unidas. Departamento de Economía y Asuntos Sociales. División de Población (2020). International Migrant Stock.

Figura 4. Índice de Masculinidad de la Emigración Colombiana (1990-2020)



Fuente: Naciones Unidas. Departamento de Economía y Asuntos Sociales. División de Población (2020). International Migrant Stock.

En relación con los movimientos migratorios regulares, en el año 2021 el 66,8% de las entradas y el 63,8% de las salidas del país las realizaron personas de nacionalidad colombiana. El Anuario Estadístico de Movimientos Internacionales es una herramienta estadística publicada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadí (DANE) (2022) a partir de los registros de entradas y salidas de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC), en cuya construcción también participa la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Este registro caracteriza la

entrada y salida de personas al país según su ciudadanía, país de origen, destino, grupos etarios y sexo. Según el Anuario, en el año 2021 se registraron 8.707.445 movimientos, de los cuales el 51,2% fueron entradas y el restante 48,8% salidas. La mayor proporción de entradas y salidas las hacen personas de nacionalidad colombiana, con un saldo neto de movimientos en este mismo año de-270.303, es decir, con una tendencia mayor a salir que a entrar al país, mientras que el saldo neto de movimientos de personas extranjeras fue de 53.504 en ese mismo año, con una tendencia mayor a entrar más que a salir.

Tabla 2. Número de entradas, salidas total y saldos de movimientos internacionales de colombianos (2012-2021)*

Año	Salidas	Entradas	Total	Saldo
2012	3.169.556	2.903.967	6.073.523	-265.589
2013	3.614.215	3.420.547	7.034.762	-193.668
2014	3.913.471	3.738.847	7.652.318	-174.624
2015	3.861.496	3.734.691	7.596.187	-126.805
2016	3.794.529	3.569.534	7.364.063	-224.995
2017	4.016.597	3.809.788	7.826.385	-206.809
2018	4.368.160	4.098.504	8.466.664	-269.656
2019	4.455.008	4.198.315	8.653.323	-256.693
2020	1.265.944	1.291.534	2.557.478	25.590
2021	2.981.014	2.710.711	5.691.725	-270.303

Fuente: UAEMC. Anuario de entradas y salidas de viajeros internacionales. *Cálculos DANE27.

La composición de los movimientos por sexo muestra que en el año 2021 por cada 100 mujeres colombianas que salieron del país lo hicieron 84,4 hombres colombianos mientras que en el año 2012 la razón era de 97,5 hombres por cada 100 mujeres. Los flujos migratorios se caracterizan por una predominancia femenina que desde el año 2012 se ha profundizado tanto en las entradas como en las salidas. Adicionalmente, es un flujo representado mayoritariamente por una población concentrada entre los 30 y 34 años, con una baja proporción de niños y niñas menores a 5 años y personas mayores a 70 años, es decir, que los movimientos migratorios se dan entre personas económicamente activas. En general un tercio de la población femenina saliente está concentrada entre los 25 y los 39 años (34,2%) así como la población masculina saliente (35,4%), otro tercio se concentra en la población que tiene entre 40 y 59 años, pero hay una sobre representación de mujeres entrantes y salientes de 60 a 70 años (8,5%) sobre el porcentaje de hombres entrantes y salientes del mismo rango de edad (6,75%).

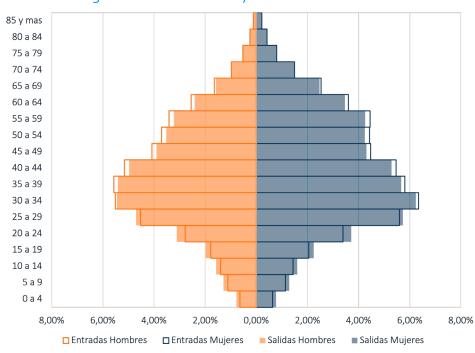


Figura 5. Pirámide poblacional de los movimientos migratorios de entradas y salidas de colombianas

Fuente: UAEMC-DANE. Anuario de entradas y salidas de viajeros internacionales. Cálculos propios²⁸.

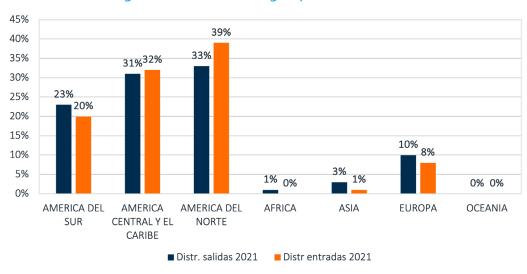


Figura 6. Distribución de las salidas de colombianos según continente de origen y de destino (2021)

Fuente: UAEMC-DANE. Elaboración propia con base en el Anuario de entradas y salidas de viajeros internacionales²⁹.

 $²⁸⁻Ver: \ https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/movilidad-y-migracion/anuarios-estadisticos-de-movimientos-internacionales$

²⁹⁻Ver: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/movilidad-y-migracion/anuarios-estadisticos-de-movimientos-internacionales

El 64,4% de las salidas en el año 2021 tuvieron como propósito el turismo, el 25,1% la residencia y el 4,3% motivos laborales equivalentes a 126.979 movimientos migratorios, mientras que en el año 2012 este porcentaje fue del 8% equivalentes a 252.796 salidas. Es importante notar que entre el año 2019 y el año 2021 el propósito de viaje con motivos laborales decreció en un 50,5% presumiblemente por los efectos de la pandemia por COVID 19 y los cierres de fronteras. Sin embargo, entre los años 2012 y 2019, el promedio de reportes de salidas por motivos laborales fue de 271.849 movimientos, con un crecimiento estable entre estos dos años del 1,5%. El mayor crecimiento histórico en los movimientos migratorios de salida de colombianos se dio predominantemente en turismo con un crecimiento del 64,7%, en residencia (36,9%) y estudio (34,7%) entre 2012 y 2019. Las entradas de colombianos al país cuyo motivo de viaje fue laboral pasó de 10.563 en 2012 a 57.091 en 2021. También es importante anotar, que es posible que parte de las salidas reportadas como turismo en realidad tengan un propósito final laboral, inclusive de manera irregular en el país de destino, por lo que aumentan relevancia los saldos migratorios antes mencionados.

Recaño, J. (2022) encuentra que los flujos migratorios regulares de salida desde Colombia también se concentran en pocos países: Ecuador, Venezuela, Estados Unidos y España, concentran entre el 65 y 70 por ciento de los flujos de salida³⁰. El estudio se construye a partir del Registro Estadístico de Migración Internacional-REMI- del DANE que integra el Registro de entradas y salidas con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, el cual permite caracterizar la migración de largo plazo (más de doce meses) especialmente de la población saliente y la retornada. La investigación muestra que desde el año 2015 existe una aceleración de los flujos de salida de colombianos, donde emergen nuevos países como Chile, estancándose la migración hacia Venezuela y siendo Estados Unidos el principal país de destino, seguido por España. El autor encuentra que en los países hegemónicos de emigración como Estados Unidos y España y otros que se han ido sumando paulatinamente, como Canadá, Francia, Italia y Reino Unido se experimentó una contracción de los flujos en los inicios de la recesión del 2008 y una aceleración en el momento en el que sus economías comenzaron la recuperación, por lo que la migración hacia estos países más desarrollados está atada directamente a los ciclos económicos³¹. Al respecto el autor señala que "cuando se extienden los problemas de crecimiento en las grandes economías, se frena la demanda de trabajo y se desarrollan políticas encaminadas a limitar de una u otra manera la inmigración. [...] En el resto de los destinos los flujos de salida que mide el REMI se caracterizan por un crecimiento constante, probablemente por la menor incidencia de la recesión y por la práctica inexistencia de políticas de contención de la inmigración, este es el caso de algunos nuevos destinos y es la situación más común en Latinoamérica"³².

^{30 –} Recaño, J. (2022). Migraciones Exteriores de Colombia. DANE. Pág. 38.

^{31 –} Ibid. Pág. 37.

^{32 –} Ibid. Pág. 37.

Tabla 3. Distribución de los flujos de la emigración de Colombia por país de destino (2005-2019)

D. /	Flujos	Flujos medios anuales		Proporción		Proporción acumulada			
País	2006- 2007	2008- 2014	2015- 2019	2006- 2007	2008- 2014	2015- 2019	2006- 2007	2008- 2014	2015- 2019
Ecuador	2.864	9.340	1.934	19,2%	18,0%	29,1%	19,2%	18,0%	29,1%
Estados Unidos	7.213	8.023	3.446	22,8%	17,2%	20,1%	42,0%	35,2%	49,2%
España	22.602	1.384	2.867	19,0%	7,0%	13,6%	61,0%	42,2%	62,8%
Venezuela	17.755	17.130	1.960	9,9%	10,5%	3,8%	70,9%	52,7%	66,6%
Panamá	6.611	9.708	4.479	5,5%	6,0%	4,6%	76,4%	58,7%	71,2%
Chile	1.322	6.788	7.974	1,1%	4,2%	5,7%	77,5%	62,9%	76,9%
Perú	1.683	4.365	4.974	1,4%	2,7%	4,7%	78,9%	65,6%	81,6%
México	1.948	3.192	10.184	1,6%	2,0%	3,3%	80,5%	67,6%	84,9%
Argentina	1.754	5.038	6.069	1,5%	3,1%	1,9%	82,0%	70,7%	86,8%
Brasil	1.293	3.254	7.928	1,1%	2,0%	2,5%	83,1%	72,7%	89,3%
Canadá	3.120	2.718	4.188	2,6%	1,7%	1,3%	85,7%	74,4%	90,6%
Francia	1.905	2.129	3.717	1,6%	1,3%	1,2%	87,3%	75,7%	91,8%
Alemania	998	1.534	2.843	0,8%	0,9%	0,9%	88,1%	76,6%	92,7%
Italia	1.683	1.319	1.539	1,4%	0,8%	0,5%	89,5%	77,4%	93,2%
Reino Unido	1.340	1.254	1.725	1,1%	0,8%	0,5%	90,6%	78,2%	93,7%
Aruba	967	1.403	1.368	0,8%	0,9%	0,4%	91,4%	79,1%	94,1%
Australia	711	862	2.242	0,6%	0,5%	0,7%	92,0%	79,6%	94,8%
Puerto Rico	407	558	2.791	0,3%	0,3%	0,9%	92,3%	79,9%	95,7%
CostaRica	1.195	927	1.004	1,0%	0,6%	0,3%	93,3%	80,5%	96,0%
Rep. Dominicana	599	670	1.245	0,5%	0,4%	0,4%	93,8%	80,9%	96,4%

Fuente: Recaño, J. (2022). Migraciones Exteriores de Colombia. DANE. Pág. 39.

El REMI registra que entre 2005 y 2012, 3.223.284 personas emigraron por 12 meses y más, de los cuales 126.156 (3,9%) fueron por motivos de trabajo y de las 2.686.245 entradas de largo plazo 3% fueron por motivos laborales. El REMI permite observar que las emigraciones por motivos laborales son crecientes, con saldo neto negativo, salvo entre los años 2009 y 2012 en el cual las inmigraciones por motivos laborales superaron a las emigraciones, consistentemente con los periodos de recesión en países como Estados Unidos y España. Los países de destino de la emigración laboral muestran que entre el año 2005 y 2020, el 20,9% se dirigió hacia España, el 19,4% hacia Estados Unidos, el 8,1% hacia Panamá, el 5,8% hacia México, el 5,7% hacia Ecuador, el 5,5% hacia Perú y el 4,4% hacia Brasil, el 4,3% hacia Chile, el 3,9% hacia Venezuela y 2,3% hacia Argentina, representando el 80% del total de emigraciones laborales.

2.2. EMIGRACIÓNY REMESAS

Según el Banco de la República, en el año 2022 las remesas de trabajadores alcanzaron 9.428.81 millones de dólares³³. Entre los años 2015 y 2019 las remesas recibidas venían creciendo anualmente alrededor del 11,8%, entre el año 2020 y el 2021 el crecimiento fue del 24,4%, regulándose en 9,7% entre 2021 y 2022, representando en el año 2021 el 2,7% del PIB. Este movimiento de las remesas se produce por un aumento de los emigrantes colombianos en el exterior y un aumento en la depreciación del peso colombiano que incentiva el aumento del flujo de divisas³⁴. Adicionalmente, lo expone el mismo Banco de la República, desde el año 2020 ha aumentado el uso de canales digitales, lo cual ha estado acompañado por la recepción de las remesas en cuentas de ahorro o corrientes, representando en el año 2022 el 52,59% de la modalidad de pago versus el 47,41% que se pagan por ventanilla³⁵.

Las remesas también tienen un componente regional. Valle del Cauca recibió en el 2022 el 25,8% del total de las remesas, seguido de Cundinamarca con el 16,7%, Antioquia con el 16,7% y la categoría "Sin discriminar" el 10,2% para un total del 69,3%. Las características de estas familias, las razones de la migración y el uso de las remesas son elementos para analizar para entender el comportamiento de los migrantes laborales colombianos.

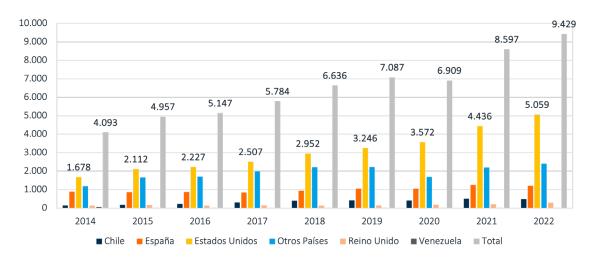


Figura 7. Flujo de remesas recibidas de trabajadores (2014-2022)

Fuente: Banco de la República –Sección Sector Externo– Reporte trimestral de remesas (RTR)³⁶.

^{33 –} Banco de la República. Remesas de trabajadores: https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/catalogo#remesas

 $³⁴⁻Ver:\ https://www.banrep.gov.co/es/blog/remesas-trabajadores-exterior-aumentan-relevancia-macroeconomica-colombia$

 $³⁵⁻Ver: https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&Action=prompt&path=\%2Fshared\%2FSeries\%20\\ Estad\%C3\%ADsticas_T\%2F1.\%20Remesas\%2F1,7\%20Remesas\%20por\%20modalidad\%20de%20pago_grafico&Options=rdf&lang=es&NQUser=publico&NQPassword=publico123$

^{36 —} Banco de la República —Gerencia Técnica— información extraída de la bodega de datos el 10/05/2023.

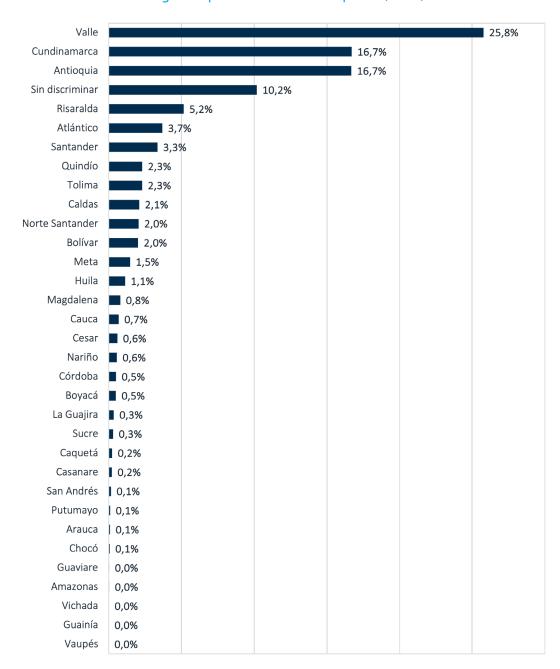


Figura 8. Distribución de las remesas de trabajadores según departamento de recepción (2022)

Fuente: Banco de la República –Sección Sector Externo– Reporte trimestral de remesas (RTR)³⁷.

^{37 –} Banco de la República –Gerencia Técnica– información extraída de la bodega de datos el 10/05/2023.

CUADRO 1.

Colombia como país de tránsito y retorno

En relación con los flujos irregulares, Colombia es un país de tránsito hacia México, Estados Unidos y Canadá. El Servicio Nacional de Migración de Panamá (SNM) registró más de 500.000 personas de varias nacionalidades que atravesaron el golfo del Darién en 2023 de manera irregular. Las principales nacionalidades cruzando la selva del Darién son ciudadanos de Venezuela (328.650), Ecuador (57.250), Haití (46.422), China (25.565) y Colombia (18.841). Otras nacionalidades incluyen personas de Chile, Afganistán, Perú, Brasil e India, entre otros¹. No es menor el flujo de personas migrando por el territorio nacional que conectan el flujo de Centroamérica, pero la atención necesaria de estos movimientos, salvo por las posibilidades laborales que se brinde a la población colombiana para desincentivar esta salida irregular a través del Sistema de Migración Laboral, está por fuera del alcance del presente diagnóstico.

De otra parte, según el RUR en 2020 se registraron 2.515 colombianos retornados².

Los indicadores sobre colombianos retornados tienen problemas de subrepresentación en el registro oficial, sin embargo, se estima que, en el año 2019, esta cifra ascendió a 11.352 personas, mientras que en el año 2018 era apenas de 1.663 retornados; entre 2015 y 2023, el número de retornados con solicitud de registro autorizada es de 23.245.

Las complejidades para consolidar el registro sumado a la falta de información son causas de esta subrepresentación de la población retornada. Sin embargo, es importante notar que, si bien no se tienen cifras consolidadas, es una población ha aumentado con el movimiento migratorio de Venezuela desde el año 2015 y que es cobijada por la Ley del Retorno (2015). De acuerdo con las cifras del Observatorio Nacional de Migraciones (ONM), más de 550.000 personas nacidas en Venezuela obtuvieron la nacionalidad colombiana de forma extemporánea a partir del 2015. Por su parte, ACNUR estima que alrededor de 845.000 colombianos han retornado³.

^{1 –} Tomado de: https://www.datosabiertos.gob.pa/dataset/migracion-irregulares-en-transito-por-darien-por-pais-2023

^{2 –} DNP. Observatorio Nacional de Migración: https://2022.dnp.gov.co/DNPN/observatorio-demigracion/Paginas/Colombianos-retornados.aspx

^{3 –} Tomado de: https://www.acnur.org/pais/colombia#:~:text=Colombia%20es%20el%20pa%C3%ADs%20que.retornado%20de%20Venezuela%20a%20Colombia.



3. Diagnóstico de los elementos del sistema de migración laboral en Colombia

3.1. MARCO PARA EL ACCESO: REGULACIONES DE LA MIGRACIÓN LABORAL









El marco para el acceso se refiere a todos los acuerdos y normativas que permiten, facilitan y regulan la movilidad laboral entre dos países³8. Cuando existen marcos establecidos, la política migratoria de los países incluye elementos que tienen en cuenta a los migrantes laborales, se enlaza con los tratados internacionales existentes en la materia, se dispone de una normatividad clara que facilita, regula y ordena los flujos migratorios laborales y que contempla disposiciones para el acompañamiento del migrante laboral tanto en su proceso migratorio como en el retorno. Es decir, hay una estructura normativa ordenada y completa que articula los elementos del sistema teniendo en cuenta todo el proceso o ciclo migratorio.

3.1.1. Regulaciones y convenios firmados a nivel internacional

Colombia cuenta con convenios suscritos de orden internacional que involucran la movilidad laboral, incluyendo cuatro tratados de libre comercio con capítulos laborales, aunque su aplicación está poco desarrollada. Colombia cuenta con ocho tratados ratificados y en vigor que se relacionan con los migrantes laborales (ver Tabla 4), así como diferentes acuerdos de libre comercio que hacen referencia al tema. El acuerdo de cooperación laboral entre Canadá y Colombia es el más amplio, contemplando acciones como la difusión de información respecto a los derechos laborales de los trabajadores migrantes en el territorio de cada una de las partes³⁹ y mecanismos recíprocos de cooperación que faciliten la movilidad laboral en relación con el intercambio de información para fortalecer al trabajador y al empleador sobre el conocimiento de las necesidades y disponibilidad laboral⁴⁰. En el acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Colombia⁴¹ se dejó establecida la necesidad de identificar áreas potenciales de cooperación y definir proyectos específicos, sin embargo, los trabajadores migrantes sólo son integrados de manera enunciativa. Con menor énfasis en la migración laboral, el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y la Unión Europea se reconoce la importancia de promover la igualdad de trato en materia de condiciones de trabajo, con miras a eliminar cualquier discriminación a este respecto frente a cualquier trabajador, incluyendo los trabajadores migrantes empleados legalmente en sus territorios⁴². Lo mismo ocurre con el Plan de Acción entre Colombia y de Estados Unidos el cual trata sobre la garantía derechos laborales. Si bien en los tratados no se avanzan en políticas o planes específicos de movilidad laboral, son un primer paso de entendimiento que se puede aprovechar, especialmente con aquellos países en donde la emigración colombiana está más arraigada.

^{39 –} Acuerdo de Cooperación Laboral Colombia-Canadá: https://www.tlc.gov.co/TLC/media/media-TLC/Documentos/Acuerdo-de-Cooperacion-Laboral.pdf

^{40 –} Ibid. Pág. 32.

^{41 –} Firmado el 27 de noviembre del año 2006.

^{42 -} Ver: http://www.sice.oas.org/tpd/and_eu/Texts_24March2011/ESP/Index_s.asp

Tabla 4.Convenios internacionales suscritos y ratificados por Colombia en materia migratoria

Convenios	Mecanismo de cooperación
Convenio 88 sobre el Servicio Público de Empleo	OIT
Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación)	OIT
Convenio 19 sobre la igualdad de trato	OIT
Convención Internacional sobre la Protección de Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y los miembros de sus familias (A/RES/45/158)	UN
Protocolo adicional a la Convención de Naciones Unidas contra la Criminalidad Trasnacional Organizada dirigido a prevenir, reprimir y penalizarla trata de personas, en particular de mujeres y niños (A/RES/55/25)	UN
Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes (A/RES/71/1)	UN
Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195)	UN
Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (A/RES/70/1)	UN
Decisión 545. Instrumento Andino de Migración Laboral	CAN

Fuente: elaboración propia con base en información disponible 43 .

3.1.2. Política interna laboral migratoria

El marco regulatorio de esta temática en el país es la Política Integral Migratoria (PIM), cuya ley fue firmada en el año 2021, la cual establece definiciones, principios y lineamientos, aunque con muy bajo énfasis en emigración laboral. La PIM define al migrante laboral como una persona que se dedicará, se dedica o se ha dedicado a una actividad remunerada en un Estado del cual no es nacional. La ley consigna que un trabajador migrante se define en los instrumentos de la OIT como "una persona que migra de un país a otro (o que ha migrado de un país a otro) con la idea de ser empleado, de otra manera que no sea por su cuenta, e incluye a cualquier persona re-

 $⁴³⁻Ver: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::p11200_country_id:102595$

gularmente admitida como un migrante"⁴⁴. Como se mencionó en la caracterización, la política migratoria hacia el exterior ha girado en torno a la conformación de redes y ha avanzado hacia establecer ciertos mecanismos de protección para los connacionales en el exterior. Con este espíritu, la ley brinda la competencia al MRE a través de Colombia Nos Une⁴⁵. La Ley expresa que el Gobierno nacional adelantará campañas para el uso productivo de las remesas con el fin de ayudar a su inversión en el país y en materia estadística, la PIM señala la necesidad de mejorar la información de las familias trasnacionales y de fortalecer la Mesa Sectorial de Estadísticas de Migración liderada por el DANE⁴⁶, el cual puede ser un espacio donde se articule y se genere conocimiento de migración laboral internacional. Es de notar que las Agencias Trasnacionales de Gestión y Colocación de Empleo (ATE) no quedaron mencionadas en la PIM pero son un componente fundamental en la estrategia del país para la movilidad laboral, como se verá más adelante,

La PIM reconoce múltiples mecanismos de coordinación interinstitucional, que pueden ser espacios importantes para que se desarrolle el sistema de migración laboral con acciones a corto y mediano plazo.

- La **Comisión Nacional intersectorial de Migración** encargada de la coordinación y orientación de la PIM⁴⁷.
- La **Comisión intersectorial para el Retorno** quien coordina las acciones orientadas a brindar atención integral a la población migrante colombiana en situación de retorno⁴⁸.
- La Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado –CO-NARE– a cargo de recibir, estudiar y efectuar una recomendación al ministro de Relaciones Exteriores sobre las condiciones de refugio⁴⁹.
- El **Comité de Asistencia a Connacionales en el Exterior.** Encargado de evaluar y recomendar al MRE, la asignación, cuantía y destino de las partidas que se deban otorgar para la protección de los derechos fundamentales de los colombianos en

^{44 –} Departamento Administrativo de la Función Pública Ley 2136 de 2021.

^{45 –} Grupo Interno de Trabajo adscrito a la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, para gestionar iniciativas institucionales que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los colombianos en el exterior y sus familias. Ley 2136 de 2021, artículo 47, capítulo VI.

^{46 –} Con el propósito de avanzar en la implementación de la Política Integral Migratoria que unifique las diferentes medidas existentes, y tenga como eje el reconocimiento tanto de los colombianos en el exterior, como garantizar el goce efectivo de los derechos de los migrantes y retornados; la Mesa Sectorial de Estadística de Migración, a cargo del Departamento Administrativo Nacional Estadístico – DANE, definió la necesidad de implementar un Sistema de Información de Estadísticas de Migración – SIEM, cuyo objetivo es el de organizar, consolidar y difundir la información, de manera que pueda ser utilizada y tratada de forma eficiente, oportuna. Ver: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/estadisticas-de-migracion

^{47 –} Decreto 1239 de 2003.

^{48 –} Decreto 1000 de 2013.

^{49 –} Decreto 2840 de 2013.

el exterior y la atención de los casos que por su naturaleza ameriten la asistencia del Estado. Este comité no tiene decreto reglamentario.

- El **Comité Evaluador de Casos Fondo Especial Para Las Migraciones** a cargo de brindar soporte y apoyo económico al MRE en los casos especiales de vulnerabilidad y por razones humanitarias, cuando se requiera asistencia y protección inmediata de connacionales en el exterior⁵⁰.
- La **Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes** es el mecanismo técnico y operativo para la coordinación y orientación de las acciones que se adopten contra el tráfico de migrantes⁵¹.
- El **Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas** es la instancia de coordinación interinstitucional de las acciones que desarrolle el Estado colombiano a través de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas⁵².
- Además, se crea el Sistema Nacional de Migraciones –SNM–, liderado por el MRE, como un conjunto armónico de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas, procesos, planes y programas, desde el cual se acompañará el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la PIM con el propósito de elevar el nivel de calidad de vida de la población migrante.

^{50 –} Decreto 4976 de 2011.

^{51 –} Decreto 1692 de 2016.

^{52 –} Ley 985 de 2005.

Tabla 5. Entidades que componen los mecanismos de coordinación interinstitucional de la PIM *(tabla continúa)*

Entidades que componen las comisiones	Comisión Nacional Intersec- torial de Migración (2003)	Comisión Intersec- torial para el Retorno (2013)	Comisión Asesora para la Determi- nación de la Condi- ción de Refugiado (2013)	Comité Evaluador de Casos - Fondo Especial Para Las Migracio- nes (2011)	Sistema Nacional de Migra- ciones. SNM (2021)
Ministerio del Interior y de Justicia	✓	✓			
Ministerio de Relaciones Exteriores	✓	✓	✓	✓	✓
Unidad Administrativa Especial Migración Colombia		✓	✓		✓
Ministerio de Hacienda y Crédito Público		✓			
Ministerio de Defensa Nacional	✓				
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural		✓			
Ministerio de la Protección Social (hoy inexistente)	✓	✓			
Ministerio del Trabajo		✓			✓
Ministerio de Salud y Protección Social		✓			✓
Departamento Nacional de Planeación	✓				
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	✓	✓			
Ministerio de Educación Nacional		✓			✓
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio		✓			
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social		✓			
Impuestos y Aduanas Nacionales		✓			

Entidades que componen las comisiones	Comisión Nacional Intersec- torial de Migración (2003)	Comisión Intersec- torial para el Retorno (2013)	Comisión Asesora para la Determi- nación de la Condi- ción de Refugiado (2013)	Comité Evaluador de Casos - Fondo Especial Para Las Migracio- nes (2011)	Sistema Nacional de Migra- ciones. SNM (2021)
Policía Nacional		✓			
Servicio Nacional de Aprendizaje – Sena		✓			
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojada		✓			
Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Víctimas		✓			
Departamento Administrativo de Seguridad – DAS (hoy inexistente)	✓				
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – Icfes	✓				
Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – Icetex	✓				
Asuntos Consulares y Comu- nidades Colombianas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores	✓				
Representante a la Cámara que ostente la curul por la cir- cunscripción especial para los colombianos en el exterior					✓
Mesa Nacional de Sociedad Civil para las Migraciones					✓
Ministerio Público, con par- ticipación de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación					✓
Registraduría Nacional del Estado Civil					✓

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos reglamentarios.

Aunque no quedaron articuladas en la PIM, el país cuenta con otras instituciones relacionadas con la gestión migratoria laboral: el MRE a través de la Coordinación de Asistencia Connacionales en el Exterior y del Colombia Nos Une, la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo del Ministerio del Trabajo (MT) de la que se desprende el Grupo de Gestión de Política de Migración, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Unidad Especial del Servicio Público de Empleo (SPE). El MRE es la cabeza de la Política Integral Migratoria del País y, como ya se ha mencionado, cuenta con "Colombia Nos Une" como el área encargada de atender y vincular a los colombianos en el exterior a las políticas públicas. Las acciones de articulación se realizan a través de los consulados y con asesores llamados "multiplicadores" cuya misión es la de fortalecer la organización de las comunidades en el exterior. También es la entidad encargada de gestionar las iniciativas institucionales en materia de seguridad social, adquisición de vivienda, apertura de cuentas de ahorros en bancos colombianos desde el exterior, el aprovechamiento adecuado de las remesas y brinda información y orientación sobre la homologación y convalidación de títulos⁵³. De otra parte, el Grupo de Gestión de Política de Migración del MT propone lineamientos de política sobre migraciones laborales, gestiona y hace seguimiento de las ofertas de empleo para la contratación de colombianos en el exterior y de extranjeros en el país. También asesora el desarrollo de Acuerdos de Asociación Comercial y Tratados de Libre Comercio en la materia y coordina los mecanismos de prevención de la trata de personas y el tráfico de migrantes⁵⁴. Finalmente, la Unidad Especial del Servicio Público de Empleo (SPE), adscrita al MT, es quien tiene a su cargo la gestión y colocación de empleo a través de las ATE.

Adscritas al SPE están las ATE, que se convierten en la piedra angular institucional para la movilidad internacional laboral de los colombianos que quieren trabajar en el exterior. Reglamentadas desde el año 2013, dependen de la SPE y como parte del mecanismo de protección al cesante deben contar con una certificación del MT como primer requisito para luego ser autorizadas⁵⁵. Aunque su alcance es escaso, la iniciativa resulta muy interesante dadas las marcadas ventajas para apoyar el migrante laboral. Según el Decreto 2852 de 2013, estas agencias pueden brindar servicios básicos de colocación relacionados con⁵⁶:

- Registro de oferentes, demandantes y vacantes
- Orientación ocupacional a oferentes y demandantes
- Preselección y remisión
- Servicios de información y orientación en cuanto a condiciones geográficas, sociales y laborales de los países de destino

^{53 –} Ver: https://www.colombianosune.com/ejes/servicios

^{54 –} Ver: https://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/movilidad-y-formacion

^{55 –} Resolución número 334 de 2014 del Ministerio de Trabajo y Resolución 1481 de 2014.

^{56 –} Establecidos en el artículo 18 del Decreto 2852 de 2013.

• Información sobre los requerimientos, trámites legales y administrativos para la obtención legal de los documentos migratorios que exigen estos países (pasaporte, visado y permiso de trabajo)

Estas agencias se encargan de los elementos de la pre-partida del migrante, pero por ley no tienen mayor incidencia en su proceso migratorio ni en el retorno, aunque se inste a algunos operadores (como las Cajas de Compensación Familiar – CCF) a que ayuden a la intermediación laboral de retornados, pero este proceso no está conectado con la función de intermediación laboral internacional, es decir, son dos procesos que se observan de manera independiente en la política pública.

CUADRO 2.

Prohibiciones y obligaciones que se deben informar a los usuarios de las agencias trasnacionales

- 1. No postularse en agencias de intermediación o colocación no registradas.
- 2. No tratar con agencias registradas sin órdenes de empleo.
- **3.** No tratar con ninguna persona que no sea el representante autorizado de una agencia registrada y autorizada especial para ofrecer servicios hacia el exterior.
- **4.** No entrevistarse o llevar documentación fuera de la dirección registrada de la agencia.
- 5. No pagar ningún dinero por la tarifa de colocación. Anunciar que se pueden generar algunos costos, pero que estos últimos sólo podrán ser asumidos por el demandante de mano de obra cuando se haya firmado contrato laboral, tales como: visado, pasaporte, impuesto de aeronuertos
- **6.** No dejarse engañar por folletos o anuncios que requieran contestación por correo o que soliciten pagos para procesar documentos.
- **7.** No tratar con centros de capacitación y agencias de viajes que prometan empleo en el extraniero.
- **8.** No aceptar visa de turista, pues esta es incompatible con la visa que autoriza la actividad y reconoce el contrato de trabajo.
- 9. No tratar con enganchadores de mano de obra.
- **10.** En caso de ser seleccionado, solicitar copia en el idioma español del contrato de trabajo.

Fuente: Resolución 1481 de 2014 del Ministerio del Trabajo.

3.1.3. Marco legal dirigido hacia el retorno laboral

En el año 2012 Colombia expidió la Ley Retorno (Ley 1565) con el objetivo de crear incentivos tributarios, aduaneros y financieros para los connacionales que quisieran retornar al país⁵⁷. El acompañamiento de las acciones a los retornados se estableció a través de Colombia Nos Une. Para recibir los beneficios la Ley estableció que las personas debían ser mayores de edad, acreditar una permanencia mayor a tres años en el exterior, no tener condenas vigentes en Colombia ni contra la administración pública, no tener más de doce meses en Colombia después de haber retornado y manifestar a la autoridad competente el interés de retornar al país. El primer paso es diligenciar el RUR, cuya postulación se analiza por la Comisión Intersectorial para el Retorno conformada por MRE y otras entidades de gobierno (ver Tabla 5). Es importante señalar que las personas pueden postularse a una de las varias modalidades de retorno⁵⁸:

- **Retorno solidario:** dirigido a colombianos víctimas del conflicto armado y personas en condiciones de pobreza extrema, en este caso, las acciones se articulan a través de la Unidad de Víctimas.
- Retorno humanitario o por causas especiales: encaminado a apoyar a connacionales que por alguna situación de fuerza mayor o causas especiales pongan en riesgo su integridad física, social, económica o personal y/o la de sus familiares, así como el abandono o muerte de familiares en el exterior. En los casos que un connacional que retorna padezca de alguna afección de salud o patología que requiera una atención médica inmediata, se realiza la articulación con la respectiva Secretaría de Salud para atender el paciente. Adicionalmente, se encuentra en implementación el Sistema Nacional de Atención Humanitaria al Retorno, en el cual se ejecuta un módulo de atención humanitaria para población en situación de vulnerabilidad y un componente de recuperación temprana para fortalecer la estabilización de la población retornada.
- **Retorno Productivo:** busca desarrollar y asesorar el emprendimiento en proyectos productivos, así como la orientación sobre las posibles fuentes de financiación a las cuales pueden aplicar de acuerdo con su perfil. Para lo anterior se puede acceder a la orientación y a las convocatorias vigentes del Fondo Emprender mediante las unidades de emprendimiento del SENA.

^{57 –} Ver acompañamiento al retorno: https://www.cancilleria.gov.co/footer/join-us/work/plan#:~:text=La%20Ley%20 1565%20de%202012.al%20retorno%20de%20los%20connacionales

^{58 –} Ver: https://www.cancilleria.gov.co/footer/join-us/work/plan#:~:text=La%20Ley%201565%20de%202012.al%20 retorno%20de%20los%20connacionales

• **Retorno Laboral:** busca permitir el acceso a orientación ocupacional y capacitación para mejorar las competencias laborales, a través del SPE. La Ley buscó que este sistema recopilara y compartiera la información de los buscadores de empleo, así como las vacantes. Dentro de los servicios básicos que reciben los migrantes que retornan está el análisis de perfiles, aptitudes, conocimientos, cualificación profesional, y orientación e información laboral. Cabe aclarar que en las entrevistas realizadas se pudo establecer que el apoyo al migrante laboral está muy poco desarrollado. El retorno laboral se retomó en la PIM como aquel que realiza el colombiano con el fin de recibir orientación e información de las rutas para emplear sus capacidades, saberes, oficios y experiencias de carácter laboral adquiridas en el exterior y en Colombia⁵⁹.

En el pilar 4 se describen las políticas implementadas para la población retornada en el país, las cuales están en un nivel de desarrollo incipiente.

3.2. FACILITANDO EL ACCESO: AYUDAS PARA LOS TRABAJADORES PARA ACCEDER AL MERCADO LABORAL INTERNACIONAL







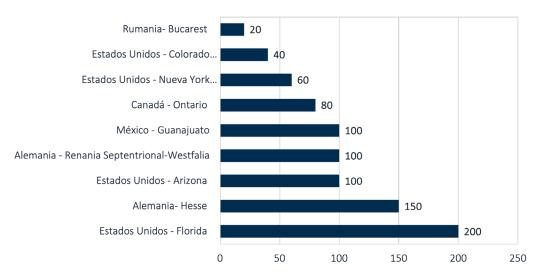


La facilitación en el acceso se refiere a la estrategia nacional para generar mejores emparejamientos en el mercado laboral que beneficien al trabajador migrante. Este pilar se refiere a los mecanismos que se disponen para la gestión del recurso humano, por lo que en este componente se encuentran las empresas de intermediación laboral, los análisis de demanda laboral, los sistemas de información, la facilitación en los gastos de viaje, la disminución en los costos de transacción y en las asimetrías de información. Una facilitación adecuada se basa en el conocimiento de los mercados y en la disposición de políticas, planes y proyectos articulados entre sí, que faciliten el acceso a puestos de trabajo adecuados según las cualificaciones, expectativas y proyecto de vida de las personas migrantes.

^{59 –} Ley 2136 de 2021, artículo 29, capítulo IV.

3.2.1. El rol de las ATE

Figura 9. Número de vacantes en otros países registradas por la APE-SENA (enero, 2024)



Fuente: Cálculos propios basados en la información de la Agencia Pública de Empleo del SENA⁶⁰.

La principal herramienta institucional para acceder a los mercados internacionales son las ATE. La agencia de mayor trayectoria en Colombia que presta los servicios de gestión y colocación trasnacional es la Agencia Pública de Empleo (APE) del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Al momento de elaboración de este reporte, la APE estaba ofertando 860 vacantes a nivel internacional en múltiples sectores productivos en países como Alemania, Estados Unidos, Irlanda, Rumania, Canadá y México⁶¹, 46,5% de las ofertas estaban dirigidas a Estados Unidos. El trabajo de la APE se concentra en la preselección de los candidatos quienes se inscriben a través de la página Web de la Agencia⁶², proceso que no tiene ningún costo ni para la oferta (postulados) ni para la demanda (empresas). Las hojas de vida son evaluadas directamente por las empresas demandantes quienes, cabe resaltar, son las que contactan a la APE pues esta no realiza análisis de demanda laboral. La mayor articulación institucional se da con el MRE a quien se envía la información de las empresas para ser validada por la embajada y consulados correspondientes para tener certeza de su existencia y legalidad. A pesar de que en estricto sentido debería estar articulada con la SPE, en la práctica la APE funciona en paralelo, aunque regulada por la SPE. Una fortaleza de la APE es que al pertenecer al SENA puede apoyar en la formación de competencias de acuerdo con los requerimientos de las empresas, siempre que estas así lo requieran, sin embargo,

^{60 –} Cartelera de vacantes. SENA: https://agenciapublicadeempleo.sena.edu.co/spe-web/spe/cartelera

⁶¹⁻Tomado de: https://agenciapublicadeempleo.sena.edu.co/Paginas/10-000-vacantes-disponibles-en-Colombia-y-el-exterior-para-conmemorar-el-D%C3%ADa-Internacional-de-los-Trabajadores.aspx

^{62 –} Ver: https://agenciapublicadeempleo.sena.edu.co/

no participa en el acompañamiento al migrante cuando está en otro país, pero sí tiene dentro de sus funciones apoyar al retornado en su proceso de inserción al mercado laboral, aunque como se mencionó, se percibe que son procesos inconexos que lleva la entidad.

CUADRO 3.

Acuerdo de Flujos Migratorios entre Colombia y España

Otro ejemplo del trabajo que viene haciendo el SENA en colocación de empleo transnacional, es a través del Acuerdo de Flujos Migratorios Laborales firmado entre España y Colombia en 2001. Este acuerdo ha tenido un énfasis en los procesos de migración circular de trabajadores en el sector de agricultura, con la participación en la iniciativa de movilidad laboral de Gestión Colectiva de Contratación en el País de Origen, con permisos de trabajo temporales de hasta 9 meses. De acuerdo con datos del Ministerio de Trabajo de España, entre 2003 y 2009, Colombia obtuvo un poco más de 10.000 permisos de tra-

bajo estacional (López-Sala, y otros, 2016). A partir de la Gran Recesión en el 2008, la participación en el acuerdo a disminuyo significativamente. Sin embargo, desde el año 2023 se ha reactivado la participación, lográndose la colocación de más de 2.600 vacantes según datos del SENA, fundamentalmente en el sector de agricultura, aunque también se han tenido algunas vacantes de salvavidas y enfermeros/as. De otra parte, el SENA también viene desarrollando alianzas con el Gobierno de Quebec en Canadá, Polonia, Austria, entre otros.

Adicionalmente, el país cuenta con tres ATE y tres bolsas de empleo registradas, además del servicio prestado por la APE del SENA⁶³. Las bolsas de empleo que actúan de manera regular en el país están asociadas a tres universidades-Los Andes, La Sabana y Cooperativa de Colombia- cuyas ofertas de empleo se destinan exclusivamente a sus estudiantes y egresados. Las otras entidades son las ATE, entre las que se destacan las CCF⁶⁴, quienes son actores llamados a participar activamente en la gestión internacional del empleo debido a que son entidades que operan a nivel local. Sin embargo, en la actualidad sólo una CCF participa del proceso de intermediación laboral hacia el

^{63 –} Resolución 1481 de 2014. Parágrafo. Artículo 2.

^{64 –} Las CCF son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro que desarrollan actividades de seguridad social, dentro de las cuales se encuentran el reconocimiento del subsidio familiar, las prestaciones por desempleo y los programas de servicios sociales para sus afiliados, dentro del orden de prioridades señalado por la ley. El subsidio familiar es una prestación social pagadera en dinero, especie y servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo, y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad (LEY 21 DE 1982). Las CCF reciben los aportes parafiscales del 4% pagados por los empleadores y por las cooperativas de trabajo asociado y perciben ingresos de otras fuentes, cuya destinación corresponde a los fines de ley, en armonía con la naturaleza corporativa que les corresponde (DECRETO 1053 DE 2014).

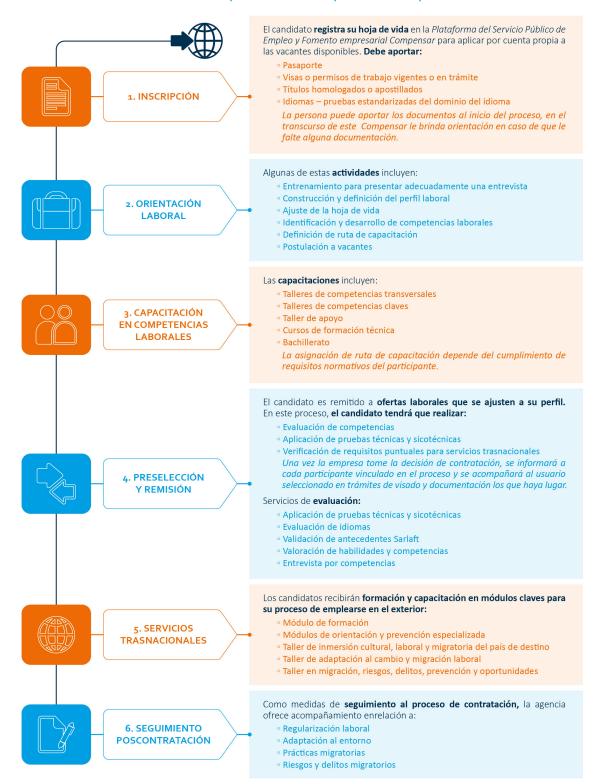
exterior (Compensar⁶⁵) y otra se encuentra en proceso de certificación (Confama⁶⁶). En las entrevistas realizadas para este diagnóstico se pudo evidenciar que las agencias avanzan lentamente hacia la creación de mecanismos de cooperación entre ellas debido a las dificultades para encontrar el personal calificado por los empleadores internacionales y los altos costos que implica la intermediación laboral.

El rol de las CCF puede ser notable dentro del sistema de migración laboral que se conforme. En las entrevistas se pudo constatar que las CCF están desarrollando estrategias de gestión y colocación teniendo en cuenta los elementos de la pre-partida, el acompañamiento al migrante, y su proceso de retorno. Es de resaltar la ruta de empleabilidad que está diseñando Compensar para que las personas puedan acceder a los servicios de la agencia (Ilustración 3) la cual incluye servicios de inscripción, orientación laboral, capacitación en competencias laborales, preselección y remisión, servicios trasnacionales y seguimiento a la post-contratación, aunque las agencias se encuentran limitadas por las funciones tácitas establecidas en la Resolución 1481 de 2018 que las regula. Adicionalmente, dado que este proceso con las CCF es relativamente reciente, seria deseable que la SPE y la APE brinden acompañamiento técnico a las CCF aprovechando su larga trayectoria.

 $⁶⁵⁻Ver:\ https://corporativo.compensar.com/agencia-empleo/agencia-trasnacional$

 $⁶⁶⁻Ver: https://www.comfama.com/servicio-de-empleo/empresas/?gclid=CjwKCAjw-7OlBhB8EiwAnoOEk33ZTj0aOHsplAWPCOmYBCQ9GTReiE_YlenHfLV2b7iztsZ37-HX5xoCJPcQAvD_BwE$

Figura 10. Ruta de servicios de la Agencia Trasnacional para buscar empleo de Compensar



Fuente: Agencia de empleo Trasnacional Compensar⁶⁷ (2023).

^{67 –} Ver: https://corporativo.compensar.com/agencia-empleo/agencia-trasnacional

Un proceso interesante que involucra a las CCF y al SENA es el convenio mutuo de colocación firmado en el año 2021 por la Unidad del SPE y la Agencia Federal de Empleo de Alemania denominado TEAM (Trabajadores Especializados para Alemania). El objetivo del convenio es emplear trabajadores colombianos cualificados en un empleo en Alemania, para lo cual, la Agencia Federal de Empleo Alemana (BA por sus siglas en alemán) se encarga de buscar empleadores en Alemania, certificando su existencia legal y verificando las condiciones de trabajo para las personas migrantes. La agencia sirve de canal de comunicación durante el proceso y acompaña las entrevistas, por ejemplo, en aquellas que requieren traducción. Las personas seleccionadas están exoneradas de comisiones y gastos, teniendo otras ventajas adicionales como la financiación completa del curso de alemán que asegure alcanzar el nivel requerido por la empresa (A2 o B1) y el examen del nivel de idioma hasta dos veces, un auxilio económico por 400 euros mensuales desde el inicio del curso hasta el viaje a Alemania, y acompañamiento en el trámite de la visa de trabajo⁶⁸. Los trabajadores seleccionados tienen un contrato de trabajo durante el proceso de homologación del oficio en Alemania, contando con un acompañamiento básico en el proceso. Luego de la homologación, el trabajador migrante recibe un contrato a término indefinido. El programa también aspira a brindar la posibilidad de reunificación familiar y de permanencia ilimitada en Alemania. La SPE con sus agencias trasnacionales, realizan todo el proceso de preselección de candidatos que son evaluados por la agencia alemana. Con Alemania, Colombia sigue avanzado en una colaboración integral en materia de migración, retorno y movilidad. Otro de los ejemplos es el proyecto ProRecognition, que gestiona la Cámara Colombo-Alemana, donde se busca la homologación de títulos profesionales y vocacionales para trabajar en Alemania. El Banco Mundial, con el apoyo de la BA y la SPE se encuentran realizando un estudio cualitativo sobre la percepción de los migrantes y empleadores sobre este proyecto piloto.

Figura 11. Proyecto TEAM

EL PROYECTO TEAM EN UN VISTAZO



Iniciado en 2021 entre la Agencia Federal de Empleo (BA) y la Unidad de Servicio Público de Empleo (SPE) para promover la movilidad laboral segura y ordenada de trabajadores cualificados colombianos a Alemania.



PROFESIONES INCLUIDAS

- Tecnólogo en electricidad industrial
- Tecnólogo en **telecomunicaciones**
- Tecnólogo en producción agrícola
- · Licenciado en educación infantil
- Licenciado en educación preescolar
- Tecnólogo en **automatización de sistemas mecatrónicos**
- Técnico en carpintería metálica
- Enfermero profesional



COHORTES DESDE 201

- Más de 400 participantes
- 269 en preparación para emigrar
- **82 empleados** en Alemania
- **2 regresaron** a Colombia

Fuente: Elaboración propia con base en la Unidad Especial del Servicio Público de Empleo (2024).

3.2.2. Mecanismos de monitoreo de la demanda laboral internacional y la oferta

En Colombia las estrategias para la movilidad laboral internacional no están acompañadas de análisis de demanda, no se encuentran conectadas con un análisis interno de la mano de obra migrante o de sus implicaciones para el mercado laboral interno. El monitoreo de las vacantes es difícil debido a que el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo-SISE- no cuenta con información pública de la gestión y colocación de estas agencias, pese a que por ley estas entidades están obligadas a presentar informes estadísticos sobre la gestión y colocación de mano de obra en el extranjero, brindar información de edad, sexo y ciudad de origen del migrante, duración del contrato, ocupación u oficio de la persona, cargo que desempeñe, el lugar o destino donde presta el servicio (ciudad-país) y la actividad económica del empleador⁶⁹. En las entrevistas realizadas también se evidenció que el SISE no cuenta con los campos necesarios para la preselección de los potenciales migrantes de acuerdo con las ofertas requeridas por los países, por lo que flexibilizar la plataforma SISE, atendiendo a los requerimientos internacionales, sería un buen punto de partida en materia de información que permitiría mejorar la gestión de las agencias trasnacionales, al ser una plataforma integrada para la gestión del recurso humano. También se evidenció que en este momento no hay análisis de demanda laboral internacional como pueden ser análisis de potenciales formaciones que requieran países con envejecimiento demográfico, ni seguimiento a la oferta, como el número de migrantes colocados según sus competencias o posiciones ocupacionales, necesidades de entrenamiento o reentrenamiento, niveles de selección positiva o negativa, entre otros.

Una mirada a las necesidades de mano de obra en los países hegemónicos receptores de migrantes colombianos brinda luces sobre los mecanismos que podrían implementarse para aprovechar la migración laboral como fuente de empleo. Por ejemplo, en Estados Unidos se estima que entre 2021 y 2031 los asistentes de cuidado personal y de salud en el hogar crecerán en 924 mil empleos, los cocineros en 459 mil empleos y los desarrolladores de software en 370 mil empleos (BLS, 2021). Según el Departamento de Estadísticas Laborales de Estados Unidos, entre 2021 y 2031 las 30 ocupaciones de más rápido crecimiento requerirán 2,5 millones de personas, con un crecimiento en el empleo del 28,5%, aunque evidentemente parte será suplida por el mercado interno y parte puede ser atendida por la población migrante. Si se tiene en cuenta en esta clasificación el nivel educativo, se encuentra que dentro de las ocupaciones sin ninguna credencial educativa los cocineros crecerán en 459 mil empleos, con un crecimiento de 36,6% y un salario medio anual de 30.000 dólares (precios del año 2021). Los asistentes de cuidado personal y de salud en el hogar emplearon en el año 2021 3,3 millones de personas y se estima un crecimiento de 924 mil empleos para el año 2031. Estas ocupaciones requieren como mínimo tener un grado de bachiller, pero ninguna experiencia laboral previa. Dentro de las ocupaciones con licenciatura, los desarrolladores de software son los de mayor crecimiento con 970 mil empleos proyectados para el año 2031 y con nivel de maestría, se requerirán 112

^{69 –} Resolución 1481 de 2014. Artículos 9 y 11.

mil enfermeras practicantes, las cuales tuvieron un salario medio en 2021 de 120 mil dólares anuales. Dentro del mayor grado de estudio, que se refiere a doctorado, se encuentran los profesores de especialidades de la salud, los cuales tienen un crecimiento proyectado de 59 mil empleos equivalentes a un crecimiento del 24%⁷⁰.

Tabla 6. Estados Unidos: ocupaciones de mayor crecimiento en 2021 y proyectadas a 2031 (número en miles) (tabla continúa)

Experiencia laboral en la ocupación relacionada	Nombre de las ocupaciones según educación típica ne- cesaria para ingresar	Empleos 2021	Empleos 2031	Variación en el empleo 2021-31	Cambios porcen- tuales en el empleo 2021-31	Salario anual promedio 2021 ⁽¹⁾
	Sir	credencial	educativa fo	rmal		
Ninguno	Cocineros, restaurante	1.255,6	1.715,6	459,9	36,6%	\$ 30.010
Ninguno	Taxistas	128,5	165,1	36,6	28,5%	\$ 29.310
Ninguno	Ujieres, asistentes de vestíbulo y boleteros	63,2	88,8	25,6	40,5%	\$ 24.440
Ninguno	Peones, petróleo y gas	37,3	45,9	8,6	23%	\$ 38.920
Ninguno	Atletas y competidores deportivos	15,8	21,5	5,7	35,7%	\$ 77.300
Ninguno	Bailarines	6,2	7,7	1,5	24,5%	n.d.
Menos de 5 años	Proyeccionistas de películas	2	2,8	0,8	40,3%	\$ 29.350
	Diploma de	e escuela se	cundaria o s	u equivalente	2	
Ninguno	Asistentes de cuidado personal y de salud en el hogar	3.636,9	4.560,9	924	25,4%	\$ 29.430
Ninguno	Cuidadoras de animales	290,7	377,6	86,9	29,9%	\$ 28.600
Ninguno	Trabajadores de servicios y cuidados personales, todos los demás	104,4	130,4	26	24,9%	\$ 29.610
Ninguno	Entrenadores de animales	52,9	67,2	14,3	27,1%	\$ 31.280
Ninguno	Instaladores de energía solar fotovoltaica	17,1	21,7	4,6	27,2%	\$ 47.670
Ninguno	Árbitros, árbitros y otros funcionarios deportivos	13,2	17,4	4,2	31,7%	\$ 35.860

⁷⁰⁻BLS (2022). Table 1.3 Fastest growing occupations, 2021 and projected 2031: https://www.bls.gov/emp/data/occupational-data.htm

Experiencia laboral en la ocupación relacionada	Nombre de las ocupaciones según educación típica ne- cesaria para ingresar	Empleos 2021	Empleos 2031	Variación en el empleo 2021-31	Cambios porcen- tuales en el empleo 2021-31	Salario anual promedio 2021 ⁽¹⁾
Ninguno	Coreógrafos	6,3	8,1	1,9	29,7%	\$ 42.700
5 años o más	Asistentes de espectáculos y trabajadores relacionados, todos los demás	4,7	5,8	1,1	23,2%	\$ 24.170
	Sin r	econocimie	nto postsecu	ındario		
Ninguno	Técnicas de servicio de aerogeneradores	11,1	16,1	4,9	44,3%	\$ 56.260
		Licer	ciatura			
Ninguno	Desarrolladores de software	1.425,9	1.796,5	370,6	26%	\$ 120.730
Ninguno	Gerentes de servicios médicos y de salud	480,7	616,9	136,2	28,3%	\$ 101.340
Ninguno	Analistas de seguridad de la información	163	219,5	56,5	34,7%	\$ 102.600
Ninguno	Logísticos	195	249,1	54,1	27,7%	\$ 77.030
Ninguno	Científicos de datos	113,3	153,9	40,5	35,8%	\$ 100.910
Menos de 5 años	Desarrolladores Web	95,3	124,1	28,9	30,3%	\$ 77.030
Menos de 5 años	Analistas de investigación de operaciones	104,2	128,3	24,2	23,2%	\$ 82.360
		Ma	estría			
Ninguno	Enfermeras practicantes	246,7	359,4	112,7	45,7%	\$ 120.680
Ninguno	Asistentes Médicos	139,1	177,5	38,4	27,6%	\$ 121.530
Ninguno	Estadísticos	34,2	45,3	11,2	32,7%	\$ 95.570
Ninguno	Epidemiólogos	8,6	10,9	2,2	25,8%	\$ 78.830
Doctorado o grados profesionales						
Menos de 5 años	Profesores de especialidades de la salud, postsecundaria	246,7	306,1	59,4	24,1%	\$ 102.720

Experiencia laboral en la ocupación relacionada	Nombre de las ocupaciones según educación típica ne- cesaria para ingresar	Empleos 2021	Empleos 2031	Variación en el empleo 2021-31	Cambios porcen- tuales en el empleo 2021-31	Salario anual promedio 2021 ⁽¹⁾
		Grado	asociado			
Ninguno	Asistentes de fisioterapeuta	96,5	122,1	25,6	26,5%	\$ 61.180
Ninguno	Asistentes de terapia ocupacional	43,4	54,5	11	25,4%	\$ 61.730
	ocupaciones ados Unidos	158.134,7	166.452,1	8.317,4	5,3%	\$ 45.760

Fuente: Departamento de Estadísticas Laborales de Estados Unidos, Fastest growing occupations 2021 and projected 2031 y Occupational projections, (2021-31) and worker characteristics (2022).

En España por otra parte, las actividades que pueden presentar un crecimiento a corto plazo pertenecen a los sectores de industria y servicios, al contrario de lo que se prevé en agricultura y construcción. Según el Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público Estatal (SEPE), el empleo en España llegó a 21.246 mil personas en 2023, de las cuales el 76,3% se concentran en servicios, el 13,3% en construcción, el 6,6% en industria y el restante 3,6% en agricultura⁷¹. En relación con las ocupaciones con mejor proyección, el SEPE prevé que los servicios de comidas y bebidas tendrán la mejor dinámica dado que representan el 12,93% de la contratación, seguido de comercio con el 7,18% y los servicios de edificios y actividades de jardinería con el 3,97%. El informe Tendencias de Empleo en España 2024⁷² muestra los desajustes en el mercado laboral, señalando que según el pronóstico del Centro Europeo para el Desarrollo y la Formación Profesional (CEDEFOP por sus siglas en inglés), en el año 2025 se requerirá un 37% de personas de alto nivel de cualificación, 50% de trabajadores con cualificación media y un 14% de personal con cualificación de niveles bajos. Por ejemplo, existen unas 120.000 vacantes de personal cualificado en el ámbito tecnológico difíciles de cubrir. El informe señala que las ocupaciones más difíciles de cubrir son aquellas de nivel medio, que requieren una formación profesional de nivel medio y superior, mientras que hay un exceso de alrededor del 40% en mano de obra de menor cualificación. El informe señala que se está buscando flexibilizar las condiciones de trabajo de los extranjeros para cubrir las vacantes, así como recuperar a las personas que se han ido a trabajar al exterior⁷³. Tal como se mencionó anteriormente, parte de estas ocupaciones serán atendidas por la oferta interna, pero también son una oportunidad para que otros países puedan atender esta demanda.

^{71 –} SEPE (2024). Tendencias del Mercado de Trabajo en España 2024. Pág. 11.

^{72 –} Ibid. Pág. 61.

^{73 –} Ibid. Pág. 41.

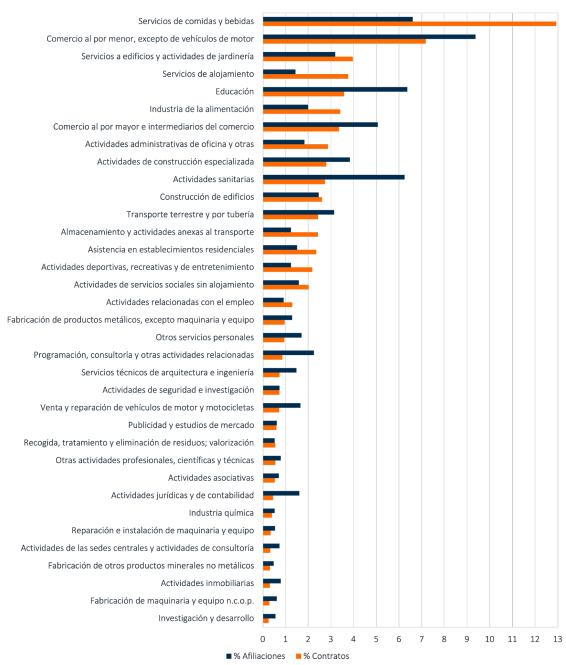


Figura 12. España: actividades con mejores perspectivas para el empleo* (2023)

Fuente: Elaborado por el Observatorio de las Ocupaciones del SEPE a partir de los datos del SISPE: Contratos total anual 2023, y del MISSM: Trabajadores afiliados a la Seguridad Social, 31 de diciembre de 2023.

*Ordenadas según peso de la contratación sobre total (CNAE). Tomado de Tendencias del Mercado de Trabajo en España, 2024. Observatorio de las ocupaciones.

Tabla 7. Ocupaciones cuyas vacantes presentaron mayor dificultad de cobertura - España (2023)

Sector Agrario	Sector Construcción
 Operadores de maquinaria agrícola móvil Peones agrícolas (excepto en huertas, invernaderos, viveros y jardines) Peones agrícolas en huertas, invernaderos, viveros y jardines Peones agropecuarios Peones ganaderos Trabajadores cualificados en actividades agrícolas (excepto en huertas, invernaderos, viveros y jardines) Trabajadores cualificados en actividades forestales y del medio natural Trabajadores cualificados en actividades ganaderas de ovino y caprino Trabajadores cualificados en actividades ganaderas de vacuno Trabajadores cualificados en huertas, invernaderos, viveros y jardines 	 Albañiles Aplicadores de revestimientos de pasta y mortero Carpinteros (excepto ebanistas) Electricistas de la construcción y afines Encofradores y operarios de puesta en obra de hormigón Escayolistas Fontaneros Montadores-instaladores de placas de energía solar Operadores de grúas, montacargas y de maquinaria similar de movimiento de materiales Otros trabajadores de las obras estructurales de construcción no clasificados bajo otros epígrafes Peones de la construcción de edificios Supervisores de la construcción Técnicos en construcción
Sector Industria	Sector Servicios
 Ajustadores y operadores de máquinas-herramienta Chapistas y caldereros Matarifes y trabajadores de las industrias cárnicas Mecánicos y ajustadores de maquinaria agrícola e industrial Mecánicos y ajustadores de vehículos de motor Mecánicos y ajustadores de vehículos de motos Mecánicos-instaladores de refrigeración y climatización Panaderos, pasteleros y confiteros Soldadores y oxicortadores Trabajadores de la fabricación de herramientas, mecánico-ajustadores, modelistas, matriceros y afines 	 Camareros asalariados Cocineros asalariados Conductores asalariados de camiones Enfermeros especializados (excepto matronas) Enfermeros no especializados Mecánicos y ajustadores de vehículos de motor Médicos de familia Personal de limpieza de oficinas, hoteles y otros establecimientos similares Vendedores en tiendas y almacenes

Fuente: Tomado de Tendencias del Mercado de Trabajo en España (2023). Observatorio de las ocupaciones. En Canadá las ocupaciones de mayor crecimiento proyectadas al año 2028, al igual que en Estados Unidos, son profesionales en enfermería, asistentes de soportes en servicios de salud y técnicos en salud⁷⁴. De acuerdo con el Sistema Canadiense de Proyecciones Ocupacionales (COPS) con corte a junio del año 2022, las ocupaciones de menor crecimiento serán las que no requieren años de educación, probablemente por ser susceptibles de automatización como, por ejemplo, soportes de ventas, trabajadores en procesos manufactureros o ayudantes de construcción. Las ocupaciones de soporte en oficinas, que requieren título de bachiller tendrán un crecimiento negativo, contrario a los asistentes en servicios de salud y ocupaciones relacionadas con el transporte y operaciones de maquinaria pesada. Entre las ocupaciones que requieren título post secundario, se destacan los técnicos en salud, los para-profesionales en servicios legales y de educación y técnicos en arte, cultura, recreación y deportes. Entre los profesionales con educación superior, se destacan los profesionales en enfermería, profesionales en salud y en ciencias naturales y aplicadas.

Servicios de apoyo y otros servicios n.c.p. [67] Asistencia en ventas [66] Auxiliares de oficios, trabajadores de la construcción y afines [76] Frabajadores de la recolección, el paisajismo y los recursos naturales [86] No requiere título Trabajadores en el procesamiento de manufacturas y servicios públicos [96] Asistencia en el apovo de los servicios de salud [34] Representantes de ventas y vendedores - Comercio mayorista y minorista [64] Operación de transporte y equipo pesado, y mantenimiento relacionado [75] Representantes de servicios y otros servicios a clientes y personal [65] Otros instaladores, reparadores y prestadores de servicios y manipuladores de materiales [74] Diploma de Proveedores de atención y apoyo educativo, legal y de protección pública [44]

Ensambladores en la industria manufacturera [95]

Operadores de máquinas de procesamiento y fabricación, y trabajadores de producción relacionados [94] secundario Seguimiento de la distribución y coordinación de la programación [15] Trabajadores en la agricultura de recursos naturales y producción relacionada [84] Asistentes en servicios jurídicos, sociales, comunitarios y educativos [42] Administrativos financieros, de seguros y relacionados con la empresa [13] Supervisores de ventas al por menor y de servicios especializados [62] Técnicos en salud [32] Supervisores de servicio y servicios especializados [63] Técnicos en arte, cultura, recreación y deporte [52] Certificado Técnicos relacionados con las ciencias naturales y aplicadas [22]
Supervisores administrativos y financieros, y administrativos [12]
Ocupaciones en servicios de protección pública de primera línea [43] postsecundario Mantenimiento y operaciones comerciales de equipos [73] Supervisores de procesamiento, fabricación y servicios públicos, y operadores de control central [92]
Operaciones eléctricas industriales y de construcción [72]
Supervisores y técnicos en recursos naturales, agricultura y producción relacionada [82] Profesional en enfermería [30] Gerencia intermedia especializada [1-05] Profesional en negocios y finanzas [11] Profesional en servicios educativos [40] Profesional en salud (excepto enfermería) [31] Educación Profesional en ciencias naturales y aplicadas [21] Profesional en derecho y servicios sociales, comunitarios y gubernamentales [41]
Gerencia intermedia en comercio, transporte, producción y servicios públicos [7-09]
Gerencia intermedia en comercio minorista y mayorista, y atención al cliente [06] superior Profesional en arte y cultura [51] 20.000 40.000 Crecimiento del empleo por ocupación

Figura 13. Canadá: crecimiento del empleo proyectado a 2028 como porcentaje de las ocupaciones - Sistema Nacional de Ocupaciones (NOC) a 2 dígitos

Fuente: Banco Mundial (2022). Aristizabal, D. Data analysis for a rapid assessment of sought-after occupations in United States and Canada.

^{74 –} Este análisis se soporta en la investigación de Aristizabal. D. (2022). Data analysis for a rapid assessment of sought-after occupations in United States and Canada. Consultoría Banco Mundial. Documento interno de trabajo del grupo de Protección Social del Banco Mundial.

El entendimiento de estas necesidades reduce el riesgo de selecciones negativas, es decir, malos ajustes en el mercado laboral que aumenten el riesgo de procesos migratorios fallidos. Si bien es importante reconocer que la migración no forzada parte de una decisión individual, las medidas tendientes a disminuir la información asimétrica generan mejores emparejamientos y retornos de la migración. De otra parte, estas cifras deben también analizarse a la luz de las necesidades que tiene Colombia en cuanto a demanda de ocupaciones y habilidades y sus implicaciones para el mercado laboral interno.

3.3. FORTALECIENDO EL ACCESO: FORTALECIMIENTO DE LA PROTECCIÓN LABORAL DE LOS MIGRANTES









El fortalecimiento en el acceso se refiere a la disminución de los riesgos asociados al proceso migratorio que involucren el bienestar y la protección social del migrante⁷⁵. Buenos sistemas migratorios deben buscar oportunidades que tengan un balance entre la movilidad y la protección de las personas, minimizando los riesgos asociados a trabajar en mercados laborales internacionales⁷⁶. Las medidas contempladas en este escenario tienen que ver con el apoyo a través de agregados laborales o mecanismos que permitan brindar orientación en relación con derechos laborales, documentación, así como medidas que extiendan la protección social para el migrante y sus familias, permitan el retorno en el momento deseado, y fortalezcan las redes del país en el exterior como apoyo a la integración en los países de destino.

3.3.1. El rol de Colombia Nos Une para la integración de los colombianos en el exterior

El MRE a través de Colombia Nos Une ofrece ferias de servicios en los consulados donde reúnen la oferta institucional del Gobierno Nacional siendo el principal mecanismo de diálogo con los connacionales en el exterior. Las ferias internacionales

^{75 –} Banco Mundial (2018).

^{76 –} Banco Mundial (2018), pág. 25.

son un canal de diálogo en las cuales se presentan iniciativas para la inserción laboral, el emprendimiento, la afiliación al sistema de pensiones y la adquisición de vivienda en Colombia, posibilidades de ahorro, oferta educativa y la atención para las víctimas del conflicto armado⁷⁷. Desde el año 2012 se han llevado a cabo 24 ferias cobijando a 79 mil personas, poco más de 1% del stock de colombianos en el exterior. En estos espacios también se presentan muestras culturales, servicios de atención en salud gratuitos, servicios consulares, oportunidades para el retorno, entre otros. En relación con la gestión y colocación de empleo, el MRE se enlaza con la APE del SENA, pero no existe mayor documentación del resultado de esta articulación ni los programas desarrollados específicamente en el marco de esta coordinación interinstitucional.

CUADRO 4.

Entidades participantes de la feria de servicios para colombianos en el exterior

- 1. Cámara Colombiana de la Construcción Camacol
- 2. Fondo Nacional del Ahorro
- 3. Colpensiones
- 4. Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales UGPP
- 5. DIAN
- 6. SENA
- 7. Entidades financieras
- 8. Asociaciones de Colombianos
- 9. Programa Colombia Nos Une
- 10. Migración Colombia
- 11. Red Vuelve (previsión exeguial)

Fuente: Información publicada en la página Colombia Nos Une.

3.3.2. Mecanismos de protección social para el migrante laboral

La protección al migrante laboral está contemplada en el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo⁷⁸ y se da a través del Sistema de Subsidio Familiar. Este sistema está operado y administrado por las CCF, cubre a las familias de los migrantes en

^{77 –} Ver: https://www.colombianosune.com/ejes/sistema-de-servicios-para-colombianos/ferias-colombianos 78 – Decreto 1072 de 2015.

Colombia y busca generar estrategias de protección para el momento del retorno. El Subsidio Familiar es una prestación social que se paga en dinero, especie y servicios y que tiene como objetivo aliviar las cargas familiares de los trabajadores de bajos recursos. En sí es un mecanismo de compensación del salario que pagan los empleadores, con posibilidad de afiliación para los trabajadores independientes, para que los trabajadores cuenten con ciertos beneficios para sus familias. En el caso de los trabajadores migrantes, estos pueden afiliarse de manera opcional e independiente al Sistema de Subsidio Familiar e incluir a su grupo familiar residente en Colombia, con un porcentaje de cotización del 2% sobre el ingreso base de cotización declarado en la afiliación a las CCF. El trabajador y sus familias pueden acceder a todos los servicios del sistema del subsidio familiar, salvo a la cuota monetaria que se recibe por cada hijo o hija en etapa escolar y a las prestaciones de protección al cesante. Adicionalmente, las CCF deben promover la ejecución de programas y servicios sociales para las familias de los colombianos residentes en el exterior⁷⁹.

También existen mecanismos para realizar aportes a pensión en Colombia a través de la acción conjunta del Ministerio de Trabajo, las CCF y las administradoras de pensiones. Estas entidades deben promover la afiliación a pensión de los colombianos en el exterior y sus familias en Colombia realizando la capacitación, divulgación y el acompañamiento necesario para tal fin; especialmente cuando no hay convenios de seguridad social entre el país de origen y el de destino, como el que hay entre Colombia y España, y otros países con el convenio Iberoamericano de seguridad social. En este sentido, se pueden realizar aportes voluntarios al sistema pensional en Colombia, sin necesidad de realizar aportes a la Salud, mientras que para cualquier trabajador colombiano es obligatorio aportar a ambos sistemas conjuntamente. El mecanismo de aportes se hace a través de la Planilla Integrada de Liquidación de aportes (PILA) de acuerdo con las directrices del Ministerio de Salud quien es el operador del sistema. En una planilla o pago, se pueden realizar los aportes al sistema de pensiones, al sistema de salud en Colombia y afiliarse al sistema del subsidio familiar.

En relación con la afiliación al sistema de salud, los colombianos tienen la potestad de mantenerse en el sistema mientras estén afuera y retomar el servicio una vez retornen. El artículo 59 del decreto 806 de 1998 señala que los colombianos que residan temporalmente en el exterior pueden interrumpir los aportes a la salud, sin perder la antigüedad ni estar obligados a pagar los periodos por los cuales se interrumpe la cotización. Una vez los afiliados regresen al país, deben comunicar su regreso a la Empresa Prestadora de Salud (EPS) y aportar un punto de solidaridad por todo el tiempo que se estuvo fuera del país⁸⁰. Lo que ocurre en la práctica es que algunos colombianos siguen realizando sus cotizaciones al sistema y viajan desde los países de residencia a realizar-se tratamientos en Colombia dada la favorabilidad en costos frente a otros sistemas de

^{79 –} Artículo 2.2.6.8.1.5. Programas especiales para los afiliados.

^{80 –} Ver: https://www.colombianosune.com/ejes/sistema-general-de-salud#:~:text=Los%20colombianos%20en%20el%20exterior%20no%20est%C3%A1n%20obligados%20a%20cotizar.realizar%20aportes%20a%20la%20Salud

salud o en las coberturas privadas que deban cubrir con gasto de bolsillo en los otros países, por ejemplo, en tratamientos odontológicos⁸¹. Sin embargo, no existe la opción de cubrir al grupo familiar (que se queda en el país) mientras el emigrante está en el exterior lo que pone al trabajador y a su familia en una condición de vulnerabilidad.

Respecto a la portabilidad de la seguridad social, Colombia ejecuta a través de Colpensiones cinco convenios internacionales (Argentina, Chile, Ecuador, España y Uruguay) que permiten sumar los tiempos cotizados a pensión en otros países con los aportes realizado en Colombia⁸². Los convenios establecen los mismos derechos y obligaciones para efectos de obtener una prestación económica que les permita afrontar las contingencias derivadas de los riesgos originados de la vejez, invalidez y muerte⁸³. Adicionalmente, en el año 2021, Colombia aprobó el "Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)" que amplía el beneficio a los colombianos residentes en un país iberoamericano⁸⁴. El convenio facilita los canales de migración regular con miras a reducir la vulnerabilidad, garantizando el principio de igualdad de trato con los nacionales de los Estados que hacen parte del convenio y que se propenda por el aumento del número de pensionados⁸⁵.

Como se mencionó anteriormente, una vez la población decide retornar, la APE y las agencias del SPE son las principales aliadas para mejorar la inserción laboral. Dentro de sus ofertas se encuentra el análisis de perfiles, aptitudes, conocimientos, cualificación profesional y orientación laboral de la población retornada. La atención se brinda en los Centros de Referenciación y Oportunidad para el Retorno (CRORE), los cuales tienen como objetivo atender, orientar y referenciar- con el apoyo de entidades locales y departamentales- las solicitudes de los colombianos que retornan al territorio nacional, familias de migrantes colombianos y connacionales que estén interesados en viajar o radicarse en el exterior. En la actualidad funcionan doce Centros en los departamentos de Antioquia, Arauca, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Cesar, Nariño, Norte de Santander, Eje Cafetero, Santander, Valle del Cauca y La Guajira⁸⁶. En general la acciones alrededor de los Centros son de corto alcance, requieren de mayor coordinación interinstitucional y una articulación conceptual que conciba a la migración más allá de la atención prioritaria de carácter humanitario.

^{81 –} De acuerdo con las cifras de afiliados al régimen contributivo del Ministerio de Salud y Protección Social https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Regimensubsidiado/Paginas/coberturas-del-regimen-subsidiado.aspx y las cifras de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida del DANE del 2022 sobre afiliación, se presentan diferencias de alrededor de 600.000 afiliados, que podría corresponder en parte a personas residentes en el exterior.

^{82 –} Ver: https://www.colpensiones.gov.co/exterior/publicaciones/3649/convenios-internacionales/

 $⁸³⁻Ver: \ https://oiss.org/congreso-de-colombia-a prueba-proyecto-de-ley-del-convenio-multilateral-iberoamerican ode-seguridad-social-cmiss/$

^{84 –} Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁸⁵⁻Ver: https://www.mintrabajo.gov.co/prensa/comunicados/2021/junio/colombianos-que-trabajen-en-el-exterior-podran-sumar-cotizaciones-para-pension

 $⁸⁶⁻Ver:\ https://www.colombianosune.com/ejes/retorno/oficinas-de-atencion-al-migrante$

En resumen, como se evidencia, Colombia cuenta con un conjunto de políticas de protección al migrante, que podrían robustecerse para abarcar las problemáticas del migrante laboral. Adicionalmente a las necesidades de protección social, el migrante laboral se ve enfrentado a riesgos relacionados con la documentación, condiciones laborales, cumplimiento de las ofertas de empleo, aseguramiento a riesgos laborales, entre otros, que hacen parte de su protección en el país de destino. Por lo tanto, es importante extender la protección hacia las áreas que requieran de apoyo institucional y en el marco de una política de migración laboral internacional como se señaló anteriormente. Una ventana de oportunidad es que la PIM no está reglamentada, el proceso se está llevando a cabo en la actualidad bajo la coordinación del MRE⁸⁷ y se complementará con el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que pueden pensarse acciones que articulen el rol de cada uno de los actores que están llevando estrategias de movilidad laboral en el marco de la reglamentación. Adicionalmente, la Ley 2281 de 2023 que crea el Ministerio de la Igualdad y la Equidad, el cual, según el decreto reglamentario 1074 de 2023 establece la Dirección para la Población Migrante, genera una nueva institucionalidad que podría incluir una visión más sistémica de la migración, en los términos que se discuten en este diagnóstico y que impulse herramientas de política para la población colombiana migrante laboral.

3.4. AVANZANDO EN EL ACCESO: APROVECHANDO LAS HABILIDADES PARA ACCEDER A NUEVOS MERCADOS DE TRABAJO INTERNACIONALES









Un sistema de migración laboral establecido debe tener componentes de entrenamiento y reentrenamiento laborales que mejoren el acceso de las personas migrantes a nuevos mercados laborales. Mejorar las habilidades requiere coordinación y cooperación entre empleadores en el país de acogida e instituciones de educación en el país de origen. Las herramientas que hacen parte de este marco son las alianzas para el desarrollo de habilidades (i.e. *Global Skills Partnerships*) que combinan esquemas de movilidad y entrenamiento para todos los niveles de cualificación o acuerdos

^{87 -} Ley 2136 de 2021: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma pdf.php?i=168067

de acreditación entre instituciones de enseñanza universitaria, técnica, tecnológica o vocacional (*Accreditation Accords*). Así mismo, los acuerdos de reconocimiento mutuo (*Mutual Recognition Agreements*) permiten la negociación entre países, considerando las habilidades y cualificaciones ofrecidas por un país que puedan ser válidas en otros países. Este reconocimiento no es automático, sino que requiere de comités establecido para cada profesión y costos asociados a la homologación (ej, traducciones y apostille). También es importante que este sistema apoye a trabajadores nómadas digitales/remotos para empresas extranjeras.

El eslabón más débil de los elementos en el apoyo al migrante laboral se refiere al aprovechamiento de las habilidades de las personas migrantes para acceder a nuevos mercados de trabajo. Es importante tener mecanismos para verificar competencias y habilidades ganadas en el extranjero, así como entrenamientos y reentrenamientos laborales o "upskilling" e información de salarios y autoempleo. Por otro lado, es recomendable generar acuerdos que permitan la portabilidad de las competencias y con esto poder ampliar las oportunidades de empleo de los trabajadores migrantes⁸⁸. Así, se observa que el aprovechamiento de las habilidades para acceder a nuevos mercados y para el mercado interno, así como apoyos para el entrenamiento y reentrenamiento laboral de la población migrante internacional no es un elemento encontrado en la política migratoria colombiana.

El aprovechamiento de las habilidades de trabajadores en el exterior como potencial estrategia de desarrollo para el país no es un elemento analizado en los documentos de política relacionados con productividad. Colombia cuenta con una batería importante de políticas sobre desarrollo productivo, en donde el entrenamiento, reentrenamiento y aprovechamiento de las habilidades de las personas emigrantes y retornadas no ha sido materia de análisis. Sin embargo, en la Política Nacional de Desarrollo Productivo⁸⁹ se sostiene que las transferencias y absorción de conocimiento lleva a las firmas hacia la frontera de posibilidades de producción y logra el efecto de alcance o "catch-up" (Keun, 2013) presentando efectos inmediatos en productividad (McKinsey & Company (2015)). Así mismo, en el artículo 5° del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 quedó consignado dentro de los ejes de transformación del país que "se propenderá por la inclusión de los colombianos residentes en el exterior y los retornados en los programas, planes y políticas establecidos en este Plan de manera transversal, a los que pueda aplicarse; así como para la implementación de la Ley Retorno y la Política Integral Migratoria." Darle cuerpo a este escenario implica el aprovechamiento de la migración laboral con una visión más amplia, siendo un elemento que se puede

^{88 –} Una discusión amplia se puede encontrar en Awad. I., et al. (2023). Forecasting and meeting future demand for migrant labor. KNOMAD.

^{89 –} Ver: https://www.mincit.gov.co/minindustria/temas-de-interes/politica-de-desarrollo-productivo/documento-conpes-3866.aspx Pág. 25.

desarrollar dentro de la estructura productiva del país, aprovechando las habilidades de la población migrante para una mejor inserción en los mercados internacionales, el incremento de las remesas y conllevando a mejoras en productividad a nivel nacional.

Así mismo, aunque se han hecho intentos por generar sistemas de información, hoy no hay trazabilidad de las habilidades ganadas por las personas migrantes o estudios institucionales de oferta laboral en el exterior ni de las ocupaciones demandadas en los países de la migración laboral colombiana. El Ministerio del Trabajo desarrolló en el año 2015 el Sistema Estadístico de Migraciones Laborales Internacionales (SEMILI)⁹⁰, el destino presentaba información que caracterizaba las dinámicas migratorias de los colombianos, pero no se encuentra evidencia de que este sistema se siguiera implementando. Adicionalmente, el Ministerio desarrolló un aplicativo llamado Sistema de Análisis de Mercado Inteligente para Migraciones Laborales Internacionales (AMIL), con información económica de posibles países destino, el cual buscaba mejorar la toma de decisiones de los migrantes. Esta herramienta también entró en desuso por parte del Ministerio del Trabajo. De igual manera no se encontró evidencia de herramientas que permitan realizar una verificación y certificación de competencias y habilidades, entrenamiento laboral y mejoramiento de habilidades ya ganadas o medición de habilidades adquiridas en el empleo. Un ejemplo que puede ser tomado en cuenta es el Programa de Migración laboral en Filipinas, el cual se basa en 54 Tratados bilaterales y cinco regionales. Estos acuerdos incluyen a Kuwait, Jordania, Líbano, Arabia Saudita, Israel, España, Japón, Corea, entre otros, cuenta con una serie de medidas de protección para los trabajadores migrantes y ha desarrollado un sistema de entrenamiento, reentrenamiento y certificación de competencias de los trabajadores migrantes laborales que salen del país⁹¹.

⁹⁰⁻Ver: https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/484280/SEMILI.pdf/caf9d523-0372-8 feb-af09-ade6ca7a678b?version=1.0

^{91 –} Banco Mundial (2023). Towards Better Labor Migration Systems in Northern Central America. Overview of findings from El Salvador, Guatemala and Honduras. Trabajo en desarrollo. Páginas 46 y 47.

CUADRO 5.

Filipinas es considerado como un modelo de regulación migratoria laboral gracias al Programa de Migración laboral en el Exterior

Filipinas es considerado un modelo para la migración regulada. El Programa de Empleo en el Exterior se creó en 1974 como una salida al creciente desempleo y tomar ventaja de la demanda por trabajadores extranjeros en los Países de Cooperación del Golfo (OECD, 2017). Cerca de 36.000 trabajadores filipinos fueron enviados en 1975, este número superó el medio millón en 2006 y alcanzó 2.127 millones en 2019. Las remesas en este año superaron los 35 millones de dólares. Para manejar esta cantidad de migrantes laborales, Filipinas ha desarrollado un sistema de migración laboral, considerado como una de las mejores prácticas para los países de ingresos medios y bajos.

- Filipinas ha firmado hasta marzo de 2022, 54 Tratados bilaterales y cinco regionales. Estos acuerdos incluyen a Kuwait, Jordania, Líbano, Arabia Saudita, Israel, España, Japón, Corea, entre otros.
- Cuenta con un sistema de instituciones para la gobernanza del sistema de migración laboral, que incluye un departamento de migrantes laborales, la Agencia que regula las agencias de intermediación (Philippine Overseas Employment Administration (POEA)) que además regula, maneja y monitorea el sistema y una Agencia que implementa los programas de bienestar y sus fondos asociados (Welfare Unite – OWWA).

- La intermediación se realiza a través de agencias privadas pero el gobierno tiene una amplia regulación que protege a los trabajadores de abusos. Para su funcionamiento se otorgan licencias y se sancionan las agencias frente a denuncias por abusos o tráfico de personas.
- Se tienen establecidas una serie de medidas para la protección del trabajador migrante tales como: beneficios sociales que complementan la asistencia médica, incapacidad, muerte, repatriación, desmembramiento, becas para las familias de los trabajadores que están fuera del país, vivienda temporal, asistencia en el aeropuerto y apoyo para el retorno, entre otros.
- Un punto importante es el programa de orientación pre-partida, que incluye información de los países de destino, riesgos de la migración, aspectos culturales y, una semana de entrenamiento para empleos domésticos.
- Finalmente, la Agencia de Educación Técnica y Desarrollo de Habilidades (Technical Education and Skills Development Agency (TESDA)) ha desarrollado un sistema de entrenamiento, reentrenamiento y certificación de competencias de los trabajadores migrantes laborales.

Fuente: Banco Mundial (2023), Towards Better Labor Migration Systems in Northern Central America, Overview of findings from El Salvador, Guatemala and Honduras.



4. Potenciales opciones de política para Colombia

Colombia presenta elementos que permiten avanzar a un bajo costo hacia sistemas de migración laboral en cada uno de los pilares analizados. Sin embargo, es importante promover la articulación de las herramientas con las que cuenta ya el país y que se conciba la migración como parte de una estrategia que contribuye al desarrollo nacional, más allá del reconocimiento y apoyo a las redes que se da actualmente a través del trabajo de Colombia Nos Une y de las remesas. A partir de este diagnóstico, en esta sección se plantean estrategias que pueden servir para avanzar hacia un sistema de migración laboral más robusto en el país (Ver Anexo 1).

4.1. ENTENDER LA MIGRACIÓN COMO UN PROCESO DE MÚLTIPLES ETAPAS

4.1.1. Desarrollar el marco para el acceso a partir de los elementos de política existentes

Un primer paso es establecer el ecosistema de la migración laboral, es decir, los actores públicos y privados, nacionales e internacionales que permiten y facilitan la gestión de la migración laboral. La PIM contempla una serie de instancias de coordinación de la migración que ya existen y podrían aprovecharse y ampliarse para establecer el ecosistema de actores que deben estar articulados para mejorar la gestión de población migrante laboral colombiana. Estos actores incluyen al sector privado, al sector público, los empleadores, las asociaciones de migrantes, representantes de otros países, la cooperación internacional, entre otros. El ecosistema contempla los actores inmediatos como lo son los rectores de política, los actores estratégicos, hasta llegar a los usuarios que también deberían tener un rol que retroalimente el ecosistema. Hasta el momento, las directrices de la política han estado en cabeza del MT a

través del Grupo de Movilidad Laboral, pero se requiere de una coordinación interinstitucional que además coloque el tema en la agenda pública, de acuerdo con las estrategias de fortalecimiento de los connacionales en el exterior establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Establecer la secretaría técnica en cabeza de una entidad (i.e. el MRE por ser el rector de la PIM o el MT por ser cabeza de sector), un plan de trabajo claro, con metas y entregables es un primer paso para avanzar en la articulación de los actores necesarios. De igual forma, es importante contar con datos relevantes que permita al ecosistema tomar decisiones basadas en información. Es critico garantizar espacios de coordinación únicos con los demás países para evitar fragmentación y atomización de esfuerzos.

Un segundo paso es articular la normativa vigente sobre migración laboral. La gestión laboral migratoria requiere articular la PIM, los decretos relacionados con la movilidad laboral y desarrollar nuevos marcos de política que conciban la migración laboral como un proceso de múltiples etapas desde el alistamiento hasta el retorno. Adicionalmente, la migración colombiana puede articularse más al desarrollo productivo del país, definiendo líneas estratégicas, los sectores económicos a beneficiar, las necesidades de capacitación, entrenamiento y reentrenamiento de mano de obra. Es decir, es importante conectar la normatividad existente y generar herramientas que articulen los elementos que el país tiene dispersos y con bajo presupuesto para su funcionamiento. En este sentido, es importante fortalecer el rol del MT, realizando un levantamiento de necesidades amplio en materia técnica, tecnológica y de recurso humano que adicionalmente pueda llevar desarrollar los análisis requeridos en materia de demanda laboral, de prospectiva, de facilitación y uso de remesas, de mecanismos de protección al migrantes y de inserción laboral de la población retornada. Así mismo, fortalecer los mecanismos de articulación con otras entidades para que se conciba la migración laboral como parte de una estrategia para gestionar el recurso humano de acuerdo con las necesidades productivas y de mano de obra en el país.

Adicionalmente, generar acuerdos de empleo bilaterales o multilaterales permite tener una migración segura, ordenada y regular que mejore las posibilidades de inclusión de los migrantes laborales. Países como España, Estados Unidos o Canadá tienen caracterizada la fuerza laboral que se requerirá en los próximos años, por lo que establecer convenios que permitan migraciones estacionales, temporales o circulares a través de herramientas como Visas H2A o H2B o skills partnership agreements protegen al trabajador migrante, le permiten el aprovechamiento de sus habilidades para el trabajo, el uso efectivo de sus conocimientos, el retorno laboral seguro, disminuyen los riesgos frente a la trata de personas y aseguran condiciones de seguridad social que podrían ser portables entre los países, como la cotización a pensión. Estos acuerdos resaltan la importancia del manejo de un segundo idioma como el inglés y el conocimiento del derecho básico laboral.

El país también puede invertir en desarrollar las alianzas globales para el desarrollo de habilidades con capacitación en el país de origen, *Global Skill Partnerships (GSP)*. Esta modalidad busca traer beneficios para todas las partes involucradas y tienen en

cuenta las necesidades de habilidades en los países de destino y en Colombia. Las GSP son acuerdos migratorios bilaterales entre países de origen y destino para abordar simultáneamente sus necesidades del mercado laboral y la escasez de habilidades. Siguiendo el modelo desarrollado por (Clemens, 2015), se establece una alianza en la que el país de destino demandante de habilidades invierte en el sistema de formación en el país de origen, de modo que la formación en el país de origen proporciona exactamente aquellas habilidades que satisfacen las necesidades y los estándares de formación en el país de destino. Sin embargo, la característica clave es la estructura de dos vías del programa: algunos de los participantes siguen el camino "fuera" y migran al país de destino después de completar su formación, mientras que otros utilizan las habilidades que han aprendido en su país de origen. Los migrantes se benefician de formación, vías de migración legales y oportunidades de empleo. El país de origen se beneficia de la inversión extranjera en desarrollo de habilidades y capacitación para los trabajadores no migrantes, así como mayores ingresos para aquellos ciudadanos que emigran. Para el país de destino, los costos de financiación de la formación se cruzan con los beneficios económicos que aporta la migración. Algunas experiencias de las que Colombia puede aprender son la Coalición de Formación de Australia Pacífico (APTC), Proyecto Piloto de Escasez de Mano de Obra a través de Innovación en la Migración Laboral (PALIM) entre Bélgica y Marruecos y Hacia un Enfoque Holístico de Gobernanza de La Migración Laboral y Movilidad Laboral en el Norte África con Alemania y Bélgica (THAMM).

4.1.2. Facilitar el acceso: establecer estrategias que vayan más allá de la intermediación laboral

Un primer elemento para mejorar el acceso es conectar la acción de las ATE con una política más amplia de gestión de la migración laboral. Es importante desarrollar los decretos vigentes y establecer lineamientos de política que mejoren el funcionamiento de las Agencias. En este sentido, es aconsejable brindarles acompañamiento para el desarrollo de rutas de empleabilidad, el entrenamiento de los candidatos para las ocupaciones, ampliar el marco legal para que puedan hacer seguimiento al periodo de migración, otorgar herramientas para medir las cualificaciones de los migrantes en la pre-partida, durante la migración y el retorno. De otra parte, las Agencias como piedra angular del sistema deberían estar enmarcadas en mecanismos más amplios de gestión de empleo, que evidentemente incluye posicionarlas dentro de una estrategia de la que hagan parte el MRE a través de los consulados y de Colombia Nos Une, el Ministerio de Trabajo, pero también, por ejemplo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Conocer la experiencia de otros países como Bangladesh o Filipinas puede ser interesante para entender cómo han encuadrado a las agencias de empleo como parte de la política laboral.

Es necesario fortalecer o desarrollar mecanismos de análisis de la demanda laboral internacional, así como un mejoramiento de la plataforma de captura y difusión de la información del migrante laboral. El Sistema de Información de la Unidad del

Servicio de Empleo-SISE- está diseñado para atender las necesidades de la mano de obra nacional, pero no la internacional. Ampliar su diseño permitiría mejorar la gestión de las ATE, así como tener análisis más robustos de los trabajadores migrantes. Si bien Colombia ha tenido experiencias previas con herramientas que hacen análisis de demanda laboral (i.e. AMIL), hoy en día las vacantes ofertadas responden a intereses que hacen las empresas directamente y a la búsqueda directa de las agencias en las bolsas de empleo de otros países. Dados los desarrollos tecnológicos, hoy se cuenta con herramientas sofisticadas que hacen posible esta búsqueda. Sin embargo, es importante que este análisis esté conectado con las estrategias productivas del país y con la gestión del recurso humano, bajo una óptica más amplia que la de la gestión laboral.

Colombia tiene un fenómeno de migrantes en condición desfavorable que buscan llegar a Estados Unidos de manera irregular, por lo que iniciativas de movilidad laboral internacional pueden ser una solución para desincentivar en alguna medida la salida irregular hacia otros países. Tal como lo señala el Reporte de Desarrollo Mundial del Banco Mundial para 2023, los países deben prepararse para que la migración sea exitosa. Estructurar programas de empleo temporal o alianzas globales para el desarrollo de habilidades pueden ser una herramienta útil para avanzar hacia una migración ordenada y segura. Un elemento importante para tenerse en cuenta es que la persona que ha tomado la decisión de migrar por cualquier canal, tiene una disposición a hacerlo con o sin ayuda institucional. Si se pudiese canalizar a las personas dispuestas a realizar una migración irregular hacia programas específicos, se podría disminuir el riesgo de una selección negativa o procesos migratorios fallidos. Un primer paso para abordar esta problemática es generar estudios que muestren los factores asociados a la migración irregular de colombianos que salen de Colombia, incluyendo la identificación de zonas más propensas a ser origen de esta migración, a partir de herramientas de orden cualitativo y cuantitativo y que tengan en cuenta, por ejemplo, redes de colombianos en el exterior que puedan aportar al conocimiento de problemática.

4.1.3. Fortalecer el acceso: generar estrategias que acompañen la labor del Ministerio de Relaciones Exteriores en los consulados

El acompañamiento institucional al migrante laboral es necesario en su proceso de integración en el país de destino. Si bien Colombia tiene elementos de protección para el migrante laboral, como la portabilidad de la pensión con ciertos países, la afiliación al Sistema de Subsidio Familiar y mantener la afiliación al Sistema de Salud en Colombia, se puede extender la protección social estableciendo las necesidades propias de los trabajadores colombianos (y sus grupos familiares) en otros países, como por ejemplo, a partir de acuerdos para ampliar la cobertura en riesgos laborales, generando mecanismos de verificación de condiciones laborales de acuerdo a los tipos de contrato existentes en cada contexto o activando alertas tempranas frente a abusos o trata de personas. En este sentido, es importante tener figuras de agregados laborales que permitan un acompañamiento al migrante y les permitan una asistencia legal y

una representación. Hay que considerar que durante el proceso migratorio las personas se enfrentan a riesgos e incertidumbres difíciles de afrontar, por ejemplo, frente a sus derechos en el país de destino, cómo presentar o gestionar una denuncia y a qué instituciones acudir frente a alguna situación irregular. Para esto, es importante ampliar los canales de comunicación con el migrante, aprovechar las redes y asociaciones existentes, usando la tecnología y redes sociales, y mejorando la difusión de estrategias, planes y políticas en materia laboral. Una agenda de estudios sobre las principales necesidades de los trabajadores migrantes, que permita un levantamiento de necesidades aprovechando las redes de colombianos en el exterior y los multiplicadores de los consulados podría ser aconsejable como punto de partida. También es importante considerar la perspectiva de los empleadores, con el fin de entender los desafíos frente a la protección y acompañamiento del migrante laboral colombiano.

4.1.4. Avanzar en el acceso: mejorar las competencias laborales para una mejor participación en los mercados internacionales y el aprovechamiento del retorno

El eslabón más débil de la política migratoria laboral en Colombia es el mejoramiento de habilidades, reentrenamientos y generación de certificaciones laborales para los trabajadores migrantes. Las agencias de gestión y colocación de empleo están enfocadas en la preselección de candidatos, lo que supone sólo una parte del entrenamiento dentro del proceso migratorio. Podría pensarse en un programa de entrenamiento que pueda tomarse bien sea para la aplicación a los puestos de trabajo, durante el proceso migratorio o al momento del retorno. Es importante tener herramientas de medición de competencias adquiridas durante el proceso migratorio y que puedan ser certificadas, bien sea para avanzar en el acceso a nuevas oportunidades laborales internacionales o para el retorno. También es conveniente brindar la mayor cantidad de información al migrante laboral para que pueda tomar decisiones informadas respecto a nuevas oportunidades, salarios, condiciones de trabajo y oportunidades para el retorno. Un piloto de medición de habilidades de los trabajadores que está seleccionando Compensar en su primera cohorte podría brindar herramientas que puedan extenderse a otras CCF o a otras ATE. En este sentido, generar encuentros con otros países que permitan conocer su experiencia en cuanto a medición de habilidades, que incluya el seguimiento al migrante laboral, podría dar soporte para desarrollar esta recomendación.

Finalmente, es importante apoyar a los migrantes laborales retornados. El sistema de migración laboral debería articularse con las acciones proyectadas en los CRORE que actualmente tienen la responsabilidad de dar acompañamiento a las personas retornadas. Existen varios desafíos en materia de política laboral para las personas retornadas, especialmente, acreditar la condición de haber pasado tres años en los países destino para ser reconocidos como tales. También existe un reto en cuanto a la convalidación de títulos para colombianos que estudiaron en el exterior y deben convalidar su título. Sin embargo, la ley establece que se les deben brindar proce-

so de capacitación y entrenamiento para su inserción en la estructura productiva del país. Por lo tanto, brindar este acompañamiento es de suma importancia y sería más provechoso si se puede relacionar con una política migratoria laboral más robusta, brindando elementos de análisis que permita entender, por ejemplo, la experiencia como emigrante laboral, mayores desafíos y necesidades en temas de entrenamiento o reentrenamiento laboral mientras se era migrante, sectores económicos donde se desempeñaron, habilidad y destrezas adquiridas, deseos de realizar una nueva migración y uso de las ganancias, salarios y remesas. La población que está en el RUR o que asiste a los CRORE se podría realizar un estudio que brinde luces sobre sus principales necesidades, expectativas y experiencias durante su proceso migratorio para establecer cómo fortalecer la política del retorno en materia laboral.

4.2. GENERAR MECANISMOS DE FINANCIACIÓN Y PLANEACIÓN

Las acciones de política que se desarrollen requieren de un plan de corto, mediano y largo plazo, con recursos financieros que permitan su sostenibilidad. Desarrollar el sistema de migración laboral implica generar un plan de acción, el cual podría partir por una mesa técnica con cuatro actores relevantes: el MT, el MRE, la SPE y el SENA. Un memorando de entendimiento para establecer un plan de acción podría ser una herramienta útil que asiente el trabajo a realizar para consolidar el Sistema de Migración Laboral. Los encuentros técnicos con otros países son una herramienta útil para establecer los horizontes de mediano plazo que podrían adoptarse en el país, incluyendo las experiencias de programas de empleo temporal. El levantamiento de necesidades implica la cuantificación de recursos para las primeras acciones, como, por ejemplo, el fortalecimiento de los equipos técnicos, de los sistemas de información, los planes de acompañamiento a las agencias trasnacionales de colocación de empleo, el robustecimiento de las ferias de colombianos en el exterior, y la agenda de estudios que de luces sobre las necesidades tanto de los colombianos en el exterior como de los retornados. Finalmente, es importante documentar los avances, los planes de trabajo y los encuentros técnicos para robustecer el sistema, por lo que comunicar, por ejemplo, a través de una página web y brindar espacios para que la sociedad civil participe es claramente útil para fortalecer la iniciativa a nivel institucional.



5. Propuesta de hoja de ruta para el desarrollo de un sistema de migración laboral en Colombia

Tabla 8. Potenciales opciones de política para lograr avanzar hacia un sistema de migración laboral

Área	Ejemplos de opciones de política
Coordinación interinsti- tucional para la migra- ción laboral colombiana	Conformar una mesa técnica y establecer su mecánica determinan- do roles, acuerdos y cronogramas. Se requiere de un espacio de alto nivel en el cual se permita establecer las necesidades y objetivos de política en materia de migración laboral internacional colombiana de corto, mediano y largo plazo, en el marco del Sistema Nacional de Migración que creó la Política Integral Migratoria del País.
Ampliar el conocimiento sobre sistemas de migración internacional y herramientas legales para el manejo institucional de la migración laboral internacional	Conocer con mayor profundidad la experiencia de otros países que hayan conformado sistemas de migración laboral, por ejemplo, Filipinas y Bangladesh. Conocer mecanismos de alianzas entre países que permitan coordinar el desarrollo de habilidades y destrezas que amplíen la inserción laboral de la población migrante en mercados internacionales: Alianzas Globales para el Desarrollo de Habilidades (Global Skills Partnerships), Acuerdos de acreditación (Accreditation Accords), Acuerdos de reconocimiento mutuo (Mutual Recognition Agreements).
Integrar los elementos de política existentes que avancen a un diseño de política robusto	Ampliar los marcos normativos internacionales y crear corredores para la migración laboral internacional que tengan en cuenta el apoyo necesario en la pre-partida, el proceso de la migración, y en el retorno. Articular las acciones del MRE, el Ministerio de Trabajo, la SPE y el SENA: desarrollar los convenios firmados con otros países con acciones precisas que involucren a todas las Agencias Trasnacionales de Gestión y Colocación de Empleo ampliando el cambio de acción desde la pre-partida hasta el retorno, incluyendo el fortalecimiento de las habilidades y destrezas contantes de los trabajadores migrantes internacionales. Garantizar espacios de coordinación únicos con los demás países para evitar fragmentación y atomización de esfuerzos.
Generar una agenda de estudios sobre aspec- tos relevantes de la migración internacional laboral colombiana	 Ampliar el conocimiento sobre las características de la emigración laboral colombiana, el cual puede abarcar: Sectores económicos donde se requiera fuerza laboral que pueda entrenarse en Colombia y en otros países. Fuentes de información oficiales y recursos disponibles que permitan realizar los diagnósticos necesarios. Principales regiones emisoras de población migrante laboral con el fin de focalizar los esfuerzos de política y el trabajo en territorio.
Establecer mecanismos de financiamiento para el desarrollo del sistema de migración laboral	Diseñar un plan de acción que permita establecer las necesidades financieras, técnicas, humanas y tecnológicas para el desarrollo un sistema de migración laboral más robusto.

COLOMBIA: DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE EMIGRACIÓN LABORAL



Anexos

Anexo 1. Análisis del nivel de desarrollo de los elementos del Sistema de Emigración Laboral de Colombia *(tabla continúa)*

Aspectos evaluados	Elementos con los que cuenta Colombia	Clasificación* (1-4)
	Marco legal para el acceso	
Políticas nacionales migratorias para regular la migración laboral	 La Política Integral Migratoria tiene algunas herramientas de protección social para el migrante colombiano. No está conectada con el Mecanismo de protección al cesante que crea las Agencias Trasnacionales de gestión y Colocación de empleo (Ley 1636 de 2013, resolución 1481 de 2014). Tiene mecanismos incipientes de acompañamiento a la población retornada (Ley 1565 de 2012). 	3: EMERGENTE
Políticas para proteger a los migrantes laborales	 Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo posibilita la afiliación de los colombianos en el exterior al Sistema de subsidio familiar y al Sistema de pensión en Colombia. 	3: EMERGENTE
Acuerdos bilaterales/ multilaterales/Acuerdos de entendimiento	Colombia tiene firmados y ratificados: Convenio 88 sobre el Servicio Público de Empleo, Convenio 111 sobre la discrimi- nación, Convenio 19 sobre la igualdad de trato, Convención internacional sobre la protección de los migrantes trabaja- dores y sus familias, Convenio contra la trata, la Declaración de Nueva York, el Pacto Mundial para la Migración Ordena- da Segura y Regular y la Agenda 2030.	2: INCIPIENTE
Acuerdos bilaterales para la seguridad social	 Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS) para la portabilidad de la pensión. Convenios con Argentina, Chile, Ecuador, España y Uruguay para la portabilidad de la seguridad social. 	2: INCIPIENTE
Gestión pública de la migración laboral	 No hay una instancia de coordinación interinstitucional. La gestión pública está a cargo del Ministerio del Trabajo a través del Grupo de Gestión de Migración. 	2: INCIPIENTE
Plataformas para la coordinación interinstitucional	 Existe el Sistema Nacional de Migración, pero no está activo un mecanismo de coordinación para la migración laboral. 	1: INEXISTENTE

^{*}Categorías de clasificación: 1: INEXISTENTE | 2: INCIPIENTE | 3: EMERGENTE | 4: AVANZADO

Aspectos evaluados	Elementos con los que cuenta Colombia	Clasificación* (1-4)
	Facilitando el acceso	
	 En el año 2021 se firmó un acuerdo entre el Servicio Público de Empleo y la Agencia Alemana de Empleo (Proyecto TEAM) con el objetivo de emplear trabajadores cualificados colombianos en Alemania. En 2022 Estados Unidos anunció que los colombianos 	
Programas de migración laboral	pueden postularse a visas H-2A (sector agrario) y H-2B (hotelería, turismo, construcción y la industria de servicios) a partir de 2023.	2: INCIPIENTE
laboral	• El SENA participa en la iniciativa de movilidad laboral de Gestión Colectiva de Contratación en el País de Origen con España, a través del Acuerdo de Flujos Migratorios Labora- les firmado entre España y Colombia en 2001. Este acuerdo ha tenido un énfasis en los procesos de migración circular de trabajadores en el sector de agricultura, con permisos de trabajo temporales de hasta 9 meses.	
Acciones para facilitar el	 En 2014 Colombia y España firmaron la iniciativa "Movilidad de talentos para la transferencia de conocimiento y desarrollo". 	
flujo migratorio laboral entre gobiernos	 En 2021 se firmó un convenio España, Portugal, República Dominicana, Brasil, Nicaragua, Panamá y Guatemala para facilitar la movilidad de investigadores, empresarios, empresarios y estudiantes de práctica. 	2: INCIPIENTE
	 El Servicio Público de Empleo a través de las Agencias Trasnacionales de Gestión y Colocación de empleo permite la intermediación laboral internacional. 	
Servicios públicos de intermediación laboral	 La agencia Pública de Empleo del SENA tiene vacantes abiertas internacionales y se conecta con las regionales para el proceso de selección de personal. 	3: EMERGENTE
	 El SENA viene avanzando en acuerdos con diferentes países para la colocación de empleo transnacional. 	
Regulación de intermediación laboral privada	 El país cuenta con tres agencias de gestión y colocación de empleo y tres bolsas de empleo registradas, además del servicio prestado por el SENA. La más avanzada en el proceso es COMPENSAR, seguida de COMFAMA que están diseñando acompañamiento en todo el ciclo migratorio. 	2: INCIPIENTE
Investigación de mercados internacionales e identificación de empleos	 No se evidencia análisis de demanda en marcha, hay deficiencias en los sistemas de información. 	1: INEXISTENTE
Pruebas médicas /de salud, logística de viajes/pruebas de idiomas	 El proyecto TEAM (SPE y Agencia de Empleo Alemana) incluye la prueba de idiomas, la logística de viajes y la orientación pre-partida. 	2: INCIPIENTE

^{*}Categorías de clasificación: 1: INEXISTENTE | 2: INCIPIENTE | 3: EMERGENTE | 4: AVANZADO

Aspectos evaluados	Elementos con los que cuenta Colombia	Clasificación* (1-4)
	Mejorando el acceso	
Orientaciones pre-partida	 Se encuentra que el proyecto TEAM (SPE-Agencia Federal Alemana) y Compensar están haciendo orientaciones pre-partida. 	2: INCIPIENTE
Asistencia legal y representación a través de agregados laborales	 Colombia Nos Une es el área del MRE encargada de aten- der y vincular a los colombianos en el exterior a las políticas públicas, pero no se tiene conocimiento que se tengan agregados laborales para la orientación de los migrantes laborales. 	1: INEXISTENTE
Servicios para la diáspora y redes de apoyo	 Colombia Nos Une ofrece ferias de servicios en los con- sulados donde reúnen la oferta institucional del Gobierno Nacional siendo el principal mecanismo de diálogo con los connacionales en el exterior. 	2: INCIPIENTE
Portabilidad de beneficios de seguridad social	 Colombia a través de Colpensiones cuenta con cinco convenios internacionales (Argentina, Chile, Ecuador, España y Uruguay) que permiten sumar los tiempos cotizados a pensión en otros países con los aportes realizados en Colombia. En 2021, Colombia aprobó el "Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)" que amplía el beneficio a los colombianos residentes en un país iberoamericano. 	2: INCIPIENTE
Asistencia en servicios de salud y protección social	 Los migrantes tienen la posibilidad de afiliación al sistema de subsidio familiar en Colombia, realizar aportes a salud y voluntarios a Pensión. 	3: EMERGENTE
Apoyo y asistencia para el retorno	 La PIM establece que los Centros de Referenciación y Oportunidad para el Retorno (CRORE) en cabeza de Colombia Nos Une deben brindar apoyo al migrante laboral para su capacitación e inserción en el mercado laboral. 	2: INCIPIENTE

^{*}Categorías de clasificación: 1: INEXISTENTE | 2: INCIPIENTE | 3: EMERGENTE | 4: AVANZADO

Aspectos evaluados	Elementos con los que cuenta Colombia	Clasificación* (1-4)
	Avanzando en el acceso	
Verificación y certificación de competencias y habilidades	 No se encuentra registro de que se esté haciendo. 	1: INEXISTENTE
Entrenamiento laboral y "upskilling"	 Se promociona a través de las ferias de Colombia Nos Une y el SENA, pero no como parte de una política de migración laboral y de gestión del recurso humano. 	2: INCIPIENTE
Medición de habilidades adquiridas en el empleo	 No se encuentra registro de que se esté haciendo. 	1: INEXISTENTE
Información de salarios y autoempleo para el retorno	 No encontrado en el Sistema de Información del Servicio de Empleo (SISE). 	1: INEXISTENTE
Producción y diseminación de información migratoria para políticas públicas basadas en evidencia	 No se encuentra registro de que se esté haciendo. 	1: INEXISTENTE
Coordinación interinstitucional entre hacedores de política, actores claves, incluyendo actores claves en los países de destino	 Puede darse a través de los mecanismos de coordinación de la Política Integral Migratoria a través del Sistema Nacio- nal de Migración, pero es un componente a desarrollar. 	1: INEXISTENTE
	Aspectos transversales	
Coordinación interinstitucional entre hacedores de política, actores claves, incluyendo actores claves en los países de destino	 Puede darse a través de los mecanismos de coordinación de la PIM a través del Sistema Nacional de Migración. 	2: INCIPIENTE

^{*}Categorías de clasificación: 1: INEXISTENTE | 2: INCIPIENTE | 3: EMERGENTE | 4: AVANZADO

Fuente: Adaptado a partir de Banco Mundial (2023), Towards Better Labor Migration Systems in Northern Central America, Overview of findings from El Salvador, Guatemala and Honduras; y de Banco Mundial (2018), Institutional Assessment of Migration Systems in Bangladesh.

Anexo 2. Número de entradas, salidas y total de movimientos internacionales de colombianos por motivos laborales según continente de origen o destino (2012-2021)

Salidas											
Continente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Dis- tribu- ción 2021
América del Sur	105.685	107.356	105.347	102.761	94.248	88.797	85.662	83.764	21.786	29.167	23%
América Central y del Caribe	77.473	86.434	93.562	101.035	99.716	97.277	90.756	89.074	24.656	39.533	31%
América del Norte	49.589	54.722	59.057	59.865	56.485	49.939	51.935	49.914	16.146	41.486	33%
África	600	896	1.414	1.033	690	526	496	536	194	695	1%
Asia	4.220	5.873	9.116	8.384	7.921	6.708	7.735	7.564	1.500	3.643	3%
Europa	15.057	16.237	19.485	20.952	22.334	23.088	23.341	25.554	6.586	12.426	10%
Oceanía	172	216	157	153	158	149	249	242	70	24	0%
TOTAL	252.796	271.734	288.138	294.183	281.552	266.484	260.174	256.648	70.938	126.974	100%

Entradas											
Continente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Dis- tribu- ción 2021
América del Sur	4.488	3.143	2.332	1.962	2.625	2.666	1.524	1.020	1.852	11.491	20%
América Central y del Caribe	2.342	2.932	2.489	2.511	3.441	2.815	1.716	1.437	2.584	18.032	32%
América del Norte	3.104	4.174	2.820	2.694	2.852	2.276	1.785	1.203	3.552	22.271	39%
África	4	1	4	4	9	8	13	7	9	83	0%
Asia	9	11	12	71	97	78	109	84	115	372	1%
Europa	685	881	550	560	834	615	404	334	602	4.829	8%
Oceanía	3	2	4	6	3	6	8	9	1	13	0%
TOTAL	10.635	11.144	8.211	7.808	9.861	8.464	5.559	4.094	8.715	57.091	100%

Fuente: UAEMC-DANE, Elaboración propia con base en el Anuario de entradas y salidas de viajeros internacionales*.

^{*}Ver: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/movilidad-y-migracion/anuarios-estadisticos-de-movimientos-internacionales).

Referencias

- **Awad, I., Panzica, F. y Popova, N. (2023).** Forecasting and meeting future demand for migrant labor. KNOMAD.
- **Banco Mundial (2018).** Institutional Assessment of Migration Systems in Bangladesh.
- **Yoonyoung Cho, Anastasiya Denisova, Soonhwa Yi and Upasana Khadka (2018).**"Bilateral Arrangement of Temporary Labor Migration: Lessons from Korea's Employment Permit System.". Washington, DC. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- **Banco Mundial (2022).** Towards Better Labor Migration Systems in Northern Central America. Overview of findings from El Salvador, Guatemala and Honduras. Work in progess.
- **Banco Mundial (2023).** World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1941-4. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO
- **Cárdenas, M. y Mejía, C. (2006).** Migraciones Internacionales en Colombia, qué sabemos?. Fedesarrollo. Documento de trabajo. N. 30.
- **Clemens, M. (2015).** Global Skill Partnerships: A Proposal for Technical Training in a Mobile World. IZA Journal of Labor Policy 4.
- **DANE (2021).** "Caracterización de los migrantes y retornados desde Venezuela a partir del CNPV-2018". Informes de Estadística Sociodemográfica Aplicada.
- **Keun, L. (2013).** Schumpeterian Analysis of Economic Catch-Up: Knowledge, Path Creation and the Middle-Income Trap. New York: Cambridge University Press.
- **López, D. (2005).** Caracterización del fenómeno migratorio colombiano. Documento de la Organización Colombia Nos Une.
- López-Sala, A., Molinero, Y., Jolivet-Guetta, M., Eremenko, T., Beauchemin, C., Samuk, S., & Consterdine, E. (2016). Seasonal immigrant workers and programs in UK, France, Spain and Italy. Working Paper Series. Temporary versus Permanent Migration. TEMPER.
- **McKinsey Global Institute (2015).** Global growth: Can productivity save the day in an aging world? San Francisco: McKinsey.
- **Pressat, R. (1967).** El análisis demográfico: métodos, resultados, aplicaciones. Fondo de Cultura Económica.
- **Recaño, J. (2022).** Migraciones Exteriores de Colombia. DANE.

Páginas consultadas:

- **ACNUR.** https://www.acnur.org/pais/colombia#:~:text=Colombia%20es%20el%20pa%C3%ADs%20 que,retornado%20de%20Venezuela%20a%20Colombia.
- **Acuerdo de Cooperación Laboral Colombia-Canadá.** https://www.tlc.gov.co/TLC/media/media-TLC/Documentos/Acuerdo-de-Cooperacion-Laboral.pdf
- **CDG. Migration Pathways.** https://live-globalskill.pantheonsite.io/wp-content/uploads/2021/07/CGD-Legal-Pathways-Database_Collective-Management-of-Hiring-in-the-Country-of-Origin-1.pdf

- **DANE. Informes de socio-estadística aplicada.** https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/informes-de-estadistica-sociodemografica-aplicada
- **DANE. Anuarios estadísticos de movimientos internacionales.** https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/movilidad-y-migracion/anuarios-estadisticos-de-movimientos-internacionales
- **DANE. Estadísticas de migración.** https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/estadisticas-de-migracion
- **DNP. Observatorio Nacional de Migración.** https://2022.dnp.gov.co/DNPN/observatorio-de-migracion/Paginas/Colombianos-retornados.aspx Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Convenios de flujos migratorios laborales. https://www.inclusion.gob.es/web/migraciones/convenios-de-flujos-migratorios-laborales
- **OIM. Migración desarrollo sostenible y la agenda 2030.** https://www.iom.int/es/migracion-desarrollo-sostenible-y-la-agenda-2030
- **Migración Colombia.** https://public.tableau.com/app/profile/migraci.n.colombia/viz/FlujosMigratorios-2022/Inicio
- **OIT. Convenio 19. Convenio sobre la igualdad de trato.** https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C019
- **OIT, convenio 88. Convenio sobre el servicio de empleo.** https://www.ilo.org/dyn/nor-mlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312233:NO
- **OIT. Convenio 111. Convenio sobre la discriminación.** https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100 INSTRUMENT ID:312256:NO
- **OIT. convenio 97 sobre los trabajadores migrantes.** https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312242
- **Servicio Nacional de Migración de Panamá.** https://www.migracion.gob.pa/transparencia/datos-abiertosTratado de Libre Comercio Colombia-Chile. https://www.tlc.gov.co/TLC/media/media-TLC/Documentos/Laboral.pdf . Capítulo 17.
- **Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea.** https://www.mipymes.gov.co/mipymes/media/mipymes/Documentos/Titulo-IX-Comercio-y-Desarrollo-Sostenible.pdf
- **UN. Agenda 2030 para un desarrollo sostenible.** https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A RES 70 1 E.pdf
- UN. Convención internacional sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias. https://treaties.un.org/doc/source/ docs/A_RES_45_158-E.pdf
- **UN Human Rights.** https://www.ohchr.org/en/migration/new-york-declaration-refugees-and-migrants#:~:text=The%20New%20York%20Declaration%20included,Safe%2C%20Orderly%20and%20 Regular%20Migration.
- **UN. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.** https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/452/03/PDF/N1845203.pdf?OpenElement
- UN. Protocolo adicional a la convención de Naciones Unidas contra la criminalidad trasnacional organizada dirigido a prevenir, reprimir y penalizarla trata de personas, en particular de mujeres y niños. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails. aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=_en