

## Políticas de inserción laboral de los migrantes colombianos retornados entre 2012 y 2018<sup>1</sup>

*Labor insertion policies of returning Colombian migrants between 2012 and 2018*


**Donna Catalina, Cabrera-Serrano<sup>2</sup>**

Universitat Rovira i Virgili, España

 <https://orcid.org/0000-0002-8570-0043>

**Stéphanie, López-Villamil<sup>3</sup>**

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

 <https://doi.org/10.29105/pgc6.11-5>

 <https://orcid.org/0000-0002-6480-9461>

### RESUMEN

En este artículo se propone analizar la coordinación entre las políticas migratorias y las medidas en materia laboral para la población retornada en Colombia desde la aprobación de la Ley de Retorno de 2012. Para esto, se emplea como metodología un análisis de contenido derivado de una revisión documental de información del mercado laboral y políticas en materia migratoria y de empleo, teniendo en cuenta aspectos relacionados con el diseño de programas diferenciados para la población retornada y el desarrollo de mecanismos de seguimiento sobre las intervenciones realizadas. El artículo considera el contexto de la emigración y del retorno en Colombia, incluyendo la participación de la población retornada en los puestos de trabajo de los países de acogida, así como las dinámicas recientes del mercado de trabajo en el país entendiendo algunos factores estructurales como el desempleo y la informalidad y la necesidad de considerar estos aspectos en el diseño de una propuesta de integración socioeconómica para los retornados. Posteriormente se analizan las principales intervenciones propuestas en temas de empleabilidad y emprendimiento y se realiza un estudio detallado de los informes de gestión presentados por los Ministerios de Relaciones Exteriores y del Trabajo para el período de estudio para evidenciar la existencia de mecanismos de coordinación interinstitucional. A partir de ello, se evidencia la necesidad de recolectar y difundir información continua y detallada sobre la inserción laboral de los retornados con el fin de recoger más insumos técnicos y de diferentes actores que permita adecuar los programas o las políticas destinadas para ello.

Palabras clave: Mercado laboral, políticas migratorias, retornados, retorno laboral, inserción laboral, desempleo

### ABSTRACT

The article aims to analyze if the linkages between migration policies and labor related measures for returnees in Colombia since the approval of the Law of Return, 2012. In order to do so, the authors use a documentary analysis methodology derived from a desk review of labor market information, employment and migration policies. This process considers aspects related to the design of differentiated programs for the returnee population and the existence or development of monitoring mechanisms. The article considers the context of emigration and return in Colombia, the labor profile of Colombian migrants in host countries, as well as the recent dynamics of the labor market in Colombia, discussing some structural factors such as unemployment and informality and the need to consider these aspects in the interventions created for the socioeconomic integration of returnees. The authors list and analyze the main activities on issues of employability and entrepreneurship as presented by the Ministries of Foreign Affairs and Labor in their management reports to demonstrate the existence and extent of inter-institutional coordination mechanisms. The article concludes with the need to permanently collect and disseminate information on the evidence of the labor insertion of returnees in order to gather and propose technical inputs from different actors that could be included in the programs or policies aimed at doing so.

Keywords: Labor market, migration policies, returnees, labor market integration, unemployment.

Recibido: 25 de Junio 2019 - Aceptado: 18 de Septiembre 2019 - Corregido: 18 de Noviembre 2019

Cómo referenciar este artículo:

Cabrera-Serrano, D. C., & López-Villamil, S. (2020). Políticas de inserción laboral de los migrantes colombianos retornados entre 2012 y 2018. *Política Globalidad y Ciudadanía*, 96-123. <http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/article/view/129>

Esta obra está bajo una licencia de [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)



<sup>1</sup> Artículo de investigación derivado en parte de la tesis doctoral de la Doctora Stephanie López Villamil “Alcances y Limitaciones de las políticas migratorias sobre el retorno”, Universidad Nacional de Colombia, 2019.

<sup>2</sup> Maestría en Migraciones y Mediación Social por Universitat Rovira i Virgili de España. Investigadora independiente en migración internacional. E-mail: donna.cabrera@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8570-0043>

<sup>3</sup> Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales por Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del Grupo Migraciones y Desplazamientos. E-mail: slopezv@unal.edu.co . ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6480-9461>

## 1.- INTRODUCCION

La estimación reciente del director de Migración Colombia de más de 400.000 retornados a Colombia (Colprensa, 2018) por la crisis humanitaria de Venezuela invita a pensar el tema de su (re)inserción socio-económica. Si bien Colombia cuenta con una Ley de Retorno desde 2012, la Ley 1565, los retos que plantea este flujo a las instituciones son variados en la medida en que factores estructurales del mercado de trabajo se presentan como obstáculos para su reinserción laboral particularmente. Además, el acceso al empleo de esta población se dificulta por varios factores: la falta de documentación, de certificados laborales, la convalidación de diplomas, el desconocimiento de las dinámicas de búsqueda de empleo, la edad, entre otras (Prieto-Rosas, 2017; López, 2019). Por lo general, los migrantes recurren en primera instancia a sus redes de conocidos, familiares e incluso ex-patronos. Aquellos que han permanecido más tiempo fuera de su país y quienes han perdido contacto con sus redes sociales y/o laborales tienen más dificultades para encontrar un empleo en los primeros 3 meses, vitales en la sostenibilidad de este retorno.

Ahora bien, el retorno de migrantes ha sido un tema que se ha puesto en la agenda a nivel latinoamericano en las últimas dos décadas; en parte también esto ha sucedido en los países de destino quienes han orientado sus políticas hacia esta población como un mecanismo de selección de las migraciones. En Colombia, son pocos los estudios sobre la migración de retorno que se centran en las políticas migratorias laborales; en este sentido, este artículo intenta aproximarse a las diferentes problemáticas a las que se enfrentan los migrantes en edad de trabajar a su retorno para encontrar un empleo.

Algunas preguntas surgen para encontrar soluciones a estas problemáticas y vacíos y así poder contribuir al estudio de la inserción laboral de los retornados en Colombia: ¿Cuáles son las oportunidades que se les presentan (o no) por parte del Estado? ¿Qué falencias tienen las políticas orientadas a la población retornada y en qué se pueden mejorar (recomendaciones)? En aras de resolver algunas de estas inquietudes, en el presente artículo se propone analizar las políticas migratorias en materia laboral para la población retornada en Colombia desde la aprobación de la Ley de Retorno de 2012. Para ello, en un primer momento se aborda el marco referencial desde la definición de las políticas migratorias de retorno y del debate entre migración y desarrollo. En un segundo momento, se describe la metodología aplicada en la investigación. En un

tercer momento se describe el contexto laboral colombiano y las políticas laborales. Por último, se analizan los programas de retorno laboral y se hacen algunas recomendaciones.

## 2.- FUNDAMENTO TEÓRICO

Para abordar la problemática de las políticas migratorias laborales destinadas a la población retornada es necesario repasar algunos fundamentos teóricos al respecto: primero, sobre cómo se formulan políticas migratorias y enfocadas en qué sujetos entendidas como políticas de recuperación del emigrante (Mármora, 2004); segundo, sobre el nexo entre migración y desarrollo, entendido en el marco de las migraciones internacionales de retorno desde una perspectiva crítica (Delgado-Wise, 2009).

Las políticas de recuperación del emigrante, tal como son definidas por Mármora (2004), tienen como objetivo repatriar a los migrantes o generar vínculos con el país de origen. Los programas que surgen de estas políticas son clasificados en: retorno voluntario de migrantes laborales, reasentamiento de migrantes forzados y recuperación de recursos humanos calificados (en adelante RHC). Las características y estrategias de estos programas se resumen así: “identificar los puestos de trabajo necesarios en el país de origen y luego promover el retorno del migrante adecuado; o bien, a la inversa, planes para inducir a los migrantes para que vuelvan y ayudarlos posteriormente en su reinserción laboral” (Mármora 2004, 302).

En el caso del retorno voluntario de migrantes laborales, hay varios instrumentos que pueden utilizarse desde los países de destino como cursos de capacitación laboral o incentivos económicos. En los países de origen de los migrantes se implementan programas, bien sea con la ayuda de la cooperación internacional, con la ayuda de países de destino o por iniciativa propia del país. Estos programas están orientados a la reinserción laboral mediante apoyos a proyectos productivos o autoempleo (Mármora, 2004). Ahora bien, este marco no aborda el retorno forzado de migrantes por lo que sería necesario ahondar en algunos aspectos como la preparación al retorno y la movilización de recursos (Cassarino, 2004) que son diferentes en un contexto de migración forzada.

El estudio de las políticas laborales orientadas a la población retornada implica fijarse en el nexo entre migración y desarrollo, que, no es siempre desde una visión optimista en la que el

retornado es un agente de desarrollo económico para el país de origen. Así, algunos autores latinoamericanos, haciendo investigación sobre lo que sucede en los países de origen argumentan que esta visión, que es la dominante, no tiene sustento en la medida que,

Ignora las causas del éxodo de millones de trabajadores del mundo que se han visto forzados a buscar el sustento familiar en los países desarrollados; hace tabla rasa de las contribuciones de los inmigrantes al crecimiento de las economías receptoras, y encubre las múltiples transferencias y costos, materiales y humanos, que la migración significa para los países emisores, con el agravante de que estas pérdidas no son compensadas por el flujo de remesas (Delgado-Wise 2009, 27)

Según estos autores, de las corrientes marxistas de las teorías de las migraciones internacionales, es el desarrollo desigual el que lleva a las personas a migrar, con lo cual esta sería forzada. En resumen, desde esta perspectiva que sitúa los países de destino en el centro y los países de origen de los emigrantes en la semi-periferia o en la periferia, los primeros los países del centro van a aprovechar el bono demográfico y así acudir a la explotación laboral de mano de obra barata (Delgado-Wise 2009, 28).

La globalización económica, como fase actual del capitalismo, no ha generado desarrollo en los países de origen. Así, se entiende que la fuga de cerebros es uno de los factores que genera subdesarrollo y es vital en términos del retorno. En este sentido, el impacto en el desarrollo puede ser negativo siempre que la migración produzca desplazamientos hacia áreas urbanas (Ravenstein, 1885) que demandan manufactura y productos extranjeros lo cual incide en que la producción local se vea afectada por importaciones de productos y de alimentos (De Haas, 2008).

A partir de ello, se asume que, para generar un tipo de desarrollo económico, los migrantes retornados deben contar con otras condiciones de estabilidad en los países de origen, pues, hay factores estructurales como el desempleo, que pueden desincentivar este retorno. La preparación del retorno con el objetivo de facilitar la inserción laboral del migrante, debería considerar la esfera individual como lo propone Cassarino, y el ajuste de las políticas públicas de recuperación de capital humano de las que habla Mármora.

Asimismo, se hace necesario diseñar estas medidas considerando la situación socio-económica en el país de origen, así como el mercado laboral y las nuevas herramientas o entidades

que se han posicionado en la oferta de servicios de intermediación laboral o de apoyo al emprendimiento, en este último aspecto es prudente considerar las opciones de inclusión financiera con las que cuentan los retornados que no han residido en el país recientemente. Un paso adicional podría analizar la eficacia de las medidas a partir de la coordinación interinstitucional presente o no en el país de retorno, entendido como la alineación entre las políticas migratorias y las de empleo.

En su análisis de los programas de retorno voluntario de latinoamericanos desde Europa, González (2013) destaca la desconexión entre el retorno y la reintegración como uno de los limitantes en la implementación de estrategias de inserción laboral. Es por esto que realiza cuatro propuestas para mejorar la gestión que hacen los países de origen: “1. Establecer programas diferenciados en la promoción del retorno sostenible, 2. Definir de forma más ambiciosa la población objetivo de los programas de retorno y reintegración, 3. Desarrollar dispositivos de apoyo que permitan personalizar y monitorear las medidas orientadas a la reintegración, y 4. Monitorizar las actuaciones de apoyo individual y evaluar los programas de ayuda implementados.” (González, 2013: 63-64).

### 3.- MÉTODO

#### *Diseño*

Teniendo en cuenta el marco anterior, la investigación se planteó a partir de los conceptos teóricos que permiten hacer un análisis de las acciones emprendidas por el Estado para el período de estudio, para dar solución a algunas de las problemáticas mencionadas.

Para analizar la inserción laboral de la población retornada es necesario hacer una breve referencia a los procesos de emigración registrados en el país, entendiendo las motivaciones y destinos principales de este movimiento. A partir de este escenario se presentan las principales medidas legislativas que se han diseñado e implementado para atender a la población colombiana que retorna del exterior.

Este análisis se complementa con una revisión de la dinámica reciente del mercado de trabajo nacional para el período 2012 a 2016, de las políticas activas de empleo y de emprendimiento que buscan por un lado mejorar el encuentro entre oferta y demanda, y por el otro generar me-

canismos alternativos de generación de ingresos como el autoempleo y la creación de pequeñas y medianas empresas.

### *Participantes*

Este documento se centra en el análisis de las políticas migratorias del Estado Colombia entre los años 2012 y 2018 centradas en facilitar la inserción laboral de la población retornada. Se consideran tres aspectos fundamentales, la legislación nacional en la materia, las acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad que coordina la política migratoria en Colombia, y las acciones del Ministerio del Trabajo, institución a cargo de la política laboral.

### *Instrumentos*

La discusión central de este artículo se centrará en el análisis de las políticas y programas para el retorno en Colombia fijando la atención en los aspectos descritos por Mármora, políticas de retorno entendidas como de recuperación del migrante, y en dos de las propuestas realizadas por González: diseño de programas diferenciados para la población retornada y desarrollo de mecanismos de seguimiento sobre las intervenciones realizadas. Para ello, se hace una revisión documental de la normativa y de los planes, programas y proyectos implementados por los Ministerios de Relaciones Exteriores y del Trabajo a través de la revisión de los informes de gestión anual que presentan las entidades entre el año 2013 y 2018. Los informes de gestión anual se realizan por las entidades públicas colombianas con el propósito de hacer una evaluación transparente para medir el desempeño, impacto y resultados de su gestión (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2019). El análisis comparativo de estos informes permite observar cómo se materializa la coordinación entre las entidades, sus planes y programas para atender las necesidades de los retornados en su inserción al mercado de trabajo colombiano.

### *Procedimiento*

La investigación se realizó en dos fases de acuerdo a unos objetivos específicos: un primer acercamiento indagó en el contexto del mercado laboral colombiano para identificar condiciones estructurales que impiden que el retorno laboral se haga en el marco de una estrategia nacional o local de desarrollo económico. En un segundo momento se abarcó la problemática desde lo

institucional tanto con el análisis de los instrumentos de política existente como de la normativa en materia de retorno laboral. El estudio pretende dar luces sobre la reintegración laboral de los migrantes retornados en Colombia y las políticas implementadas desde la Ley 1565 de 2012 hasta el 2018 con el propósito de formular algunas recomendaciones. La discusión final y recomendaciones consideran si el diseño de programas diferenciados y el monitoreo de los mismos ha sido suficiente para facilitar la inserción laboral de los retornados en Colombia, y si es ésta la vía para evidenciar los vínculos entre la migración y el desarrollo a pesar o a la par de la existencia de condiciones estructurales como el desempleo y la informalidad en Colombia.

#### 4.- RESULTADOS

Colombia ha sido tradicionalmente un país de emigrantes: desde los años sesenta se inició una salida considerable de colombianos primero hacia Venezuela, luego hacia Estados Unidos alrededor de los años ochenta y posteriormente a España, a finales de los años noventa. Ecuador, Canadá y Chile, se incluyen recientemente entre los países de destino. Acorde a los resultados de la Encuesta Nacional de Migración Laboral y Remesas - ENMIR (2009), las principales razones de la salida de los colombianos del país se relacionaron con motivos económicos y laborales, familiares y de estudio (Mejía et al, 2009). Las razones de tipo social y político, vinculadas sobre todo al contexto del conflicto interno, también han sido relevantes a la hora de tomar la decisión de emigrar por parte de los colombianos (Ciurlo, 2015). La elección de países de destino de la emigración colombiana ha estado caracterizada por el contexto económico de dichos países, la disponibilidad de puestos de trabajo que pueden ser llenados por trabajadores migrantes, la posibilidad de contar con mejores ingresos que sirven para sostener al migrante y a su familia en Colombia, y la existencia de redes sociales de apoyo que facilitan la llegada e inserción de los colombianos en el mercado de trabajo de estos países (Mejía, 2013).

En cuanto a la inserción laboral de los colombianos en los tres principales países de destino, Venezuela, Estados Unidos y España se presentan las siguientes consideraciones. En Venezuela, y para el año 1990, la población inmigrante, donde la población colombiana ocupaba el primer puesto en importancia, se insertaba sobre todo en los sectores comercio, servicios e industrias (Torales, González y Pérez, 2003). Adicionalmente los colombianos se enganchaban

en labores propias de la agricultura (Torales, González y Pérez, 2003).

En Estados Unidos y para el período comprendido entre 1960 y 2016, los principales sectores donde se ha incrementado la participación de hombres son construcción, servicios comerciales diversos, y lugares para beber y para comer (Mejía 2019). En el caso de las mujeres los sectores más importantes son servicios educativos, servicios comerciales diversos y servicios médicos y otros de salud, excepto hospitales (Mejía 2019).

En España y entre los años 1993 y 2001, los colombianos se insertaron principalmente en el sector servicios, destacándose una principal participación en el servicio doméstico (OIM y ONU, 2003). La participación en los sectores de industria y construcción fue baja y muy cambiante, y en el sector agrario se presentó un incremento importante para el año 2001 (OIM y ONU, 2003).

A partir de estos datos se puede asumir que la participación laboral de los colombianos en el exterior ha permitido que el perfil laboral de esta población se especialice en los conocimientos y competencias específicas del sector servicios. El perfil ocupacional se complementa con las competencias adquiridas en otros sectores de inserción secundaria como comercio, industria, construcción y agricultura.

Las condiciones económicas, de acceso a derechos y a servicios, y la flexibilidad o restricción de las políticas migratorias, juegan un rol determinante tanto en el proceso de emigración como de retorno. Es así que en el caso de la población colombiana el regreso al país se puede entender a partir de dos hechos importantes: por un lado, el comportamiento de las economías de los países de destino, como Estados Unidos, España y recientemente Venezuela, han influido en la búsqueda de mejores oportunidades donde el retorno a Colombia es una opción relevante. En segunda medida, la aparición de medidas migratorias restrictivas en los países de destino, y el desarrollo de una legislación alrededor de la migración del retorno en Colombia. La expedición de medidas que buscan favorecer la integración socioeconómica de los colombianos que vuelven al país, ha encontrado eco en la comunidad residente en el exterior quienes han buscado acogerse a los beneficios creados por el país de origen.

Aunque los ajustes legislativos en materia de retorno pueden encontrarse a partir del año 2009 en la expedición del documento CONPES (del Consejo Nacional de Política Económica y Social) 3603, que es la propuesta de desarrollo de políticas generales aprobados por el gobierno



a través del Departamento Nacional de Planeación - DNP, en este caso sobre Política Integral Migratoria, las medidas específicas se toman a partir del año 2012 con la ley 1565, razón por la cual se analizarán algunos indicadores del mercado laboral en el país entre 2012 y 2018 para acercarse al contexto de inserción laboral con el que se encuentra la población retornada.

Los datos contenidos en la Tabla No. 1 demuestran que la Tasa Global de Participación – TGP se mantiene estable durante el período de estudio y que la Tasa de Ocupación crece paulatinamente hasta el año 2015. Es durante este periodo que la Tasa de Desempleo alcanza una cifra de un dígito para el total nacional, en el año 2013, respondiendo a un proceso progresivo de disminución de dicho indicador y tras convertirse en uno de los objetivos en materia de empleo del plan de Gobierno del período 2010-2014 (Uribe, Fajardo y Romero, 2017). Sin embargo, en el año 2016 se aprecia un nuevo incremento en dicha tasa manteniéndose su aumento durante los años siguientes. Este comportamiento puede relacionarse con bajos niveles de crecimiento del Producto Interno Bruto (en adelante PIB) que se evidencian sobre todo a partir del año 2015, una tendencia que empieza a revertirse en el año 2018.

Tabla No. 1 Tasa Global de Participación, Tasa de Ocupación, Tasa de Desempleo y Producto Interno Bruto en Colombia. Años 2012 a 2018

<b>Año</b>	<b>TGP</b>	<b>TO</b>	<b>TD</b>	<b>PIB</b>
2012	64.5	57.8	10.4	3.9
2013	64.2	58.0	9.6	4.6
2014	64.2	58.4	9.1	4.7
2015	64.7	59.0	8.9	3
2016	64.5	58.5	9.2	2.1
2017	64.4	58.4	9.4	1.4
2018	64.0	57.8	9.7	2.8

Fuente: GEIH, Cuentas Nacionales – DANE. Elaboración propia

La evolución del desempleo en Colombia a partir de la década de los noventa demuestra dos hechos importantes: en primer lugar, aun cuando se presenten períodos de crecimiento económico, estos no implican una disminución directa de la tasa del desempleo y, en segundo lugar, el impacto de las crisis económicas a nivel mundial no siempre afecta el desempeño económico

del país entendido como el aumento de la tasa de desempleo (Peña, 2013). Sin embargo, este rezago entre crecimiento económico y disminución de la tasa de desempleo incide en que, Colombia ocupe el segundo puesto a nivel latinoamericano en relación a la tasa de desempleo histórica más alta de la región (Peña, 2013). Este es un primer punto a considerar para el análisis de una política laboral para la población retornada pues se constituye como un factor estructural ligado al desarrollo económico del país.

Además de esto, las posibilidades de participar en el mercado de trabajo son más favorables para los hombres que para las mujeres. Entre 2012 y 2018 la tasa de desempleo de las mujeres es siempre mayor a la de los hombres, aun cuando hay una tendencia a que dicha diferencia disminuya (exceptuando el trimestre móvil de diciembre 2015 a febrero de 2016, brecha que parece ajustarse a partir del siguiente año). Este factor también debe considerarse en las políticas, desprovistas de un enfoque de género que debe incluir, además el tema de los cuidados.

La participación en el mercado laboral también se determina a partir de otras características demográficas como la edad. El desempleo juvenil históricamente supera el indicador total nacional y este hecho se exagera aún más para las mujeres jóvenes: Para el trimestre móvil marzo - mayo de 2018 la Tasa de Desempleo para los jóvenes (14 a 28 años) fue de 16,7%, donde los hombres representaron el 13% mientras que las mujeres tenían el 21,6% (DANE, 2019a).

Tabla No. 2 Tasa de desempleo por sexo en Colombia. Trimestres móviles diciembre - febrero 2012 a 2019.

Trimestre móvil	Tasa de Desempleo	
	Hombres	Mujeres
Dic. 2012 - Feb. 2013	8.2	15.1
Dic. 2013 - Feb. 2014	7.1	14
Dic. 2014 - Feb. 2015	7.3	13.1
Dic. 2015 - Feb. 2016	7.4	13.8
Dic. 2016 - Feb. 2017	7.8	13.7
Dic. 2017 - Feb. 2018	8	13.6
Dic. 2018 - Feb. 2019	10.7	14.5

Fuente: GEIH – DANE. Elaboración propia.

Además, Colombia cuenta con un alto nivel de informalidad, fenómeno que se mide a partir del tamaño de la empresa, el número de trabajadores, ocupación y contribución al sistema de

seguridad social (Peña, 2013). Aun cuando la informalidad ha ido en descenso, aún representa una participación de casi la mitad de la ocupación en el país lo cual es otro de los factores estructurales del desarrollo económico que deben considerarse en una política laboral de retorno de migrantes. Para el trimestre móvil de diciembre de 2012 a febrero de 2013 este indicador para 23 ciudades y sus áreas metropolitanas se encontraba en 51,4% y para el mismo período de los años 2018 a 2019 se situó en 47,3% (DANE, 2019b). El descenso reciente en este indicador puede relacionarse con las iniciativas del Gobierno 2010 – 2014, que incluyeron el mejoramiento de las condiciones para los trabajadores, la implementación de una estrategia de formalización laboral (Uribe, Fajardo y Romero, 2017), así como el posicionamiento de un sistema de ahorro voluntario, llamado Beneficios Económicos Periódicos (en adelante BEPS) que busca brindar una alternativa de protección para la vejez de dichos trabajadores. La informalidad presenta retos para la población migrante y retornada en dos sentidos: En primer lugar, puede resultar más rápido una vinculación en un empleo informal o en un emprendimiento que en el mercado de trabajo formal, y en segunda medida, las medidas de formalización laboral no consideran el contexto migratorio de la persona para incluirlo dentro de los beneficiarios de las mismas. Es por esto que se hace necesario habilitar el acceso y permanencia de la población retornada en el Sistema de Seguridad Social.

### *Políticas de empleo y de generación de ingresos*

Como parte de las actividades realizadas en el país por el Gobierno nacional para mejorar la empleabilidad de la población, desde el sector Trabajo se han tomado una serie de medidas orientadas a facilitar el acceso al mercado de trabajo, haciendo énfasis en los grupos poblacionales que cuentan con más dificultades de participar en el mismo como mujeres, víctimas del conflicto, personas en situación de discapacidad y jóvenes (SPE, 2015). Es así que, en el año 2013, se creó la Unidad Especial del Servicio Público de Empleo (en adelante SPE) que reúne a una red de operadores a nivel regional para dinamizar el acceso de la población a procesos de orientación ocupacional, formación para el trabajo y vacantes a empleos formales.

El Ministerio del Trabajo a través del SPE, que opera en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (en adelante SENA), ha desarrollado programas especiales dirigidos a mejorar la participación de población con altos niveles de exclusión del mercado de trabajo como

mujeres, víctimas del conflicto, personas en situación de discapacidad, migrantes y retornados, y jóvenes, que incluyen una labor de sensibilización con los empresarios y la implementación de incentivos encaminados a ampliar las vacantes que sean cubiertas por esta población. Adicionalmente a través de programas como los contratos de aprendizaje del SENA, y 40.000 primeros empleos, se ofrecen subsidios directos para cubrir el costo de contratación de los jóvenes y practicantes y así facilitarles la adquisición de experiencia laboral, factor que se identificó como una de las barreras de empleabilidad de la población joven en el país.

Otra de las iniciativas que ha estado vinculada al desarrollo de mecanismos para mejorar la empleabilidad y generación de ingresos de los trabajadores tiene que ver con la apuesta por el emprendimiento. Tarapuez, Osorio y Botero (2013) describen el desarrollo de las políticas de emprendimiento en el país desde el año 1991 y a partir de su análisis se pueden desprender tres premisas fundamentales: 1. El SENA, a través de la formación y acompañamiento de emprendedores, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (en adelante MINCIT), a través del fomento de la inversión y la creación de empresas, son dos de las entidades que han estado más vinculadas a la promoción de la temática. 2. En coordinación con universidades, centros de investigación y cámaras de comercio locales se ha promovido la innovación y la tecnología como aliados del emprendimiento. 3. El fomento del emprendimiento se vincula con las estrategias de creación de empleo y este hecho se fortalece en particular en períodos donde se registran tasas de desempleo altas y sostenidas en el país (Tarapuez, Osorio y Botero, 2013).

Iniciativas como el Fondo EMPRENDER del SENA creado a través de la Ley 789 de 2002, están disponibles para que la población colombiana se forme en emprendimiento y a partir de la formulación y diseño de una idea de negocio, acceda a través de una convocatoria, a recursos económicos para su implementación. Diversas iniciativas de tipo nacional en el marco de la política de emprendimiento liderada por el MINCIT, y de tipo regional donde las Cámaras de Comercio realizan convenio con las administraciones locales, han sido desarrolladas para mejorar el ámbito del emprendimiento en el país. Tanto el Fondo EMPRENDER, como las iniciativas locales donde participan las Cámaras de Comercio, han venido vinculado a población retornada y migrante dentro de los beneficiarios de los procesos de emprendimiento que han acompañado (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018a).

### *Las políticas de inserción laboral de migrantes retornados en Colombia*

El retorno de los colombianos radicados en el exterior, ha sido un tema de interés sobre todo en las políticas migratorias, laboral como el CONPES 3603 y el convenio bilateral de migración laboral con España, y científica colombianas, como el vínculo que fomenta el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (en adelante COLCIENCIAS) con los científicos que retornan y que residen fuera del país para facilitar la circulación de su conocimiento en pro de las necesidades de innovación y desarrollo del país.

Y a partir de este interés las entidades del sector educación y trabajo también han adecuado sus iniciativas y programas para promocionar la emigración y retorno de los colombianos en relación con el sistema educativo y con el mercado de trabajo. Por ejemplo, el Ministerio de Educación ha adecuado y facilitado el proceso de convalidación de títulos profesionales adquiridos en el extranjero para colombianos y extranjeros residentes en el país. A través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (en adelante ICETEX) y su oferta de becas virtuales y en el exterior se promueve la formación del capital humano colombiano en programas académicos disponibles en otros países. Lo anterior manifiesta parte de la adecuación y diseño de programas orientados a facilitar la participación en el mercado de trabajo de los colombianos que residían en el exterior.

En la ley 1565 de 2012 se establecen cuatro tipos de retorno: solidario, humanitario o por causa especial, laboral y productivo, que han sido cuestionados por su carácter estático principalmente (Aliaga et al., 2019). Pasaremos revista a los programas desarrollados en cuanto a los tipos laboral y productivo, sin dejar de lado la mención a los programas orientados a la migración calificada. Según la ley, el retorno laboral busca reconocer la experiencia y conocimiento adquiridos en el exterior como un factor de incidencia en la empleabilidad de la persona en Colombia, mientras que el retorno productivo promueve la puesta en marcha de una idea de negocio que se relacione con las prioridades de desarrollo del sitio al que se retorna.

A partir de esta Ley, se crea a través del Decreto 1000 de 2013 el Registro Único de Retornados – RUR: un registro administrativo a través del cual las personas que se quieren acoger a los beneficios de la Ley 1565 de 2012 consignan información sociodemográfica y migratoria con la cual la Comisión Intersectorial para el Retorno - CIR, determina si la persona cumple los requisitos y puede acogerse a los beneficios de la Ley. Para el período comprendido entre el inicio de la aplicación del registro en el año 2013 y marzo de 2018, en la Tabla No. 3 se aprecia

que, del total de las 16.371 solicitudes realizadas por retornados, fueron aprobadas el 54,5%. El tipo de retorno más solicitado por los connacionales que volvieron al país fue el laboral con el 19,6% seguido del humanitario con el 14,2%, el productivo con el 12,1%, y solidario con el 3,9%. El 2,7% de las personas no escogieron algún tipo de retorno al solicitar ser beneficiarios de la Ley. Las solicitudes de los tipos de retorno productivo y solidario son las que tienen un porcentaje de aceptación más alto.

Tabla No. 3 Total de solicitudes aprobadas y rechazadas en el Registro Único de Retornados – RUR por tipo de retorno. 2013 – 2018 (marzo)

	Humanitario	Laboral	Productivo	Solidario	Ninguno	Total
<b>Total solicitudes</b>	5,640	5,128	3,353	1,531	719	16,371
<b>Rechazada</b>	3,315	1,912	1,039	894	284	7,444
<b>Autorizada</b>	2,325	3,216	2,314	637	435	8,927
<b>% Aprobación</b>	41.2%	62.7%	69.0%	41.6%	60.5%	54.5%

Fuente. Cancillería. Registro Único de Retornados – RUR. Presentación Programa Colombia Nos Une. Elaboración propia.

Al analizar los datos por país de retorno, en la Tabla No. 4, Venezuela es el país con un mayor número de solicitudes alcanzando el 61,4% del total, esto evidencia que la población colombiana residiendo en Venezuela de vieja data regresa al país por la crisis humanitaria, pero, además, que hay un subregistro importante en la medida en que se calcula que han retornado más de 400,000 colombianos. Con ello, en el RUR estarían registrados menos del 2,5% de estos retornados. Le siguen muy de lejos Estados Unidos y España en el segundo y tercer puesto representando el 10,9% y 10,1% del total respectivamente; y Canadá y Ecuador son los países que ocupan la cuarta y quinta posición con porcentajes del 2% y 1,6%. El porcentaje de aprobación de las solicitudes para quienes retornan de Venezuela es el más bajo de toda la muestra con el 38,7%, seguido de Ecuador con el 58,9%. Para el caso venezolano, esto se debe a que los retornados no cumplen con algunos de los requisitos de la Ley como el registro de movimientos migratorios o el registro de vivienda en el exterior. Todos los otros países de retorno cuentan con un porcentaje de aprobación de más del 74% siendo Canadá el país para el cual se aprueban un mayor número de aplicaciones.

Tabla No. 4 Total de solicitudes aprobadas y rechazadas en el Registro Único de Retornados – RUR por país de retorno. 2013 – 2018 (marzo)

<b>País de retorno</b>	<b>Total solicitudes</b>	<b>Aprobadas</b>	<b>Rechazadas</b>	<b>% Aprobación</b>
<b>Venezuela</b>	10,057	3,889	6,168	38.7%
<b>Estados Unidos</b>	1,785	1,494	271	83.7%
<b>España</b>	1,649	1,404	245	85.1%
<b>Canadá</b>	333	295	38	88.6%
<b>Ecuador</b>	270	159	111	58.9%
<b>Otros</b>	2,277	1,686	611	74.0%

Fuente. Cancillería. Registro Único de Retornados – RUR. Presentación Programa Colombia Nos Une. Elaboración propia

A partir de los datos es claro que los tipos de retorno laboral y productivo son los más importantes en términos de participación, esto ha llevado a que las entidades desarrollen rutas de atención específicas para estos dos tipos de retorno. Sin embargo, la inserción laboral y productiva debe extenderse a quienes se acogen a los otros tipos de retorno, a quienes no fueron incluidos en el RUR y a la población retornada en general.

Este antecedente de caracterización de la población, y del mercado laboral en el país, es útil para entender si las medidas que en materia de retorno laboral y productivo que han tomado los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Trabajo desde el año 2013 consideran el perfil y necesidades de la población, y la oportunidad de su vinculación en el mercado laboral colombiano.

La información sobre las medidas institucionales que se presenta en este aparte y que se encuentra en la Tabla No. 5, se extrae de los informes anuales de gestión presentados por los Ministerios de Relaciones Exteriores y del Trabajo. Los informes de Cancillería cubren la vigencia anual, mientras que los informes del Ministerio del Trabajo cubren las actividades del segundo semestre del primer año y del primer semestre del segundo año. Cada entidad privilegia aspectos específicos en el reporte de la información que están determinados por temas de seguimiento y monitoreo interno que no son el objeto de análisis de este artículo, igualmente las dos entidades no siguen los mismos parámetros de presentación de la información.

Las actividades reportadas se presentan en cuatro grandes líneas: 1. Orientación a retorna-

dos, 2. Medidas directas de vinculación en empleos y de financiación de proyectos productivos, 3. Coordinación y capacidad instalada, y 4. Formulación de política. La mayoría de las actividades se relacionan con los aspectos de coordinación interinstitucional, la disponibilidad de acceso a procesos de orientación general y formación para emprendimiento y trabajo, y la creación de rutas de orientación para población retornada. Sin embargo, en este último caso y para la información del Ministerio del Trabajo, no es claro si la ruta de orientación es una herramienta consolidada o si se construye nuevamente para cada uno de los períodos en los que reportan información.

Los informes de gestión presentan datos cuantitativos sobre el número de retornados, país de retorno, departamento de llegada y tipo de retorno, aun así, sólo en el período 2017-2018 el Ministerio del Trabajo reporta haber construido caracterizaciones específicas de la población a partir del RUR. Las menciones sobre cambios normativos o de política que faciliten la inserción laboral o productiva de la población retornada sólo se mencionan en el período 2018 por Cancillería, y dichas decisiones están enfocadas exclusivamente a la población que retorna de Venezuela.

Retomamos las dos consideraciones citadas por González (2013), diseño de programas diferenciados para la población retornada y desarrollo de mecanismos de seguimiento sobre las intervenciones realizadas, para analizar la respuesta institucional en materia de inserción laboral.

En relación al diseño de programas diferenciados para la población retornada, se puede mencionar que los cuatro tipos de retorno definidos por la Ley 1565 facilitan la atención de la población acorde a sus necesidades específicas, es decir se cuentan con medidas diferenciadas. Las entidades han desarrollado rutas de atención especializadas para los tipos de retorno que se socializan con los retornados y con los funcionarios a cargo de su atención.

Las entidades desarrollan nuevos mecanismos para hacer otro tipo de intervención o para mejorarla, es el caso de la Alianza con Cámaras de Comercio de España que reporta el Ministerio del Trabajo para el período 2012 - 2013 o la Construcción del Plan nacional de emprendimiento para el retorno productivo que reporta Cancillería en 2016. La realización de seis caracterizaciones detalladas de la población retornada reportadas por el Ministerio del Trabajo para el período 2017-2018, resultan provechosas y necesarias para conocer las especificidades de las personas en relación a temas de empleabilidad y emprendimiento que pueden orientar



mejor la toma de decisiones y las intervenciones planteadas.

Tabla No. 5 Medidas en materia de retorno laboral y productivo de los Ministerios de Relaciones Exteriores y del Trabajo. 2013 - 2018

Año	Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio del Trabajo	Período
2013	1) Orientación: 2.725 retornados.	1) Orientación: Ruta de atención a retornados en página Web y a través de Centro de Orientación COLABORA 3) Coordinación y capacidad instalada: MRE, Cámaras de Comercio en España se establece la ruta de emprendimiento para retornados, direccionamiento a la convocatoria de Fondo Emprender del SENA.	2012 - 2013
		No hay mención al tema de retorno.	2013 - 2014
2014	1) Orientación: 2.086 retornados. 2) Empleo y/o emprendimiento: Capacitación y puesta en marcha de iniciativas productivas. 3) Coordinación y capacidad instalada: Creación CIR. Operación de 7 Oficinas de Atención al Migrante. 4 Convenios de cooperación.	1) Orientación: Diseño de protocolo de atención. 2) Empleo y/o emprendimiento: Taller de emprendimiento asociativo. 3) Coordinación y capacidad instalada: Construcción difusión de ruta de atención a retornados dirigido a red de prestadores de SPE.	2014 - 2015
2015	1) Orientación: Atención situación frontera con Venezuela. 3) Coordinación y capacidad instalada: Fortalecimiento de hojas de ruta para atención a deportados, expulsados, repatriados y retornados.	1) Orientación: Atención en empleo a retornados por crisis en frontera con Venezuela. Creación de ruta de orientación laboral para retornados. 110 beneficiarios en Quindío y Pereira. 2) Empleo y/o emprendimiento: 135 empleos temporales por 4 meses.	2015 - 2016
2016	2) Empleo y/o emprendimiento: Apoyo a proyectos asociativos. Con MinTrabajo se inicia estrategia de acompañamiento de retorno laboral. 3) Coordinación y capacidad instalada: Retorno desde Venezuela. Datos por tipo de retorno, país de procedencia y departamento de retorno. Fortalecimiento de redes asociadas a Oficina de Atención al Migrante. Inicio de estructuración del Plan Nacional de Emprendimiento y Competitividad de proyectos productivos de retornados.	1) Orientación: Construcción de ruta de orientación general a retornados. Talleres de capacitación y de orientación laboral.	2016 - 2017
2017	1) Orientación: Jornadas de sensibilización con retornados. 13.148 retornados. 2) Empleo y/o emprendimiento: Capacitación en emprendimiento. Formulación y puesta en marcha de 58 proyectos. 3) Coordinación y capacidad instalada: Capacitación a funcionarios. Construcción del plan Nacional de emprendimiento para el retorno productivo.	1) Orientación: Cartilla para retornados. 2) Empleo y/o emprendimiento: Emprendimientos para generación de ingresos. 3) Coordinación y capacidad instalada: Brindar lineamientos de política para inserción laboral de retornados ante el CIR. Construcción de Ruta Nacional de orientación laboral para retornados. 6 informes de caracterización de retornados a partir de RUR y PILA. Convenios de cooperación.	2017 - 2018
2018	1) Orientación: 16.169 personas. 2) Empleo y/o emprendimiento: Formulación e implementación de 40 proyectos productivos. Formación técnica a 35 retornados. 3) Coordinación y capacidad instalada: Establecimiento de subcomités en la CIR según tipo de retorno. 4) Formulación de política: Retorno como eje de acciones en Conpes 3950 Atención a migración desde Venezuela. Decreto 1288 de 2018, modificaciones a acreditación de requisitos retornados desde Venezuela.		

Fuente: Informes de gestión anual Ministerios de Relaciones Exteriores (2013, 2014, 2015,

2016, 2017, 2018) y del Trabajo (2012-2013; 2013-2014; 2014-2015; 2015-2016; 2016-2017; 2017- 2018). Elaboración propia

Aunque existen las medidas diferenciadas para la población retornada, las entidades no reportan si dichas medidas están facilitando la inserción laboral de los connacionales que regresan al país. A partir de la información no se conocen los resultados, riesgos y oportunidades de las intervenciones realizadas, de las nuevas alianzas o de las rutas creadas. Aunque se mencionan los departamentos de llegada, solo en uno de los casos se menciona la inserción en puestos de trabajo mas no se entiende si se están considerando las competencias y experiencias de los migrantes en relación a las demandas de los mercados de trabajo o las apuestas de desarrollo de los departamentos a los que llevan.

Aunque la definición de tipos de retorno es útil como punto de entrada para una primera caracterización y orientación de la población en su proceso de reintegración, no son una categoría a la que deberían estar asociados de manera permanente pues ello puede ser problemático (Aliaga et al. 2019). Los procesos que faciliten la inserción laboral y productiva deberían estar disponibles para todos los retornados considerando su perfil ocupacional, a partir de caracterizaciones regulares y públicas, así como las dificultades recurrentes que enfrentan lo que facilitaría el diseño de medidas para superarlas (González, 2013). Las rutas de atención no especifican si incluyen las medidas que se han diseñado para disminuir las barreras de acceso a empleo que tienen grupos poblacionales como las mujeres, jóvenes o personas en situación de discapacidad, por lo que se infiere que las medidas de atención privilegian el historial migratorio antes que otras condiciones sociales que influyen en la consecución o no de un puesto de trabajo.

En relación al desarrollo de mecanismos de seguimiento sobre las intervenciones realizadas, el Decreto reglamentario de la Ley prevé que la CIR, hace el seguimiento a los casos aprobados, sin embargo, este hecho no queda reflejado en los informes de gestión presentados por las dos entidades. Es necesario acudir al informe ejecutivo de la CIR (2018) para recabar información sobre este aspecto. En dicho documento se reconoce un bajo acceso de los retornados a la oferta de las entidades, por lo cual se recomienda fortalecer la oferta de servicios y hacer un mejor seguimiento al uso que de ellos está haciendo la población retornada (Colombia Nos Une, 2018). La principal propuesta en este sentido es la de crear Subcomités que lideren las actividades que

por tipos de retorno se presentan.

Considerando que es una propuesta reciente no se cuentan con datos sobre los resultados de dicho proceso. Sin embargo, la información recogida en los informes de gestión evidencia que hay una falencia en la concepción de los mecanismos de seguimiento y por ende en el monitoreo que de los mismos se puede hacer. Por ejemplo, el Ministerio del Trabajo habla en tres ocasiones del diseño, creación o puesta en marcha de una Ruta de orientación en materia laboral, no es claro si se trata del mismo instrumento o de tres iniciativas distintas. En tal sentido no se puede evaluar si la ruta está funcionando, si ha merecido ser mejorada o si se han desarrollado rutas específicas para subgrupos dentro de la población retornada.

Aunque Cancillería presenta datos sobre los proyectos de emprendimiento y sus beneficiarios, no es posible saber si las iniciativas siguen en curso o si se han vinculado con otros programas de fortalecimiento de emprendimientos, por ejemplo. En materia de vinculación a puestos de trabajo solo se hace una mención por parte del Ministerio del Trabajo para el período 2015-2016 y no se presenta ninguna retroalimentación sobre el proceso de inserción laboral. Otra falencia se encuentra al analizar los datos de los beneficiarios del Fondo Emprender y de trabajadores colocados del SPE ya que se presenta solo un dato total general y no se identifica a la población retornada.

Los mecanismos de seguimiento deberían contar con indicadores de gestión verificables y los resultados deberían ser de acceso público, es posible que la información se esté circulando entre las entidades del CIR pero no con actores como el sector privado, trabajadores y la academia que pueden contribuir con recomendaciones sobre la gestión de los retos y oportunidades de la inserción de la población retornada. A la fecha y según los informes de gestión de las entidades no se hace un seguimiento y no se incluye la voz de otros actores. El tema de la participación de la sociedad civil en la política se ha discutido concluyendo sobre la falta de gobernanza (López Villamil, 2018).

### *Discusión*

De lo anterior se desprenden tres hechos fundamentales: en relación con las actividades que realizan las entidades según su competencia, la coordinación interinstitucional a nivel nacional y regional, y las expectativas de la población retornada al buscar los beneficios de la Ley

de retorno. Esto se analiza a partir del marco teórico y, en particular, de la dupla migración y desarrollo, este último entendido como desarrollo económico según lo visto en los programas.

Por un lado, el Ministerio del Trabajo está a cargo de las actividades de inserción laboral para los retornados, y estas actividades se sustentan en el mejoramiento de la empleabilidad de las personas y en el acceso a las vacantes disponibles en el aplicativo del SPE. Existen aspectos que merecen una revisión especial para mejorar la efectividad de la participación esta población en el mercado de trabajo, como el análisis de los perfiles ocupacionales en relación con la oferta de vacantes en las ciudades a las que se retornan; la reconstrucción de redes sociales que faciliten el acceso a las oportunidades laborales; la influencia del sexo y la edad en la calificación que se hace de los candidatos a una vacante; y las expectativas de los retornados en relación a las ocupaciones que se espera desempeñar, a la remuneración y a las condiciones laborales.

Por otro lado, el SENA, en cuanto al retorno productivo es consecuente tanto con el rol que la entidad tiene a nivel nacional en materia de emprendimiento, como con la capacidad institucional en términos de formación, seguimiento y acceso a recursos. Que el SENA haya adecuando los requisitos para facilitar el acceso de la población retornada al Fondo Emprender refleja que los programas se adaptan a las necesidades de la población retornada, pero dicho hecho no garantiza que toda la población que se acoja a este tipo de retorno desarrolle una idea que logre ser financiada en el marco del proyecto. Adicional al cumplimiento de los requisitos, se requiere obtener superar la evaluación de la viabilidad del plan de negocios, y surtir el proceso de la aprobación de recursos, estos factores no resultan sencillos para todos aquellos que están buscando emprender.

Con respecto a temas de emprendimiento, la intervención de Cancillería resulta problemática ya que técnicamente la orientación de la entidad es la política exterior y migratoria más no el desarrollo y acompañamiento de proyectos productivos. Por esta razón es que Cancillería debe suscribir convenios con otras entidades, y aunque esto hecho incida en el aumento de los recursos para financiar las ideas de emprendimiento, aumenta la complejidad en la coordinación interinstitucional toda vez que se trata de entidades que no participan de la CIR, ni de la estrategia de emprendimiento, función del Ministerio de Comercio.

Aun cuando existe la Comisión, las Oficinas de Atención al Migrante, y las oficinas regionales del Ministerio del Trabajo, SPE y SENA, no existe un registro sistemático sobre los retos

y buenas prácticas de la coordinación interinstitucional a nivel nacional y regional. Tampoco existe un mecanismo que permita entender la participación de otros actores que cuentan con oferta de servicios para población retornada como la cooperación internacional, Colciencias y Colfuturo, y no existe un vínculo claro entre la inserción laboral y productiva de los retornados en los procesos de desarrollo regionales. A partir de ello, resulta problemático el acercamiento que se hace al desarrollo económico desde la política pues no se hace una coordinación con las políticas de desarrollo locales para la reintegración de los retornados al mercado laboral.

Las expectativas de los migrantes retornados siguen siendo uno de los temas más álgidos de intervenir en los programas desarrollados en el país, más aún cuando la difusión sobre los beneficios de la Ley de Retorno no ha sido clara y no presenta en detalle los pasos que hay que surtir para insertarse en el mercado de trabajo o para acceder a oportunidades de emprendimiento en el país.

Este panorama institucional se complementa con las barreras que encuentran los colombianos retornados para su inserción en el mercado laboral y que se desprenden del trabajo de Prieto-Rosas (2017) en el país. Las barreras se resumen en seis:

“1) el desajuste entre demanda y oferta; 2) la edad avanzada de los retornados; 3) las trabas que encuentran para acreditar la experiencia y los saberes adquiridos en el extranjero; 4) la ausencia de certificados y cartas de referencias que les permitan probar la experiencia laboral previa; 5) el desajuste entre lo que se paga en el extranjero y lo que se paga en Colombia por las tareas de baja cualificación, y 6) la conciliación familia-trabajo para las mujeres” (Prieto-Rosas, 2017, p. 24)

La identificación de estas barreras le permite a los formuladores de política desarrollar a su vez soluciones para la inserción de la población retornada en el mercado laboral teniendo en cuenta los factores estructurales anteriormente descritos entre los cuales destacan el desempleo y la informalidad. El análisis de la política laboral de retorno de migrantes en Colombia da solamente algunas pistas sobre cómo podría estar fundamentada en el desarrollo económico de las comunidades de acogida de los retornados. La institucionalidad relacionada con el tema, al carecer de coordinación, además de la falta de información para los retornados suponen un desafío mayor para su implementación.

## 5.- CONCLUSIONES

Al regresar a Colombia, los retornados se encuentran con múltiples barreras para insertarse laboralmente o para desarrollar un emprendimiento. Dichas barreras están asociadas con la falta de información clara sobre las estrategias de orientación que se han desarrollado por parte de las instituciones encargadas, con las condiciones estructurales del país en cuanto a la dinámica del mercado de trabajo como son el desempleo y la informalidad, con el desconocimiento generalizado sobre el contexto del país y de la ciudad a la que retornan, y con los tiempos, requerimientos y conocimientos necesarios para diseñar e implementar una idea de negocio.

Aun cuando se han diseñado publicaciones, coordinaciones interinstitucionales y hojas de ruta que guíen la inserción laboral y productiva de los retornados, es necesario contar con canales de comunicación diversos a través de los cuales se circule información permanente no solo de las implicaciones de las políticas y programas de apoyo al retorno sino del contexto general del país y de las dinámicas institucionales colombianas, reconociendo las implicaciones que en términos de integración socio laboral pueden tener las expectativas con las que vuelven las personas.

A partir de este tipo de iniciativas, se propende por facilitar el diálogo entre las diferentes instituciones relacionadas y la población retornada, para garantizar su participación en la construcción de las políticas y programas que les competen y contribuir así en la reconstrucción de la confianza en las instituciones colombianas, factor que se relaciona con las razones que motivaron la emigración en un primer momento.

Ahora bien, la coordinación interinstitucional y la difusión de información entre las instituciones sobre las especificidades, oportunidades y necesidades de los retornados es un proceso que debe seguirse mejorando. Adicional a los materiales y orientación que se realiza para esta población, y a la interlocución entre las instituciones con competencia en el tema migratorio, es fundamental insertar el tema migratorio y de retorno en las agendas nacionales y locales de desarrollo más allá de lo meramente económico. Es a partir de la consideración del ciclo migratorio como un fenómeno social que debe ser gobernado desde las diferentes políticas sectoriales, que se pueden incidir en una mejor integración socioeconómica de la población facilitando la transferencia de su conocimiento y de su capital humano con los procesos de desarrollo a nivel

local. El intercambio de información entre entidades debe enfocarse a reconocer las iniciativas implementadas y adecuar la oferta de programas al perfil de los retornados y las necesidades de mercado o apuestas de desarrollo regionales.

Las políticas públicas deberían incluir un mecanismo de seguimiento y monitoreo que sea retroalimentado por todas las instituciones a nivel nacional y local, que tienen incidencia en la respuesta a la inserción laboral de la población retornada. A pesar de que existen iniciativas y se difunde información sobre el avance de las políticas y de los mecanismos de coordinación, es necesario construir un sistema de monitoreo con indicadores de gestión precisos que permitan evaluar la eficacia de las medidas que se toman en relación a la migración de retorno. Este mecanismo idealmente y como mínimo, debería vincular a los representantes de los empresarios y de los trabajadores. Existen mecanismos tripartitos desarrollados por el Estado, como la Subcomisión para el Diálogo Social Tripartito en Gestión Migratoria Laboral, que pueden ser útiles para realizar este tipo de seguimiento.

La orientación ocupacional es una oportunidad única con la que cuentan los buscadores de empleo y los retornados, y debe proponerse como una herramienta que permite a cada persona facilitar su camino en el acceso a oportunidades de empleo y de emprendimiento. En este espacio se debería brindar información amigable y sencilla sobre la dinámica del mercado de trabajo en la ciudad, salarios ofrecidos, participación por edad, nivel de cualificación y sexo, entre otras. En este sentido, se plantea promover y acompañar la generación de redes de apoyo entre los retornados no solo como una estrategia para mejorar la inserción laboral y productiva, en tanto que se circula conocimiento sobre opciones locales, sino que además permite identificar factores de resiliencia en el proceso de inserción e integración social (Anleu, 2016).

Ante un período sostenido de desempleo la orientación ocupacional debería ampliar las posibilidades de búsqueda en el mercado de trabajo de otras ciudades en el país que requieran las competencias de las personas retornadas. La remisión o inclusión en una ruta de emprendimiento debe considerar el perfil emprendedor de la persona, la duración del período de formación y la necesidad de contar con fuentes reales de financiación para llevar el proyecto a cabo. Propiciar la implementación de proyectos que se vinculen con las apuestas de desarrollo locales es una de las tareas pendientes. Los proyectos de emprendimiento no solo deben ser vistos como alternativa de sobrevivencia, sino como parte de procesos que incidan en la transferencia del

conocimiento adquirido por los migrantes en el diseño de respuestas innovadoras a las necesidades de los contextos a los que se retorna.

## REFERENCIAS

- Aliaga-Sáez, F. A.; Uribe, C.; Ballén, D.; Blanco, J., Robayo, I., y Castro Franco, A. (2019). Una innecesaria tipología para la migración de retorno. Análisis socio-jurídico de la Ley para el retorno de los colombianos en el exterior. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 36, 213–230.
- Anleu Hernández, C. M. (2016). “La intervención del Trabajo Social con inmigrantes desde una mirada resiliente” *Respuestas Transdisciplinarias en una sociedad global. Aportaciones desde el Trabajo Social*. Universidad Rioja Editores. Recuperado de [https://publicaciones.unirioja.es/catalogo/online/CIFETS\\_2016/Monografia/pdf/TC219.pdf](https://publicaciones.unirioja.es/catalogo/online/CIFETS_2016/Monografia/pdf/TC219.pdf) )
- Bedoya, M. (2015). “El papel de las políticas públicas de migración y retorno en Colombia en el marco de la crisis económica mundial: los casos del Eje Cafetero, Cali, Medellín y Bogotá”. *Estudios Políticos*. 46, 79 - 99. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/esp/n46/n46a05.pdf>
- Cassarino, J.P. (2004). Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited. *International Journal on Multicultural Societies*, 6(2), 253–279.
- Ciurlo, A. (2015). Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. Vol. 2, Núm. 2, Julio - Diciembre, 2015. DOI: <https://doi.org/10.21500/23825014.2276>
- Colombia Nos Une. (2018). Informe ejecutivo de la Comisión Intersectorial para el Retorno 2013 – 2018. Recuperado de <http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/59036289/CARTILLA+EMPLEO+RETORNO+op+3+completo+baja+11-10-2017.pdf>
- Colprensa. (2018, 18 de diciembre). 1.102.000 venezolanos registrados en el país: Migración. *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.co/colombia/1102000-venezolanos-registrados-en-el-pais-migracion-579118>



De Haas, H. (2008). Migration and development: a theoretical perspective. COMCAD Arbeitspapier, (29), 1–82. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2009.00804.x>

Delgado-Wise, R. (2009). Six theses to demystify the nexus between migration and development. *Migración Y Desarrollo*, 12 (March), 27–49. <http://estudiosdeldesarrollo.net/revista/save.php?archivo=rev12ing/2.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.

(2018). Boletín Técnico. Mercado laboral por sexo. Trimestre móvil diciembre 2017 – febrero 2018 [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_genero/bol\\_eje\\_sexo\\_dic17\\_feb18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/bol_eje_sexo_dic17_feb18.pdf)

(2019). Boletín Técnico. Principales indicadores del mercado laboral. Diciembre de 2018. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_dic\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_dic_18.pdf)

(2019<sup>a</sup>). Boletín Técnico. Mercado Laboral de la Juventud. Trimestre móvil marzo - mayo de 2019. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol\\_eje\\_juventud\\_mar19\\_may19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_mar19_may19.pdf)

(2019<sup>b</sup>). Boletín Técnico. Medición de Empleo Informal y Seguridad Social. Trimestre Móvil diciembre de 2018 - febrero de 2019 [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_ech\\_informalidad\\_dic18\\_feb19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_dic18_feb19.pdf)

González, A. (2013). Retorno y Reintegración de los Migrantes Latinoamericanos en Europa en “Propuestas para Vincular las políticas de Migración y Empleo”. OIM - FIAPP. Recuperado de <https://www.fiiapp.org/wp-content/uploads/2015/04/49632d9d43e8579247fc3036e62491ba.pdf>

López Villamil, S. (2018). “El Reto de Gobernar: Las Migraciones Internacionales de Retorno.” In *Migración de Retorno Colombia y Otros Contextos Internacionales*, edited by Felipe Aliaga and Cristhian Uribe, 81–98. Universidad Santo Tomás. 2019. Migración de retorno en el contexto de la crisis venezolana. In A. Castro (Ed.), *Venezuela Migra: aspectos sensibles del éxodo hacia Colombia* (pp. 65–85). Universidad Externado de Colombia.

Mármora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Paidós.

- Mejía, W. (2009). Resultados Generales de la Encuesta Nacional sobre Migraciones Internacionales y Remesas ENMIR 2008-2009. Observatorio Colombiano de Migraciones, Fundación Esperanza, Red Alma Mater. Recuperado de <http://www.almamater.edu.co/AM/index.php/desarrollo-regional/k2-tags/red-de-observatorios/boletines/item/encuesta-nacional-de-migracion-internacional-y-remesas-enmir>
- Mejía, W. (2013). Diáspora y mercado de trabajo en Colombia. Una mirada pensando en el retorno voluntario. FIIAPP y OIM: Bruselas. Recuperado de <https://europa.eu/capacity4dev/file/18390/download?token=SSV40gIt> (Marzo 23 de 2019)
- (2019). Casi dos siglos de migración colombiana a Estados Unidos. *Papeles de Población*. [S.l.], v. 24, n. 98, p. 65-101, ene. 2019. <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/9929>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- (2015). A, b, c de la Ley 1565 de 2012. Ley de Retorno. [http://finlandia.embajada.gov.co/sites/default/files/news/attachments/abc\\_ley\\_de\\_retorno\\_actualizado\\_oct\\_2015\\_con\\_portada.pdf](http://finlandia.embajada.gov.co/sites/default/files/news/attachments/abc_ley_de_retorno_actualizado_oct_2015_con_portada.pdf) (Septiembre 25 de 2018)
- (2018<sup>a</sup>). Fortalecimiento de la capacidad institucional para el desarrollo de estrategias para el acompañamiento a los connacionales que retornan al país a nivel nacional. [http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/fortalecimiento\\_de\\_la\\_capacidad\\_institucional\\_para\\_el\\_desarrollo\\_de\\_estrategias\\_para\\_el\\_acompanamiento\\_a\\_los\\_connacionales\\_que\\_retornan\\_al\\_pais\\_a\\_nivel\\_nacional.pdf](http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/fortalecimiento_de_la_capacidad_institucional_para_el_desarrollo_de_estrategias_para_el_acompanamiento_a_los_connacionales_que_retornan_al_pais_a_nivel_nacional.pdf) (Septiembre 26 de 2018)
- (2018b). Presentación del Programa Colombia Nos Une ante la OEA el 3 de abril de 2018. <http://scm.oas.org/pdfs/2018/CIDRP02232S01.PPTX> (Septiembre 20 de 2018)
- (2019). Informe de Gestión. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/ministry/planeacion/informe-gestion>
- Ministerio del Trabajo. (2018). Informe de Gestión del sector Trabajo 2017. Recuperado de <http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/58608443/Informe+de+Gesti%C3%B3n+2017+-+Sector+Trabajo.pdf>

Ministerio del Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Organización Internacional para las Migraciones – OIM. (2017). Cartilla de información y orientación laboral para la población colombiana en situación de retorno. Recuperado de <http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/59036289/CARTILLA+EMPLEO+RETORNO+op+3+completo+baja+11-10-2017.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones - OIM, y Organización de Naciones Unidas - ONU. (2003). Migración colombiana en España. Recuperado de [http://publications.iom.int/system/files/pdf/migracion\\_colombiana.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/migracion_colombiana.pdf)

Peña, X. (2013). “The formal and informal sectors in Colombia. Country case study on labour market segmentation.” Employment Working Paper No. 146. ILO: Geneva. Recuperado de [https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS\\_232495/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_232495/lang--en/index.htm)

Prieto-Rosas, V. (2017). El desafío de la inserción laboral en las políticas de retorno de Colombia. *Carta Económica Regional: CER* 5–38.

Ravenstein, E. G (1885). The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society of London*. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/2979181>

Servicio Público de Empleo – SPE. (2015). Boletín de Oportunidades Laborales 2 años SPE. Recuperado de <http://www.serviciodeempleo.gov.co/observatorio/download/293/>

Tarapuez Chamorro, E.; Osorio Ceballos, H. y Botero Villa, J. J. (2013). Política de emprendimiento en Colombia, 2002-2010. *Estudios Gerenciales*, 29 (2013) 274 – 283. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/eg/v29n128/v29n128a02.pdf>

Torales, P.; González, M. E. y Pérez Vichich, N. (2003). “Migraciones laborales en Sudamérica: la Comunidad Andina.” *Estudios sobre migraciones internacionales*. Organización Internacional del Trabajo - OIT. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_201605.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_201605.pdf)

Uribe, J. F.; Fajardo, E. O. y Romero, H.L. (2017). Incidencia de las políticas públicas de empleo sobre la desocupación en Colombia: un análisis de intervención para el período 2002 – 2014 *Revista Espacios*, 36 (2017), 22- 42. Recuperado de <http://www.revistaespacios.com/a17v38n36/a17v38n36p>