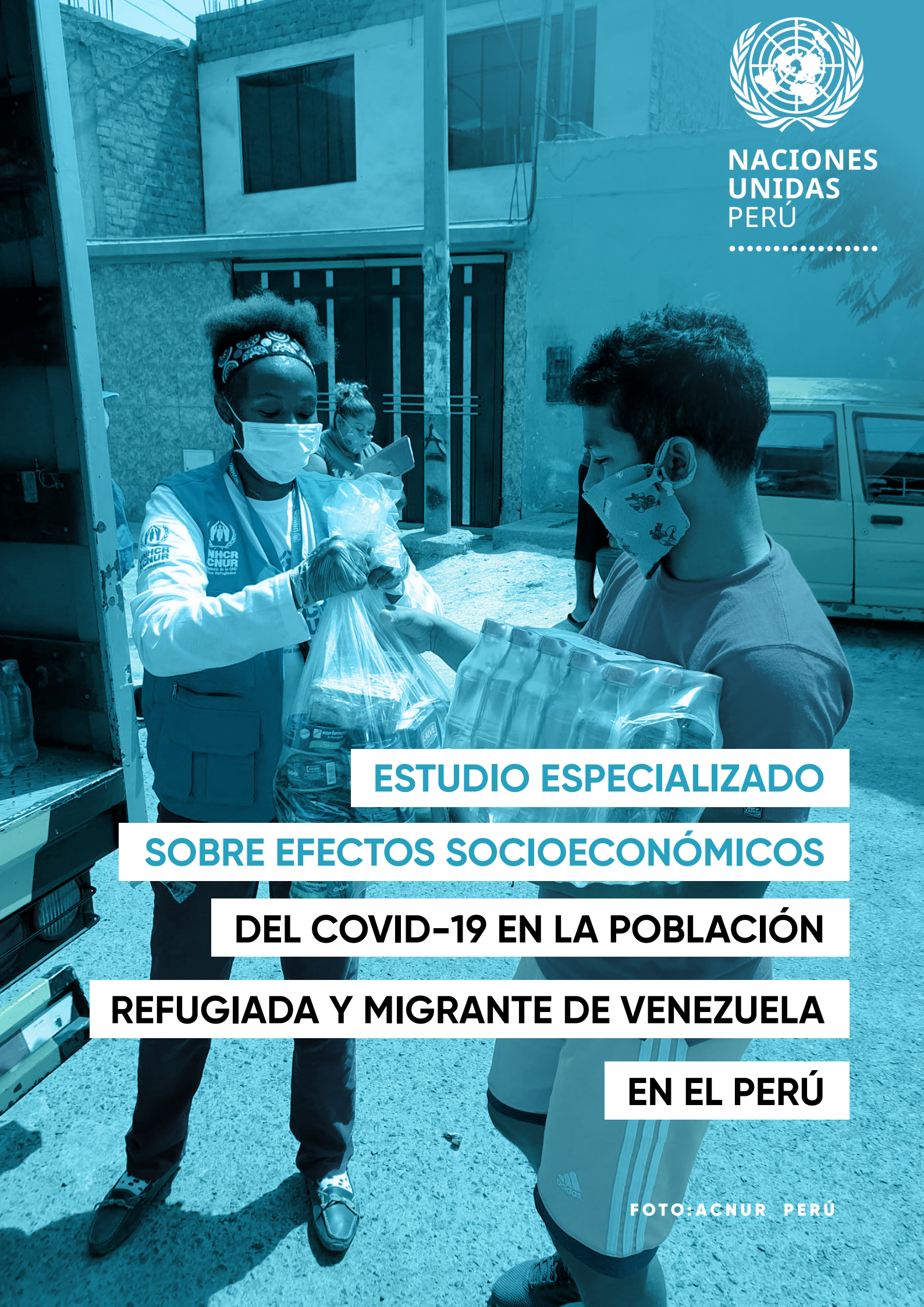




NACIONES  
UNIDAS  
PERÚ



**ESTUDIO ESPECIALIZADO**

**SOBRE EFECTOS SOCIOECONÓMICOS**

**DEL COVID-19 EN LA POBLACIÓN**

**REFUGIADA Y MIGRANTE DE VENEZUELA**

**EN EL PERÚ**

FOTO:ACNUR PERÚ



El presente estudio forma parte del análisis del impacto socioeconómico de COVID-19 que cada Equipo de País de Naciones Unidas llevó a cabo en 2020. Este análisis se ha realizado bajo el liderazgo estratégico de la Oficina de Coordinación Residente (OCR) y el liderazgo técnico de PNUD y OIT.

Financiamiento y supervisión técnica del estudio: ACNUR, OIM, OIT, PNUD, UNICEF, WFP y la OCR.



Financiado por  
Unión Europea  
Protección Civil y  
Ayuda Humanitaria

«Este documento abarca las actividades de ayuda humanitaria realizadas con la asistencia financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en él no deben interpretarse en modo alguno como la opinión oficial de la Unión Europea. La Comisión Europea no se hace responsable del uso que se pueda hacer de la información contenida en el documento».

## Investigación:

Tania Vásquez Luque  
Carlos de los Ríos Farfán  
Rafael Rodríguez Gómez

## Diseño:

Daniella Toce / PNUD Perú  
Lucía Muñoz / PNUD Perú

## Diagramación:

Favio Gonzales / ONU Perú

## Tabla de contenido

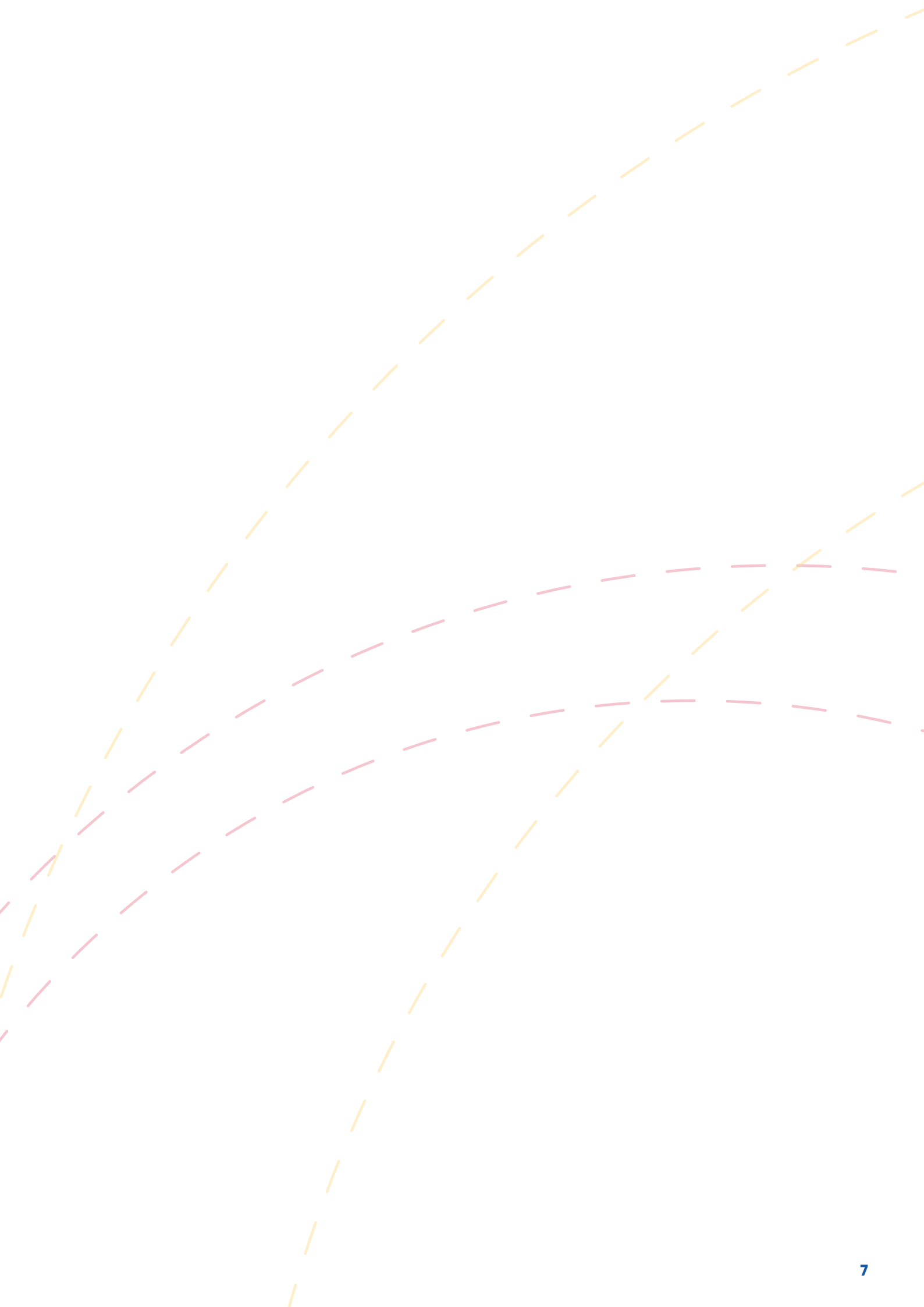
1. Introducción	10
2. Marco conceptual	12
2.1 Enfoque AVEO	13
2.2 Cinco dimensiones críticas de análisis en el estudio	17
3. Metodología	22
3.1 Análisis de los efectos socioeconómicos de la emergencia sanitaria en los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú	25
3.2 Análisis de las políticas vigentes y las capacidades y limitaciones de gestión del Estado para abordar la situación de los refugiados y migrantes venezolanos en el Perú	26
3.3 Recomendaciones para la inclusión de la población de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú en la políticas nacionales, sub-nacionales y en nuevas políticas	27
4. Aplicación de instrumentos	28
4.1 Guía de entrevista sobre la situación socioeconómica de los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en Perú	29
4.2 Guía de grupos focales sobre barreras de acceso a servicios básicos y de protección de derechos, y sobre desafíos y necesidades en políticas públicas	33
4.3. Guía de entrevista a autoridades y expertos y responsables de organizaciones no gubernamentales	33
5. Efectos socioeconómicos de la emergencia sanitaria en los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú	38
5.1. Seguridad alimentaria	39
5.2. Educación	47
5.3. Trabajo e ingresos	56
5.4. Salud	72
5.5. Protección social ante las violencias	78

6. Barreras de acceso a servicios básicos y derechos y políticas vigentes (capacidades y limitaciones)	92
6.1. Seguridad alimentaria	93
6.1.1. Familias de refugiados y migrantes venezolanos no fueron beneficiarios de programas de transferencias monetarias del sector público	94
6.1.2. Familias de refugiados y migrantes venezolanos no reciben canastas de víveres entregadas por gobiernos locales o subnacionales	98
6.1.3. Algunos NNA matriculados en instituciones educativas públicas no han recibido los alimentos del programa Qali Warma	99
6.1.4. Limitada participación organizada de ciudadanos venezolanos en las ollas comunes	99
6.2. Educación	102
6.2.1. Falta de vacantes y otros servicios educativos en escuelas públicas, políticas diseñadas para resolverlas y problemas con los recursos para la planificación	105
6.2.2. Qali Warma no tiene cobertura total entre NNA en general, tampoco entre venezolanos	115
6.2.3. Documentación y matrícula. Problemas y soluciones en las instituciones educativas públicas	118
6.2.4. Deserción y continuidad	122
6.2.5. Capacidad institucional de las UGEL	126
6.2.6. Falta de recursos tecnológicos (tablets, computadoras, televisión) para llevar adelante las clases virtuales	127
6.2.7. Dificultades de miembros del hogar para realizar acompañamiento a menores en el proceso de educación virtual	127



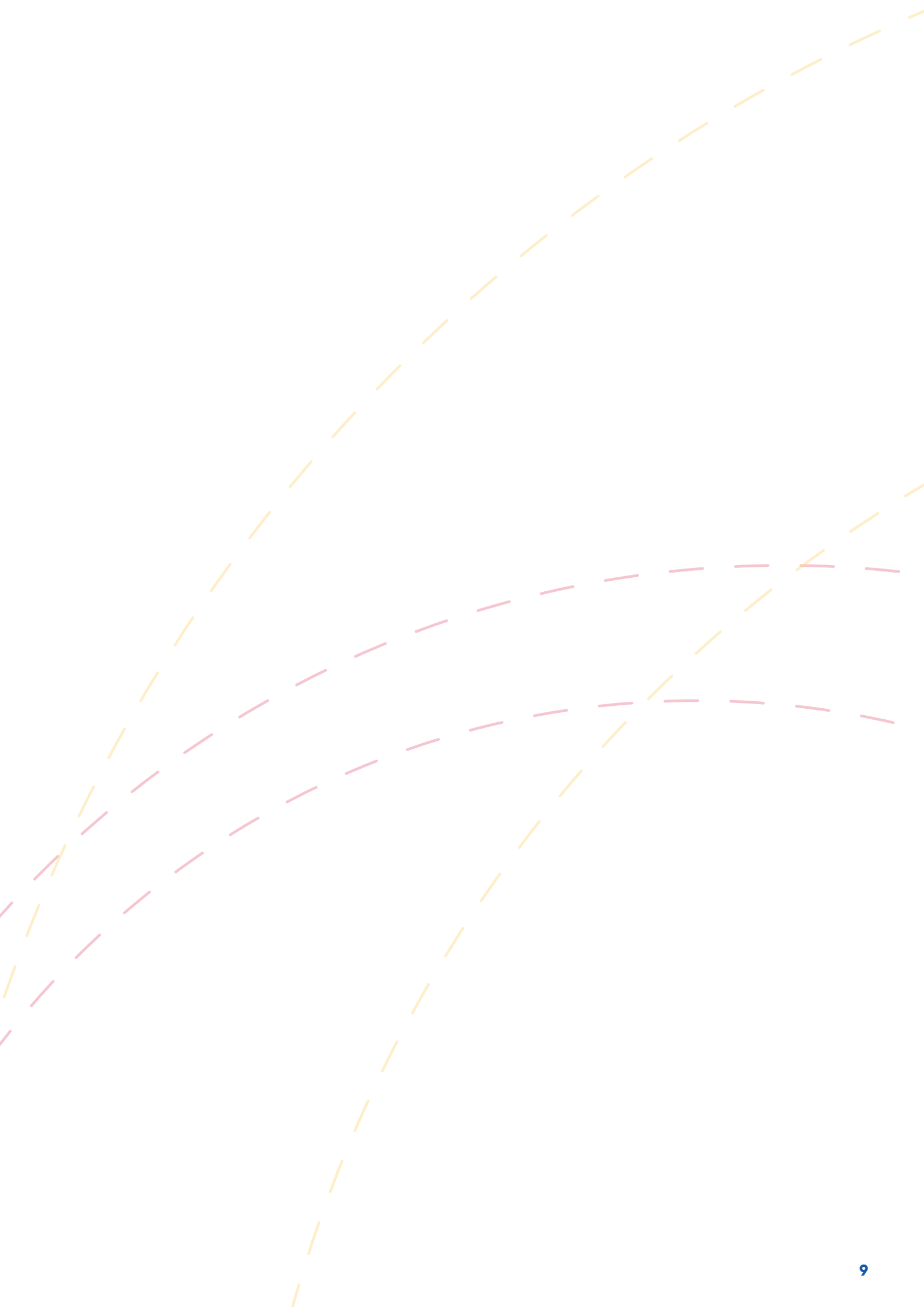
6.2.8. Refugiados y migrantes con educación superior no logran insertarse en trabajos relacionados a las carreras que estudiaron	128
6.2.9. El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2016 – 2023 aún no incluye la movilidad humana de NNA como necesidad a atender	129
6.2.10. Circunstancias de vulnerabilidad socioeconómica	132
6.3. Trabajo e ingresos	133
6.3.1. En general, la población migrante y refugiada venezolana accede a trabajos informales, tanto en el sector formal como en el informal. Es decir, no cuentan con contratos laborales, tienen salarios por debajo del salario mínimo vital y no cuentan con protección social.	136
6.3.2. En general, la población migrante y refugiada venezolana accede a trabajos informales, tanto en el sector formal como en el informal. Es decir, no cuentan con contratos laborales, tienen salarios por debajo del salario mínimo vital y no cuentan con protección social.	148
6.3.3. Limitadas oportunidades de trabajo y pérdida de empleos o ingresos a raíz de la emergencia sanitaria	150
6.4. Salud	151
6.4.1. Limitaciones de acceso al sistema de salud, documentación, normas de flexibilización de acceso al SIS en casos de COVID-19 y la Unidad Funcional de Poblaciones Migrantes y Fronterizas	152
6.4.2. La expedición del Carné de Extranjería por vulnerabilidad para los refugiados y migrantes viene tomando mucho tiempo durante la emergencia	159

sanitaria	
6.4.3. Problemas con el financiamiento de la cobertura de la población migrante	160
6.5. Protección social ante la violencia	163
6.5.1. Sub reporte de hechos de violencia de género, boletines estadísticos deben distinguir por nacionalidad	164
6.5.2. Menores no acompañados	167
6.5.3. El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2012-2021	170
6.5.4. Necesidad de protocolos interinstitucionales	173
7. Recomendaciones de Política Pública	176
7.1. Seguridad alimentaria	178
7.2. Educación	185
7.3. Trabajo	190
7.4. Salud	199
7.5. Protección social ante las violencias	206
8. Referencias	211
9. Anexos	217









# Introducción

El objetivo de este estudio fue identificar los efectos de la pandemia por COVID-19 en la población refugiada y migrante de Venezuela en el Perú<sup>2</sup>, tomando en cuenta su vulnerabilidad socioeconómica previa y durante la pandemia, así como los principales desafíos y brechas en términos del marco de políticas públicas. Sobre la base de esos hallazgos, se elaboraron recomendaciones de políticas públicas para mitigar los impactos de la crisis y avanzar hacia una efectiva integración de la población refugiada y migrante y gestión de movilidad humana sostenible e inclusiva. En tal sentido, el estudio tuvo tres resultados esperados:

- Análisis de los efectos socioeconómicos de la emergencia sanitaria en la población refugiada y migrante venezolana, considerando la situación previa a la pandemia y la situación actual
- Análisis de las políticas vigentes y las capacidades y limitaciones de gestión del Estado para abordar la situación de los refugiados y migrantes de Venezuela
- Recomendaciones para incluir a la población refugiada y migrante de Venezuela en políticas nacionales y subnacionales existentes, así como generar nuevas políticas

Este documento corresponde al informe final del estudio “Estudio especializado sobre la población refugiada y migrante de Venezuela y COVID-19”. Es importante anotar que el estudio se realiza en el contexto en que el Sistema de Naciones Unidas en el Perú, tiene meses llevando a cabo la repuesta humanitaria a la población refugiada y migrante venezolana, a pedido expreso del Gobierno peruano, en carta dirigida al Coordinador Residente. En línea con el mandato del Sistema de Naciones Unidas, este estudio involucra a lo largo de toda su realización, tanto en el recojo de información, como en el análisis de esta, una perspectiva guiada por el enfoque de género y de ciclo de vida, así como de derechos humanos.

El documento está organizado en función a los resultados específicos esperados del estudio. La primera sección es esta breve introducción. La segunda sección presenta el marco conceptual, allí se describe el enfoque de activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades. La tercera sección explica la metodología de recojo y análisis de la información incluyendo una descripción de las herramientas

**2.** A lo largo del documento hacemos referencia a la población refugiada y migrante venezolana, que incluye a los solicitantes de refugio.



o instrumentos de recojo de datos. La cuarta sección trata sobre los resultados de la aplicación de los instrumentos de recojo de información. La quinta sección presenta el análisis de los efectos socioeconómicos de la crisis sanitaria por COVID-19 en la población refugiada y migrante venezolana considerando cinco dimensiones críticas: seguridad alimentaria, educación, trabajo e ingresos, salud y protección social ante la violencia. Seguidamente, en la sexta sección, se presenta el análisis de las políticas que estuvieron vigentes antes de la emergencia sanitaria y los cambios que ocurrieron durante la pandemia, con el objetivo de identificar las limitaciones de las políticas que no permiten cerrar las brechas identificadas la secciones 4 y 5. Finalmente, en la séptima y última sección se presentan las recomendaciones derivadas del análisis previo.



# MARCO CONCEPTUAL

FOTO: ACNUR PERÚ

## 2. MARCO CONCEPTUAL

### 2.1 Enfoque AVEO

Las múltiples dimensiones de la crisis sanitaria exigen una aproximación comprensiva de sus efectos, que nos permita un análisis temporal de los impactos de la pandemia en la población refugiada y migrante venezolana. En ese sentido, utilizamos el enfoque de activos, vulnerabilidad socio económica y estructuras de oportunidades (AVEO) que resultaba pertinente para los requerimientos del estudio.

Este enfoque fue desarrollado como postura y metodología desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (Katzman 2000, Katzman 1999, Silva Burgos y Barriga 2009, Rodríguez Vignoli 2000) y guarda una estrecha vinculación con el enfoque de "medios de vida sostenibles" (Serrat, 2017 y Ashley y Cardney, 1999) resultando útil para explicar "la generación y reproducción de la pobreza y de la exclusión" y para examinar su heterogeneidad.

Este enfoque se basa en la identificación del portafolio de recursos y activos que tienen los hogares, situándolos en interacción con estructuras de oportunidades cambiantes, con distintos requerimientos de acceso (Katzman, 2000: 9). Desde este enfoque, se considera que los recursos y los activos que controlan los hogares no pueden ser valorados de manera independiente a la estructura de oportunidades a las que tienen acceso los hogares y los individuos (Katzman, 1999). Asimismo, una ventaja de este enfoque es que nos presenta una perspectiva conceptual que tiene su correlato en "parámetros para pensar políticas públicas y programas" (Katzman y Filgueira 2001: 125).

Bajo este enfoque, los activos pueden entenderse como un subconjunto de recursos poseídos por los hogares que al ser movilizados permiten el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades disponibles, ya sea para elevar el nivel de bienestar o para mantenerlo ante situaciones de amenaza. En ese sentido "los recursos se convierten en activos en la medida que permiten el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el medio a través del mercado, el Estado o la sociedad" (Katzman, 1999). Por su parte, las capacidades son un tipo de recursos que operan como condiciones necesarias para la movilización eficaz y eficiente de otros recursos. Son normalmente identificados como capital humano (conocimientos, destrezas, energía física, el estado de salud).

Las estructuras de oportunidades se definen como "probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades; estas oportunidades inciden en el bienestar de los hogares, sea porque facilitan el uso de los recursos o porque



los dotan de nuevos activos". El mercado, el Estado y la sociedad, serían las instituciones que inciden más en la formación de las estructuras de oportunidades. De esta forma se puede entender el nivel de vulnerabilidad de un hogar como "la capacidad que posee para controlar las fuerzas que lo afectan", la cual depende de la posesión o control de activos y de los "recursos requeridos para aprovechar las oportunidades que brinda el medio en el que se desenvuelve". Debe precisarse que el nivel de vulnerabilidad de los hogares es cambiante "por cambios en los recursos que posee o controla o por los cambios en los requerimientos para el acceso a la estructura de oportunidades" y por tanto en las mismas estructuras. En el caso de la vulnerabilidad de los hogares compuestos por niñas, niños y adolescentes (NNA), el enfoque AVEO considera otras nociones conceptuales adicionales. Las dos centrales son: (i) la capacidad de los hogares para transferir activos a los menores en el hogar (capacidad familiar de transmisión de activos); y, (ii) la ubicación de las personas en diferentes momentos de un ciclo vital socialmente pautado constituido históricamente y reproducido o cambiado en sociedad, es decir cambiante y diverso si se compara entre comunidades y sociedades.

La capacidad familiar de transmisión de activos puede entenderse como la eficacia con la que los hogares familiares pueden ofrecer activos tales como "alimentación, vivienda, capital humano, redes sociales" a los NNA en el hogar, "captando" activos de las estructuras de oportunidades (que pueden ser limitadas o no). En ese sentido las familias se convierten en una de las entidades a través de las cuales las estructuras de oportunidades afectan a los niños. Esta capacidad (alta o baja) de transmisión de activos de los hogares estaría también asociada a la capacidad de acumulación de estos y a la peligrosa acumulación de pasivos (es decir a como las familias pueden proteger a los menores en el hogar de la acumulación de pasivos en momentos de crisis) (Katzman y Filgueira 2001: 31-36 y 127).

La ubicación en momentos de un ciclo vital socialmente definidos consiste en momentos a lo largo de la vida en que las personas de diferentes edades tienen o son afectados y reproducen/cambian "roles, vínculos y status diferenciales" (Katzman y Filgueira 2001:31). En ese sentido, el momento de ciclo vital socialmente construido alrededor de las edades de los NNA, es el momento en que las personas tienen "completa dependencia respecto del entorno familiar, en que el relacionamiento con el mundo externo se procesa esencialmente a través de los padres, hermanos mayores" y otros adultos, y constituye un momento clave de intervención de las políticas públicas ya que ese momento definiría en buena parte el decurso que tendrían las NNA en sus vidas adultas (Katzman y Filgueira 2001: 31 y 126-127).

Asimismo, hay que añadir que otras nociones importantes para examinar

los momentos del ciclo vital son la membresía de las personas a diferentes cohortes de nacimiento (generaciones) (Katzman y Filgueira 2001: 30) y con ello los contextos coyunturales o periodos de tiempo que les toca transitar como colectivo generacional. En esos contextos debería considerarse también a las políticas públicas que están en pie o se aplican (o su ausencia) durante diferentes momentos clave del ciclo de vida de las personas. En este punto, conviene presentar el correlato que la conceptualización del enfoque AVEO sugiere para el análisis y formulación de políticas públicas y programas. Desde esta perspectiva, las políticas estatales deberían ser medios para "modificar las formas en que funcionan las estructuras de oportunidades que brindan el Estado, el mercado y la comunidad" (Katzman y Filgueira 2001: 123-124). Asimismo, desde las explicaciones provistas por un diagnóstico social elaborado con ese sistema conceptual, se pueden derivar cuatro parámetros útiles para el diseño de políticas y programas:

- La Identificación de grupos y categorías sociales prioritarias. De acuerdo con este parámetro, sería un error diseñar políticas y programas sobre aspectos generales (por ejemplo: "la pobreza") o sobre grupos poblacionales interpretados de forma poco precisa (por ejemplo: la "población pobre"). Más bien, sería necesario obtener claridad sobre las "categorías sociales de vulnerabilidad" sobre las que se debe intervenir con tales políticas y programas. Estas categorías se enfocan en los hogares pero también en los contextos que configuran situaciones (estructura de oportunidades) e indican con bastante precisión que factores de vulnerabilidad los afectan a la vez o "en combinación": por ejemplo para diseñar un sistema de políticas públicas para la niñez y la familia en Uruguay y solucionar la pobreza infantil y su reproducción, Katzman y Filgueira (2001) encuentran que se debe considerar con mucha atención a "los adolescentes que viven en hogares monoparentales de jefatura femenina con clima educativo e ingresos bajos y que además residen en contextos sociales empobrecidos".
- La identificación de dimensiones de intervención. Ya que el enfoque de AVEO permite la caracterización del "conjunto de atributos que hacen el portafolio de activos" de los hogares en una comunidad o sociedad específica y se puede medir el peso relativo que cada tipo de activo tiene respecto a generar el bienestar, entonces se hace posible tener "un mapa de ruta" para orientar las "áreas más eficientes de intervención".
- La identificación de puntos cruciales de intervención. Se refiere a la necesidad de enfocar con mayor atención "los momentos del ciclo vital" donde se producen las articulaciones (o desarticulaciones) que pueden tener efectos acumulativos en los siguientes años de la vida de las personas. Cada sociedad regional, local/comunidad "presentará diferentes puntos cruciales de intervención" en tanto estas ofrecen diferentes estructuras de oportunidad.

- La identificación de unidades de intervención. En este caso, se trata de caracterizar la capacidad familiar de transmisión de activos para poder dilucidar si las políticas estatales deben “canalizar sus recursos” (parte de las estructuras de oportunidades) vía los hogares familiares o directamente a las personas. Por ejemplo: si este tipo de capacidad es baja en los hogares, las políticas estatales deben “canalizar recursos” directamente a las personas.

En otras palabras, el enfoque AVEO permite poner atención a los cambios tanto en los activos de los hogares como en las estructuras de oportunidades y en los requerimientos de acceso a estas, algo importante dado que en este estudio necesitamos explicar los cambios de un tiempo 1 (previo a la emergencia sanitaria por COVID-19), a un tiempo 2 (durante la emergencia sanitaria por COVID-19) e incluso avizorar escenarios a un periodo posterior a la emergencia sanitaria (tiempo 3), sugiriendo cambios en las políticas públicas. Asimismo, permite examinar a las políticas sociales nacionales y subnacionales que afectan de diferentes formas/ o han sido especialmente diseñadas para los refugiados y migrantes venezolanos como parte de la estructura de oportunidades. De la misma forma, pueden analizarse las oportunidades creadas o limitadas por el mercado (por ejemplo, el mercado laboral) y por la sociedad (por ejemplo, la integración social a las comunidades y sociedad de recepción).

Por otro lado, pone especial atención a estrategias movilizadas por los hogares de refugiados y migrantes en el Perú, lo que puede permitir describir y comprender los comportamientos ante los choques catastróficos y de otro tipo a los que se han visto enfrentados los ciudadanos venezolanos en Perú, antes y especialmente durante la emergencia sanitaria por COVID-19. A su vez, esta comprensión permitiría la elaboración de recomendaciones más pertinentes, pues sería posible identificar brechas de atención al mismo tiempo que las capacidades presentes en los hogares venezolanos que logren que las acciones planeadas por el Estado (sean estas nuevas o preexistentes políticas públicas) sean exitosas y correspondientes a los perfiles de vulnerabilidad actual de estos hogares así como a las formas y modos socialmente aprendidos de actuar y resolver crisis. Finalmente, este enfoque posibilita las explicaciones necesarias para la formulación de políticas públicas con un enfoque de género y de ciclo de vida. Asimismo, el análisis de las políticas vigentes se realizará desde un enfoque de derechos humanos que visibilice las limitaciones para lograr una efectiva integración de la población refugiada y migrante venezolana en la sociedad peruana.

## 2.2 Cinco dimensiones críticas de análisis en el estudio

Asimismo, definimos conceptualmente las categorías relacionadas a las cinco dimensiones de análisis que se utilizan en el estudio, las que ayudan a situar mejor los diferentes tipos de impactos socioeconómicos de la crisis sanitaria por COVID-19 en los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú.

Una primera dimensión analítica es el de la seguridad alimentaria. El debate sobre su importancia y el derecho elemental que poseen todos los seres humanos de acceder a una adecuada alimentación surge en los años setenta, luego de que se convocara la Conferencia Mundial sobre Alimentación llevada a cabo en la ciudad de Roma en el año 1974 como respuesta a la situación de desnutrición generalizada y frente a la creciente preocupación por la capacidad de la agricultura para cubrir las futuras necesidades alimentarias de la humanidad (FAO 1999). A partir de ese momento, el concepto se ha diversificado y adquirido un carácter multidimensional (Maxwell, 1995), por lo que en la actualidad existen alrededor de 200 definiciones de la categoría de seguridad alimentaria (Smith et al., 1993). Sin embargo, la definición básica de mayor aceptación fue la propuesta en la Cumbre Mundial de Alimentos de 1996, donde se define que “la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas, en todos los tiempos, cuentan con el acceso físico, social y económico a la alimentación, el cual debe ser suficiente, seguro y permite el consumo de alimentos nutritivos, y que pueda satisfacer las necesidades y las preferencias alimentarias de las personas para una vida sana” (Clay, 2002). Asimismo, Clay (2002) precisa que el análisis de la seguridad alimentaria en el hogar consiste en la aplicación de este concepto a nivel familiar, poniendo a los individuos que las componen como centro de su comprensión.

De este modo, si las primeras definiciones que surgieron en los años setenta se centraban en la oferta y en la disponibilidad mundial de alimentos, con el tiempo fueron incorporándose elementos relevantes en su análisis: la calidad en la alimentación, el reconocimiento de las preferencias, los hábitos, la tradición y los tipos de alimentos que son “socialmente aceptables” por las personas (Napoli, 2011). Así, para el presente estudio, el análisis de los efectos de la crisis sanitaria en la seguridad alimentaria de los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú toma en consideración esta definición e incorpora las demás dimensiones que parten de las necesidades y hábitos que poseen las personas.

Por otro lado, el análisis de los efectos de la crisis en el acceso al sistema educativo peruano por parte de niños, niñas y adolescentes de Venezuela se basa en la comprensión de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual afirma que la educación es un derecho fundamental de todas las personas, y en las estipulaciones de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones

en la Esfera de la Enseñanza, vigentes desde el año 1960. En esta línea, el ejercicio del derecho a la educación es indispensable para el ejercicio de otros derechos fundamentales, puesto que garantiza el desarrollo completo e integral de los seres humanos, representa un recurso poderoso e indispensable para que niños, niñas, adolescentes y adultos socialmente excluidos puedan salir de la pobreza; reduce las brechas de género en favor de las niñas y mujeres, así como también impacta positivamente en la reducción de la mortalidad infantil. El adecuado y efectivo ejercicio del derecho a la educación solo puede alcanzarse en un contexto de igualdad de oportunidades, acceso universal a la educación y a través de una oferta educativa de calidad que cumpla con ciertos parámetros elementales (UNESCO, 2020). En el Perú, el incumplimiento de estas condiciones indispensables para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la educación se encuentra a la base de la baja escolaridad, de los bajos rendimientos y de la deserción escolar. Algunos determinantes se vinculan a factores extraescolares, tales como la falta de recursos económicos de los que disponen las familias –que obliga a niños, niñas y adolescentes a insertarse en el mercado laboral–, y el capital social y cultural que poseen (Rodríguez y Vargas, 2008). En ese sentido, persiste un desigual acceso al sistema educativo, pese a los esfuerzos destinados por el Estado peruano en maximizar la cobertura en la educación básica. De este modo, el enfoque con el que se aborda esta problemática nos permite ahondar sobre cuáles son las limitaciones propias del sistema educativo –baja oferta educativa, restricciones administrativas y documentarias– y cuáles se relacionan con aspectos que trascienden del sistema en sí mismo –restricciones socioeconómicas, dificultades en la asignación del tiempo al interior del hogar, situaciones de discriminación y xenofobia– que impedirían que niños, niñas y adolescentes refugiados y migrantes venezolanos puedan hacer uso de su legítimo derecho a la educación.

En cuanto a la definición desde la que partimos para comprender el derecho a la salud que poseen todas las personas, y de este modo comprender las restricciones producidas por la emergencia del COVID-19 en el Perú en el acceso al sistema sanitario nacional, nos basamos en la propuesta presentada en el preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS), donde se define que la salud consiste en el completo bienestar físico, mental y social; esta definición se contrapone a una descripción negativa en la que se categoriza a la salud como la ausencia de enfermedad. Los Estados y naciones se encuentran en la obligación de contribuir con la salud de las personas, partiendo del principio de que la salud es un derecho fundamental inherente a cualquier ser humano. Garantizar la salud de las personas es una pieza fundamental para el logro de la paz y la seguridad, y depende del compromiso de los Estados y los individuos, por lo que se demanda, de este modo, de la responsabilidad de los gobiernos, los que se encuentran a cargo de la provisión de los servicios de salud, a través de medidas sociales y económicas sostenibles que permitan a las personas cubrir estas necesidades (Grad, 2002). En línea con ello, el Estado peruano contempla dentro de sus marcos

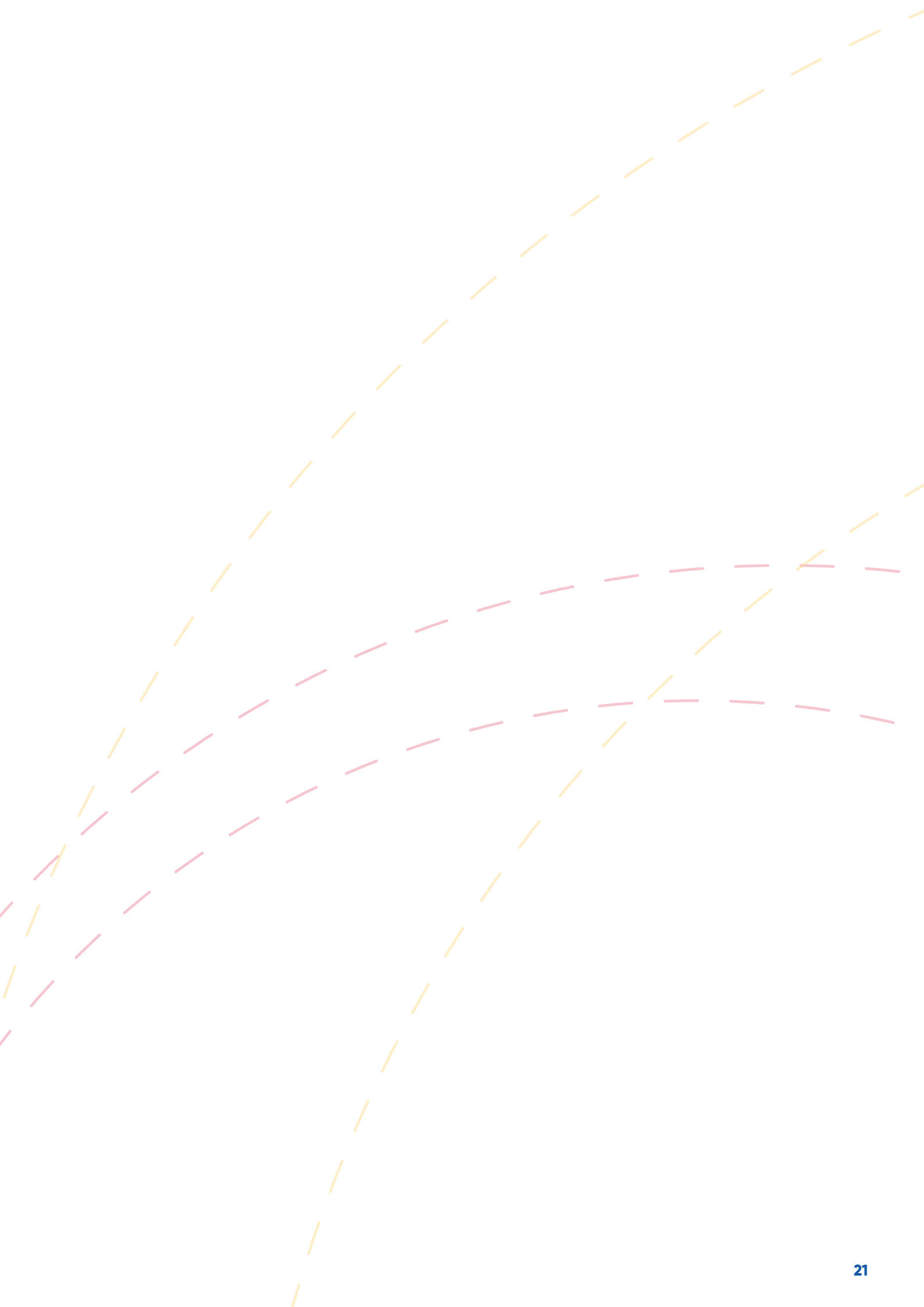
institucionales que se debe garantizar el derecho a la protección de la salud de todas las personas y la promoción del aseguramiento universal y progresivo para la protección de situaciones de contingencia (Ley General del Salud). Si bien se han venido realizando múltiples esfuerzos para ampliar la cobertura en el aseguramiento en salud de las personas, existen trabas y dificultades propias del sistema de salud que impiden que, tanto peruanos como extranjeros, puedan ejercer el derecho a la salud; de igual forma como se presentan las dificultades en el acceso al sistema educativo, el presente estudio busca identificar cuáles son las restricciones inherentes al sistema de salud y cuáles son los factores ubicados “por fuera” de este que explicarían estas limitaciones, así como también de qué manera la crisis sanitaria por COVID-19 ha agravado esta situación.

Asimismo, la actual crisis ha impactado severamente en el trabajo y en los ingresos de los hogares. Algunas de las consecuencias han sido la destrucción de empleos, la salida de los trabajadores del mercado laboral –posiblemente por la resignación de no poder conseguir algún empleo–, la quiebra de empresas, la precarización de los empleos, el aumento de las jornadas de trabajo y la reducción de las remuneraciones. Entonces, para dar cuenta de estos efectos nos aproximamos al concepto de “trabajo decente” propuesto por la Organización Internacional del Trabajo. De manera general, se define al trabajo como un conjunto de actividades humanas, sean estas remuneradas o no, que producen bienes y servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos. El empleo se define como el “trabajo efectuado a cambio de pago (salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos a destajo o pagos en especie)”, sin importar la relación de dependencia (si es empleo dependiente–asalariado, o independiente–autoempleo). A partir de estas definiciones, se conceptualiza al trabajo decente como un “buen trabajo” o un empleo digno, en tanto permite a las personas desarrollar sus propias capacidades, y como aquel trabajo que se desarrolla dentro de los principios de los derechos fundamentales de los trabajadores, que permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, y garantiza la protección social, el diálogo social y el tripartismo. De este modo, los cuatro objetivos estratégicos del trabajo decente son los siguientes: garantizar los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social (OIT, 2004). Tomando en cuenta estas categorizaciones, tanto del trabajo como del trabajo decente, será posible identificar las limitaciones preexistentes y aquellas agudizadas con la crisis en el acceso a las oportunidades de trabajo de la población refugiada y migrante venezolana en el Perú, la incidencia de situaciones de trabajo precario, así como también será posible proponer, frente a ello, diferentes canales y políticas para superar estas brechas existentes.

Finalmente, el presente estudio busca identificar y describir los efectos de la actual crisis sanitaria en la incidencia de casos de violencia doméstica, principalmente



aquella ejercida contra niños, niñas, adolescentes y mujeres, así como también describir la capacidad de respuesta del sistema de protección del Estado frente a este tipo de situaciones. Se define a la violencia como el “uso intencional de la fuerza física o el poder real o como amenaza contra uno mismo, una persona, grupo o comunidad que tiene como resultado la probabilidad de daño psicológico, lesiones, la muerte, privación o mal desarrollo”. De manera más específica, la violencia intrafamiliar o de pareja es aquella que se produce entre miembros de la familia o compañeros sentimentales, y suele acontecer en el hogar, aunque no exclusivamente. En este tipo de casos de violencia se incluyen los maltratos a niños, la violencia contra la pareja y el maltrato a ancianos. Asimismo, tomando en cuenta la naturaleza de la violencia, esta puede ser física, sexual o psíquica, o basada en las privaciones o el abandono (OPS, 2002). Asimismo, generalizando la conceptualización propuesta por UNICEF, se define como sistema de protección social a aquellas capacidades de prevención y respuesta a la violencia, la explotación y el abuso contra niños, niñas, adolescentes y mujeres, y de manera general, a las poblaciones en situación de vulnerabilidad (UNICEF, 2006). De este modo, estas definiciones serán empleadas en el análisis de esta dimensión abordada en el presente estudio.





# METODOLOGÍA

FOTO: OIM PERÚ



### 3. METODOLOGÍA

Para el desarrollo del estudio se utilizaron fuentes primarias y secundarias de información. Las preguntas de investigación asociadas a los resultados específicos fueron conceptualizadas y operacionalizadas a través de los instrumentos de recojo de información (datos primarios), que sería respaldadas por fuentes secundarias de datos.

Previamente al inicio del estudio se desarrollaron reuniones bilaterales con los miembros del equipo interagencial de Naciones Unidas. En estos diálogos, solicitamos y recibimos sugerencias sobre las expectativas/necesidades a cubrir por parte del estudio, de fuentes secundarias de datos y de información sobre casos regionales de buenas prácticas en políticas públicas. En ese sentido, los equipos de las agencias nos transmitieron información, sugerencias y la necesidad de incorporar diversos enfoques que permitan tener una aproximación multidimensional de los efectos de la actual crisis sanitaria en los niveles de bienestar de la población refugiada y migrante de Venezuela en el Perú.

El estudio utilizó tres instrumentos de recojo de información primaria que se complementan entre sí y responden a los distintos resultados esperados. El cuadro siguiente resume los instrumentos utilizados, especificando los objetivos y resultados específicos para el que cada instrumento contribuye.

En cuanto a la información secundaria, por un lado, utilizamos datos cuantitativos que nos sirvió también en la selección de casos, en la que se usaron métodos mixtos. Por otro lado, utilizamos estudios e investigaciones producidas por distintos organismos incluyendo aquellos encargados por las agencias de Naciones Unidas en el Perú.

**Cuadro 1: Instrumentos de recojo de información primaria**

Instrumentos (*)	Objetivos de los instrumentos según enfoque AVEO	Resultados esperados	Informantes
<p><b>Guía de entrevista en profundidad sobre la situación socioeconómica de los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en Perú (I1).</b></p> <p>Entrevistas conducidas en una muestra seleccionada por métodos mixtos con el fin de garantizar variabilidad y representatividad de casos. Recoge información sobre los hogares y las características de todos sus miembros, el portafolio de activos del hogar, los cambios en este ante el shock causado por la ES por COVID19. Profundiza sobre experiencias, decisiones y sobre escenarios futuros. <u>Tamaño de muestra:</u> 15 (n= 15).</p>	<p>Portafolio de recursos, activos, capacidades (en el nivel individual y del hogar); estrategias y estructuras de oportunidad (accesibles o inaccesibles) y requerimientos de acceso en el ámbito nacional y en ámbitos subnacionales.</p> <p>Cambios en el acceso y control de activos y otro tipo de recursos, ante shocks causados por la ES por COVID19</p>	<p>Resultados esperados 1, 2 y 3</p>	<p>Personas refugiadas y migrantes de Venezuela residiendo en el Perú, de 18 años de edad o más. En posición de jefe/a/e de hogar, cónyuge, o en otra posición de relación con la/el jefe/a/e del hogar.</p>
<p><b>Guía de Grupos Focales sobre brechas y políticas públicas (I2)</b></p> <p>Grupos focales sobre brechas y necesidades de políticas públicas. Además, conocidos los hallazgos de la información recogida con el I1, los GF podrán ser el espacio en que se discuta los temas que requieran mayor elucidación o que provocan mayor variabilidad de opinión o debate (ameritando así el uso de la metodología de Focus Group). <u>Tamaño de muestra:</u> 5 (n=5).</p>	<p>Cambios necesarios en estructuras de oportunidades y en requerimientos de acceso a estas.</p>	<p>Resultados esperados 1, 2 y 3</p>	<p>Personas refugiadas y migrantes de Venezuela residiendo en el Perú que sean responsables de comunidades organizadas en diferentes regiones del Perú.</p>
<p><b>Guía de entrevista a autoridades, expertos y responsables de organizaciones no gubernamentales (I3).</b></p> <p>Entrevistas diseñadas para validar "el diagnóstico, los escenarios y las recomendaciones" de política pública. <u>Tamaño de muestra:</u> 10 (n=10)</p>	<p>Cambios necesarios en estructuras de oportunidades y en requerimientos de acceso a estas.</p>	<p>Resultados esperados 2 y 3</p>	<p>Autoridades Expertos Expertos del SNU Responsables de programas de organizaciones no gubernamentales</p>
<p>(*) Aplicación de instrumentos entre refugiados y migrantes residentes en diferentes partes del país, con énfasis en las regiones de mayor concentración poblacional de esta comunidad de refugiados y migrantes y en las regiones donde los efectos de la pandemia por COVID19 han sido más adversos.</p>			

### **3.1 Análisis de los efectos socioeconómicos de la emergencia sanitaria en los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú**

Para explicar la situación socioeconómica de los hogares de ciudadanos venezolanos antes y durante la emergencia sanitaria por COVID19, es necesario aproximarse a la heterogeneidad de los niveles de vulnerabilidad de sus hogares. Es decir, es necesario indagar sobre la posesión/control de recursos y activos de estos hogares y sus miembros, sus estrategias, capacidades y formas en que acceden o quedan al margen de las ya limitadas estructuras de oportunidades.

En el marco de las estructuras de oportunidades están las políticas públicas, los patrones de protección que suelen poner en funcionamiento las comunidades (o por el contrario también podría ser notable la ausencia de estas), pero sobre todo están las condiciones actuales y de corto y mediano plazo de la economía peruana, de la economía venezolana, y las de los países a los que suele transitar un importante subgrupo o subpoblación de refugiados y migrantes venezolanos que tiende hacia la migración de tránsito (hacia otros países además de Perú, como hacia Ecuador, Colombia, Brasil, Argentina, Bolivia y Chile). En esa dirección, un escenario clave que exploramos es el sector económico en el que se insertan laboralmente los miembros de los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en Lima y en otras ciudades y regiones en los que su asentamiento es proporcionalmente importante. De forma preocupante, los sectores en que más se insertan laboralmente los ciudadanos venezolanos, son los que más han paralizado sus actividades durante el periodo de aislamiento obligatorio. En el mismo sentido, fue importante conocer su condición de dependientes / independientes o formales / informales, en tanto que los últimos son los que más se han visto afectados durante la paralización de las actividades económicas, sus trayectorias laborales/ ocupacionales y el enfrentamiento de la crisis ahora y en el siguiente año.

La seguridad alimentaria, la situación educativa y de salud, así como la protección social ante diferentes tipos de violencia de todos los miembros del hogar, con una perspectiva de ciclo de vida individual y del hogar familiar, así como las condiciones sociodemográficas de los hogares, fueron dimensiones claves de análisis, en tanto forman parte integral de la aproximación de activos, vulnerabilidad socio económica y estructuras de oportunidades (AVEO). Entre los grupos de edad y sexo se puso especial atención a las circunstancias que viven las niñas, niños y adolescentes y las mujeres.

Es importante anotar que para esa parte del estudio seguimos un diseño de métodos mixtos (Goertz, 2012; Seawright & Gerring, 2008) que usa un conjunto de



procedimientos que buscan integrar de forma lógica la aproximación cualitativa y la aproximación cuantitativa de selección de casos, posibilitando desarrollar explicaciones más rigurosas y detalladas sobre cómo los casos seleccionados "se relacionan con los demás en un universo más amplio" (Seawright & Gerring, 2008: 295). En la práctica, las personas seleccionadas para la muestra de aplicación del Instrumento 1 ("Guía de entrevista en profundidad sobre la situación socioeconómica de los hogares venezolanos en Perú"), se contactaron de acuerdo con la necesidad de lograr cierta variabilidad y representatividad en cuanto a una tipología de perfiles de niveles de vulnerabilidad y otras variables de orden socioeconómico y sociodemográfico en diferentes ciudades/regiones del país.

### **3.2. Análisis de las políticas vigentes y las capacidades y limitaciones de gestión del Estado para abordar la situación de los refugiados y migrantes venezolanos en el Perú**

Paralelamente, se identificó y analizó las acciones e instrumentos de gestión de política pública que fueron diseñados (i) para el conjunto de la población y que incluyan en su cobertura a ciudadanos venezolanos refugiados y migrantes, (ii) que se hayan diseñado específicamente para esa comunidad nacional de refugiados y migrantes y (iii) a las políticas que los excluyan. Este análisis se desarrolló a partir de la revisión sistemática de las políticas de gestión migratoria, de protección social, de educación, trabajo, salud, protección social ante distintos tipos de violencia, así como de los estudios preexistentes (fuentes secundarias) y se complementó con el desarrollo de un conjunto de entrevistas en profundidad (módulo de preguntas específico en el I1), en los grupos focales (I2) y en las entrevistas del I3 "entrevista a autoridades, expertos, actores clave y a líderes de las comunidades organizadas de refugiados y migrantes venezolanos" realizado a actores ubicados en diferentes ciudades. El recojo de información con las entrevistas y grupos focales nos permitió comprender "las percepciones y prioridades" y las experiencias de las personas afectadas con la cobertura o ausencia de cobertura de un programa o política social, así como "las condiciones y procesos que pueden haber afectado los impactos" (OIT/CINTERFOR, 2011: 54) de tales políticas. Como ya hemos planteado, las políticas públicas nacionales y subnacionales (gobiernos regionales y gobiernos locales) son parte fundamental de la estructura de oportunidades a la que acceden los refugiados y migrantes en una sociedad de acogida.

La información recogida con las entrevistas a expertos, actores clave y líderes en el desarrollo de políticas públicas nos permitió identificar las barreras institucionales y limitaciones de gestión del Estado para el desarrollo de políticas

inclusivas. Estas entrevistas se realizaron con diferentes funcionarios, algunos de ellos responsables sectoriales de las instituciones que forman parte de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) que preside el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) pero que implica la participación de la Superintendencia Nacional de Migraciones (SNM) que pertenece al Ministerio del Interior (MININTER), así como las direcciones ministeriales y organismos estatales que por diferentes razones se encuentran con escenarios clave de gestión migratoria y que deben garantizar la inclusión e integración social y el respeto de los derechos humanos de todos los refugiados y migrantes y personas en movilidad, como son el Ministerio de Educación (MINEDU), el Ministerio de Salud (MINSA), el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Respecto a las entrevistas con lideresas y líderes de comunidades organizadas acudiremos a la red de organizaciones sociales de refugiados y migrantes venezolanos que hemos contactado/conocido antes a causa de otro estudio. Estos responsables de organizaciones sociales se encuentran residiendo hasta en 15 provincias del país. Para trabajar respecto a este resultado esperado, se aprovecharon en la medida de lo posible los datos cuantitativos existentes de los registros de beneficiarios de los programas y servicios ofrecidos por el Estado.

### **3.3. Recomendaciones para la inclusión de la población de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú en las políticas nacionales, sub-nacionales y en nuevas políticas**

Sobre la base de las evidencias provenientes de diagnóstico socioeconómico, del análisis de las políticas vigentes y las consultas a diversos actores y expertos, desarrollamos un conjunto de recomendaciones de políticas públicas. Estas recomendaciones presentan orientaciones para que las políticas nacionales y subnacionales recojan desde las fases de diseño e implementación (nuevas políticas), o soluciones (políticas existentes) la disposición a la reducción de las brechas existentes. Asimismo, se propone un conjunto de políticas nuevas que permitan mitigar los impactos del COVID-19. En tal sentido, uno de los recursos efectivos para alcanzar este resultado es la revisión de fuentes secundarias sobre buenas prácticas en políticas públicas diseñadas para atender a refugiados y migrantes en la región y otros países.



**APLICACIÓN**

**DE INSTRUMENTOS**

FOTO: ACNUR PERÚ

## 4. APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS

La aplicación de los instrumentos tuvo dos etapas. En una primera etapa se desarrollaron las entrevistas semiestructuradas en profundidad sobre la situación socioeconómica de los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú (I1) y los grupos focales sobre las barreras de acceso a los servicios básicos y de protección de derechos y sobre desafíos y necesidades en políticas públicas (I2). La aplicación de ambos instrumentos se realizó en el período comprendido entre el viernes 02 y el viernes 16 de octubre del 2020 y se llevó a cabo de acuerdo con los criterios expuestos en la sección anterior<sup>3</sup>. En una segunda etapa, se realizaron las entrevistas a autoridades, expertos y responsables de organizaciones no gubernamentales (I3). Estas se dieron entre el 6 y el 17 de noviembre del 2020 a un total de 16 personas.

### 4.1. Guía de entrevista sobre la situación socioeconómica de los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en Perú<sup>4</sup>

El objetivo de la guía es recoger información sobre los efectos socioeconómicos de la pandemia en la población refugiada y migrante de Venezuela en el Perú. El marco conceptual sobre el cual se ha desarrollado este instrumento nos permite un enfoque multidimensional que indague por los efectos de la pandemia en los hogares. El instrumento recoge información sobre cinco dimensiones críticas: seguridad alimentaria, educación, trabajo e ingresos, salud y protección social ante la violencia. Asimismo, se busca realizar un ejercicio comparativo en tres momentos distintos: situación previa a la pandemia, durante la emergencia sanitaria; y, un tercer momento basado en las expectativas de las personas entrevistadas.

En total, se realizaron 15 entrevistas a hogares, donde la persona entrevistada fue un hombre o mujer venezolano con por lo menos 18 años de edad. Para seleccionar la muestra de hogares a ser entrevistados, utilizamos métodos

**3.** En relación con el tamaño de muestra del I2, en lugar de realizar cinco grupos focales planificados, se realizaron cuatro. Esto fue coordinado con el PNUD, con el objetivo de aumentar el tamaño de muestra del I3 (entrevista a autoridades, expertos y responsables de organizaciones no gubernamentales) de 10 a 15. Se aclaró que este cambio no generaría ningún problema ni limitación en cuanto al nivel requerido de información para el estudio, dado que se cuenta con toda la información recogida en el I1 que presenta información muy detallada.

**4.** Para el protocolo de aplicación, ver el Anexo 1.



mixtos para identificar un conjunto de características de los hogares que nos permitan asegurar cierta dispersión y así una mayor comprensión de los efectos socioeconómicos de la pandemia en los hogares. Los criterios para la identificación de los hogares fueron la región de residencia (concentración de la población refugiada y migrante de Venezuela en las regiones de Lima, Callao, Arequipa, Cusco, La Libertad y Tumbes), el tipo de estructura del hogar (hogares unipersonales, parejas, hogares monoparentales, hogares biparentales), y el tipo de trabajo (dependiente/ independiente, formal/informal). El diseño de la muestra coincidió plenamente con la muestra aplicada en campo, lográndose los objetivos de dispersión de la muestra.

Se iniciaron las entrevistas desde del día 02 de octubre, utilizando el valioso insumo de investigación provisto por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) consistente en un listado de datos de contacto de las personas refugiadas y migrantes venezolanas de 18 y más años cuyos arreglos residenciales (es decir: estructura del hogar) coincidieran con las características de la muestra diseñada sobre la base de la información examinada de la ENPOVE 2018. El insumo provisto por la OIM nos permitió cumplir adecuadamente con las estrategias de métodos mixtos ya que se nos proporcionó un listado de 41 potenciales entrevistados entre hombres y mujeres que además y sobre todo, cumplieran con los criterios centrales de selección de la muestra. El cuadro siguiente muestra las entrevistas realizadas.

**Cuadro 2: Personas entrevistadas con el instrumento 1**

	Código	Sexo	Edad	Tipo de hogar	Región	Distrito
1	IND_LIM_1	Masculino	24	INDIVIDUAL	LIMA	Carabayllo
2	IND_LIM_2	Femenino	22	INDIVIDUAL	LIMA	San Juan de Lurigancho
3	UNP_LIM_1	Femenino	24	UNIPARENTAL	LIMA	Los Olivos
4	UNP_LIM_2	Femenino	33	UNIPARENTAL	LIMA	Villa María del Triunfo
5	BIP_LIM_1	Femenino	31	BIPARENTAL	LIMA	San Juan de Miraflores
6	BIP_LIM_2	Femenino	45	BIPARENTAL	LIMA	Chorrillos
7	BIP_LIM_3	Masculino	30	BIPARENTAL	LIMA	San Juan de Miraflores
8	CON_LIM_1	Masculino	26	CONYUGAL	LIMA	Carabayllo
9	CON_LIM_2	Femenino	32	CONYUGAL	LIMA	San Juan de Miraflores
10	CON_LIM_3	Masculino	41	CONYUGAL	LIMA	San Martín de Porres
11	IND_CAL_1	Femenino	27	INDIVIDUAL	CALLAO	La Perla
12	BIP_TRU_1	Femenino	42	BIPARENTAL	TRUJILLO	La Esperanza
13	BIP_AQP_1	Femenino	29	BIPARENTAL	AREQUIPA	José Luis Bustamante y Rivero
14	BIP_CUS_1	Femenino	25	BIPARENTAL	CUSCO	San Geronimo
15	BIP_TUM_1	Femenino	32	BIPARENTAL	TUMBES	Puyango

Como estas fueron entrevistas guiadas con un enfoque de hogares, las entrevistas recogieron además la información de 34 personas entre entrevistados y miembros del hogar de las y los entrevistados.

**Cuadro 3: Distribución de la muestra aplicada para el instrumento 1**

	Tipo de hogar según estructura	Número de hogares	Sexo	Empleo
<b>Lima</b>	Individual (1 miembro)	2	H/M	Indep. /Indep.
	Uniparental	2	M/M	NA/ Dep.
	Biparental	3	M/M/H	Dep./Dep./Dep
	Esposos o convivientes	3	H/M/H	Indep. /NA/Indep.
	<b>Total</b>	<b>10</b> <sup>1</sup>		
<b>Callao</b>	Individual (1 miembro)	1	M	Dep.
	Uniparental			
	Biparental			
	Esposos o convivientes			
	<b>Total</b>	<b>1</b> <sup>2</sup>		
<b>Trujillo</b>	Individual (1 miembro)			
	Uniparental			
	Biparental	1 (1op) <sup>3</sup>	M	Dep.
	Esposos o convivientes			
	<b>Total</b>	<b>1</b>		
<b>Arequipa</b>	Individual (1 miembro)			
	Uniparental			
	Biparental	1 (1op)	M	Dep.
	Esposos o convivientes			
	<b>Total</b>	<b>1</b>		
<b>Cusco</b>	Individual (1 miembro)			
	Uniparental			
	Biparental	1 (2op)	M	NA
	Esposos o convivientes			
	<b>Total</b>	<b>1</b>		
<b>Tumbes</b>	Individual (1 miembro)			
	Uniparental			
	Biparental	1(1op)	M	Dep.
	Esposos o convivientes			
	<b>Total</b>	<b>1</b>		

**Notas:**

(1) Inicialmente la muestra solo incluía 09 entrevistados en Lima, sin embargo dadas algunas dificultades para concretar citas con los entrevistados en la P.C. del Callao, retiramos 01 caso de Callao y lo agregamos a Lima.

(2) Inicialmente la muestra incluía 02 entrevistados para la P.C. del Callao (ver nota 1, anterior).

(3) "1op"= 1 era. Opción..., "2op"= 2da. Opción ... etc.



De las 15 entrevistas realizadas, 11 fueron a mujeres y cuatro a hombres. Los cuatro hombres entrevistados eran jefes de hogar, mientras que de las 11 mujeres entrevistadas, seis eran jefas de hogar y cinco cónyuges de jefes de hogar. Todos los entrevistados nos ofrecieron información del hogar en su totalidad. Los hogares entrevistados son jóvenes, con edades que fluctúan entre 22 y 45 años. Algunos viven solos (03), otros en pareja (04) y el resto con sus hijos. De los hogares que viven con sus hijos, 02 son monoparentales (con jefa de hogar mujer) y 06 son biparentales.

Los entrevistados llegaron al Perú entre el 2017 y el 2019. Dos de los entrevistados llegaron en el 2017, 10 en el 2018 y tres en el 2019. La mayoría de los entrevistados tiene Carné de Extranjería (08), tres tienen solicitud de refugio en trámite, tres tienen Permiso Temporal de Permanencia (PTP) y tan solo uno no tiene su documentación migratoria en regla. La composición de este último hogar es biparental y ambos padres tienen algún tipo de trabajo.

Por otro lado, un total de 10 entrevistas corresponden a hogares en Lima, mientras que el resto están distribuidas en otras cinco regiones. La mayoría de los entrevistados tiene estudios superiores; siete con estudios completos y tres con estudios incompletos. Otros cuatro entrevistados tienen educación básica completa y tan solo un entrevistado no ha completado la educación básica.

**Cuadro 4: Distribución de la muestra según criterios de selección**

Estructura del hogar	Lima			Otra región			Total
	Dependientes	Independientes	Sin trabajo	Dependientes	Independientes	Sin trabajo	
Individuos	-	2	-	-	-	1	3
Parejas	-	3	-	1	-	-	4
Monoparentales	1	-	1	-	-	-	2
Biparentales	3	-	-	-	1	2	6
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	

Por otro lado, encontramos que de los quince hogares entrevistados, 13 tienen al menos un miembro realizando alguna actividad económica. Cinco entrevistados tienen trabajos dependientes; sin embargo, siete hogares tienen al menos un miembro con trabajo dependiente. Seis entrevistados tienen trabajo independiente; sin embargo, ocho hogares tienen al menos un miembro con trabajo independiente. Por el tipo de actividad realizada, la mayoría de las personas que trabajan lo hace de manera informal y en ningún caso la actividad realizada corresponde al nivel de estudios alcanzado. Finalmente, cuatro entrevistados

no tienen trabajo; sin embargo, únicamente en dos casos ningún miembro de la familia trabaja. Los casos de hogares que no cuentan con ningún miembro activo laboralmente son una mujer soltera y una mujer con un hijo peruano menor de un año (de padre peruano).

## **4.2. Guía de grupos focales sobre barreras de acceso a servicios básicos y de protección de derechos, y sobre desafíos y necesidades en políticas públicas<sup>5</sup>**

Se realizó grupos focales con miembros de comunidades organizadas de ciudadanos venezolanos. La muestra original estuvo constituida por cinco grupos de entre cuatro y seis mujeres y hombres venezolanos de 18 años o más que sean responsables / representantes de organizaciones sociales de refugiados y migrantes venezolanos a nivel nacional con distintos perfiles institucionales y que operen en diferentes ciudades y regiones del Perú. De estos cinco grupos planificados en un primer momento, se hicieron solamente cuatro, en tanto se evaluó la necesidad de aumentar el tamaño de muestra de 10 a 15 en el caso del I3 (Guía de entrevista a funcionarios y expertos), dejando de lado uno de los grupos focales cuyos temas también están/serán cubiertos con la aplicación del I1 y del I3.

Los números de contacto de los responsables de estas organizaciones fueron facilitados por la señora Minerva Morles (Asociación Amigos de Monseñor / CARE) y por la señora Fiorella Fernández de la Asociación de Venezolanos en Trujillo (ASOVENTRU). Una buena parte de los contactos así obtenidos funcionaron casi de inmediato, una porción importante no. Otras dificultades registradas pero solucionadas (a instancias de demorar un poco la aplicación durante días o de perder la conexión con algunos participantes) estuvieron asociadas a: (i). las limitaciones para organizar un momento coincidente en los tiempos y horarios de las y los potenciales participantes de los grupos focales ya que muchos trabajan hasta tarde o en diferentes horarios del día; (ii). el limitado acceso al equipo tecnológico útil para una reunión con varias personas en sitio (en el hogar); (iii) el tiempo de duración de los grupos focales que en casi todas las ocasiones duraron casi o un poco más de tres horas<sup>6</sup>. Por lo demás, todos los participantes en los grupos focales desearon relatar y expresar todas sus ideas y experiencias,

**5.** Para el protocolo de aplicación, ver el Anexo 1.

**6.** En un caso esto nos llevó a perder la conexión con un participante de Huánuco que se había quedado en su lugar de trabajo (restaurante) para usar la computadora y el internet, pero siendo las 11 hrs. debía marcharse a su hogar para así respetar el toque de queda.

creándose un espacio de diálogo e incluso de presentación de opiniones de otras personas conectadas a una participante quien pidió permiso para ir posteando los mensajes de conciudadanos sobre algunos de los temas planteados.

Por último, en el caso del último grupo focal realizado (que representó mayores dificultades de coordinación), se organizó con tres participantes, pero en el momento de la aplicación solo uno pudo asistir, lo que determinó que el grupo focal se convirtiera en una entrevista conducida con la guía de entrevista del I2. Las características de los grupos focales y la entrevista realizados fueron las siguientes:

- Un grupo focal de Lima Metropolitana: con representantes mujeres y hombres de organizaciones conformadas en la ciudad de Lima, todos ellos ejercían a la vez sus profesiones.
- Un grupo focal nacional: con representantes mujeres y hombres de organizaciones de diferentes regiones del país (Arequipa, Huánuco y Lima)
- Un grupo focal de mujeres: con lideresas de organizaciones orientadas a realizar acciones enfocadas en la problemática de la desigualdad por género (Lima y Trujillo).
- Entrevista en profundidad conducida con la guía de entrevista de GF a representante residente en Trujillo. Se organizó como grupo focal derivó en entrevista dada la ausencia de los otros dos participantes invitados y confirmados (Chimbote y Chiclayo).

**Cuadro 5: Grupos focales realizados**

	Código	Tipo de GF
1	GF_LIM	Grupo Focal Lima /profesionales
2	GF_MUJ	Grupo Focal Mujeres
3	GF_NAC_1	Grupo Focal Nacional 1
4	GF_NAC_2	Grupo Focal Nacional 2 (Entrevista individual según guía e GF)

### 4.3. Guía de entrevista a autoridades y expertos y responsables de organizaciones no gubernamentales<sup>7</sup>

Esta guía tuvo los siguientes objetivos:

- Recoger información sobre las barreras de acceso a servicios básicos y a la protección de derechos de la población refugiada y migrante en el Perú y sobre los desafíos y necesidades en políticas públicas que deberían contribuir a eliminar esas barreras.
- Recoger información sobre las políticas vigentes y las capacidades y limitaciones de gestión del Estado para abordar la situación de los refugiados y migrantes de Venezuela.
- Indagar sobre los procedimientos de registro de la cobertura de las políticas y programas, en particular sobre las potencialidades o limitaciones de estos sistemas de registro para identificar entre los beneficiarios a refugiados y migrantes internacionales en general y de Venezuela en particular.
- Recoger estadísticas de la cobertura de las políticas y programas que identifiquen como beneficiarios a refugiados y migrantes internacionales en general y de Venezuela en particular.

La relación de entrevistados se presenta a continuación en el Cuadro 6. Tres de las entrevistas se realizaron con la participación de entre dos y cuatro participantes de una misma institución. En uno de esos casos, una persona inicio la entrevista, explicó todo lo que le correspondía y se retiró, en otros casos cada persona dio una presentación de acuerdo con sus funciones y luego el propio equipo iba designando a funcionarios que por sus responsabilidades pudieran ofrecer la respuesta más completa. Todas las entrevistas tuvieron una duración de entre dos y tres horas. Las solicitudes de entrevista se realizaron por un conducto formal, vía email, adjuntando con la solicitud una carta de presentación elaborada por el PNUD en la que se describió los objetivos del estudio y la participación del equipo interagencial. Si bien se solicitó y agendó entrevistas con funcionarios del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), estas fueron pospuestas durante la crisis política de la semana del 9 al 16 de noviembre y al final no se realizaron. Solo recientemente entre el 8 y 10 de diciembre se concretaron entrevistas con el Ex Gerente de la Gerencia de Aseguramiento del SIS (que trabajó en ese cargo hasta octubre de 2020) y con el Director de Operaciones de Focalización de la Dirección de Focalización del MIDIS. No se pudo concretar la entrevista con una

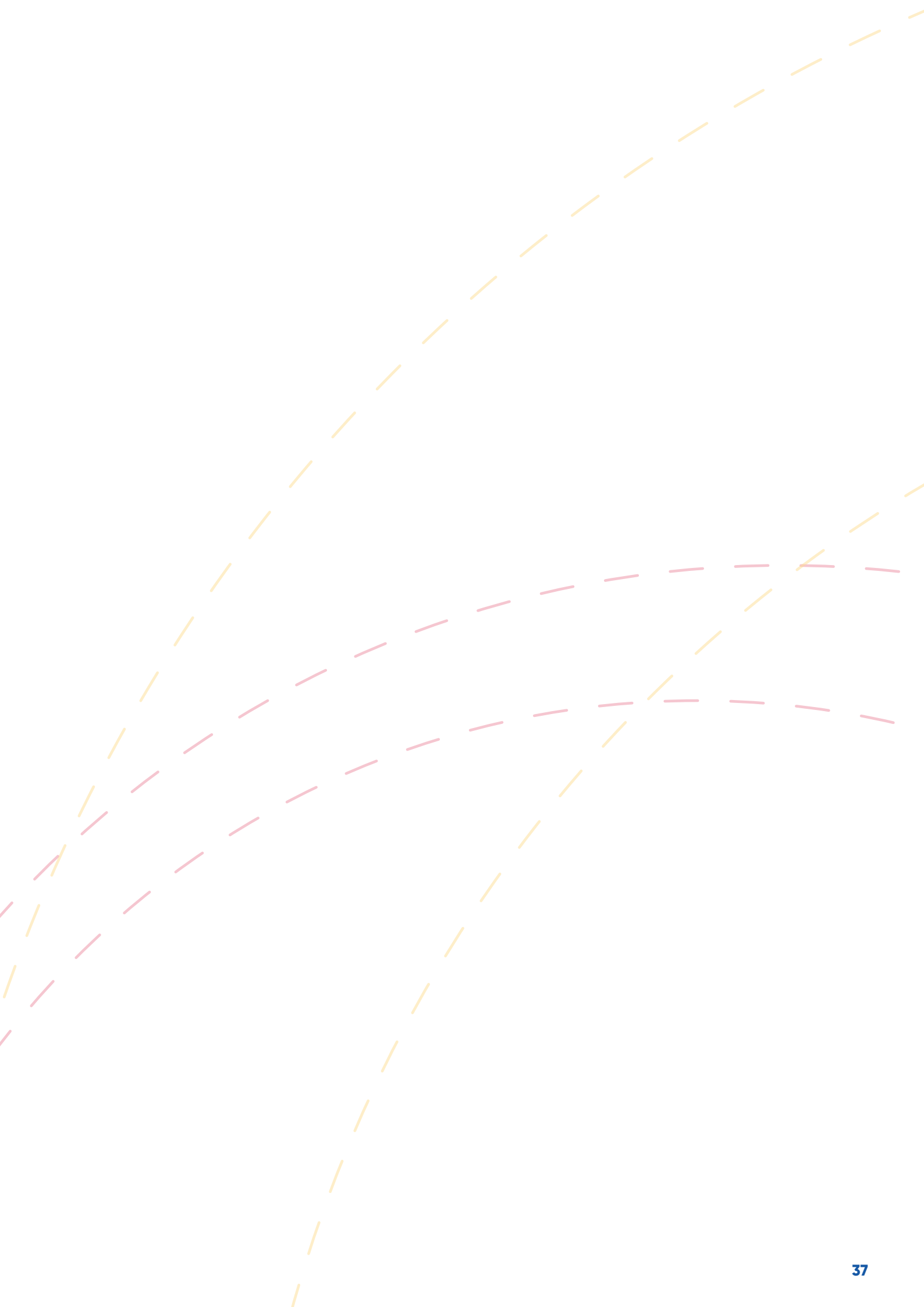
<sup>7</sup> Para el protocolo de aplicación, ver anexo el Anexo 1.

funcionaria del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). Ya durante la realización de las entrevistas, que se hicieron a través de la plataforma zoom, se siguieron los protocolos de aplicación (ver Anexo 1), se volvió a informar a los entrevistados sobre los propósitos del estudio, el sentido de la entrevista y el tipo de preguntas a realizarse. Se solicitó el permiso para grabar la entrevista, casi todos aceptaron con excepción de una agencia<sup>8</sup>. En un caso, se solicitó que el informe final del estudio fuera compartido, con el fin de obtener/acumular más información, que concebían de utilidad para el diseño de políticas públicas locales (Unidad de Gestión Educativa Local - UGEL 02 de Lima Metropolitana).

**Cuadro 6: Listado de entrevistados para el instrumento I3**

Código	Nombre	Cargo	Ministerio /Organismo / Institución
FUNC_1	Diana Angeles Santander	Directora de Seguridad Social y Migración Laboral	MTPE
FUNC_2	Mauricio DulaNto	Especialista de la Dir. de Seguridad Social y Migración	MTPE
FUNC_3	Paola Tito Condoni	Especialista de la Dir. de Seguridad Social y Migración	MTPE
EXP_1	Hernán Pena	Experto	Consultor/ Ex Dir.Reg. de Trabajo, Lima
FUNC_4	Jesus Barrientos	Intendente de Inteligencia Inspectiva	SUNAFIL
FUNC_5	Angie Zevallos	Coordinadora de proyectos	Dir. Gral. de Gestión Descentralizada-MINEDU
FUNC_6	Ernesto Riveros	Coordinador de seguimiento y monitoreo	Dir. Gral. de Gestión Descentralizada-MINEDU
FUNC_7	Elizabeth Chuquin Martinez de Diaz	Coordinadora de soporte, tutoría y orientacion social.	UGEL 02 Lima Metropolitana -MINEDU
FUNC_8	Gady Canaviri	Asesora de Dirección de Gestión Pedagógica	UGEL 02 -MINEDU
FUNC_9	Cleber Cruz	Responsable de SIAGIE	UGEL 02 -MINEDU
FUNC_10	Mary Montez	Trabajadora Social, responsable Programa Qali Warma	UGEL 02 -MINEDU
FUNC_11	Maria Antonia Masana	Presidenta de la MTIGM	Ministerio de RR.EE.
FUNC_12	Katia Vega	Responsable del Equipo de Integración	Superintendencia Nacional de Migraciones
FUNC_13	Víctor Quinteros	Gerente de Participación Vecinal	Municipalidad de Lima
FUNC_14	Angel María Manrique	Jefe de la Oficina Defensorial Arequipa	Defensoría del Pueblo
FUNC_15	Melissa Valdivia	Adjunta de DDHH de la Oficina Defensorial Arequipa	Defensoría del Pueblo
EXP_2	Iván Cárdenas	Ex Gerente, Gerencia del Asegurado,SIS 2018-Oct.2020	MINSA
FUNC_16	Sandro Martínez	Director de la Dirección de Operaciones de Focalización	Dirección General de Focalización, MIDIS

**8.** Dirección de Seguridad Social y Migración Laboral, que nos explicó que para tener grabada la entrevista debía solicitar autorización a la oficina de Comunicaciones del MTPE.







**EFECTOS SOCIOECONÓMICOS  
DE LA EMERGENCIA SANITARIA  
EN LOS HOGARES DE  
REFUGIADOS Y MIGRANTES  
VENEZOLANOS EN EL PERÚ**

FOTO: JOSE OLCESE /  
PNUD PERÚ

## 5. EFECTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA EMERGENCIA SANITARIA EN LOS HOGARES DE REFUGIADOS Y MIGRANTES VENEZOLANOS EN EL PERÚ

### 5.1 Seguridad alimentaria

La reducción en el acceso a alimentos, a una canasta menos diversificada o la reducción en el acceso a alimentos nutritivos por parte de los hogares de refugiados y migrantes de Venezuela en el Perú se ha presentado como una consecuencia inmediata y directa de la reducción del nivel de empleo y de los ingresos a raíz de la emergencia sanitaria, así como de la precarización de las condiciones de trabajo.

Diversos estudios dan cuenta de que las condiciones de seguridad alimentaria para la población refugiada y migrante venezolana, no eran adecuadas, incluso antes de la crisis sanitaria. Según la ENPOVE (2018), el 21% de los entrevistados manifestó que la necesidad de alimentos es una de sus principales necesidades. Por otro lado, según un estudio del WFP (2019)<sup>9</sup> realizado a 262 refugiados y migrantes venezolanos en el Perú que respondieron a una encuesta por internet<sup>10</sup>, da cuenta de que aproximadamente el 9% no puede cubrir sus necesidades alimenticias básicas. Asimismo, se encontró que, en el Perú, el 18% de los refugiados y migrantes venezolanos se pasó un día entero sin comer y un 13% dejó de comer desayuno, almuerzo o cena o ha consumido menos de lo necesario.

La situación de inseguridad alimentaria se agudizó durante la emergencia sanitaria. Las medidas de contención a la pandemia generaron la pérdida de empleos y una reducción de ingresos, impactando en la capacidad de los hogares de satisfacer sus necesidades básicas. Según el WFP (2020a)<sup>11</sup>, el 69% de los refugiados y migrantes venezolanos se sintió preocupado de no tener suficientes alimentos para comer durante los 30 días previos a la encuesta, que representa un aumento importante en relación con junio del 2019. Asimismo, se observa un fuerte deterioro en los patrones de consumo de los hogares. En junio del 2019, un 17% de los entrevistados había comido una vez en el día o menos. Esta cifra aumentó a 32% en febrero y a 36% en junio del 2020. Por otro lado, observamos que el porcentaje que tuvo que reducir su consumo (menos veces al día o menor calidad) fue también en aumento, pasando de 13% en junio del 2019,

**9.** World Food Program (2019) The Migration Pulse: Venezuelan Migrants in Colombia, Peru and Ecuador. June 2019.

**10.** El estudio al ser desarrollado sobre un cuestionario en internet cubre únicamente a personas letradas en el uso de estas tecnologías y con acceso a ellas.

**11.** World Food Program (2020a) Remote Assessment COVID-19: Migrants in Colombia, Ecuador and Peru. June (2020).

a 23% en junio del 2020. En un estudio reciente del WFP (2020b)<sup>12</sup> se encontró que entre abril y agosto del 2020 el nivel de inseguridad alimentaria aumentó de 51% a 68%. Asimismo, alrededor de 20,000 refugiados y migrantes venezolanos más alcanzaron la inseguridad alimentaria severa (17%).

Las entrevistas realizadas dan cuenta de un panorama similar. Los efectos adversos de la emergencia sanitaria agravaron la precaria situación de inseguridad alimentaria de la población refugiada y migrante venezolana. Tanto las entrevistas como los grupos focales mencionan diversas estrategias (negativas) de mitigación de estos efectos adversos, entre las que se reportan la redistribución intra-hogar de alimentos favoreciendo a los menores, y cambios en la dieta diaria en la que se consumen menos proteínas animales y se aumenta el consumo de carbohidratos y productos de bajo costo y calidad<sup>13</sup>. Asimismo, se ha reportado un soporte esporádico pero importante de familiares y vecinos (tanto venezolanos como peruanos), así como también de la ayuda brindada por organizaciones internacionales como varias de las agencias del sistema de Naciones Unidas, y de instituciones no gubernamentales, cuyos programas de asistencia han buscado garantizar la seguridad alimentaria de estos hogares.

Los hogares de refugiados y migrantes venezolanos, antes de la emergencia sanitaria (16 de marzo del 2020), tenían problemas de inseguridad alimentaria, asociados principalmente a la precariedad laboral y la ausencia de servicios de cuidado de los hijos menores que limitaban la oferta laboral de los cuidadores. Usando la Escala de Inseguridad Alimentaria basada en la Experiencia (FIES, por sus siglas en inglés), desarrollada por la FAO<sup>14</sup>, en las 15 entrevistas en profundidad, encontramos que tan solo cinco de 15 hogares entrevistados se encontraba en una situación de seguridad alimentaria; dos experimentaban una inseguridad alimentaria leve; dos, una inseguridad alimentaria moderada; y, seis, inseguridad alimentaria severa (Ver Gráfico 1). Una situación similar es descrita en los grupos focales, donde algunos participantes comentaban que el acceso a alimentos por parte de la población de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú ya era limitado, incluso antes de la emergencia sanitaria.

**12.** World Food Program (2020b) Perú: Situación de migrantes y refugiados venezolanos frente a la pandemia de COVID-19 2da ronda. Septiembre (2020).

**13.** Otros estudios han llegado a las mismas conclusiones, por ejemplo, desde el "Análisis Conjunto de Necesidades 2021" (GTRM, 2020) se describe la situación de la población en Lima: "En Lima, una persona de cada siete reportó no tener acceso a alimentos con proteínas, y casi una de cada diez no tenía acceso a alimentos con vitaminas o minerales" (fuente citada en el "Análisis...": Estudio INEI Mayo, 2020).

**14.** Ballard, T., Kepple, A., y C. Cafiero (2013) "The food insecurity experience scale. Development of a Global Standard for monitoring hunger worldwide". FAO. Rome, 2013

La emergencia sanitaria agudizó la crisis alimentaria de los hogares de refugiados y migrantes venezolanos. En las entrevistas en profundidad, encontramos que 14 de 15 hogares se encontraron, en el momento de las entrevistas, en una situación de inseguridad alimentaria severa. El único hogar que se encontraba en una situación de inseguridad alimentaria moderada corresponde a una pareja joven sin hijos, con esposa peruana que le permite acceso a una red de soporte familiar importante. El Gráfico 1 muestra la transición de la seguridad alimentaria de los hogares entrevistados. Uno de los hallazgos más claros fue que los hogares uniparentales conformados por madres jóvenes y uno o varios hijos pequeños experimentaron un impacto más severo y que se encontraban en una situación mucho más vulnerable que los hogares con otro tipo de estructura. Por ejemplo, recogimos la experiencia de una madre joven, con un niño pequeño:

*Como le dije, soy madre soltera y no tengo trabajo fijo, a veces tenía y a veces no tenía. De alguna manera, gracias a Dios, siempre salía algo, alguien ofreciéndome una ayuda. En eso, sobre todo, ayuda de un plato de comida. Antes de la pandemia, sí estuve sin trabajo varios meses. Inclusive el pago era muy poco, eran informales. Entonces, cuando ellos quisieran, me despedían.*

**Durante el aislamiento, ¿también te has visto en esa situación de estar preocupada por no tener suficientes alimentos?**

*Sí, la mayor parte del tiempo.*

**Pensando en el momento anterior al aislamiento, ¿has estado preocupada por no tener suficientes alimentos?**

*Sí, varias veces. Lo más económico solamente compraba. Un paquete de tallarín, dos soles de salchicha o hot dog. Era lo que comía.*

**¿Durante el aislamiento?**

*También era igual. Hubo una semana que mi familia, que está en Venezuela, pudo enviarme un poquito de dinero, porque estaba en una situación muy vulnerable. Gracias a eso pude comprar para 15 días. Mi preocupación no era mi comida, sino las cosas de mi hijo. (...)*

**¿Alguna vez te pasó que tuviste que dejar de comer un día entero por falta de dinero?**

*Entero, creo que sí. A veces uno no deja de comer completamente, sino que comía solamente tallarín más nada. Lo que era el alimento seco nunca me faltaba. Solamente o tenía arroz o tenía tallarín, y con eso comía.*

**Durante la crisis actual, ¿te pasó que un día entero no pudiste comer?**

*Sí me pasó. Algo de dos días inclusive. Tenía, pero solo pude obtener para los pañales del bebé. me preocupaba más en eso y su comodidad. Después de esos dos días pude obtener un pequeño trabajo y resolver una semana la comida.  
[Entrevistada de 24 años, Los Olivos, Lima, UNP\_LIM\_1]*

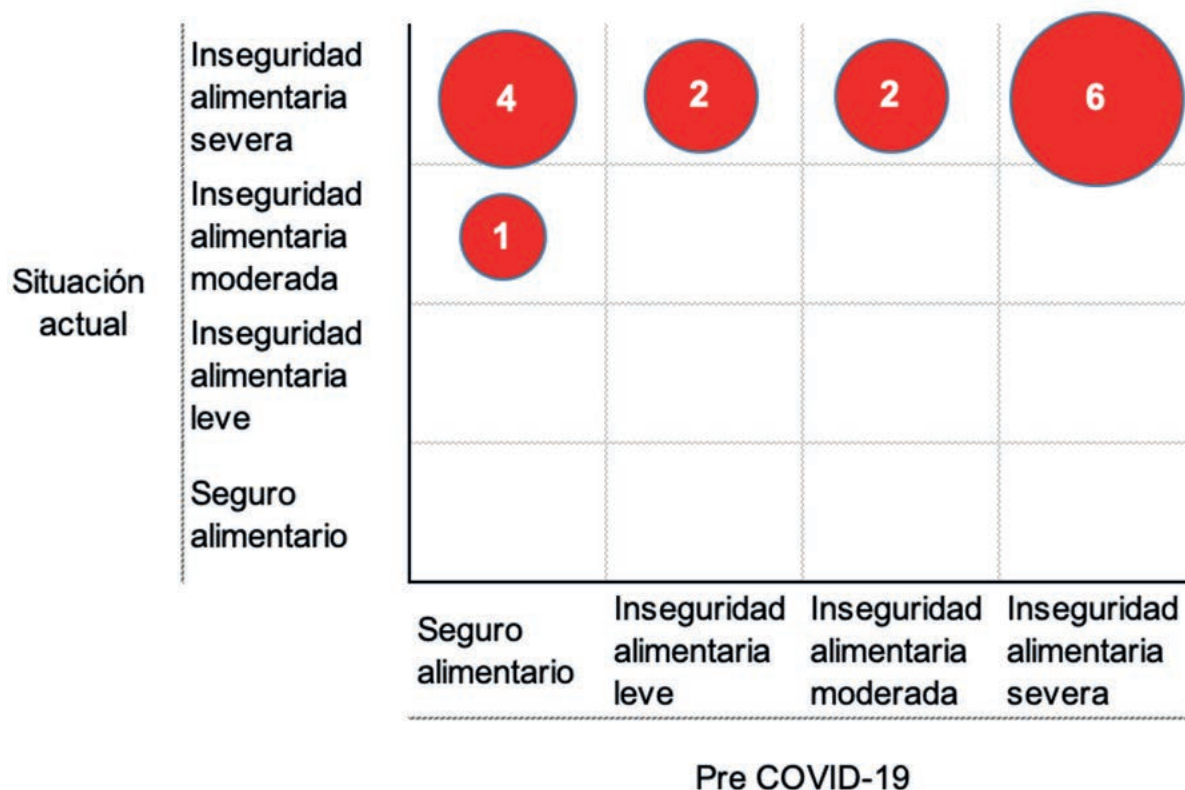
Se pueden diferenciar dos momentos durante la emergencia sanitaria. Un primer momento, antes del reinicio de las actividades económicas (fase 3) en el que debido a que la mayoría de los hogares no podía trabajar y algunos otros habían agotado sus ahorros, tuvieron que reducir significativamente sus comidas (en cantidad y calidad); y, un segundo momento, en el que el reinicio de las actividades económicas permitió mejorar la situación alimentaria.

*“Cuando llega la pandemia, obviamente muchos empresarios se vieron en la necesidad de cerrar, ya lo sabemos. Obviamente las primeras personas que salieron eran venezolanos, porque siempre eran los primeros en sacarlos. Eso nos llevó a tener una tasa muy alta de desempleo... éramos un 60% de gente que no tenía empleos, y el otro 40% mantenía de algún modo algún ingreso, entonces la situación se puso bien difícil, llegamos a tener familias sin alimentos y en estados muy graves”  
[Participante del GF\_NAC\_1]*

*“Estamos hablando de una población que básicamente sus áreas laborales estaban en el sector de servicios y construcción... más en el sector de servicios, de atención al cliente, que son los más golpeados dentro de la pandemia... entonces hubo mucha reducción de empleos, de medios de vida... se afectó drásticamente la alimentación, estamos hablando de una alimentación que estaba también muy vulnerable... muchos reducían las porciones de comida, a una o dos comidas, daban preferencia a los niños, consumían comidas un poco más económicas, pero más altas en carbohidratos, alimentos que te permitan llenar mas no nutrir”  
[Participante del GF\_MUJ]*



**Gráfico 1: Cambios en la Escala de Inseguridad Alimentaria (FIES) (número de entrevistas)**



Si bien la reapertura de la economía ha posibilitado que muchos hogares vuelvan a trabajar, lo que les ha permitido estar en mejores condiciones alimentarias, éstos aún se encuentran en una condición de inseguridad alimentaria severa. Como se ha mencionado anteriormente, las familias se han visto en la necesidad de recortar de manera significativa los gastos relacionados a la compra de alimentos y bienes de primera necesidad; como consecuencia de ello, las raciones de comida se han reducido o las familias han tenido que eliminar una comida al día como estrategia para sobrellevar la actual crisis sanitaria.

El rol de las redes de apoyo ha sido fundamental para garantizar un mínimo nivel de alimentos a los hogares de refugiados y migrantes venezolanos durante la pandemia. Las redes de apoyo principalmente estuvieron formadas por organizaciones internacionales (en las principales ciudades del país), instituciones no gubernamentales y organizaciones sociales. Sin embargo, las redes de apoyo y asistencia organizada de la misma comunidad de venezolanos jugaron un rol trascendental en las posibilidades de garantizar el acceso a los bienes de primera necesidad de los hogares en situación de mayor vulnerabilidad. Fueron los propios refugiados y migrantes venezolanos quienes, de manera espontánea,



lograron organizarse para hacer llegar las donaciones de instituciones no gubernamentales, e incluso a través de la compra de canastas por parte de la comunidad misma, a los hogares de quienes habían visto reducidos sus ingresos en mayor proporción. Sobre ello, la responsable de una comunidad organizada en Arequipa precisó:

*"Sobre el tema alimentario, Arequipa es mucho más grande, hay al menos unos 13 mil venezolanos. Antes de la pandemia más o menos un 70% de los venezolanos tenían empleo, de algún modo, obviamente informales en su mayoría, pero ese era más o menos el porcentaje. Eso les permitía cubrir el tema de los alimentos en casa. Ahora bien, [...] el venezolano es muy familiar, amiguelero y entonces eso le permitía, incluso muchos de ese 70%, apoyamos aquel venezolano que no estuviera trabajando. Y no necesariamente por medio de ninguna institución, apoyábamos a título personal, al vecino, a la familia cercana"*  
[Participante del GF\_NAC\_1]

Las experiencias de organización y apoyo para enfrentar la crisis alimentaria en Trujillo recorrieron trayectorias similares. Contrastando con el caso de la ciudad de Arequipa y Trujillo, el representante de una organización de ciudadanos venezolanos en la ciudad de Huánuco manifestó desconocer sobre apoyo recibido para la compra de alimentos por parte de organizaciones no gubernamentales u organismos internacionales, desde su punto de vista, la red de apoyo a los refugiados y migrantes venezolanos residentes en esa ciudad se configuró como la gestión de un pequeño grupo organizado que solicitó apoyo en donaciones de alimentos (kits de alimentos) a los comerciantes locales huanuqueños, y gestionó y canalizó pequeños bonos para alimentos de la embajada de Venezuela de Guaidó en el Perú<sup>15</sup>.

Por otro lado, la población de refugiados y migrantes venezolanos no recibió mayor apoyo de instituciones públicas nacionales ni subnacionales, salvo casos excepcionales. Los beneficios ofrecidos por el gobierno nacional para garantizar una canasta mínima de consumo no alcanzaron a los hogares de refugiados y migrantes venezolanos, ya que para acceder éstos deben contar con un Carné de

**15.** El participante residente en Huánuco en el grupo focal nacional 1 (Ricardo Guerrero), comentó en su diálogo con responsables de comunidades organizadas de otras regiones de Perú, su sorpresa ante las descripciones de los co-dialogantes: "en Huánuco, no ha llegado esto", refiriéndose a las actividades de ongs y organizaciones internacionales. En ese sentido el caso regional de Huánuco que construyó una red de relaciones de soporte y solidaridad con negocios locales nacionales, tendrá trayectorias que acumulativamente podrían diferenciarlo de Lima en cuanto a integración a las dinámicas locales.

Extranjería y haber sido declarados como pobres por el sistema de focalización de hogares (SISFOH). Solo algunos de los pocos refugiados y migrantes venezolanos que contaban con un trabajo dependiente en una institución formal, han podido obtener los beneficios del pago del 35% del salario de un trabajador que gane hasta S/. 1,500.

Por otro lado, el gobierno nacional canalizó a través de los gobiernos locales, un programa de entrega de canastas de alimentos y bienes de primera necesidad. Este programa fue organizado localmente por los municipios, que además de que en la mayoría de los casos excluyeron a la población refugiada y migrante de su sistema de distribución, tuvieron problemas de distribución y calidad de alimentos entregados.

La exclusión en la distribución de canastas de alimentos con los fondos otorgados a las municipalidades por parte del gobierno no ocurrió únicamente por supuestos "problemas legales" (no tener DNI), sino por temas políticos. Uno de los participantes en un grupo focal nacional, informó que una organización social denunció la exclusión de la población refugiada y migrante venezolana, pero que dicha denuncia no procedió. Otro participante del mismo grupo focal (Grupo focal de Lima /GF\_LIM) reflexionó que las autoridades tienden a responder y actuar en función de obtener algún beneficio político. En tal sentido, si hay una percepción y valoración negativa de la población local respecto a los efectos de la movilidad humana, entonces es poco probable que procedan estas denuncias. En general, comentó que esa es una brecha transversal a la mayoría de los servicios y programas desarrollados por el gobierno nacional.

Como ya se ha dicho, pese a que el gobierno peruano no ha logrado incorporar a la población refugiada y migrante venezolana en sus planes de asistencia dada la emergencia sanitaria, fueron las instituciones no gubernamentales nacionales e internacionales, y las organizaciones de la sociedad civil, las que han podido dar una respuesta rápida y efectiva a estas demandas, a través de la entrega de bonos para la compra de alimentos y de la instalación de puntos de acopio para la entrega de víveres, a pesar de las limitaciones asociadas a la inmovilidad social obligatoria.

*"Gracias al apoyo de estas organizaciones hemos tratado de subsanar un poco la problemática alimentaria. En este momento, por ejemplo, están dando algunos bonos alimentarios, como tarjetas alimentarias. Como por ejemplo depende de la situación de la familia a través de un censo, un formulario que ellos piden llenar, algunas entrevistas telefónicas que les hacen a las familias" [Participante del GF\_NAC\_1] .*

**Cuadro 7: Impactos más importantes de la crisis sanitaria en los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú – Seguridad alimentaria**

Dimensión de análisis	Situación previa a la crisis sanitaria	Situación durante la crisis sanitaria	Impactos
<b>Cantidad de alimentos consumidos por los hogares</b>	Si bien la situación alimentaria de los hogares de refugiados y migrantes era precaria, las familias podían asegurar una canasta mínima de alimentos.	Ante la pérdida de empleos y la reducción de ingresos, los hogares no pudieron asegurar la cantidad mínima de alimentos. Frente a esta situación, varias familias redujeron las raciones en las comidas diarias, algunas omitían algunas comidas. Se desarrolló una estrategia de reasignación de alimentos en favor de los niños en el hogar.	Reducción de la cantidad de alimentos consumida en los hogares (sobre todo entre los adultos, los que llegaron a consumir alimentos menos veces al día y en menores cantidades). En términos del enfoque AVEO (ver sección 2 de este documento), los recursos de los hogares de migrantes y refugiados venezolanos asociados al capital humano (energía física, estado de salud), se habrían reducido significativamente, y al captar los limitados recursos (en este caso los alimentos) de las estructuras de oportunidades de este periodo de crisis, las familias intermediaron trasladándolas a los niños. Este tipo de "transmisión de activos" en la situación actual de crisis, conllevaría una peligrosa acumulación de pasivos, probablemente en la salud de los adultos.
<b>Acceso a una canasta diversificada de alimentos</b>	Los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú accedían a una canasta diversificada de alimentos, lograban tener acceso a una dieta relativamente equilibrada formada de proteínas, vegetales y lácteos.	Ante la pérdida de empleos y la reducción de ingresos, los hogares vieron restringidas sus posibilidades de acceder a una canasta diversificada de alimentos, y se vieron en la necesidad de comprar alimentos menos costosos y de menor calidad (menos proteínas animales y más carbohidratos).	El consumo variado y equilibrado de alimentos se redujo severamente, los hogares monoparentales formados de una madre con niños pequeños se encontraron en una situación más vulnerable aún que los hogares que mostraban otros tipos de estructura del hogar. En términos del enfoque AVEO, se identifica que la estructura del hogar uniparental formada por una madre (la mayoría de ellas son menores de 25 años) y niños pequeños (la mayoría de ellos son bebés, menores de 2 años) es una "categoría social de vulnerabilidad" que debe ser atendida prioritariamente con soluciones de política pública.
<b>Situación de inseguridad alimentaria</b>	05 de los 15 hogares entrevistados eran alimentariamente seguros, 02 levemente inseguros, 02 moderadamente inseguros y 06 severamente inseguros.	09 hogares vieron empeorada su situación de seguridad alimentaria y los 06 hogares que atravesaban una situación de inseguridad alimentaria severa mantuvieron dicha situación. En total, 14 hogares presentaron inseguridad alimentaria severa, y 01 hogar inseguridad alimentaria moderada.	La situación de inseguridad alimentaria se hizo más intensa, sin importar el tipo de estructura del hogar, aunque sobrellevaron mejor la emergencia los hogares biparentales con pocos hijos.

## 5.2 Educación

Por el lado de la oferta, existe evidencia de que una de las principales limitaciones presentadas en el acceso al sistema educativo por parte de la población venezolana refugiada y migrante en el Perú se encuentra relacionada a la poca disponibilidad de vacantes en las escuelas públicas, restricción que, además, ha sido identificada y descrita en los grupos focales realizados. Con la masiva llegada de ciudadanos venezolanos al Perú, por la crisis económica y política en Venezuela, muchas escuelas no se encontraban equipadas para atender a esta enorme demanda de servicios educativos, por lo que muchos niños, niñas y adolescentes quedaron al margen de la posibilidad de acceder al sistema de educación peruano. En el caso de la población en edad escolar que logró incorporarse al sistema educativo, también se identificaron limitaciones en el acceso a las raciones de alimentos que se otorgaban a través del programa Qali Warma, pero no porque se atendiera de forma diferenciada a los estudiantes refugiados y migrantes (como se sabe el programa atiende a todos los niños y niñas de nivel inicial y primaria que estén matriculados en las instituciones educativas públicas sin distinción de nacionalidad) sino más bien porque las raciones podían resultar insuficientes. Se menciona, de manera concreta, que las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), específicamente de Lima Metropolitana debido a su concentración poblacional, “no se encontraban preparadas” ante este cambio demográfico producido a raíz de la migración de la población venezolana al Perú.

Sin embargo, durante los dos últimos años, el sector ha venido aplicando correcciones e ideando soluciones que se deben destacar como buenas prácticas de gestión educativa. En tal sentido, un estudio de Equilibrium CenDe (2020) encuentra que el 84% de los hogares de refugiados y migrantes venezolanos con hijos en edad escolar logró matricular a sus hijos en alguna escuela (principalmente pública)<sup>16</sup>. Esta situación ha sido descrita también por las responsables de organizaciones sociales de ciudadanos venezolanos en Trujillo y en Arequipa. Al parecer, las direcciones regionales de educación de ambos departamentos han logrado transformar sus procedimientos de forma exitosa de tal forma que sea posible, por ejemplo, matricular a NNA migrantes que no cuentan con documentos. A pesar de eso el problema de las vacantes ha despertado conflictos y natural preocupación y reclamos por parte de los padres:

**16.** Sin embargo, desde el GTRM, se ha encontrado que el MINEDU confirmó que 96,600 niños, niñas y adolescentes venezolanos están registrados en instituciones educativas y que se estima que hay aun aproximadamente 100,000 otros NNA (4-17 años) que no cuentan todavía con acceso.



*“Mira, el tema de la matrícula, yo tengo que ser sincera, en la UGEL y el Ministerio de Educación acá en Trujillo han tenido una excelente apertura, así las personas que no consiguieron cupos en los colegios públicos, era porque de verdad no había vacantes ¿no? Eso es una realidad y hubieron varias situaciones de conflicto para niños, madres que hicieron escándalo en varios colegios aquí en Trujillo, antes de la pandemia, por el tema de los cupos, exigiendo cupos, pero cómo daban cupos si no había.” [Participante en grupo focal nacional 2, GF\_NAC2]*

Por el lado de la demanda, un aspecto relevante que se observa en todos los hogares con niñas y niños en edad escolar es que, si bien los padres y madres consideran que la formación educativa de los menores es indispensable para su desarrollo, la actual situación de precariedad en la que viven domina todo el espacio de sus preocupaciones y ocupa un lugar central en sus relatos. Es decir, aunque los padres y madres muestran una preocupación real por la educación de sus hijos e hijas, toda su atención, esfuerzos y estrategias pareciera estar concentrada en la supervivencia del hogar. Todo tema relevante al interior del hogar es desplazado por la urgencia de sobrevivir en medio de esta crisis sanitaria.

En general, la situación socioeconómica de los hogares se presenta como uno de los principales determinantes en el acceso al sistema educativo de niños, niñas y adolescentes; debido a que un hogar que dispone de un mayor nivel de ingresos podrá asignar a uno de sus miembros como el encargado de dedicarse a las labores de supervisión del proceso educativo de aquel miembro que se encuentre inscrito en una institución educativa.

Encontramos que, en la muestra de hogares entrevistados, las madres, eran las encargadas del cuidado de los menores y también de su educación. Algo explicable porque los hogares de la muestra resultaron tener pocos miembros, no ser intergeneracionales y porque en esta muestra además los pocos niños eran pequeños y de entre 0 y 5 años. De esta forma, las madres, guían/acompañan a los niños y niñas en sus clases virtuales, y en las actividades educativas que estos deben realizar. Las madres de los dos casos de niños matriculados en una Institución Educativa (IE) que encontramos en las indagaciones se vieron en la necesidad de dejar de trabajar para dedicarse de lleno al cuidado de los menores. Antes de la emergencia sanitaria, las madres realizaban alguna actividad económica fuera del hogar mientras los niños estudiaban, pero, ahora, todas las actividades de generación de ingresos se han centralizado en los padres de estos niños (en ambos casos se trataba de hogares biparentales). Al parecer, esta ha sido una configuración recurrente de la reorganización de las dimensiones de cuidados en el hogar familiar – educación – trabajo en los hogares venezolanos durante la crisis sanitaria en el Perú. Es decir, no solo lo encontramos en los hogares cuyas



experiencias hemos analizado, sino que la hemos hallado descrita casi en los mismos términos en varias de las intervenciones de los grupos focales.

Entre los hallazgos recogidos con los grupos focales también se incidió en el tema de la limitación de equipo tecnológico para usos educativos. Según varias de esas intervenciones, que además nos permitieron recoger una descripción de otros tipos de hogares (por ejemplo, de hogares con varios menores), debido a que la crisis ha impactado directamente en el empleo y en los ingresos cada vez se hace más difícil realizar el acompañamiento de los menores en el proceso educativo. La situación de las familias con un mayor número de hijos se ve especialmente problemática, debido a que muchas veces estas disponen únicamente de un celular<sup>17</sup> para atender estas necesidades, dado que estos aparatos son utilizados en el trabajo del padre o madre. Sobre estos temas, una de las informantes del grupo focal de mujeres expresó:

*Los niños, dentro de este enfoque remoto, necesitan un acompañamiento y ese acompañamiento no lo pueden desempeñar los padres porque necesitan generar ingresos para poder alimentar a sus niños. Digamos que, francamente, este periodo escolar sí va a afectar mucho en cuanto al rendimiento y las capacidades que se esperaban desarrollar" [Participante del grupo focal de mujeres\_GF\_MUJ].*

En ese sentido, tal como lo mencionó el informante del grupo focal de Lima [GF\_LIM], la necesidad de que los niños, niñas y adolescentes accedan a los servicios de educación ha sido desplazada por otras necesidades inmediatas y urgentes que deben ser resueltas ante la coyuntura actual. Tomando atención a la perspectiva de ciclo de vida, esto quiere decir que este periodo está forjando efectos acumulativos que en la cohorte de niños, niñas y adolescentes refugiados y migrantes venezolanos que se hallaba residiendo en Perú en el 2020, si a tal efecto, le añadimos el periodo de migración y movilidad forzada que han experimentado, emerge un diagnóstico preocupante.

Antes de la crisis sanitaria, se ha identificado la existencia de barreras en el acceso al sistema de educación asociadas a la discriminación y xenofobia por parte de las autoridades de instituciones educativas, así como también casos de deserción escolar por situaciones de violencia y bullying experimentados por niños, niñas y

**17.** Recordemos que una de las estrategias de los hogares de refugiados y migrantes venezolanos implicó la venta de equipos que no fueran de extrema necesidad (televisores, celulares), en el caso de los celulares, si se tenía dos, se optó por conservar uno para las comunicaciones de todo el hogar.

adolescentes por su nacionalidad. En tal sentido, encontramos el relato de una entrevistada residente en Villa María del Triunfo (Lima) quien decidió retirar a su hijo del jardín de educación inicial ante la sospecha de que el niño (cinco años) estuviera siendo maltratado por su profesora. Por otro lado, existe evidencia de que en ocasiones los directores y las autoridades de las escuelas apelaban a un criterio discrecional para autorizar la admisión en estas instituciones, o bajo el argumento de no presentar con la documentación necesaria para alcanzar una vacante.

Por otro lado, encontramos también que algunos colegios públicos presentaban algunas exigencias económicas, que desde la perspectiva de las madres/ padres venezolanos eran exageradas e impagables. En un caso, la mamá decidió hacerse cargo de la educación de sus hijos por su propia cuenta: cuando la economía del hogar mejoró, contrató a una docente para que le brinde clases virtuales a su niño:

*No podía porque tengo mi responsabilidad en Venezuela, tengo responsabilidad en mi hijo. No entiendo a qué le llaman escuela estatal, si igual de alguna manera nos están sacando dinero. Entiendo que deba colaborar, lo entiendo, pero no una tarifa, porque no sabes cómo es mi situación. Entonces, no me inscribí y estaba buscando uno que otro instituto, pero luego vino la pandemia. Entonces, me puse con él a darle clases yo misma. Ahorita, hace una semana aproximadamente, contraté a una docente para que le diera clases tres veces por semana. [Entrevistada, 33 años, Villa María del Triunfo, Lima, UNP\_LIM\_2]*

En el contexto de la actual crisis sanitaria, las posibilidades de acceso al sistema de educación peruano por parte de niños, niñas y adolescentes refugiados y migrantes venezolanos se ha visto reducido significativamente, presentándose como principales causas de ello la falta de los recursos necesarios para poder acceder a los contenidos educativos de manera remota. De manera específica, y en línea al enfoque AVEO en la que la ausencia o carencia de activos físicos puede determinar el acceso a ciertas oportunidades o a mejores condiciones de vida, la falta de recursos, como computadoras, tablets, televisores, celulares, cable o internet se ha presentado como la principal barrera en la continuidad en las escuelas por parte de la población refugiada y migrante venezolana. Sobre ello, una de las informantes del grupo focal de Lima indicó lo siguiente:

*“Vino el otro agravante de la pandemia, en que los niños han tenido que estudiar de forma virtual, pero de los que han podido estudiar de forma virtual ha sido la mínima expresión*

*de la población venezolana, por razones más que obvias; es decir, dentro de la pirámide de necesidades, estudiar quedó de último, porque primero tenemos que ver dónde vamos a vivir y qué vamos a comer. Luego resolver si alguien se enfermó del núcleo familiar y luego ya veremos si estudiamos, ya por este año no. Esa ha sido la decisión de muchas de las familias que han tenido que optar por no estudiar porque [...] no tienen teléfono para recibir clase, no tienen televisor, no tienen instrumentos de telecomunicación de alta gama, porque la prioridad es comer y vivir” [Participante del grupo focal de Lima].*

En general, existen muchas dificultades para acceder a las clases virtuales y otros contenidos del programa “Aprendo en casa”, ya sea porque estos hogares no cuentan con un televisor o porque no se puede acceder el contenido online debido a la ausencia de conexión a internet. Esto impide que los niños de estos hogares accedan a sus clases los cinco días de la semana o si es que acceden, es sobre todo usando el celular de sus padres<sup>18</sup>. Por ejemplo, uno de los niños, inscritos en educación inicial en una institución educativa (IE) del distrito de José Bustamante y Rivero en la provincia de Arequipa, de cinco años de edad, accedía al programa entre 4 y 5 días por semana desde las 11 AM cuando “ya está colgado en youtube”. Su madre esperaba las instrucciones de la profesora por whatsapp y se realizaban las actividades, de la misma forma el otro niño que estaba inscrito en una IE de San Juan de Miraflores (provincia de Lima):

*[L] las clases las pasan por televisión y no tenemos televisión, entonces a veces con el internet, luego la suben a YouTube y entonces recién se la podemos poner para que la vea y cuando no tenemos internet, ahí ya no hay nada que hacer. [Entrevistada, 25 años, José Bustamante y Rivero, Lima, BIP\_AQP\_1]*

**18.** Según la ENPOVE (2018), existían un 31.4% del total de hogares de ciudadanos refugiados y migrantes venezolanos con miembros de entre 3 y 17 años de edad que no contaba con televisor; asimismo, un 81.7% de estos hogares no contaba con computadora, laptop o Tablet. La falta de estos recursos se presenta como una de las condiciones para que niños, niñas y adolescentes tengan menores posibilidades de acceder a los servicios educativos ofrecidos en el Perú durante la pandemia. Cabe destacar que estas cifras pueden haber cambiado significativamente en el tiempo, tanto por los cambios sociodemográficos en la población refugiada y migrante venezolana que llegó durante el 2019 e inicios del 2020, como por la necesidad generada durante la pandemia.

*No tenemos internet. Vemos el canal aprendo en casa y sigo las instrucciones por el whatsapp de la miss, pero de ahí si nos dice para meternos en una página en internet para buscar alguna cosa no puedo porque no contamos con internet. [Entrevistada, 31 años, San Juan de Miraflores, Lima, BIP\_LIM\_1]*

Asimismo, se pudo identificar algunos casos en que algunos padres intentaron que su hijo fuera adquiriendo algunos conocimientos a través del programa "Aprendo en Casa". Sin embargo, notaron que se les hizo difícil seguir las pautas del programa, sobre todo porque no tenía los libros y materiales que proponía el programa. Una de las entrevistadas, hace algunas semanas tuvo acceso al programa "Aprendiendo Unidos" que es impulsado por varias instituciones no gubernamentales que trabajan con migrantes, y ha decidió guiarse por las recomendaciones que le ha facilitado este programa:

*Sí, de hecho, esta semana pasada me entregaron un kit para él porque participó en "Aprendiendo Unidos". (...) Es como "Aprendo en casa", pero es como dándole instrucciones al niño para que vaya desarrollando sus habilidades, pero por la computadora o por la Tablet. Tiene exámenes. Es gratis, es como una ONG que está tanto aquí, como en Venezuela, apoyando a migrantes. [Entrevistada , 33 años, Villa María del Triunfo, Lima, UNP\_LIM\_2]*

Por otro lado, en cuanto a los planes educativos de los adultos en el hogar encontramos que los hogares que no tenían educación básica completa tienen sus expectativas totalmente orientadas a conseguir los recursos para sobrevivir. No existen planes de estudios en un futuro cercano o lejano, pero sí existe la inquietud de llevar algún curso que les permita desarrollar alguna habilidad que les genere recursos (por ejemplo, la pastelería, la estética). Esta tendencia se encuentra más extendida entre las mujeres en comparación a los varones. Los adultos de este grupo están básicamente enfocados en conseguir un trabajo mínimamente estable para mejorar sus condiciones de vida actual, que han empeorado con la pandemia:

*Más que todo quisiera tener un trabajo estable, que yo diga que todas las semanas estoy yendo a trabajar, eso es lo que ahorita quiero, porque no consigo un trabajo estable. Lo otro que también uno quisiera es algo que no tenga que darle cuenta a nadie, que yo pueda salir a trabajar a mi propia manera, más que todo también quisiera eso, porque sí aprendí mucho del curso (de pastelería) pero todavía sí me faltan muchas cosas, muchas técnicas (...) también quisiera terminar mi curso a ver si empiezo a trabajar independiente, por mi cuenta.*

*Sólo así, si no puedo terminar el curso este año, al menos ya tener un trabajo más estable, no una semana así, otra semana en otro lado. [Entrevistada, 22 años, San Juan de Lurigancho, Lima, IND\_LIM\_2]*

Por otro lado, quienes pudieron acceder a la educación superior o técnica universitaria, si bien reconocen que tienen una gran ventaja respecto a muchos de sus compatriotas (sobre todo, poder acceder a un mejor puesto de trabajo), su situación de vulnerabilidad, agudizada con la crisis sanitaria, no les ha permitido revalidar sus títulos en el Perú. Muchos conocen los trámites que deben realizar, pero parecieran no tener muchas esperanzas en concretar este proceso de revalidación por la gran inversión de tiempo y dinero:

*Tendría que revisar mi título en la SUNEDU, que son 100 dólares y de ahí tendría que pedir la reválida en una universidad que dé mi carrera, ahí yo tengo todo lo que es mi título apostillado, mi título programático, todo lo que vi. Ellos ven mi materia y en base a su decisión ellos deciden qué materias debo cursar en su universidad para que ellos me den la reválida y ahí pueda colegiarme al colegio de contadores del Perú (...) La limitación es monetaria ya que tendría que dedicarle, ósea, son muchas horas de trabajo tendría que tener un tiempo para buscar otro empleo de menos tiempo para poder dedicar a lo que es la reválida, que es lo que le comenté que es un proceso que es costoso y necesitaría tiempo libre para lo que es mi estudio. [Entrevistado, 30 años, San Juan de Miraflores, BIP\_LIM\_3]*

De acuerdo con un estudio de Equilibrium CenDe, a partir de datos de una encuesta de opinión a población migrante venezolana en Perú realizada en junio de 2020, el 44.6% de los informantes que no ha logrado convalidar sus títulos profesionales en el país indicó que esta limitación se debió principalmente a los costos monetarios implicados en el proceso, y un 29.3% por no contar con los documentos necesarios. De acuerdo al Análisis Conjunto de Necesidades para el Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes 2021 (GTRM, 2020), se estima que el 23% de los refugiados y migrantes de Venezuela tiene un título que no pudo validar (el 97% de los que tiene un título). A mayo 2020, solo 5,800 personas lograron validar sus títulos (según la SUNEDU).

Si bien queda claro que los refugiados y migrantes venezolanos tienen grandes dificultades para poder convalidar sus títulos por las razones expuestas, también es posible inferir que, la gran estigmatización que gira en torno a los ciudadanos venezolanos, y que les impide encontrar puestos de trabajo a no ser que sean recomendados por alguien, podría constituir un factor desalentador a la hora



de proyectarse a elaborar planes de largo plazo, que impliquen inversiones de tiempo y dinero de este tipo. Es decir, podría existir el temor de enfrascarse en un proyecto ambicioso de revalidar la carrera, para después no obtener un mejor puesto de trabajo:

*Creo que una de las dificultades es que no hay ahorita tampoco oferta laboral, creo que nosotros como extranjeros no somos los únicos afectados, creo que también hay muchos ciudadanos peruanos que son inteligentes, que han sacado sus profesiones, sus carreras, pero no hay mucha oferta laboral, hay mucho mercado informal, eso es lo que más hay. Al haber más mercado informal, más microempresas, los tipos de trabajo que va a haber siempre van a ser los mismos, en restaurantes, o en una tiendita, o en un almacén alzando peso, o cosas así. Pero para trabajos estables, incluso de oficina, donde uno pueda desarrollar los conocimientos que uno ha aprendido, ese tipo de trabajos hay muy poco, es poca la oferta y mucha la demanda(...) No hemos hecho el proceso, obviamente hemos traído nuestros títulos acá a Perú, pero hasta ahora, como no han llamado ni siquiera para una entrevista, no realmente cuando te llaman para una entrevista te preguntan por tu título, tus referencias profesionales y en ese momento te dicen si es necesario que tu título esté validado, cosas así. Pero es que ni siquiera sale la entrevista de trabajo, entonces ni siquiera nos preguntan, no hay la oportunidad de saber si lo piden o no lo piden. Obviamente en el currículum de mi esposo él coloca que tiene su título Universitario porque de hecho lo tenemos todo legalizado, apostillado por las autoridades venezolanas. No lo hemos acreditado con las autoridades peruanas, pero no lo hemos hecho porque no nos han pedido, [Entrevistada, 29 años, José Bustamante y Rivero, Arequipa, BIP\_AQP\_1]*

**Cuadro 8: Impactos más importantes de la crisis sanitaria en los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú – Educación**

Dimensión de análisis	Situación previa a la crisis sanitaria	Situación durante la crisis sanitaria	Impacto
Oportunidades de acceso al sistema educativo	Oportunidades restringidas, por limitada disponibilidad de vacantes, por desconocimiento de nuevos procedimientos de matrícula con variada documentación migratoria (tanto de padres/tutores como de NNA) y debido a casos de discriminación. El MINEDU junto a la DREL, se encontraba implementando (en Lima Metropolitana) la estrategia "Lima Aprende, ni un niño sin estudiar" aumentado la oferta educativa y probando e implementando soluciones a los problemas descritos.	A las dificultades preexistentes que se buscaba resolver con la validación de la estrategia "Lima Aprende ..." (solo en Lima) se sumaron: la falta de recursos tecnológicos en los hogares para atender clases no presenciales, las limitaciones económicas de los hogares que obligan a los padres a salir a trabajar y no poder acompañar a los menores en sus procesos educativos, la priorización de las actividades de supervivencia por encima de las necesidades educativas, la incorporación de NNA en el mercado de trabajo, la intensificación de la movilidad interdistrital a raíz de la imposibilidad de pago de los alquileres de vivienda, la búsqueda de viviendas de rentas menos costosa o la mudanza con familiares y amigos.	Ocurre una situación mixta: hay mayores oportunidades para acceder al sistema educativo (se crearon más vacantes y las nuevas estrategias y herramientas para crearlas se probaron con éxito y se generalizarían en todas las regiones); además, se ha creado y se difunde la normativa que garantiza para que las matrículas incluyan a todos los NNA sin consideración del estatus migratorio o documentación, en términos del enfoque AVEO, desde el Estado se ha ampliado la estructura de oportunidades y se ha reducido los requerimientos de acceso a estas. Sin embargo, los hogares de migrantes enfrentan dificultades socioeconómicas más severas que antes de la pandemia, afectando seriamente las posibilidades de aprovechamiento de esta mejora. En ese sentido, la crisis a través del mercado y la sociedad vuelve a comprimir la estructura de oportunidades, creando efectos mixtos y de posible neutralización de los avances alcanzados.
Cobertura del Programa de Alimentación Qali Warma	Los NNA migrantes y refugiados venezolanos accedían al Programa de Alimentación Qali Warma, y recibían raciones de manera presencial. Cuando no se contaba con suficientes alimentos las UGEL aplicaban estrategias para redistribuir los alimentos y corregir los defectos de asignación (ya que venían "a granel" y se preparaban/ cocinaban en las instituciones educativas).	Debido a las restricciones en la movilidad y la no presencialidad de las clases, se realizaron modificaciones en el diseño de entrega de los productos del programa. Los padres de familia debían recoger en las instituciones educativas packs de alimentos no preparados. Esto limitó el que las UGEL usaran las estrategias de redistribución de alimentos que solían solucionar las carencias.	No se ha podido identificar una reducción en la cobertura general del programa Qali Warma entre NNA de nacionalidad venezolana respecto a la situación previa a la crisis sanitaria. Sin embargo, ya que no siempre la asignación de alimentos resulta correcta y los alimentos deben entregarse en packs, en la práctica, siempre hay un número de padres (venezolanos o peruanos) que no alcanzan a recibir los packs. Por otro lado, la crisis sanitaria ha impactado negativamente en los tiempos de entrega de los productos, sobre todo en los primeros meses de la crisis.

### 5.3 Trabajo e ingresos

El aislamiento social obligatorio decretado por el gobierno peruano el 15 de marzo del presente año se presentó como la causa directa de la inactividad económica por parte de una inmensa mayoría de ciudadanos peruanos y de refugiados y migrantes venezolanos<sup>19</sup>. Únicamente los trabajadores de los rubros que ofrecían bienes y servicios considerados esenciales pudieron continuar con sus labores (así como la recortada proporción de trabajadores que tuvieron la posibilidad de trabajar de manera remota), por lo que el aislamiento representó un choque adverso de oferta y demanda de trabajo en el mercado. Con ello, los ingresos de los hogares se vieron significativamente mermados, afectando sus capacidades de acceder a alimentos y bienes de primera necesidad. Para mitigar este impacto, el gobierno peruano desplegó una serie de estrategias para que estas disposiciones no afectaran la capacidad de consumo de los hogares y con la finalidad de no romper la cadena de pagos entre los agentes económicos, tales como la entrega de bonos, la liberación de los fondos de las AFP y de la CTS, medidas que beneficiaron exclusivamente a los hogares de peruanos y peruanas. Asimismo, cabe resaltar que el gobierno peruano, a través de la cancillería solicitó el apoyo de la Cooperación Internacional para llegar a la población refugiada y migrante venezolana durante el estado de emergencia<sup>20</sup>.

Según la Encuesta Permanente de Empleo (EPE), la población económicamente activa (PEA) ocupada en Lima Metropolitana, bajó de 5.3 millones en el primer trimestre del año, a 2.6 millones durante el segundo trimestre, reduciéndose en poco más de la mitad. Sin embargo, hacia el tercer trimestre del año, ésta aumentó a 4.5 millones, mostrando una importante recuperación. De igual manera, los ingresos entre el primer y segundo trimestre del año cayeron en aproximadamente un 12%, mostrándose relativamente estable en el tercer trimestre (julio-agosto-septiembre) en aproximadamente S/. 1484 en promedio<sup>21</sup>.

**19.** Un estudio reciente del Instituto de Estudios Peruanos para el PNUD (Noviembre, 2020), muestra que las restricciones sanitarias como consecuencia de la COVID-19, causaron una reducción importante en los ingresos por trabajo, lo que se tradujo en un menor consumo de alimentos. En tal sentido, identificó un efecto directo de las restricciones asociado a la imposibilidad de trabajar durante la cuarentena; y uno indirecto, asociado a las restricciones de liquidez que impide a las unidades de producción operar a niveles óptimos.

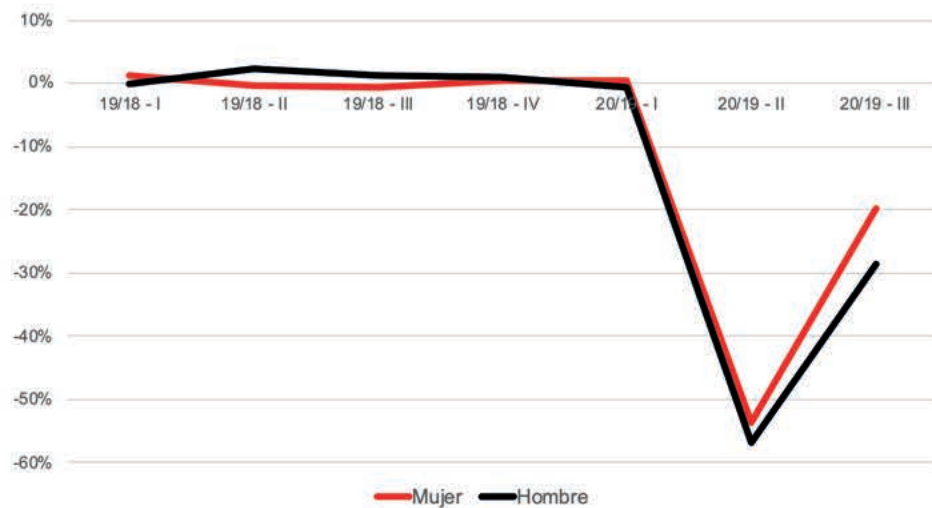
**20.** Ver: <https://gestion.pe/peru/covid-19-venezuela-mre-la-comunidad-de-migrantes-venezolanos-en-peru-recibira-apoyo-economico-adelanto-el-mre-noticia/>.

**21.** La EPE recoge información por trimestre móvil y tiene cobertura de 43 distritos en la provincia de Lima y 6 distritos en la Provincia Constitucional del Callao. Esta encuesta no realiza un seguimiento a hogares, lo que dificulta la inferencia sobre los cambios promedios.

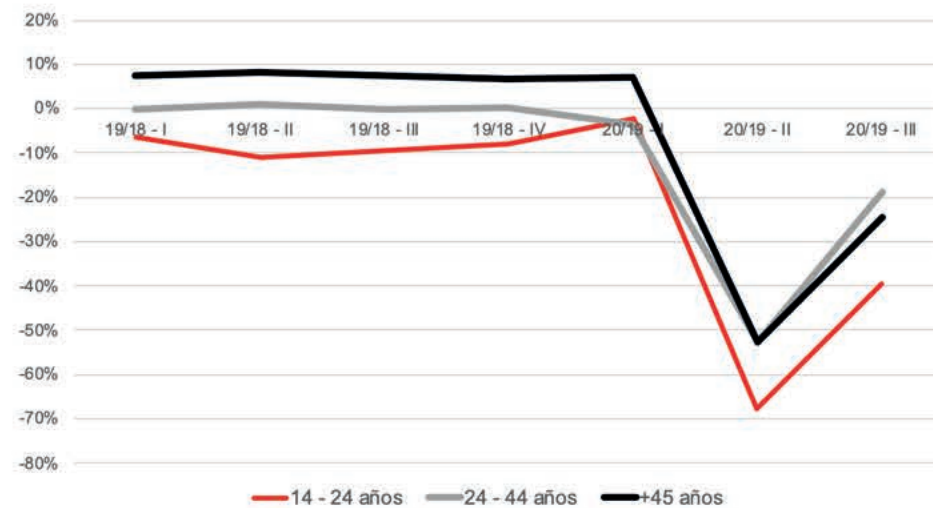
En los gráficos siguientes desarrollados a partir de la EPE, observamos que si bien la recuperación económica se ha expresado en la mayoría de los grupos de análisis (sexo, edad, nivel educativo, sector económico), los más afectados y que se han recuperado en menor medida, en términos de empleabilidad, han sido las mujeres, los jóvenes y aquellos con menor educación.

## Gráfico 2: Evolución del empleo por grupos de análisis en Lima Metropolitana

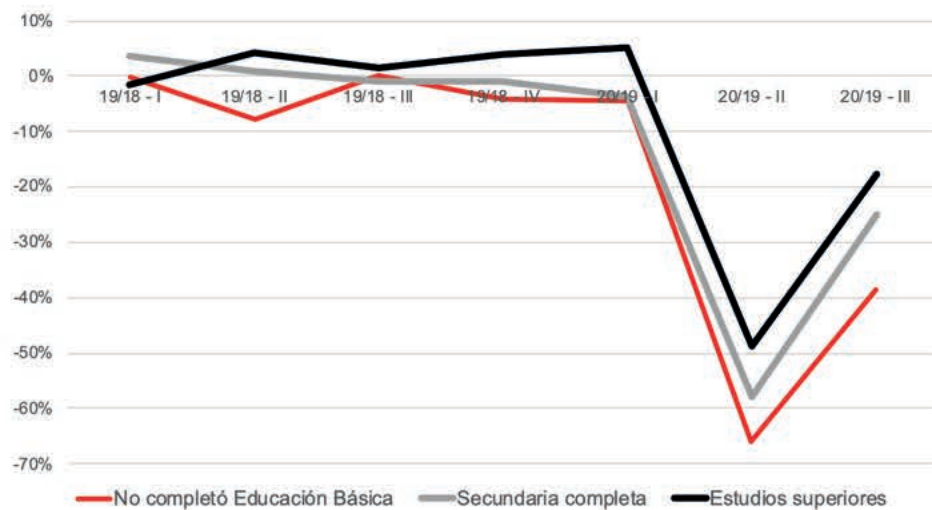
Panel (a): Sexo



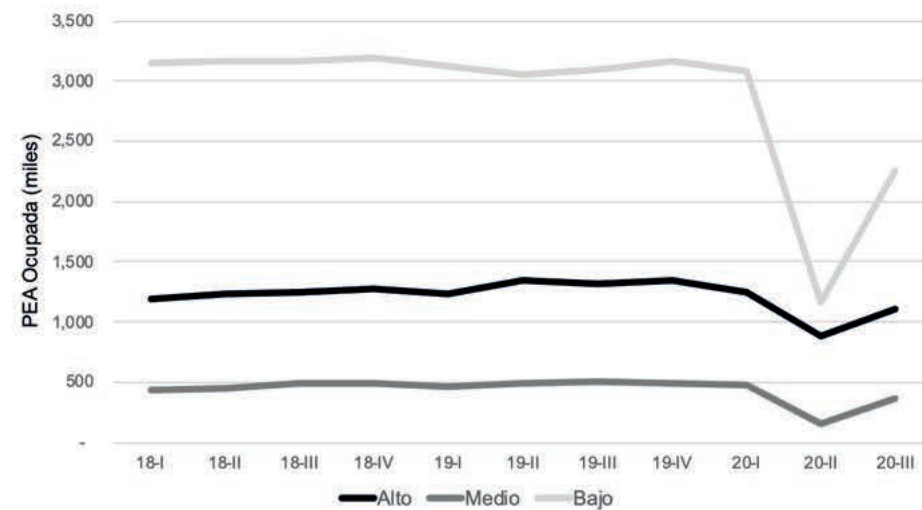
Panel (b): Edad



Panel (c): Nivel educativo



Panel (d): Riesgo del sector económico





En la misma línea, el estudio del IEP para el PNUD (“El impacto socioeconómico de COVID-19 en los hogares peruanos”, noviembre 2020) nos muestra que un 24% de los informantes se quedó sin empleo durante la cuarentena y que aproximadamente el 50% disminuyó sus ingresos en más de la mitad. Estos efectos se muestran diferenciados dependiendo de las características de las unidades de producción. Así, el estudio encuentra que la probabilidad de mantener el ingreso es mayor para quienes lograron mantener su empleo en unidades de producción más grandes o en el sector público; mientras que es más bajo entre los independientes. Los independientes que se mantienen en su misma unidad de producción, vieron sus ingresos mermados en más de la mitad de lo que percibían antes de la cuarentena. Por otro lado, el estudio también encuentra que la proporción de personas que mantienen su trabajo es mayor entre los independientes que entre los asalariados. En tal sentido, el trabajo independiente permite a las personas seguir trabajando y obteniendo ingresos, aunque estos sean bastante más bajos que antes de la cuarentena.

La población refugiada y migrante venezolana se ha visto significativamente más afectada que la población local, debido principalmente a las características del empleo que tenían antes de la pandemia. Previo a la pandemia, el empleo de este grupo era ya muy precario incluso en comparación con el trabajo de los peruanos caracterizados por su alto nivel de informalidad y precariedad.

Según la ENPOVE (2018), el 78% de los trabajadores eran asalariados, de los cuales el 88% trabajaba sin ningún tipo de contrato laboral lo que sugiere un alto nivel de informalidad. Estas cifras contrastan con un 53% de asalariados peruanos, de los cuales el 60% tiene algún tipo de contrato (INEI, 2019). Por otro lado, del total de ocupados refugiados y migrantes venezolanos, el 75% trabajaba en empresas de menos de 10 trabajadores, proporciones similares a las mostradas por los peruanos, de los cuales un 72% trabajaba en empresas que tienen entre 1 y 10 trabajadores. Asimismo, aproximadamente el 60% trabajaba en sectores económicos considerados de alto riesgo, cifra similar a la de sus pares limeños, donde el 66% de éstos trabaja en sectores de alto riesgo (alojamiento y restaurantes, transporte, inmobiliario, servicios profesionales, arte y cultura, deportes, manufactura y comercio).

Sin embargo, las malas condiciones de trabajo a la población refugiada y migrante venezolana se hace evidente en el número de horas trabajadas por semana y los ingresos del trabajo. Según la ENPOVE (2018), una persona venezolana trabajaba en promedio 60 horas por semana, en contraste con las 45 horas trabajadas por los peruanos (INEI, 2019). Asimismo, el ingreso promedio mensual proveniente del trabajo en la población refugiada y migrante venezolana fue de S/. 1183, 18% menos que un trabajador promedio peruano y 31% menos que un trabajador peruano en el área urbana (zona de concentración de la población refugiada y migrante venezolana). Estas brechas tanto de horas de trabajo, como de salario persisten a través de distintos sectores y tipos de empleo.

La precariedad del empleo de la población refugiada y migrante venezolana fue agravada por la crisis generada por la pandemia. Un informe reciente del Banco Mundial (2020), da cuenta que previo a la pandemia, el 18% de los refugiados y migrantes venezolanos con empleo informal se encontraba en condiciones de pobreza (en comparación a un 13% en regiones comparables), y hace una simulación en la que muestra que una pérdida de 15 días laborales entre los trabajadores informales aumentaría la pobreza basada en ingresos de 18% a 59%, y una pérdida de 15 días laborales solo en los sectores más afectados podría aumentar la tasa de pobreza basada en ingresos de 18% a 40%, y a medida que la pérdida de ingresos mensuales avanza, los niveles de pobreza escalan (una pérdida de 30 días laborales entre los trabajadores informales aumentaría la tasa de pobreza basada en ingresos hasta en un 92%). En la misma línea, un estudio reciente de USAID (2020), da cuenta que el gasto promedio mensual de la población peruana es 28% más alto que la de los refugiados y migrantes venezolanos (US\$ 263 mensuales por hogar).

De igual manera que en el caso general del Perú, es de esperar que la recuperación económica, producto de la reapertura de distintos sectores de la economía y la flexibilización de las medidas de confinamiento, haya permitido que los refugiados y migrantes venezolanos se hayan reincorporado a la actividad económica, aliviando, al menos parcialmente, el estrés económico de los meses más difíciles de la pandemia. No obstante, cabe mencionar que son justamente los más jóvenes, que trabajan en sectores de alto riesgo, los que verán su recuperación más lenta, como lo muestra el Gráfico 2.

Si bien las medidas de aislamiento social fueron relajándose en los últimos meses, hemos identificado que una proporción significativa de la población de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú, principalmente mujeres con hijos pequeños y sobre todo, jefas de hogar en hogares uniparentales, han visto mayores dificultades para retornar al trabajo que tenían antes de la crisis sanitaria. La carga de las responsabilidades del hogar, en particular de aquellos hogares con niños en edad escolar ha aumentado significativamente, mermando las posibilidades de las mujeres de salir al mercado laboral. Asimismo, muchas personas no han podido retornar a los puestos de trabajo que tenían antes de la crisis sanitaria –debido a la inactividad de empresas o como estrategia de reducción del riesgo de contagio por parte de empleadores<sup>22</sup>–, y han tenido que buscar nuevas formas de obtener ingresos –principalmente a través del sector informal– o han pasado a la inactividad por la falta de oportunidades de empleo

**22.** El aislamiento social obligatorio produjo la cancelación de las actividades laborales de casi todas las entrevistadas que trabajaban en el rubro de servicios personales, haciendo limpieza de casas o atendiendo a una persona mayor o dependiente.

en el mercado de trabajo –aunque ello en menor magnitud por las facilidades de acceder al sector informal–, presentándose de este modo una serie de efectos negativos indirectos.

Del análisis del empleo y los ingresos de los refugiados y migrantes venezolanos, podemos identificar tres momentos críticos. Un primer momento, anterior a la pandemia, caracterizado por cierto nivel de estabilidad y precariedad del empleo, con una tasa de desempleo muy baja. Según la ENPOVE (2018), tan solo el 6.5% de la población refugiada y migrante se encontraba en situación de desempleo. Esta información es consistente con los resultados del estudio de impacto de la movilidad humana venezolana en el mercado laboral de Lima, Arequipa y Piura, realizado por la OIM, el MTPE, la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y la OIT (2019)<sup>23</sup>, donde se revela que alrededor del 92% de informantes refugiados y migrantes venezolanos encuestados se encontraba trabajando, representando una tasa de empleo elevada y explicada por los espacios de actividad laboral que ofrece el sector informal.

Un segundo momento, desde que se declaró el Estado de Emergencia, hasta el inicio de la reactivación económica, que se caracterizó por una altísima tasa de desempleo. Según CenDe, a junio del 2020, aproximadamente el 43% de la población refugiada y migrante venezolana reportó haber perdido su trabajo durante la cuarentena. Finalmente, un tercer momento, caracterizado por una recuperación económica y un empleo precarizados, de muy malas condiciones y con salarios incluso por debajo del mínimo vital. Según USAID (2020) en un estudio realizado entre julio y agosto, se encontró que el 29% de los refugiados y migrantes venezolanos estaban desempleados, cifra que, si bien muestra una recuperación en la tasa de ocupación, esta es más lenta que la de los peruanos.

En la actualidad, la mayor parte de la población de refugiados y migrantes venezolanos en edad de trabajar está actualmente trabajando, luego de haber pasado por un período largo de inactividad producto de las restricciones sanitarias; sin embargo, estos trabajos se mantienen precarios e informales, con menores sueldos (incluso por debajo del sueldo mínimo vital) y mantienen un alto número de horas trabajadas por semana (en comparación con sus pares peruanos en regiones comparables). Un total de 13 de los 15 hogares entrevistados declaró tener al menos un miembro realizando algún trabajo durante la última

**23.** OIM, MTPE, UARM y OIT (2019). Impacto de la inmigración venezolana en el mercado laboral de tres ciudades: Lima, Arequipa y Piura. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM) y Organización Internacional del Trabajo (OIT). Agosto de 2019.

semana. Sin embargo, es importante mencionar que, algunos entrevistados no consideran como trabajo a actividades económicas que o son muy variables o que no le reditúan un mínimo de ingresos razonable<sup>24</sup>. Al analizar las respuestas de las y los entrevistados, notamos que todos los hogares estuvieron realizando al menos una actividad económica. Los 15 hogares entrevistados tienen un total de 34 miembros, de los cuales 26 son mayores de edad y están en edad de trabajar (PET). De estas 26 personas, tan solo uno no trabaja ni busca trabajar. Hay algunas otras personas que declaran no trabajar durante la última semana (4), pero que estuvieron en trabajos eventuales en las últimas semanas y que están buscando empleo actualmente. Esta última fue la situación descrita por jefas de hogar bastante jóvenes con hijos pequeños, que como se ha dicho líneas arriba, serían el tipo de hogar más extremadamente afectado en cuanto empleo e ingresos durante esta crisis sanitaria: ya que no cuentan con el soporte de una red de cuidado familiar (o cuentan con esta solo temporalmente por pocos días) y deben cuidar a sus niños pequeños, se ven obligadas a emplearse esporádicamente por 1 o 2 semanas, guardar los ingresos así generados y limitar su consumo de forma severa, para lograr que dure hasta la próxima oportunidad (que siempre debe ser temporal) de empleo.

Asimismo, el impacto de la crisis sanitaria en el mercado laboral ha tenido efectos diferenciados por género, según un estudio realizado por CenDe (2020)<sup>25</sup>, no solo para el Perú, sino también para otros países de la región, específicamente para Colombia y Ecuador. La probabilidad de que una mujer se encuentre trabajando y generando ingresos antes y durante la pandemia es de 50% para los tres países, mientras que los hombres gozan una mayor probabilidad de continuar desempeñándose en el mercado laboral a pesar de la crisis. Esto debido a que, durante la cuarentena, las actividades domésticas y el trabajo familiar se han multiplicado, restringiendo las posibilidades de que las mujeres puedan acceder al mercado de trabajo.

**24.** Los casos de hogares sin miembros trabajando, corresponden a un hogar unipersonal en el que la señora vende frutos secos y le reditúan entre 50 y 70 soles por semana (Marianni); y, a un hogar monoparental en el que la madre si bien no trabajó en la última semana, había venido realizando ciertas actividades económicas esporádicas en los últimos meses.

**25.** Vásquez, Ana Camila, Marta Castro y David Licheri (2020). COVID-19 y el aumento de la brecha de género en la población migrante venezolana. Equilibrium – Centro para el Desarrollo Económico (CenDE). Octubre de 2020.

En general, si bien hay trabajo durante la pandemia, este trabajo es en general muy precario y ofrece peores condiciones que antes de la pandemia. En términos de seguridad social, tan solo uno de los trabajadores entrevistados declaró tener un contrato y beneficios sociales mínimos, lo que nos reafirma que la mayoría de los trabajadores refugiados y migrantes venezolanos trabajan en el sector informal o si trabajan en el sector formal, están informalmente contratados.

*“De todo un poco, picar, ayudar a cocinar, atender mesas, repartir los menús, ofrecer, después irlos a cobrar... [trabajaba] desde las 8 de la mañana hasta las 6 de la tarde... podía descansar un día a la semana, ya sea un martes o un miércoles... sólo [tenía] un acuerdo hablado, como son restaurantes así pequeños, entonces nada de contrato. Ni me preguntaban si estaba legal, nada, sólo si tenía experiencia” [Entrevistada, 22 años, San Juan de Lurigancho, IND\_LIM\_2]*

Los participantes de los grupos focales mencionaron que aquellos que se han mantenido en el mercado laboral (dependientes), tienen ahora una mayor probabilidad de trabajar en trabajos informales, por más horas y por menos remuneración. Una participante en particular, residente en Trujillo, detalló que si bien cuenta con un empleo formal y con un contrato donde se estipula que su jornada laboral es de ocho horas diarias, debe trabajar más horas al día si es que así lo solicita su empleador, sin la capacidad de poder decidir si trabajar o no dichas horas adicionales, principalmente por el temor a perder el empleo. Así como en su caso, la entrevistada ha podido identificar que esta es una situación recurrente y por la que la mayoría de los ciudadanos venezolanos en el Perú está atravesando, siendo reflejo de la situación de desprotección en el ámbito de trabajo. Sobre ello, indicó:

*“Aquí el que trabaja de manera formal o informal, me refiero a formal es cuando estás en planilla pero informal es cuando estás en un restaurant y te pagan diario, son 12 horas, 14 horas, o cuando mínimo 10 horas, nunca ha sido 8 horas, nunca, te lo digo por experiencia propia. Aquí [Trujillo] la población venezolana, los comerciantes y los negocios, trabajan muchas horas, o sea no son 8 horas como en Venezuela” [Participante, GF\_NAC2].*

Poco más de un tercio de las personas de los hogares entrevistados conservó de alguna manera su actividad económica luego de la pandemia, aunque teniendo que aceptar una severa reducción de sus ingresos. La crisis económica derivada de la pandemia ha reducido significativamente la demanda de bienes y servicios,



lo que ha generado una contracción de la demanda de trabajo, lo que a su vez ha repercutido en una reducción de las remuneraciones y de la cantidad de trabajo demandada.

*“(...) y aparte, cuando volvieron a trabajar les hicieron firmar como un contrato donde ellos aceptaran que la empresa les bajara muchísimo el sueldo y ahora les iban a pagar sólo por hora, lo que trabajara eso era lo que iba a cobrar por ahora. Entonces ahorita lo que está cobrando son como 600 soles, por las horas que está trabajando”. [Entrevistada, José Bustamante y Rivero, Arequipa, BIP\_AQP\_1]*

*“(...).un chico que me estaba contando que le estaban pagando... primero le estaban pagando 25. Ahora la señora esta semana le estuvo pagando 15, ¿por qué?, no sé por qué”.*

*[Entrevistada, 42 años, La Esperanza, BIP\_TRU\_1]*

*“En promedio las personas de los hogares entrevistados antes de la pandemia generaban alrededor de S/. 1000 mensuales por 48 horas de trabajo semanales. Sin embargo, en muchos casos, los migrantes y refugiados venezolanos recibían una compensación económica por su trabajo muy por debajo del salario mínimo. Esta situación la observamos principalmente fuera de Lima.*

*(...) antes, cuando yo trabajaba a mí me pagaban 20 diario. Había semanas que sí trabajaba todos los días, como había otra que trabajaba solo tres días. Bueno, semanal, cuando era completo, yo ganaba 100 soles”. [Entrevistada, 42 años, La Esperanza BIP\_TRU\_1]*

De este modo, el desequilibrio en el mercado de trabajo agudizado por la crisis ha creado los incentivos para que los empleadores busquen las formas de obtener mayores beneficios, con jornadas de trabajo más extensas y salarios más bajos que los que se tenía antes de la crisis. Asimismo, se ha podido identificar una preocupante flexibilización en las medidas de protección y seguridad en el trabajo a través de la descripción de casos de accidentes laborales en algunos rubros de riesgo, como lo es el sector de construcción, en donde se ha insertado una proporción importante de ciudadanos venezolanos en el Perú. Una de las informantes del grupo focal de mujeres indicó sobre esto lo siguiente:

*“Desde que yo comencé a trabajar con la migración en situación de vulnerabilidad, es muy frecuente las situaciones de explotación. Muchos de ellos no tienen la documentación y no están en planilla, entonces los que logran ingresar como obreros*

*en alguna empresa, o quienes trabajan de dependientes en restaurantes, en tiendas, no tienen una contratación y no tienen derechos ni beneficios, entonces trabajan muchas horas. Entiendo que también el peruano trabaja una importante cantidad de horas, en comparación con las leyes venezolanas y con las horas de trabajo en Venezuela, pero a diferencia de esto, de alguna manera el salario del peruano se respeta en cuanto a salario mínimo, y en cuanto a derechos y beneficios, esa es la realidad para los venezolanos, al menos en las entrevistas que he realizado. También era muy frecuente que los contrataban y no les pagaban, entonces transcurría el mes y no recibían el pago, entonces tenían que buscar otra opción, los casos de estafa también eran muy frecuentes y las denunciaban con bastante frecuencia" [Participante del grupo focal de mujeres, GF\_MUJ].*

Los hogares que no pudieron mantener su empleo han logrado adaptarse a nuevas formas de ganarse la vida, experimentando una severa reducción del número de días de trabajo y de sus ingresos. La precarización de las condiciones laborales, en estos casos se caracteriza por ser eventual y estar asociados a la venta ambulatoria de bienes y servicios.

Observamos que la situación actual, si bien es peor que la situación laboral previa a la pandemia es mejor que lo que había al momento previo a la reapertura de la economía, tal y como se muestra en el Gráfico 2 que refleja la realidad de los peruanos según la EPE (2018-2019-2020). Muchas personas tenían que salir a vender lo que podían con tal de poder obtener algún tipo de ingreso a su hogar. La reapertura del mercado de trabajo fue lenta y la mayoría de los hogares tuvo entre dos y cuatro meses de para económica, en la que podía generar ingresos muy limitados para el hogar, pasando una severa crisis social y económica. Sin embargo, en las últimas semanas se ha observado cierto nivel de recuperación en el sentido de que muchos negocios han vuelto a abrir y están volviendo a contratar a la gente. Varios entrevistados declararon que ellos o los miembros de su hogar acaban de volver a trabajar o que están por volver a su trabajo anterior ("la semana pasada", "el viernes pasado", "hace unos días"). Se dijo también que los que antes de la crisis sanitaria se dedicaban a la venta ambulatoria, durante las primeras semanas de octubre de 2020 han regresado a vender lo que antes vendían (sobre todo alimentos preparados).

En los pocos casos en los que se reportó específicamente una etapa intermedia al inicio de la apertura económica, la remuneración o el ingreso mensual percibido fue 32% inferior a la remuneración por hora previa a la pandemia. Más aún, estas personas trabajaron la mitad de las horas en comparación con la situación previa a la pandemia. Estos resultados son similares a lo identificado por estudios previos (Banco Mundial, 2020; USAID, 2020)

Como mencionamos previamente, si bien hay trabajo, este es precario. Es así, que la mayoría de los entrevistados y sus familiares en edad de trabajar están buscando trabajo. Algunos incluso están buscando revalidar sus credenciales académicas o regularizar su situación migratoria con el objetivo de encontrar mejores oportunidades de trabajo (aunque este plan ha quedado postergado por algunos meses, a causa de los costos de tales trámites, costos que hoy por hoy no pueden enfrentar sin descuidar los gastos en alquiler, alimentos y medicinas). Sin embargo, todos coinciden que buscar trabajo es mucho más complicado hoy que antes y que en el caso de que acepten refugiados y migrantes venezolanos (la discriminación laboral es un elemento constante) las condiciones implican remuneraciones significativamente más bajas.

*“Sí, estoy buscando... está súper difícil. La verdad es que en todos lados preguntan y te dicen más bien que debieron recortar su personal porque las ventas están bajas. Prácticamente en todos lados que he preguntado me han dicho: No, joven. La venta ha bajado. Hemos tenido que recortar empleados, si tenía tres [empleados] me he quedado con uno solo” [Entrevistado, 30 años, San Juan de Miraflores, BIP\_LIM\_3]*

*“...He ido a los avisos que ha habido en restaurantes así, pero ya por lo menos como somos venezolanos a veces no quieren, así, porque todavía aunque no lo vemos así, la xenofobia todavía hay un poco, pues, entonces “no, solo personal peruano”, “ya, ok, gracias”... ahorita es difícil porque la mayoría de los centros comerciales ya no están funcionando como antes, los restaurantes tampoco están funcionando como antes, hay disminución de personal porque ya solamente trabajan delivery, entonces son pocos, dos o tres trabajadores que están allí. Las personas, o sea, los enfermos, los ancianitos que mayormente, o sea que yo cuidaba ancianitos, personas enfermas, como ya tienen una enfermedad de base no quieren cuidadores extraños que por lo menos tienen que quedarse allí, vivir con ellos, aislarse allí con ello, y tienen esa... o sea, no están tan receptivos pues, prefieren mantener eso allí, pues”. [Entrevistada, 32 años, San Juan de Miraflores, Lima, CON\_LIM\_2]*

Las oportunidades de empleo se han visto significativamente reducidas también a causa de la discriminación de los empleadores y la población local. Además de los factores institucionales y las barreras que existen para la acreditación académica de la población refugiada y migrante venezolana, la percepción de la población de una mayor competencia por las vacantes de trabajo a las que ellos “tienen más derecho”, juega un rol central en la demanda de trabajo. Se trata de

una apreciación subjetiva de la población peruana de que “se les está quitando o robando el trabajo” y de poseer un mayor derecho a las oportunidades de empleo respecto a las que tendría la población venezolana en el Perú. Si bien existe un consenso generalizado de que la tenencia de un estatus migratorio regular –la posesión del Permiso Temporal de Permanencia (PTP) o del Carné de Extranjería concretamente– otorgan mayores posibilidades de acceso a trabajos formales, los prejuicios y la estigmatización por parte de la población local hacia la de migrantes y refugiados venezolanos en el Perú ha impactado en la reducción de las posibilidades de acceder a los trabajos y en la de las remuneraciones incluso entre quienes han podido regularizar su calidad migratoria. Sobre este punto, uno de los informantes del grupo focal nacional indicó:

*“Hoy en día, inclusive, tienes tus papeles en regla, tienes tu Carné de Extranjería, y tampoco te aceptan en las empresas, porque ha crecido el tema de xenofobia, que la comunidad [...] se siente desplazado por nuestra labor. ¿Por qué?, no porque somos mejores ni menos que nadie, sino simplemente la necesidad nos conlleva a trabajar hasta por un menor valor de sueldo que pueda ganar un peruano, si el peruano gana 1200 y llega un venezolano que hace el trabajo o igual o mejor y tira el sueldo. El empresario inteligente dice te voy a dar 800, el venezolano no va a decir “no, tienes que pagarme los 1200”, no, el venezolano por la necesidad se ve obligado a tomar este sueldo, que para muchos es miserable, pero para nosotros es algo, es un sustento que nos está cayendo”. [Participante, GF\_NAC1].*

Es importante resaltar que, en general, para la población refugiada y migrante venezolana, el ingreso laboral es la única fuente de ingresos – por ejemplo, no reciben transferencias públicas o privadas, no tiene rentas por alquileres o por inversiones en activos, no reciben remesas, entre otros. Es así, que la pandemia, al precarizar las condiciones de trabajo, ha mermado significativamente los ingresos individuales. Incluso en los casos en los que los ingresos no se han visto gravemente afectados (por ejemplo, para aquellos que se dedican a realizar servicios de taxi por aplicativo), sus conyugues si han visto la precarización de sus actividades económicas, generando así una fuerte reducción en el ingreso de los hogares.

La situación laboral de los refugiados y migrantes venezolanos los ha llevado a una severa crisis socio económica, principalmente en aquellos con empleos más vulnerables y precarios (la mayoría). Los hogares adoptaron diversos mecanismos para lidiar con el impacto económico de la crisis; sin embargo, estos han resultado insuficientes. Los ahorros no duraron mucho tiempo en los pocos casos de hogares que ahorraban algo, debido a que estos eran muy limitados. La mayoría tuvo que hacer severos ajustes a su dieta y muchos tuvieron serias dificultades para

pagar el alquiler de sus viviendas. Una de las consecuencias más preocupantes de la pérdida generalizada de empleos y de la reducción de los ingresos de los hogares es el aumento del trabajo infantil, y como consecuencia de ello un alarmante aumento de los casos de abuso, acoso y violencia hacia niños, niñas y adolescentes. Retomaremos la descripción de este hallazgo identificado con las indagaciones de los grupos focales en la sección sobre protección ante la violencia.

Por otro lado, todos los hogares encuentran que su situación es en promedio muy similar a la de otros hogares de refugiados y migrantes venezolanos. La mayoría reconoce que hay algunos en mejores condiciones y otros en peores condiciones, pero que en general la situación es muy difícil, en particular para aquellos hogares con niños, niñas y adolescentes, ya que los servicios informales de cuidado ya no están disponibles, lo que reduce aún más sus posibilidades de buscar nuevas oportunidades de trabajo. Asimismo, todos los hogares coinciden en que su situación es mucho más complicada que la de sus pares peruanos, quienes suelen residir en alguna vivienda por la que tienen que pagar un alquiler, suelen contar con el apoyo de sus familiares y del gobierno (bonos y otras ayudas), y son generalmente, aunque no siempre<sup>26</sup>, los primeros en obtener un trabajo en caso se abra una plaza. Más aún, ya en la situación previa a la pandemia, el estudio de OIM, MTPE, UARM y OIT (2019), revela que alrededor del 93% de los encuestados percibía ganar menos que sus pares peruanos.

En síntesis, la crisis sanitaria ha afectado en la reducción de los empleos formales e informales, impactando negativamente en el nivel de ingresos de los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú, ello como consecuencia de una menor demanda de los bienes y servicios ofrecidos por las empresas y otros hogares en el caso de los servicios personales (limpieza de casas, atención a personas dependientes). Las empresas se han visto en la obligación de cerrar sus operaciones o suspender a algunos a de sus trabajadores como consecuencia de una reducción de sus niveles de operación. A raíz de ello, muchos trabajadores se han visto en la necesidad de trabajar de manera independiente o informalmente, pudiendo identificarse casos en los que aun niños, niñas y adolescentes debieron insertarse en el mercado laboral de manera informal para obtener ingresos adicionales en el hogar. En el caso de los trabajadores que no perdieron sus empleos o se reinsertaron en el mercado de trabajo con el relajamiento de las medidas de aislamiento a través de un vínculo laboral con un empleador, ya sea de manera formal o informal, se ha visto una significativa reducción de los salarios

**26.** Un sector de empleadores en Perú busca contratar a ciudadanos venezolanos porque saben que debido a sus necesidad de encontrar trabajo, aceptará trabajar por un monto mucho menor.



y un aumento en las jornadas de trabajo como consecuencia de un desajuste en el mercado de trabajo, donde la oferta de trabajo ha ido en aumento con relación a la demanda. Por otro lado, a la reducción de la demanda de trabajo se suman las dificultades relacionadas a la exacerbación de prejuicios, del estigma y la discriminación basada en la nacionalidad; estas percepciones negativas de la población refugiada y migrante venezolana en el Perú ha afectado en las posibilidades de acceso a una vacante de trabajo, presentándose en ocasiones casos en los que se rechaza de manera automática y definitiva la postulación a un cargo por el hecho de ser ciudadano venezolano.

## **Remesas**

Con la reducción del empleo y de los ingresos, se ha podido identificar como efecto indirecto, la disminución de los envíos de dinero por concepto de remesas a los familiares de los refugiados y migrantes venezolanos en el Perú que permanecieron en Venezuela. En algunos casos, las familias se vieron en la necesidad de recortar completamente estas transferencias debido a que la crisis conllevó a una reducción casi total de los ingresos que percibían antes de la crisis sanitaria –aunque este no parece ser el patrón más recurrente–, mientras que en otros casos se emprendieron estrategias al interior del hogar para poder lograr el envío de estas, aunque con una reducción de la frecuencia y de los montos enviados, principalmente a través de un recorte de los gastos en bienes de primera necesidad y a través de la disminución del consumo de alimentos. El monto de los envíos depende, tal como lo indicó una de las informantes de uno de los grupos focales nacionales, de la estructura del hogar que realiza este tipo de gastos. Si se trata de una familia nuclear con todos sus miembros residiendo en el Perú, la proporción remesada es menor; mientras que, si se trata de una familia “fracturada”, es decir, algunos familiares del mismo núcleo residen en Venezuela, la fracción del ingreso enviada como remesa suele ser mayor. Sobre ello, la informante indicó lo siguiente:

*“Bueno, sin duda alguna, en cuanto a números, en cuanto a la cantidad, indudablemente bajó (el monto de las remesas enviadas). La gente ya no puede enviar lo mismo que enviaba, muchos venezolanos vinieron a Perú y dejaron sus familias base, esposa, hijos, papá y mamá, en Venezuela. Cuando esa constitución dentro de las familias es así, cuando la persona está solo acá y la familia base allá, si él gana 100 soles, se queda con 30 y envía 70, porque, sabe, es un tema de consciencia porque no podemos dormir tranquilos pensando que los que están allá siempre están peor que los que están acá, siempre. O sea, eso no hay forma de discutirlo. Ahora, cuando el grupo familiar no está fracturado, sino que está acá, pero quedaron los papás allá, de pronto si trabajan por*

*una escala menor; es decir, si tienen 100 soles de pronto solo envían 30 y se quedan con 70. Igual si el grupo familiar en pleno está acá, es complicado mantenerse, el alquiler y toda esta cosa. Entonces, la pandemia trajo consigo, tanto a los que están acá como a los que están allá se han visto duramente afectados, pero no han parado las remesas tampoco. Muchas personas que trabajan en este rubro me dicen que la gente hizo un esfuerzo sobrenatural, o sea no podían pagar el alquiler, no comían, pero al menos mandaban una porción, así sea muy chiquita, pero enviaban, nunca dejaron de enviar. Habrá algunas excepciones, habrá gente que sí hizo un 'stop' y no envió más o no ha enviado aún, pero en promedio la gente no dejó de enviar. Si cambiaron los montos indudablemente, pero no dejaron de enviar, entonces dependía mucho de si la familia está fracturada o no" [Participante de grupo focal nacional 1, GF\_NAC1].*

Todos los hogares entrevistados enviaban remesas a sus familiares en Venezuela antes de la pandemia. Previo a la pandemia enviaban en promedio entre el 25% y el 30% de sus ingresos. Actualmente, tan solo el 40% de los hogares entrevistados ha logrado enviar remesas, siendo estas significativamente menores.

*"Sí, nosotros le enviábamos plata a nuestras familias. A mi mamá, a la mamá de mi esposo. Hace meses mi papá se enfermó, le dio una parálisis y no tuve para enviarle. Pero le mandamos cien soles, a veces le mandamos setenta y setenta... (Ahora ya no). Nos alcanza para medio comer". [Entrevistada, 25 años, San Gerónimo, BIP\_CUS\_1].*

**Cuadro 9: Impactos más importantes de la crisis sanitaria en los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú – Trabajo e ingresos**

Dimensión de análisis	Situación previa a la crisis sanitaria	Situación durante la crisis sanitaria	Impacto
Acceso a oportunidades de empleo decente	Las oportunidades de empleo eran limitadas, principalmente debido a la falta de documentación por parte de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú, quienes se insertaban en trabajos informales; vivían en algunos casos discriminación y xenofobia por parte de empleadores, por los límites en la contratación de extranjeros impuestos por ley, y las restricciones monetarias para la convalidación y revalidación de títulos profesionales.	A las limitaciones preexistentes se sumaron otras dificultades, como el cierre de empresas, reducción de personal ante la caída de los niveles de operación debido a las restricciones a la movilidad.	La crisis sanitaria trajo consigo una reducción en las oportunidades de empleo decente de la población refugiada y migrante venezolana en el Perú. En términos del enfoque AVEO, la dimensión laboral de la estructura de oportunidades se ha reducido significativamente, por efecto de los cambios motivados en el mercado y que el estado no ha corregido para la población de migrantes y refugiados.
Nivel de ingresos de los hogares	Pese a que los niveles de ingresos de los hogares de refugiados y migrantes venezolanos eran menores que los de sus pares peruanos, podían garantizar un ingreso mínimo que les permitía subsistir y enviar remesas a sus familiares en Venezuela.	Las consecuencias de las restricciones a la movilidad fueron la pérdida de empleos, la reducción de las remuneraciones; frente a ello, los hogares de refugiados y migrantes no han podido garantizar el ingreso mínimo que percibían antes de la crisis sanitaria.	Se ha presentado una reducción en el nivel de ingresos de los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú a raíz de la crisis sanitaria. En términos del enfoque AVEO tanto las estructuras de oportunidades como los recursos y activos de los hogares venezolanos se han reducido drásticamente.
Horas de trabajo diarias	Debido a la alta tasa de informalidad, los trabajadores refugiados y migrantes venezolanos en el Perú trabajaban más de ocho horas al día.	Los trabajadores refugiados y migrantes indicaron trabajar más horas respecto al número de horas diarias que trabajaban antes de la crisis sanitaria y por remuneraciones más bajas.	Se ha presentado un incremento en el número de horas de trabajo diarias a pesar de la reducción en las remuneraciones de trabajadores refugiados y migrantes venezolanos en el Perú.
Oferta y demanda de trabajo	El mercado laboral peruano presenta un desajuste, evidenciado en la alta tasa de informalidad laboral. Existe una insuficiente demanda de trabajo frente a una amplia oferta. Ello genera una presión a la baja en los niveles de remuneración. La población refugiada y migrante de Venezuela no es ajena a dicho problema estructural.	La demanda de trabajo sufrió una contracción a raíz del cierre de empresas y la reducción en sus niveles de operación. Frente a esta situación, muchos trabajadores refugiados y migrantes han debido trabajar de manera independiente e informal, principalmente a través del comercio ambulante, y quienes mantuvieron sus trabajos han debido aceptar condiciones de trabajo desfavorables.	La demanda de trabajo mostró una contracción a raíz de la crisis sanitaria, dejando en una situación desfavorable a los trabajadores refugiados y migrantes venezolanos en el Perú, quienes se vieron obligados a aceptar condiciones de trabajo precarias.
Envío de remesas a familias en Venezuela	Una gran mayoría de migrantes y refugiados venezolanos en el Perú destinaba una parte de sus ingresos al envío de remesas a familiares que permanecieron en Venezuela.	Con la pérdida de empleos y la reducción de los ingresos de los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú, las familias que continuaron enviando remesas a Venezuela tuvieron que recortar significativamente su presupuesto, mientras que otras tuvieron que suspender totalmente sus envíos.	Se ha presentado una reducción en los montos de dinero por concepto de remesas enviados por los hogares de refugiados y migrantes a sus familiares en Venezuela, así como muchas familias se vieron en la obligación de suspender completamente sus envíos.
Trabajo infantil	Si bien muchos NNA no asistían a escuelas, la presencialidad permitía a los miembros de hogar adultos salir a trabajar; en los casos donde los menores no asistían a las escuelas, uno de los miembros adultos de hogar se quedaba en casa para poder ejercer las labores de cuidado. Los ingresos generados por los miembros de hogar adultos garantizaban un mínimo de subsistencia.	Con la pérdida de empleos y la reducción de los ingresos de los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú, NNA debieron también insertarse en el mercado de trabajo para mitigar los efectos negativos de la crisis sanitaria. Los miembros de hogar adultos vieron restringidas sus posibilidades de acompañar a los menores en sus procesos educativos por la necesidad de trabajar y de realizar las labores de cuidado en el hogar.	Se ha identificado un aumento en el trabajo infantil y adolescente entre NNA refugiados y migrantes venezolanos a raíz de la crisis sanitaria.



## 5.4 Salud

Parte central de la problemática de la salud es su nivel de cobertura su capacidad de atención, más aún cuando no existe una adecuada regulación que permita que todas las personas que están en un territorio particular tengan el derecho a utilizar los servicios públicos de salud. Esta limitación del sistema de salud pone en situación de riesgo y vulnerabilidad a todos aquellos que no tienen el acceso al sistema público o no cuentan con los recursos económicos necesarios para hacer frente a potenciales problemas de salud. Esta crítica situación se vive en particular entre la población refugiada y migrante venezolana que no cuenta con un Carné de Extranjería que le permita tener acceso al Seguro Integral de Salud (SIS) gratuito. Según la ENPOVE (2018), alrededor de 11% de la población refugiada y migrante venezolana en el Perú padecía de alguna enfermedad o malestar crónico, de los cuales el 78% aproximadamente indicó no recibir ningún tipo de tratamiento en el país. Asimismo, el 91% indicó no contar con ningún tipo de seguro de salud. Por su parte, el Análisis Conjunto de Necesidades para el Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes 2021 del GTRM (2020.22), indica que con datos del MINSA, a julio 2020 un total de 84,539 refugiados y migrantes estaban asegurados con el SIS (aproximadamente el 8% de la población estimada).

El acceso al sistema sanitario por parte de la población de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú ya venía siendo limitado desde antes de la emergencia sanitaria; pero debido al colapso de los hospitales a causa de la alta incidencia de casos de infección por COVID-19, la situación empeoró. En general, la regulación sobre la documentación requerida a los extranjeros se ha presentado como la principal limitación en el acceso a los servicios de salud en el Perú. Únicamente la población venezolana que cuenta con Carné de Extranjería tiene la posibilidad de acceder al Seguro Integral de Salud (SIS) gratuito, mientras que aquellas personas que cuenten con otros tipos de documentos –PTP o Carné de solicitud de refugio– y quienes no posean ningún tipo de documento, se encuentran al margen de ese sistema de salud, ya que estos documentos no son considerados como válidos para la atención gratuita en sus centros de salud. Se han presentado casos donde la atención ha sido negada de manera inmediata y sin ningún tipo de justificación; y, en aquellos casos en los que la atención se llevó a cabo, debido a que no poseían un SIS, debieron enfrentar limitaciones y restricciones monetarias para el pago de estas atenciones y servicios. En tal sentido, la reducción de los ingresos de los hogares de refugiados y migrantes venezolanos debida a la actual crisis sanitaria también se presenta como una limitación en el acceso al sistema de salud, principalmente ante casos de mayor gravedad.

De todas formas, es importante anotar que el sistema de salud peruano también ofrece instancias universales de atención que incluyen a los ciudadanos

venezolanos, como la atención a madres embarazadas y a los niños de 0 a 5 años y cuando se trata de personas que padecen enfermedades como VIH y TBC. De hecho, cuando se padece de estas enfermedades o de otras enfermedades graves, la Superintendencia Nacional de Migraciones, luego de un proceso de revisión que incluye la evaluación de un informe médico y de la presentación del caso, puede otorgar la calidad migratoria especial y con ello un Carné de Extranjería por Vulnerabilidad<sup>27</sup>.

*“La barrera que se presenta en la atención de esos casos es cuando no tienen estatus regular como una residencia en el país, o sea que tengan carné de Extranjería. Porque posteriormente a eso viene el costo que es igual para cualquier ciudadano en el Perú, por los límites de no tener el dinero no puede continuar con ese proceso. Sin embargo, en ese aspecto yo creo que el Estado peruano si ha hecho grandes esfuerzos por brindar un tema de acceso a derechos en salud por casos graves, por ejemplo enfermedades como cáncer, como VIH, tuberculosis, ese tipo de enfermedades, incluso el VIH tiene un acceso a medicación de manera gratuita así no estén de manera regular en el país y pueden acceder a eso, igual con los pacientes con tuberculosis, pero además por migraciones, estos casos tienen acceso al cambio de calidad migratoria, así no hayan ingresado regular en el país, eso es una maravilla en relación al tema de acceso a la salud. Y funciona siempre y cuando vaya acompañado bastante rápido, estamos hablando de casos críticos, puedan salir incluso en una semana, en casos normales puede demorarse hasta 2 meses, pero en ese sentido sí, lo mismo con mujeres embarazadas, todo el proceso tienen acceso” [Participante de grupo focal de Lima\_GF\_MIM].*

Sin embargo la crisis sanitaria ha traído un impacto negativo en la operatividad de ese canal tan esencial de resolución a las dificultades de acceso a la salud gratuita de las personas en extrema vulnerabilidad (por sufrir una grave enfermedad): varios de los entrevistados (sobre todo los residentes en ciudades del Perú diferentes a Lima) nos explicaron que con la crisis sanitaria, el procesamiento de solicitudes para obtener el Carné de Extranjería por Vulnerabilidad y así acceder al SIS gratuito ha venido demorando varios meses, incluso cuando se trata de casos muy graves.

Recogimos información sobre otros dos tipos de impactos negativos de la crisis sanitaria en la atención de la salud a través del SIS. Uno de tales impactos es que

**27.** Art. 227° del Reglamento de la ley de Migraciones.



incluso contando con Carné de Extranjería y accediendo al SIS gratuito, muchos pacientes con otras enfermedades nos han podido atenderse. La atención en los casos de infección por COVID-19 ha provocado la desatención de otro tipo de casos de igual gravedad, sea porque muchos de los recursos hospitalarios se encuentran siendo empleados para la atención de los casos por COVID-19 o por la falta de personal médico para garantizar dicha atención. Sobre ello, una de las informantes del grupo focal de Lima indicó lo siguiente:

*“Con el caso de la pandemia se ha limitado más el acceso a la salud, pero no por venezolanos [...], no creo que haya aquí ningún rasgo de xenofobia como podría haberlo, pero en términos generales es que no hay atención para la gran población que lo ha necesitado. Además que la pandemia ha traído otro ingrediente y es que se han limitado las atenciones de salud en los hospitales para las consultas cotidianas. Entonces el que tenía su cita [...] ya no pudo asistir a esa consulta, entonces eso desencadenó en que tuviera que buscar un médico privado porque de forma gratuita, aun teniendo el SIS, no podía asistir porque esas consultas no las estaban brindando, para esto no estaba preparado el Estado peruano, entonces esto se colapsó. Entonces creo que esto fue algo inesperado y la misma debilidad que ya por años traía el sistema de salud en Perú” [Participante en el grupo focal Lima, GF\_LIM].*

*Esta situación también se presentó en la provincia de Trujillo, donde la situación se ha agravado porque: “todos los hospitales [sean del MINSA o de ESSALUD] con que teníamos comunicación son hospitales COVID y se nos hace bastante difícil ayudar a personas que no tienen COVID, pero que necesitan entrar al hospital” [Participante en el grupo focal de mujeres, GF\_MUJ].*

El segundo impacto negativo de la crisis sanitaria sobre la atención de salud a través del SIS tiene que ver con el truncamiento de procesos de trámite de acceso a ese sistema por parte de los ciudadanos venezolanos que ya contaban con Carné de Extranjería. Muchos de ellos venían realizando estos trámites, pero estos con la pandemia han quedado incompletos. Ese fue el caso de una señora migrante (32 años) residente en San Juan de Miraflores (Lima) [CON\_LIMA\_2], quien inició su proceso de acceso al SIS (el que no iba a ser completamente gratuito porque iba a tratarse de una enfermedad que no estaba completamente cubierta por el seguro) y solo esperaba la visita domiciliaria según la cual se comprobaría su situación de pobreza o pobreza extrema. Con el advenimiento de la pandemia la visita nunca se realizó y ahora ha quedado en espera, sin embargo, necesita

cubrir el costo de medicamentos que resultan inaccesibles para su presupuesto familiar. Ha optado por no comprarlos y con ello ha truncado su tratamiento.

Las dificultades en el acceso a empleos, las limitadas posibilidades para obtener un mayor nivel de ingresos –situación que ha sido identificada incluso antes de la crisis sanitaria– por parte de la población refugiada y migrante ha conllevado, en muchos casos, a que más de una familia resida en una misma vivienda, como estrategia de reducción de costos de alquiler. Tal hacinamiento fue en muchos casos un determinante de la expansión de los contagios por COVID-19<sup>28</sup>. Sobre ello, una de las informantes, cuya organización ha venido dedicándose a atender este tipo de casos, indicó lo siguiente:

*“Las situaciones de salud que nos llegan son así, personas que se ha deteriorado mucho la salud por no poder atenderlo, porque estamos hablando de que las personas viven en, al menos la mayoría de las entrevistas que yo realizado, hacinados en habitaciones compartidas para toda la familia e inclusive con otras familias, habitaciones, no estamos hablando de casas ni apartamentos, y escasamente tienen para cubrir la habitación y la alimentación, entonces el tema de salud lo van dejando a un lado y se van deteriorando. Entonces los casos que nosotros atendemos y realizamos es esta realidad”*  
[Participante en grupo focal de mujeres, GF\_MUJ].

En general, la mayoría de los adultos en los hogares entrevistados en Lima, Trujillo, Cusco, Arequipa y Tumbes no han registrado severos problemas de salud y por tanto no han requerido atención médica de alta complejidad. Algunos entrevistados que han sentido algún malestar menor, no consideraron necesario atenderse en el sistema de salud. No obstante, algunos adultos mencionaron padecer de diferentes tipos de enfermedades (epilepsia, asma, hígado graso, dolencias lumbares) y en tres casos la infección de COVID-19. Los hogares que han requerido atención médica han sido aquellos que tienen niños menores o mujeres embarazadas, que generalmente están asociados al SIS. Si bien no hemos registrado mayores episodios de problemas de salud durante la pandemia, los entrevistados son conscientes de la vulnerabilidad a la que están expuestos debido a que no cuentan con ningún nivel de protección público y no cuentan con los recursos necesarios para acceder a la atención privada.

Si bien los niños menores de cinco años están protegidos por el SIS y, la mayoría de los padres que atendieron a sus hijos pequeños no tuvieron mayores problemas en la atención, en algunos casos se han reportado problemas serios, que han incluido

**28.** Según CenDe (2020), aproximadamente el 27% de las personas entrevistadas manifestó que residía en la misma vivienda con cuatro o más personas.

la denegación de acceso a los servicios de salud a los niños. Esta situación generó que algunos padres tengan que recurrir a pedir ayuda en el sector privado o recurrir a la automedicación. Para cubrir esos gastos debieron pedirse préstamos.

*"Mi hija tenía fiebre, estaba con vómitos. Simplemente, me dijeron que si no tenía fiebre en el momento que le llevaba, no le iban a atender. Opté por obtener dinero prestado para las medicinas y hacerme cargo de su salud... fueron 15 días de tratamiento. Fue automedicación o por mi conocimiento, como mamá. Gracias a eso mejoró, pero no porque la atendieron ni nada" [Entrevistada, Los Olivos, Lima, UNP\_LIM\_1]*

*"... en el principio logramos inscribirlo a mi hijo en el SIS y eso nos ayudó sobre todo cuando tenemos algunas consultas, cuando él se enfermaba. Algunas personas sí nos contaron que los habían tratado mal, algunos venezolanos, pero a mí me trataban bien y fueron considerados con mi hijo, o sea no siento que me trataran mal por ser extranjera ni nada, la verdad que nos trataron bien. Ya no está en el SIS porque ya ha cumplido 5 años y ya ha perdido el seguro, pero las veces que lo trataron siento que lo trataron bien" [Entrevistada, 25 años, José Bustamente y Rivero, Lima, BIP\_AQP\_1]*

Algunos hogares consideran que la saturación hospitalaria que se vive actualmente y las fallas propias del sistema de salud peruano son las principales causantes de la mala atención en los centros de salud públicos. En los grupos focales hay cierto consenso de que los casos de discriminación por nacionalidad o xenofobia en el acceso al sistema de salud peruano son aislados, y que los problemas de atención y calidad de servicio son propios del sistema de salud peruano, ya que estas mismas fallas deben enfrentarlas de igual modo los ciudadanos peruanos que buscan atenderse en los centros de salud.

Al igual que en el caso del acceso a la alimentación, las redes de apoyo, específicamente las organizaciones e instituciones no gubernamentales han jugado un papel relevante en garantizar que la población refugiada y migrante venezolana en el Perú pueda atenderse de manera efectiva en los centros de salud; también han colaborado, algunas instancias de servicio social de los hospitales de MINSA y de desarrollo social de los gobiernos regionales. Como mencionó una entrevistada residente en Trujillo, la Gerencia de Desarrollo Social y la instancia de servicio social de los hospitales en esta ciudad suele otorgar descuentos en los costos de atención, sin embargo, este beneficio no ha sido/es accesible para muchas otras familias en esta ciudad y otras partes del país. Es en estos casos en los que se despliegan y movilizan las organizaciones, las que, a su vez, buscan la asistencia de instituciones internacionales para el financiamiento de estos costos.

**Cuadro 10: Impactos más importantes de la crisis sanitaria en los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú – Salud**

Dimensión de análisis	Situación previa a la crisis sanitaria	Situación durante la crisis sanitaria	Impacto
Afilación al Seguro Integral de Salud (SIS)	<p>El nivel de aseguramiento entre la población de refugiados y migrantes venezolanos era bajo, principalmente debido a que únicamente quienes poseen Carné de Extranjería pueden afiliarse al SIS y a la predominante inserción en empleos informales. Las instancias universales de atención que incluyen a los ciudadanos extranjeros, entre ellos a los ciudadanos venezolanos, independientemente del tipo de documentación migratoria con que cuenten o si tienen ingreso irregular o regular eran: el aseguramiento y atención a mujeres gestantes; a los niños entre 0 y 5 años de edad (ambos con el DS N° 305-2014-EF); a los menores de edad residentes en centros de diagnóstico y rehabilitación; a las personas en situación de calle; a las personas internas en penales (en los tres últimos casos de acuerdo al DL N°1164); a los escolares Qali Warma (Ley N°30061), a las personas que padecen enfermedades como VIH y TBC, además de la atención inmediata, incondicionada, por ley de emergencia (Ley N° 27604). Sin embargo, quienes no poseen SIS deben enfrentar altos costos de atención en hospitales.</p>	<p>El acceso al SIS continuó teniendo las mismas restricciones; sin embargo, se implementó el aseguramiento universal para la atención de los casos de infección por COVID-19 (Decreto Legislativo N° 1466 del 21 de abril de 2020).</p>	<p>Los procesos de afiliación al SIS se han ralentizado a raíz de la crisis sanitaria debido a las dificultades de los hogares de obtener una Clasificación Socioeconómica y debido a las demoras en la expedición de los Carnés de Extranjería por vulnerabilidad. Aumento en los casos de desatención ante estas demoras.</p>
Atención de malestares y enfermedades crónicas (afiliados al SIS y no afiliados)	<p>Antes de la crisis sanitaria, existía un mayor nivel de atención de casos de enfermedades crónicas y malestares a refugiados y migrantes venezolanos con SIS; asimismo, a pesar de las restricciones monetarias que debían enfrentar los no afiliados, las posibilidades de atención eran mayores.</p>	<p>Se presentó un colapso del sistema sanitario peruano ante el aumento de los casos de infección por COVID-19, la baja capacidad de respuesta del personal médico y técnico, y la nula disponibilidad de camas UCI. El personal médico se vio en la obligación de atender prioritariamente a los pacientes infectados por COVID-19, desatendiendo otros casos de igual gravedad.</p>	<p>Se ha presentado una reducción en la atención de casos relacionados a enfermedades crónicas y malestares por el desborde de la atención de casos de COVID-19 en hospitales y centros de salud, tanto para aquellos que poseen SIS y para los que no poseen. En estos últimos casos, la caída de los ingresos en los hogares conllevó a un aumento en las restricciones monetarias para pagar los costos implicados en la atención en hospitales.</p>
Casos de infección por COVID-19	<p>(No aplica, ya que no se vivía la realidad de la pandemia)</p>	<p>Con la pérdida de empleos y la reducción de los ingresos en los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú, muchas familias se han visto imposibilitadas de pagar los costos de arrendamiento. Una estrategia llevada a cabo que ha sido identificada ha sido la de la co-residencia de varias familias en una única vivienda para reducir los costos de alquiler, incrementándose los casos de hacinamiento.</p>	<p>Se han presentado varios casos de infección por COVID-19 entre la población de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú como consecuencia de la alta exposición en sus actividades laborales y por el hacinamiento causado por la ola de desalojos ante la imposibilidad de pagar los costos de arrendamiento.</p>

## 5.5. Protección social ante las violencias

La crisis sanitaria también ha tenido impactos negativos en la incidencia de casos de violencia doméstica, especialmente aquella ejercida hacia mujeres, niñas, niños y adolescentes en los hogares de migrantes y refugiados venezolanos en el Perú. Si bien las entrevistas en profundidad nos llevaron a la identificación de un solo caso de violencia física dentro del hogar (hacia una señora entrevistada en la Provincia de Lima), las y los participantes de los grupos focales, sobre todo en el grupo focal de mujeres, describieron tal vez con más apertura, casos de gravedad originados por el aislamiento social y el hacinamiento, pero también por circunstancias previas al periodo de crisis sanitaria. Se mencionó, aunque con limitada información sobre un caso o casos específicos sobre la ocurrencia de abuso sexual a niños y niñas<sup>29</sup>, y de violencia psicológica y física ejercida hacia las mujeres en hogares conyugales. En grupos focales de participantes de Lima y Trujillo se identificó dos casos de grupos de menores en posibles condiciones de trata que ameritaron mayor detalle<sup>30</sup>.

Sobre los casos que los entrevistados de los grupos focales conocían de violencia de género, se probaron algunas explicaciones. Se mencionó que los efectos de la pandemia en la estabilidad emocional, en las relaciones al interior del hogar, y la situación de estrés y tensión generados por la incertidumbre, la falta de ingresos, los despidos en el trabajo, el temor al desalojo de las viviendas en las que residen, por el incumplimiento de estas obligaciones económicas y la escasa disponibilidad de alimentos han gatillado la incidencia de casos de violencia de hombres contra mujeres. También se relataron situaciones en las que muchas mujeres, ante las necesidades impuestas por la crisis sanitaria, se vieron en la obligación de desempeñarse como trabajadoras sexuales, originándose situaciones de violencia física basada en género.

Por otro lado, según una de las informantes del grupo focal de Lima, la crisis sanitaria trajo consigo el incremento de casos graves, como de desapariciones de personas, que afectaron tanto a personas peruanas como refugiados y migrantes venezolanos, y casos de trata de personas:

**29.** No se reportó un caso conocido directamente, de otra forma hubiéramos indagado más y en consecuencia lo hubiéramos informado al equipo inter agencial por los canales pertinentes. Esa anotación se hizo considerando la realidad del distrito de Lurín por parte del coordinador de Lima Sur de una comunidad organizada de ciudadanos venezolanos.

**30.** Esta información ya ha sido reportada por los canales internos, incluidos representantes de cancillería.



*“La pandemia ha incrementado significativamente el tema de violencia basada en género, es una situación en la cual es difícil para las autoridades poder manejar estadísticas porque la gran mayoría no denuncia los hechos y eso tiene que ver con falta de confianza en el Estado peruano, otro por un tema de documentación y el tema de inmigración relacionado a eso y tres porque es la naturaleza de esos casos, o sea la mujer que sufre violencia sistemática por mucho tiempo tiene una afectación a nivel emocional, que por la naturaleza de estos casos la mayoría no busca actuar, no busca justicia, busca sanar en todo caso, poder estar bien ellas, mas no buscan justicia, en la mayoría de casos. Entonces es muy difícil para las autoridades peruanas manejar estadísticas al respecto, pero nosotros que estamos como organizaciones sociales atendiendo estos casos sabemos que hay un incremento significativo. De lo que sí hay una estadística que nos pudieron compartir en su grupo de protección, el grupo de migrantes y refugiados [se refiere al GTRM] era que había un incremento de hasta el 70% de las desapariciones y de estas desapariciones había una población muy importante migrante. De hecho, también hubo un incremento de los casos de trata, que en su mayoría también eran migrantes de población venezolana. Entonces sí hay un incremento significativo, las barreras a nivel legal, como lo mencionábamos anteriormente si la persona va sola las denuncias no son tomadas, si la persona va acompañada de organización social si son tomadas en su mayoría” [Participante del grupo focal de Lima\_GF\_LIM].*

Ante estas circunstancias, los servicios de asistencia psicológica brindados por las organizaciones no gubernamentales y las instituciones municipales se incrementaron, lográndose en muchos casos una efectiva atención o derivándose a otras instituciones. Asimismo, los informantes describieron una serie de dificultades, resultados no esperados y barreras, entre las que se encuentran i) la falta de denuncia de estos casos por parte de las víctimas (cuando estas son mujeres y el agresor es su pareja), principalmente por temor o desconfianza de las mismas instituciones del Estado peruano ante la posibilidad de que una denuncia y los procesos que siguen pondrían en el radar de las instituciones del control migratorio a sus parejas agresoras (algo que no necesariamente desean) y a ellas mismas; ii) la falta de atención en los canales de denuncia (principalmente a través de la Línea 100 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables –MIMP que se hallaría desbordada o con muy limitada capacidad de seguimiento de los casos) ; iii) la falta de documentación, de un documento de identidad o de un estatus migratorio regular de las personas agravadas; iv) el sentimiento de vergüenza generado por atravesar una situación de violencia y v) el desgaste que se percibe puede implicar, en términos monetarios, no monetarios y emocionales,

llevar a cabo un proceso de denuncia.

Se aprecia positivamente la labor realizada a través de los CEM, cuyos trabajos de asistencia legal, defensa judicial y consejería psicológica fueron llevados a cabo de manera eficiente durante el periodo de aislamiento social.

Los posibles casos de trata de menores estarían directamente asociados a la situación de indocumentación de niños, niñas y adolescentes (NNA) que habrían ingresado a Perú, por "la trocha" (pasos fronterizos sin control migratorio) y que inferimos se encontrarían sobre todo en ciudades de regiones del Norte de Perú (en los distritos más alejados del centro, en los cerros periurbanos) y en distritos grandes de Lima. Básicamente, la situación de no contar con documentos de identidad haría imposible la conexión filial formal de los niños (sobre todo los más pequeños) con los adultos con los que viven y frente a esta conexión trunca, las instituciones peruanas, como Migraciones en Trujillo, la PNP, las agencias del gobierno regional quedarían sin o con poca eficacia o por fuera (ajenos, aunque conozcan el problema) de la atención de un problema tan delicado. En otras palabras, los niños, niñas y adolescentes que así se encuentren en el Perú, se hallan en el desamparo legal total pues no hay instituciones que los protejan y velen por su seguridad y bienestar, o más bien, aunque estas instituciones existen, no se ha indicado o no se controla su involucramiento con el nivel de necesidad extrema que el caso amerita. Llama nuestra atención que existiendo la herramienta legal provista por el artículo 227° del Reglamento de la ley de Migraciones, sobre los "Supuestos de situaciones de vulnerabilidad"<sup>31</sup> no se haya procedido a iniciar un proceso por el cual se pueda otorgar la Calidad migratoria especial y Carné de extranjería por Vulnerabilidad a los NNA que se encuentran en las situaciones de vulnerabilidad descritas<sup>32</sup>. El escenario regional sobre el que más información recogimos respecto a este grave problema es Trujillo (02 fuentes distintas), pero también se encontraron referencias similares en el caso de Lima.

Sobre el caso de Trujillo, llegamos a estas informaciones indirectamente a partir de las preguntas sobre educación y sobre cómo están accediendo a la educación los NNA en esta ciudad. Se nos informó que la Dirección Regional de La Libertad (DRELL) y las UGEL que funcionan allí dieron con el caso de varios

**31.** Ver: Ley y Reglamento de Migraciones. Decreto Legislativo N°1350. Decreto Supremo 007-2017-IN.

**32.** Es decir, varias de las situaciones consideradas por ese artículo son aplicables a la situación de estos NNA, como: (...) c) Situación migratoria irregular, g) Niñas, niños y adolescentes, l) Desplazados forzados, n) Niñas, niños y adolescentes no acompañados, e incluso posiblemente d) Sustracción internacional de niñas, niños y adolescentes, y b) Víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

**31.** Agencia educativa caracterizada por una informante como de "excelente apertura" para solucionar estos casos.

niños indocumentados. En los casos en que los padres necesitaban matricularlos sin contar con algún documento, se utilizó una vía formal provista por la DRELL<sup>33</sup> a través de una carta notarial (ver más arriba, sección Educación) que ofreciera la posibilidad de recabar tales documentos en un momento posterior. Esa fue una solución adecuada, ya que en estos casos se trataba de adultos que si es que buscaban una matrícula (ergo el bienestar de los menores), era muy probable que en realidad si fueran los padres o familiares de estos menores, lo que a la larga se comprueba/comprobaría con los documentos que estos padres/ recuperarían de Venezuela. Las probables situaciones de trata y la situación de desprotección real y legal de NNA se hicieron evidentes cuando se identificó que habían NNA en otros escenarios, como en viviendas alejadas, en espacios en que se encontraban en peligro físico, psicológico y moral, o en las calles, deambulando junto a adultos a los que acompañaban a pedir dinero, todo esto en horarios que revelan que no estaban matriculados en centros educativos. Este segundo conjunto de niños indocumentados sería el que se encontraría en extrema vulnerabilidad. Aquí recuperamos una de las descripciones más claras ofrecidas para el escenario regional de Trujillo:

*“Ellos [Migraciones de Trujillo] explicaron cuál era el proceso para un niño peruano con padres venezolanos, los que estaban entrando legales, cómo era lo que tenía que hacer su PTP, para sacar su carné de extranjería, todo eso lo hablamos en la reunión. Sin embargo, yo les dije a ellos la preocupación que tenemos, hemos tenido hace tiempo, tanto el arzobispado de Trujillo, los hermanos de pastoral, hemos visto porque está entrando muchos niños menores de edad por trocha, no traen el certificado, no existen en el Perú.*

#### **Por trocha, por entradas irregulares, dices.**

*Correcto. Esto qué ha generado, que los papás no traen ningún tipo de identificación del niño, uno no sabe si son los padres o es un niño que secuestraron, porque no tienen cómo comprobar que el niño sea [su hijo]. Este grupo de personas está buscando incorporar a los niños a los colegios y se le ha hecho un poco complicado, a pesar de que el Ministerio de Educación ha dado que puedes hacer el documento notarial y mientras tanto que Venezuela mande una partida de nacimiento con una copia que valide todo esto, hay muchos que no lo están haciendo. Entonces no sabemos si los padres, las personas adultas son los padres de los niños, estos niños están siendo desamparados porque Migraciones no quiere asumir, dijeron que no era competencia ahí. Entonces a esos menores de edad ¿quién los está protegiendo?, nadie. Y son los niños que son posibles candidatos para trata de niños, alquilan los niños, tú puedes*

*ver un grupo de venezolanos que tiene 3, 4 niños y resulta que no son los papás, una pareja que alquila a los niños para generar plata, porque eso está pasando.*

*(...) Aquí hay zonas que le decimos Villa Marina, Temoche, Alto Trujillo, el Porvenir, el Milagro, la Esperanza, son cerros para allá adentro que también el peruano vive y hay una cantidad de niños que uno no sabe. A lo que me refiero, en la Esperanza la semana pasada, yo estuve con la gerente de Desarrollo Social de la Municipalidad de Esperanza, ella me comentó que fueron una tarde. Y encontraron 10 niños venezolanos en una azotea, de entre 4 a 10 años, los niños. Las mamás, un señor peruano alquilaba la casa y resulta que la tenían de burdel, tenían 8 (ininteligible 1:05:28) en toda la sala, arriba de las sillas, mandaron a los niños para arriba y los niños igual estaban viendo todo. Estamos hablando de venezolanos y peruanos, esto me lo dijo la gerente de Desarrollo Social de la Municipalidad de la Esperanza. Por eso hay que preguntar si tenemos alguna identificación de esos niños, puedan estar identificados, incluso en esa casa no sabían si estaban documentados o no.*

### **¿Qué hicieron, qué pasó, qué fue, qué hizo?**

*Nada, lo detuvieron 2, 3 días y para fuera, qué te pueden hacer.*

### **¿Y con los niños?**

*No hay institución que pueda recibir a los niños, del Estado, no lo hay. No hay un albergue, no hay nadie que los pueda atender, tuvieron que soltarlos (...) En Villa Marina, saliendo por Salaverry, en la panamericana, saliendo, hay casas solas, que el Gobierno peruano entregó, un programa de vivienda, que son como casas de cartón pre- armadas de dos pisos. ¿Qué han hecho los venezolanos que están indocumentados ?, se han ido para allá y han invadido las casas, con niños menores de edad, han armado parrandas (...)*

### **Sobre todo, que no hay nadie que proteja a esos niños ¿verdad? ¿Porque nadie se hace cargo? ¿la policía?**

*Nadie, nadie, yo estuve hablando con el jefe del estado mayor, el capitán Asencio, que tuve contacto directo con él porque él se presentó en ese caso que me llamaron, de Villa Marina, "que está pasando esto, cómo es con los niños, para llamar a tal". Yo no salgo a defender a nadie sin averiguar, cuando averiguo los papás eran unos drogadictos que se la pasaban tomando ron, tenían así la casa tipo burdel, la casa la invadieron, estaban*

*robando luz, robando agua (...) Ahí nosotros tratamos, llegamos, la mayoría de los venezolanos indocumentados, sin papeles, no tenían papeles que presentar.*

*(...) para poder atender el apoyo que tuviera, se llevó con 8 buses y los sacaron llenos de gente venezolanos indocumentados de allá.*

### **¿Y dónde se fueron ellos?**

*Los llevaron a la comisaría, algunos por 24 horas, 48 horas, el resto sí los retornaron a su casa porque estaban con... A los otros los retornaron a sus casas porque tenían niños.  
[Participante Grupo Focal de Mujeres, GF\_MUJ]*

Es importante resaltar el serio problema que representa la virtual insuficiencia de centros especializados para el cuidado y protección de NNA en el territorio nacional. Este problema ha sido identificado durante años, pero persiste irresuelto<sup>34</sup>.

Líneas arriba en la sección de empleo e ingresos se indicó que una de las consecuencias más preocupantes de la pérdida generalizada de empleos y de la reducción de los ingresos de los hogares es el aumento del trabajo infantil, y como consecuencia de ello un alarmante aumento de los casos de abuso, acoso y violencia hacia niños, niñas y adolescentes. Aquí describimos con mayor extensión que una de las informantes del grupo focal realizado con representantes de organizaciones de Lima Metropolitana indicó que su institución recibió denuncias de casos de NNA abusados sexualmente ante la necesidad de desempeñarse como trabajadores ambulantes debido a la crisis actual. Al parecer se han presentado pocos casos de denuncia y se identificaron fuertes barreras en los casos donde sí se realizaron denuncia para poder continuar con los procesos, principalmente por el tiempo y los recursos monetarios demandados para ello. No ha sido posible explorar en la magnitud de esta problemática, ni tampoco cuantificar el impacto real de la pérdida de empleos y la reducción de

**34.** Un estudio sobre trabajo infantil y migración de niños peruanos que se movilizan entre localidades de Perú y Ecuador (como Jaén en Cajamarca, Zarumilla en Tumbes y Suyo en Piura entre otras localidades) encontraba ya en 2013 que los niños que no tenían padres y eran hallados en condición de mendicidad o trabajando en espacios peligrosos (minas informales, arrozales, bares) eran temporalmente recogidos por los encargados de campañas conjuntas (de las agencias del MTPE en esas regiones, la Fiscalía de Familia y la PNP) y luego de 1 día, devueltos a las calles ante la inexistencia de albergues en los que acogerlos. ("Elaboración de estudio de trabajo infantil en frontera Binacional Perú-Ecuador". Consultoría para la Dirección Nacional de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo, MTPE, 2013).



los ingresos de los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú en la tasa de trabajo infantil –y consecuentemente en la incidencia de los casos de abuso sexual y acoso–; sin embargo, la descripción y la denuncia a través del grupo focal demanda prestar especial atención ante la posible recurrencia de este tipo de abusos y vulnerabilidades y darle seguimiento a la situación actual de las víctimas.

Otro hallazgo preocupante y que está asociado a la desprotección de NNA refugiados y migrantes sobre todo de aquellos que no tienen documentos es el contingente de NNA refugiados y migrantes que marcharon en retorno forzado hacia Venezuela, sobre todo desde Lima, solos o en grupos. En Trujillo se registró su paso, pero no se ha conocido el resultado de su itinerario ni si se controló protegió su integridad durante sus viajes: [Refiriéndose a los NNA migrantes indocumentados] “imagínate la cantidad de que se vino caminando para salir de Perú hacia Venezuela, desde Lima, fue inmensa, más los que vinieron de aquí de Trujillo, en plena emergencia, por trocha”.

Para darle seguimiento a todas las posibilidades de casos vulnerabilidad y violencia, es necesario acceder a los registros que caso a caso aparecen dispersos en diferentes instituciones estatales (comisarias, gerencias de las municipalidades, instituciones educativas, otros) y privadas (organizaciones no gubernamentales) y que una entidad en particular, tal vez al interior del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables se encargue de buscar tales registros mensualmente, de compilarlos y de que centralice y organice su seguimiento, presentando informes anuales.

#### Protección ante la vulnerabilidad

Existen poblaciones dentro de la comunidad de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú que han estado más expuestas a ser víctimas de violaciones a sus derechos humanos y se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y de desprotección, las/los NNA, las personas LGTBI, la población afrodescendiente y las personas con discapacidad.

En cuanto a la población de niños, niñas y adolescentes, líneas arriba ya se han descrito las dimensiones que agudizan la situación de vulnerabilidad sufrida por los NNA que se encuentran indocumentados en el país. En esa población tal vez podrían identificarse tres subgrupos. Están los niños pequeños (menores de 10 años aproximadamente) indocumentados a los que se ha encontrado en espacios de desatención y peligro, para los que no ha sido posible establecer la filiación formal entre ellos y sus supuestos progenitores y que podrían ser víctimas de trata al ser utilizados en prácticas de mendicidad (ver sección anterior, caso de Trujillo). También se ha mencionado el caso de otro subgrupo, conformado

de adolescentes no acompañados que por ejemplo han realizado retornos forzados desde Lima hacia Venezuela, pasando por los espacios de refugio y paso creados para estos fines por ejemplo en Trujillo. En el caso de estos dos primeros subgrupos el resultado es la desprotección legal y que las instituciones peruanas se encuentren por fuera de las tareas de protección que estos menores requieren (incluso cuando podrían estar al tanto de su existencia e incluso su localización). Existe también un tercer grupo de NNA que todo indica si estarían a cargo de sus padres o familiares y que no tienen documentos y cuyo estatus migratorio no está establecido. Esta como se sabe es una gran dificultad y acarrea potenciales vulneraciones de derechos de todo tipo. Estos NNA han transitado o transitan serias dificultades para iniciar procesos que requieren algún tipo de documentación, como por ejemplo la que es solicitada para acceder a una matrícula en el sistema educativo peruano. En cuanto a esto último (acceso a la educación), en el caso de la provincia de Arequipa, así como en el caso de Trujillo antes descrito, las direcciones regionales educativas del MINEDU y también el soporte de la Defensoría del Pueblo y ACNUR han contribuido a que se superen tales obstáculos. Sería necesario investigar cómo se presentan estos obstáculos en otras provincias.

*“Bueno, en Arequipa, (...) hay un tema de vulnerabilidad de derechos más que nada por el status migratorio. A ver, por lo menos los niños, niñas y adolescentes, el status migratorio no está relacionado, tenemos niños acá en Perú que no tienen cédula y para poderlos regularizar les piden cedula, tenemos niños sin partida de nacimiento o apenas con certificado de nacimiento, que es el papelito que te entregan, en Venezuela se llama diferente que acá, en Venezuela cuando un niño nace te dan un certificado de nacimiento que posteriormente tú vas a llevar la Jefatura y ahí te dan la partida de nacimiento. Entonces tenemos muchos chicos con situación bien irregular, muchos niños de Venezuela que están fuera de Venezuela salen sin ningún documento o sólo con la partida y para poderlos regularizar nos exigen cédula entonces se vuelve algo complicado, ese es el tema más grave. Y entonces eso trae consecuencias en el colegio, que es la primera preocupación de los papás, inscribir a los hijos en el colegio, entonces se presentan situaciones bien complejas. Depende de la provincia porque creo que la pregunta decía si en todas las provincias se daba de igual manera las situaciones, no, se ha evidenciado que la óptica de una provincia puede ser totalmente distinta a la de otra provincia. Por lo menos en Arequipa, ACNUR cuida a nuestros chicos y al menos los que nos manifiestan que están irregular se les ha dado el apoyo a proteger de algún modo. Nuevamente la Defensoría vuelve a ser protagonista, por eso les*

*decía a ustedes que al principio hemos tenido organizaciones que son parte fundamental de nuestro proceso acá en Arequipa y que es bien diferente que en otras regiones. ACNUR ha hecho mucho, la Defensoría de verdad que es excelente, pero sí, los niños y adolescentes, los problemas que se les presentan es porque no tienen documentación. Nosotros agradecemos a las organizaciones con las que trabajamos, porque de algún modo, a pesar de que, como todo, hay algunas fallas, algunas cosas que mejorar, se ha esforzado en crearnos una figura migratoria, no existía el PTP y está el PTP” [Participante residente en Arequipa en grupo focal nacional 1, GF\_NAC1]*

En el caso de los NNA que sí tienen documentos y están con sus familias, se encontró sobre todo dos problemas: i) que, durante los periodos más duros de la crisis sanitaria, una forma poco estudiada de negligencia institucional de nivel local (municipalidades distritales) impidiera que los NNA que forman parte de los hogares de refugiados y migrantes venezolanos recibieran los alimentos que componían las canastas de víveres que las municipalidades debieron entregar a todos los hogares residentes en cada distrito; ii) que debido a la insuficiencia de vacantes o a causa de desinformación en las instituciones educativas, muchos NNA no se matricularon en instituciones educativas, afectándose así su derecho a la educación y que iii) que a causa del impacto de la crisis sanitaria, muchos hogares que si habían logrado matricular a los menores de edad en instituciones educativas quedaran sin los equipos necesarios para acceder a las clases virtuales y los contenidos educativos. En general, la pobreza, la desigualdad socio económica constituye la dimensión sobre la cual se instituyen vulneraciones a sus derechos.

*“A ver, en cuanto a la población de niños y adolescentes, creo que la circunstancia que les hemos descrito les hace estar inmersos en muchas situaciones de negligencia. Pero es como por la dinámica de vida, entonces claro, se están vulnerando sus derechos, la mayoría vive hacinados, con una alimentación inadecuada, el acceso a la educación, porque ahora se está dando este enfoque virtual, no tienen los recursos económicos para acceder a este sistema, el acompañamiento por parte de los padres no se puede dar porque de alguna forma están trabajando, generando ingresos y no pueden brindarle la atención o dedicación que se requiere para acompañarles. Claro, si no hay lo básico no hay el derecho a la recreación, por ejemplo. Creo que los niños sí están en una situación donde se ven afectados sus derechos básicos, como la alimentación, la educación, una adecuada recreación y, claro, los estresores que hay en las familias también pueden ser generadores*

*de violencia, como ya lo hemos expuesto a lo largo de la conversación.” [Participante en grupo focal Lima, GF\_LIM]*

En el caso de la población refugiada y migrante venezolana en el Perú que padece de algún tipo de discapacidad, también se han llevado a cabo prácticas discriminatorias, principalmente en el ámbito laboral. Una de las informantes del grupo focal de mujeres indicó que se trata de una población totalmente invisibilizada, situación que se agudiza, como en la mayoría de los casos, con la carencia de un estatus migratorio regular. Con la actual crisis sanitaria, la situación de los refugiados y migrantes con algún tipo de discapacidad (al preguntar sobre el tema, se elaboraron las respuestas citando los casos de adultos mayores con discapacidad y el caso de niños autistas) se ha visto agravada por la falta de empleo e ingresos de los hogares, en donde, antes de la pandemia, algunos miembros podían hacerse cargo de su cuidado, pero que actualmente estas labores de protección se hacen cada vez más difíciles por la necesidad de que la mayoría de los miembros del hogar busquen oportunidades de trabajo y empleo, para poder mejorar las condiciones de vida de la familia y mitigar los impactos de la crisis sanitaria. Sobre ello, una de las informantes del grupo focal de mujeres precisó:

*“No hay oportunidades para estas personas (que padecen de algún tipo de discapacidad). [...] Son invisibles, porque, ¿quién los quiere incorporar en un ámbito laboral? Aparte de eso que las personas ahorita con discapacidad y adultos mayores están pasando por una situación muy crítica, porque ellos aun teniendo estas condiciones tenían hijos, tenían familias que tenían un empleo, que estaban en una situación laboral mejor y que los podían ayudar con su alimentación, sus medicamentos. Pero ahora la situación de la familia empeoró con la pandemia, con los despidos” [Participante en grupo focal de mujeres, GF\_MUJ]*

En el caso de las personas LGTBI, no se elaboraron muchas respuestas específicas (“dentro de la comunidad LGTBI, no he tenido muchos casos”), con excepción del caso de Arequipa en el que se reconoce que es una población en general duramente atacada y que en ocasiones se ha registrado que se les niegue la posibilidad de alquilar o arrendar un espacio para vivir.

*“La comunidad LGTB duramente atacada en ciertos sectores, por su condición suelen despreciarlos, excluirlos, maltratarlos física y verbalmente. Entonces si hemos tenido casos, se venía trabajando antes de la pandemia haciendo programas para la inclusión, para poderles garantizar algún tipo de estabilidad,*

*porque de verdad les tocaba hasta incluso que no podían arrendar...” [Participante residente en Arequipa en grupo focal nacional 1, GF\_NAC1]*

La misma participante (Arequipa) relató que a su organización le ha tocado intervenir en estos casos y también en el caso de las familias que por tener niños discapacitados no eran aceptadas para contratar arriendos de vivienda. En general la conclusión de los participantes que más elaboraron las respuestas sobre este tema en todos los grupos focales es que los derechos humanos fundamentales, laborales, económicos deben garantizarse, como es su sentido, de forma universal, tanto para peruanos como para venezolanos, porque su protección -de tipo universal- es la configuración que de verdad permitirá su respeto en todos los órdenes de la vida social del país.

*“Y entonces, en general, es complicado, como Estado les pedimos seguir alertas, seguir creando campañas, no sólo para el migrante sino incluso para los peruanos, porque una cosa que nos llama la atención es que cuando se da cierta vulnerabilidad de los derechos, a todo nivel, tanto migrante como peruano, muchas veces dicen “aquí es así, pues”, como que se acostumbran a lo normal, lo ven como una nueva normalidad.” [Participante residente en Arequipa en grupo focal nacional 1, GF\_NAC1]*

La carencia de un estatus migratorio regular, siendo transversal a todas las poblaciones en situación de vulnerabilidad, limita, qué duda cabe, el acceso a servicios básicos -al sistema educativo, al sistema sanitario, a las oportunidades de empleo y a la justicia peruanos-. Sin embargo, también se ha recogido información sobre la aplicación de reglas difusas e informales respecto a la nacionalidad y ascendencia nacional de los niños que terminan vulnerando sus derechos. Se registró que ese tipo de “reglas”, concebidas y aplicadas por los actores y agentes de los servicios públicos como el SIS del MINSA, tuvieron como resultado el denegar el acceso a la atención en salud a un niño nacido en Perú de padres venezolanos.

*“Mi hijo es peruano, nació acá en Lima y nosotros para poderle sacar un SIS tuvimos que pagar por debajo cuerda [coima], porque la respuesta es “es hijo de 2 extranjeros, pero si por lo menos es hijo de un peruano y un venezolano, tuviera otra cosa...” [Participante en grupo focal Lima, residente en Lurín, GF\_LIM]*

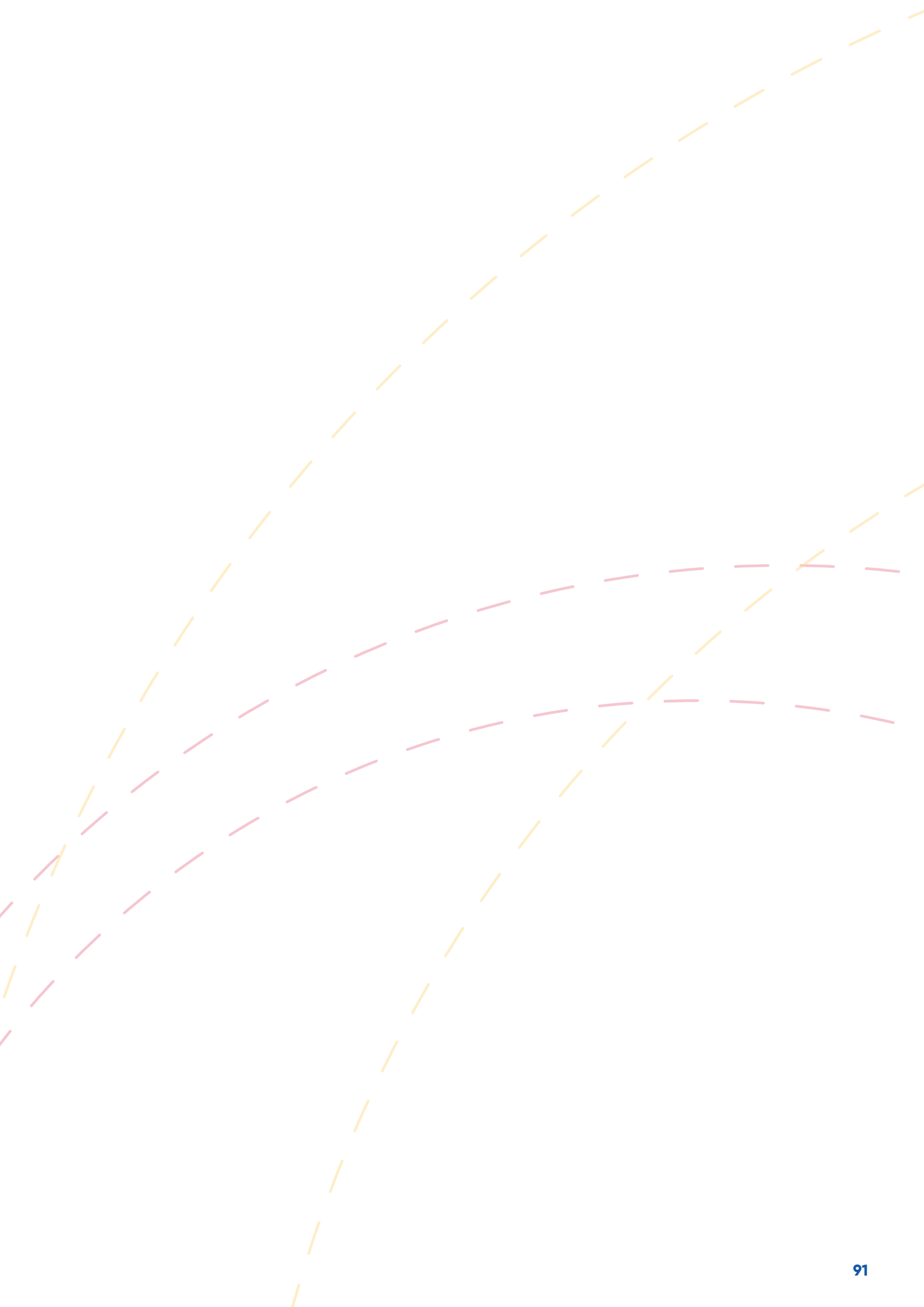


Finalmente, para concluir sobre el tema del acceso a un estatus migratorio regular, que ha sido mencionado como condición transversal de vulnerabilidad de todas las poblaciones de refugiados y migrantes venezolanos en situación de desprotección; actualmente, se han expedido numerosas solicitudes de refugio por parte de las autoridades peruanas; sin embargo, para una de las informantes del grupo focal de Lima, quienes poseen un Carné de solicitud del estatus de refugiados en el Perú o se encuentra en trámite, son considerados en la mayoría de los espacios en los que se ofrecen servicios básicos de la misma forma como si no tuvieran ningún tipo de documentación. En este contexto, se han dado casos de violaciones a los derechos humanos y se ha vulnerado el acceso a los servicios educativos y de salud, así como también se han visto reducidas las oportunidades de empleo. Una de las principales brechas en el acceso al estatus de refugiado que enfrenta la población migrante de Venezuela es que, una vez realizado el trámite de solicitud de refugio, el tiempo para acceder a dicho estatus es indefinido y las autoridades no precisan con exactitud en cuánto tiempo podrán ser considerados de manera efectiva como refugiados.

En una línea similar, uno de los informantes indicó que la respuesta que se le ha dado a esta problemática en la región es migratoria y que ello no se ajusta a las necesidades y demandas de la población migrante venezolana, ya que esta debe ser "a nivel de refugiados". En ese sentido, para el informante es necesario distinguir a la población migrante de la refugiada, para así llevar a cabo una correcta identificación de la población que requiere del acceso al estatus de refugiados y así garantizar una adecuada protección a nivel internacional. De acuerdo a la normativa transnacional, una persona, en su calidad de refugiado, posee una calidad migratoria regular independientemente del documento de identidad que posea, y con dicha identidad, es posible garantizar el acceso a las oportunidades y a los servicios del Estado. Para este informante, si bien actualmente el Perú es el país con mayor número de solicitudes de refugio por parte de la población migrante venezolana, el trabajo realizado por las instituciones no gubernamentales sobre este tema ha permitido visibilizar una nueva arista de la crisis migratoria, y permite poner en el centro de la discusión la enorme demanda y necesidad que tiene la población venezolana en el Perú de acceder al estatus de refugiados, para que las autoridades competentes puedan atenderlas de manera eficiente y acelerar los procesos para que los ciudadanos venezolanos puedan gozar de los derechos correspondientes de acceder a dicho estatus.

**Cuadro 11: Impactos más importantes de la crisis sanitaria en los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú – Protección social ante las violencias**

Dimensión de análisis	Situación previa a la crisis sanitaria	Situación durante la crisis sanitaria	Impacto
<b>Incidencia de casos de violencia doméstica dirigida a mujeres, niños, niñas o adolescentes</b>	Se reportaron casos de violencia doméstica frente a mujeres y NNA en hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú; sin embargo, la frecuencia de estos casos era menor antes de la crisis sanitaria. Pocos casos eran denunciados, principalmente por la falta de conocimiento de los canales del MIMP, la desconfianza en las instituciones, los costos implicados en los procesos, el temor a realizar la denuncia frente a represalias de los agresores o que las personas implicadas sean identificadas por las instituciones de control migratorio como migrantes irregulares.	Se reportó un aumento en la incidencia de casos de violencia al interior de los hogares como consecuencia de la inmovilidad social, trayendo efectos negativos en la estabilidad emocional y en las relaciones al interior del hogar. La situación de estrés y tensión generados por la incertidumbre, la falta de ingresos, los despidos en el trabajo, el temor al desalojo de las viviendas en las que residen, por el incumplimiento de estas obligaciones económicas y la escasa disponibilidad de alimentos han gatillado la incidencia de casos de violencia de hombres contra mujeres y NNA.	Se ha presentado un aumento en los casos de violencia al interior de los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú a raíz de la inmovilidad social decretada por el gobierno peruano.
<b>Incidencia de casos de violencia o acoso sexual en ámbitos extrafamiliares dirigida a mujeres, niños, niñas y adolescentes</b>	Se reportaron casos de violencia y acoso sexual, y trata de personas especialmente hacia mujeres de nacionalidad venezolana en el Perú en el ámbito de trabajo. En menor medida hacia NNA.	Se reportó que los casos de violencia y acoso sexual se incrementaron entre la población de refugiados y migrantes, así como los casos de trata, siendo víctimas principalmente mujeres y NNA. Estos últimos han debido insertarse al mercado de trabajo a raíz de la reducción de ingresos de las familias, incrementándose sus posibilidades de ser víctimas de este tipo de agresiones. Se ha presentado un aumento en las ofertas laborales falsas, las cuales tienen como fin obtener ventaja de la situación de vulnerabilidad de mujeres y adolescentes, quienes terminan siendo víctimas de explotación o violencia sexual.	Se ha presentado un aumento en los casos de trata de personas, de acoso y violencia sexual ejercida contra NNA que se han visto obligados a insertarse en el mercado laboral entre la población de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú a raíz de la crisis sanitaria.
<b>Capacidad de respuesta de los canales de denuncia y atención de casos de violencia basada en género</b>	Los canales de atención de casos de violencia basada en género se encontraban operativos, a pesar de sus limitaciones, lo que permitía que las denuncias de este tipo de casos de realizaran sin muchas restricciones.	Frente al aumento de casos de violencia basada en género como consecuencia del aislamiento social, los canales de atención del Estado peruano, específicamente del MIMP, se han visto desbordados, y su capacidad de respuesta frente a estos casos se ha debilitado.	El aumento de casos de violencia basada en género ha reducido la capacidad de respuesta de los canales de atención y denuncia del Estado peruano, principalmente la de la Línea 100 del MIMP.







**BARRERAS DE ACCESO A**

**SERVICIOS BÁSICOS**

**Y DERECHOS Y POLÍTICAS**

**VIGENTES**

**(CAPACIDAD Y LIMITACIONES)**

## **6. Barreras de acceso a servicios básicos y derechos y políticas vigentes (capacidades y limitaciones)**

El propósito de esta sección es presentar los resultados del análisis de las políticas vigentes y las capacidades y limitaciones de gestión del Estado para abordar la situación de los refugiados y migrantes de Venezuela. Para elaborar ese análisis se ha partido de los resultados identificados en la sección previa, que apunta a identificar las brechas y barreras de acceso a los servicios básicos. Estas brechas fueron sistematizadas y luego presentadas y referidas como preguntas en las entrevistas a funcionarios y expertos realizadas según la “Guía de entrevista a funcionarios y expertos” (13), cuyos hallazgos presentamos en esta sección. Durante estas entrevistas también se han recogido los factores que podrían explicar las brechas, así como la descripción de otros tipos de brechas y barreras de acceso, la descripción de las políticas vigentes, las capacidades y limitaciones institucionales observadas por los propios funcionarios-expertos y sus recomendaciones para superarlas. La siguiente sección profundizará en las recomendaciones de política.

### **6.1. Seguridad alimentaria**

Tres son las brechas de atención identificadas a través de los relatos y experiencias de los hogares de refugiados y migrantes (Instrumento 1) y de las explicaciones brindadas por las y los líderes y responsables de organizaciones y comunidades de refugiados y migrantes venezolanos (Instrumento 2):

- Las familias de refugiados y migrantes venezolanos no fueron beneficiarios de programas de transferencias monetarias del sector público
- Las familias de refugiados y migrantes venezolanos no reciben canastas de víveres entregadas por gobiernos locales o subnacionales
- Algunos NNA matriculados en instituciones educativas públicas no han recibido los alimentos del Programa Qali Warma.

A esas brechas o barreras añadimos un elemento identificado durante las entrevistas a funcionarios y expertos (Instrumento 3). Este elemento adicional puede ser mejor interpretado como una oportunidad no utilizada, un canal de la asociatividad propia de las familias peruanas en tiempos de crisis que siendo apoyadas por los gobiernos locales y por el MIDIS podría haber sido/podría en el futuro ser un recurso para garantizar la seguridad alimentaria en periodos de crisis, nos referimos a la:

- Limitada participación organizativa de ciudadanos venezolanos en ollas comunes a nivel de la Municipalidad de Lima.



### 6.1.1. Familias de refugiados y migrantes venezolanos no fueron beneficiarios de programas de transferencias monetarias del sector público

Es necesario informar que ha sido difícil conseguir información respecto a las posibilidades que se podrían haber abierto o cerrado para canalizar un apoyo de ese tipo. El tema resulta difícil de abordar entre las personas a las que solicitamos entrevistas (las que fueron pospuestas y aún hoy no realizadas). Más allá de la decisión política en general, se asume que no otorgar este tipo de transferencias a los ciudadanos extranjeros es una situación dada y la razón principal para limitar ese canal se encontraría en las limitaciones presupuestales y en las serias dificultades que el Estado enfrenta para tener registrados a los ciudadanos sean peruanos o extranjeros para poder así transferirles individualmente recursos monetarios. Estas dificultades serían más evidentes en el caso de los ciudadanos extranjeros y de la población refugiada y migrante de Venezuela<sup>35</sup>. Igualmente, es necesario mencionar que para formar parte del sistema de focalización que permite la identificación de potenciales beneficiarios de los programas sociales del Estado, se requiere o tener el documento nacional de identidad (DNI) o un Carné de Extranjería.

Para uno de los expertos entrevistados, el economista Hernán Pena (ex Director Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana hasta inicios de julio de 2020<sup>36</sup>) las dificultades en las que se vieron los equipos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) antes del anuncio del primer bono fueron serias y de alguna forma hicieron evidente “el fracaso de las políticas focalizadas”: este primer bono tuvo que otorgarse utilizando un padrón que tenía muchas deficiencias, justamente porque se había constituido a partir de políticas focalizadas.

*Ahora, con el primer bono. Y entonces era “bueno, tenemos que dar el bono, pero ¿cómo hacemos para darlo?”, porque no tenemos un padrón que sirva. (...) una cosa era el padrón para políticas focalizadas, que nadie se da cuenta (...) Ahora, cuando todo el mundo sabe que a todos les toca 100 soles,*

**35.** De acuerdo al “Análisis de Necesidades del GTRM”, hasta julio de 2020 alrededor de 5,000 refugiados y migrantes de Venezuela estaban registrados en el sistema de focalización del MIDIS. Sin embargo, no se encuentran registros de usuarios con carné de extranjería en los programas sociales (GTRM, 2020:38).

**36.** También ha sido Director Ejecutivo del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES (MIDIS), Director Ejecutivo de la Dirección de Aseguramiento en Salud (MINSA), Superintendente adjunto de Supervisión – SUSALUD.

*200 soles, todo el mundo reclama. (...) al Ministerio del Trabajo le tocaba una parte del padrón, pero la parte urbana por suerte, pero al Midis le tocó toda la parte rural. Pero también en la parte urbana se tenía el problema este, que tenías parte de la focalización era que te dejaba muchas partes de Lima que no sabíamos cómo ingresar la información, entonces ahí empezamos a meter la información que teníamos del Ministerio del Trabajo, de los programas del Ministerio y qué se yo. Pero yo creo que este tiempo vino a, como que la cuestión de la pandemia ha ayudado o va a ayudar mucho a la cuestión venezolana en cuanto a que se tuvo que ver toda la parte del diseño, o se está viendo en este momento, la parte del diseño de los programas sociales. Y ahí también creo que tiene que venir con un cambio en cuanto a las ciertas restricciones, en cuanto al modelo de desarrollo, o el modelo de inclusión que se tiene. [EXP\_1]*

Como menciona Pena, el MTPE sería el encargado de realizar las transferencias de bonos en los ámbitos urbanos, donde se concentra la población refugiada y migrante de Venezuela. Este encargo se realizó primero a través del Decreto de Urgencia N°033-2020 que autorizó a ese ministerio del otorgamiento excepcional de un subsidio monetario de S/ 380.00 a favor de trabajadores vulnerables e independientes. En esa norma se estipula las condiciones para el otorgamiento del mismo: "Artículo 3. Otorgamiento de subsidio monetario en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19 3.1 Autorizase al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo el otorgamiento excepcional de un subsidio monetario de S/ 380,00 (TRESCIENTOS OCHENTA Y 00/100 SOLES) a favor de los hogares vulnerables con trabajadores independientes, de acuerdo a la focalización determinada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y que no hayan sido beneficiarios del subsidio previsto en el artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 027-2020".

La fórmula usada "a favor de los hogares vulnerables con trabajadores independientes, de acuerdo a la focalización determinada por el MTPE" es ambigua y no se mencionan las subpoblaciones que realmente serían beneficiarias del mismo<sup>37</sup>. Algunos expertos del MTPE de forma reservada nos explicaron que "no se podía incluir a migrantes" ya que si bien los Decretos de Urgencia (aparte del DU 033-2020 se tiene el DU 052-2020, primer tramo y segundo tramo) no lo dicen explícitamente, en la práctica, solo se trabajó con los registros de personas que tuvieran DNI. En el caso del DU 033-2020, los registros seleccionados de esta

**37.** Se sabe que hay una cantidad de ciudadanos venezolanos que son miembros de hogares que recibieron subsidios o bonos, pero no conseguimos la estadística concreta, en todo caso se considera que no es una cifra alta.

forma (solo las personas que contaban con DNI) eran parte del Padrón General de Hogares (PGH) creado con el Sistema de Focalización de Hogares -SISFOH del MIDIS<sup>38</sup>. De esta forma, al MTPE le fueron transferidos desde el MIDIS solo los registros de las personas que tuvieran DNI (no Carné de Extranjería u otro documento) que eran no-pobres según el SISFOH, que tuvieran 18 y más años y que de ese universo inicial ya acotado, ya en el MTPE se encargarían de cruzar esos registros con la situación de “no estar en planilla, no estar en la SBS o SUNAT” y no generar ingresos mayores a S/ 1,200 soles mensuales. En la aplicación de los últimos decretos de urgencia se usó ya no el PGH sino los registros provistos por el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), es decir solo personas con DNI. A los ojos de estos funcionarios el procedimiento quedaba respaldado porque recibieron la explicación de que “para los migrantes venezolanos habría otro tipo de ayudas, canalizadas por los organismos internacionales”. Cabe resaltar que el rol de la comunidad internacional es apoyar o fortalecer la respuesta del Estado, aunque no la sustituye.

Por otro lado, la razón práctica, que es además una razón legal y administrativa que determinó esta no inclusión de la población refugiada y migrante es que “no había padrones de hogares de ciudadanos venezolanos” y que un padrón de ese tipo no hubiera tenido respaldo legal administrativo: “[Es decir] al PGH lo respalda administrativa y legalmente el MIDIS y las municipalidades, pero no hay un símil para los ciudadanos venezolanos”. Todo lo que traería dificultades con la Contraloría General de la República.

También hemos recogido descripciones que indican algo que no se menciona mucho pero que se sabe que influyó (en influye) en las decisiones de los hacedores de política pública en ese momento. Básicamente, se dice que era también un “problema político” y de cómo manejar la “opinión pública” adversa si es que el PHG causara problemas (se sabe que este padrón ha tenido muchos problemas por “desactualización”) y se otorgara ese tipo de subsidios a ciudadanos venezolanos y al mismo tiempo ciudadanos peruanos no los recibieran.

Por otro lado, debe considerarse que la entrega de los subsidios monetarios se operativizó a través del Banco de la Nación y otros bancos privados y que una proporción importante de refugiados y migrantes venezolanos no se encuentran incluidos en el sistema financiero peruano. Es importante mencionar que recientemente, la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) ha emitido dos oficios reconociendo los diferentes tipos de documentación de la población refugiada y migrante venezolana, que incluyen el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), el Carné de Extranjería, el Carné de Refugiado y el Carné de Solicitante de Refugio.

**38.** Se sabe que en el PGH hay un número no muy grande de ciudadanos venezolanos, no pudimos averiguar cuántos.

No obstante, no todas las entidades financieras están adecuándose a estos cambios.

Asimismo, no existe una adecuada identificación de la población de refugiados y migrantes venezolanos en los sistemas de información regulares que permitan su incorporación al SISFOH, por ejemplo.

Es importante anotar que, en diciembre de 2021, el gobierno peruano anunció que impulsaría el "Programa Hambre Cero" a través del MIDIS, con el fin de "promover la seguridad alimentaria en el Perú y para el 2030 conseguir, (...) hambre cero en el país" en el marco del enfrentamiento de los impactos de la crisis sanitaria por COVID19 y en concordancia con la Agenda 2030, su ODS2 y el Acuerdo Nacional<sup>39</sup>. En enero de 2021, se promulgó la R.M. N° 013-2021-MIDIS<sup>40</sup> como "intervención temporal" y con los objetivos de contribuir a la reducción de brechas de inseguridad alimentaria:

*Artículo 1.- Creación y Finalidad de la Intervención Temporal  
"Hambre Cero"*

*Créase la Intervención Temporal "Hambre Cero" con la finalidad de contribuir en la reducción de brechas de inseguridad alimentaria de manera focalizada, diferenciada y gradual, en beneficio de la población del ámbito urbano y rural en situación de vulnerabilidad como resultado de la propagación del COVID-19.*

*Dicha intervención temporal es liderada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en estrecha coordinación y articulación con los diferentes sectores competentes y niveles de gobierno durante el año 2021, en el marco de sus competencias.*

**[R.M. N° 013-2021-MIDIS]**

En esa norma se dice que el Programa de se implementará de acuerdo "a los criterios de focalización contenidos en el Anexo que forma parte de resolución ministerial" sin embargo no ha sido posible en el momento de revisar este documento conocer ese anexo y si incluye a la población migrante, refugiada y solicitante de refugio.

**39.** Ver: <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2017/12/Presentation-Acuerdo-Nacional-FINAL.pptx.pdf>

**40.** Ver: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/crean-la-intervencion-temporal-hambre-cero-resolucion-ministerial-n-013-2021-midis-1921166-1>

## 6.1.2. Familias de refugiados y migrantes venezolanos no reciben canastas de víveres entregadas por gobiernos locales o subnacionales

El Decreto de Urgencia N°033-2020 también autorizó a los gobiernos locales la adquisición y distribución de productos de primera necesidad de la Canasta Básica Familiar. Según esta norma, la identificación de beneficiarios es una responsabilidad de cada municipalidad, siendo el marco referencial para ello el Mapa de Pobreza 2018, así como la información proporcionada por el MIDIS.

En la práctica, varias municipalidades condicionaron la entrega de estas canastas a que se tuviera un DNI. Esto se halla asociado, en parte, a que en los sistemas de información de las municipalidades no se tenga una identificación correcta de la población de refugiados y migrantes venezolanos residentes.

En Arequipa, la abogada Melissa Valdivia que actúa como Adjunta de DD.HH. de la Oficina Defensorial de Arequipa, refirió que en la ciudad de Arequipa ocurrió un solo caso denunciado, pero que eso no significaba que fuera el único.

*[Si han ocurrido] casos de algunas Municipalidades que han estado entregando las canastas con víveres, condicionándolas a tener un DNI. Evidentemente con el sólo hecho de decirte tienes que tener un DNI excluyen de forma sistemática a toda la población en situación de movilidad. Entonces, se han hecho. De hecho, sólo hemos tenido un caso, la exhortación a una Municipalidad en Arequipa y pues se solucionó, porque se verificó, o sea, un poquito tal vez de forma forzada, pero [se logró que en ese momento] el SISFOH evaluó que el hogar que estaba requiriendo. La señora que estaba haciendo la cola para recibir su canasta, hacía la cola porque (...) vivía en un estado de precariedad y de hecho ya estaba viviendo en el distrito como 2 años, entonces se procedió a entregarles la canasta. Sólo hemos tenido ese caso, pero nuevamente, Arequipa no es sólo la ciudad de Arequipa, tenemos 8 provincias, entonces seguramente en las demás provincias donde las Municipalidades han entregado, han excluido también a la población migrante. [FUNC\_15]*



### **6.1.3. Algunos NNA matriculados en instituciones educativas públicas no han recibido los alimentos del programa Qali Warma**

Sobre esta brecha, profundizaremos más adelante, en la sección de educación. Sin embargo, es importante anotar que el programa atiende a todos los niños y niñas de nivel inicial y primaria que estén matriculados en las instituciones educativas públicas sin distinción de nacionalidad y que la brecha se refiere más bien a la cantidad de raciones, lo que afecta por igual a todos los niños beneficiarios del programa sean peruanos o refugiados y refugiados y migrantes.

### **6.1.4. Limitada participación organizada de ciudadanos venezolanos en las ollas comunes**

Las iniciativas espontáneas que surgen a partir de la emergencia y necesidad de acceder a alimentos, a través de la conformación de ollas comunes, también son apoyadas por la Gerencia de Participación Vecinal de la Municipalidad Metropolitana de Lima a través de la identificación de la demanda de insumos alimenticios y el abastecimiento de los mismos, así como también de la asistencia y capacitación en habilidades organizativas para que estos proyectos sean sostenibles en el tiempo (ver Recuadro 1). De este modo, la población refugiada y migrante también cuenta con la posibilidad de emprender este tipo de estrategias, desde el punto de vista de que no existen restricciones normativas para ello, presentándose como una oportunidad para hacerle frente a los efectos de la crisis sanitaria. El mecanismo de solicitud de asistencia y apoyo de la olla común conformada es a través de la página web de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual puede ser atendida por la misma Municipalidad o por alguna otra institución privada. Las iniciativas que son identificadas son colocadas en un sistema de georreferenciación, para que cualquier institución pueda brindar el apoyo necesario a través de un programa de adopción de ollas.

Con la irrupción de la pandemia en el Perú, el Sistema de Riesgo de Desastres del INDECI tuvo una participación más activa en la conformación y apoyo de ollas comunes debido a la situación de emergencia que conllevó. El Gerente de Participación de la Municipalidad de Lima, Víctor Quinteros (FUNC\_13), indicó que es de suma importancia que INDECI establezca dos líneas estratégicas en el tema alimentario: actualmente, y la que viene funcionando con mayor regularidad, es la de tener alimentos para la población vulnerable; sin embargo, una segunda línea de acción es la de identificar, a través del sistema georreferenciado de ollas mencionado previamente, cuáles son las que demandan de mayor apoyo y

urgencia. Para el Sr. Quinteros, es de necesidad definir cuál debería ser el futuro de las ollas comunes, en el sentido de que, para algunos actores, como el MIDIS, estas pueden ser consideradas como potenciales comedores populares, mientras que para la Municipalidad de Lima, el abordaje se decanta porque se fortalezcan las capacidades organizativas de la ciudadanía para poder responder de manera efectiva a posibles amenazas o situaciones de emergencia a futuro. Esta disyuntiva basada en los diferentes enfoques de los actores involucrados debe responder la pregunta de si es que se espera que estas iniciativas terminen configurándose como parte de una política asistencialista o como una respuesta organizada frente a situaciones de riesgo.

Pese a que las restricciones para la conformación de estas iniciativas son técnicamente nulas, hasta la fecha no se ha identificado alguna olla que haya sido organizada por alguna comunidad o grupo organizado de refugiados y migrantes venezolanos en Lima Metropolitana, aunque sí existen beneficiarios en comedores populares y también familias que han recibido raciones a través de ollas conformadas por población local. Las restricciones identificadas trascienden del plano normativo; el Gerente de Participación Vecinal indicó que esto puede deberse a la atomización de la población refugiada y migrante venezolana en el territorio, el desconocimiento de este tipo de prácticas o estrategias de contención de situaciones de riesgo y la desconfianza o temor que pudiesen tener de emprender este tipo de iniciativas. En ese sentido, la superación de estas brechas debe basarse en el diseño de estrategias de comunicación efectivas que logren difundir el conocimiento sobre las posibilidades de conformación de ollas comunes entre la población venezolana, así como también sobre los requerimientos mínimos para ello y sus beneficios. Asimismo, diseñar mecanismos participativos que puedan también tomar en consideración otras prácticas de contención de las que puedan tener conocimiento a partir de las experiencias vividas en Venezuela.

## **Cuadro 11: Impactos más importantes de la crisis sanitaria en los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en el Perú – Protección social ante las violencias**

La Gerencia de Participación Vecinal de la Municipalidad Metropolitana de Lima, se encarga de dirigir las labores de promoción de iniciativas de la ciudadanía en Lima Metropolitana y Cercado de Lima y de canalizar las demandas y las problemáticas locales de la población; se trata de una instancia que articula las necesidades de la ciudadanía con las demás áreas de la Municipalidad encargadas de la ejecución de planes, acciones y estrategias orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población. Como representantes de la gestión metropolitana, buscan poner en el centro de sus acciones el respeto por la inclusión, y se espera que los servicios ofrecidos tengan el mayor alcance posible sin distinciones de ningún tipo. Bajo esa visión de desarrollo, se han realizado acciones que han incluido la participación de la población migrante y refugiada venezolana, y en general extranjera, residiendo en Lima.

En línea con ello, a inicios del presente año, y en el marco de las labores de la subgerencia de la juventud, adscrita a Participación Vecinal, se realizó el primer "Foro Metropolitano de jóvenes migrantes y refugiados", con la finalidad de recoger diversas inquietudes y expectativas de la población refugiada y migrante, e involucrarlos en el desarrollo local, particularmente en temas de seguridad ciudadana, inclusión, diversidad cultural y el acceso a oportunidades. Dicha iniciativa fue impulsada a través del apoyo de ONU-Hábitat, ACNUR, la Unión Europea, la OIM, OI y PNUD y se espera que todas estas voces y propuestas en torno a la problemática migratoria sean incluidas en la Estrategia Metropolitana de Juventudes y en el Plan de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana, instrumentos de gestión que hasta la fecha se encuentran en proceso de elaboración. En ese sentido, es la primera vez que se incluyen las demandas y las inquietudes de la población migrante y refugiada en la creación de estos instrumentos.

Una de las dificultades identificadas por el actual Gerente de Participación Vecinal, Víctor Quinteros para el desarrollo de acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población refugiada y migrante en Lima es la de acceder a información actualizada que pueda caracterizarla, así como tampoco existen sistemas de datos abiertos para desarrollar estas acciones con mayor efectividad. Actualmente, la Superintendencia Nacional de Migraciones es la institución que centraliza la información más actualizada sobre las características de la población refugiada y migrante venezolana en el Perú; sin embargo, el registro obtenido deja de lado a los que ingresaron de manera irregular o sin haber pasado por un puesto de control migratorio. Se deben diseñar mecanismos flexibles para el acceso a dicha información.

Desde el lado normativo, la ordenanza municipal de no discriminación, la cual también impacta en la población refugiada y migrante venezolana que reside en Lima Metropolitana, ha cumplido un rol significativo en el acceso a oportunidades y a los servicios ofrecidos por las instituciones públicas y privadas. Su incumplimiento, pues, acarrea sanciones económicas.

Actualmente, se espera que el Plan de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana, el cual entrará en vigencia en el año 2021, sea el instrumento de gestión que permita contribuir al desarrollo integral de la metrópoli de Lima; actualmente, se encuentra vigente aquel formulado para los años 2016 al 2021, el cual apuesta por la promoción de la competitividad de la producción, turismo, comercio y servicios; la consolidación de la articulación de los sistemas de transporte público masivo y rápido; la mejora en el acceso de la población vulnerable a los servicios públicos esenciales; entre otros aspectos. El objetivo del nuevo plan, el cual se encuentra en formulación, es incluir de manera transversal a las metas propuestas la problemática de la población refugiada y migrante venezolana y en general de la población extranjera.

Esta fuente de alternativas no solo es considerada para la realidad de Lima Metropolitana sino también para otros centros poblados y ciudades en los que las municipalidades podrían alcanzar un rol importante. En efecto, Angel María Manrique, jefe de la Oficina Defensorial de Arequipa (FUNC\_14), evaluando la situación y los casos que diariamente debía atender la Defensoría del Pueblo en esa región indicó que:

*[H]ay un tema de alimentación y el tema de la alimentación tiene que vincularse con el trabajo de Municipios y comedores populares. Allí, lamentablemente, de la supervisión que también hemos hecho en comedores, hay mucha falta de información en cuanto a los beneficiarios de esos comedores y sus formas de organizarse como comedor popular. O sea, ahí hay un punto que hay que revisar. [FUNC\_14].*

## 6.2. Educación

Las brechas de atención identificadas a través de los relatos y experiencias de los hogares de refugiados y migrantes (Instrumento 1) y de las explicaciones brindadas por las y los líderes y responsables de organizaciones y comunidades de refugiados y migrantes venezolanos (Instrumento 2) fueron las siguientes:

- Falta de vacantes en escuelas públicas
- Autoridades educativas solicitan documentos a padres de familia que no son necesarios para matricular a sus hijos en las IE
- Niños, niñas y adolescentes matriculados en IE no reciben raciones de Qali Warma
- Falta de recursos tecnológicos (tablets, computadoras, televisor) para llevar adelante educación remota
- Dificultades de miembros del hogar para realizar acompañamiento a menores en el proceso educativo a distancia
- Deserción escolar a causa de discriminación o bullying por nacionalidad, por parte de otros alumnos y autoridades
- Refugiados y migrantes con educación superior no logran insertarse en trabajos relacionados a las carreras que estudiaron

A ese listado deben agregarse las brechas, barreras y limitaciones advertidas por los funcionarios entrevistados. Algunas de esas /barreras/ limitaciones se refieren directamente a los rasgos de vulnerabilidad socioeconómica sufrida por la población refugiada y migrante (del ítem "h." al "l.") y otras son limitaciones de las políticas vigentes i) ante esa situación preexistente de vulnerabilidad o ante algunos problemas que demandan la formación de las personas a cargo (para modificar posturas ideológicas) o que requieren de reformas más importantes (por ejemplo, respecto a los sistemas de información necesarias para la planificación).

- Las circunstancias laborales y patrones de uso de tiempo (muchas veces de sobrevivencia) a los que están sujetos la mayoría de los refugiados y migrantes venezolanos limitan sus posibilidades de acceder a la información institucional-educativa y de hacer los trámites que pueden garantizar que los menores en sus hogares puedan acceder a la educación en las mejores condiciones posibles.
- Ocurren dificultades para adherir en el sistema educativo a NNA trabajadores, en particular en educación secundaria. En ese grupo también se encuentran los adolescentes venezolanos (debido a sus tipos de ocupaciones, horarios).
- La presencia sumamente móvil de familias de refugiados y migrantes venezolanos en distritos y provincias peruanos limita las posibilidades de una planificación completamente acertada (por ejemplo, respecto al número de vacantes).
- El desconocer la cantidad y ubicación de la subpoblación de NNA venezolanos que realizaron un ingreso no registrado en el territorio peruano limita que se realice una lectura cabal de las necesidades de atención y de la planificación necesaria para superar una brecha de acceso al servicio.
- Durante el año 2020, con la crisis sanitaria, se ha registrado un incremento de las deserciones escolares, sobre todo en Ed. Primaria.
- Algunas UGEL (Unidad de Gestión Educativa Local) tienen una capacidad operativa limitada ante una amplia área de cobertura (desafío territorial), sobre todo en provincias rurales, pero también en espacios periurbanos (en Lima Metropolitana la UGEL 06 se mencionó el caso de Lima Este: Ate, Chaclacayo, Cieneguilla, La Molina, Lurigancho y Santa Anita y el distrito de Pachacamac que forma parte de la UGEL 01).
- Especialistas de algunas UGEL (en el nivel local, diferentes regiones) aún continúan teniendo dificultades para distinguir las características de vulnerabilidad de la subpoblación de NNA venezolanos, y entonces para



actuar /implementar soluciones a los casos que les toque resolver.

- Los resultados concretos de la aplicación de normas de acceso son muchas veces interferidos por las posturas ideológicas individuales que los actores (directores, especialistas de UGEL) tengan respecto a la movilidad humana de ciudadanos venezolanos al Perú.
- Subsiste en muchos directores el temor de equivocarse los procedimientos de matrícula de NNA venezolanos, cuando eso ocurre prefieren no intervenir y envían a los padres por más documentos o a la UGEL, lo que demora matrículas y puede desalentar a los padres.
- La publicidad (campañas de información) de la propuesta de "Lima Aprende..." no alcanzó completamente a un sector de padres de familia refugiados y migrantes venezolanos que por sus circunstancias de trabajo y horarios no tienen tiempo para acceder a la información de tales campañas.
- El procedimiento de planificación del número de vacantes para el año escolar, así como las raciones para el Programa Qali Warma y el número de materiales educativos resulta poco flexible ya que se realiza tomando como base las estadísticas del año pasado, creando posibles situaciones de falta (o exceso) de vacantes y raciones en los espacios locales que están a cargo de las UGEL.
- Las bases de datos que se usan en el estado para poder planificar y que serían sumamente útiles para la planificación de la oferta educativa se encuentran dispersas, tienen diferentes formas de lectura y su accesibilidad es limitada, esto crea serias limitaciones para poder determinar la ubicación de donde se necesita ampliar servicios (incluidas las vacantes).
- La información sobre espacios y aulas (croquis) en las IEs a nivel nacional no está digitalizada, y no se encuentra disponible de forma sencilla y directa. Un sistema de ese tipo serviría de apoyo a los procedimientos de ampliación de horarios y vacantes donde sea necesario hacerlo.
- El "Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2016-2023", no considera una línea estratégica correspondiente a la atención de la población refugiada y migrante de NNA. Se entiende que el Plan fue elaborado cuando aún no se observaba la magnitud de la movilidad humana de refugiados y migrantes venezolanos, lo que indica cierto nivel de inadecuación a la realidad presente [Barrera no mencionada por entrevistado, pero derivada de las respuestas a una pregunta específica al respecto].

### **6.2.1. Falta de vacantes y otros servicios educativos en escuelas públicas, políticas diseñadas para resolverlas y problemas con los recursos para la planificación**

La información recogida con los instrumentos 1 y 2 hace notar que al menos durante el 2018 y 2019 ocurrieron momentos de déficit de vacantes en instituciones educativas públicas en ciudades como Lima, Trujillo y Arequipa<sup>41</sup>. Las entrevistas con funcionarios de la Dirección General de Gestión Descentralizada (DIGEGED) del Viceministerio de Gestión Institucional del MINEDU y con los funcionarios de la UGEL 02 de Lima Metropolitana (Independencia, Los Olivos, Rimac y San Martín de Porres) permitieron obtener información sobre las dimensiones de ese tipo de brecha y sobre otros factores que explican este problema.

De acuerdo a la información brindada por los funcionarios de la UGEL 02, en el año 2018, con la agudización de la crisis política y económica en Venezuela, el Perú ya albergaba a una proporción significativa de la población que había emigrado; este primer momento del proceso migratorio es denominado como “la primera ola” de flujos de movilidad de ciudadanos venezolanos; este choque demográfico representó un desafío político y social, en tanto que los servicios públicos debían responder de manera efectiva ante este fenómeno. Ante la velocidad de la movilidad humana venezolana al Perú, el sistema educativo respondió con serias limitaciones en un inicio. De este modo, la principal brecha identificada a inicios del proceso fue la de poder garantizar vacantes en las instituciones educativas a niños, niñas y adolescentes de familias de nacionalidad venezolana. La respuesta del Ministerio de Educación, en coordinación con las UGEL, fue la de aumentar la oferta educativa a través de la ampliación de horarios escolares sobre todo en Lima Metropolitana, esta ampliación de vacantes sirvió tanto para niños peruanos no matriculados como para la población de refugiados y migrantes venezolanos (la evaluación de este influjo fue una de las consideraciones centrales para el diseño de esta estrategia). Esa estrategia (en Lima Metropolitana) se dio a través de la estrategia “Lima Aprende, ni un niño sin estudiar”. Con la emergencia sanitaria decretada ante el brote de COVID-19 en el Perú, la brecha relacionada a las dificultades de acceder a una vacante se agravó debido a los traslados de instituciones privadas a públicas ante las imposibilidades de pagar las pensiones por parte de las familias, debido al impacto de la crisis en el empleo y los ingresos.

**41.** Por otro lado, es importante decir que, todos los informantes que describieron ese tipo de brecha en esas ciudades al final reportaron que las direcciones regionales o unidades de gestión educativa local (UGEL) llegaron a solucionar estos problemas.

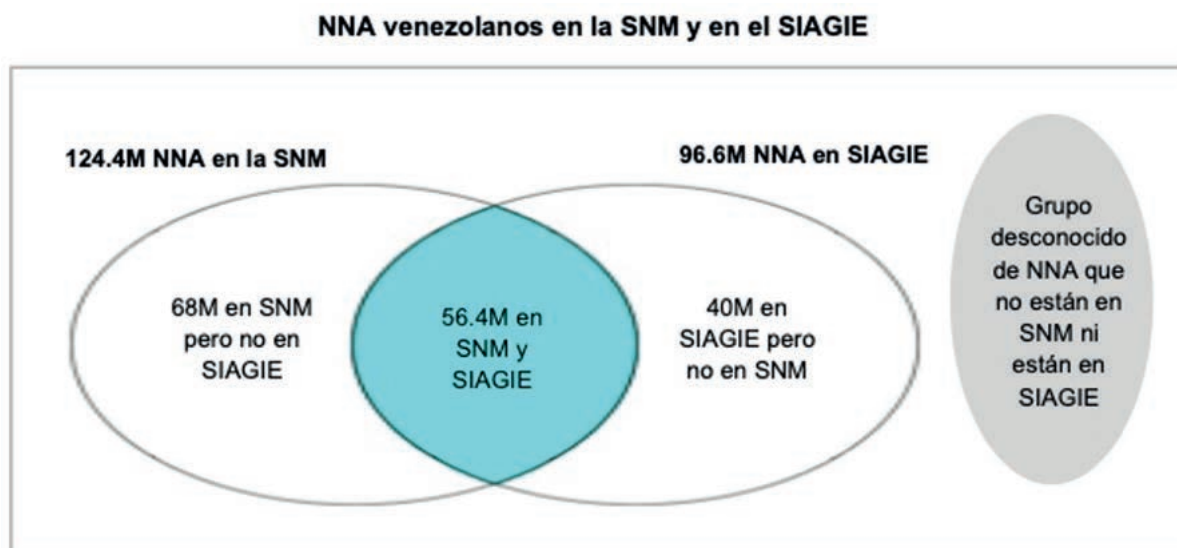
Si bien esta estrategia ha funcionado adecuadamente y si bien el sistema educativo peruano ha tenido una importante capacidad de “absorción” de matrícula de los estudiantes venezolanos, las dimensiones de la brecha que aun preocupa al equipo de la DIGEGED, estaría en el orden de los 65 mil- 68 estudiantes, o al menos esta cifra es la que se obtuvo por parte de la Unidad de Estadística del MINEDU como aproximación luego de realizar un “análisis nominal” cruzando los nombres de los NNA registrados en la Superintendencia Nacional de Migraciones (SNM) con los nombres de los NNA matriculados en las IEs según el SIAGIE (Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa) del MINEDU (sistema de matrícula).

*Nosotros hicimos un análisis con la unidad de estadística del Ministerio de Educación y hemos encontrado, importando [registros] como de 65 mil estudiantes, bueno niños, niñas y adolescentes que están en la base de datos de la Superintendencia de Migraciones, son venezolanos pero no están en nuestras escuelas, entonces por lo menos tenemos una brecha de 65 mil niños, niñas y adolescentes venezolanos que están fuera de la escuela, por otro lado tenemos también un grupo de estudiantes, fuerte, que están en nuestras escuelas y no están en la base de la superintendencia, entonces eso también nos muestra que no todos los estudiantes que tenemos en nuestras escuelas han pasado por un paso fronterizo regular y aparecen. [FUNC\_5<sup>42</sup>]*

Según ese análisis nominal, la evaluación es que de los 124,400 NNA venezolanos registrados en el SNM hasta julio de 2020, solo 56,400 estarían registrados en el SIAGIE, quedando una brecha de 68,000 NNA registrados en la SNM, pero no en el SIAGIE. Además, existe un grupo muy importante, de alrededor de 40,000 NNA venezolanos que están matriculados en IEs, registrados en el SIAGIE del MINEDU, pero que no están en los registros de la SNM. En total, a nivel nacional el sistema educativo peruano tendría matriculados a 96,600 NNA durante este año. Ese análisis de aproximación no se olvida de indicar que hay también un grupo (de tamaño desconocido) de NNA no están registrados ni en la SNM ni en el SIAGIE (ver Gráfico 3).

**42.** Ver códigos de entrevista.

### Gráfico 3: Niños, Niñas y Adolescentes venezolanos en la SNM y en el SIAGIE



**Fuente:** Información facilitada por la DIGEGED al equipo de investigación.

En este caso, como en el caso de mayoría de brechas de este sector, si hay políticas destinadas a solucionar estas dificultades. En el caso de Lima Metropolitana, la circunscripción donde se concentra la mayor parte de la población de refugiados y migrantes venezolanos, desde 2019 se viene implementando la estrategia "Lima Aprende ...". En las otras regiones, no se tiene un plan especial similar a "Lima Aprende...", pero si ha ocurrido un nivel importante de absorción de matrícula. En el año 2021, la estrategia de ampliación de vacantes será nacional y está siendo diseñada sobre la base del "Programa Excepcional de Matrícula" implementado este año con la finalidad de resolver los problemas adicionales de falta de vacantes que trajo la crisis sanitaria, el que a su vez fue diseñado tomando como ejemplos muchos de los procedimientos de "Lima Aprende ..." (FUNC\_5). "Lima Aprende seguirá realizándose, pero ya como parte integrada de las actividades de la Dirección Regional de Lima (DREL) y ya no tendrá la línea estratégica de ampliación de vacantes, como lo tuvo en sus versiones de 2019 y de 2020, dado que ese tipo actividades serán llevados a cabo por la mencionada estrategia nacional de acceso (ver Recuadro 2).

Primero, detallemos el caso de Lima Metropolitana. Por un lado, desde la DIGEGED del MINEDU, la evaluación es que en el 2021 ya no se tendría necesidad de aplicar el componente de apertura de vacantes adicionales en la versión de "Lima Aprende" del 2021 porque "las normas del sector" en este momento ya permitirían "atender a la población sin discriminar ningún tipo de nacionalidad". Para ello existe, según la gerente de proyectos Angie Zevallos de la DIGEGED, el "Programa de Acceso"

que además de la creación de vacantes necesarias, tiene como objetivos “la movilización por la continuidad educativa y el retorno a la escuela [desde octubre, 2020]”. Este es un programa transversal coordinado entre 04 oficinas del MINEDU, entre ellas la DIGEGED. Además, en este momento (o hasta la semana del 9 al 13 de noviembre de 2020), según nos explicaron los funcionarios de la DIGEGED, las acciones planteadas para enfrentar la movilidad de estudiantes de colegios privados a colegios públicos durante la crisis sanitaria (implementadas por la gestión del Ministro M. Benavides) habrían dado lugar al “Proceso excepcional de matrícula” una estrategia que persistiría en el 2021 y que también serviría para resolver el problema de vacantes insuficientes en general, incluidos los problemas de vacantes para estudiantes que son migrantes internacionales. Esto es lo que se nos explicó en nuestra entrevista con funcionarios de la DIGEGED:

*[U]na de las cosas más fuertes que ha tenido Lima Aprende ha sido la apertura de vacantes adicionales que en Lima Metropolitana nunca alcanzaba. Y esta estrategia lo hemos hecho el año pasado, la hemos vuelto hacer este año, hemos vuelto a abrir vacantes este año, vacantes adicionales a las que ya habíamos abierto el año pasado y luego en el mes de mayo cuando empieza la pandemia, empieza una estrategia central del Ministerio y nacional, que se llamó el Proceso excepcional de matrícula y ese proceso excepcional de matrícula también abrió vacantes y también abrió vacantes en Lima Metropolitana. Y es muy probable que tengamos que hacer algo parecido a eso para el 2021. Entonces, ese capítulo, si queremos llamar así, de Lima Aprende que habría vacantes, que era una parte súper fuerte, súper potente, ya Lima Aprende para el 2021 ya no la tiene. Ya no la tiene que manejar ese proyecto, sino el proyecto descentralizado del Minedu. [FUNC\_5].*

Como comprobación de que esta sería una forma adecuada de resolver la carencia de vacantes al menos durante el siguiente año, se nos presentó como evidencia el alta “absorción” de estudiantes migrantes que habría ocurrido durante el 2020: 50,000 estudiantes venezolanos matriculados.

*Sin embargo, no necesitamos una estrategia como Lima Aprende para atender a la población venezolana. Y aquí te voy a dar como un ejemplo super directo ¿no? El año pasado Lima Aprende abre vacantes en mayo para iniciar un año escolar paralelo en el mes de junio en 113 instituciones educativas de inicial y primaria, se abrieron 10 mil vacantes, se cubrieron cerca de seis mil, fue un gran reto cubrir las vacantes. No era muy normal abrir un año escolar en el mes de junio, entonces también como que a las familias les costó un poco entenderlo. Y de las 6 mil vacantes que se ofrecieron, 3 mil*



*fueron para población venezolana en Lima Aprende, en las aulas Lima Aprende. Sin embargo, si nosotros miramos Lima Metropolitana en su totalidad, el año pasado hemos atendido a 50 mil venezolanos en Lima. Entonces, no necesitamos de una estrategia para atender a la población venezolana, las normas del sector ya te permiten atender a la población sin discriminar ningún tipo de nacionalidad [FUNC\_5].*

Entonces preliminarmente se podría inferir que como resultado de la estrategia nacional del “Proceso excepcional de matrícula” pero también por i). las acciones de nivel local de las UGEL, que han llevado a cabo acciones de “búsqueda” de estudiantes no matriculados (en la UGEL 02 de la Dirección Regional de Lima Metropolitana<sup>43</sup> por ejemplo, se han realizado estas acciones<sup>44</sup>, FUNC\_7) y ii). debido a las acciones individuales de los padres que buscan soluciones y entonces también intervienen modificando la realidad, al final, en el caso de Lima, se ha obtenido una “absorción” importante de estudiantes migrantes.

Otras indagaciones de la DIGEGED permitirían llegar a una conclusión similar y es que en esta dirección se ha tomado atención a las transformaciones o posibles cambios motivados por el alto influjo de NNA refugiados y migrantes, y también se ha tomado atención a estudiar la movilidad de NNA peruanos migrantes internos, todo esto con el objetivo de planificar la atención en cuanto a oferta educativa (vacantes) tomando en consideración las necesidades reales de demanda. Por ello, últimamente se realizó el “Diagnóstico del estado de la atención en IIEE a migrantes a nivel nacional y en regiones priorizadas en el 2020”. Ernesto Riveros (FUNC\_6), nos explicó que:

*[Se ha levantado] información, primero cuantitativa y luego cualitativa, respecto a la atención de los migrantes en general, porque no se ha tocado mucho el tema, digamos de manera institucional, el tema de la inmigración interna que es algo que existe desde hace un montón de años, pero al menos no hay información al respecto sobre los flujos migratorios internos, de externos sabemos. Pero sí, lo que se encontró en el primer análisis más o menos... se tomaron cuatro cortes de la matrícula, a fines del 2017, a fines del 2018, a fines del 2019, y hasta la fecha que teníamos en ese momento que era agosto de este año para analizar cómo se había movido la población nacional dentro del territorio. Entonces una de las cosas que encontramos es que hay algunas regiones que son*

**43.** UGEL 2 Lima: Rimac, Independencia, Los Olivos y SMP.

**44.** En muchos casos en esta UGEL se ha descrito, programas de apoyo de parte de UNICEF.

*“superavitarias” y hay otras que son “deficitarias”, por darles un nombre. Entonces, por ejemplo, Loreto es una región que a pesar de que nacen cierto grupo de niños ahí, terminan yéndose a otras regiones, Puno también, Cajamarca también, Huancavelica también y Huánuco también. Son las consideradas deficitarias, según el análisis que hice ¿no? Tienen muchos menos niños de los que deberían porque se van a otras regiones, y esto se contrasta con las regiones superavitarias que podrían, que son Lima provincias, Lima Metropolitana, Ica y San Martín, que este último yo no lo esperaba. Entonces, hay flujos migratorios que han estado ocurriendo durante los últimos... de verdad siempre, pero este análisis cubre desde el 2017. [FUNC\_6]*

Por otro lado, en las regiones, en la misma línea de lo explicado líneas arriba, la situación de la matrícula de NNA venezolanos en EBR se ha incrementado consistentemente entre 2017 y 2020, y es alta en una cantidad importante de provincias. En el mencionado “Diagnóstico del estado de la atención en IIEE a migrantes ...”, con datos del SIAGIE (Sistema de Información de Apoyo a la Institución Educativa) se hace el análisis territorial por provincia de la cantidad de estudiantes venezolanos matriculados, encontrándose que en el año 2020 (con datos subestimados según el especialista a cargo, FUNC\_6) los menores venezolanos se encontraban en casi todas las provincias costeñas del Perú, con márgenes menores de concentración en las provincias de Moquegua, así como en la provincia de Maynas en Loreto, en Coronel Portillo (Ucayali) y en las provincias huanuqueñas cercanas a Ucayali y en Tahuamanú (Madre de Dios) (ver mapas expuestos en la entrevistas con especialistas de la DIGEGED, Fotos 1 y 2, en la sección de Anexos).

Por lo demás, los hallazgos del “Diagnóstico...”, hacen notar que se trata de matrículas en instituciones educativas urbanas y que la escala adecuada para evaluar ese tipo de brechas es provincial y hasta distrital antes que regional ya que la movilidad intra- regional e inter- regional de los estudiantes tanto venezolanos como peruanos (movilidad humana interna) parecen desactivar un poco la eficacia de la expansión de vacantes en provincias específicas, porque la alta movilidad que antes de la crisis sanitaria ya era un rasgo de la realidad educativa de los estudiantes venezolanos así como de estudiantes peruanos se habría incrementado. En consecuencia, la mayor dificultad podría consistir en la poca flexibilidad para reaccionar a los cambios de residencia de los estudiantes tanto venezolanos como peruanos que aún es una problemática para resolver en el sistema educativo peruano.

Es pertinente aquí añadir la información y reflexiones de dos de los especialistas que entrevistamos en la UGEL 02 de Lima Metropolitana (FUNC\_7 y FUNC\_8). Para

ellas (las profesoras Elizabeth Chuquin Martínez de Díaz y Gady Canaviri), uno de los mayores problemas tiene que ver con la poca flexibilidad o margen de maniobra que se tiene en sus ámbitos de actividad en la UGEL, para afrontar las situaciones en las que las vacantes faltan y también para redistribuir ese recurso cuando en alguna ubicación, estas vacantes “sobran” o no son tomadas. Como explicamos más arriba, la movilidad intensa, en este caso, interdistrital, es uno de los factores que agudiza esa dificultad y que impediría tener un número aproximadamente “correcto” de vacantes. Este año, durante la crisis sanitaria, ese problema se incrementó a causa de los traslados desde colegios privados, pero preexistía a este momento ya que el número de vacantes se presupuesta y planifica de acuerdo a las estadísticas del año anterior y entonces en el año en que se usan esas vacantes hay un amplio margen problemático, sobre todo en los distritos de mayor crecimiento poblacional.

Asociado al problema de la poca flexibilidad para planificar vacantes<sup>45</sup> y a las serias dificultades para planificar la cantidad adecuada de recursos y para determinar la ubicación de donde se necesita ampliar servicios está un gran problema de disponibilidad oportuna y dinámica de datos y registros de NNA y registros. Esta es la respuesta que obtuvimos al consultar por el “Padrón Nominal de Niños” del “MEF – MINSA– RENIEC”<sup>46</sup> y si éste contaba entre sus registros a niños venezolanos. Como se sabe este padrón es una herramienta que se utilizaba (al menos en 2017) para la planificación de los servicios de Educación Inicial:

*Tenemos bases de datos dispersas, por ahí, por allá, con diferentes formas de lectura y no tenemos un, digamos, un pool de datos en donde tengamos toda la información. A la fecha el Minedu no cuenta con esa información. A inicios de año sé que se intentó hacer una mesa intersectorial entre MIDIS, el MIMP, el MINEDU con el MINSA para pedirles un acceso, un datamark acerca de esa información. O sea, poder acceder directamente, porque antes se lo enviaban como corte y ya, pero con la pandemia se cayó. Y años anteriores, el último corte [del Padrón de niños] que tienen es del 2018, me parece<sup>47</sup>. No es una información con la que podamos contar, el proceso de solicitud de información de esa data es complejo, es formal, y a veces demora y no se logra. Incluso la misma Dirección de Educación Inicial comentaba en una reunión que yo tuve con ellos que no tenían acceso a información hace varios meses, años, y que*

**45.** Y también los recursos de alimentos del Programa Qali Warma.

**46.** <https://padronnominal.reniec.gob.pe/padronweb/acerca.html>

**47.** Al parecer es así, según esta información: <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/minsa-padron-nominal-ni%C3%B1os>

*ese proceso que les comenté este año no se dio. Entonces, en general, el acceso, la arquitectura del manejo de los datos en el Estado es... le falta mucho, todavía tenemos que estar pidiendo con documento información nominal que nos retrasan los procesos. pero esa información específica no tengo claro si incluyen a los migrantes venezolanos, no la tenemos, así que eso es lo que creo que podemos responder al respecto [FUNC\_6]*

Por otro lado, ya se ha mencionado que el desconocer la cantidad y ubicación de la subpoblación de NNA venezolanos que realizaron un ingreso no registrado en el territorio peruano limita que se realice una lectura cabal de todas las insuficiencias de atención y de la planificación necesaria para superar una brecha de acceso al servicio. Los funcionarios de la DIGEGE mencionaron en la entrevista que esperaban que la nueva disposición de regularización (se referían al D.S. 010-2020-IN que “aprueba medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras”), pudiera resolver este problema (FUNC\_6), como veremos en otra sección de este documento, esa disposición de regularización no tendría el impacto suficiente como para solucionar ese problema, además a la fecha, aún no se ha reglamentado.

Respecto a los sistemas de información que serían soporte de una mejor planificación que permitiría ofrecer las vacantes y servicios educativos de una manera que corresponda mejor a la realidad, se mencionó que otra de las limitaciones es que la información sobre espacios y aulas (croquis) en las IEs a nivel nacional no está digitalizada, y no se encuentra disponible de forma sencilla y directa (FUNC\_6). Un sistema de ese tipo serviría de apoyo a los procedimientos de ampliación de horarios y vacantes donde sea necesario hacerlo.

En conclusión, respecto a la barrera de falta de matrículas en instituciones educativas públicas en EBR que estén disponibles para NNA refugiados y migrantes venezolanos, así como a los servicios educativos que esa matrícula conlleva, existe en la actualidad una estrategia nacional a cargo del Proyecto descentralizado el MINEDU, como parte del Programa Presupuestal de Acceso que ahora es implementado por el Viceministerio de Gestión Institucional, específicamente por la DIGEGED con la que se podría llevar a administrar el problema al menos durante el año 2021 (las acciones del actual “Programa Excepcional de Matrícula” surgido durante la crisis sanitaria es parte de las acciones que ocurrieron en ese marco). Esa estrategia, la que está vigente, debe ser evaluada en su momento y ajustada de acuerdo con esa evaluación para el diseño de la estrategia para el 2021. La DIGEGED, parece estar en el camino que lleva hacia eso, pero tiene dificultades para acceder a los sistemas de información que podrían ser soporte de una mejor planificación (las bases de datos que otros organismos tienen sobre el número y ubicación de los NNA venezolanos y peruanos, están dispersas y

desde el MINEDU no se puede acceder con facilidad a estas). Se hace necesario además calibrar la forma de actuación ante la movilidad intensa de las familias de refugiados y migrantes venezolanos y conocer de forma consistente sobre el número y ubicación de NNA que no han ingresado de forma regular al territorio peruano.



## Recuadro 2: La estrategia “Lima Aprende, ni un niño sin estudiar”

### La estrategia Lima Aprende de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM):

En el año 2018, la DRELM realizó un monitoreo de escuelas, en el que se identificó que había un número significativo de estudiantes venezolanos que se encontraba cursando estudios en instituciones públicas de Lima Metropolitana. Asimismo, de acuerdo con los datos de la ENPOVE, también era posible encontrar a una gran proporción de niñas, niños y adolescentes en edad escolar que no estaban matriculados en algún programa de educación; en ese sentido, la DRELM inicia una serie de acciones para atender las necesidades y demandas educativas de la población refugiada y migrante de Venezuela, y en líneas generales, a todos aquellos que se encontraban fuera del sistema educativo.

De este modo, en el año 2019 se lanzó el plan Lima Aprende, ni un niño sin estudiar, con los siguientes objetivos estratégicos: la incorporación de niños que estuvieran fuera del sistema educativo (tanto migrantes extranjeros como nacionales), la gestión de aprendizajes y la prevención de cualquier tipo de discriminación. Mediante el cruce de información de la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE) (corte para el 2018), se logró estimar una brecha de 14 mil niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados venezolanos que no asistían a la escuela, de los cuales 10 mil correspondían a los niveles de inicial y primaria. La estrategia logró crear 10 mil vacantes en 113 instituciones educativas de Lima Metropolitana; la incorporación de las escuelas al programa fue voluntaria y fue el resultado de un proceso de focalización y consulta con las escuelas que fue realizado de la mano de las Unidades de Gestión Educativo (UGEL), (Alcázar y Balarin 2020). Así, de acuerdo a datos de Equilibrium CenDe, en junio del presente año el 84% de aquellos encuestados del área urbana nacional con hijos en edad escolar había matriculado a sus hijos en la escuela, evidenciándose de este modo una mejora con respecto a la información de años anteriores en cuanto a cobertura educativa. Cabe destacar que, con la irrupción de la crisis sanitaria y la cancelación de clases presenciales, alrededor de un 80% de los encuestados declaró que sus hijas o hijos están estudiando a través de la educación a distancia a través del programa Aprendo en Casa, mientras que el porcentaje restante indica no contar con los medios necesarios o con información para acceder a educación a distancia (Alcázar y Balarin 2020).

Se hace evidente, así, el impacto de la estrategia llevada a cabo por la DRELM en el acceso al sistema educativo de la población refugiada y migrante venezolana. Según el estudio citado (Alcázar y Balarin, 2020), si bien ese objetivo se ha cumplido, aun se observan ciertas limitaciones. Una de ellas sería la priorización del componente de acceso, lo que podría dejar de lado en el tiempo los demás objetivos de la estrategia; si bien la incorporación de la población al sistema educativo es la condición necesaria para poder alcanzar las demás metas involucradas en el plan, también es vital que se alcancen los niveles de aprendizaje y que se lleve a cabo una integración efectiva de la población en las comunidades de acogida; por otro lado, también existe la necesidad de sensibilizar y brindar la orientación e información necesaria sobre las condiciones mínimas e indispensables para incorporar a la población en edad escolar al sistema educativo, para así frenar y dejar sin espacio las prácticas discrecionales de las autoridades de las instituciones educativas, las cuales muchas veces se basan en prejuicios, para que de este modo las familias refugiadas y migrantes venezolanas en el Perú, en base a protocolos transparentes, tengan los incentivos para realizar los procedimientos necesarios para incorporar a sus hijos o hijas al sistema educativo peruano.

## 6.2.2. Qali Warma no tiene cobertura total entre NNA en general, tampoco entre venezolanos

Muchos de los factores que intervienen en cuanto a la planificación del número de vacantes que deben ser considerados en cada UGEL y cada IE intervienen también en el caso de la brecha según la cual un conjunto importante de niños, niñas y adolescentes venezolanos no reciben raciones de Qali Warma, al igual que los NNA peruanos. Ambos grupos estarían igualmente afectados. Es el caso de la planificación guiada por estadísticas del año anterior y con ello de la poca flexibilidad para cubrir la demanda real, según la Coordinadora de soporte, tutoría y orientación social de la UGEL 02 de Lima (Profesora Elizabeth Chuquin):

*De igual forma el tema de acceso a los programas de Qali Warma como les decía, las instituciones trabajan con datas que terminan en un año, si yo tengo ahora por ejemplo cien matriculados que voy terminando para este año en esta institución educativa, para el próximo año esa data me sirve para la distribución de los alimentos o la distribución de los materiales educativos. Entonces, al tener el incremento de alumnos, el traslado de alumnos, el ingreso de nuevos alumnos, muchos de ellos se quedan sin este acceso directamente. Yo sé que las instituciones sortean o como se dice, buscan soluciones, pero en sí tener una reserva o tener un sistema de cómo trabajar en este caso, todavía el mismo sistema educativo netamente es frío, o sea esto es lo que tengo y esto es lo que te doy, entonces ya la escuela genera sus propias estrategias para hacer el compartir, para hacer la socialización o el establecer estrategias que favorezcan al menor y no tengamos esta vulneración de derechos directamente. [FUNC\_7]*

En la configuración de esta brecha también actúan los problemas para ubicar dónde se deben enviar los recursos que tiene que ver con las limitaciones de los sistemas de información. En la UGEL 02 ocurrió un déficit de este tipo y además con la pandemia las primeras entregas del Programa se han realizado solo desde junio. La señora Mary Montez (FUNC\_10), trabajadora social responsable de la coordinación del “Programa de alimentación escolar” de la UGEL 02, nos explicó que:

*[L]amentablemente el programa de alimentación escolar no atiende al 100% de los niños, ese es el gran problema, el programa aduce que es por falta de presupuesto, eso nos lo ha dicho en reunión de directores de UGEL, en la reunión de la dirección de educación de Lima Metropolitana, es más, en este año con el problema de la pandemia, inicialmente en el mes de marzo ya teníamos la programación de la entrega de los productos, en este caso de la leche, el bebible y el componente sólido pero por la pandemia, por la emergencia lamentablemente se suspende la entrega, la distribución y se retoma en el mes de junio. [FUNC\_10]*

Las UGEL suelen buscar soluciones locales si es que se enfrentan a la situación de que alimentos de Qali Warma sean insuficientes para la cantidad de niños en su jurisdicción, pero por los rasgos de la pandemia, ese tipo de soluciones (redistribución) se han tornado difíciles de aplicar. De esta forma, si antes se podía lograr cierta redistribución de los alimentos preparándose los alimentos en las escuelas, este año, esa distribución se ha hecho más difícil. Según la coordinadora del programa en la UGEL, los directores no podían asumir la preparación de los paquetes de alimentos a granel que les iba a enviar Qali Warma porque esto suponía que las 05 personas a cargo de esta tarea en cada IE debían haberse realizado las pruebas para identificar contagio por COVID-19 y no se sabía qué institución asumiría este costo, por esa razón solicitaron que se enviaran los alimentos en packs para ser distribuidos directamente a los padres. Esto impidió hacer una redistribución de los elementos de los packs. En la actualidad si hay déficit, se distribuyen los packs solo entre los padres que llegan primero o alcanzan.

*Inicialmente el programa nos plantea entregar en granel a las instituciones educativas para que cada director pueda entregar estos productos, entonces en realidad ninguna institución tampoco desde la UGEL aceptamos esa propuesta de que el director tenga que preparar las bolsas para cada niño, sobre todo en una pandemia. Principalmente porque el comité de alimentación escolar, ¿quién asumía el costo de la evaluación de cada uno, evaluación médica del comité de alimentación escolar? Estos cinco componentes del programa del comité ¿están infectados o están en óptimas condiciones de salud?, ¿quién asumía ese costo de la atención? Entonces en realidad no aceptamos y como UGEL, nuestra UGEL propuso que se entreguen los alimentos en pack, sellados, para que cada director entregue la bolsa a cada beneficiado y esa nuestra*

**48.** Se refiere al CAE de cada IE formado por 05 miembros: el/la directora/a de la IE, un representante de los docentes, 03 padres de familia y 01 representante del personal administrativo.

*propuesta fue recepcionada por el programa y se nos atiende a partir de ese momento con las bolsas selladas en pack. (...) aquí no hay discriminación a ningún beneficiario, lamentablemente el programa no nos ha atendido con incremento, es a nivel de Lima y Callao, ese el problema de los directores y nosotros [UGEL 02]. Claro, el programa dice no, que abran la bolsa, pero ¿cómo? y los directores no aceptan eso porque los padres de familia no aceptan también.*

*(...)*

*Entonces qué hacen los directores, se convocan a los padres de familia, los padres van, con el distanciamiento, con todos los protocolos tanto en la recepción, el CAE también cumple un protocolo estricto y los padres de familia van, hacen su cola y se les entrega, hasta donde alcance el producto, es así. Es a nivel de todas las UGEL, lamentablemente no tenemos, no nos han atendido con incremento. El programa emitió tres oficios, en mayo, junio y agosto, que los directores envíen la solicitud de incremento, incluso la UGEL solicitó, pero sin embargo no nos atendieron, a ninguna UGEL, cuál es el problema, la falta de presupuesto y el gran problema creo que hemos tenido a nivel de Lima y Callao, de todos los colegios es el traslado masivo que se ha dado de los colegios privados a los estatales, es eso el gran problema. El problema no está en lo directores, no hay discriminación, no se está discriminando a ningún alumno.*  
*[FUNC\_10]*

### 6.2.3. Documentación y matrícula. Problemas y soluciones en las instituciones educativas públicas

Una de las barreras de acceso a los servicios educativos ocurre cuando las autoridades educativas al desconocer los procedimientos de matrícula de NNA extranjeros, prefieren no intervenir o tienen miedo de errar en algún procedimiento y envían a los padres o tutores por más documentos o a la UGEL a cargo, lo que demora matrículas y puede desalentar a los padres. Las dudas se originan cuando los padres o tutores (responsables de la matrícula de los menores de 18 años) tienen distintos tipos de documentos de identidad o cuando los NNA o los jóvenes o adultos que quieren estudiar tengan de la misma forma distintos tipos de documentos o en ocasiones no los tengan.

El MINEDU ha venido resolviendo este tipo de problemas con la elaboración de normas de matrícula que cada vez aclaran más este panorama. En el caso de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (pero es posible que en otras direcciones regionales también ocurra) se ha venido informando a los directores al respecto con la elaboración y difusión de unas "Orientaciones..." del uso de esta norma, ayudando así al mejor entendimiento o aclarando las posibles dificultades que una norma de muchos contenidos pudiera acarrear. En realidad, ya se han promulgado dos normas de matrícula (sucesivas) que han tenido el objetivo de solucionar estos problemas.

Primero, se dio la "R.M. N° 665-2018-MINEDU" que aprobó una nueva (derogó a una norma similar del 2007) norma técnica denominada "Norma que regula la matrícula escolar y traslado en las instituciones educativas y programas de Educación Básica". En esta norma en la sección de "Condiciones de matrícula" se dice que:

*"El padre o madre, tutor, curador o apoderado puede presentar su DNI u otro documento que acredite dicha condición. En otros casos, es posible presentar una Carta Poder simple firmada por el padre, madre, tutor o curador o apoderado; o una Declaración Jurada del propio declarante"*

Y que para la matrícula, un NNA, joven o adulto acreditan sus datos personales con: "(...) copia simple del DNI, o Partida de Nacimiento o Pasaporte u otro documento de identidad reconocido por las autoridades migratorias competentes..." y más aún que:

*"La falta de dichos documentos no es impedimento para la matrícula, previa presentación de una declaración jurada del"*



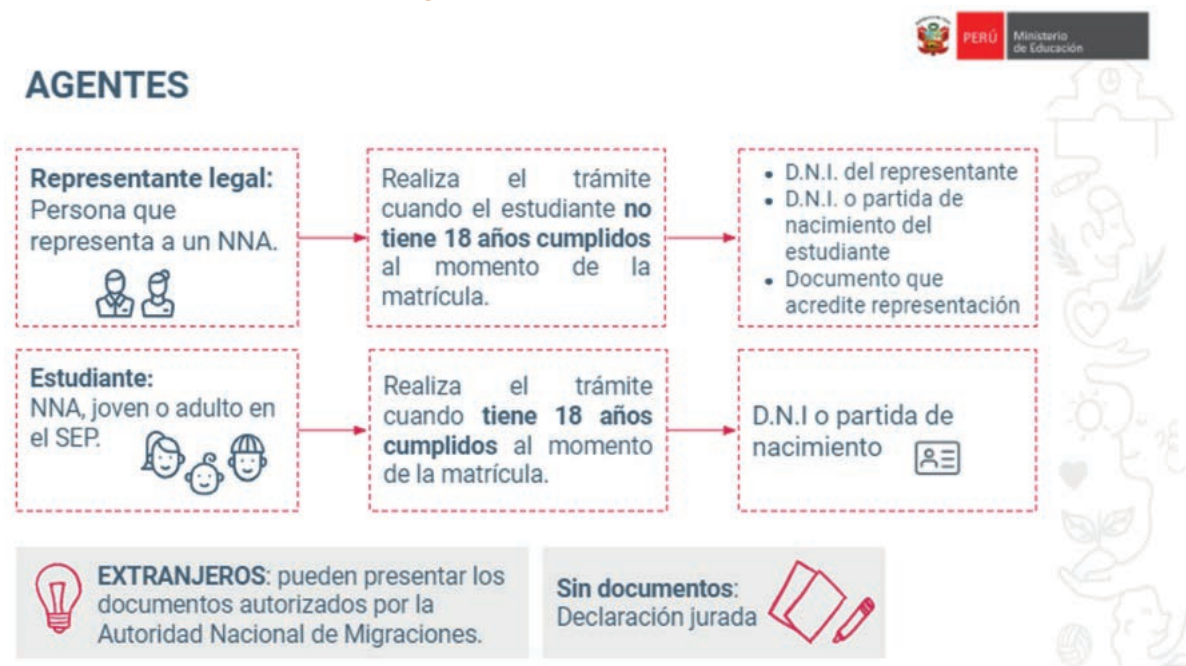
*padre, madre, tutor, curador o apoderado o su representante acreditado, o del mayor de edad, sobre la veracidad de los datos”*

En concordancia con esa norma en Lima Metropolitana al inicio de este año se distribuyó a todas la UGEL el “Informe N° 15 - 2020-MINEDU/VMGI-DRELM-OSSE-ECBI” de fecha 22 de enero de 2020 que indica en su estipulación 2.18, que:

*“(2.18) De manera adicional, la prueba de ubicación, regulada en la Resolución Viceministerial N° 025-2019-MINEDU en su numeral 7.5, indica que es el reconocimiento oficial de los aprendizajes alcanzados o logrados independientemente y que no cuentan con los requisitos necesarios para la convalidación ni revalidación. También comprende a los estudiantes provenientes del extranjero que no cuenten con los documentos requeridos para la convalidación o revalidación de estudios. Por lo tanto, los menores nacionales y extranjeros que no tengan documentos en los que indique el logro de sus aprendizajes, el director de IE pública es el único responsable de autorizar la evaluación de ubicación y encarga el proceso a la Comisión de Calidad, Innovación y Aprendizajes.”*

Segundo, también este año, se ha diseñado una nueva norma de matrícula, la “R.M. N° 447-2020 del 4 de noviembre de 2020 con similares estipulaciones:

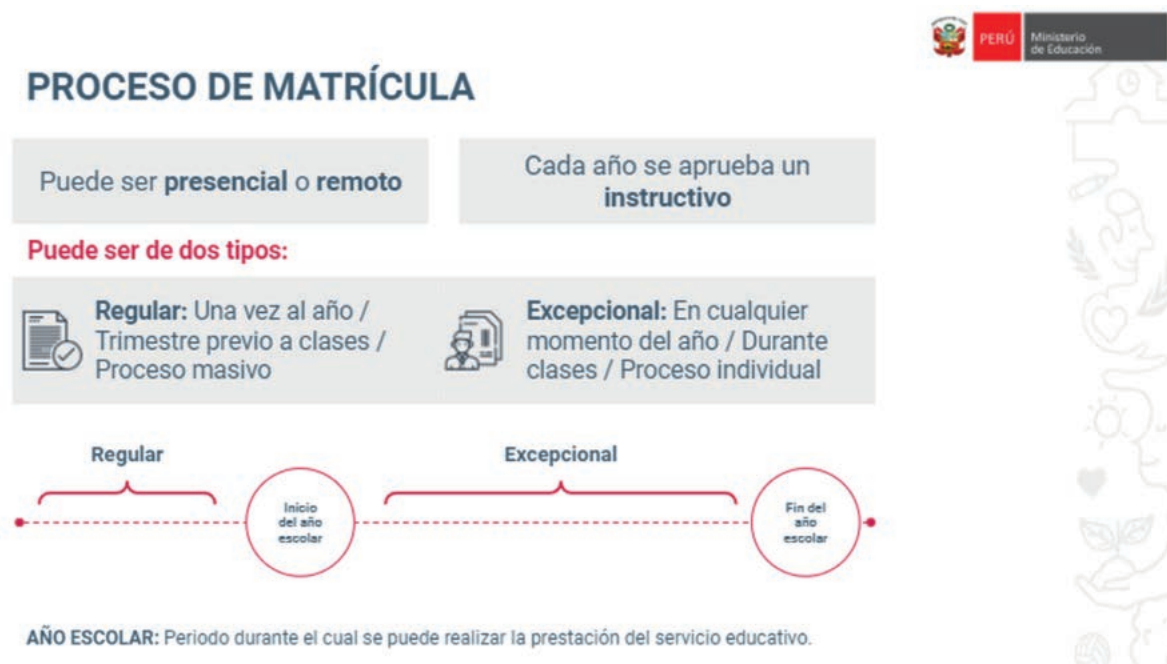
**Gráfico 4: Documentación de agentes de la matrícula**



**Fuente:** Información facilitada por la DIGEGED al equipo de investigación

Otra de las indicaciones de esa norma es que la matrícula puede hacerse en cualquier momento del año (excepcional) y que puede ser de tipo presencial o remota.

**Gráfico 5: Tipos de matrícula**



En otras regiones, como por ejemplo en Arequipa o Trujillo, las Oficinas Defensoriales (Defensoría del Pueblo), también han actuado, informando a los directores sobre las normas o recomendando los procedimientos a seguir en las II.EE. Por ejemplo, en el caso de la Oficina Defensorial – Arequipa, se mencionó la elaboración de un documento informativo que explica la recientemente reemplazada R.M. N° 665-2018-MINEDU (se puede ver en el Anexo 2). Este documento sería de uso corriente para hacer ese tipo de recomendaciones. La abogada Melissa Valdivia, Adjunta de DD.HH. en esa Oficina Defensorial, nos relató que:

*Todavía no es que sea totalmente uniforme, nosotros intervenimos de forma inmediata en caso de traslado de matrículas o inconvenientes, condicionamientos a la matrícula escolar de niños, niñas y adolescentes extranjeros. Y las exhortaciones que siempre se les hace a los directores y a los representantes de las Ugeles es, primero, principio de interés superior del niño y garantizar la continuidad del servicio educativo, independientemente del país que lo preste. Y cero, nulo condicionamiento a los documentos de identidad del niño, a los documentos de educación del niño y, por supuesto, a los documentos de identidad de los padres. Entonces no*

*es propiamente que haya una Declaración Jurada donde llenan, pero esto nos ayuda. Entonces se le dice al director directamente "si no tiene documentos, sírvase a tomar un examen de suficiencia y a ubicarlo al niño, sírvase generarle su código en el Siagie cuanto antes e incorporarlo a la institución educativa". Ahora, cuál es la salida fácil de los directores, "no hay cupos, no hay cupos", entonces nosotros hacemos el cruce de datos con la Ugel y vemos "usted me dice que no hay cupos, pero acá en la Ugel me dicen que se han retirado tantos niños y sí, sí hay". Entonces los directores, por lo general, porque no conocen la normativa, no por malos porque, finalmente, ellos mismos conviven con muchas personas venezolanas, sino que por el desconocimiento no hacen, prefieren recibir niños peruanos que niños extranjeros. [FUNC\_15].*

Otras normas destinadas a corregir las dudas o comportamientos que restringen el acceso a la educación de los NNA extranjeros cuando se encuentran en una IE solicitando una matrícula son dos normas de evaluación la R.V.M. 094 del 26 de abril de 2020 y la R.V.M. 193-2020 del 11 de octubre de 2020. En la primera se indica que:

#### *"5.2.2 Ubicación*

##### *A. En EBR*

*Es una evaluación que se utiliza para determinar el nivel de logro de los aprendizajes de los estudiantes y poder ubicarlo en un grado de estudios. Esto permitirá la matrícula del estudiante que no se incorporó oportunamente al sistema escolarizado, que interrumpió sus estudios por un año lectivo o más, que se retiró por alguna situación que imposibilitó que culmine el año lectivo, o que no cuenta con los requisitos necesarios para la convalidación ni revalidación como podría ser el caso de algunos estudiantes extranjeros.*

*(...)*

*En Educación secundaria, se evaluarán todas las competencias asociadas a las áreas, esto será organizado de manera que el estudiante no se vea saturado de evaluaciones aisladas.*

*En el caso de extranjeros la evaluación se realizará usando aprendizajes generales y/o temáticas mundiales. Además, en el caso de que la ubicación se realice de segundo a quinto grado de Secundaria, los grados anteriores a dicho grado de ubicación se evalúan y certifican usando el procedimiento de*

*reconocimiento de estudios independientes a lo largo del primer periodo lectivo."*

Y en la segunda, la R.V.M. 193-2020 del 11 de octubre de 2020, se presenta como Documento normativo unas "Orientaciones para la evaluación de competencias de estudiantes de la Educación Básica en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19" para informar también sobre las pruebas de evaluación destinadas a ubicar a los estudiantes extranjeros en los grados correspondientes:

*"De manera adicional, la prueba de ubicación, regulada en la Resolución Viceministerial N° 025-2019-MINEDU en su numeral 7.5, indica que es el reconocimiento oficial de los aprendizajes alcanzados o logrados independientemente y que no cuentan con los requisitos necesarios para la convalidación ni revalidación. También comprende a los estudiantes provenientes del extranjero que no cuenten con los documentos requeridos para la convalidación o revalidación de estudios.*

*Por lo tanto, los menores nacionales y extranjeros que no tengan documentos en los que indique el logro de sus aprendizajes, el director de IE pública es el único responsable de autorizar la evaluación de ubicación y encarga el proceso a la Comisión de Calidad, Innovación y Aprendizajes."*

#### **6.2.4. Deserción y continuidad**

La información recogida con los instrumentos 1 y 2, nos hizo identificar algunas preocupaciones de padres refugiados y migrantes que, sobre todo en el caso de niños pequeños, decidían no matricularlos a pesar de tener la edad necesaria (y un poco más) para asistir a una IE de Educación Inicial. Ellos temían maltratos a causa de discriminación o bullying por nacionalidad. En la práctica esa preocupación originaba cambios de colegio o que los niños no asistieran a una IE por unos años (de Ed. Inicial), razonaban que esperar unos años no sería negativo y que demorarían su ingreso hasta que fuera completamente necesario matricularlos.

En la UGEL 02 se mencionó que una de las barreras que enfrentaban era resolver los problemas de convivencia y que en el portal SiseVe desde 2018 se empezaba a mostrar un incremento de casos asociados a NNA venezolanos. Ocurría sin embargo una limitación en las posibilidades de registro que ahora ya se ha superado y es que para realizar el reporte de los casos a través de la página web o de la aplicación móvil, era necesario contar con un DNI. En ese sentido, muchas de las denuncias realizadas no pudieron ser procesadas o registradas en la plataforma, debido a que varios padres de familia no contaban este documento de identidad.

*[Una de las barreras era] el tema de la convivencia, de mantener las relaciones humanas acordes a un sistema de lo que es derechos y también de poder manejar sus habilidades sociales se empezaba a determinar en algunas escuelas reflejadas en el tema del portal de SiseVe (...) que es un sistema de reporte de violencia escolar donde se identifican casos de discriminación, violencia entre los estudiantes o del personal a los estudiantes. Entonces, vimos un incremento, ¿cómo lo identificábamos que era venezolano?, cuando los reportes llegaban pero no se podía subir a la plataforma los datos por el tema de la cédula de identificación que ellos manejan, es un número mucho más amplio y para nosotros reconocer e identificar a los estudiantes que son vulnerados en sus derechos, en este caso frente a la violencia, no se podía inscribirlos porque no coincidían en el año 2018, entonces se quedaba en el proceso de no poder subir pero sí se trabajaba el protocolo de manera alternativa pero había esa dificultad, entonces ahí hay una brecha por ejemplo en cuanto al tema de los accesos en el mismo sistema para el reporte de violencia escolar. [FUNC\_7]*

Frente a esta situación, en el presente año se realizaron correcciones en la plataforma para que padres de familia puedan registrar los casos empleando otro documento de identidad, tal como el Carné de Extranjería, la Cédula de Identidad u otro tipo de documento. Actualmente, si bien el sistema SiseVe es accesible para todas las familias sin ningún tipo de distinción, no es posible sacar estadísticas que informen sobre los casos que corresponden a los de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana, aspecto que podría ser incorporado en la plataforma para obtener una comprensión de la casuística, según si se trata de una situación de violencia ejercida contra un niño, niña o adolescente peruano o venezolano. Dicha información podría ser relevante para el diseño de estrategias e intervenciones específicas, para la prevención y la denuncia de casos de violencia escolar, orientadas a la población refugiada y migrante venezolana.

Es pertinente agregar que la estrategia "Lima Aprende ..." contempló una línea estratégica en temas de prevención de la deserción y también una estrategia de convivencia y prevención de la xenofobia puesta a cargo de un equipo itinerante de 40 personas (10 equipos de 4 personas formados por "dos psicólogos, un trabajador social y un docente", FUNC\_5) y "que iban a colegios y hacían capacitaciones en cuanto a bienestar y convivencia a los docentes y a los directores" (FUNC-6), todo esto en el marco del Decreto Supremo 004 de convivencia escolar.

Para la Coordinadora de soporte tutoría y orientación social de la UGEL 02 (FUNC\_7), la violencia al interior de las aulas no se presenta como la única



problemática a enfrentar, sino también aquella que se da al interior de los hogares, la cual afecta en el rendimiento académico de los niños, niñas y adolescentes, y tiene como posibles consecuencias la deserción escolar. De manera general, los lineamientos y protocolos para la gestión de la convivencia escolar, la prevención y la atención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes son detallados en el Decreto Supremo 004-2018-MINEDU, tanto para los casos de violencia al interior de las aulas como al interior de los hogares. Los casos domésticos, en ese sentido, pueden ser reportados y denunciados a través de otras instituciones, como los Centros de Emergencia Mujer (CEM) del MIMP o la DEMUNA; ello se da como respuesta articulada entre el MINEDU, el MIMP y los municipios.

En la DIGEGED, se describió además que para enfrentar los temas de deserción por cualquier motivo (no solo por discriminación) también es importante evaluar la pertinencia de la propuesta pedagógica de la Educación Secundaria ante la realidad socio económica de los NNA, en particular para ofrecer una alternativa de educación secundaria en la que los horarios y el número de horas sean compatibles con la innegable realidad del trabajo juvenil:

*¿La secundaria con las horas que tiene es pertinente?, ¿los migrantes extranjeros tienen un tiempo para ir a estudiar? Porque algunos trabajan, sé que el tema del trabajo infantil es algo que no debería existir, pero existe y existe mucho más en departamentos que no son la capital. [FUNC\_7]*

En el contexto de la actual crisis, el MINEDU diseñó la plataforma Mundo IE, con la finalidad de identificar el acceso a la educación remota por parte de niños, niñas y adolescentes matriculados en instituciones educativas. A través de ella, es posible dar cuenta del nivel de asistencia y dar seguimiento de ello. La emergencia sanitaria trajo consigo, de este modo, un incremento en la deserción, a raíz de la imposibilidad de llevar a cabo el proceso educativo remoto, muchas veces por falta de recursos o de conectividad. La estrategia implementada y desarrollada desde el MINEDU, y con la ejecución de las UGEL, ha sido la de garantizar la continuidad en los estudios de los escolares a través de llamadas telefónicas o por medio de visitas a domicilio para identificar los principales motivos por los que se dio el truncamiento. De un lado, la migración de familias peruanas retornantes a sus lugares de origen se ha presentado como uno de los principales factores de la discontinuidad, y en el caso de los hogares venezolanos, el cambio de residencia o domicilio ante los desalojos o las estrategias familiares de búsqueda de viviendas a un menor costo como forma de mitigación de los impactos de la crisis. En estos casos, no ha sido posible diseñar acciones específicas para garantizar la continuidad en el proceso educativo; en los casos donde sí se logró establecer el contacto con las familias de los estudiantes con baja asistencia

y conectividad, se implementaron acciones para recuperar las horas perdidas –a través de reforzamientos escolares brindados por docentes durante los fines de semana o en los momentos donde hay más posibilidades de conexión. En la jurisdicción de la UGEL 02, se ha podido identificar que existen 24 instituciones educativas donde existen estudiantes que no se encuentran asistiendo a las clases virtuales mostrando “una cantidad bastante enorme de estudiantes que no se han conectado hasta el momento, de las cuales hay 12 mil estudiantes de nuestra UGEL que no han logrado conectarse desde que ocurrió la pandemia hasta la fecha” (FUNC\_8, Profesora Gady Canaviri). En esta UGEL también se mencionó acciones de “búsqueda activa” de los estudiantes que estando matriculados no se conectan, todo esto coordinado con la DREL y apoyado por UNICEF. Se mencionó que “Lima Aprende...” fue la experiencia que permitió probar estas acciones.

*Ahí también hemos visto en la UGEL 2 la búsqueda activa de los estudiantes que también no miras si es venezolano o no, sino que hay una búsqueda a través de los directores de las instituciones educativas que establecen mecanismos entre sus pares como estudiantes, entre padres de familia y alumnos, entre docentes, entre lo que busca el propio auxiliar o director a los estudiantes, finalmente si se articulan con las redes o utilizan otra estrategia para poder ubicarlos. Y ahora que nosotros también como UGEL recién estamos también apoyando esta búsqueda activa conjuntamente con la dirección regional que ha propuesto un plan de búsqueda y que nosotros también nos hemos sumado para poder ver este acceso. Entonces en la búsqueda también vamos a ir encontrando que aparecen niños y niñas y adolescentes venezolanos que habían quedado sin este acceso a la educación por un tema de comunicación, por un tema económico, que no les ha favorecido, entonces ahí viene esta situación. [FUNC\_7]*

Si bien este es un trabajo coordinado y organizado por la DRELM, cabe destacar que se describe como un trabajo realizado por funcionarios de las UGEL que se hicieron voluntarios para realizar estas búsquedas activas, de casa por casa. En este caso nuestra preocupación va por el lado de considerar el impacto real de un equipo de 6 personas que buscan contribuir a resolver un problema que puede exceder a sus capacidades (12, 000 estudiantes no conectados en la misma UGEL) y también por el lado de la de la seguridad y salud en el trabajo. Se mencionó que solo algunos salen a hacer estas búsquedas activas (los que tengan menos riesgo de contagio) pero sería importante profundizar en los protocolos de su cuidado y en que reciban un soporte y/o reconocimiento por esa labor.

Otras acciones de política pública que se han planteado desde el MINEDU para enfrentar la realidad de la deserción escolar de todos los estudiantes, incluidos los NNA venezolanos son parte de la estrategia llamada "Movilización por la continuidad educativa y el retorno al sistema educativo"<sup>49</sup>. Esta es una campaña lanzada recientemente por el MINEDU por la que se busca actuar ante la pérdida de "conectividad" de los estudiantes "con sus docentes o que estén perdiendo el interés en estudiar o tengan muchas complejidades para seguir conectados" (FUNC\_5). De acuerdo a los funcionarios de la DIGEGED, "ya se han hecho algunas mediciones y la tasa de deserciones del 2019 al 2020 ha aumentado, sobre todo en primaria. Y también tenemos algunas mediciones de que algunos niños que empezaron conectados cuando empezó Aprendo en Casa, en abril, ahora ya no están o están teniendo ciertas dificultades" (FUNC\_5). Esta campaña estaría diseñándose según las particularidades de "cada territorio" e iba a presentarse a las instituciones aliadas del MINEDU en una instancia de coordinación llamada "Mesa de migración" en la que coordina con "Unicef, Unesco, ACNUR, OIM, Plan International, World Vision, Save The Children, la Embajada de Estados Unidos, la Embajada de Canadá, la Embajada de Reino Unido, Fútbol Más" entre otros. Esta campaña sería interministerial coordinada con el apoyo del MTPE y el MIMP . No hemos podido recoger información sobre todos sus componentes y los resultados iniciales de su desarrollo.

### 6.2.5. Capacidad institucional de las UGEL

Otra posible limitación de las políticas vigentes está asociada a que algunas UGEL, sobre todo las que tienen competencia en ámbitos rurales y periurbanos, tengan una capacidad operativa limitada ante una amplia área de cobertura (desafío territorial). En Lima Metropolitana, se observaba con preocupación las dificultades que los especialistas tenían para monitorear algunos distritos como en el caso de la UGEL 06 de Lima Este que cubre un ámbito territorial amplio y de los distritos de Ate, Chaclacayo, Cieneguilla, La Molina, Lurigancho y Santa Anita y el distrito de Pachacamac que forma parte de la UGEL 01). (FUNC\_6)

En el nivel de los actores mismos de la gestión se mencionó que muchas de las herramientas diseñadas para resolver las barreras de acceso a la educación que podrían tener las familias venezolanas, podrían verse limitadas por las posturas ideológicas individuales que los actores (directores, especialistas de UGEL) tengan

**50.** No se trata de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria, sino de otra instancia de coordinación.

**51.** Ver: <https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/302132-minedu-convoca-movilizacion-nacional-por-la-continuidad-educativa-y-el-retorno-al-sistema-educativo>

respecto a la movilidad humana de ciudadanos venezolanos al Perú.

### **6.2.6. Falta de recursos tecnológicos (tablets, computadoras, televisión) para llevar adelante las clases virtuales**

De acuerdo a los funcionarios de la DIGEGED, ya se habrían empezado a distribuir equipos en algunas regiones, en algunos departamentos del país y se espera continuar, entre los niños que están en las IE que se encuentren en el primer quintil de pobreza:

*(...) que están dentro del quintil de pobreza, del primer quintil de pobreza, no importa si es que son migrantes o no, pero el problema es que estos distritos generalmente son rurales, entonces, como mencionaba antes los distritos rurales, pues, no están ahí los migrantes, encontrarás uno o dos, o sea, en general ese tema del cierre de la brecha digital es de largo aliento y de montón de gasto de plata y a su vez es también capacitación a los docentes porque si tú les das una tableta a un niño y a un docente y no explotan eso en sus sesiones pedagógicas no sirvió de nada, la verdad. [FUNC\_6]*

De acuerdo a los funcionarios de la DIGEGED, ya se habrían empezado a distribuir equipos en algunas regiones, en algunos departamentos del país y se espera continuar, entre los niños que están en las IE que se encuentren en el primer quintil de pobreza:

### **6.2.7. Dificultades de miembros del hogar para realizar acompañamiento a menores en el proceso de educación virtual**

De acuerdo al equipo de la DIGEGED, el Viceministerio de Gestión Pedagógica se encontraba en vías de diseñar una “estrategia de recuperación de aprendizajes” y que se podría contratar a una consultora (Mckinsey) que desarrolle un modelo a seguir.

Esa “política de recuperación de aprendizajes” incluiría una línea referida al “aprendizaje asincrónico” que permite que estudiantes y docentes no necesariamente interactúen en el mismo momento de la sesión de aprendizaje. Con ese propósito se diseñaría también las formas de participación de los padres

de familia en otros momentos del día. Se insistió en que todo estaba sujeto a las disposiciones que llegarían luego del cambio de ministro (en el momento de la entrevista se referían al Sr. Fernando D'Alessio quien asumió la cartera por unos días en esa semana).

### **6.2.8. Refugiados y migrantes con educación superior no logran insertarse en trabajos relacionados a las carreras que estudiaron**

Al respecto, los entrevistados nos ofrecieron toda la información que conocían, sin embargo, parece necesario hacer indagaciones más amplias y por más tiempo, dada la complejidad del tema. Respecto a lo que si conocían, se refirieron al complejo proceso por el cual, algunos profesores (alrededor de 20) se habían integrado al cuerpo docente del sistema educativo peruano: " (...) para Educación, lo que son docentes, es súper complicado, hay muy poquitos docentes que son venezolanos en nuestras escuelas, sobre todo en las públicas, también por la carrera , luego, bueno, hemos visto que en la pandemia" se han flexibilizado los criterios para otras profesiones, pero no necesariamente para la de la de los educadores (FUNC\_5).

*[E]l sistema, el cuerpo docente peruano es complicadísimo, el sector de los docentes, los sindicatos y todo y sí ha habido algunos momentos donde incluso los propios docentes no querían recibir niños extranjeros, entonces se sentía como un tema bien polémico y no se hacía como mucho esfuerzo para incorporar a los extranjeros, pero como te digo hay, hay algunos pero son bien poquitos hasta donde yo vi creo que eran 20, una cosa así, 20 docentes venezolanos. [FUNC\_5]*

También se refirieron a que este es un tema que suele plantearse en "las mesas intersectoriales" y que "se estaban haciendo algunas coordinaciones, algunos trabajos" con SUNEDU y el MTPE, pero que se desconocía el tipo de avances, mucho más en el contexto de la crisis sanitaria. Lo que parecía vigente es que:

*[P]ara ingresar a la carrera [docente] se debía revalidar tu título y deberías ir de todas maneras a la SUNEDU y ahí te piden un montón de documentos apostillados, etc. Entendería que siguen esas restricciones que nunca se levantaron, solo sé que durante la pandemia al único gremio que se le permitió validar su documentación rápidamente fue al gremio médico de los venezolanos porque obviamente necesitábamos personal*



*médico para enfrentar la emergencia sanitaria, e incluso creo que la primera tanda de venezolanos médicos que entraron, que fueron 20, y en los colegios médicos hicieron un montón de ruido, un montón de problemática al respecto pero igual entraron, entonces no estoy seguro si se habrá hecho el mismo esfuerzo para el tema educativo, yo no creo, la verdad, y debe ser igual de complejo tanto para los niños que no vienen con su documentación, también para los adultos que no vienen con ella porque no la han podido conseguir porque las instituciones no funcionan.[FUNC\_6]*

### **6.2.9. El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2016 – 2023 aún no incluye la movilidad humana de NNA como necesidad a atender**

El “Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2016–2023” (ver Recuadro 3) no considera una línea estratégica correspondiente a la atención de la población refugiada y migrante de NNA. Se entiende que el Plan fue elaborado cuando aún no se observaba la magnitud del flujo de refugiados y migrantes venezolanos, lo que indica cierto nivel de inadecuación a la realidad presente.

Si bien el Plan presenta objetivos y estrategias que buscan tener un alcance universal, otros puntos tienen la orientación de atender específicamente a la población peruana. Esto puede identificarse con claridad en la visión construida para el Sector Educación, en el que no se incluye a la población migrante y refugiada y no se toma en cuenta el proceso migratorio ocurrido en los últimos años en el Perú. Asimismo, dentro de los objetivos estratégicos sectoriales, se identifica como prioridad del sector construir un sistema educativo de calidad y equitativo donde todos los peruanos tengan oportunidades para desarrollar al máximo su potencial. Tampoco se encuentra en su formulación la necesidad de enfocar el logro y alcance de estos objetivos y metas desde una perspectiva inclusiva a la población refugiada y migrante en el Perú, puntos que deben ser reconsiderados tomando en cuenta los fenómenos demográficos acontecidos en los últimos años, particularmente desde el punto de vista migratorio.

Por otro lado, en el marco del objetivo estratégico sectorial 1, uno de los indicadores que el Plan busca reforzar es el de la tasa neta de matrícula en educación inicial para niños y niñas de 3 a 5 años de edad, pasando de una tasa del 84.1% en 2015 a una del 96% para el 2023. Remitiéndonos a las estadísticas de la ENPOVE, sin embargo, para el año 2018 tan solo el 27% de los niños y niñas de entre 3 y 5 años de edad se encontraban inscritos o matriculados en algún centro o programa de educación, evidenciándose una amplia brecha en el acceso a la educación

inicial entre la población local y la de migrantes y refugiados venezolanos. Entre las principales limitaciones manifestadas por los hogares de refugiados y venezolanos en el Perú para poder matricular a sus hijos e hijas entre 3 y 5 años se encuentran el desconocimiento del sistema educativo peruano, la falta de documentos migratorios y las limitaciones económicas. Por otro lado, de acuerdo a Blouin et al. (2019), existen barreras en cuanto al acceso a las matrículas debido a las dificultades para hallar cupos y vacantes en las escuelas, ello vinculado a una percepción de que los trámites para hacerlo son costosos y difíciles. Finalmente, existen barreras relacionadas a la discrecionalidad con la que actúan algunas autoridades de las instituciones educativas, que en algunos casos exigen diferentes documentos a las familias, muchas veces siendo estos no oficialmente requeridos (Alcázar y Balarin 2020).

En ese sentido, resulta relevante que, aunque el Plan se haya diseñado considerando un contexto distinto, sea posible considerar un ajuste a sus contenidos o su plazo de vigencia.

### Recuadro 3: El "Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2016-2023"

#### Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2016-2023:

El Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación (PESEM) es un instrumento de gestión que incorpora las políticas priorizadas, metas y estrategias para alcanzar los objetivos de las entidades públicas y privadas de nivel nacional, regional y local que realizan actividades dentro de su ámbito de competencia. De este modo, en el año 2016, mediante Resolución Ministerial, el Ministerio de Educación aprobó el presente plan multianual para los años 2016 al 2021. Sin embargo, en junio de 2020 se resolvió la aprobación del horizonte temporal al 2023, bajo la denominación de Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM 2016-2023 del Sector Educación.

El plan busca diseñar una estrategia efectiva para lograr contar con un sistema educación equitativo y de calidad, en el cual el acceso a la educación formal de primer nivel y los resultados educativos no dependan de las características sociodemográficas de los estudiantes y sus familias, fortaleciendo cuatro componentes específicos de la esfera educativa: en primer lugar, el aprendizaje, es decir, el desarrollo de nuevas habilidades, capacidades, actitudes y competencias de los estudiantes, garantizando el acceso y la conclusión educativos, a través del diseño de un adecuado contenido curricular, garantizando los materiales y recursos educativos, la educabilidad y a través de la innovación en ciencia y tecnología; en segundo lugar, la calidad docente, garantizando su formación, la atracción y compensación docente, y mediante un sistema de evaluación que permita garantizarla con indicadores concretos; en tercer lugar, la infraestructura, garantizando la conexión a servicios básicos, tales como luz, saneamiento, agua potable, teléfono y conectividad a internet, así como también los espacios educativos, implementados con recursos educativos específicos y especializados para el desarrollo del proceso de enseñanza y aprendizaje de una determinada área curricular o áreas afines, tales como laboratorios de ciencia, computación, bibliotecas, salas de arte, de música, áreas deportivas, entre otros; finalmente la gestión sectorial, tanto su administración central, como los niveles intermedios, las escuelas, las universidades y aquellas instituciones vinculadas.

Por otro lado, el plan define cinco objetivos estratégicos sectoriales, basados en la visión construida para el Sector Educación, que es que "Los peruanos acceden a una educación que les permite desarrollar su potencial desde la primera infancia y convertirse en ciudadanos que valoran su cultura, conocen sus derechos y responsabilidades, desarrollan talentos y participan de manera innovadora, competitiva y comprometida en las dinámicas sociales, contribuyendo al desarrollo de sus comunidades y del país en su conjunto". Estos cinco objetivos estratégicos definidos son: 1) Incrementar la equidad y la calidad de los aprendizajes y del talento de los niños y adolescentes; 2) Garantizar una oferta de educación superior técnica y universitaria que cumpla con las condiciones básicas de calidad; 3) Incrementar las competencias docentes para el efectivo desarrollo de los procesos de enseñanza-aprendizaje; 4) Mejorar la seguridad, calidad y funcionalidad de la infraestructura educativa y deportiva, así como de su mobiliario y equipamiento; 5) Fortalecer la gestión sectorial a nivel de instituciones educativas e instancias intermedias y nacionales.

## 6.2.10. Circunstancias de vulnerabilidad socioeconómica

Muchas de las limitaciones de las políticas vigentes y los esfuerzos del MINEDU en sus diferentes instancias por mejorar el acceso de los NNA venezolanos a los servicios educativos encuentran un límite en las circunstancias de vulnerabilidad socioeconómica en la que se encuentra gran parte o la mayor parte de la población refugiada y migrante de Venezuela en el Perú. Esto no es un hallazgo novedoso, pero es importante mencionar que examinando individualmente diferentes acciones de política se encuentran que esas condiciones de vulnerabilidad intervienen en aminorar el efecto de varias de los objetivos de tales políticas. En las entrevistas con el equipo de la DIGEGED se mencionó que la intensa carga laboral y los patrones de uso de tiempo (muchas veces de sobrevivencia) a los que están sujetos la mayoría de los refugiados y migrantes venezolanos limitan sus posibilidades de acceder a la información institucional-educativa y de hacer los trámites que pueden garantizar que los menores en sus hogares puedan acceder a la educación en las mejores condiciones posibles. Por ejemplo un funcionario nos comentó:

*“el tema de la publicidad, ok, lo podemos publicitar por todos los medios posibles pero probablemente tampoco lo vean o quizá sí, eso es algo que tampoco sabemos que trabajan en temas informales, obviamente pre pandemia, no tienen horario de trabajo, salen muy tarde, ustedes ven a las personas trabajando de Rappi, así también hay meseros, trabajos poco calificados, informales y de muchas horas, y quizás no tienen tiempo para, dos cosas, informarse, ver la publicidad y si los hay quizás no tienen la capacidad para llevar los documentos físicos al colegio...” [FUNC\_6]*

En muchos casos, los adultos que toman decisiones en los hogares de refugiados y migrantes, expresan otras prioridades, que son básicamente de sobrevivencia. En esas prioridades, al menos durante este periodo no estaría la educación, sino más bien el garantizar la integridad física, de alimentación y de seguridad de los menores en el hogar, especialmente en el caso de niños pequeños (encontramos hallazgos que corroboran este patrón entre los hogares que conocimos a través de las entrevistas en profundidad).

*[En la ENPOVE 2018] dicen “desconocimiento del sistema educativo peruano” y sí, ok, es distinto al sistema venezolano,*

*incluso el año escolar empieza en distinto momento, pero hay también familias que nosotros hemos conocido que no tienen realmente mucho interés por la educación no porque no la consideren importante si no porque están sobreviviendo y la educación no es su prioridad, están buscando qué comer, dónde dormir, a dónde mudarse o se quedaron sin trabajo o pasaron otras cosas, entonces eso sumado a que, por ejemplo, una ciudad como Lima, ellos la suelen considerar como una ciudad un poco agresiva, un poco rápida, un poco brusca y prefieren tener a sus niños con ellos ¿no?, sobre todo los chiquitos, 3, 4, 5, 6 años, a veces no quieren dejarlo en la escuela porque tienen miedo, y hay casos de bullying, que lo mencionaste hace un momento, que sí son un poco feos ¿no?*  
[FUNC\_5]

### 6.3. Trabajo e ingresos

En esta sección consideramos que el trabajo comprende a las diferentes actividades económicas realizadas por las personas que incluye tanto al trabajo dependiente (típicamente considerado como empleo) como al independiente o auto-empleado (incluyendo al emprendedor), al trabajo formal como al informal.

Contar con un trabajo de calidad es uno de los objetivos inherentes a toda la población en edad de trabajar. Desde un enfoque de capacidades, el empleo va más allá de solo la generación de ingresos; incluye algunos elementos básicos como estar alimentados, contar con vivienda o estar saludable, y otras como el respeto propio, el crecimiento personal, la integración social y diferentes elementos que las personas tienen razón para valorar (Sehnbruch, 2008). Es así como existe un consenso en la literatura<sup>52</sup>, que enfatiza la importancia de no solo abordar si la persona cuenta con un trabajo o no, es decir, en referencia a la cantidad de empleos; sino también sobre su calidad, por la relevancia que tiene tanto en la mejora del bienestar de las personas y sus familias, así como el desarrollo económico del país.

Considerando que aproximadamente el 80% de la población refugiada y migrante venezolana está en edad de trabajar (ENPOVE, 2018), podemos afirmar que la mayor parte de refugiados y migrantes venezolanos tiene una relación directa con el trabajo; y, por lo tanto, de la calidad del trabajo que tengan a bien realizar,

**52.** Que incluye a diferentes organismos internacionales como la OIT, BID, OCDE, Comisión Europea, entre otros quinen han planteado formas de abordar y medir la calidad del empleo.



depende, en gran medida, la calidad de vida a la que puedan acceder.

Si bien no hay una única definición de calidad del trabajo, en esta sección la definimos a partir de dos dimensiones; las condiciones de trabajo; y la seguridad / protección social. De esta forma, más allá de la ocupación dependiente o independiente que puedan tener las personas, se busca que se realicen en condiciones adecuadas y que permitan sobrellevar riesgos o eventos adversos relacionados al trabajo. Esta definición contempla en gran medida la definición de trabajo decente promovida por la OIT.

Las condiciones adecuadas de trabajo engloban tres aspectos: ingresos (salario mínimo), horas de trabajo y seguridad en el ambiente de trabajo. Respecto al ingreso, sin duda el trabajo constituye el principal activo o fuente de recursos para la mayoría de las personas y sus hogares que permite generar los ingresos para cubrir diferentes necesidades de vida y en consecuencia asegurar el bienestar de las personas y sus familias. Los ingresos que provienen del trabajo también brindan a las personas una mayor sensación de autoestima, así como la apreciación de cómo son valorados por sus pares que impacta en el incremento de su empoderamiento y de otras capacidades (Sehnbruch et al, 2020). Pues, como señala la OECD (2014), existe una relación positiva entre mayores ganancias provenientes del trabajo y el bienestar subjetivo. Por un lado, al establecer un punto de referencia para evaluar la calidad, se considera que un trabajo es de calidad cuando los ingresos generados por el trabajo permiten cubrir las necesidades básicas de las personas y sus familias. En el Perú, el INEI en su definición de empleo adecuado incorpora percibir un ingreso mínimo equivalente al ingreso mínimo de referencia (IMR), construido por el INEI sobre la base de una canasta mínima de consumo. De igual manera, el Estado Peruano a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) regula el ingreso mínimo vital.

En esa misma línea, las horas de trabajo toman relevancia por su relación con la salud de las personas y por la importancia que tienen en permitir un equilibrio o balance entre el trabajo y otras actividades de vida de las personas, como han planteado diferentes autores (Floro y Messier, 2010). Estudios muestran que excesivas horas de trabajo afectan negativamente a la salud de los trabajadores (Wong et al, 2019). Un punto de referencia para establecer que el empleo es decente, es que no exceda más de 48 horas semanales que es el límite que estableció la OIT, la cual también se encuentra en la Constitución Política del Perú.

Por otro lado, otro elemento fundamental en la determinación de las condiciones de trabajo es la seguridad en el ambiente de trabajo. Esta comprende a los riesgos en la salud física y mental de las personas que la realización del trabajo puede generar, los cuales están relacionados a la naturaleza e intensidad del trabajo realizado, así como el apoyo que recibe del empleo para desarrollar las

tareas encargadas OECD (2014), que incluye las características físicas del lugar donde se lleva a cabo el empleo. Un ambiente de trabajo es seguro cuando la integridad física y mental de las personas no es afectada por el trabajo realizado.

La protección social es una característica fundamental de un trabajo de calidad. Sin embargo, los sistemas de protección social no están disponibles para todos los trabajadores. La cobertura de la protección social está estrechamente vinculada al empleo formal. Si bien, ha habido importantes avances en la cobertura en los últimos años, hay todavía importantes segmentos de la población que no acceden a un sistema de pensiones, o a un sistema de seguridad social de salud, o de protección ante el desempleo.

La seguridad social contributiva tradicional, no está diseñada para una economía informal o que se dedica a actividades por cuenta propia. En tal sentido, los mecanismos para prevenir los riesgos sociales y mitigar sus consecuencias no puede descansar únicamente en la seguridad social contributiva tradicional (Bertranou y Casalí, 2019). Es así como en los últimos años se han venido desarrollando sistemas de protección social complementarios no contributivos, diseñados para hacer frente a las brechas de seguridad social ocasionadas por la estructura del trabajo en América Latina y que dejan fuera a la mayoría de los trabajadores. En tal sentido, la matriz de provisión de protección social requiere de una adecuada combinación de sistemas contributivos y no contributivos que alcancen a los sectores de más difícil acceso como los asalariados de baja capacidad contributiva, informales, independientes y trabajadores rurales (Bertranou y Casalí, 2019). La incorporación de políticas de protección social no contributiva, ayudan a reducir riesgos sociales, mitigar sus consecuencias y mejorar la calidad del trabajo.

El trabajo de calidad debe incorporar al menos tres elementos de protección social que consideramos fundamentales para los trabajadores (incluyendo aquellos que oscilan entre estar inactivos y activos): sistema de pensiones, seguro de salud y de accidentes durante el trabajo; y, seguro de desempleo. El argumento principal para considerar el esquema previsional para el grupo etario de jóvenes y adultos radica en que ésta es una característica necesaria del trabajo de calidad, con efectos directos sobre la protección social. Diversos estudios muestran impactos asociados a una mejor calidad de vida de los beneficiarios, que puede ser expresado como un elemento de seguridad y tranquilidad para el grupo de jóvenes y adultos.

En el Perú, previo a la pandemia, según la ENAHO (2018) habían poco más de 24 millones de ciudadanos en edad de trabajar, de los cuales casi 17 millones pertenecían a la Población Económicamente Activa (PEA)<sup>53</sup>. Aproximadamente el 49% de la PEA es asalariada, el 41% es independiente o auto-empleada y el 10% es un trabajador familiar no remunerado (principalmente en el entorno rural). Por otro lado, el 72% de la PEA se encuentra empleada en el sector informal. Finalmente, el 40% está empleado en el sector servicios, el 26% en agricultura, pesca y minería, el 19% en comercio, el 9% en manufactura; y, el 6% en construcción. Por otro lado, aproximadamente el 55% de la PEA ocupada tiene un empleo adecuado, definido como aquel trabajo formal o informal en el que la persona trabaja más de 35 horas semanales y cuyo ingreso está por encima ingreso mínimo de referencia. El 45% restante se encuentra en condición de sub-empleo por ingresos<sup>54</sup> (95%) o por horas<sup>55</sup> (5%).

Esta breve introducción sienta las bases de la siguiente discusión. En general, la población refugiada y migrante venezolana, entra a participar de un mercado laboral muy precario, con una altísima tasa de informalidad en la que la gran mayoría de trabajadores informales está sub-empleado por ingresos. Asimismo, el mercado laboral en el que entran está fuertemente asociado al sector servicios y con un alto componente de trabajadores auto-empleados.

### **6.3.1. En general, la población migrante y refugiada venezolana accede a trabajos informales, tanto en el sector formal como en el informal. Es decir, no cuentan con contratos laborales, tienen salarios por debajo del salario mínimo vital y no cuentan con protección social.socioeconómica**

En el Perú, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) entiende por empleo informal a los trabajadores independientes (patronos y por cuenta propia) cuya unidad productiva pertenece al sector informal ; a los asalariados sin

**54.** Aquellos que trabajan 35 horas o más por semana y su ingreso está por debajo del ingreso mínimo de referencia.

**55.** Aquellos que trabajan menos de 35 horas por semana en su empleo principal.

**56.** El sector informal se refiere a las empresas que no están registradas en la administración tributaria (SUNAT). De esta definición se deduce que el sector formal está formado por su complemento. Es importante mencionar que pertenecer al sector formal, no implica necesariamente cumplir la ley, ya que empresas en este sector pueden estar evadiendo impuestos o contratando niños de manera ilegal (INEI, 2017).

seguridad social financiada por su empleador; y, a los trabajadores familiares no remunerados (INEI, 2019). El empleo informal es heterogéneo, y debe ser entendido como una combinación de individuos con diferentes características que operan en diversos contextos y no como una masa de individuos con características similares. En tal sentido, la adecuada exploración de las causas de la informalidad permitirá identificar los mecanismos para reducirla.

Algunos investigadores sostienen que la informalidad es un fenómeno voluntario causado por los altos costos que implica la formalización (De Soto, 1989; Loayza, 2007). Estos costos se presentan tanto en términos del ingreso al sector formal (inscripción, registro, entre otros), como de permanecer dentro del sector formal (impuestos, costos laborales, manejo ambiental, entre otros). Esta hipótesis, sugiere que la reducción de la informalidad pasa por la reducción de estos sobrecostos y por hacer más atractiva la formalidad.

Por otro lado, hay otros autores que consideran a la informalidad como un fenómeno involuntario que se presenta como alternativa de último recurso para los trabajadores (La Porta y Shleifer, 2014) debido a sus carencias estructurales, como baja educación, habilidades o experiencia; y por la limitada demanda de empleos en el segmento laboral (Tello, 2015). Bajo esta perspectiva dual del mercado de trabajo, las empresas formales e informales serían fundamentalmente distintas; el primero formado por empresarios educados y rentables; y el informal, formado por empresarios con muy baja educación y productividad, muy ligados a la pobreza monetaria. Bajo esta mirada el sector formal e informal conviven en un mercado laboral, en el que el desarrollo económico está movido principalmente por el sector formal.

Por su parte, Fields (2008) da cuenta de la existencia de mercados laborales multi-segmentados, que postula que, si bien el mercado laboral está segmentado, el mercado informal en sí mismo, también está segmentado. El primer segmento es un segmento de último recurso para los trabajadores, mientras que el segundo tiene altos costos y es preferido por que genera mejores retornos. Kanbur (2017), por su parte, encuentra hasta tres tipos de informalidad: los que evaden la regulación (voluntario), los que evitan la regulación (voluntario y afectado por el exceso de regulación); y aquellos para los que la regulación no aplica (involuntario). Este último grupo, caracterizado por su baja productividad (1/5 de la productividad del trabajo en el sector formal), comprende al 97% de las empresas y 64% del total de empleos. En la misma línea, Tello (2015) encuentra evidencia de que la informalidad en el Perú se presenta principalmente como un fenómeno involuntario que afecta al 73.8% de la población económicamente activa ocupada. En tal sentido, cualquier política de formalización tendría un efecto muy limitado, ya que "se trataría principalmente de trabajadores que no tienen otra alternativa de trabajo que la de laborar en la informalidad".

### **La informalidad y la población refugiada y migrante venezolana**

La gran mayoría de la población refugiada y migrante venezolana ha conseguido trabajo en el sector informal, que se caracteriza por su precariedad tanto en términos de condiciones de trabajo, como en el acceso a la protección social. No obstante, hasta antes de la pandemia, se observaba un importante incremento del trabajo formal. Cabe resaltar que, si bien el aumento es importante, el porcentaje de la población refugiada y migrante venezolana con trabajo formal es mínimo. La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) ha venido siguiendo el número de trabajadores refugiados y migrantes venezolanos registrados en planilla (cuentan con un trabajo formal). Desde enero del 2019, la SUNAFIL encuentra un aumento importante de la población refugiada y migrante venezolana a marzo del 2020, pasando de aproximadamente 30,513 a 52,496 trabajadores. Esta tendencia muestra una creciente incorporación de la población refugiada y migrante venezolana al mercado laboral formal peruano. Sin embargo, a raíz de la pandemia, este número bajó significativamente, perdiéndose más de 10,000 empleos a mayo del 2020 (el número de trabajadores refugiados y migrantes venezolanos bajó a 41,692 trabajadores).

- Mitigar las consecuencias sociales en materia de protección social

Gran parte de la discusión sobre la informalidad radica en el déficit de protección social. La protección social es una característica fundamental de un trabajo de calidad. Sin embargo, los sistemas de protección social no están disponibles para todos los trabajadores. La cobertura de la protección social está estrechamente vinculada al empleo formal. Si bien, han habido importantes avances en la cobertura de protección social en los últimos años para la población peruana, todavía hay importantes segmentos de la población que no acceden a un sistema de pensiones, o a un sistema de seguridad social de salud, o de protección ante el desempleo.

La seguridad social contributiva tradicional, no está diseñada para una economía informal o que se dedica a actividades por cuenta propia. En tal sentido, los mecanismos para prevenir los riesgos sociales y mitigar sus consecuencias no puede descansar únicamente en la seguridad social contributiva tradicional (Bertranou y Casali, 2019). Es así como en los últimos años se han venido desarrollando sistemas de protección social complementarios no contributivos, diseñados para hacer frente a las brechas de seguridad social ocasionadas por la estructura del trabajo en América Latina y que dejan fuera a la mayoría de los trabajadores. En tal sentido, la matriz de provisión de protección social requiere de una adecuada combinación de sistemas contributivos y no contributivos que alcancen a los sectores de más difícil acceso como los asalariados de baja capacidad contributiva, informales, independientes y trabajadores rurales

(Bertranou y Casalí, 2019). La incorporación de políticas de protección social no contributiva, ayudan a reducir riesgos sociales, mitigar sus consecuencias y mejorar la calidad del trabajo.

*“Mira, en cuanto a lo de la informalidad, el déficit que tiene la seguridad social o las políticas de seguridad social, o de cobertura, en su entrada hacia el mercado laboral formal. Entonces, lo que se está haciendo en muchos países es, no sólo mirar el mercado laboral formal para la cobertura de protección social... si le dedicamos una cobertura en función a los impuestos generales, podríamos a esta población incluirlas en algún tipo de protección, porque obviamente el mercado laboral formal es muy chiquito” [EXP\_1]*

El tema que se deriva entonces es la discusión sobre la calidad de las prestaciones. Para mejorar la calidad de los servicios es necesario buscar un adecuado financiamiento, para lo cual se requiere un cambio en la mirada del sector público, que pase de ser un Estado observado a uno que tome un rol activo y dinámico, en el que se ponga por delante el bienestar de la población.

- Aumentar la productividad de las MIPYME para fomentar la formalización y superar la fragilidad laboral y salarios por debajo del mínimo

Como mencionamos previamente, la gran mayoría de la población refugiada y migrante venezolana tiene un trabajo informal, sea trabajando en el sector informal o en el sector formal. Por el lado del sector informal, éste no está regulado por la SUNAFIL y por lo tanto los trabajadores en este sector son susceptibles de condiciones de trabajo incompatibles con el trabajo de calidad. Vale la pena resaltar que incluso en el sector informal, los trabajadores pueden hacer denuncias ante la SUNAFIL por incumplimiento de condiciones por parte de los empleadores.

En la discusión teórica se planteó el debate de cuáles son las causas de la informalidad, para considerar las políticas más sólidas para reducir la informalidad. Por un lado, las políticas orientadas a reducir los costos administrativos y de contratación laboral (simplificación administrativa para el registro de negocios, incentivos tributarios y reducción de contribuciones laborales de los empleadores, entre otros); así como programas de apoyo al trabajo por cuenta propia y al micro-emprendimiento y de intermediación en el mercado de trabajo. Por otro lado, están las políticas orientadas a aumentar la productividad cuyo objetivo es incentivar a un aumento de los ingresos de las micro, pequeñas y medianas industrias, con el objetivo de buscar su formalización; y, por tanto, busquen contratar más personas en el sector formal.



*"...yo creo que el problema aquí no es un problema del mercado laboral... en mi forma de ver, acá hay una estructura económica que está armada en función a la informalidad. La economía peruana, en su cadena productiva, en varios de los eslabones, es informal porque así es la estructura. Porque la única forma de que este país haya estado los últimos 30 años creciendo al 10% y que solamente el sector minero haya sido productivo y que no haya jalado a las otras áreas de economía, es porque la economía en sí está forjada para que esto genere este resultado... la informalidad es producto de la propia dinámica y del propio diseño de la economía peruana. Entonces no es un problema de la empresita pequeña que el empresario es malo y no le quiere pasar a planilla a la persona" [EXP\_1]*

Las políticas necesarias para el aumento de la productividad son muy complejas e involucran a múltiples sectores y van más allá del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Un modelo de desarrollo que busque el aumento de la productividad, está basado en eliminar las brechas de acceso a activos públicos de calidad, como la cobertura de servicios públicos básicos (agua y saneamiento, electricidad), mejora y ampliación de accesibilidad (carreteras, caminos rurales, acceso a telefonía y servicios de internet), ampliación de la cobertura de servicios económicos (mercado financiero, información), así como la promoción del acceso a mercados.

La lógica detrás de las políticas que aumenten la productividad, en particular de las micro, pequeñas y medianas empresas, es que el aumento de la producción y de la productividad, permitirá que más empresas puedan formalizarse y aumentar la contratación formal, tanto de ciudadanos peruanos, como de todos los ciudadanos con permiso de trabajo en el Perú. Esta absorción de trabajo, sin embargo, no es inmediata y corresponde a un conjunto de políticas que se deben desarrollar, pero cuyo efecto se verá en el mediano y largo plazo.

*"Entonces es como un perro que se muerde la cola, en realidad siempre estás necesitando que haya informalidad para poder generar el mismo estatus quo... en una economía donde tú necesitas de la inversión de las economías pequeñas, intermedias, para financiar el mercado financiero interno... tienes que tener entre la tasa activa y pasiva una diferencia cortita para que el pequeño productor pueda pedir crédito al Banco y pueda reinvertir, en este país no existe eso... entonces tenemos repartidas las cartas, parece que es una cuestión de estrategia económica, no sé cómo decirlo... yo creo que es un país muy rico, con un sector de la economía que no tiene*

*una salida productiva suficiente... por ejemplo, en Madre de Dios, o en el mismo Junín, o Ayacucho, que los productores locales tienen potencialmente productos muy buenos, pero te dicen, claro, el avión de coca tarda 5 minutos en despegar y llega en media hora a Lima. Yo produzco el mejor cacao de la región, pero tardó 5 días en sacarlo de la selva de Ayacucho a la capital... entonces ya el costo es muy alto, y nadie está pensando en armar un tren o algo como para sacar esos productos... porque lo que hace Produce generalmente es a estos productores se los lleva a Europa para que muestren el producto..., y después lo conecta. Ahora, en realidad nunca les mejoraron la productividad, sino que les mejoraron las condiciones, no les mejoró el acceso al crédito, no les mejoró la electrificación, no les mejoró el acceso al agua.”. [EXP\_1]*

Por otro lado, gran parte de la discusión sobre productividad tiene que ver con las decisiones que se han tomado para soportar el desarrollo del país. En el caso peruano, se ha optado principalmente por un modelo exportador de productos primarios sin mayor transformación, pero de alto retorno (minería y agroexportación), aunque con bajo efecto multiplicador. En tal sentido, políticas que apunten a una mayor diversificación productiva y regional de la producción, pueden fortalecer el desarrollo del país en el mediano plazo y generar un mayor efecto multiplicador que permita una mayor inclusión de los trabajadores en el modelo de crecimiento.

*“En el Perú, a dónde pongo las balas, qué quiero que crezca primero, o como país qué decido por dónde voy. Puedo ser un país minero o voy a ser un país agroexportador, acá se decidió que vamos a ser un país minero. Ahora, minero, donde sólo vamos a exportar piedras o vamos a exportar los minerales transformados. Y se decidió exportar piedras. Ni siquiera se le saca, lo digo en serio, cuando tú ves cómo sacan los minerales, se saca enteros y en realidad no se le está haciendo los primeros tratamientos que se podrían hacer aquí como para mejorar un poquito más el precio de venta. Entonces están vendiendo la piedra, pero ya tomaste una decisión política, de política económica, de dónde vas a poner las balas. Entonces si ya decidiste eso, lo otro va a quedar retrasado y me parece que esa es una decisión que se tendría que rever, porque hay un montón de decisiones intermedias que se podrían ver. Entonces la decisión de qué tipo de país se quiere ser, creo que tendría que abrir un poquito el juego y, algo que empezó a trabajarse en la época de Humala era esto de la diversificación productiva, era como un tema muy de escritorio todavía. Y todavía no se*

*transformó eso, pero la diversificación productiva es lo que se necesitaría hacer en un mediano plazo en el Perú, me parece que por ahí haría la idea". [EXP\_1]*

Por otro lado, en el sector formal, muchas empresas contratan a trabajadores informalmente o si los contratan formalmente, no cumplen con las características de un trabajo de calidad. Un grupo minoritario de la población refugiada y migrante venezolana está contratada en el sector formal y una porción de ellos no tiene las condiciones de trabajo adecuadas. En tal sentido, el Estado peruano tiene a SUNAFIL, que es una institución que parte de sus funciones está relacionada a la promoción, supervisión y fiscalización del cumplimiento del orden jurídico laboral y de seguridad y salud en el trabajo.

*De hecho, hay dos fuentes de intervención de SUNAFIL, a pedido de parte y de oficio. A pedido de parte está asociado a que cualquier trabajador que esté dentro del régimen laboral de la actividad privada nacional o extranjero puede solicitar la intervención de SUNAFIL al haber detectado o haber vivido alguna vulneración de algún derecho laboral, los derechos laborales son irrenunciables y son para todos. Sobre ello hay una plataforma virtual que en estos momentos es el principal mecanismo de contacto con la ciudadanía que te permite registrar las materias y sobre todo adjuntar la información necesaria de investigación. Lo más importante son los hechos circunstanciados, la información de donde estaba la empresa, que empresa es, a qué rubro se dedica, qué función realizaba, en que periodo, a efectos de poder tomarla con los mecanismos de prueba adjuntando lo que se pudiera y poder después planificar entregada la orden que se llama orden de inspección por denuncia y se hace la verificación correspondiente. La otra manera de intervenir es ya con un análisis de información.... después está la intervención de parte, que es planificada con la evaluación de ciertos indicadores. Nosotros establecemos en qué materias y organizamos intervenciones conjuntas a nivel nacional" [FUNC\_4]*

Las inspecciones laborales de SUNAFIL buscan que todo empleador cumpla con hacer cumplir la ley sin discriminación alguna. Sin embargo, esta institución se enfrenta a algunos problemas centrales:

i) La mayor parte de los trabajadores son informales.

*“...todo empleador debe cumplir y sin hacer discriminación alguna a sus trabajadores, es decir por su nacionalidad, por su condición específico de hombre mujer, por edad, por raza... La realidad nacional es que antes de la pandemia teníamos muy cercano al 70% de informalidad laboral, eso quiere decir que mira más o menos tenemos más de 2 millones de ruc hábiles, es decir registrados por la SUNAT para que declaren ingreso y paguen sus impuestos. Sobre estas empresas creadas y habidas, solamente registran a nivel nacional cerca de 300 mil a 350 mil empresas...” [FUNC\_4]*

ii) Si bien una gran parte de la población refugiada y migrante venezolana tiene la voluntad de la formalización, también encontramos que muchos prefieren mantenerse informales<sup>57</sup>. Por un lado, los descuentos del ingreso a planilla hacen que sea poco atractivo para los trabajadores pasar a tener un trabajo formal, ya que, al ser ingresos muy bajos, esa reducción afecta seriamente los ingresos que llevan a su hogar. Por otro lado, el acceso a planilla, inmediatamente obliga a tener que atenderse en ESSALUD, lo que a muchos trabajadores les afecta, ya que prefieren atenderse en hospitales del Ministerio de Salud, que se encuentran más cercanos a sus hogares. Finalmente, el acceso a planilla, está asociado con dejar de tener beneficios que el Estado les asigna. En tal sentido, antes que perder estos beneficios, prefieren mantenerse como trabajadores informales, invisibles.

Estas son razones muy potentes para que los mismos trabajadores prefieran no acceder al trabajo formal. Es muy importante realizar campañas de información sobre los beneficios de corto, mediano y largo plazo de invertir en ser formales. Por otro lado, políticas de unificación de los sistemas de salud han venido siendo discutidas hace muchos años; sin embargo, no es una tarea sencilla, ya que requiere de un conjunto de decisiones políticas importantes. Finalmente, la focalización es un problema que requiere de ser atendido con mucho criterio; ya que, para ingresos similares, estar en planilla no invalida la necesidad, ni el derecho a ciertos beneficios.

*“...nosotros hemos intervenido en varios sectores, muchos nos dicen que algunos prefieren estar en informalidad asociado al SIS por ejemplo... hay trabajadores que tienen acceso al SIS y que están registrados, y que lo que tienen más cerca son las postas médicas del Ministerio de Salud. Cuando ingresan a planilla, deben atenderse en ESSALUD y a veces*

**57.** Lamentablemente no tenemos cifras que nos permitan distinguir los porcentajes; sin embargo, en las entrevistas y grupos focales, encontramos estos comentarios.

*no hay hospitales que les quede cerca... debería haber algo que homologue el acceso; que si estas en planilla te permita ingresar a cualquier centro hospitalario médico sin restricción.*

*Por otro lado, hay un tema asociado a si reciben unos beneficios por parte del estado de alguna forma resulta que al estar en planilla, los retiran de esos beneficios, entonces se genera un espacio donde es preferible no ingresar a planilla y mantenerse en la oscuridad, sin perjuicio que también es real...*

*que como hay mucha oferta y muchos malos empleadores se aprovechan de esa circunstancia para pagar menos también, menos remuneración a trabajadores extranjeros y como hay como te digo mucha oferta entiendo yo que se está accediendo." [FUNC\_4]*

iii) Muchos trabajadores tienen miedo denunciar para no perder su trabajo. Es necesario realizar campañas informativas del procedimiento de SUNAFIL, que busca invisibilizar al sujeto denunciante para evitar represalias en su centro de trabajo. Es necesario además que los denunciantes tengan todas las herramientas a su disposición para presentar una queja y documentar la denuncia.

*"En esos momentos también está el miedo a perder ingresos, que hace que no haya muchas denuncias. Porque eso si lo que se ha revelado es que no ha habido muchas denuncias en estos momentos, entonces como que no es tan sencillo y tenemos que abordarlo no solamente el lado de SUNAFIL, que como te digo es como el policía que busca intervenir. Porque también nuestra posición debe ser que si nosotros comenzamos a multar agresivamente lo que también va a pasar es que, existe la hipótesis que habrá cierre de empresas y tiene que haber algo que incentive que las empresas sinceren y no cierren, porque en este país debería privilegiarse el estar más cercano a la formalidad que por querer que por sincerarse te metas en un problema." [FUNC\_4]*

*"... no se expone al trabajador en la medida que cuenten la información se aborda la manera de intervenir para ver el mejor horario y en realidad cuando uno va a todos los trabajadores que estén ahí, no va a "sustentar usted la documentación del contrato de fulano de tal" eso no es así. Lo primero que hacen es intervenir "que trabajadores vamos a intervenir, qué trabajadores están acá" y encuentras todos los identificar y después dicen "bueno pídemela información" es como un barrido general, no se va a hacer algo puntual en las intervenciones de formalizar" [FUNC\_4]*

En relación con los trabajadores extranjeros, se encuentran las disposiciones del Decreto Legislativo N° 689, Ley para la contratación de trabajadores extranjeros y del Decreto Supremo N° 014-92-TR (Reglamento de la Ley para la contratación de trabajadores extranjeros) que limita la contratación de los trabajadores extranjeros a ciertas proporciones. En particular, ambas normas indican que las "Las empresas nacionales o extranjeras podrán contratar personal extranjero en una proporción de hasta del 20% del número total de sus servidores, empleados y obreros" y que "[s]us remuneraciones no podrán exceder del 30% del total de la planilla de sueldos y salarios" (Art. 4 del DL N° 689). Estas normas indican también ciertas excepciones, que son las siguientes:

*"EXCEPCIONES A LAS LIMITACIONES ESTABLECIDAS A LA CONTRATACION DE EXTRANJEROS*

*Artículo 3.-*

*Para los efectos de la presente Ley, no se consideran en las limitaciones sobre contratación de trabajadores extranjeros a que se refieren los Arts. 2 y 4 de esta Ley.*

*(Concordancias: Concordante con el Decreto Ley 22452 Art. 6 y D.S. 06-72-TR Arts. 3 y 10).*

- a) Al extranjero con cónyuge, ascendientes, descendientes o hermanos peruanos;*
- b) Al extranjero con visa de inmigrante;*  
*(Concordancias: Concordante con el D.L. N 703 Art. 34)*
- c) Al extranjero con cuyo país de origen exista convenio de reciprocidad laboral o de doble nacionalidad.*  
*(Concordancias: Concordante con el D.L. N 703 Art. 19)*
- d) Al personal de empresas extranjeras dedicadas al servicio internacional de transporte, terrestre, aéreo o acuático con bandera y matrícula extranjeras;*
- e) Al personal extranjero que labore en las empresas de servicios multinacionales o bancos multinacionales, sujetos a las normas legales dictadas para estos casos específicos;*
- f) El personal extranjero que, en virtud de convenios bilaterales o multilaterales celebrados por el Gobierno del Perú, presta sus servicios en el país;*
- g) Al inversionista extranjero, haya o no renunciado a la exportación del capital y utilidades de su inversión, siempre que ésta tenga un monto permanente durante la vigencia del contrato no menor de 5 U.I.T;*
- h) Los artistas, deportistas y en general aquellos que actúen en*



*espectáculos públicos en el territorio de la República, durante un período máximo de tres meses al año.*

*(Concordancias: Concordante con el D.L. N 703 Art. 11).*

*El personal comprendido en este Artículo no está sujeto al trámite de aprobación de los contratos ni a los porcentajes limitativos establecidos en el Art. 4 de la presente Ley"*

*[Art. 3 del Art. 4 del DL N° 689]*

Como es apreciable, las excepciones detalladas en el artículo 3 aplicarían en la práctica a un número muy limitado de personas venezolanas. Estas barreras limitan principalmente a las micro y pequeñas empresas en la contratación de personal extranjero, generando que estas contrataciones se den de manera informal.

*"...estamos buscando mejorar en el tema de un trabajo digno para todos y la intervención para nacionales y extranjeros es igual, pero en el caso de extranjeros, estos tienen una cuota. Hemos estado interviniendo, pero lo que sí advertimos es que en todo caso hay un sub-reporte... la mayor cantidad de concentración entiendo yo... es que están participando mucho en las MYPES y mucho en centros comerciales y en conglomerados donde se hace complicado el seguimiento de todos los derechos que pudieran tener. En ese sentido para que pudieran estar en mejores condiciones de igualdad para todos, entiendo yo, creo yo que debería flexibilizarse esta norma, porque lo que pasa es que la normativa busca privilegiar al trabajador nacional y eso implica que haya mucha oferta laboral calificada y también de mano de obra de cualquier índole..., pero que no puedan ingresarlos formalmente sin estar en una falta ¿no? De hecho, he visto varios negocios donde trabajadores nacionales han sido desplazados, pero cuando uno exige que se registren, resulta que se registran los trabajadores con los que está contando de índole de nacionalidad extranjera, incurriendo inmediatamente en una falta... entonces no lo hacen y mantienen a estos trabajadores en una situación de informalidad." [FUNC\_4]*

*"... debe haber un régimen de excepción asociado al cumplimiento de cuotas del trabajador extranjero, porque la realidad te dice eso. Si no, vamos a estar entre que los*

*empleadores sub reportan, esconden o se den condiciones de desigualdad y debe haber un margen temporal de ello ¿no?... si entiendo yo que hay un espíritu de cautelar el trabajador nacional, pero no va en relación a la permisividad que ha tenido el Estado de que ingresen trabajadores o personas, o sea, personas aptas para trabajar a territorio nacional y curiosamente haya limitaciones para su acceso o formalización. Tiene que haber las políticas migratorias tienen que engarzarse con las políticas laborales, porque sino, si eso no fuera así ¿para que los acepte que ingresaran a territorio nacional? porque lo que estás haciendo es ponerlos en una situación de desigualdad y malas condiciones. O sea tienes que sincerar, esto es permiso tal número tal acceso y en estas condiciones para poder todos trabajar de una manera armónica, pero cuando no se da esto, generas los espacios de conflicto donde ha habido desplazamiento de trabajadores nacionales a otros sectores, trabajadores extranjeros que han ingresado en la informalidad y bueno ahora en lo que se busca intervenir no puede ser todo represivo porque si SUNAFIL tuviera todas las condiciones en un mundo ideal para poder intervenir todo, puedo asegurarte que estaríamos en una situación de apremio empresarial también ¿no?" [FUNC\_4]*

Estas disposiciones de cuotas constituyen una seria limitación también para los ciudadanos extranjeros que deseen organizar emprendimientos formales o quieren formalizar sus emprendimientos, ya que siendo esperable que deseen contratar a miembros de su familia u amigos de la misma nacionalidad y así promover el empleo en la comunidad de refugiados y migrantes, se verán limitados a hacerlo.

Otra de las barreras para la inserción al empleo formal de los refugiados y migrantes venezolanos es su calidad migratoria y/o situación de solicitantes de la condición de refugiado. De acuerdo al marco institucional peruano, el Carné de Extranjería, el Permiso Temporal de Trabajo (PTP) y el Carné de Solicitud de Refugio, la Autorización Temporal de Trabajo, el Carné de Refugiado o cualquier documento provisional emitido por la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR) del Ministerio de Relaciones Exteriores son documentos válidos para poder insertarse en empleos formales<sup>58</sup>. Sin embargo, observamos dos limitaciones para

**58.** Es importante mencionar que, en el Perú, en el año 2002, se promulgó la Ley del Refugiado (Ley N° 27891) y en el año 2003, se aprobó su reglamento. Bajo este marco normativo, todo solicitante de refugio tendrá un documento provisional que acredite que el caso se encuentra en calificación, con el objetivo de garantizar que el solicitante y sus familiares, puedan permanecer en el país hasta que se llegue a una resolución. Dicho documento tendrá una vigencia de 60 días hábiles renovables y contendrá una autorización de trabajo a fin de facilitar la manutención del solicitante de refugio.

este grupo de trabajadores. Por el lado de la oferta de trabajo, hay un grupo importante de la población de refugiados y migrantes venezolanos que no tienen la documentación de identidad necesaria que los habilita a trabajar. Este es un problema de regularización que debe ser atendido tomando en consideración las importantes ganancias económicas (productividad), sociales (bienestar y menor carga social), y sanitarias de su incorporación a la vida económica. Por el lado de la demanda de trabajo, no todos los empleadores conocen cuáles son los documentos necesarios para contratar formalmente a un extranjero y no sienten la confianza de emplear a quienes cuenten con estos documentos. Asimismo, encontramos que algunas plataformas no contemplan la documentación de los solicitantes de refugio, tales como la plataforma SIVICE del Ministerio de Trabajo o el registro en planilla de la SUNAT, vulnerando el acceso al trabajo que está contemplado en la Ley del Refugiado y su reglamento. En tal sentido, resulta fundamental realizar acciones concretas de sensibilización y difusión de esta información entre los empleadores por parte de la autoridad nacional de empleo.

Finalmente, la convalidación de títulos para refugiados y migrantes venezolanos es una barrera para acceder a trabajos formales y mejores trabajos que los que actualmente tienen. Un amplio número de extranjeros no cuenta con copias o documentos necesarios para la convalidación de sus títulos. Este proceso además depende de los costos impuestos por las universidades que, a pesar de haber sido reducidos legalmente, son todavía inaccesibles para la mayoría de la población refugiada y migrante venezolana.

### **6.3.2. En general, la población migrante y refugiada venezolana accede a trabajos informales, tanto en el sector formal como en el informal. Es decir, no cuentan con contratos laborales, tienen salarios por debajo del salario mínimo vital y no cuentan con protección social.**

Los casos de discriminación y xenofobia han sido evidenciados no solamente por la población refugiada y migrante venezolana, sino también por los organismos internacionales y las propias autoridades peruanas. En tal sentido, SUNAFIL juega un rol fundamental, aunque sea para un número limitado o reducido de extranjeros que son empleados formalmente<sup>59</sup>, y aunque muchas veces sea muy difícil lograr las pruebas necesarias para corregir dichos actos.

**59.** Si bien SUNAFIL puede actuar también en la informalidad laboral, su labor de fiscalización de oficio es limitada.

*"...tú puedes atender una denuncia que un trabajador te dice que lo han discriminado de una forma, tú vas a hacer inspección y conseguir una sanción, porque además dentro de la normativa laboral, hay sanción por la discriminación laboral, pero de verdad es difícil de probar... cómo tú puedes probar que una persona que gana menos que la otra por el color de piel, o gana menos que la otra porque es de origen serrano, lo que sea. O cómo puedes probar que hay un maltrato laboral por el origen, es bien difícil de probar..." [EXP\_1]*

*"Nosotros podemos intervenir en todo aspecto que se evidencie discriminación, porque no permitimos discriminación, como te dije, ni por nacionalidad. Es una materia específica el tema de la discriminación para poder acceder a un empleo o durante el empleo o sea la remuneración que debe ser acorde con el trabajo, igual para nacional y extranjero" [FUNC\_4]*

*"nuestra labor es más que la gente cumpla y buscar que la gente tenga un trabajo digno, entonces en ese sentido nosotros vamos a coadyuvar todo lo que corresponde para que se cumpla ese objetivo, pero hay que tener claro que a veces es difícil la probanza, porque si me quedo con lo que dije, pero si pudiera probarse ya es otra situación" [FUNC\_4]*

*"en realidad todo se activa con la denuncia, ingresando a la página web inmediatamente es un sistema que te permite acceder no diré amigablemente, pero tiene varios pasos que te indican que hacer después... con eso ya SUNAFIL está debidamente notificada y ya puede planificar la intervención que puede hacer ahí. Pero es eso, porque a mí me sirve como para que las intendencias hagan su trabajo. A mí, a nivel macro, me permite establecer en qué lugares hay mayores denuncias, en que sectores económicos hay más denuncias y así puedo planificar operativos en distintos rubros. Si yo tengo esa información, puedo activar la investigación de parte o de oficio... pero el tema es que no hay mucha o es muy probable que no conozcan" [FUNC\_4]*

Una alternativa para asegurar la incorporación de grupos discriminados son las cuotas. Si bien para algunos casos de discriminación en general se han desarrollado cuotas en el Perú (por ejemplo, la implementación de cuotas de género o cuotas para discapacitados), su incorporación no ha sido muy exitosa, debido principalmente a que se luego de promulgada la ley, se han desarrollado otras normas de menor rango que permiten incumplir la ley.

*"... en el Perú salió del MTPE en el 2016 la ley de cuotas para discapacitados: 3% para empresas privadas y 5% para empresas públicas... sacaron esa ley y después empezaron a sacar normas para poder incumplir la ley. Entonces te decía que si tú habías convocado y en la convocatoria decía que iban a tener prioridad las personas con discapacidad, ya con eso cumplía con la cuota, porque tú en la convocatoria habías priorizado. Entonces claro, una persona discapacitada sigue esa convocatoria que dice que, teóricamente, van a tener prioridad, con un 5% más de puntaje, pero en realidad no ganó. Y por qué no ganó, porque en realidad porque nadie estaba preparado para recibir una persona con silla de ruedas, pero sí lo puso en la convocatoria, entonces lo dejó cuando hace la terna, quién sabe, o cuando anotas, con un par de puntos abajo del que ganó, te lo muestran y dicen no, yo le hice la entrevista, pasó el test psicológico, pero esta persona le ganó." [EXP\_1]*

### **6.3.3. Limitadas oportunidades de trabajo y pérdida de empleos o ingresos a raíz de la emergencia sanitaria**

Dentro del MTPE hay un conjunto de iniciativas para promover el empleo, pero su impacto es aún muy limitado. En algunos casos, el acceso a estos programas es de alcance limitado a ciudadanos peruanos y por un plazo determinado. En otros casos, son pilotos de alcance menor, pero con el objetivo de ser escalados en un futuro.

Programas como Trabaja Perú, tienen un alcance nacional con el objetivo de realizar proyectos de inversión en infraestructura social y económica, que generan empleo por plazos reducidos y que son coordinados a través de los municipios locales. Estos programas permiten superar problemas de pobreza extrema, pero no generan ninguna vinculación de mediano plazo con el mercado laboral. Son pocos los de la población refugiada y migrante venezolana que han tenido la posibilidad de acceder a estos programas.

*"Dentro del Ministerio de Trabajo hay ciertos programas como Trabaja Perú, que van a favorecer a, entiendo que eran 600 mil personas, que era el financiamiento que habían logrado, pero qué se financia ahí, son intervenciones de 30, 60 días y que te hacen una actividad comunal pequeña. Y que la persona durante esos días recibe, ni siquiera un sueldo mínimo, recibe un*

*viático diario que son 15 soles, para subsistir, para tener algo.  
Con eso, obviamente no activas nada" [EXP\_1]*

Por otro lado, hay programas de reactivación a través de la inversión en infraestructura que pueden tener un fuerte impacto en la población refugiada y migrante venezolana, pero no directamente, sino por su efecto multiplicador en la economía, ya que estas grandes obras requieren de servicios conexos en el que la mayoría de extranjeros puede participar.

*"Entonces cualquiera de los programas sociales que tú les puedas dar, necesita un DNI. Y la Municipalidades también generan padrones que, políticamente, por eso les decía a los de Puente Piedra cuánto les conviene y cuánto quieren solucionar. El tema es que [la autoridad] que recibe la plata de reactiva Perú para hacer un puente. Y le dice "bueno, señor alcalde usted puede elegir la nómina", políticamente le van a dar esa opción, que el local trabaje, ahí va a estar el tema. Porque, primero, por una cuestión de xenofobia, pero más allá, si él quiere favorecer a un venezolano, el tema es que él va a tener que tener una nómina de gente de a quién contrató. Y ahí genera un problema, porque teóricamente toda esa reactivación productiva que tú estás generando es formal y no podrías meter a hacer un puente, un alcantarillado o un enrocado, a gente que no tiene documentación. Entonces ahí también se va a generar un problema para este sector" [EXP\_1]*

## **6.4. Salud**

Las brechas de atención en salud que fueron identificadas a través de los relatos y experiencias de los hogares de refugiados y migrantes (Instrumento 1) y de las explicaciones brindadas por las y los líderes y responsables de organizaciones y comunidades de refugiados y migrantes venezolanos (Instrumento 2) fueron las siguientes:

- Refugiados y migrantes que no poseen Carné de Extranjería no pueden acceder al SIS
- Refugiados y migrantes que no poseen Carné de Extranjería y se atienden en hospitales deben enfrentar enormes gastos para solventar su atención
- El proceso de afiliación al SIS viene retrasándose para los refugiados y migrantes que ya cuentan con Carné de Extranjería, debido a la suspensión



de los procedimientos de Clasificación Socio Económica (CSE) por parte del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) del MIDIS, debido a la emergencia sanitaria

- La expedición del Carné de Extranjería por vulnerabilidad para los refugiados y migrantes durante la emergencia sanitaria viene tomando más tiempo que antes (varios meses), limitándose así la atención con enfermedades graves
- Se han presentado situaciones en las que no se ha atendido a las personas con casos que no sean por COVID-19 a pesar de tener SIS
- Se han presentado casos de hacinamiento donde más de una familia reside en una misma vivienda a raíz de los desalojos por falta de pago de alquiler

A través de las entrevistas a funcionarios y expertos también se advirtió la barrera que tiene que ver con el financiamiento de la cobertura de salud de los refugiados y migrantes.

- Problemas con el financiamiento de la cobertura de la población migrante

#### **6.4.1. Limitaciones de acceso al sistema de salud, documentación, normas de flexibilización de acceso al SIS en casos de COVID-19 y la Unidad Funcional de Poblaciones Migrantes y Fronterizas**

Para Angel María Manrique Linares, Jefe de la Oficina Defensorial – Arequipa (FUNC\_14), una de las principales brechas de acceso a servicios básicos de los migrantes y refugiados venezolanos es la de la salud. Actualmente, la población de refugiados, migrantes y solicitantes de refugio venezolanos pueden tener una afiliación al Sistema Integral de Salud (SIS) si son mujeres gestantes; niños entre 0 y 5 años de edad (ambos con el DS N° 305-2014-EF); menores de edad residentes en centros de diagnóstico y rehabilitación; personas en situación de calle; personas internas en penales (en los tres últimos casos de acuerdo al DL N°1164); escolares Qali Warma (Ley N°30061) y desde el 21 de abril, para atención de COVID-19 (Decreto Legislativo N° 1466, 2020).

Hasta el 31 de julio de 2020, el número de afiliados al SIS, a nivel nacional alcanzaba a 53,089 personas<sup>60</sup>, creciendo en 55% desde el año 2018 en que era solo de 23,651. Sin embargo, es notable que ese total representa una proporción muy reducida de la población venezolana en el Perú que en la actualidad bordea el millón de personas.

**Tabla 1: Evolución del aseguramiento al SIS de los ciudadanos de nacionalidad venezolana**

	<b>Año</b>	<b>Total Nacional, Número de afiliados al SIS</b>
	2018	23,651
	2019	47,372
19.04.2020	2020, a	47,527
30.04.2020	2020, b	48,356
30.06.2020	2020, c	51,232
31.07.2020	2020, d	53,089

**Fuente:** Datos compartidos en entrevista con Ex – Gerente de Aseguramiento del SIS [EXP-2], 9/12/2020

De ese número de afiliados, 60% (31,649 personas) eran niños de 0 a 5 años y 18% (9,572) eran madres gestantes. Luego, 224 eran personas privadas de su libertad, 2 eran escolares de Qali Warma, 3 eran menores de edad residentes en centros de rehabilitación, 1 era una persona en situación de calle y 22% correspondía a otros grupos. Además, de ese total 52,769 (99%) se encontraban en el régimen subsidiado (41,619 en el SIS gratuito y 11,150 en el SIS para todos), 320 se encontraban en el régimen semi contributivo (292 en el SIS Independiente y 28 en el SIS NRUS).

Las cifras descritas arriba reflejan bien las limitadas condiciones de acceso al SIS, pues en el Reglamento de la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud, (Art. 76) se estipula que la afiliación se realiza con DNI para los ciudadanos peruanos y con Carné de extranjería para los ciudadanos extranjeros, limitando

**60.** En el documento “Análisis Conjunto de Necesidades para el Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes 2021” (Informe del GTRM, Perú) de diciembre 2020 se indica que la cantidad de asegurados que son migrantes y refugiados venezolanos “a julio 2020” era de 84,539 siendo la fuente el MINSA. Es posible entonces que la cifra oficial sea mayor y que la Tabla 1, subestime la cifra total o no incluya categorías registradas con posterioridad aunque se trate del mismo corte de tiempo (se sabe que los registros en el sistema de salud pueden tardar en registrarse completamente). En un video de capacitación a servidores de salud de la Unidad Funcional de Poblaciones Migrantes y Fronterizas del 6 de nov. 2020 también se menciona una cifra de 53,089 asegurados (ver: <https://www.youtube.com/watch?v=pOXAm4cRNgY> , minuto 19:10).

así la afiliación si se tiene otro tipo de documento de identidad, inclusive en el caso de que ese documento haya sido emitido por el Estado Peruano (PTP, Carné de solicitante de refugio). Esta brecha no se limita al SIS gratuito sino a los 05 tipos de seguro del Sistema Integral de Salud (SIS), y a los dos tipos de régimen (contributivo y semi contributivo) [EXP-2].

En cuanto a las personas venezolanas que se encuentran en situación irregular, estas tendrían más dificultades aún para acceder a los servicios de salud (si es que no se encuentran entre las categorías protegidas). Si bien recientemente (12/10/2020), se emitió el Decreto Supremo N° 010-2020-IN que aprueba medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras en situación migratoria irregular cuyo plazo de permanencia otorgado por la autoridad migratoria se encuentre vencido; y de quienes hayan ingresado al territorio nacional de manera irregular al no haber realizado un control migratorio. Este D.S. no ha sido reglamentado (ni tiene un Texto único de Procedimientos Administrativos -TUPA en la SNM) y algunos expertos ya observan con preocupación que "nuevamente es un mecanismo excepcional" y que se deba "pagar una multa" que se exija "un documento de identidad vigente" y que con este se cree un nuevo tipo más de documento de identidad, el Carné de Permiso Temporal de Permanencia<sup>61</sup>.

Durante la crisis sanitaria, las condiciones de acceso al SIS no han variado mucho, aunque si la atención de COVID-19 según el Decreto Legislativo N° 1466, 2020. Estas son las explicaciones que nos ofreció la abogada Adjunta de DD.HH. en Arequipa:

*Para hacer una aclaración sobre la atención en salud a la población en situación de movilidad humana, tenemos un panorama muy particular, antes de la pandemia, y bueno durante también, la atención a migrantes y refugiados indocumentados, o con carné de solicitud de refugio, constancia de solicitante de refugio, PTP, o simplemente una cédula de identidad, que hayan ingresado clandestinamente al país, etc., etc., se puede hacer únicamente por ley de emergencia. Es decir, esto permite una atención inmediata, incondicionada, independientemente si tengan algún documento o no, y también independiente de su condición de*

**61.** Intervención de Cécil Blouin en webinar "Regularización migratoria en América del Sur: laberintos de papel" <https://idehpucp.pucp.edu.pe/evento/05-de-noviembre-webinar-regularizacion-migratoria-en-america-del-sur-laberintos-de-papel/> (5/11/2020)

*precariedad, esto por ley de emergencia<sup>62</sup>. Ahora, el resto de la población, específicamente venezolana, tiene afiliación directa al SIS únicamente niños hasta los 5 años y madres gestantes, una vez terminado el periodo de puerperio. Independientemente de su documento, incluso si tienen ingreso irregular. ¿Qué pasa con los demás? Solamente se les afilia con carné de extranjería, no se afilia a nadie con PTP, a nadie con carné de solicitante de refugio, únicamente carné de extranjería, en ese sentido vemos que solamente tienen acceso a la salud a través del sistema de salud subsidiado, semi subsidiado, solamente niños hasta los 5 años, madres gestantes y eventualmente alguien que no tenga los documentos, pero por ley de emergencia. ¿Qué pasó durante la pandemia? Se creó el SICovid, este SICovid únicamente creado para atender a población que sufre del Covid, solamente en esta enfermedad en particular se ha incluido a personas que tengan carné de solicitante de refugio, PTP, carné de extranjería como ya sabemos, incluso con cédula y tarjeta andina migratoria. O sea, solamente para temas de Covid, dejando de lado todas las demás enfermedades. [FUNC\_15]*

Los casos que tuvo que atender la Oficina Defensorial, durante todos estos meses de crisis sanitaria dieron cuenta de la confusión inicial que los agentes de los servicios de salud tuvieron que enfrentar ante los diferentes tipos de documentación con los que las personas refugiadas y migrantes venezolanas se presentaban ante los servicios.

*El primero, el tema de la salud, lamentablemente por los problemas de calidad migratoria de muchos migrantes, en donde unos pudieron llegar a tener PTP, otros llegaron a inclusive tener solicitud de refugio, otros lamentablemente no tienen nada, fue una dificultad para acceder a los servicios de salud en pleno proceso de pandemia. Y eso ha sido muy crítico porque había mucha desinformación en las comunidades migrantes y las políticas públicas en un primer momento, tanto de prevención como de atención, exigían un DNI, un documento de identidad. Y es ahí donde tuvimos que hacer varias intervenciones para hablar con la gente, tanto del sector salud como del SIS, que es quien financia todo este tema, para que pudieran habilitar, con cualquier documento que se tenga, la atención en salud. Entonces ahí hay un primer problema de acceso al servicio de salud, tanto por la atención*

**62.** Se refiere a la LEY N° 27604, "Ley que modifica la Ley General de Salud N° 26842, respecto de la Obligación de los Establecimientos de Salud a dar atención médica en casos de Emergencias y Partos".

*en los establecimientos de salud como el financiamiento de esa atención, que es a través del SIS, que incluye no solamente atención sino hasta sepelio y gastos funerarios. Entonces ahí hay un primer problema crítico de acceso al servicio de la salud, que por llamadas y quejas que llegan a la Defensoría nosotros hemos intervenido. Y afortunadamente también hemos tenido una respuesta positiva de ambos lados para que estas personas sean atendidas. [FUNC\_14]*

A causa de la emergencia, el sistema de salud, en particular el Sistema Integral de Salud, empezó a reaccionar de forma rápida con nuevas disposiciones que intentaban flexibilizar las limitantes a la atención, solucionándose una parte del problema.

*[D]urante todo el proceso de pandemia, el Ministerio de Salud ha dado múltiples normas en diferentes momentos. Al comienzo de la pandemia no se estaba atendiendo a los migrantes, esa es la realidad. Luego, ha habido justamente algunas modificaciones normativas, principalmente desde el lado del SIS para habilitar justamente el financiamiento de esa atención. Y eso flexibilizo un poco el tema, pero al comienzo, no estaban siendo atendidos los migrantes, esa es la verdad. Y obviamente nuestra intervención era la siguiente, no sirve de nada que tú vacunes a una persona con nacionalidad peruana y no a una persona con nacionalidad venezolana porque igual se van a contagiar si tú no lo atiendes, si tú no lo aíslas, si tú no tomas la medida de prevención de aislamiento, de medicación y demás. Entonces, no te puedo precisar en este momento las normas, pero si hubo que, en un primer momento, no se atendía. Y es en un segundo momento en donde ya se flexibilizó este tema porque ya la pandemia estaba descontrolada. [FUNC\_14]*

En realidad, son varias las normas provistas entre abril y mayo de este año que en conjunto junto a la creación del "Sistema Integrado para COVID 19" (SICOVID 19) otorgan cierta flexibilización del acceso al SIS para la atención de personas refugiadas o migrantes venezolanas que sufrieran contagio por COVID-19 (solo en este caso). En primer lugar, está el Decreto Legislativo N° 1466 (2020) del 21 de abril que establece que para la atención de casos de contagio de COVID-19:

*"Art. 3.-  
f) (...) Los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional presentan el Carné de Extranjería, pasaporte, Permiso Temporal de Permanencia, Carné de solicitante de refugio u otro documento que permita acreditar su identidad"*

Otras normas que devienen de ese D.L. permiten ahora el registro administrativo (en línea) de los casos de COVID-19 usando todos esos documentos.

### **La Unidad Funcional de Poblaciones Migrantes y Fronterizas (UFPMF)**

Es importante describir que algún tipo de reorientación institucional parece estar ocurriendo en el MINSA que, desde el 23 de octubre de este año, mediante la Resolución Secretarial N°266-2020-MINSA ha creado la Unidad Funcional de Poblaciones Migrantes y Fronterizas (UFPMF), como parte de la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública. La UFPMF, partiría de la evaluación de que: "la población venezolana se encuentra más vulnerable, ya que no cuenta con seguros, como lo contamos algunos de nosotros los peruanos, ya que no tiene trabajos formales. Y entonces, de repente el acceso a la salud de esta población pudo tener mayores dificultades y puede tener mayor vulnerabilidad" y entonces el MINSA buscaría "Aumentar la población asegurada a los servicios de aseguramiento (...) y aumentar la cobertura de prevención de enfermedades, como las inmunoprevenibles y otras como las crónicas<sup>63</sup>.

Para empezar a materializar estos propósitos el MINSA tendría en sus fases de preparación y planificación para su ejecución, dos proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la UNION EUROPEA.

*"Proyecto 1:*

*Ampliar el acceso y cobertura de salud de la población migrante en el contexto de la pandemia COVID-19 en la Red Integrada de Salud de SMP de la DIRIS lima Norte, 2020-2021. Este proyecto se encontraría en la Fase preparatoria para su ejecución.*

*Financiado por BID-UNION EUROPEA*

*Proyecto 2:*

*Seguro Médico Inclusivo y Universal. El objetivo es mitigar el impacto de la crisis COVID-19 en la salud pública e individual de todas las poblaciones residentes en el Perú: Promover la inclusión social de refugiados y migrantes mejorando el acceso a servicios de salud gratuitos. Este proyecto se encontraría en la Fase planificación de ejecución.*

*Financiado por: BID-UNION EUROPEA."*

**62.** Intervención de la Dra. Maritza Ortiz, Ejecutiva Adjunta de la Dirección General de Intervenciones Estratégicas del MINSA en la sesión de capacitación de Red Nacional de Telesalud Telecapacitación (viernes 6 de noviembre).



#### Recuadro 4: La Unidad Funcional de Poblaciones Migrantes y Fronterizas del MINSA

La reciente creación de la “Unidad Funcional de Poblaciones Migrantes y Fronterizas” del MINSA

La Unidad Funcional de Poblaciones Migrantes y Fronterizas se conforma el día 23 de octubre de 2020, mediante Resolución Secretarial N°266-2020-MINSA, y se encuentra adscrita al Despacho Viceministerial de Salud Pública; sus funciones asignadas son las siguientes:

- Formular y proponer lineamientos de política, planes, programas y proyectos de la gestión integral migratoria en salud, así como de salud y desarrollo humano de la población fronteriza.
- Supervisar la implementación de los planes de salud de migrantes, refugiados y población fronteriza, brindando la asesoría técnica necesaria a las regiones y redes de servicios de salud correspondientes.
- Efectuar el monitoreo y evaluación de los planes de salud de migrantes, refugiados y población fronteriza, en base a indicadores previamente diseñados y validados.
- Elaborar o actualizar la normativa en materia de la gestión integral migratoria en salud y el desarrollo humano de la población fronteriza.
- Proponer alianzas públicas o privadas para una acción más efectiva e idónea de la temática migratoria integral en salud.
- Difundir y generar información sobre la situación migratoria en salud, a nivel nacional.
- Promover la protección social en salud de los derechos a los migrantes.
- Realizar el seguimiento y la supervisión de las acciones intrasectoriales e intersectoriales de salud en las zonas de frontera.
- Las demás funciones que en el marco de su competencia le sean asignadas o delegadas.

Ello en el marco de la situación de vulnerabilidad y riesgo en la que se encuentra la población refugiada y migrante venezolana en el Perú –bajo nivel de aseguramiento en salud, empleo precario e informal-; frente a esta situación, existe la necesidad de incrementar, cada vez más, el número de asegurados extranjeros, priorizando a los ciudadanos venezolanos que residen en el país, así como también de impulsar nuevas políticas públicas que garantice a esta población el acceso al sistema sanitario nacional y permitan mejorar sus condiciones de vida. La conformación de la Unidad Funcional de Salud de Poblaciones Migrantes y Fronterizas surge con la finalidad de atender de manera efectiva las necesidades en materia de salud de la población venezolana en el Perú empleando todas las estrategias sanitarias, del mismo modo como son empleadas para atender las necesidades de la población peruana, aumentando los niveles de aseguramiento, a través de la prevención de enfermedades y el tratamiento de enfermedades crónicas, así como también garantizando el acceso a la salud sexual y reproductiva, problemática que se presenta con mayor gravedad en el caso de la población refugiada y migrante venezolana en el Perú. Asimismo, la Unidad Funcional de Salud de Poblaciones Migrantes y Fronterizas será la encargada de realizar un estudio situacional de las condiciones de salud de la población migrante y refugiada venezolana en el Perú, de tal manera que sea posible diseñar acciones y estrategias específicas que logren reducir las vulnerabilidades en materia de salud de esta población, incorporando un enfoque de derechos humanos que permita atacar las brechas existentes en el sistema sanitario nacional relacionadas a la discriminación y a la xenofobia.

## 6.4.2. La expedición del Carné de Extranjería por vulnerabilidad para los refugiados y migrantes viene tomando mucho tiempo durante la emergencia sanitaria

Según el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, la Superintendencia Nacional de Migraciones (SNM) "podrá otorgar la Calidad Migratoria Especial de manera excepcional a personas extranjeras en extrema situación de vulnerabilidad, permitiendo la permanencia en situaciones no contempladas en las demás calidades migratorias, calidad que será otorgada previo informe del órgano especializado en la materia" (item 230.3 del Reglamento). Entre los varios supuestos de vulnerabilidad contemplados en el Reglamento se encuentra el supuesto de que se otorgue esta calidad migratoria a las personas que sufran "grave enfermedad". A estas personas entonces se les expide un "Carné de Extranjería por Vulnerabilidad".

Estos procedimientos se vinieron dando con regularidad desde 2017-2018, sin embargo con el advenimiento de la crisis sanitaria, estos procesos empezaron a demorarse y por ello es que en nuestros diálogos con responsables de organizaciones de ciudadanos venezolanos (Instrumento 2) recogimos la preocupación de que la expedición de un "Carné de Extranjería por Vulnerabilidad" había empezado a tomar mucho tiempo, demorando hasta 3 o 4 meses, tiempo que cuando se trataba de personas con enfermedades graves traía o podía traer desenlaces fatales.

Al consultar por estas preocupaciones en nuestra entrevista con la funcionaria Responsable del Equipo de Integración de la SNM, la Lic. Katia Vega (FUNC\_12) se nos explicó que:

*"Bueno no deberíamos... durante la pandemia, se ha disminuido presupuesto a las instituciones. De las 15 personas que teníamos, íbamos a trabajar 6, entonces han estado en la cola un montón de personas. Nuestras capacidades se redujeron al mínimo. Entonces tiene que ver con las capacidades. Ahora, ya estamos al 100% de las capacidades, o sea ya no debería presentarse ese tipo de problemas" [FUNC\_12]*

Por otro lado, con otros entrevistados recogimos la preocupación de que las personas que no han pasado control migratorio, a pesar de que se encuentran en grave estado de salud, ya no están recibiendo la calidad migratoria especial (al

parecer antes si se hacía). Es probable que estas dificultades hallen su explicación en algunos cambios en el ROF de la SNM, porque la Oficina a cargo de esos procedimientos (Equipo de vulnerabilidad) forma ahora parte de la Dirección de Operaciones, lo que podría estar impidiendo que se examine los casos de vulnerabilidad con el detenimiento y la atención al caso y a la persona (en una dirección con funciones de operaciones, suelen verse los casos de forma agregada y menos como casos individuales que requieren un razonamiento y decisiones de ajustadas a cada caso).

### **6.4.3. Problemas con el financiamiento de la cobertura de la población migrante**

En el Perú, la cobertura en salud es muy amplia, pero tiene serias restricciones por residencia ya que únicamente permite el acceso a ciudadanos peruanos o extranjeros con carné de extranjería o en condición de asilado o refugiado. Sin embargo, hace pocos años se abrió una pequeña ventana de acceso al SIS para las mujeres refugiadas y migrantes gestantes que no cuenten con Carné de extranjería y para los niños menores de 5 años. Igualmente, como ya se ha dicho bajo el Decreto Legislativo N° 1466 (2020) el Estado peruano garantizó el aseguramiento de todas las personas en contagio o riesgo de contagio de COVID-19, independientemente de su situación migratoria o documentación, al seguro subvencionado por el Estado. Sin embargo, en general, el migrante y refugiado venezolano no tiene acceso al sistema de salud pública y no tiene los recursos para acceder al sistema privado. En otras palabras, gran parte de la problemática de acceso al sistema de salud de los refugiados y migrantes venezolanos está asociado a su estatus legal en el Perú, sea éste por la Ley de Migraciones o por la Ley de Salud.

El estatus legal del migrante o refugiado venezolano es fundamental para garantizarle un acceso a la salud universal. En el Perú, se optó mayoritariamente por la figura del Permiso Temporal de Trabajo (PTP), un documento renovable anualmente que no está contemplado en la Ley de Salud, por lo que no permite acceder al sistema de salud público, al no tener amparo legal.

Por otro lado, de acuerdo al experto Hernán Pena, la condición de asilado o refugiado si está contemplada en la Ley de Migraciones, pero asilar a la gran cantidad de población migrante en nuestro país tiene un costo que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) no estaba dispuesto a asumir y que además no contaba con el marco legal necesario para avalar asignarles ese estatus.

*“... se dieron cuenta cuando ya había 200 mil venezolanos dentro del territorio, entonces inventaron esta cosa que es este documento que, claro, no le querían dar asilo porque los asilados y los refugiados sí tienen estatus dentro de la ley, pero genera un costo y que MEF no estaba dispuesto a asumir... como indica Naciones Unidas, que a los refugiados les tienes que armar un campo de refugiados y en las reuniones el MEF decía “nosotros no avalamos eso, no tenemos presupuesto y no vamos a hacer nunca eso”. Además, el MEF no quería aprobar esta iniciativa porque la ley de extranjería, considera como refugio a la primera frontera. Perú es la segunda frontera. Entonces no había marco legal para financiar esas áreas de refugiados que tiene Brasil o tiene Colombia. Nosotros como segunda frontera, no tenemos un marco legal internacional para darles ese estatus. Entonces, al no poder darles una documentación no podían tener cobertura, no podían tener un documento que asimilara de alguna forma la residencia”. [EXP\_1]*

Al no estar amparada por ley la figura del migrante o refugiado venezolano en el Perú que no cuenta con carné de extranjería o con estatus de asilado o refugiado, es muy difícil que alguna autoridad sanitaria se arriesgue a atenderlos libremente, ya que, al ser fondos públicos, éstos son susceptibles de auditorías.

Si bien es complicado políticamente que el poder legislativo peruano promulgue una ley para incorporar a la población migrante y refugiada venezolana al sistema de salud, también hay mucha inquietud por los costos asociados a su incorporación. Sobre este último punto, es necesaria una mirada más amplia de los costos, pero también de los beneficios de incluir a más de un millón de venezolanos al sistema de salud. Si bien los costos en salud aumentarían significativamente, los beneficios asociados al aumento de la productividad y la empleabilidad deben ser considerados. Más aún, se deben incorporar los beneficios de tener a una población sana y protegida frente a la presencia de otras enfermedades transmisibles, ya que los costos de prevención son significativamente menores que los costos de atención en caso de otra pandemia, por ejemplo.

*... [e]ntonces ¿qué partido político asumiría la situación de embanderarse con el tema venezolano y decir “bueno, necesito x millones de soles para brindarles acceso al sistema de salud a los venezolanos”? Yo entiendo que, claro, si uno lo mira con un solo prisma, con una sola mirada, parece un tema que es solo de salud; pero si todo esto lo sumamos con lo de empleo, si lo sumamos con la productividad que te da esa población, que esa población este sana porque te puede generar otro tipo de pandemia (...) Entonces, ahí tú puedes ver que necesitas, por*

*una cuestión de salud pública, mantener esta población sana y cubierta.*

*(...)*

*... Porque si tú muestras el costo en salud, (...) mil millones o 500 millones, (...) claro, eso no pasa. Ahora si yo digo que tengo toda esa población, esa población me está generando producción, el PBI me está generando riqueza, pero que además esa población potencialmente me puede generar costos asociados a la salud pública, porque si no están cuidados me puede generar un brote de tal o cual enfermedad y que eso me genere un costo indirecto, o un costo posterior, que va a ser mayor al costo de la prevención, ahí sería mucho más fácil de justificar. Y además si puedo dibujar un mapa, esta gente que está en estos lugares, y productivamente están metidas en estos sectores de la economía y necesita mejorar su productividad, para mejorar la productividad lo primero que tengo que tener es salud" [EXP\_1]*

Otra entrada al problema de acceso al sistema de salud está asociado al modelo de políticas focalizadas para determinar el acceso a un determinado sistema de protección social. Los padrones son muy limitados en cuanto a su alcance, en particular en las zonas urbanas. Estas limitaciones se hicieron más evidentes con la pandemia y la ola migratoria

*"...yo vivo acá en Surco y acá tengo atrás de mi casa a Las Casuarinas, entonces, en Casuarinas vive la gente más adinerada de Surco, pero al otro lado del cerro vive la más pobre. Pero el cerro para el SISFOH estaba visualizado como un área de altos ingresos, entonces nadie en el cerro tiene cobertura del SIS, o no tenía. Entonces esto, cuando le agregas medio millón de personas que se van a una zona intensamente poblada, como es toda la zona norte de Lima, esto empieza como a implosionar. Entonces creo que lo que trajo a la luz la migración venezolana son las graves deficiencias que tiene la política de focalización que se hizo en el país durante los últimos 20 años, las políticas sociales focalizadas" [EXP\_1]*

La problemática del acceso al sistema de salud pasa por plantear modificaciones a la Ley de Salud para que se permita el acceso a la población migrante y refugiada venezolana al margen de su estatus migratorio en el Perú. Adicionalmente, es necesario avanzar hacia la regularización del estatus migratorio de la población migrante y refugiada venezolana, sea a través del carné de extranjería o a través de la condición de asilado o refugiado. Si bien los costos de estas iniciativas

son muy elevados, hay un caso tanto social, como económico y sanitario, que justificarían la inversión. Más aún en un caso como el peruano donde se ha avanzado muchísimo hacia la universalización de la salud, a partir de la expansión del Sistema Integrado de Salud (SIS).

## **6.5. Protección social ante la violencia**

Las brechas de atención en cuanto a la protección social ante las violencias que fueron identificadas a través de los relatos y experiencias de los hogares de refugiados y migrantes (Instrumento 1) y de las explicaciones brindadas por las y los líderes y responsables de organizaciones y comunidades de refugiados y migrantes venezolanos (Instrumento 2) fueron las siguientes:

- Temor y desconfianza de las instituciones del Estado para formalizar una denuncia en caso de violencia doméstica
- Desconocimiento de los canales de denuncia por parte de la población refugiada y migrante
- Línea 100 del MIMP se ha encontrado desbordada y no ha habido respuesta en casos donde se ha querido realizar denuncias
- NNA que han ingresado al país sin pasar por control migratorio y que no tienen documentos se pueden encontrar expuestos a situación de trata o en peligro de sufrir la vulneración de sus derechos. Esta situación podría pasar inadvertida para las instituciones encargadas de velar por el bienestar de NNA.

A través de las indagaciones conducidas con la aplicación del Instrumento 3, se identificó además una barrera que estaría obteniendo solución a partir de la iniciativa de la SNM, el MIMP y organizaciones de la sociedad civil y también una necesidad que cubrir en el nivel de la planificación.

- Se aprecia la necesidad de establecer Protocolos interinstitucionales para la atención los grupos más vulnerables de refugiados y migrantes.
- El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2012-2021.



### **6.5.1. Sub reporte de hechos de violencia de género, boletines estadísticos deben distinguir por nacionalidad**

La información recogida con los Instrumentos 1 y 2, nos llevó a reconocer una serie de dificultades, resultados no esperados y barreras, entre las que se encuentran: i) la falta de denuncia de estos casos por parte de las víctimas (cuando estas son mujeres y el agresor es su pareja), principalmente por temor o desconfianza a las instituciones del Estado peruano ante la posibilidad de que una denuncia y los procesos que siguen pondrían en el radar de las instituciones del control migratorio a sus parejas agresoras (algo que no necesariamente desean) y a ellas mismas; ii) la falta de atención en los canales de denuncia (principalmente a través de la Línea 100 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables –MIMP que se hallaría desbordada o con muy limitada capacidad de seguimiento de los casos) ; iii) el no contar con un estatus migratorio regular, siendo la persona agravada, lo que podría generar cierta distancia ante las autoridades (por la posibilidad imaginada de ser registrada/do como tal y luego ser expulsado) ; iv) el sentimiento de vergüenza generado por atravesar una situación de violencia y v) el desgaste que se percibe puede implicar, en términos monetarios, no monetarios y emocionales, llevar a cabo un proceso de denuncia.

En este panorama es importante recordar que el Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) (ver Recuadro 4) ofrece servicios y estrategias que incluyen a la población refugiada y migrante venezolana en situación de vulnerabilidad o que hayan sido víctimas de casos de violencia familiar y sexual. Así, en el año 2017, el MIMP con el apoyo del Servicio Jesuita de la Solidaridad Encuentros y ACNUR, elaboró un documento con información relevante de los casos de violencia de personas que contaban con Carné de Extranjería al momento de acudir a los Centros de Emergencia Mujer (CEM). Entre enero y septiembre de 2017, el 80% de los casos atendidos a mujeres que contaban con este documento tenían entre 18 y 59 años de edad, el 8% eran casos de violencia sexual hacia mujeres extranjeras y el 27% casos de niñas, niños y adolescentes<sup>64</sup>. Por otro lado, en el año 2019 se tomó el acuerdo de que el programa brindara asistencia técnica para proteger a los y las integrantes de la comunidad de migrantes y refugiados que se encuentran en el

**64.** MIMP, Encuentros y ACNUR. “La violencia contra las mujeres extranjeras en el Perú”. [https://www.mimp.gob.pe/files/programas\\_nacionales/pncvfs/publicaciones/Situacion-refugiado-Con-Carné-de-extranjeria-1-PNCVFS.pdf](https://www.mimp.gob.pe/files/programas_nacionales/pncvfs/publicaciones/Situacion-refugiado-Con-Carné-de-extranjeria-1-PNCVFS.pdf)

Perú frente a los casos de violencia en todas sus formas incluido el acoso sexual. Una de las estrategias que viene implementando el PNCVFS es el de la realización de brigadas móviles informativas en lugares de concentración, especialmente de la población venezolana, pues es el grupo que presenta mayor número de casos de violencia a nivel nacional del total de ciudadanos extranjeros que acudieron a estos servicios<sup>65</sup>.

Si bien las acciones y estrategias llevadas a cabo por el programa incluyen y buscan atender a la población migrante y refugiada en el Perú, no solo venezolana sino también de otras nacionalidades, las estadísticas e indicadores reportados mensualmente a través de los boletines no logran identificar y caracterizar los casos de violencia según nacionalidad, un elemento trascendental en un contexto en el que el número de ciudadanos extranjeros en el Perú representa una proporción significativa de la población. En ese sentido, es de enorme relevancia describir, caracterizar y cuantificar de manera sistemática y periódica los casos de violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes particularmente de la población refugiada y migrante venezolana en el Perú, específicamente sobre las características sociodemográficas y económicas de las personas que denuncian ser víctimas de casos de violencia, los tipos de violencia de las que son víctimas, las características de los agresores, las circunstancias en las que estos hechos ocurren, entre otros aspectos a indagar. Cabe resaltar que las formas cómo opera la violencia en el caso de las mujeres refugiadas y migrantes venezolanas puede presentar características, causas y consecuencias particulares; por lo tanto, resulta relevante generar información adecuada y enfocada en esta población para diseñar estrategias efectivas para reducir el riesgo de que se presenten estos casos.

Los indicadores de violencia familiar y sexual reportados a través de los resúmenes estadísticos del CEM y de la Línea 100 tampoco logran identificar los casos particulares de la población refugiada y migrante venezolana, así como tampoco se incluye la pregunta de nacionalidad en la ENDES; en ese sentido, resulta de enorme relevancia que los sistemas de información existentes puedan aproximarse detalladamente al fenómeno, describiendo los casos de violencia contra las mujeres refugiadas y migrantes, tanto de nacionalidad venezolana como de otras nacionalidades, con el objetivo de diseñar políticas orientadas a reducir las vulnerabilidades de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

**65.** MIMP. Comunidad de migrantes y refugiados también es una prioridad en la atención de nuestros servicios. Nota de prensa. <https://www.mimp.gob.pe/contigo/contenidos/pncontigo-nota-prensa.php?codigo=604>

### **Recuadro 5: El Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables –MIMP)**

El Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA tiene como finalidad diseñar y ejecutar a nivel nacional acciones y políticas de atención, prevención y apoyo a las personas involucradas en eventos de violencia familiar y sexual; enmarcado dentro del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) impulsado en abril del año 2001 por el entonces Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo, en la actualidad es una Unidad Ejecutora del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y conducido por el Viceministerio de la Mujer con la finalidad de reducir la alta prevalencia de la violencia familiar, con énfasis especial en atender casos contra mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Entre las principales acciones desarrolladas por el Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA se encuentra la implementación de la Línea 100 y el Chat 100, siendo el primero un servicio telefónico gratuito y disponible las 24 horas del día especializado en brindar información, orientación, consejería y soporte emocional a las personas afectadas o involucradas en hechos de violencia familiar o sexual, y el Chat 100 un servicio personalizado a través de internet con la finalidad de ofrecer información y orientación psicológica a fin de identificar situaciones de riesgo de violencia; de los Centros Emergencia Mujer (CEM) para la atención integral de víctimas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar, ofreciendo orientación legal, defensa judicial y consejería psicológica; del Servicio de Atención Urgente (SAU), cuya finalidad es brindar de forma inmediata y oportuna atención a las víctimas de los casos de violencia familiar y sexual derivados de las llamadas a la Línea 100 y/o que son reportados por los medios de comunicación, y que requieren de atención urgente; del Centro de Atención Institucional (CAI), servicio de intervención con varones adultos que han sido sentenciados por actos de violencia familiar y que son remitidos por el juez de paz o el juzgado de familia para su recuperación; y finalmente la implementación de los Hogares Refugio Temporal, lugares de acogida temporal para las víctimas de violencia familiar.

Por otro lado, según se puede ver en el sitio web del Programa AURORA, se ha desarrollado un trabajo significativo en el reporte de estadísticas e indicadores que describen y cuantifican las características de las personas que han acudido a estos servicios, a través de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), boletines estadísticos de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, integrantes del grupo familiar y violencia sexual, de los casos atendidos en los CEM, la Línea 100, Chat 100, el Servicio de Atención Urgente, y por la Red Integral de Atención a la Mujer (RITA); sobre las acciones preventivas promocionales llevadas a cabo, sobre los casos de feminicidio y tentativas, sobre los casos de varones agresores judicializados, sobre las víctimas de esterilizaciones forzadas, entre otros. Una de las limitaciones sin embargo es que en los boletines de estadísticas accesibles públicamente no se distingue por nacionalidad y por condición de migración de las víctimas.

## 6.5.2. Menores no acompañados

La información recogida con los Instrumentos 1 y 2, permitió advertir que posibles casos de trata de menores podrían estar directamente asociados a la situación de niños, niñas y adolescentes (NNA) que habrían ingresado a Perú, por “la trocha” (pasos fronterizos sin control migratorio). Estos NNA se encontrarían sobre todo en ciudades de regiones del Norte de Perú (en los distritos más alejados del centro de la ciudad, en los cerros periurbanos) y en distritos grandes de Lima y no tendrían documentos de identidad. El problema radica en que, debido a la situación de indocumentación, no es posible establecer la conexión filial formal de los niños (sobre todo los más pequeños) con los adultos con los que viven y frente a esta conexión trunca, las instituciones peruanas, como Migraciones en Trujillo, la PNP, las agencias del gobierno regional quedarían sin o con poca eficacia para actuar o por fuera (ajenos, aunque conozcan el problema) de la atención de un problema tan delicado. En los grupos focales se mencionaron frecuentemente los casos de niños que acompañan a / o son llevados por adultos cuando estos últimos piden dinero a los transeúntes. En otras palabras, el grupo de niños, niñas y adolescentes que así se encuentren en el Perú, se hallarían en una situación de desamparo legal pues no hay instituciones que los protejan y velen por su seguridad y bienestar, o más bien, aunque estas instituciones existen, no se ha indicado o no se controla su involucramiento con el nivel de necesidad extrema que el caso amerita, si es que se confirmara que son casos de trata de menores. Al encontrar ese vacío, llamó nuestra atención que, en el caso de Trujillo (ver subsección 5.5), existiendo la herramienta legal provista por el artículo 227° del Reglamento de la ley de Migraciones, sobre los “Supuestos de situaciones de vulnerabilidad”<sup>66</sup> no se hubiera procedido a iniciar un proceso de otorgamiento de la Calidad migratoria especial y Carné de extranjería por Vulnerabilidad a los NNA que se encuentran en las situaciones de vulnerabilidad descritas<sup>67</sup>. La dificultad podría encontrarse en que ya residiendo en viviendas con adultos que pueden o no ser sus padres, los niños están fuera del alcance de la observación directa de la SNM (ya que no han pasado por sus controles) y de otras instituciones, y si por alguna razón, algún problema colateral lleva a hacer visible la situación de niños que viven en circunstancias poco convencionales (que no van al colegio -se trata de un hecho ocurrido en 2019, antes de la emergencia sanitaria- que viven con muchos adultos,

**66.** Ver: Ley y Reglamento de Migraciones. Decreto Legislativo N°1350. Decreto Supremo 007-2017-IN.

**67.** Es decir, varias de las situaciones consideradas por ese artículo son aplicables a la situación de estos NNA, como: (...) c) Situación migratoria irregular, g) Niñas, niños y adolescentes, l) Desplazados forzados, n) Niñas, niños y adolescentes no acompañados, e incluso posiblemente d) Sustracción internacional de niñas, niños y adolescentes, y b) Víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

que se hallan desatendidos) ocurre un momento de inercia institucional, en tanto que no parece tan claro qué autoridad debe intervenir y en qué momento. Por otro lado, la información sobre los grupos de personas que viven con menores en estas condiciones es muy limitada ya que al mudarse recientemente, las personas que viven en los alrededores no los conocen y prefieren no acercarse. En el corto plazo, ese desconocimiento por parte de los vecinos favorece a esos grupos de personas, porque nadie reclama la intervención de las autoridades. Esto quiere decir que es muy importante lograr que las organizaciones de vecinos, las autoridades en el nivel local y cualquier persona o familia sea capaz de identificar posibles situaciones en que menores inmigrantes estén en riesgo y que conozcan cuáles son los protocolos para informar al respecto y a qué autoridades.

Esa suerte de vacío de responsabilidad o inercia institucional descrito líneas arriba estaría empezando a ser resuelto mediante la elaboración de protocolos interinstitucionales de atención, que la SNM, el MIMP y organizaciones de la sociedad civil elaboraron a mediados de 2020. Uno de esos protocolos es este documento: "Protocolos para la atención y derivación de personas migrantes en situación de vulnerabilidad" (FUNC\_12). Describimos mejor estos protocolos en la subsección 6.5.4. más abajo.

En estos protocolos, encontramos los pasos a seguir cuando se observa o registra el caso o aparición de "Niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, separados, en riesgo de desprotección" (ver Foto 3).

**Foto 3: Pasos a seguir cuando se observa a “Niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados”**

		NOMBRE O DENOMINACIÓN
CÓDIGO	VERSIÓN	

- i. El personal de Migraciones de los PCF y CEBAF, detectan casos de NNA no acompañado o separado, y como medida de prevención, lo hacen pasar por control secundario con la finalidad de descartar alguna vulneración de sus derechos.
- ii. El personal de MIGRACIONES toma el dato de los NNA de los documentos que porta y emite la calidad migratoria especial temporal.  
 Cuando el NNA no cuenta con documentos que respalde su identidad, el inspector o jefe zonal suscribirá una ficha de registro de datos en la cual se consigne los datos del menor. En base a esos datos emitirá la calidad migratoria especial temporal.  
 Por ningún motivo se impedirá el ingreso por control migratorio al país del NNA no acompañado o separado en frontera.
- iii. Se otorga la calidad migratoria especial temporal por el plazo máximo permitido (183 días).
- iv. El personal de MIGRACIONES da cuenta de inmediato a la UPE de la jurisdicción, utilizando la Línea 1810 o el canal de atención más idónea para coordinar la manera más segura del traslado del NNA al local de la UPE.  
 Si bien el personal de Migraciones no restringirá el ingreso de un niño, niña o adolescente no acompañado o separado, esto solo se efectuará previa entrega del NNA a la UPE para las acciones respectivas relacionadas a la determinación de su interés superior  
 En los lugares donde no funcione la UPE, se comunicará del caso al Juzgado de Familia o mixto.

**Fuente:** Captura de pantalla de documento solicitado al Equipo de Integración de la SNM (“en estudio”)

Como se nota en la ruta de acciones, intervienen ordenadamente primero la SNM y luego la UPE (Unidad de Protección Especial) del MIMP.



### **6.5.3. El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2012-2021**

El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2012-2021 fue elaborado en el año 2012, muchos años antes del inicio del proceso y flujo migratorio de ciudadanos venezolanos al Perú, por lo que en su formulación no toma en consideración las particularidades de esta población, y en disonancia a los imperativos y disposiciones de las bases legales, las cuales expresamente sugieren la incorporación de un enfoque inclusivo sin distinciones de ningún tipo, incluida aquella por nacionalidad, las metas, objetivos y fines están limitados en varios puntos de su redacción a atender exclusivamente a la población peruana. El actual PNAIA tiene vigencia hasta el año 2021, por lo que estos procesos y estas dimensiones deben estar contemplados en su nueva formulación.

En líneas generales, el PNAIA tiene como objetivo crear y reforzar las condiciones necesarias para que las y los peruanos menores de 18 años de edad accedan a servicios de calidad, atendidos por personal idóneo y debidamente equipado, contando con la participación de la familia y de las instituciones en general, sean públicas, privadas o asociadas para defender los derechos de este vasto segmento poblacional, garantizando la igualdad de oportunidades. De este modo, los esfuerzos se articulan alrededor de seis metas emblemáticas: la reducción de la desnutrición crónica de la primera infancia al 5%, el acceso del 100% de las niñas y niños peruanos de 3 a 5 años de edad a educación inicial de calidad, el 70% de las niñas y niños peruanos de segundo grado de primaria alcanza un nivel suficiente de comprensión lectora y razonamiento matemático, la tasa de maternidad adolescente se reduce en un 20%, las y los adolescentes acceden y concluyen en la edad normativa la educación secundaria de calidad y la disminución de la violencia familiar contra niñas, niños y adolescentes. Como es posible observar, la formulación del PNAIA se inscribe únicamente a atender a la población peruana; por lo tanto, es necesario actualizar su formulación, así como también reorientar las metas y ajustar los indicadores y resultados a los que se quiere llegar, de tal manera que también tome en cuenta las características de la población venezolana en el Perú.

De este modo, es de vital importancia tomar en consideración la producción de estadísticas e indicadores de los últimos años que describen la situación de la población migrante y refugiada venezolana en el Perú, para tener una visión realmente inclusiva y objetiva de qué tan lejos se está de alcanzar las metas emblemáticas estipuladas en el PNAIA. Así, tan solo tomando en cuenta la Encuesta dirigida a la Población Venezolana (ENPOVE) llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el año 2018, más del 50% de la población venezolana en el Perú en edad escolar no asiste a la escuela

debido a problemas económicos, desconocimiento del sistema educativo o falta de documentos; en el caso de los niños, niñas y adolescentes de entre 12 y 16 años de edad, a quienes les correspondería cursar educación secundaria, solo el 40.2% asiste al colegio, siendo la tasa de inasistencia mayor en hombres que en mujeres; de igual modo, los niños y niñas que deberían cursar educación primaria, es decir, de entre 6 y 11 años de edad, la tasa de inasistencia es de 54% (Diario Gestión 2019)<sup>68</sup>, indicadores que no deben ser desatendidos en el nuevo PNAIA que se mantendrá como uno de los principales instrumentos de política en los próximos años.

**68.** Diario Gestión. "Uno de cada dos niños y adolescentes venezolanos que viven en el Perú no asiste a la escuela". Noticia del 29/06/2019. <https://gestion.pe/peru/dos-ninos-adolescentes-venezolanos-viven-peru-asiste-escuela-271713-noticia/?ref=gesr>

### Recuadro 6: La Dirección de Políticas sobre Niñas, Niños y Adolescentes (MIMP) y el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2012-2021

La Dirección de Políticas sobre Niñas, Niños y Adolescentes es la encargada de promover políticas sobre la infancia y adolescencia, así como también de velar por el cumplimiento y seguimiento de los objetivos del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2012-2021<sup>69</sup>, instrumento marco de política pública del Estado peruano que articula y vincula las políticas orientadas a la población de niñas, niños y adolescentes en el Perú, y teniendo como base legal la Constitución Política del Perú, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Código de los Niños y Adolescentes (Ley N°27337), la Ley de Creación del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente (Ley N°26518) y el Reglamento de Organización y Funciones del MIMDES.

En ese sentido, el PNAIA debería tener dentro de su ámbito de aplicación la atención y protección de niñas, niños y adolescentes refugiados y migrantes venezolanos en el Perú, tomando en cuenta que el Código de los Niños y Adolescentes debe ser aplicado "a todos los niños y adolescentes del territorio peruano, sin ninguna distinción por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública, nacionalidad, origen social, posición económica, etnia, impedimento físico o mental, o cualquier otra condición, sea propia o de sus padres o responsables"<sup>70</sup>.

Asimismo, la Constitución Política del Perú "protege los derechos fundamentales de las personas, busca su defensa y el respeto de su dignidad como fin supremo de la sociedad y el Estado", teniendo toda persona humana "el derecho a la identidad, a su integridad moral, psíquica, física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece"; también el derecho "a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición socioeconómica o de cualquiera otra índole"<sup>71</sup>. Finalmente, tomando en consideración la Convención sobre los Derechos del Niño, en la que se indica que "los Estados partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de su raza, el color, sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales"<sup>72</sup>.

**69.** MIMP. Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021.

**70.** Código de los Niños y Adolescentes. Artículo V. Ámbito de aplicación general. <https://lpderecho.pe/codigo-ninos-adolescentes-ley-27337-actualizado/>

**71.** Constitución Política del Perú. Título I. De la persona y de la sociedad. Capítulo I. Derechos Fundamentales de la persona. [http://spij.minjus.gob.pe/content/publicaciones\\_oficiales/img/Const-peru-oficial.pdf](http://spij.minjus.gob.pe/content/publicaciones_oficiales/img/Const-peru-oficial.pdf)

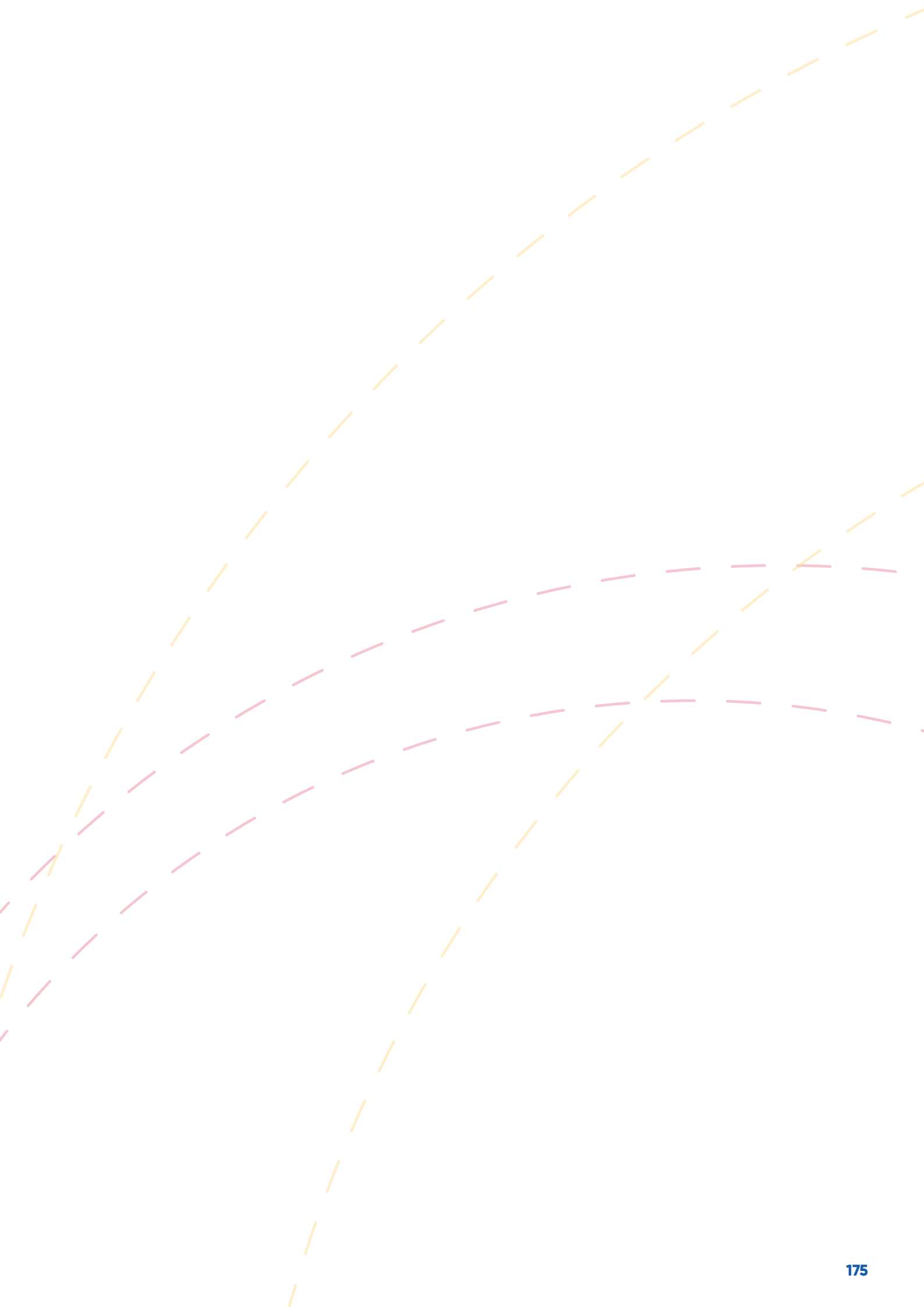
**72.** Convención sobre los Derechos del Niño. Parte I. Artículo 2. [https://www.acnur.org/prot/instr/5b6ca1e54/convencion-sobre-los-derechos-del-nino.html?gclid=CjwKCAjwzIH7BRAbEiwAoDxxTkNW2IyRB5Hd8uFeNeO\\_TUy3DI-kzcbicqRYyFQekM4eEubJ7Nck1hoCl0kQAvD\\_BwE](https://www.acnur.org/prot/instr/5b6ca1e54/convencion-sobre-los-derechos-del-nino.html?gclid=CjwKCAjwzIH7BRAbEiwAoDxxTkNW2IyRB5Hd8uFeNeO_TUy3DI-kzcbicqRYyFQekM4eEubJ7Nck1hoCl0kQAvD_BwE)

#### 6.5.4. Necesidad de protocolos interinstitucionales

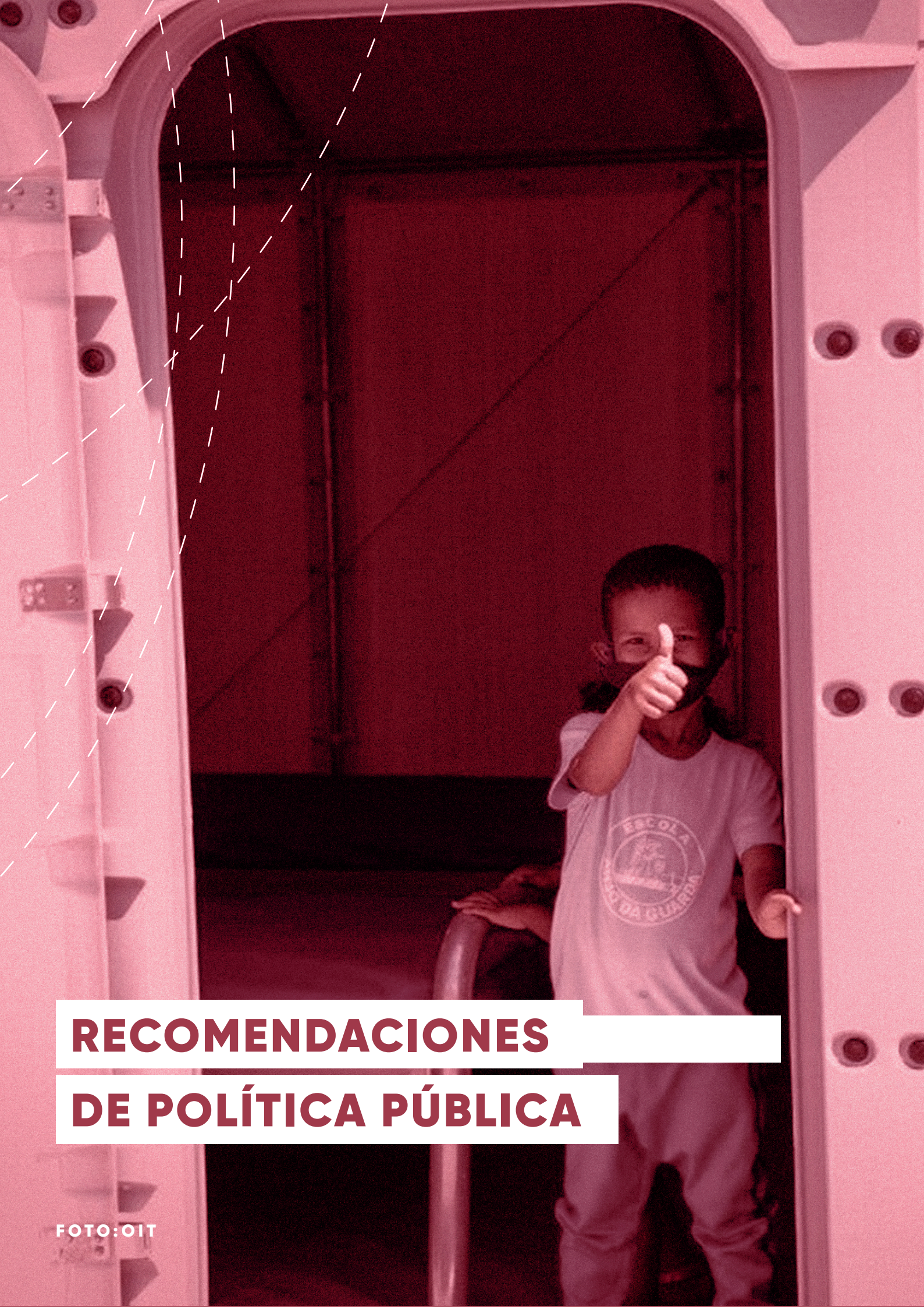
Las situaciones de vulnerabilidad en las que varias instituciones deben actuar suelen generar inercia en las acciones lo que al final limita el apoyo y la protección que debe brindarse a un grupo especialmente vulnerable. Esa evaluación motivó que el Equipo de Integración, parte de la Gerencia de Políticas Migratorias de la SNM, junto con el MIMP y algunas organizaciones de la sociedad civil, se propusieran elaborar unos protocolos interinstitucionales de actuación, en los que se aclaran las rutas de responsabilidades y tareas y se va coordinando el orden de estas. Estos protocolos se han elaborado para: (i) Niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, (ii) separados, en riesgo de desprotección; (iii) mujeres migrantes víctimas de violencia y (iv) migrantes víctimas de trata de personas. Esta fue la explicación ofrecida por la funcionaria responsable de ese equipo en la SNM (Katia Vega):

*[H]emos elaborado 4 protocolos interinstitucionales que no existían. Es decir, hay una víctima de violencia familiar, entonces a dónde va, todos nos tirábamos la pelota (...) Entonces nos hemos juntado con el MIMP, el CEM y otras organizaciones, incluso de la sociedad civil, HIAS que ya tenía trabajo con mujeres víctimas de violencia y hemos armado un protocolo interinstitucional. También nos hemos juntado con la sociedad civil, el mismo colectivo de mujeres migrantes maltratadas, para que nos refieran de que rutas se deben seguir y son prácticas para ellas. Hemos hecho protocolos para niños no acompañados, era otra cosa que nosotros discutíamos con el MIMP, "no, cuando entra un menor de edad le das la calidad migratoria de acuerdo con la norma", "no, pero tú eres la que tiene la tutela" y qué hacemos cuando están indocumentados pues, "me tienes que decir tú", "no, me tienes que decir tú". Entonces este protocolo ha puesto un poco en orden la casa. Ok, viene un niño, le damos una calidad migratoria temporal, pasa a la UPE, la UPE hace una resolución, indaga sobre la calidad del menor indocumentado, de ahí nos pasa una resolución que no le da la identidad. Es decir, hay una serie de documentos que son del Estado y de las prerrogativas que tiene cada institución y esto ha permitido armar, "no, yo no le puedo dar la identidad", pero tú puedes armar una resolución, no de la identidad, pero de la situación en la que lo encontraste y de las referencias que tienes para el nombre que tiene el menor de edad. Entonces ese tipo de cosas, niños no acompañados y separados, entonces nos ha aclarado. O por ejemplo las víctimas de trata, a quién tiene que, por ejemplo, ahí hay una cosa, nosotros le damos la calidad migratoria especial, pero*

*a una víctima de trata, por su naturaleza, debe tener una calidad de refugiada o de asilada, o humanitaria. ¿Por qué?, porque la víctima de trata tiene una condición, no es una calidad migratoria, una simple calidad migratoria que tiene una vigencia, la calidad migratoria que nosotros le damos tiene una vigencia de 1 año, pero una víctima de trata por la naturaleza del delito que se ha cometido en contra de la persona debe desarrollarse una condición migratoria, una situación, que precisamente se le otorga a través del refugiado, de la calidad de refugiado o de la Visa humanitaria. Son Visas totalmente diferentes a las calidades migratorias, entonces todo ese debate ha sido enriquecedor a partir de la formulación de estos protocolos. Es increíble, pero hay instituciones tan antiguas en el tema, pero que tenían que aclarar cosas. [FUNC\_12].*







# RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

FOTO: OIT



## 7. Recomendaciones de Política Pública

Reconocidos en primer lugar los impactos socioeconómicos de la crisis sanitaria, para cuya identificación se ha tomado en cuenta la situación preexistente y su agravamiento o el surgimiento de nuevos impactos con la pandemia; examinadas en segundo lugar las limitantes y potencialidades de las políticas públicas para atender a la población de solicitantes de refugio, refugiados y migrantes venezolanos en el Perú, en esta sección se sugieren recomendaciones de políticas pública que tengan la finalidad de superar las limitaciones normativas e institucionales estatales en cuanto a las cinco dimensiones críticas de análisis del estudio, vale decir en cuanto a seguridad alimentaria, educación, salud, trabajo y protección social ante las violencias.

Estas recomendaciones son presentadas considerando las barreras de acceso a los servicios básicos y/o derechos, luego se explicita las limitantes que producen o configurarían cada barrera y como tercer paso se sugiere una acción o acciones que ayudarían a resolver tal limitación, todas esas acciones en conjunto constituyen las recomendaciones de política pública, tal es la lógica que siguen los cuadros que se incluyen en cada una de las secciones de este capítulo. En cada cuadro y en los textos que los describen en cada sección se usa una codificación. Es decir, a cada barrera, limitante y recomendación se le ha puesto un código, así se puede identificar claramente cada elemento si fuera necesario discutirlo o comentarlo o desarrollar su operatividad en un trabajo posterior.

Respecto a los códigos/numeración utilizados, en algunas ocasiones se encontrará "limitaciones" y "recomendaciones de política" que tiene códigos que implican un nivel general primero y luego un nivel específico que da cuenta de dimensiones específicas del elemento planteado a nivel general. Por ejemplo: en la sección sobre seguridad alimentaria, respecto a la barrera (1), para la limitación 1.4 ("No hay un registro completo y unificado de personas venezolanas que sirva para ubicar y atender a esta población en una proporción alta y tendiente a la completitud") se ha indicado una recomendación general codificada como (d) ("...desarrollar un padrón especial de hogares de ciudadanos extranjeros y venezolanos") que se compone de 05 recomendaciones, codificadas de (d.1) a (d.5), así:

*(d.1): "Esclarecer la pertinencia y las posibilidades de uso de la base de datos de la SNM como registro insumo para desarrollar un padrón especial de hogares"*

*(d.2): "Esclarecer la pertinencia y las posibilidades de uso de la base de datos de la CEPR como registro insumo para desarrollar un padrón especial de hogares"*

(d.3): “Esclarecer la pertinencia y las posibilidades de uso de los registros de atención a las personas venezolanas de parte de los gobiernos locales”

(d.4): “Esclarecer la pertinencia y las posibilidades de uso de los registros que se han ido elaborando por parte de las instituciones no gubernamentales que ofrecen programas de desarrollo y de protección a la población venezolana en el Perú”

(d.5): “Unificar registros para obtener un padrón especial de hogares de ciudadanos extranjeros y venezolanos cuyo diseño siga los lineamientos técnicos del PGH, garantizando así una posible integración a este en los siguientes años”

## 7.1. Seguridad alimentaria

Se identificaron dos barreras centrales que impidieron que los hogares de refugiados y migrantes venezolanos pudieran reducir su situación de vulnerabilidad durante ante la falta de acceso a recursos alimentarios y a dificultades para cubrir sus necesidades de alimentación básicas: la primera brecha consiste en la inaccesibilidad por parte de la población venezolana a los programas de transferencias monetarias y a las distribuciones de canastas de víveres que fueron organizadas por parte de los gobiernos locales en el marco de la emergencia sanitaria (1)<sup>73</sup>. Como se sabe, el estado peruano diseñó y aplicó estas medidas con la finalidad de evitar romper las cadenas de pago, para contener los impactos negativos de la crisis en la economía nacional y garantizar el consumo de bienes de primera necesidad de los hogares. La segunda brecha identificada (2) es la limitada participación de los refugiados y migrantes venezolanos en el Perú en las formas organizativas que se han constituido como soporte comunitario de respuesta frente al restringido acceso a los bienes alimentarios, como por ejemplo han sido las ollas comunes y los comedores populares.

Las principales limitaciones que explicarían que se haya presentado la primera brecha (1) están asociadas a los problemas en los procedimientos de focalización de la población beneficiaria de los programas y políticas sociales, los cuales implican el uso del Padrón General de Hogares (1.1)<sup>74</sup>; a la presencia de muy pocos

**73.** De aquí en adelante las barreras centrales identificadas serán acompañadas (al final del texto) con el código que las distingue en cada cuadro resumen. Estos códigos son números en este formato (1), (2), (3) etc.

**74.** De aquí en adelante las limitaciones que explican en buena parte la configuración de las barreras identificadas serán acompañadas (al final del texto) con el código que las distingue en cada cuadro resumen. Estos códigos son números en este formato 1.1, 1.2, 1.3, etc. Si en algún caso una limitación se explica por limitaciones más específicas, estas limitaciones más específicas serán codificadas como (1.1.1), (1.1.2), (1.1.3) etc.

ciudadanos extranjeros y venezolanos registrados en tal Padrón General de Hogares (1.2); a la disposición expresa de que las transferencias monetarias de subsidio a los hogares otorgadas por el gobierno peruano beneficien únicamente a personas que posean DNI (1.3); a la inexistencia de un registro completo y unificado de ciudadanos venezolanos que permita conocer dónde se encuentran ubicados y que sea empleado para atender, en la mayor proporción posible y tendiendo a la completitud, las necesidades de esta población (1.4); a la alta incidencia de situaciones de irregularidad migratoria que impiden la identificación y ubicación, consecuentemente la atención y protección de ciudadanos venezolanos y de otras nacionalidades (1.5); a la baja tasa de acceso al sistema financiero peruano por parte de esta población (1.6); a la falta de presupuesto estatal para desarrollar programas sociales destinados a atender a los hogares de refugiados y migrantes venezolanos (1.7); a una normativa imprecisa sobre quiénes deberían ser beneficiarios de los programas de entrega de bonos, lo que en la práctica se decantó en que solamente la población peruana recibiera este beneficio (1.8); y a la existencia de una opinión pública adversa y desfavorable sobre el proceso migratorio de la población venezolana en el Perú (1.9). Por ello, sobre las limitaciones (1.1 a 1.9) asociadas a esta primera brecha (1), proponemos el siguiente esbozo de recomendaciones de política:

Se hace necesario desarrollar mejoras en el Padrón General de Hogares (PGH) del SISFOH, puesto que en él se ubican aquellos hogares que poseen una clasificación socioeconómica (CSE) y ese es el registro que permite distinguir a la población más vulnerable y entonces identificarla como beneficiaria de programas sociales (a)<sup>75</sup>. Estas mejoras, específicamente pueden consistir en i) completar la CSE de las personas que son parte de la población pobre extrema y pobre pero que aún no ha sido identificada/registrada en el PGH, tanto en zonas rurales y como en zonas urbanas; ii). actualizar la CSE de las personas cuya clasificación vence pronto, iii). Actualizar el algoritmo utilizado en los procedimientos de focalización y iv). identificar y utilizar registros que sirvan como instrumentos alternativos para los fines que cumple el PGH, todo esto además en el complejo escenario creado por la crisis sanitaria<sup>76</sup>. Esto quiere decir que los esfuerzos por mejorar el PGH en general y como totalidad, contribuirá a que toda la población vulnerable, independientemente de la nacionalidad u otras características pueda ser identificada y entonces se pueda restituir derechos mediante las herramientas que los programas sociales proveen.

**75.** De aquí en adelante las limitaciones que explican en buena parte la configuración de las barreras identificadas serán acompañadas (al final del texto) con el código que las distingue en cada cuadro resumen. Estos códigos son números en este formato 1.1, 1.2, 1.3, etc. Si en algún caso una limitación se explica por limitaciones más específicas, estas limitaciones más específicas serán codificadas como (1.1.1), (1.1.2), (1.1.3) etc.

Por otro lado, actualmente, los hogares pueden solicitar su clasificación socioeconómica acudiendo a la Unidad Local de Empadronamiento del municipio del distrito en el que residen o consiguiendo un ticket a través del Sistema para la Generación de Ticket de Atención en Línea (SiGTAL); sin embargo, únicamente quienes poseen DNI o Carnet de Extranjería pueden solicitar dicha categorización. Por ello, es necesario promover la mejor y mayor inclusión de refugiados, migrantes y solicitantes de refugio al Padrón General de Hogares (b). Ello debe involucrar que los ciudadanos extranjeros puedan presentar otros documentos de identidad cuando requieran solicitar la clasificación socioeconómica (CSE) de su hogar, pues como ya se ha dicho, de acuerdo con la Directiva 001-2020 del MIDIS, solo pueden hacerlo si poseen Carné de Extranjería, ello condicionado a que todos sus miembros posean también este documento de identidad (b.1). Asimismo, es necesario reducir significativamente el tiempo de entrega de los Carnés de Extranjería y hacer menos costosos y más accesibles los trámites de su expedición particularmente para familias en situación de vulnerabilidad y hogares numerosos (b.2).

Además, es necesario superar la separación de poblaciones objetivo de las políticas sociales de protección y de los programas que coadyuven a reducir la vulnerabilidad socioeconómica de la ciudadanía (c); en ese sentido, debe primar la universalización de las estrategias y acciones políticas, de tal modo que pueda incorporarse a las familias de refugiados y migrantes venezolanos, y en general de la población extranjera, como beneficiarios (c.1).

Ante la ausencia de un registro completo y unificado de ciudadanos venezolanos en el Perú, se hace necesario desarrollar, de manera alternativa a la inclusión de refugiados, migrantes y solicitantes de refugio en el Padrón General de Hogares, un padrón especial de ciudadanos extranjeros y venezolanos (d); para ello, se

**76.** La realización de los procedimientos de CSE (visitas a los hogares) se empezó a restablecer desde noviembre de 2020 de acuerdo con Resolución Ministerial 181-2020-MIDIS del 23 de noviembre y el COMUNICADO N° 24-2020. Estas actividades se habían suspendido debido al establecimiento del Estado de Emergencia Nacional de acuerdo con la R.M.N° 060-2020-MIDIS que además extendió la vigencia de las CSE que vencieran en el periodo. Actualmente existe una estrategia en curso para la "reanudación gradual y progresiva de las actividades que comprende el proceso de determinación de la CSE en las Unidades Locales de Empadronamiento" a nivel nacional "bajo los criterios y/o pautas técnicas que proporcione la DGFIS del Midis, sujetas a evaluación permanente de acuerdo a las disposiciones que emita la Autoridad Nacional de Salud y el Gobierno Nacional respecto a la evolución de la situación epidemiológica del COVID -19", estas incluyen una estrategia de priorización y es una labor que puede tomar meses para ser completada y recuperar el tiempo de suspensión de actividades. En realidad, el periodo de emergencia sanitaria ha creado a su vez este tipo de dificultades institucionales que se están tratando de superar pero que de todas formas han forjado un escenario bastante complejo de enfrentar.

debe esclarecer la pertinencia y las posibilidades técnicas de uso de la base de datos que posee la Superintendencia Nacional de Migraciones como insumo para la elaboración de este padrón, así como también la de la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR), los registros de atención a las personas venezolanas por parte de los gobiernos locales, y los de las organizaciones e instituciones no gubernamentales que ofrecen programas de apoyo, para así unificarlos, y su diseño siga los lineamientos técnicos del PGH, garantizando una posible integración a este en los próximos años (d.1-d.5).

Por otro lado, es necesario alcanzar procedimientos legales realistas y pertinentes para conseguir la regularización migratoria de personas extranjeras y venezolanas (e); conseguir que las instituciones bancarias cumplan las normativas de la SBS para garantizar el acceso de la población refugiada y migrante venezolana al sistema financiero peruano. (Oficio N° 13323-2020-SBS del 21/05/2020 y el Oficio Múltiple N°16520-2020-SBS del 09/07/2020), esto quiere decir que todas las entidades bancarias deben ya adecuar sus procedimientos para aceptar los documentos de identidad aceptados por las normas y no únicamente el Carné de extranjería (f); aumentar el presupuesto de los programas sociales, buscando y diseñando canales ad hoc para superar los desafíos económicos de los siguientes 2-3 años (g); garantizar la universalización en los criterios legislativos de los programas sociales con una formulación clara, y donde se mencione específicamente la inclusión de la población venezolana y extranjera en la cobertura de los mismos, esto último en la vía de conseguir correspondencia con el "Programa Hambre Cero" (h) que el gobierno peruano a través del MIDIS<sup>77</sup> impulsará como "intervención temporal" durante el 2021 como se establece en la R.M. N° 013-2021-MIDIS<sup>78</sup>; en cuanto a los problemas relacionados a la opinión pública desfavorable sobre el proceso migratorio de la población refugiada y migrante de Venezuela en el Perú, se hace necesario desplegar mecanismos efectivos de sensibilización de la crisis migratoria de la ciudadanía, así como también de los funcionarios públicos (i).

Sobre las limitaciones relacionadas a la segunda brecha identificada (2) se ha observado que existe falta de información sobre los programas de apoyo de las municipalidades y del MIDIS en materia de seguridad alimentaria, como es el caso de las actividades de apoyo<sup>79</sup> que la Gerencia de Participación Vecinal de la

**77.** Ver: <https://rpp.pe/peru/actualidad/que-es-el-programa-hambre-cero-y-que-se-necesita-para-lograrlo-en-el-peru-noticia-1308411>

**78.** Ver: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-la-intervencion-temporal-hambre-cero-resolucion-ministerial-n-013-2021-midis-1921166-1/>

**79.** Apoyo en cuanto a identificación de la demanda de insumos alimenticios y el abastecimiento de los mismos, en la asistencia y capacitación en habilidades organizativas para que estos proyectos sean sostenibles en el tiempo.



Municipalidad Metropolitana ha venido prestando a las iniciativas espontáneas comunitarias de ollas comunes. Este hallazgo sería aplicable también al caso de los Comedores Populares y del Programa de Vaso de Leche en tanto la participación en estos no fue mencionada a lo largo del estudio, aunque se indagó al respecto (ni entre los hogares entrevistados<sup>80</sup> ni en los diálogos con los responsables de comunidades organizadas de ciudadanos venezolanos) (2.1). La brecha (2) puede explicarse tanto por el desconocimiento de este tipo de prácticas o estrategias de contención de situaciones de riesgo como por el aún limitado nivel de participación asociativa de los ciudadanos venezolanos en las organizaciones sociales y comunitarias preexistentes conectadas a la participación vecinal de los gobiernos locales y a los programas atendidos por el MIDIS como los comedores populares del Programa de Complementación Alimentaria-PCA y al Programa de Vaso de Leche (2.2). En ese sentido, la superación de estas limitaciones debe basarse en el diseño y aplicación de estrategias de comunicación efectivas que logren difundir el conocimiento sobre las posibilidades de conformación y participación de/en ollas comunes, comités de Vaso de Leche<sup>81</sup> y comedores populares del PCA. Una de las vías para llevar a cabo esta difusión puede ser la coordinación con las comunidades organizadas de ciudadanos venezolanos (j) al mismo tiempo se debe promover la expansión de la asociatividad ligada a la participación vecinal fomentada por estas instancias de gobierno entre la población de solicitantes de refugio, refugiados y migrantes de Venezuela en el Perú (k) sobre todo en los distritos que concentran más a esta población<sup>82</sup>. Una de las vías para llevar a cabo este trabajo podría ser la coordinación con las comunidades organizadas de ciudadanos venezolanos.

**80.** Incluso entre los hogares más vulnerables como los uniparentales conformados por madres jóvenes e hijos pequeños, cuya situación de inseguridad alimentaria podía ser severa (casos UNP\_LIM\_1 y UNP\_LIM\_2).

**81.** Ver: <https://municipioaldia.com/consultas-frecuentes/como-se-puede-constituir-un-comite-de-vaso-de-leche-en-el-distrito-desde-la-iniciativa-de-los-beneficiarios/>

**82.** A recomendaciones similares (por ello las integramos aquí) llega el "Análisis del sistema nacional de protección social para el desarrollo de lineamientos de política para la respuesta del Gobierno del Perú a la situación migratoria venezolana" del Programa Mundial de Alimentos (documento de Informe final, agosto de 2019) que plantea que: "el programa Comedores del PCA aumentaría su suministro de alimentos en áreas de alta concentración de recién llegados venezolanos. En cuanto al programa Vaso de Leche, podría recibir a venezolanos que forman parte de su primera clientela prioritaria, a saber, los niños de 0-6 años y las gestantes" (p.24) y "para los comedores, el gobierno tendría que aumentar los alimentos disponibles para las organizaciones que operan en vecindarios con una alta concentración de venezolanos y asegurarse de que estén al tanto de este programa. También se consideraría la posibilidad de que se formen organizaciones locales de venezolanos para operar comedores." (p.26).

**Cuadro 12: Recomendaciones de política pública para superar brechas de acceso en seguridad alimentaria para la población de solicitantes de refugio, refugiados y migrantes venezolanos en el Perú**

	<b>Barrera</b>		<b>Limitación</b>		<b>Recomendaciones de política</b>		
(1)	No son beneficiarios de programas de protección (transferencias monetarias, canastas de viveres)	1.1	Problemas en los procedimientos de focalización de políticas sociales que implican el uso del Padrón General de Hogares (dificultades actuales en el registro de hogares para áreas urbanas y rurales).	(a)	Desarrollo de mejoras del Padrón General de Hogares del SISFOH, las que pueden consistir en i) completar la CSE de las personas que son parte de la población pobre extrema y pobre pero que aún no ha sido identificada/registrada en el PGH, tanto en zonas rurales y como en zonas urbanas; ii). actualizar la CSE de las personas cuya clasificación vence pronto, iii). Actualizar el algoritmo utilizado en los procedimientos de focalización y iv). identificar y utilizar registros que sirvan como instrumentos alternativos para los fines que cumple el PGH.		
				(b)	Pocos ciudadanos extranjeros y venezolanos están registrados en el Padrón General de Hogares.	Promover la mejor y mayor inclusión de refugiados, migrantes y solicitantes de refugio al Padrón General de Hogares.	
		(b.1)	Promover la admisión de otros documentos de identidad otorgados por el Estado peruano, para solicitar una Clasificación Socio Económica (CSE). Actualmente sólo se admite que la solicitud de CSE sea realizada por ciudadanos extranjeros que tengan carné de extranjería y además se pide el "Carné de Extranjería de todos los integrantes del hogar" (Directiva 001-2020-MIDIS).				
		(b.2)	Otorgar en un periodo más corto de tiempo el carné de extranjería, haciendo sus costos más accesibles a personas que no cuenten con recursos o que sean parte de un hogar familiar numeroso.				
		1.3	Transferencias monetarias otorgadas por gobierno peruano (bonos) fueron otorgados solo a personas con DNI.	(c)	Superar la separación de poblaciones objetivo a las que incluir en las políticas sociales de protección social.		
				(c.1)	Completar la universalización de políticas sociales de protección social incorporando a refugiados y migrantes venezolanos como beneficiarios.		
		1.4	No hay un registro completo y unificado de personas venezolanas que sirva para ubicar y atender a esta población en una proporción alta y tendiente a la completitud.	(d)	Si es que alternativamente al ítem "b" se ve necesario desarrollar un padrón especial de hogares de ciudadanos extranjeros y venezolanos.	(d.1)	Esclarecer la pertinencia y las posibilidades de uso de base de datos de la SNM como registro insumo para desarrollar un padrón especial de hogares.
						(d.2)	Esclarecer la pertinencia y las posibilidades de uso de la base de datos de la CEPR como registro insumo para desarrollar un padrón especial de hogares.



	Barrera	Limitación	Recomendaciones de política
			(d.3) Esclarecer la pertinencia y las posibilidades de uso de los registros de atención a las personas venezolanas de parte de los gobiernos locales.
			(d.4) Esclarecer la pertinencia y las posibilidades de uso de los registros que se han ido elaborando por sus actividades por parte de las instituciones no gubernamentales que ofrecen programas de desarrollo y de protección a la población venezolana en el Perú.
			(d.5) Unificar registros para obtener un padrón especial de hogares de ciudadanos extranjeros y venezolanos cuyo diseño siga los lineamientos técnicos del PGH, garantizando así una posible integración a este en los siguientes años.
		1.5 Importantes niveles de irregularidad migratoria impiden la identificación y ubicación y entonces la protección y atención de la población de personas venezolanas y de otras nacionalidades.	(e) Alcanzar procedimientos legales realistas y pertinentes para conseguir la regularización migratoria de personas extranjeras y venezolanas.
		1.6 Limitaciones en inclusión financiera de la población refugiada y migrante.	(f) Conseguir que las instituciones bancarias cumplan las normativas de la SBS al respecto (específicamente el Oficio N° 13323-2020-SBS del 21/05/2020 y el Oficio Múltiple N°16520-2020-SBS del 09/07/2020).
		1.7 Falta de presupuesto estatal.	(g) Aumentar el presupuesto de programas sociales, buscando y diseñando canales ad hoc para superar los desafíos económicos de los siguientes 2-3 años.
		1.8 Normativa imprecisa sobre quienes deben ser los beneficiarios de estos programas. En la práctica se repartió a quienes tienen DNI.	(h) Legislación de programas sociales deben tener un criterio de universalidad claramente fraseada (si es posible con la mención específica de cómo se incluye bajo su cobertura a los ciudadanos extranjeros), en línea con los objetivos del Programa Hambre Cero que se impulsara por el MIDIS como "intervención temporal" durante 2021. Este Programa no debe exceptuar a la población de migrantes, refugiados y solicitantes de refugio.
		1.9 Problemas de manejo de la opinión pública adversa.	(i) Sensibilización de la población y de los funcionarios públicos en particular.
(2)	Limitada participación en las formas organizativas que suelen construir un soporte comunitario a la alimentación	2.1 Desconocimiento sobre estrategias de contención comunitarias ante situaciones de riesgo e inseguridad alimentarias y de los programas apoyados por los gobiernos locales (ollas comunes) y el MIDIS (Comedores Populares, Programa del Vaso de Leche).	(j) Diseño e implementación de estrategias de comunicación efectivas que logren difundir el conocimiento sobre las posibilidades de conformación/participación de/en ollas comunes, en comités de Vaso de Leche y comedores populares del PCA. Una de las vías para llevar a cabo esta difusión puede ser la coordinación con las comunidades organizadas de ciudadanos venezolanos.

Barrera		Limitación		Recomendaciones de política
("ollas comunes").	2.2	Limitado nivel de participación asociativa de los ciudadanos venezolanos en las organizaciones sociales y comunitarias preexistentes conectadas a la participación vecinal de los gobiernos locales y a los programas atendidos por el MIDIS como los comedores populares del Programa de Complementación Alimentaria-PCA y al Programa de Vaso de Leche.	(k)	Integrar expansión de la asociatividad ligada a la participación vecinal fomentada en los gobiernos locales (ejemplo: MML) y en la de los comedores populares y comités de vaso de leche. Una de las vías para llevar a cabo este trabajo podría ser la coordinación con las comunidades organizadas de ciudadanos venezolanos.

## 7.2. Educación

En cuanto a las brechas relacionadas al acceso al sistema educativo por parte de la población refugiada y migrante venezolana en edad escolar, se ha observado limitaciones para garantizar que la oferta educativa, a través de la incorporación de vacantes escolares en las escuelas públicas, satisfaga la demanda (1); si bien esta problemática ha sido parcialmente superada a través de estrategias innovadoras que se han ido probando y mejorando y han calado en la gestión educativa en el nivel local (como en el caso de "Lima Aprende" con la Dirección Regional de Educación de Lima - DREL) y si bien estas estrategias innovadoras combinadas a las estrategias creadas para superar los retos de la emergencia sanitaria en el ámbito educativo han llevado a diseñar la estrategia nacional del "Programa Presupuestal de Acceso" diseñado para el año 2021<sup>83</sup>, es necesario ampliar la difusión de este nuevo marco normativo e institucional y garantizar la persistencia de las buenas prácticas en el acceso y reconocimiento de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana en el sistema educativo (a). Por otro lado, el acceso a las vacantes escolares se ve limitada por la alta movilidad interdistrital de las familias de refugiados y migrantes venezolanos (1.1) que ante la emergencia han buscado/buscado viviendas con alquileres más baratos o posibilidades de trabajo y subsistencia; por ello, se deben realizar mejoras en las herramientas de planificación de la apertura de vacantes (mejorando y constituyendo un sistema integrado de datos dinámico y accesible a las instancias técnicas de planificación y gestión en el MINEDU) identificando los puntos de concentración de las familias venezolanas y abrir vacantes en las instituciones educativas ubicadas en dichas áreas de

**83.** Con este se busca asegurar la cobertura de las necesidades educativas de todos los NNA sin distinción de nacionalidad u otro tipo de condicionamiento en el escenario de recuperación.

residencia) y permitir la flexibilización de gestión de las UGEL para que la movilidad interdistrital no sea un impedimento para poder alcanzar una vacante (b).

Por otro lado, se ha observado que la insuficiente cobertura del Programa de Alimentación Escolar Qali Warma se explica por una planificación basada en el cálculo de raciones y productos guiado por la estadística del año anterior, lo que restringe la flexibilidad de cambios en el número de entregas ante cualquier situación de contingencia o emergencia (2.1); asimismo, las limitaciones presupuestarias también se encuentran a la base de la persistencia de esta brecha (2.2); por ello es que se debe mejorar la planificación y aumentar la flexibilidad en las UGEL para cubrir en su totalidad la distribución de las raciones y productos de Qali Warma (c), tomando en cuenta de que ello pasa por realizar las modificaciones presupuestarias necesarias para aumentar, de manera general, la cobertura de todos los programas sociales y especialmente del presente programa, con el objetivo de alcanzar su universalidad (d).

También ha podido observarse que, al inicio del proceso migratorio entre los años 2017 y 2018, no existía claridad sobre cuáles eran los documentos necesarios requeridos por las instituciones educativas para matricular a los niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana. Hubo casos en los que las autoridades de las escuelas públicas y privadas empleaban criterios discrecionales para incorporar a los menores en el sistema educativo; sin embargo, ante ello, el MINEDU desarrolló un marco normativo claro para que niños, niñas y adolescentes no quedaran al margen de la oferta educativa brindada. En ese sentido, se puso en vigencia la Resolución Ministerial N°665-2018 (Norma que regula la matrícula escolar y traslado en las instituciones educativas y programas de Educación Básica), la Norma de Matrícula a través de la Resolución Ministerial N°447-2020 y la Resolución Viceministerial 193-2020. Actualmente, si bien las disposiciones normativas han logrado cubrir estos vacíos, aún persiste el temor al error y el desconocimiento de estas normas por parte de las familias de refugiados y migrantes venezolanos, así como también persisten estas prácticas entre algunos directores y autoridades educativas donde se sigue exigiendo documentación adicional a la necesaria para cubrir las vacantes (3.1). Frente a ello, es necesario promover la difusión de este marco normativo entre demandantes de los servicios educativos y las autoridades, así como también diseñar mecanismos de reeducación o sanción frente a posibles prácticas discriminatorias (e).

Frente a los casos de deserción escolar, presentados con mayor regularidad durante la emergencia sanitaria, también se han mostrado avances importantes, principalmente a través de la creación de la plataforma Mundo IE –la cual busca monitorear la continuidad en el sistema educativo de los estudiantes– y la iniciativa “Movilización nacional por la continuidad educativa y el retorno al sistema educativo” cuyo objetivo principal es frenar los casos de deserción en el marco de la crisis



sanitaria. Sin embargo, los casos de xenofobia y hostigamiento de niños, niñas y adolescentes por motivos de nacionalidad siguen presentándose en la actualidad (4.1), por lo que se hace necesario continuar y fortalecer el trabajo de los equipos itinerantes aplicado en la estrategia "Lima Aprende", generalizándola al resto de las regiones del Perú (f); resolver de manera total los problemas relacionados a los registros de denuncias de casos de acoso o bullying en la plataforma SiseVe (g); e incluir en esta plataforma de denuncias de casos de violencia escolar la posibilidad de registrar la nacionalidad de los denunciados, para así obtener estadísticas sobre la casuística correspondiente a situaciones de agresión, violencia o acoso de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana, y que esta información se emplee como instrumento de planificación de estrategias específicas orientadas a atender esta problemática para las UGEL (h).

Las UGEL, asimismo, han presentado limitaciones en sus capacidades para atender eficazmente las demandas educativas de la población venezolana en el Perú (5); ello debido al insuficiente número de especialistas que se encargan del monitoreo de la cobertura educativa en sus ámbitos de jurisdicción y las restricciones de movilización en los distritos más grandes (5.1). Por ello, se debe dotar de más recursos a las UGEL y fortalecerlas, sobre todo en áreas de residencia rurales y periurbanas (i). De igual modo, la falta de recursos electrónicos, tales como tablets y computadoras, se ha presentado como una de las principales limitaciones en la continuidad y la inserción de la población venezolana al sistema educativo peruano (6); si bien actualmente se ha empezado a distribuir equipos electrónicos, se ha priorizado la entrega a la población que reside en áreas rurales (6.1). En dicha línea, tomando en cuenta la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran varias familias de refugiados y migrantes venezolanos, podrían diseñarse programas de financiamiento para la entrega de equipos electrónicos a los hogares de ciudadanos venezolanos con serios problemas económicos (j). En cuanto a la brecha identificada relacionada a la dificultad que tienen los padres, madres o apoderados de acompañar a los menores en su proceso educativo (7), actualmente existe una estrategia de recuperación de los aprendizajes (7.1); no obstante, se hace necesario desarrollar una estrategia que permita el aprendizaje asincrónico (k); asimismo, la situación de vulnerabilidad socioeconómica por la que atraviesan algunas familias obliga a que los padres, madres o apoderados empleen la mayor parte de su tiempo trabajando fuera de casa, lo que limita las labores de apoyo a los menores (7.2). Frente a esta situación, es necesario incluir a la población refugiada, migrante y solicitante de refugio vulnerable en los programas de protección social no contributivos (l). Finalmente, actualmente se encuentra vigente el Plan Estratégico Multisectorial (2016-2023) (8), pero este no incluye expresamente una estrategia avocada a atender concretamente las necesidades de la población migrante y refugiada de Venezuela en el Perú, por lo que deben realizarse cambios en su formulación para los siguientes años (m).



**Cuadro 13: Recomendaciones de política pública para superar brechas de acceso en educación para la población de solicitantes de refugio, refugiados y migrantes venezolanos en el Perú**

	Barrera		Limitación		Recomendaciones de política
(1)	Dificultad para garantizar vacantes en las escuelas públicas		Dificultad superada en cuanto a la existencia de una estrategia.		ESTRATEGIA para el 2021: "Programa Presupuestal de Acceso"
			Actualmente las normas del sector ya permiten atender a la población sin discriminar por nacionalidad.	(a)	Difusión de la nueva normativa y lograr reconocimiento y persistencia de buenas prácticas.
		1.1	Alta movilidad interdistrital.	(b)	Mejorar la planificación y flexibilidad en las UGEL para la matrícula
(2)	Limitaciones de cobertura de Qali Warma	2.1	La planificación siempre está guiada por la estadística del año anterior, lo que limita la flexibilidad ante cambios recientes.	(c)	Mejorar la planificación y flexibilidad en las UGEL para la distribución de Qali Warma
		2.2	Falta de presupuesto	(d)	Aumentar el presupuesto de programas sociales
(3)	Documentación requerida para acceder a la matrícula		Dificultad superada en cuanto a la normativa para la matrícula		NORMATIVA DESARROLLADA: Norma de matrícula ("R.M. N° 447-2020) y normas de evaluación (R.V.M. 094 del 26/04/ 2020 y R.V.M. 193-2020 del 11/10/ 2020).
		3.1	Por desconocimiento y temor a error de procedimiento, algunos directores aún solicitan documentación extra e intervención de las UGELs	(e)	Difusión de la nueva normativa y mecanismo sancionador a quienes incumplan las normas
(4)	Deserción escolar	NA	Problemas para el registro en el sistema de educación virtual		ESTRATEGIA: Plataforma Mundo IE y "Movilización por la continuidad educativa y el retorno al sistema educativo"
		4.1	Problemas de xenofobia	(f)	Continuar con el trabajo de los equipos itinerantes según el modelo de "Lima Aprende", evaluar y generalizar en todas las regiones.
				(g)	Resolver completamente los problemas de registro de denuncias de acoso o bullying en la plataforma SiiseVe, con otros documentos que no sean DNI.

Barrera		Limitación		Recomendaciones de política	
				(h)	Resolver las funciones del sistema de la plataforma SiiseVe por la cuales sea posible ver estadísticas que informen sobre los casos que corresponden a los de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana, para que estas sean un instrumento de planificación para las UGEL.
(5)	Capacidad limitada de las UGEL	5.1	El número de especialistas que realizan monitoreo y sus posibilidades para movilizarse en distritos grandes son limitados.	(i)	Fortalecer las UGEL en áreas rurales y periurbanas.
(6)	Falta de recursos tecnológicos para la educación remota	6.1	Actualmente se han empezado a distribuir equipos, pero solo a la población rural.	(j)	Programas de financiamiento para entregar equipos a hogares migrantes con problemas económicos de la misma forma a otras familias no migrantes con estas limitaciones.
(7)	Dificultad para acompañar a menores en la educación a distancia	7.1	Estrategia de recuperación de aprendizajes	(k)	Desarrollar la estrategia que permita el aprendizaje asincrónico
		7.2	Vulnerabilidad socioeconómica y uso de tiempo en trabajo limita el apoyo de los padres	(l)	Inclusión de la población solicitante de refugio, refugiada, migrante que sea vulnerable en los programas de protección social no contributivos.
(8)	El PESEM 2016 - 2013 no incluye a la población extranjera			(m)	Incorporar las objetivos y metas que se esperan cumplir en el PESEM en cuanto a garantizar el acceso a la educación y la integración de los NNA que son solicitantes de refugio, refugiados y migrantes.

### 7.3. Trabajo

En cuanto a las recomendaciones de política pública en torno a la problemática laboral que enfrenta la población refugiada y migrante de Venezuela en el Perú, estas buscan superar, específicamente, cuatro brechas identificadas a partir de la información recogida en los instrumentos de investigación. La primera brecha, relacionada a la predominante incorporación de la población venezolana a trabajos informales, tanto como trabajadores independientes como asalariados, puesto que una mayoritaria proporción de ciudadanos venezolanos económicamente activos no cuenta con contratos de trabajo, acceden a salarios por debajo de la remuneración mínima vital y no cuentan con protección social asociada a su trabajo (1), esta brecha se puede explicar por la limitada capacidad de las autoridades de garantizar políticas de protección social para la mayoría de trabajadores migrantes, refugiados y solicitantes de refugio –así como también para la población peruana- (1.1), por la predominante inserción de ciudadanos venezolanos en micro y pequeñas empresas de baja productividad (1.2), por las limitaciones de acceso al empleo adecuado o decente (1.3), ello explicado, a su vez, desde el punto de vista del trabajador, por la necesidad de que no se le realicen los descuentos de ley sobre sus bajos salarios (1.3.1), la preferencia de los mismos de estar afiliados al SIS (1.3.2), de acceder a los beneficios del Estado, ya que uno de los criterios para ser beneficiario de los programas sociales es la de no encontrarse en planilla (1.3.3), la aceptación de condiciones de trabajo informal por el temor a perder oportunidades de trabajo (1.3.4), y desde el punto de vista del empleador, el deseo de no incurrir en falta ante el Decreto Legislativo N°689 –Ley para la contratación de trabajadores extranjeros- y de su Reglamento –Decreto Supremo N°014-92-TR- que limita la proporción de extranjeros en el centro de trabajo hasta del 20% del número total de sus servidores, empleados y obreros, y que sus remuneraciones no excedan el 30% del total de la planilla de sueldos y salarios (1.3.5), y por la desestimación de algunos documentos migratorios, además del PTP y el Carnet de Extranjería, como válidos para la contratación de trabajadores en empleos formales (1.3.6).

En línea a esta brecha, y sus limitaciones implicadas, se proponen las siguientes recomendaciones de política: es necesario mitigar las consecuencias de la falta de protección ligada al empleo formal, expandiendo los sistemas de protección social no contributiva y contributiva para todos los trabajadores incluyendo a los trabajadores refugiados, migrantes y solicitantes de refugio (a); para lograr este objetivo, se requiere aprobar un nuevo marco normativo o modificar el que se encuentra vigente, de tal modo que permita la afiliación de los refugiados, migrantes y solicitantes de refugio en los programas de protección social contributivos (algunos tipos de SIS) y no contributivos (SIS gratuito y a los programas del MIDIS). Para ello, se requiere de la flexibilización de los criterios de afiliación para que pueda realizarse con documentos de identidad emitidos por el Estado Peruano además del Carnet de Extranjería, tendiendo a la concordancia con el DL 1350 (Capítulos II y III) y con

su Reglamento (Capítulo III) (a.1); así como también, y como se ha propuesto ya anteriormente, se requiere que la expedición del Carné de Extranjería se realice en un periodo más corto de tiempo y que sus costos de trámite sean más accesibles (a.2). Se propone, también, que se evalúe semestralmente el proceso de expansión de la cobertura de protección social para los trabajadores refugiados, migrantes y solicitantes de refugio, con la finalidad de evitar rezagos y que la demanda supere la capacidad operativa de los funcionarios. Esta evaluación debería hacerse con el concurso de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) (en la que participa el MIDIS), la SNM (específicamente la Dirección de Política Migratoria, Equipo de Integración), y la Unidad Funcional de Poblaciones Migrantes y Fronterizas del MINSa (a.3); y que se diseñe y lleve a cabo programas de protección social (no contributiva y contributiva) de tipo comunitario que se apoyen en las organizaciones sociales como parte de los planes y funciones de los gobiernos locales. Tales programas deben incluirse en los instrumentos de planificación municipales, quedando claramente establecido que se incluye a la población de refugiados, migrantes y solicitantes de refugio (a.4).

Por otro lado, es de suma importancia que las políticas diseñadas apunten a una mayor diversificación productiva a nivel nacional y regional, para fortalecer el desarrollo del país en el mediano plazo y generar un mayor efecto multiplicador que permita una mayor inclusión de los trabajadores en el modelo de crecimiento y en sectores de mayor productividad (b), además, aumentar las capacidades productivas de las MIPYME para fomentar la formalización y superar la fragilidad laboral y homologar los salarios que actualmente se ubican por debajo del mínimo vital (c); se propone también continuar con la implementación de programas piloto de promoción del empleo y de emprendimiento (ejemplos: Emprender 1+1, Emprendimiento Seguro) que incluyan a ciudadanos extranjeros y peruanos, orientando sistemáticamente estos programas hacia su escalamiento (d), diseñar e implementar políticas que fomenten la formalización de las micro y pequeñas empresas y que, a su vez, promuevan la contratación formal (e), facilitar que la provisión de la atención de salud de trabajadores formales pueda realizarse tanto en entidades de EsSalud como en entidades del MINSa para que, si se está en planilla, sea posible ingresar a cualquier centro hospitalario médico público sin restricción (g), informar y promover las ventajas comparativas del trabajo formal para lograr el acceso al trabajo decente (h), fortalecer la capacidad y la labor de la SUNAFIL, predominantemente en las MYPES, en centros y conglomerados comerciales en donde se hace más difícil el seguimiento de las situaciones en las que se encuentran los trabajadores refugiados y migrantes (i), promover cambios normativos y de las estipulaciones legales que limitan las contrataciones de trabajadores extranjeros en los centros de trabajo y que ponen un tope a las remuneraciones, puesto que no dialogan con la realidad socioeconómica y demográfica actual (j), realizar procesos eficaces y económicamente accesibles de regularización migratoria que no impliquen la creación de nuevos documentos de identidad (de tipo excepcional o temporal)

(k), y finalmente continuar con la divulgación de información y comunicación de los tipos de documentación válidos para el acceso al empleo formal (l).

La segunda brecha identificada es que los trabajadores migrantes, refugiados y solicitantes de refugio que logran acceder a empleos formales –dependientes o independientes– se encuentran sujetos a un régimen tributario que los pone en desventaja durante el inicio de su estadía en el país (2); esto debido a que, según el Reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta, las “personas no domiciliadas”, deberán tributar por el 24% de los ingresos obtenidos por trabajo independiente; y, el 30% de los ingresos obtenidos por trabajo dependiente, sin importar si el monto de ingresos obtenidos es bajo. Por otro lado, para ser considerado “persona domiciliada”, la persona debe haber residido en el país por más de 183 días calendario (6 meses aproximadamente) durante un periodo cualquiera de 12 meses y ese cambio de condición no se hará efectivo sino hasta el 1 de enero del año siguiente (2.1). Por ello, se recomienda realizar los cambios o modificaciones necesarios a la mencionada disposición, la cual, tal como se encuentra formulada, incentiva a que los trabajadores “no domiciliados” se mantengan en condiciones de trabajo informal (m).

También se ha podido observar que la población refugiada y migrante en el Perú se enfrenta a casos de discriminación laboral y prácticas xenófobas por parte de empleadores (brecha 3). La superación de esta brecha se dificulta debido al temor de los trabajadores de realizar denuncias frente a los casos de prácticas discriminatorias, ya que existe una percepción de riesgo de perder los trabajos en los que se encuentran (3.1). Ante esta situación, se hace necesario fortalecer el trabajo informativo de la SUNAFIL sobre como se desarrollan las labores de inspección, resaltando el carácter anónimo de las denuncias –con la finalidad de que no se tomen represalias por parte de los empleadores–, y sobre la documentación y requisitos necesarios para formalizarlas, ya que este tipo de denuncias “son difíciles de probar” (n).

Finalmente, se ha podido identificar que ante las pocas oportunidades en el acceso a empleos formales y adecuados (brecha 4), las intervenciones estatales se ven limitadas debido a las restricciones presupuestales para la implementación de programas piloto de promoción del empleo, de emprendimientos, capacitaciones laborales y promoción de las competencias en el trabajo, que puedan ser replicados en otras regiones o que logren tener alcance nacional (4.1); también debido a los requisitos que algunos programas de promoción del empleo sobre todo los que pueden estar a cargo de los gobiernos locales aún mantienen (es el caso del Programa Jóvenes Productivos, aunque esta limitación estaría en proceso de ser superada) (4.2); y debido a que los refugiados y migrantes venezolanos que cuentan con carreras profesionales o técnicas no poseen los documentos requeridos para la convalidación de sus títulos en el Perú, así como también debido a los altos costos

impuestos por las mismas universidades implicados en los trámites de acreditación de los títulos universitarios y técnicos (4.3).

En ese sentido, se recomienda involucrar al Ministerio de la Producción (PRODUCE) para sacar adelante los programas de promoción del empleo junto con el MTPE, y para que estos puedan alcanzar un mayor escalamiento, lográndose la implementación en la mayoría de regiones del Perú; esta articulación entre sectores permitiría superar las limitaciones presupuestales del MTPE, el cual no cuenta con los recursos necesarios para ampliar y fortalecer los programas ya existentes (o); asimismo, es de especial relevancia garantizar que todos los programas de promoción del empleo a cargo del MTPE acojan como beneficiarios a ciudadanos peruanos y extranjeros, los que puedan inscribirse utilizando diferentes tipos de documentos de identidad que hayan sido emitidos por el Estado Peruano (p); finalmente, se propone crear programas de revalidación de títulos que impliquen tal vez como método de financiamiento un retorno en servicios profesionales y técnicos a la comunidad (q), y planificar convenientemente la distribución estratégica de las ocupaciones y profesiones, tratando de lograr correspondencias con la demanda y necesidades de las diferentes regiones del país (r).



**Cuadro 14: Recomendaciones de política pública para superar brechas de acceso en salud para la población de solicitantes de refugio, refugiados y migrantes venezolanos en el Perú**

	Barrera		Limitación	Recomendaciones de política
(1)	En general, la población migrante y refugiada venezolana accede a trabajos informales en el sector formal e informal: no cuentan con contratos laborales, acceden a salarios por debajo de la remuneración mínima vital y no cuentan con protección social asociada a su trabajo.	1.1	Ausencia de protección social para la mayoría de los trabajadores refugiados, migrantes y solicitantes de refugio, así como para 78% de la población peruana.	<p>(a) Mitigar las consecuencias de la falta de protección ligada al empleo formal, expandiendo los sistemas de protección social no contributiva y contributiva para todos los trabajadores incluyendo a los trabajadores solicitantes de refugio, refugiados, y migrantes.</p> <p>(a.1) Aprobar /modificar normativa que permita la afiliación de los refugiados, migrantes y solicitantes de refugio en los programas de protección social contributivos (algunos tipos de SIS) y no contributivos (SIS gratuito y programas del MIDIS). Permitir que esta afiliación pueda realizarse con documentos de identidad emitidos por el Estado Peruano además del Carné de Extranjería tendiendo a la concordancia con el DL 1350 (Caps. II y III) y con su Reglamento (Cap. III).</p> <p>(a.2) Otorgar en un periodo más corto de tiempo el Carné de Extranjería, haciendo sus costos más accesibles a personas que no cuenten con recursos o que sean parte de un hogar familiar numeroso.</p> <p>(a.3) Evaluar semestralmente el proceso de expansión de la cobertura de protección social para los trabajadores refugiados, migrantes y solicitantes de refugio. Esta evaluación debería hacerse con el concurso de la MTIGM (en la que participa el MIDIS), la SNM (Dirección de Política Migratoria, Equipo de Integración), y la Unidad Funcional de Poblaciones Migrantes y Fronterizas del MINSA.</p> <p>(a.4) Diseñar y llevar a cabo programas de protección social (no contributiva y contributiva) de tipo comunitario que se apoyen en las organizaciones sociales como parte de los planes y funciones de los gobiernos locales. Tales programas deben incluirse en los instrumentos de planificación municipales, quedando claramente establecido que se incluye a la población de refugiados, migrantes y solicitantes de refugio.</p>



Barrera	Limitación	Recomendaciones de política
	<p>1.2 Trabajadores refugiados, migrantes y solicitantes de refugio venezolanos y la población en general trabajan en micro y pequeñas empresas de baja productividad.</p>	<p>(b) Promover políticas que apunten a una mayor diversificación productiva y regional de la economía para fortalecer el desarrollo del país en el mediano plazo y generar un mayor efecto multiplicador que permita una mayor inclusión de los trabajadores en el modelo de crecimiento.</p> <p>(c) Aumentar la productividad de las MIPYME para fomentar la formalización y superar la fragilidad laboral y salarios por debajo del mínimo.</p> <p>(d) Continuar con la implementación de programas piloto de promoción del empleo y de emprendimiento (ejemplos: Empezar 1+1, Empeñamiento Seguro) que incluyan a ciudadanos extranjeros y peruanos, orientándolos sistemáticamente hacia su escalamiento.</p>
	<p>1.3 Trabajadores refugiados, migrantes y solicitantes de refugio venezolanos se encuentran en situación informal en empresas formales, limitándose así el acceso al trabajo decente. Estas son algunas de las razones:</p>	<p>(e) Diseñar e implementar políticas que fomenten la formalización de las micro y pequeñas empresas y que, a su vez, promuevan la contratación formal.</p>
	<p>1.3.1 (Desde el punto de vista del trabajador) Para evitar descuentos sobre sus bajos salarios.</p>	<p>(f) [Ver barrera (2), abajo]</p>
	<p>1.3.2 (Desde el punto de vista del trabajador) Se hace preferible estar afiliado al SIS porque los centros de atención son más accesibles/cercanos a sus domicilios.</p>	<p>(g) Facilitar que la provisión de la atención de salud de trabajadores formales pueda realizarse tanto en entidades de EsSalud como en entidades del MINSA para que si se está en planilla sea posible ingresar a cualquier centro hospitalario médico público sin restricción.</p>
	<p>1.3.3 (Desde el punto de vista del trabajador). No quieren alejarse de beneficios del Estado a los más pobres (la focalización excluye trabajadores en planilla).</p>	<p>(h) Informar y promover las ventajas comparativas del trabajo formal para lograr el acceso al trabajo decente.</p>

Barrera	Limitación	Recomendaciones de política
	1.3.4 (Desde el punto de vista del trabajador). Debido al temor a perder la oportunidad de trabajar, se aceptan condiciones de trabajo informal dentro de una empresa formal.	(i) Fortalecer la labor de la SUNAFIL sobre todo en MYPES, en centros y conglomerados comerciales donde se hace complicado el seguimiento.
	1.3.5 (Desde el punto de vista del empleador). No quieren incurrir en falta ante el Art. 4 del DL N° 689, Ley para la contratación de trabajadores extranjeros y de su Reglamento (DS N° 014-92-TR) que limita la proporción de trabajadores extranjeros hasta del 20% del número total de sus servidores, empleados y obreros y que sus remuneraciones no excedan el 30% del total de la planilla de sueldos y salarios.	(j) Modificar/ eliminar estas estipulaciones en tanto ya no corresponden a la realidad socioeconómica (rasgos de vulnerabilidad) y al tamaño de la población refugiada, migrante y solicitante de refugio.
	1.3.6 Aunque el Carné de Extranjería, el Permiso Temporal de Trabajo (PTP) y el Carné de Solicitud Temporal de Refugio o el Carné de Refugiado son documentos válidos para la inserción en empleos formales, no siempre se cuentan con estos y muchos empleadores no aceptan otros documentos que no sean el Carné de extranjería.	(k) Realizar procesos eficaces y económicamente accesibles de regularización migratoria que no impliquen la creación de nuevos documentos de identidad (de tipo excepcional/ temporal). (a.2) [Ver (a.2)] Otorgar en un periodo más corto de tiempo el carné de extranjería, haciendo sus costos más accesibles a personas que no cuenten con recursos o que sean parte de un hogar familiar numeroso. (l) Continuar con la divulgación de información y comunicación de los tipos de documentación válidos para el acceso al empleo formal.



	Barrera		Limitación		Recomendaciones de política
(2)	Trabajadores migrantes, refugiados o solicitantes de refugio, que acceden al empleo formal (independiente o dependiente) son sujetos a un tratamiento tributario desigual durante el inicio de su estadía.	2.1	Según el Reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta, las "personas no domiciliadas", deberán tributar por el 24% de los ingresos obtenidos por trabajo independiente; y, el 30% de los ingresos obtenidos por trabajo dependiente, sin importar si el monto de ingresos obtenidos es bajo. Por otro lado, para ser considerado(a) "persona domiciliada" debe haber residido en el país por más de 183 días calendario (i.e., 6 meses aproximadamente) durante un periodo cualquiera de 12 meses y ese cambio de condición no se hará efectivo sino hasta el 1 de enero del año siguiente.	(m)	Modificar/ eliminar estas estipulaciones en tanto ya no corresponden a la realidad socioeconómica (rasgos de vulnerabilidad) de la población refugiada, migrante y solicitante de refugio, además estimula la práctica de mantenerse en condiciones informales.
(3)	Discriminación laboral y xenofobia	3.1	Muchos trabajadores tienen miedo denunciar para no perder su trabajo.	(n)	Realizar campañas informativas sobre los procedimientos de inspección de SUNAFIL, informando que no se identifica al trabajador denunciante (para evitar que se tome represalias) y que los denunciantes conozcan como documentar bien sus denuncias (se parte de la evaluación de que es muy difícil de probar).
(4)	Limitadas oportunidades de empleo	4.1	Limitaciones presupuestales para lograr que programas piloto de promoción del empleo y de emprendimiento sean escalables a nivel nacional en Lima y diferentes regiones.	(o)	Involucrar a Ministerio de la Producción (PRODUCE) para sacar adelante los programas a mayor escala, en Lima y en diferentes regiones, ya que la partida presupuestal del MTPE para estos es limitada.

Barrera	Limitación	Recomendaciones de política
	<p>4.2 (Algunos) Programas nacionales de empleo del MTPE, requieren que los beneficiarios tengan DNI (ejemplo: Jóvenes Productivos). Actualmente se están modificando los estatutos para garantizar el acceso de la población refugiada y migrante.</p>	<p>(p) Garantizar que todos los programas de empleo del MTPE acojan como beneficiarios a ciudadanos peruanos y extranjeros, los que puedan inscribirse utilizando diferentes tipos de documentos de identidad que hayan sido emitidos por el Estado Peruano.</p>
	<p>4.3 Refugiados y migrantes no cuentan con copias o documentos solicitados para la convalidación de títulos. Asimismo, la revalidación depende de los costos impuestos por las universidades, los cuales, a pesar de que fueron reducidos por disposición legal, aún siguen siendo inaccesibles para la población venezolana en el Perú. El principal problema es básicamente económico.</p>	<p>(q) Crear programas de convalidación de títulos que impliquen un retorno en servicios profesionales y técnicos a la comunidad.</p> <p>(r) Planificar convenientemente la distribución estratégica de las ocupaciones y profesiones, tratando de lograr correspondencias con la demanda y necesidades de las diferentes regiones del país.</p>

## 7.4. Salud

Se han logrado identificar cinco brechas en el acceso al sistema sanitario por parte de la población refugiada y migrante venezolana que reside en el Perú. La primera relacionada al limitado acceso al SIS, pues actualmente las personas venezolanas solo tienen cobertura si son gestantes; niños 0-5 (ambos con el DS N° 305-2014-EF); menores de edad residentes en centros de diagnóstico y rehabilitación; personas en situación de calle; personas internas en penales (en los 3 últimos casos con el DL N°1164); escolares por Qali Warma (Ley N°30061) y desde el 21 de abril, para atención de COVID-19 (Decreto Legislativo N° 1466, 2020) (1). Sin embargo, de acuerdo al Reglamento de la Ley N°29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud, específicamente el artículo 76, la afiliación al SIS se realiza con DNI en el caso de los ciudadanos peruanos y con Carné de Extranjería en el caso de los ciudadanos extranjeros, restringiendo la afiliación al SIS en los casos donde se posee otro tipo de documento de identidad, inclusive a aquellos que poseen documentos emitidos por el Estado peruano; la presente brecha no solo limita el acceso al SIS gratuito, sino también a los otros cinco tipos de afiliación y a los regímenes contributivo y semicontributivo (1.1). De este modo, es necesario promover la aprobación de una norma de rango de ley que permita la afiliación al SIS con otros documentos, tendiendo a la concordancia con el DL 1350 (específicamente con los capítulos II y III) y con su Reglamento (Capítulo III). Estas acciones se encontrarían en el marco de las funciones del Viceministerio de Prestaciones y Aseguramiento del MINSa y sería uno de los objetivos de la nueva Unidad Funcional de Poblaciones Migrantes y Fronterizas (UFPMF), creada el 23 de octubre del presente año mediante Resolución Secretarial N°266-2020-MINSa (a); así como también se debe revisar, dentro de las actividades de la nueva Unidad Funcional de Poblaciones Migrantes y Fronterizas (UFPMF) los cuatro proyectos de ley (consecutivos y expresivos de estrategias alternativas) enviados por el SIS a MINSa (a partir de abril 2018) los que tuvieron el objetivo de superar esta brecha y/o extender protección a otros grupos de edad y sexo. Esta revisión se realizaría con el fin de identificar oportunidades para aplicar soluciones a problemas entrevistados desde todas las posiciones de la función pública (a.1). De este modo, se vuelve a poner énfasis en la urgencia de expedir en un periodo más corto de tiempo el Carné de Extranjería y reduciendo sus costos de trámite particularmente a la población en situación de vulnerabilidad (b).

La segunda brecha identificada es que se han presentado casos de atrasos en la realización de la clasificación socioeconómica (CSE) del SISFOH a causa de la pandemia en el caso de los ciudadanos venezolanos que obtuvieron en los últimos meses el Carné de Extranjería y solicitaron el proceso de CSE, o no lo hicieron aún, pero necesitan hacerlo (2). Según la Resolución Ministerial N°060-2020-MIDIS publicada el 18 de marzo de 2020, todos los procesos de CSE se suspendieron debido a la crisis sanitaria. A finales de noviembre, se derogaron algunas estipulaciones de tal R.M. con la Resolución Ministerial 181-2020-MIDIS con el fin de reactivar estos



procesos (Comunicado N°24-2020 del MIDIS). Se cuenta ya con una estrategia de reactivación, según una categorización de priorización para el trabajo de las ULE en las municipalidades distritales y que cuenta con la herramienta "Sistema para la Generación de Ticket de Atención en Línea" (SiGTAL); sin embargo, este proceso de priorización puede no ser de conocimiento de los ciudadanos venezolanos y las condiciones de priorización podrían tomar unas semanas o meses más para ser incluidos en un turno de visita domiciliaria (2.1). De este modo, se hace de vital necesidad difundir la información pertinente (sobre la reanudación de procesos, sobre cómo usar y qué esperar del SiGTAL) vía las municipalidades y las ULEs a los ciudadanos venezolanos que tienen ya Carné de Extranjería y han solicitado o necesiten solicitar una CSE para afiliarse al SIS. Se debe concentrar este tipo de actividades de difusión de información en los distritos en los que se conozca residen más ciudadanos venezolanos que cuenten ya con Carnet de Extranjería y necesiten afiliarse al SIS (c). Finalmente, sobre esta brecha, es necesario otorgar el soporte, el apoyo y dotar de recursos a las ULEs de los distritos de mayor concentración de ciudadanos venezolanos (d).

Asimismo, se ha observado que, durante la crisis sanitaria, la expedición del Carné de Extranjería por vulnerabilidad se prolongó por muchos meses, limitándose así que un grupo en extrema vulnerabilidad obtuviera la afiliación al SIS y con ello la atención oportuna de enfermedades graves (brecha 3). Esta barrera se presentó principalmente debido a que la crisis sanitaria impactó significativamente en las capacidades operativas del equipo encargado de la realización de estas tareas en la SNM; si bien actualmente las operaciones y actividades se han reanudado al 100% y se está tratando de superar los retrasos, la demanda supera las capacidades de atención (3.1). Se recomienda, frente a esta limitación, aumentar el presupuesto de la SNM que sea destinado a la consolidación y expansión del equipo técnico responsable de procesos destinados a la expedición de Carné de Extranjería por vulnerabilidad. Es oportuno indicar que, en el caso de este equipo, los procedimientos deben tomar el tiempo necesario de estudio de las condiciones de las personas que solicitan esta evaluación (e); y que se debe garantizar que la alta demanda por este tipo de atención no conlleve a realizar los procedimientos de verificación de la situación de vulnerabilidad de forma extremadamente operativa o con poco tiempo de estudio de los casos (f).

También se ha podido observar que, durante los últimos meses, la expedición del Carné de Extranjería por vulnerabilidad se ha limitado a las personas que lograron ingresar al país a través de algún tipo de control migratorio (situación regular). Las personas que hayan realizado un ingreso irregular y se encuentren en una situación de vulnerabilidad por grave enfermedad estarían quedando al margen de este procedimiento, poniéndose en riesgo su salud e integridad (brecha 4). Esta barrera se configura tal vez en la aplicación discrecional del artículo 230 del Reglamento del Decreto Legislativo N°1350, asociada a la ausencia de indicación precisa respecto

a que la situación migratoria irregular no es un impedimento para otorgar la calidad migratoria especial y el Carné de Extranjería por vulnerabilidad a una persona que se certifique se encuentre en situación de "extrema vulnerabilidad" (4.1); asimismo, se han realizado modificaciones en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la SNM (a través de la Resolución de Superintendencia N°000153-2020 de julio de 2020), las cuales podrían haber incidido en la forma de llevar a cabo los procedimientos de verificación de la situación de vulnerabilidad, causando así el cambio y barrera indicada (4.2). En ese sentido, es de suma importancia promover la clarificación y la formulación de un procedimiento que deje sin sustento los criterios discrecionales para el otorgamiento del Carné de Extranjería por vulnerabilidad, para que puedan ser incorporados en los protocolos de atención de las solicitudes de la población de refugiados y migrantes venezolanos en situación de riesgo (g), así como también garantizar que las modificaciones del ROF no afecten la correcta aplicación del artículo 230 del DL 1350 (h).

Finalmente, en cuanto a la quinta brecha identificada relacionada a los problemas de financiamiento de la cobertura en salud, observada en los casos donde los ciudadanos venezolanos que no cuentan con SIS –principalmente aquellos que no poseen Carné de Extranjería- deben enfrentar enormes costos monetarios por la atención y servicios en los hospitales (5), esta podría explicarse por el desconocimiento e inquietud por parte de las autoridades del sector sobre cuáles serían los costos a afrontar ante la incorporación de los migrantes refugiados y solicitantes de refugio al SIS (5.1). Frente a esta situación, se hace esencial realizar, junto al Viceministerio de Prestaciones y Aseguramiento, y dentro de las actividades de la nueva Unidad Funcional de Poblaciones Migrantes y Fronterizas (UFPMF), indagaciones sobre cuál sería el impacto económico y presupuestal de la expansión de la cobertura de afiliación al SIS, y sobre cuáles podrían ser las fuentes de financiamiento. Estas acciones deberían, en lo posible, coordinarse e implementarse entre los ministerios y organismos estatales directamente implicados (MINSAL, a partir de la UFPMF y SIS, MEF, SNM, RR.EE, principalmente), las agencias de las Naciones Unidas y otros posibles donantes (i); de igual modo, se hace necesario promover, de la misma forma como lo ha empezado a hacer la UFPMF, campañas de información y sensibilización que presenten información pertinente a la sociedad, con la finalidad de que esta medida no genere reacciones discriminatorias o xenófobas por parte de la población local, y por el contrario, se genere una opinión favorable sobre una política de estas características (j).

**Cuadro 15: Recomendaciones de política pública para superar brechas de acceso en salud para la población de solicitantes de refugio, refugiados y migrantes venezolanos en el Perú**

Barrera	Limitación	Recomendaciones de política
<p><b>(1)</b> Acceso limitado al SIS pues actualmente las personas venezolanas solo tienen cobertura si son gestantes; niños 0-5 (ambos con el DS N° 305-2014-EF); menores de edad residentes en centros de diagnóstico y rehabilitación; personas en situación de calle; personas internas en penales (en los 3 últimos casos con el DL N°1164); escolares por Qali Warma (Ley N°30061) y desde el 21 de abril, para atención de COVID-19 (Decreto Legislativo N° 1466, 2020).</p>	<p><b>1.1</b> El Reglamento de la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud, (Art. 76) estipula que la afiliación se realiza con DNI para los ciudadanos peruanos y con Carné de extranjería para los ciudadanos extranjeros, limitando así la afiliación si se tiene otro tipo de documento de identidad, inclusive en el caso de que ese documento haya sido emitido por el Estado Peruano. Esta brecha no se limita al SIS gratuito sino a los 05 tipos de seguro del Sistema Integral de Salud (SIS), y a los dos tipos de régimen (contributivo y semicontributivo), impidiéndose la afiliación incluso en el caso del SIS de régimen semicontributivo cuando esto (pagar por un seguro semicontributivo) podría ser una solución para algunos de los hogares de migrantes y refugiados que cuenten con esos recursos .</p>	<p><b>(a)</b> Promover la aprobación de una norma de rango de ley que permita la afiliación al SIS con otros documentos, tendiendo a la concordancia con el DL 1350 (Caps. II y III) y con su Reglamento (Cap. III). Estas acciones se encontrarían en el marco de las funciones del Viceministerio de Prestaciones y Aseguramiento del MINSA y sería uno de los objetivos de la nueva Unidad Funcional de Poblaciones Migrantes y Fronterizas (UFPMF), creada el 23/10/2020 por R.S. 266-2020-MINSA.</p> <p><b>(a.1)</b> Revisar, dentro de las actividades de la nueva Unidad Funcional de Poblaciones Migrantes y Fronterizas- UFPMF (R.S. 266-2020) los 04 proyectos de ley (consecutivos y expresivos de estrategias alternativas) enviados por el SIS a MINSA (a partir de abril 2018) los que tuvieron el objetivo de superar esta brecha y/o extender protección a otros grupos de edad y sexo. Esta revisión se realizaría con el fin de identificar oportunidades para aplicar soluciones a problemas entrevistados desde todas las posiciones de la función pública.</p> <p><b>(b)</b> Otorgar en un periodo más corto de tiempo el carné de extranjería, haciendo sus costos más accesibles a personas que no cuenten con recursos o que sean parte de un hogar familiar numeroso.</p>

	Barrera	Limitación	Recomendaciones de política
(2)	<p>Atrasos en la realización de la clasificación socioeconómica (CSE) del SISFOH a causa de la pandemia en el caso de los ciudadanos venezolanos que obtuvieron (últimamente) Carné de extranjería e hicieron su solicitud de CSE, pero o no lo hicieron aún pero necesitan hacerlo.</p>	<p>2.1 Según la R.M. N° 060-2020-MIDIS (18/03/2020), todos los procesos de CSE se suspendieron debido a la crisis sanitaria. A finales de noviembre, se derogaron, algunas estipulaciones de esta R.M. con el fin de reactivar estos procesos (COMUNICADO N° 24-2020 del MIDIS). Se cuenta ya con una estrategia de reactivación, según una categorización de priorización para el trabajo de las ULE en las municipalidades distritales y que cuenta con la herramienta "Sistema para la Generación de Ticket de Atención en Línea" (SiGTAL), sin embargo, este proceso entendible de priorización puede no ser de conocimiento de los ciudadanos venezolanos y las condiciones de priorización podrían tomar unas semanas o meses más para ser incluidos en un turno de visita domiciliaria.</p>	<p>(c) Alcanzar la información pertinente (sobre la reanudación de procesos, sobre cómo usar y qué esperar del SiGTAL) vía las municipalidades y las ULEs a los ciudadanos venezolanos que habiendo obtenido Carné de Extranjería hayan solicitado o necesiten solicitar una CSE para afiliarse al SIS. Concentrar estas actividades de difusión de información en los distritos en los que se conozca residen más ciudadanos venezolanos que cuenten ya con Carné de extranjería y necesiten afiliarse al SIS.</p> <p>(d) Brindar soporte o apoyo a las ULEs de los distritos en los que se conozca residen más ciudadanos venezolanos que cuenten ya con Carné de extranjería y necesiten afiliarse al SIS.</p>
(3)	<p>Durante la crisis sanitaria, la expedición del Carné de extranjería por vulnerabilidad se prolongó por muchos meses, limitándose así que un grupo en extrema vulnerabilidad obtuviera la afiliación al SIS y con ello</p>	<p>3.1 La crisis sanitaria impactó de forma importante en la capacidad operativa del equipo encargado de esta tarea en la SNM. Actualmente, si bien las actividades se han reanudado al 100% y se están</p>	<p>(e) Aumentar presupuesto de la SNM que sea destinado a la consolidación y expansión del equipo técnico responsable de procesos destinados a la expedición de Carné de extranjería por vulnerabilidad. Es oportuno indicar que en el caso de este equipo, los procedimientos deben tomar el tiempo necesario de estudio de las condiciones de las personas que solicitan esta evaluación.</p>

	Barrera	Limitación	Recomendaciones de política
	la atención oportuna de enfermedades graves.	tratando de superar los retrasos, la demanda supera las posibilidades de atención.	(f) Garantizar que la alta demanda por este tipo de atención no conlleve a realizar los procedimientos de verificación de la situación de vulnerabilidad de forma extremadamente operativa o con poco tiempo de estudio de los casos.
(4)	Durante los últimos meses la expedición de Carné de extranjería por vulnerabilidad se ha limitado a las personas que hayan ingresado al país a través de algún tipo de control migratorio. Las personas que hayan realizado un ingreso irregular y se encuentren en una situación de vulnerabilidad por grave enfermedad estarían quedando al margen de este procedimiento, poniéndose en riesgo su salud e integridad.	4.1 Aplicación discrecional del artículo 230 del Reglamento del DL 1350, asociada a la ausencia de indicación precisa respecto a que la situación migratoria irregular no es un impedimento para otorgar la calidad migratoria especial y el carné de extranjería a una persona que se certifique se encuentre en situación de "extrema vulnerabilidad".	(g) Promover la pronta clarificación de la aplicación del Artículo 230 del Reglamento del DL 1350 en los protocolos de atención de las solicitudes de verificación de la situación de vulnerabilidad.
		4.2 Cambios en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la SNM (RESOLUCION DE SUPERINTENDENCIA N° 000153-2020 de julio de 2020), podrían haber incidido en la forma de llevar a cabo los procedimientos de verificación de la situación de vulnerabilidad, causando así el cambio y barrera indicada (4).	(h) Garantizar que los recientes cambios en el ROF no afecten el cumplimiento del Artículo 230 del Reglamento del DL 1350.



	Barrera	Limitación	Recomendaciones de política
(5)	Problemas de financiamiento de la cobertura de salud	5.1 Inquietud ante costos de incorporación de los migrantes, refugiados y solicitantes de refugio al SIS	<p>(i) Realizar junto al Viceministerio de Prestaciones y Aseguramiento y dentro de las actividades de la nueva Unidad Funcional de Poblaciones Migrantes y Fronterizas- UFPMF (R.S. 266-2020) estudios sobre el impacto económico de la expansión de la cobertura de afiliación al SIS y sobre las fuentes posibles de financiamiento. En lo posible éstos deberían coordinarse e implementarse entre los ministerios y organismos estatales directamente implicados (MINSa, a partir de la UFPMF y SIS, y MEF, SNM, RR.EE.) y otros y las agencias de NNUU y donantes.}</p> <p>(i) Promover como ya ha empezado a hacer la UFPMF de MINSa, campañas de información y sensibilización que presenten información pertinente a la sociedad. En lo posible éstas deberían coordinarse e implementarse entre los ministerios y organismos estatales directamente implicados (MINSa, a partir de la UFPMF y SIS, y MEF, SNM, RR.EE) y las agencias de NNUU y donantes.</p>

## 7.5. Protección social ante las violencias

Las recomendaciones de política pública propuestas a continuación tienen como objetivo superar las cuatro brechas centrales identificadas en el estudio a partir de recoger las experiencias de los hogares, así como del conocimiento y reportes de los responsables de comunidades organizadas de ciudadanos venezolanos. Las estrategias y políticas diseñadas desde el Estado peruano para la protección social ante las violencias, principalmente aquellas ejercidas contra niños, niñas, adolescentes y mujeres en general, tienen un alcance aún limitado. En primer lugar, se ha observado que existe un sub-reporte de casos de violencia basada en género, y las estadísticas y la información generada por las instituciones competentes no distinguen en sus boletines estadísticos los casos de agresión ocurridos contra mujeres de nacionalidad venezolana (1). Se ha identificado que la falta de denuncia de estos casos por parte de las víctimas (cuando estas son mujeres y el agresor es su pareja), se da principalmente por temor o desconfianza a las instituciones del Estado peruano ante la posibilidad de que una denuncia y los procesos implicados pongan en el radar de las instituciones del control migratorio a sus parejas agresoras y a ellas mismas (1.1); por otro lado, en el contexto de la crisis sanitaria, se han visto desbordados los canales de atención frente a estas situaciones de agresión y habría una limitada capacidad de seguimiento de los casos, especialmente de la Línea 100 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) (1.2); el no contar con un estatus migratorio regular podría generar cierta distancia entre las autoridades y las personas agraviadas quienes se forman la percepción de que al acercarse a denunciar casos de violencia podría al final llevar a su expulsión del territorio peruano (1.3); finalmente, se sabe que existe un sentimiento de vergüenza de atravesar por una situación de violencia por parte de la persona que es víctima de este tipo de casos (1.4) y también el juicio de que el proceso de llevar a cabo una denuncia implica desgaste, tanto en términos monetarios, como no monetarios y emocionales (1.5).

Las recomendaciones de política pública para contribuir a resolver esta barrera consisten en promover la continua comunicación y coordinación entre el Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA y las comunidades organizadas de refugiados y migrantes venezolanos (especialmente las de mujeres y diversidades), con el fin de conocer mejor, la problemática y patrones de desarrollo y acercar sus actividades a la comunidad de migrantes (a); evaluar la cobertura real de atención, extender y fortalecer las capacidades de respuesta y de seguimiento de los casos vía los componentes ya diseñados y en actividad del Programa AURORA (Línea 100, Chat 100, Centros Emergencia Mujer –CEM y el Servicio de Atención Urgente (SAU) (b); realizar campañas de información, a través de las comunidades organizadas de refugiados y migrantes venezolanos, sobre la privacidad en el tratamiento de los casos, sobre los datos de las víctimas (incluyendo los datos de su estatus

migratorio) (c) y para crear contenidos y mensajes que conecten adecuadamente con las formas de sentir, actuar y pensar de la comunidad venezolana en el Perú (e); finalmente, promover protocolos de tratamiento de los casos que fomenten el soporte moral de amigos, familiares y en general de la comunidad migrante venezolana en torno a las víctimas (f).

La segunda barrera identificada para garantizar una política efectiva de protección social frente a las violencias es que se han observado casos no aislados de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana que han ingresado al país sin pasar por un puesto de control migratorio, y que no cuentan con algún tipo de documento; ello podría ponerlos en una posición de mayor exposición a ser víctimas de trata o de sufrir vulneraciones a sus derechos fundamentales (2); por ello, se recomienda crear protocolos para la identificación de casos de niños, niñas y adolescentes que se sospeche estarían pasando por situación de vulnerabilidad. Se recomienda a continuación presentar estos protocolos en las instituciones educativas, en las municipalidades, entre las organizaciones sociales distritales y a nivel general (g); así como también descentralizar las actividades del equipo de vulnerabilidad de la SNM a las regiones, creando equipos similares en las regiones donde parecen presentarse los escenarios más preocupantes (Trujillo, Tumbes, además de Lima) (h); finalmente, evaluar semestralmente en las mesas regionales de trabajo intersectorial el nivel de atención a la protección de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad (i).

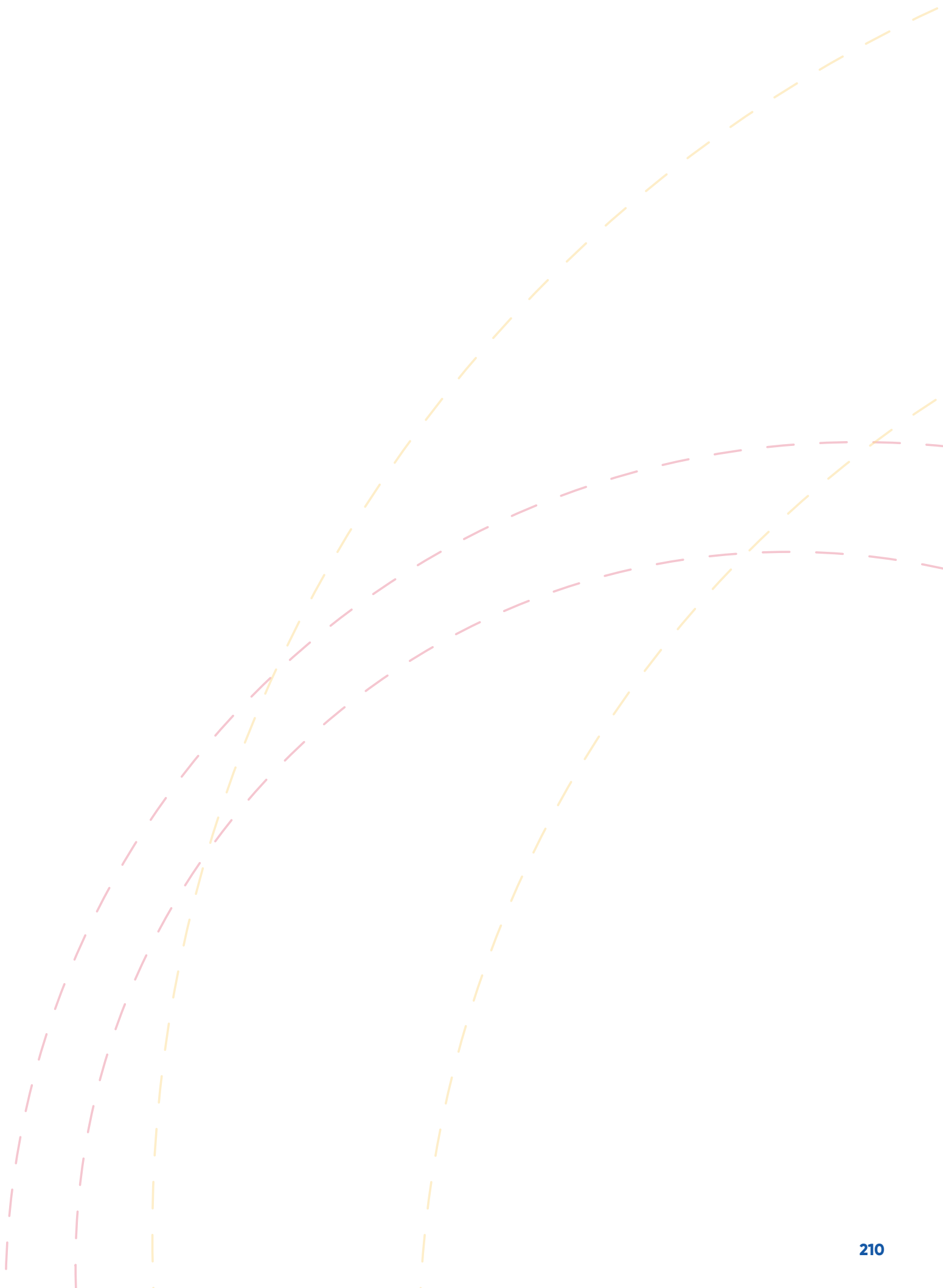
Frente a las brechas relacionadas a la inercia institucional o de las autoridades que parece crearse frente a situaciones de vulnerabilidad de NNA (3) y a la exclusión del análisis situacional de niños, niñas y adolescentes migrantes, refugiados y solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana en el Perú en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2012-2021 (4), se propone consolidar el trabajo de creación de protocolos interinstitucionales de actuación ante los casos de mayor vulnerabilidad que ya ha venido trabajándose desde la Oficina de Integración Migratoria de la SNM, junto al MIMP e instituciones no gubernamentales que tienen programas con NNA venezolanos (j) y que el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) que reemplace al actualmente vigente incluya metas concretas que consideren expresamente la superación de las brechas de atención y las particularidades de los niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados de nacionalidad venezolana, y en general de todos los NNA inmigrantes y retornantes (k).

**Cuadro 16: Recomendaciones de política pública para superar brechas de acceso en la protección social ante las violencias para la población de solicitantes de refugio, refugiados y migrantes venezolanos en el Perú**

	Barrera		Limitación		Recomendaciones de política
(1)	Sub reporte de hechos de violencia de género, boletines estadísticos deben distinguir por nacionalidad	1.1	La falta de denuncia de estos casos por parte de las víctimas (cuando estas son mujeres y el agresor es su pareja), principalmente por temor o desconfianza a las instituciones del Estado peruano ante la posibilidad de que una denuncia y los procesos que siguen pondrían en el radar de las instituciones del control migratorio a sus parejas agresoras (algo que no necesariamente desean) y a ellas mismas.	(a)	Promover la continua comunicación y coordinación entre el Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA y las comunidades organizadas de refugiados y migrantes venezolanos (especialmente las de mujeres y diversidades), con el fin de conocer mejor, la problemática y patrones de desarrollo y acercar sus actividades a la comunidad de migrantes.
		1.2	La falta de atención en los canales de denuncia (principalmente a través de la Línea 100 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables –MIMP que se hallaría desbordada o con muy limitada capacidad de seguimiento de los casos).	(b)	Evaluar la cobertura real de atención, extender y fortalecer las capacidades de respuesta y de seguimiento de los casos vía los componentes ya diseñados y en actividad de AURORA (Línea 100, Chat 100, Centros Emergencia Mujer –CEM y el Servicio de Atención Urgente (SAU).
		1.3	El no contar con un estatus migratorio regular, siendo la persona agravada, lo que podría generar cierta distancia ante las autoridades (por la posibilidad imaginada de ser registrada/do como tal y luego ser expulsado).	(c)	Realizar campañas de información a través de las comunidades organizadas de refugiados y migrantes venezolanos (especialmente las de mujeres y diversidades), sobre la privacidad en el tratamiento de los casos y sobre los datos de las víctimas (incluyendo los datos de su estatus migratorio).
				(d)	Realizar procesos eficaces y económicamente accesibles de regularización migratoria que no impliquen la creación de nuevos documentos de identidad ( de tipo excepcional/ temporal).

	Barrera		Limitación		Recomendaciones de política
		1.4	El sentimiento de vergüenza generado por atravesar una situación de violencia	(e)	Realizar campañas de información a través de las comunidades organizadas de refugiados y migrantes venezolanos (especialmente las de mujeres y diversidades) para crear contenidos y mensajes que conecten adecuadamente con las formas de sentir, actuar y pensar de la comunidad migrante.
		1.5	El desgaste que se percibe puede implicar, en términos monetarios, no monetarios y emocionales, llevar a cabo un proceso de denuncia	(f)	Promover protocolos de tratamiento de los casos que fomenten el soporte moral de amigos y comunidades alrededor de las víctimas.
(2)	NNA que han ingresado al país sin pasar por control migratorio y que no tienen documentos se pueden encontrar expuestos a situación de trata o en peligro de sufrir la vulneración de sus derechos.	2.1		(g)	Crear protocolos para la identificación de casos de NNA en sospechada situación de vulnerabilidad. Presentar estos protocolos en las instituciones educativas, en las municipalidades, entre las organizaciones sociales distritales y a nivel general.
				(h)	Descentralizar las actividades del equipo de vulnerabilidad de la SNM a las regiones, creando equipos similares en las regiones que ofrezcan los escenarios más preocupantes (Ej. Aparte de Lima, Trujillo, Tumbes).
				(i)	Evaluar semestralmente en las mesas regionales de trabajo intersectorial el nivel de atención a la protección de NNA en situación vulnerable.
(3)	Las situaciones de vulnerabilidad en las que varias instituciones deben actuar suelen generar inercia en las acciones lo que al final limita el apoyo y la protección que debe brindarse a un grupo especialmente vulnerable	3.1		(j)	Consolidar el trabajo de creación de protocolos interinstitucional de actuación ante los casos de vulnerabilidad
(4)	El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2012-2021 aún no considera la situación de los NNA migrantes, refugiados y solicitantes de refugio.	4.1		(k)	El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) que reemplaza al actualmente vigente, debe incluir metas que consideren expresamente la superación de las brechas de atención y las particularidades de los NNA migrantes.





# Referencias

Alcázar, L. & Balarin, M. (2020). La inclusión educativa de niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos en el Perú – una política que no se puede nombrar. Equilibrium – Centro para el Desarrollo Económico.

Ashley, Caroline & Diana Carney (1999). Sustainable Livelihoods: Lessons From Early Experience. Department For International Development (DFID).

Ballard, T., Kepple, A., y C. Cafiero (2013) "The food insecurity experience scale. Development of a Global Standard for monitoring hunger worldwide". FAO. Rome, 2013.

Banco Mundial (2020). Migrantes y refugiados venezolanos en el Perú: El impacto de la crisis del COVID-19. Nota preparada por María E. Dávalos, de la Práctica Global de Pobreza y Equidad del Banco Mundial.

Bertranou, F. y P. Casali (2019). Transición a la formalidad y protección social. En: Salazar-Xirinachs, J.M. y J. Chacaltana: Políticas de formalización en América Latina. Avances y desafíos. OIT (2019)

Blouin, C., Hurtado, E., Jave I., Vargas, G. & Jáuregui, A. (2019). Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión. Fundación Panamericana para el Desarrollo/ IDEHPUCP. Accesible en: <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2019/08/02195731/estudio-final-.pdf>

Clay, Edward (2002). Food Security: concept and measurement. Paper for FAO Expert Consultation on Trade and Food Security: Conceptualising the Linkages. Rome.

De Soto, H. (1989). El otro sendero. La revolución informal.

Diario Gestión. "Uno de cada dos niños y adolescentes venezolanos que viven en el Perú no asiste a la escuela". Noticia del 29/06/2019. Accesible en: <https://gestion.pe/peru/dos-ninos-adolescentes-venezolanos-viven-peru-asiste-escuela-271713-noticia/?ref=gesr>

Equilibrium CenDe (2020). Encuesta de Opinión a Población Migrante Venezolana. Perú: junio de 2020.

FAO (1999). Cumbre Mundial sobre Alimentación. Junio de 1999. Accesible en:

<http://www.fao.org/3/X2051s/X2051s00.htm#:~:text=En%201974%2C%20los%20gobiernos%20participantes,sus%20facultades%20f%C3%ADsicas%20y%20mentales%22>.

Fields, G. (2008). Guía para los modelos multisectoriales del mercado de trabajo en los países en desarrollo. *El Trimestre Económico*, Vol. LXXV (2), num. 298, abril-junio de 2008. Pp 257-297

Floro y Messier (2010). Is there a link between quality of employment and indebtedness? The case of urban low-income households in Ecuador. *Cambridge Journal of Economics* 35(3): 1- 28

Goertz, G. (2012). Case Studies, Causal Mechanisms, and Selecting Cases. Manuscrito no publicado.

Grad, Frank (2002). The Preamble of the Constitution of the World Health Organization. *Bulletin of the World Health Organization* 2002, 80 (12).

Grupo Banco Mundial (2019). Una oportunidad para todos. Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú. Grupo Banco Mundial y State and Peacebuilding Fund. Primera edición: noviembre de 2019.

Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes-GTRM (2020). Análisis Conjunto de Necesidades para el Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes 2021. Informe del GTRM Perú.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Encuesta Dirigida a la Población Venezolana que Reside en el País (ENPOVE). Diciembre de 2018.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Encuesta Permanente de Empleo (EPE).

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).

INEI (2017). Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2007 – 2016.

INEI (2019). Perú: Evolución de los indicadores de empleo e ingreso por departamento, 2007-2018.

Informe de consultoría del IEP para PNUD. "El impacto socioeconómico de COVID-19 en los hogares peruanos" (noviembre de 2020). Estudio a cargo de: Ursula Aldana,

Rafael Rodriguez, Aron Santa Cruz y Mariela Toledo. (Manuscrito no publicado).

Kanbur (2017). Informality: Causes, consequences and policy responses. Review of development economics. Special issue article. Volumen 28, Issue 4. Pp 939-961.

Katzman, Ruben (2000). "Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social". Documento de Trabajo del IPES. Aportes Conceptuales. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.

Katzman, Rubén (1999). Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructuras de oportunidades. Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL).

La Porta, R., y A. Shleifer (2014). Informality and development. Journal of economic perspectives. Volume 28, Number 3 – Summer 2014. Pp 109-126

Loayza, N. (2007). Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú. Estudios Económicos. Banco Central de Reserva del Perú.

Maxwell, Daniel G (1995). Measuring food insecurity: the frequency and severity of coping strategies. Discussion Paper No. 8. Food Consumption and Nutrition Division. December 1995.

Napoli, Marion, Pasquale De Muro & Matteo Mazziotta (2011). Towards a Food Insecurity Multidimensional Index (FIMI). Roma Tre.

OIM, MTPE, UARM y OIT (2019). Impacto de la inmigración venezolana en el mercado laboral de tres ciudades: Lima, Arequipa y Piura. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM) y Organización Internacional del Trabajo (OIT). Agosto de 2019.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Monitoreo de Flujo de Población Venezolana en el Perú (DTM). Ronda 5. Abril de 2019.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Monitoreo de Flujo de Población Venezolana en el Perú (DTM). Ronda 6. Septiembre de 2019.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Monitoreo de Flujo de Población Venezolana en el Perú (DTM). Ronda 7. Febrero de 2020.

OIT (2004). ¿Qué es el trabajo decente? Sala de Prensa de la Organización Internacional del Trabajo en América Latina y El Caribe. 9 de agosto de 2004.

OPS (2002). Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen. Washington D.C., 2002.

Rodríguez, José y Silvana Vargas (2008). Escolaridad y trabajo infantil: determinantes de la asignación del tiempo de niños y adolescentes en Lima Metropolitana. Documento de Trabajo. Pontificia Universidad Católica del Perú. Abril de 2008.

Rodríguez Vignoli, Jorge. 2000. Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales. Serie "Población y Desarrollo". Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población / Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas).

Seawright, Jason & John Gerring (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research. February 9, 2008. Research Article.

Serrat, Olivier (2017). The Sustainable Livelihoods Approach. En: Knowledge Solutions: Tools, and Approaches to Drive Organizational Performance. Springer.

Silva Burgos, Luis Marcelo y Omar A. Barriga (2009). "Creación de un índice de vulnerabilidad social para la Provincia de Concepción desde una perspectiva teórico-empírica", en Sociedad Hoy: 16, pp. 59-76.

Smith, Marisol, Judy Pointing & Simon Maxwell (1993). Households food security, concepts and definitions; an annotated bibliography.

Tello, M. (2015). ¿Es la informalidad una opción voluntaria o la última alternativa de empleo en el Perú? Informe final, Proyecto Mediano PM-A2-T1-PM-Nac. CIES.

UNESCO (2020). What you need to know about the right to education. November 26, 2020. Accesible en: <https://en.unesco.org/news/what-you-need-know-about-right-education>.

UNICEF (2006). Hojas informativas sobre la protección de la infancia. ¿Qué es la protección de la infancia? Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Mayo de 2006.

USAID y World Council of Credit Unions (2020). Estudio de inclusión financiera de refugiados y migrantes venezolanos y población local en las ciudades de Lima (Perú), Quito y Guayaquil (Ecuador). Proyecto de inclusión económica, Septiembre (2020)

Vásquez, Ana Camila, Marta Castro y David Licheri. COVID-19 y el aumento de la

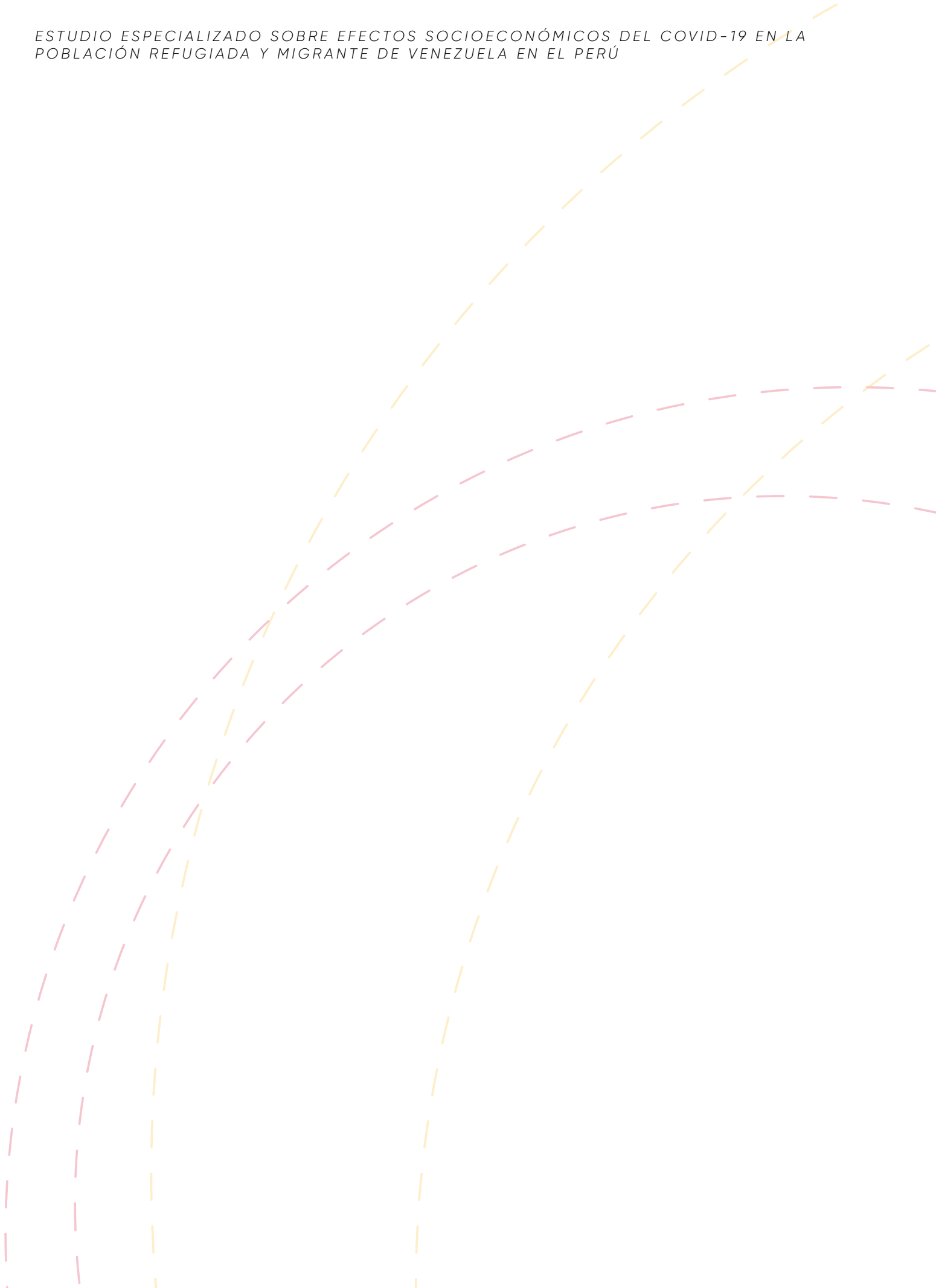


brecha de género en la población migrante venezolana. Equilibrium – Centro para el Desarrollo Económico (CenDE). Octubre de 2020.

World Food Programme. The Migration Pulse. Venezuelan Migrants in Colombia, Peru and Ecuador. June 2019.

World Food Programme. The Migration Pulse. Remote Assessment. Venezuelan Migrants in Host communities. Colombia, Ecuador and Peru. February 2020.

World Food Programme (2020). Análisis del sistema nacional de protección social para la respuesta del Gobierno del Perú a la situación migratoria venezolana. Lima: enero de 2020.



# ANEXOS

## **Anexo 1: Protocolos de aplicación de instrumentos de investigación**

### **1.1. Protocolo de aplicación de la guía de entrevista semiestructurada sobre la situación socioeconómica de los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en Perú (Instrumento 1):**

#### **PROTOCOLO DE APLICACIÓN**

#### **“Guía de entrevista semiestructurada en profundidad sobre la situación socioeconómica de los hogares de refugiados y migrantes venezolanos en Perú” (I1)**

##### **Objetivos del instrumento:**

- Recoger información sobre los efectos socioeconómicos de la pandemia por COVID-19 en la población refugiada y migrante de Venezuela en el Perú, considerando tales efectos en cuanto a: seguridad alimentaria; educación; trabajo e ingresos; salud y protección social ante las violencias.
- Comparar los distintos periodos de tiempo implicados<sup>84</sup> en el desarrollo o decurso de tales efectos.

Dado que se ha elegido un enfoque conceptual que se centra en los hogares como unidad de análisis y en su posesión de activos, acceso a estructuras de oportunidad y en el nivel de vulnerabilidad resultante, se recogerá información sobre:

- Las características de los miembros del hogar del que forma parte la persona entrevistada
- El portafolio de activos del hogar y los cambios en este portafolio ante el shock causado por la ES por COVID-19
- Las estrategias de enfrentamiento de tales circunstancias de shock
- Las experiencias del hogar ante las limitadas estructuras de oportunidad, y
- Las decisiones y planes para el corto y mediano plazo

**84.** En este instrumento, se consideran en general, tres periodos o “tiempos” de comparación: antes del 16/03/2020, durante la emergencia sanitaria y un tercer periodo aun no vivido de expectativas y planes para el futuro. Esto no quiere decir que llegado el caso y la necesidad se omita preguntar por momentos más precisos de tiempo al interior de cada periodo. Por ejemplo, en el caso del periodo de seis meses de emergencia sanitaria, hay al menos dos momentos distintos: el momento de “aislamiento social obligatorio” (16/03/2020- 30/06/2020) y el momento posterior a este desde el 01/07/2020 hasta el presente (e incluso se puede considerar el momento en que se permiten los viajes interregionales o las fases de recuperación económica).

### **Muestra:**

Constituida por 15 mujeres y hombres venezolanos de 18 años o más<sup>85</sup>; cuyas características aseguren variabilidad (heterogeneidad) y representatividad de casos (muestra seleccionada por métodos mixtos), según tres variables: i) región de residencia en Perú (en regiones que concentran mayor población refugiada y migrante de Venezuela); ii) tipo de hogar según su estructura y iii) empleo formal o empleo informal.

### **Aplicación:**

1. Luego de haber coordinado la realización de la entrevista, explicar brevemente los propósitos y los alcances del estudio. Aclarar posibles dudas. Agradecer el apoyo y el tiempo brindado, informando que las preguntas no son difíciles de responder y que toda la entrevista no duraría más de 1 hora y 30 minutos, a menos que la persona entrevistada desee extenderla, dialogando o expresando sus ideas y experiencias por un poco más de tiempo.
2. Antes de iniciar la entrevista se debe explicar a la persona entrevistada que, aunque ha decidido prestarnos atención y acceder a una entrevista, de la misma forma puede decidir no responder alguna pregunta (si alguna pregunta le resultara incomoda) y que también puede decidir concluir la entrevista, aunque esta no haya culminado.
3. Solicitar permiso para grabar la entrevista, informando que esta es la forma más segura de registrar la valiosa información que nos ofrecen los entrevistados y que de esta forma se nos hace posible dialogar al mismo tiempo que vamos registrando la información.
4. Informar que, en resguardo de la privacidad de las personas, no se solicitarán nombres completos ni de las personas entrevistadas ni de las personas que son miembros del hogar y que para identificarlas se pueden usar solo nombres de pila, apelativos u otros indicadores.
5. Explicar que esta información solo será utilizada con fines académicos y técnicos, es decir para recoger las opiniones y experiencias de las personas entrevistadas y sus familias y entonces como evidencia para apoyar a la formulación de políticas públicas. Informar que solo el equipo de investigación y los profesionales de las agencias podrán leer las transcripciones de las entrevistas realizadas y/o escuchar sus audios.

**85.** Cada entrevista, a parte de la información sobre la persona entrevistada, recoge información sobre los miembros del hogar de esta, con lo cual, accedemos a tres tipos de muestra a la vez: una muestra de 15 personas entrevistadas, una muestra de 15 hogares y una muestra de un número algo mayor de miembros del hogar.

6. Las entrevistas se realizarán por zoom o una plataforma similar o por Skype o mediante una llamada telefónica. En los últimos dos casos, se requerirá de un implemento de grabación de audio.
7. La persona que realice la entrevista tendrá pleno manejo de todas las dimensiones de la guía, repreguntará amablemente si fuere necesario o si se observara algún tipo de no correspondencia entre la información que se va recogiendo en la entrevista y la información previamente recogida o que es insumo preliminar a la aplicación de instrumentos.

**Nota sobre procedimiento mixto de recojo de datos:**

Este es un instrumento que combina procedimientos cualitativos y “cuantitativos” de recojo de datos. Se usan procedimientos cualitativos porque interesa recoger las explicaciones detalladas, las reflexiones, las opiniones y los sentimientos asociados a cada ítem o pregunta realizada. Por ello se graba la entrevista desde el inicio y se va repreguntando sobre algún aspecto que la persona entrevistada plantee espontáneamente, aunque este tema no haya sido considerado en la guía de entrevista, por ello la guía es semi-estructurada.

Se utilizan también procedimientos “cuantitativos” de recojo de datos en tanto que se incluye:

- a. Una tabla roster del hogar (usual en todas las encuestas de hogares) que se va llenando durante la entrevista. Esto permite seguir de forma ordenada el recojo de información sobre cada uno de los miembros del hogar y reconocerlos lazos familiares o de otro tipo existentes entre ellos. El uso de este tipo de tablas en una entrevista semi-estructura en profundidad tiene además otras dos ventajas: permite ayudar a organizar en el pensamiento de las personas entrevistadas los recuentos que les pedimos nos brinden sobre cada miembro de su hogar y permite que la/el entrevistador/a vaya obteniendo pistas sobre la composición total del hogar con lo cual logra asegurarse de que ha obtenido la información necesaria sobre cada uno de ellos, sin olvidar a los niños y adolescentes, los miembros de la familia extendida y los no parientes.
- b. La “Escala de la Inseguridad Alimentaria basada en la Experiencia” (FIES-SM por su abreviatura en inglés) que tiene como “unidad de referencia” el hogar, aunque con una pequeña adecuación respecto al periodo de tiempo sobre el que se hace las preguntas.

**\*Ver documento completo del instrumento, incluida la sección de preguntas, en la carpeta de instrumentos.**



## **1.2. Protocolo de aplicación de la guía de entrevista de Grupo Focal sobre barreras de acceso a servicios básicos y de protección de derechos y sobre desafíos y necesidades de políticas públicas (Instrumento 2):**

### **PROTOCOLO DE APLICACIÓN**

#### **"Guía de entrevista de Grupo Focal sobre barreras de acceso a servicios básicos y de protección de derechos y sobre desafíos y necesidades en políticas públicas" (I2)**

##### **Objetivos del instrumento:**

- Recoger información sobre las barreras de acceso a servicios básicos y a la protección de derechos de la población refugiada y migrante en el Perú y sobre los desafíos y necesidades en políticas públicas que deberían contribuir a eliminar esas barreras, considerando las distintas perspectivas que podrían tener los/las participantes según i). sus características individuales (lo que tiene correlato en diferentes experiencias sociales y de la sociedad receptora en este caso la peruana), ii). las características institucionales de las organizaciones a las que pertenecen y iii). Los contextos regionales (del Perú) en los que residen.
- Contrastar interpretaciones y opiniones divergentes respecto a brechas y necesidades de cambios de políticas públicas.
- Aclarar temas que requieran mayor elucidación en cuanto a los efectos socioeconómicos de la pandemia por COVID-19 para la población refugiada y migrante de Venezuela en el Perú.

En los términos del enfoque conceptual de AVEO, con este instrumento recogerá información sobre:

- Cambios necesarios en estructuras de oportunidades y en requerimientos de acceso a estas.

##### **Muestra:**

Constituida por 05 grupos de entre 04 y 06 mujeres y hombres venezolanos de 18 años o más que sean responsables/representantes de organizaciones sociales de refugiados y migrantes venezolanos a nivel nacional con distintos perfiles institucionales y que se funcionen en diferentes ciudades y regiones del Perú. En ese sentido se buscará combinar grupos según esta selección (preliminar):

1. Grupo focal de mujeres de organizaciones sociales/comunidades organizadas de distintos tipos institucionales de diferentes regiones del Perú.
2. Grupo focal de mujeres y hombres de organizaciones sociales/comunidades organizadas de distintos tipos institucionales de diferentes regiones del Perú.
3. Grupo focal de mujeres y hombres de organizaciones sociales/comunidades organizadas de Lima.
4. Grupo focal de mujeres y hombres de organizaciones de profesionales de la salud.

5. Grupo focal de mujeres y hombres de organizaciones que agrupan diferentes profesiones.

### **Aplicación:**

8. Para contactar e invitar a los participantes a cada GF, explicar brevemente los propósitos y los alcances del estudio (ver "Presentación" de introducción en la guía). Aclarar posibles dudas. Informar que se trata de contrastar todas las posibles perspectivas que hay sobre los temas planteados y que toda la reunión duraría entre 1 hora y 30 minutos y 2 horas.
9. Informar que, en resguardo de la privacidad de las personas, no se solicitarán nombres completos de los participantes en el grupo focal, a menos que así quieran hacerlo (dado que son representantes de organizaciones y grupos organizados).
10. Explicar que esta información solo será alcanzada al PNUD y al equipo interagencial de NNUU.
11. Realizar la reunión virtual del grupo focal vía la plataforma zoom u otra similar.
12. Solicitar permiso para grabar la entrevista, informando que esta es la forma más segura de registrar la valiosa información que nos ofrecen los entrevistados y que de esta forma se nos hace posible dialogar al mismo tiempo que vamos registrando la información.
13. En la medida de lo posible, siempre participarán dos investigadores (as). Uno de ellos (as) hará las preguntas y el/la otro(a) anotará todo lo que pudiera aportar al estudio (actitudes, reacciones, temas que causan debate o acuerdo). Ambos (as) estarán atentos (as) a repreguntar sobre algo que amerite mayor elaboración y a que todos los/las participantes expresen sus opiniones.
14. Las/los dos responsables de llevar adelante el Grupo Focal tendrán pleno manejo de todas las dimensiones de la guía, repreguntarán amablemente si fuere necesario o si se observara algún tipo de no correspondencia entre la información que se va recogiendo durante el grupo focal y la información previamente recogida o que es insumo preliminar a la aplicación de instrumentos.

**\*Ver documento completo del instrumento, incluida la sección de preguntas, en la carpeta de instrumentos.**

### **1.3. Protocolo de aplicación de la guía de entrevista a funcionarios y expertos (Instrumento 3):**

#### **PROTOCOLO DE APLICACIÓN "Guía de entrevista a funcionarios y expertos" (I3)**

##### **Objetivos del instrumento:**

- Recoger información sobre las barreras de acceso a servicios básicos y a la protección de derechos de la población refugiada y migrante en el Perú y sobre los desafíos y necesidades en políticas públicas que deberían contribuir a eliminar esas barreras.
- Recoger información sobre las políticas vigentes y las capacidades y limitaciones de gestión del Estado para abordar la situación de los refugiados y migrantes de Venezuela.
- Indagar sobre los procedimientos de registro de la cobertura de las políticas y programas, en particular sobre las potencialidades o limitaciones de estos sistemas de registro para identificar entre los beneficiarios a refugiados y migrantes internacionales en general y de Venezuela en particular.
- Recoger estadísticas de la cobertura de las políticas y programas que identifiquen como beneficiarios a refugiados y migrantes internacionales en general y de Venezuela en particular.

En los términos del enfoque conceptual de AVEO, con este instrumento recogerá información sobre:

- Cambios necesarios en estructuras de oportunidades y en requerimientos de acceso a estas.

##### **Muestra:**

Constituida por 15 funcionarios (as) /expertos (as) que, por sus responsabilidades funcionales y experiencia, conozcan de la aplicación empírica de los programas y políticas sectoriales que por sus propósitos guiados por un enfoque de derechos humanos incluyen o debieran incluir la efectiva protección a las/los refugiados(as) y migrantes venezolanos (as) a la par que la protección de los ciudadanos nacionales no migrantes.

##### **Aplicación:**

1. La entrevista se realizará vía la plataforma zoom u otra similar.
2. Las preguntas de la guía de entrevista no se usarán de igual manera, sino que se adecuarán a la realidad específica de cada sector y según se trate de nivel nacional o subnacional de gobierno.
3. Al iniciar la reunión explicar brevemente los propósitos y los alcances del

- estudio. Aclarar posibles dudas.
4. Solicitar permiso para grabar la entrevista.

**\*Ver documento completo del instrumento, incluida la sección de preguntas, en la carpeta de instrumentos.**

## **Anexo 2: Pautas sobre el proceso de matrícula de estudiantes de nacionalidad extranjera en el sistema escolar nacional**

### **(INSTRUCTIVO de la Oficina Defensorial de Arequipa)**

#### **1. ¿Cuál es el marco normativo que regula el proceso de matrícula en las instituciones educativas?**

Mediante Resolución Ministerial N°665-2018-MINEDU, se aprobó la "Norma que regula la matrícula escolar y el traslado en las instituciones y programas de educación básica", la misma que es aplicable a instituciones educativas públicas y privadas.

#### **2. Las niñas, niños y adolescentes de nacionalidad extranjera pueden ingresar al sistema escolar peruano y matricularse en una institución educativa (IE)?**

Sí pueden ser matriculados porque la educación es un derecho fundamental y como tal su acceso es libre (para todos y todas) y en igualdad de oportunidades (sin discriminación por ningún tipo).

Ello es conforme con los principios de la educación peruana establecida por la Ley General de Educación (LGE), como el principio de equidad, por el cual se garantiza a todos y todas iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato en el sistema escolar; o el principio de inclusión que implica incorporar a la educación a los grupos en situación de vulnerabilidad, sin distinción de sexo, raza, etnia, nacionalidad, entre otros.

#### **3. ¿Las niñas, niños y adolescentes extranjeros pueden matricularse en una institución educativa pública o privada por igual? ¿Qué diferencias existe en ambos supuestos?**

Ellos pueden matricularse tanto en una IE pública o privada. La diferencia sustancial entre ambas opciones es que el servicio público es gratuito, mientras que los colegios privados están habilitados legalmente para efectuar tres tipos de cobros por el servicio educativo: la cuota de ingreso, la matrícula y la pensión.

#### **4. ¿Cuáles son los criterios que usan las instituciones educativas públicas para permitir el ingreso de estudiantes (incluso extranjeros) cuando existen más postulantes que vacantes?**

La norma que regula el proceso de matrícula escolar señala que cuando la demanda de matrícula supera la capacidad de atención de la IE, esta debe



establecer prioridades en el ingreso que no impliquen un examen de admisión, ingreso u otro tipo de evaluación. Las prioridades de ingreso deben consignarse en el Reglamento Interno de la IE, a fin de que el proceso de matrícula se conduzca conforme a las reglas establecidas en el citado reglamento.

La LGE y su reglamento reconocen a las II.EE. autonomía institucional, pedagógica y administrativa; en ese marco, ellas pueden establecer criterios de ingreso que deben ser razonables, objetivos y no constituir supuestos de discriminación. La nacionalidad es un motivo prohibido por el derecho para dar un trato diferenciado.

La Ley de Centros Educativos Privados manda que las II.EE. privadas establezcan sus regímenes institucional, pedagógico, económico, disciplinario en su Reglamento Interno. Entonces los criterios de ingreso de la IE privada deberán estar previamente establecidos en dicho documento, además de ser comunicados a los padres y madres de familia en forma escrita, suficiente y adecuada, antes del proceso de matrícula.

## **5. ¿Cómo se formaliza la matrícula de niñas, niños y adolescentes extranjeros?**

La matrícula se formaliza mediante la presentación del Documento Nacional de Identidad del padre, madre, tutor, curador o apoderado, o cualquier otro documento que acredite dichas condiciones. En otros casos, es posible presentar una Carta poder simple del padre, madre, tutor, curador o apoderado; o una Declaración Jurada del propio declarante.

En la matrícula del niño, niña o adolescente se considera la edad cronológica cumplida al 31 de marzo. Además, para acreditar la identidad y edad del niño, niña o adolescente extranjero se presenta copia simple del DNI, Partida de Nacimiento o Pasaporte u otro documento de identidad reconocido por las autoridades migratorias competentes según corresponda.

La falta de dichos documentos no impide la matrícula, previa presentación de una Declaración Jurada del padre, madre, tutor, curador o apoderado, y el compromiso de regularizar su entrega antes de cumplir los 45 días calendario del inicio del año escolar. No obstante, en caso la matrícula se regularice en plazo posterior al indicado, las y los estudiantes se registrarán en una o más nóminas de matrícula adicional. La última nómina de matrícula adicional debe emitirse a través del SIAGIE hasta 60 días calendario antes de que finalice el periodo lectivo.

## **6. ¿La matrícula de niñas, niños y adolescentes extranjeros cómo se registra en el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE)?**

El/la director/a es responsable del manejo del SIAGIE, y por ende del registro de la matrícula, asistencia y evaluaciones de las y los estudiantes de la IE. Cuando un niño, niña o adolescente extranjero obtiene una vacante en una IE se le registra en el SIAGIE consignando su nombre (el sistema permite ingresar todo nombre incluso aquellos que solo tienen un apellido), nacionalidad o el tipo de documento con que cuenta (criterio que no es obligatorio). Sin embargo, todo estudiante extranjero (tenga o no un documento que acredite su identidad) es registrado en el SIAGIE con un código de estudiante, que es de 14 dígitos.

## **7. ¿Hasta cuándo se puede matricular a una niña, niño y adolescente extranjero en una IE?**

La matrícula en el nivel de educación inicial se puede formalizar durante todo el año escolar, mientras que en el caso de los niveles de educación primaria y secundaria la matrícula se debe realizar hasta cumplidos los 45 días calendario de iniciado el año escolar. No obstante, en todos los casos el cumplimiento de los plazos mencionados dependerá de la disponibilidad de vacantes por aula.

El traslado de estudiantes de una IE a otra, durante el año escolar, se realiza hasta 60 días calendario antes de que finalice el periodo lectivo.

## **8. ¿Cómo se determina en qué nivel y grado escolar se debe matricular a una niña, niño y adolescente extranjero?**

El artículo 19 del reglamento de la Ley General de Educación establece los medios de articulación del sistema educativo: el certificado de estudios, la convalidación, la revalidación, las pruebas de ubicación y la prueba de subsanación en el programa de recuperación pedagógica.

Además, la norma técnica que orienta el proceso de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes de las instituciones y programas educativos de la educación básica –aprobada por Resolución Viceministerial N°025-2019-MINEDU– regula la evaluación de ubicación de estudiantes.

Cabe precisar que la citada resolución viceministerial derogó la Resolución Ministerial N°234-2005-ED, que aprobó la Directiva sobre evaluación de los aprendizajes de los estudiantes en la Educación Básica Regular. Sin embargo, mantiene la vigencia de los artículos que regulan la convalidación de estudios, la convalidación de estudios independientes y las pruebas de revalidación de

estudios.

Para determinar en qué grado se debe matricular un niño, niña o adolescente, el factor clave será si se cuenta o no con un certificado de estudios:

a) Si tiene un certificado de estudios: el certificado de estudios es un documento oficial que acredita que una persona ha efectuado determinados estudios y ha alcanzado un nivel específico dentro del sistema escolar. A su vez, ese certificado puede plasmar estudios que son o no equivalentes al plan de estudios de nuestro sistema escolar:

- Si el certificado es oficial (apostillado) y equivalente a nuestro sistema escolar: el padre o madre de familia debe solicitar la convalidación de estudios por escrito y se formaliza mediante resolución directoral de la IE. Una vez solicitado, la misma IE convalida el certificado de estudios –es decir que lo reconoce automáticamente– y matricula al niño, niña o adolescente en el grado inmediato superior al que llegó el menor según su certificado.
- Si el certificado es oficial (apostillado) y no es equivalente a nuestro sistema escolar: el padre o madre de familia solicita por escrito la revalidación a la IE. Luego, la institución educativa conforma una comisión de revalidación que debe evaluar a cada estudiante; la evaluación busca reconocer los aprendizajes del menor que cursó planes de estudio diferentes.

b) Si no tiene certificado de estudios o tiene un certificado no oficial (sin apostillar): para matricular a la o el menor la IE debe realizar una evaluación de ubicación, la que tiene por fin determinar su nivel de aprendizaje. Se aplica a niñas y niños a partir de los 7 años de edad, siguiendo la tabla oficial que establece la relación de la edad y el grado en que será ubicado el estudiante – ver Tabla 3 de la parte 7.5 “Prueba de ubicación” de la Norma Técnica aprobada por Resolución Viceministerial N°025-2019-MINEDU.

La evaluación de ubicación la realiza la Comisión de Calidad, Innovación y Aprendizajes de la IE. La evaluación será diferente si se trata del acceso al nivel de educación primaria o secundaria.

- Acceso al nivel de educación primaria: la prueba de ubicación se toma al niño o niña, según su edad cronológica. Una vez establecido el grado de estudios, se matricula al menor respetando el grado correspondiente según la citada Tabla 3. En el nivel de educación primaria no es necesario evaluar los grados anteriores al grado ubicado.
- Acceso al nivel de educación secundaria: se evalúa para determinar el

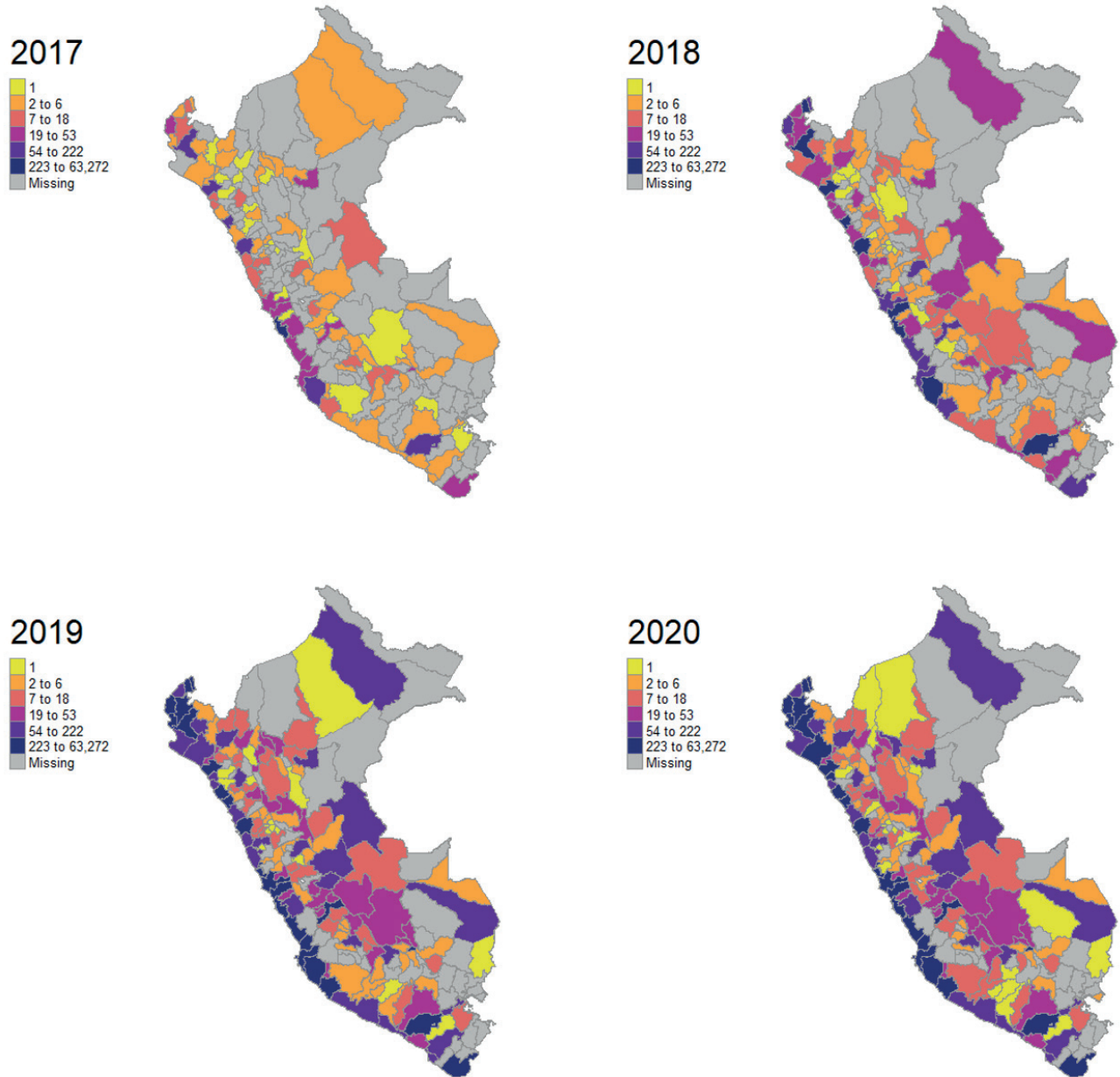
grado de matrícula y se evalúa los grados anteriores al grado de ubicación. Ello significa que el adolescente debe ser sometido a dos evaluaciones: Evaluación de ubicación, de acuerdo a la edad cronológica del menor o adolescente, a fin de determinar el grado de ubicación; y evaluación de estudios independientes, para tener referencia de los aprendizajes alcanzados en los grados anteriores al grado de ubicación. Esta última evaluación no modifica el resultado de la evaluación de ubicación, y puede tomarse al menor durante el año escolar.

En este caso la evaluación de ubicación y la evaluación de estudios independientes la realiza la misma IE. La evaluación de estudios independientes está regulada en el artículo 5.13 de la Directiva sobre evaluación de los aprendizajes de los estudiantes en la Educación Básica Regular (Resolución Ministerial N°234-2005-ED).

- Reconocimiento de la culminación de la educación básica, se aplica la evaluación de ubicación según los aprendizajes de quinto grado de educación secundaria.

La evaluación de ubicación genera certificado de estudios por el grado evaluado, donde se consigna –en la parte de Observaciones– el número de resolución directoral que la autoriza.

**Anexo 3: Fotos 1 y 2: Matrícula de estudiantes refugiados y migrantes venezolanos, 2020 (estudio diagnóstico regional realizado por la DIGEGED).**



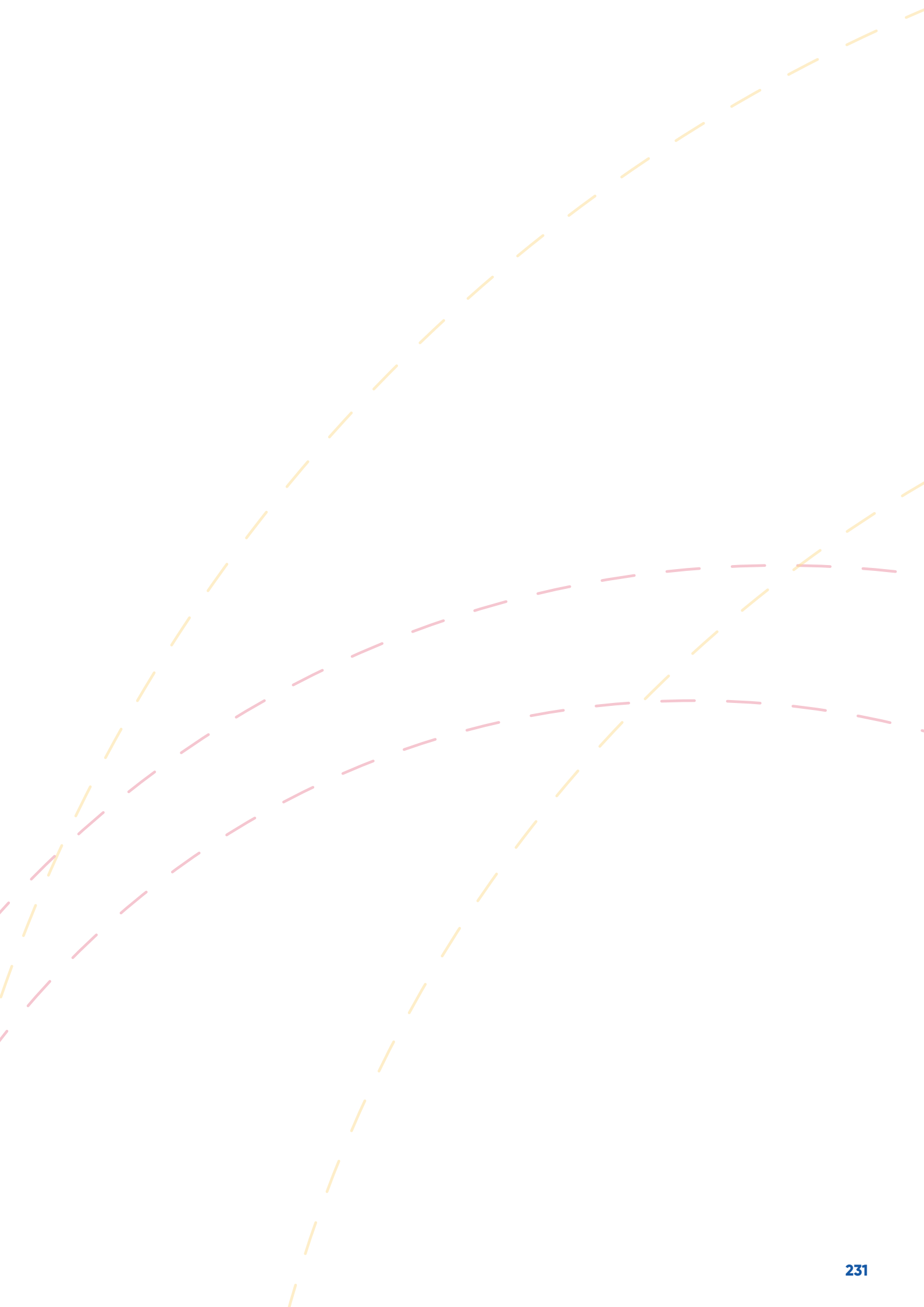
**Nota:** Mapas extraídos de las descripciones brindadas en entrevista por parte de Ernesto Riveros, DIGEGED, FUNC\_6.



**Anexo 4: Plataformas de sistemas mencionados en las entrevistas, según su accesibilidad para refugiados, migrantes y solicitantes de refugio venezolanos en el Perú (10/12/2020)**

Plataforma	Institución	Características de la plataforma	Documentos válidos	Observaciones
Chat 100	MIMP	Servicio personalizado a través de internet y en tiempo real de información, orientación psicológica a fin de identificar situaciones de riesgo de violencia que puedan presentarse en las relaciones, y atender a personas afectadas por violencia familiar y sexual	-	Al ingresar a la plataforma del Chat 100, esta no solicita ningún documento de identidad. Los únicos datos que solicita son los siguientes: nombre y correo electrónico. En ese sentido, las mujeres refugiadas y migrantes de Venezuela que han sido víctimas de violencia basada en género pueden también realizar denuncias.
Sistema para la Generación de Ticket de Atención en Línea (SiGTAL)	MIDIS	Servicio para tramitar un ticket de atención para la programación de una visita al hogar e iniciar el proceso de determinación de la Clasificación Socioeconómica (CSE) o actualización de la misma.	DNI, Carnet de Extranjería	Solamente la población migrante venezolana en el Perú que posee Carnet de Extranjería puede solicitar el proceso de Clasificación Socioeconómica (CSE) para su hogar.
Afiliación al SIS virtual	MINSA	Debido a la emergencia sanitaria por COVID-19, se habilitó el servicio web de afiliación al SIS.	DNI, Carnet de Extranjería	Solamente la población migrante venezolana en el Perú que posee Carnet de Extranjería puede solicitar la afiliación al SIS
SiseVe	MINEDU	Portal de denuncia de casos de bullying y violencia escolar	-	A partir del año 2019, la plataforma SiseVe registra casos de violencia escolar y bullying sin ningún tipo de distinción. Se puede realizar una denuncia con cualquier tipo de documento de identidad, además de DNI.
Plataforma de denuncias laborales	SUNAFIL	Plataforma virtual de denuncias de incumplimiento de la normativa laboral. Los requisitos para denuncias son los siguientes: contar con el número de RUC de la empresa, la dirección del centro de trabajo a denunciar, documentos que sustenten la denuncia, que el denunciante cuente con un correo electrónico y un número de celular personal.	-	La plataforma virtual no solicita ningún tipo de documento de identidad; por ello, los trabajadores refugiados y migrantes venezolanos que se encuentren empleados en algún centro de trabajo que incumpla con la normativa laboral pueden realizar denuncias a través de este medio.
Registro en programa Impulsa Perú	MTPE	El Programa Impulsa Perú brinda de forma gratuita servicios de capacitación e inserción laboral, mediante cursos brindados por entidades especializadas, de acuerdo con la demanda del mercado de trabajo	DNI	Para la inscripción en el programa Impulsa Perú se requiere únicamente de DNI. No acepta otros documentos de identidad; por lo tanto, la población refugiada y migrante venezolana queda al margen de los beneficios del programa.







**NACIONES UNIDAS  
PERÚ**



[peru.un.org](http://peru.un.org)

ENERO 2021