

**¿Qué medidas se han
implementado para la
inclusión de personas
migrantes venezolanas
en Perú?**

Prácticas y desafíos

equilibrium
CenDE

¿Qué medidas se han implementado para la inclusión de personas migrantes venezolanas en Perú? Prácticas y desafíos

Equilibrium - Centro para el Desarrollo Económico (CenDE)
www.equilibriumcende.com

Primera edición, marzo 2020

Autora: Marta Castro Padrón
Corrección de estilo: Emily Espinoza Lewis
Diagramación: Gisela Chacaltana Tipismana

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Marco legal e institucional	2
Desafíos y consecuencias	4
Regularización de migrantes y calidades migratorias	5
Visa humanitaria	5
El requisito del pasaporte	5
Eliminación del PTP	5
Condición de persona refugiada o solicitante	6
Desafíos y consecuencias	7
Inserción en el mercado laboral	8
Desafíos y consecuencias	10
Inclusión en educación	11
Desafíos y consecuencias	11
Inclusión en salud	13
Requisitos para el SIS gratuito	13
Requisitos para EsSalud	13
Consecuencias	14
Vivienda	15
Consecuencias	15
CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES	16
BIBLIOGRAFÍA	18

INTRODUCCIÓN

Venezuela está atravesando una de las más graves crisis humanitarias e institucionales del momento. Según las más recientes cifras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el número de personas que han salido del país desde 2015 es de 4,9 millones. Este fenómeno migratorio está experimentando nuevas dinámicas en cuanto a las estrategias y rutas de migrantes, así como en los perfiles socioeconómicos y las causas que impulsan la salida del país. Los destinos escogidos por los y las migrantes también se están diversificando. A pesar de que España y Estados Unidos siguen siendo destinos relevantes, el 83% de la migración venezolana se encuentra actualmente en la región de América Latina y el Caribe. Esto ha supuesto múltiples desafíos para toda la región, pero especialmente para los principales países de acogida. Perú representa el segundo destino con mayor número de personas migrantes venezolanas --861,049 según cifras oficiales--, después de Colombia. Además, es el país con mayor número de solicitudes de refugio¹. Y aunque la magnitud de este fenómeno representa un reto en la provisión de servicios públicos y en garantizar la calidad de vida de los y las migrantes, también supone una oportunidad de cambio para generar espacios de reforma que tengan un impacto positivo para todos. En este sentido, y dada la transversalidad del fenómeno migratorio, instrumentos de coordinación entre instituciones públicas y privadas, sociedad civil y agencias de cooperación internacional se convierten en herramientas esenciales para la consecución de políticas públicas eficientes.

Cuando hablamos de migración, es importante definir qué se entiende por integración e inclusión, y las diferentes maneras en las que se puede manifestar desde las políticas públicas. La integración significa entender las dinámicas de inserción desde diferentes perspectivas más allá de las medidas adoptadas por el Estado. Las políticas públicas de integración pueden ser de diferentes tipos, pero destacaremos dos en el siguiente artículo: asimilacionista, que implica el ajuste de la persona que llega a la sociedad de acogida, sin tener en cuenta la diversidad y las diferencias para una mejor cohesión social; y multiculturalista, que reconoce la diversidad, otorgando derechos iguales y exigiendo respeto mutuo². Sin embargo, el concepto de integración puede entenderse como un proceso por el cual las personas migrantes se adaptan de manera unilateral a la sociedad de acogida. Es por ello que seguiremos el ejemplo de otras investigaciones para utilizar el concepto de inclusión, al cual definiremos como un proceso por el cual tanto la sociedad de acogida como las personas migrantes se adaptan y crean identidades colectivas³, reconociendo la diversidad como una oportunidad de enriquecimiento para la sociedad.

El siguiente informe tiene como objetivo contextualizar cómo el gobierno peruano está gestionando la migración venezolana y analizar las principales políticas públicas que tienen un impacto directo en la inclusión de los y las migrantes. El primer capítulo describe el marco legal con respecto a la migración en el Perú y los instrumentos y organismos encargados de gestionar los flujos migratorios. Un segundo capítulo analiza los procesos de regularización de la población inmigrante venezolana y las problemáticas de las diferentes calidades migratorias. El tercer capítulo analiza los retos que enfrenta la población extranjera en la inserción en el mercado laboral. Los siguientes capítulos evalúan los desafíos para acceder a servicios de educación, salud y vivienda para la población inmigrante venezolana. El último capítulo está dedicado a las conclusiones y recomendaciones.

Las políticas públicas que se implementen para una inclusión positiva de los y las migrantes en el país de acogida traerían consigo beneficios tanto para la vida de los y las migrantes como para el desarrollo socioeconómico del país. Y aunque el Perú mostró una política de puertas abiertas durante los primeros años, se ha producido recientemente un cambio en su discurso político. Perú fue líder en el Grupo de Lima, creado en 2017, el cual se posicionó en contra del régimen de Nicolás Maduro, considerando la gobernanza migratoria dentro del marco de la política exterior del país⁴. Sin embargo, desde 2018, la narrativa del fenómeno migratorio se ha desviado hacia un enfoque de securitización, caracterizando a los y las migrantes como un riesgo para la seguridad nacional y una carga adicional para la provisión de servicios públicos.

¹ Según la plataforma regional de coordinación de la OIM y ACNUR. Datos actualizados a 7 de febrero de 2020: <https://r4v.info/es/situations/platform>

² Berganza y Solórzano, 2019

³ Blouin, 2019

⁴ Freier y Castillo, 2020

1. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

En los últimos años, el Perú ha ratificado acuerdos internacionales en materia de migrantes y refugiados, siendo el último instrumento el Pacto Global por una Migración Segura, Ordenada y Regular, adoptado en 2018. Así mismo, el país ha mostrado avances en implementar leyes y herramientas a nivel nacional para la consecución de los objetivos de dichos acuerdos internacionales, como la adopción de la definición ampliada de refugiado acordada por los países de la región en la Declaración de Cartagena de 1984, en su Ley del Refugiado⁵. Otro de los logros ha sido la implementación de la primera política nacional migratoria 2017-2025, que tiene como objetivo crear una política de integración desde un enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad, reconociendo los desafíos que hasta ahora han impedido una inclusión positiva.

¿Es lo mismo hablar de migrante que de persona refugiada? No, la condición de persona refugiada exige la responsabilidad del Estado que le otorga dar protección ya que está siendo perseguida en su país de origen.

¿Qué es la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984? Es una declaración adoptada por los países de América Latina y el Caribe que incluye una definición ampliada de la condición de refugio.

¿Qué es la Ley del Refugiado? Es la ley adoptada en 2002 que recoge una definición ampliada de la definición de refugiado y refugiada, y tiene como consecuencia garantizar protección internacional a aquellos y aquellas que clasifiquen como tal.

¿Cuál es la política migratoria en el Perú? En 2017, Perú desarrolló la primera política nacional migratoria para el periodo 2017 hasta 2025, que reconoce la migración como un componente de la realidad peruana desde un enfoque de derechos humanos.

Cuando hablamos de migración, es importante diferenciar los conceptos de migrante, el cual reconoce un elemento de “voluntariedad” en las personas que de forma voluntaria deciden emigrar⁶, y el concepto de persona refugiada, el cual implica que la persona busca protección en otro país por persecución en su país de origen por motivos como su religión, nacionalidad, raza u otros. El país que reconozca a una persona como refugiada deberá garantizar protección y acceso a servicios básicos. Así, se acogerá al principio de non refoulement o la no devolución al país de origen ya que se asume que su vida en el país de origen corre peligro. La distinción entre migrante y refugiado es borrosa, lo que genera que muchas personas que salen de su país se queden en una situación de limbo al no ser reconocidas ni como refugiadas ni como migrantes económicos. Es por ello que se han ido desarrollando conceptos como “migrante por supervivencia”⁷, el cual hace referencia a aquellas personas que salen de su país porque el Estado no les garantiza condiciones de vida dignas. Las personas que emigran por supervivencia, como es el caso de miles de personas venezolanas, no necesariamente huyen de su país por una persecución directa del Estado o grupos criminales, sino que escapan de una situación de crisis social y política que impide el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales como la libertad de expresión, la seguridad alimentaria y la asistencia médica en condiciones idóneas.

El Perú ha ratificado la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951 y el respectivo Protocolo adoptado en 1967. Así mismo, se ha acogido a la Declaración de Cartagena de 1984, firmada por la mayoría de países de América Latina y el Caribe. Esta se desarrolló por los flujos migratorios como consecuencia de los conflictos armados en Centroamérica en la década de 1980 y considera también como refugiados a las “personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

⁵ Ley del Refugiado n°27891: https://www.migraciones.gob.pe/documentos/normalegal_8.pdf

⁶ Blouin, 2019

⁷ Betts, 2019

Recientemente, el Perú adoptó la Ley de Migraciones con su reglamento en 2017. En este marco se adoptó la primera Política Nacional Migratoria 2017-2025. Dicha política reconoce barreras que hasta ahora han impedido el aprovechamiento de capacidades de los inmigrantes en el desarrollo e integración nacional. Uno de los objetivos principales es garantizar la articulación interinstitucional e intergubernamental de la gestión migratoria. Otro de los aspectos relevantes es el reconocimiento de que la gestión que se venía aplicando hasta ahora estaba diseñada en un contexto en el que el Perú se caracterizaba por ser un país emisor de personas migrantes, resaltando por ello la necesidad de modernización de los sistemas de gestión de la migración. Aunque para algunas personas es una “política de control con rostro humano”⁸, esta tiene un enfoque de no discriminación y enfatiza que la migración se ha convertido en un componente sustancial de la realidad nacional del Perú. Hasta ahora, no existe ningún plan de acción para implementar la política migratoria. Por otro lado, el Perú aprobó la Ley del Refugiado, la cual recoge la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena, aunque omite el concepto de “violencia generalizada”. Como mencionamos previamente, no se está aplicando para la situación actual de Venezuela.

CUADRO 1: INSTRUMENTOS DE GESTIÓN MIGRATORIA

La **Superintendencia Nacional de Migraciones (SNM)** es la autoridad en materia migratoria interna, siendo un organismo técnico especializado adscrito al **Ministerio del Interior (MININTER)**. ¿De qué se encarga?

- Responsable del manejo y emisión de PTPs/ calidad migratoria especial y otras calidades de residencia
- Cuenta con sección específica para trámite de personas venezolanas.

El **Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE)** es la autoridad en materia migratoria externa, además de ejercer competencias en materia migratoria interna según normativa. ¿De qué se encarga?

- Responsable del manejo de solicitudes de refugio/ visa humanitaria/ visa turista
- Cuenta con la **Comisión Especial para los Refugiados (CEPR)**, responsable de recibir solicitudes, evaluar los casos y resolverlos
- Articulación de la implementación, monitoreo y evaluación de política Nacional Migratoria en coordinación con la **Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM)**
- Relaciones diplomáticas, reconociendo el gobierno de Guaidó y por ende a su representación diplomática en el Perú

La **MTIGM**, adscrita al **RREE**, funciona como mecanismo técnico de coordinación multisectorial pero sin involucrarse en la toma de decisiones de más alto nivel. Esta mesa intersectorial está conformada por las siguientes instituciones y desarrolla lo siguiente:

- 23 miembros del sector público; 2 observadores permanentes (**La Defensoría del Pueblo** y la Comisión de Relaciones exteriores del Congreso de la República), con derecho a voz pero no a voto; y 2 comisiones especiales de apoyo (la Comisión Interagencial de Cooperación Internacional y la Comisión de Coordinación con Instituciones de la Sociedad Civil).
- Cuatro ejes temáticos: personas peruanas con voluntad de migrar; población peruana en el exterior; connacionales que retornan a Perú; personas extranjeras en Perú tanto en situación de tránsito como de destino

El **MININTER** también creó la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, la cual impulsa el proceso de formulación, implementación y seguimiento del Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021.

El **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)** también creó de la Dirección de Migración Laboral, la cual preparó recientemente un documento informativo básico para personas venezolanas migrantes sobre derechos laborales y calidades migratorias.

Los puestos de control migratorio y de aduanas en las fronteras, puertas de entrada y salida de miles de migrantes y encargadas del proceso de recepción. Los tres centros principales se encuentran en:

- Tumbes, a través del **Centro Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF)** compartido con Ecuador
- Tacna, en la frontera con Chile
- Puno, en la frontera con Bolivia

⁸ Domenech, 2013, citado en Blouin y Freier, 2019, p.164

Países como Colombia están llevando a cabo innovaciones institucionales como la creación de una Gerencia de Frontera dentro de la Presidencia y mecanismos de coordinación como el Grupo Especial Migratorio (GEM) y Mesas Migratorias. La Gerencia de Frontera tiene la responsabilidad de centralizar esfuerzos para la recolección de fondos de cooperación internacional dirigidos a atender a la migración venezolana y a personas colombianas retornadas, trabajar con comunidades receptoras y mecanismos de recolección de información sobre flujos⁹. Así mismo, crearon en 2016 el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), como un espacio de articulación y coordinación liderado por ACNUR, OIM y el Gobierno colombiano.

En Perú existen instrumentos de gestión migratoria (ver Cuadro 1) que coordinan la respuesta para migrantes y refugiados. Sin embargo, no se han desarrollado mecanismos adicionales ni específicos para coordinar la respuesta al flujo migratorio venezolano, de magnitud y alcance diferentes a otras situaciones migratorias. Es por ello que la multiplicidad de procesos e instituciones requiere de mayores esfuerzos de coordinación, especialmente por la magnitud y la transversalidad de este flujo.

Además, los esfuerzos siguen siendo muy centralizados y existe una muy escasa cooperación interinstitucional. Muchos de los cambios en los procedimientos de asilo o calidades migratorias no se comunican de manera oficial, generando también confusión entre ministerios y actores de la sociedad civil.

Desafíos y Consecuencias

- **Sistemas de asilo desbordados.**- En los países receptores, los procesos para solicitar refugio se han visto sobrecargados, demostrando que los Estados están fallando en incorporar en sus políticas nacionales los estándares de leyes y acuerdos internacionales de los cuales son firmantes. Así, procedimientos simplificados como el reconocimiento prima facie --bajo ciertas condiciones, hacer determinaciones grupales en vez de hacer entrevistas individuales caso por caso--, están teniendo dificultades para implementarse a nivel local¹⁰.
- **Implicaciones políticas.**- Otro de los problemas es que otorgar la condición de refugio tendría implicaciones políticas para los Estados, ya que estarían reconociendo la violación grave y generalizada de derechos humanos en Venezuela. Así mismo, las responsabilidades de los Estados que otorguen la condición de persona refugiada aumentan, ya que de acuerdo a los convenios internacionales y regionales suscritos, deben garantizar protección y acceso a servicios para la inclusión en la sociedad.
- **Pruebas de que existe una violación masiva de derechos humanos en Venezuela.**- Algunos Estados argumentan que es difícil describir lo que está pasando en Venezuela, al no ser un conflicto armado, como el de Siria, por ejemplo. Sin embargo, hay motivos para creer que existen violaciones masivas de derechos humanos. Según el informe de Amnistía internacional de 2020, existe una gran variedad de violaciones graves de derechos humanos en Venezuela desde 2014, entre ellas desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales, tortura, violencia sexual y de género perpetrada por las fuerzas de seguridad, así como otros malos tratos. Así mismo, la agencia de la ONU para los derechos humanos (ACNUDH) ha calificado la situación de "grave" en lo que respecta al derecho a la salud y la alimentación, y considera que existen motivos para creer que se han cometido graves violaciones de los derechos económicos y sociales¹¹. Aquí volvemos al concepto de migrantes por supervivencia, aplicable a miles de personas venezolanas que salen de un país con instituciones muy frágiles, inmerso en una crisis política, económica y humanitaria que no les permite vivir en condiciones de vida dignas.

⁹ Banco Mundial, 2019

¹⁰ Brasil se ha convertido en el país con mayor número de refugiados venezolanos reconocidos en América Latina tras haber implementado en diciembre de 2019 el reconocimiento prima facie sin necesidad de entrevistas:

<https://www.acnur.org/noticias/press/2020/1/5e34af654/brasil-se-convierte-en-el-pais-con-el-mayor-numero-de-refugiados-venezolanos.html>

¹¹ Informe de la ACNUDH sobre situación derechos humanos en Venezuela: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>

2. REGULARIZACIÓN DE MIGRANTES Y CALIDADES MIGRATORIAS

Podríamos decir que el Perú ha experimentado tres fases en sus prácticas migratorias. La primera fase fue una de adaptación y mecanismos de respuesta rápida con la creación del Permiso Temporal de Permanencia (PTP) con el objetivo de regularizar a migrantes que ingresaron al país antes del 31 de diciembre de 2018, y que por ende no aplica a los nuevos migrantes, limitando las opciones para regularizar su situación. La segunda fue la obligatoriedad del pasaporte para personas venezolanas que quisieran entrar a Perú desde agosto 2018. La última de estas políticas de control ha sido la visa, ya sea de turismo o humanitaria, como requisito necesario para personas venezolanas para ingresar al país desde junio de 2019.

Visa humanitaria

Antes de exigir una visa humanitaria, las personas venezolanas podían entrar en calidad de turista sin necesidad de visa. Sin embargo, desde junio 2019, quienes quieran ingresar a territorio peruano deben tramitar esta visa (o visa de turista, que tiene un costo mayor y exige solvencia económica) desde los Consulados Generales de Perú en Colombia, Venezuela y Ecuador. Tiene duración de 183 días y posibilidad de renovación si la situación que originó el otorgamiento de esta visa humanitaria sigue vigente¹².

Una vez se ingrese al país con visa humanitaria, se obtendrá la calidad de residente con calidad migratoria humanitaria, recibiendo la persona un carné de extranjería. Una de las limitaciones es que para personas venezolanas en tránsito desde Ecuador, es necesario contar también con la visa humanitaria de Ecuador, impuesta a partir de agosto de 2019. Ya no es suficiente contar con excepciones humanitarias o con visa humanitaria de Perú, sino que también se requieren sellos de entrada y salida del Ecuador¹³.

El requisito del pasaporte

Antes de agosto de 2018, las personas venezolanas podían ingresar al Perú con cédulas de identidad de acuerdo con la normativa del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Sin embargo, la suspensión de Venezuela del MERCOSUR, en agosto de 2017, sirvió como justificación para retirar a las personas de nacionalidad venezolana el derecho a viajar sin pasaporte a Estados miembros del bloque subregional¹⁴.

Una de las problemáticas principales es la gran dificultad de conseguir un pasaporte en Venezuela, no solo por el alto costo que puede suponer sino también por la demora de los trámites en las oficinas del Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME).

Como medida excepcional, el gobierno peruano aplicó "excepciones humanitarias" a las personas que cumplieran ciertos criterios. Sin embargo, desde la introducción de la visa humanitaria en 2019, los criterios para determinar el estado de vulnerabilidad se reinterpretaron, siendo estos más difíciles de justificar. En la práctica, las excepciones humanitarias se aplican en casos muy limitados¹⁵.

Eliminación del Permiso Temporal de Permanencia (PTP)

El PTP no era una calidad migratoria. Las personas venezolanas que solo contaban con PTP no se consideraban residentes y no podían obtener carné de extranjería, sino que accedían a carné PTP. Después de haberse acogido al PTP, podían aplicar a la calidad migratoria especial residente¹⁶. El objetivo del PTP ha sido el de regularización de migrantes venezolanos que ya estaban en territorio peruano, considerada por algunos más como una herramienta vinculada a objetivos de control migratorio que a buscar la inclusión de dichas personas en la sociedad¹⁷.

¹² Más sobre requisitos para visa humanitaria: <http://www.consulado.pe/es/Loja/tramite/Paginas/Visas/Visa-Humanitaria-para-Venezolanos.aspx>

¹³ Amnistía Internacional, 2020

¹⁴ A través de RS 000270, 2018:

https://www.migraciones.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/RESOLUCION_DE_SUPERINTENDENCIA-000270-2018-MIGRACIONES.pdf

¹⁵ Amnistía Internacional, 2020.

¹⁶ Las personas que hayan obtenido PTP bajo cualquiera de los decretos supremos, al vencimiento de este, obtendrán la calidad migratoria especial residente por un año bajo los siguientes decretos: Decreto Supremo N° 002-2017-IN (Blouin y Freier 2019 p 167)

¹⁷ Berganza y Solárzano, 2019, p. 50

Al ser el PTP un permiso temporal y no una calidad migratoria, uno de sus mayores desafíos es que, pese a otorgar el derecho de acceder al mercado laboral, suele no ser reconocido como un documento válido por los sistemas de registro a servicios públicos como educación y salud, cuestión que analizaremos en los siguientes capítulos. Además, la modificación de fechas para solicitar el PTP sin previo aviso ni comunicaciones formales generó una situación de caos y confusión tanto entre migrantes como en autoridades migratorias, especialmente en las fronteras¹⁸.

Como el tiempo de conseguir el PTP solía ser de seis meses, Migraciones creó el Acta de Permiso de Trabajo Extraordinario, un permiso temporal para todas aquellas personas tramitando el PTP, por un plazo inicial de 60 días, prorrogable de forma automática hasta recibir el PTP.

El Acta de Permiso de Trabajo Extraordinario, aunque es un ejemplo de buena práctica, no suele ser aceptada por empleadores, ya que supone un periodo de vigencia de muy corto plazo.

Aquellas personas beneficiarias del PTP debían aplicar a la calidad migratoria especial residente antes de la fecha de vencimiento del PTP, pagando una tasa de cambio de calidad migratoria de 117 soles. Esta calidad especial otorga carné de extranjería y se otorga por el plazo de un año. Pasado el año, la persona venezolana puede solicitar y acceder a otra de las calidades migratorias generales dispuestas por la ley. En teoría, la calidad migratoria especial es prorrogable pero queda por aclarar esta cuestión, ya que la mayoría decide cambiar a otra de las calidades migratorias residentes.

Uno de los desafíos de obtener la calidad migratoria especial es la justificación de actividades económicas realizadas durante el año de permanencia en el Perú. Debido a la alta informalidad y a que la gran mayoría de personas venezolanas han sido trabajadores independientes, es casi imposible acreditar los ingresos del año trabajado. Para resolver esta dificultad, Migraciones pasó una resolución para dar posibilidad de presentar declaración jurada de ingresos¹⁹.

Condición de persona refugiada o solicitante

La condición de persona refugiada tiene calidad migratoria de extranjero residente por un año, la misma que será prorrogada anualmente mientras se mantengan las razones que motivaron dicho reconocimiento. A la persona refugiada reconocida se le otorga el carné de extranjería emitido al común de los extranjeros, sin ningún tipo de anotación adicional. La problemática es que las personas refugiadas están condicionadas por el contexto de su país de origen. Cualquier cambio en la situación de Venezuela o en las relaciones diplomáticas de ambos países puede afectar la protección que ofrezca el país de acogida.

Perú es el país con mayor número de solicitudes de refugio de personas venezolanas. Entre 2014 y 2018 recibió 394,195 solicitudes de refugio y ha reconocido únicamente 1,225, según los últimos datos de la plataforma de coordinación regional²⁰. Esto supone que menos del 1% de las solicitudes se acepta. El aumento exponencial en solicitudes de asilo, reconocido como una de las problemáticas más urgentes en la política nacional migratoria, podría justificarse en las políticas restrictivas de entrada al país, siendo el solicitar asilo la única opción disponible para muchas personas venezolanas de entrar y permanecer de forma regular. Muchas personas con calidad de turista, que entraron al país después del 31 de octubre de 2018, no tenían ninguna opción de regularización dada la eliminación del PTP, por lo que optaron por solicitar esta condición.

Los acuerdos internacionales y regionales firmados por el Perú exigen garantizar la protección de todas aquellas personas que soliciten la condición de refugiado. Para solicitar esta condición, se puede pedir una cita a través de una plataforma online si la persona se encuentra en Lima, para luego recoger su carné de solicitante en la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR), o de manera presencial a través de las oficinas descentralizadas del Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE). Sin embargo, la plataforma online se encuentra en mantenimiento en muchas ocasiones. Además, RREE ha suspendido recientemente el funcionamiento de las oficinas de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR de manera temporal. Este anuncio llegó sin previo aviso, dejando a cientos de personas con intención de tramitar la condición de refugiado a las puertas de la oficina²¹.

¹⁸ Estaba permitido para aquellos y aquellas que ingresaran de forma regular hasta el 31 diciembre 2018. Más tarde, se puso como fecha límite para los que ingresaran hasta el 31 de agosto de 2018.

¹⁹ A través de RS 0000043 (2018):

<https://www.migraciones.gob.pe/Normativa%20Interna/Resoluciones%20de%20Superintendencia/RS043-2018.pdf>

²⁰ Datos en la plataforma de coordinación regional (R4V): <https://r4v.info/es/situations/platform>

²¹ Nota informativa del Ministerio de Exteriores sobre la suspensión temporal de la Secretaría Ejecutiva del CEPR:

<https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/82181-suspension-temporal-de-la-atencion-de-la-secretaria-ejecutiva-de-la-comision-especial-para-los-refugiados>.

Para aquellas personas que esperan a que su solicitud se apruebe o rechace, se les entrega un carné de solicitante que debe renovarse cada 60 días. En teoría, tienen derecho a trabajar, a servicios de salud y educación. Así mismo, es obligación internacional del Estado peruano la no devolución a Venezuela. Dada la necesidad de prorrogar el carné de solicitante cada tan cortos periodos de tiempo, el CEPR entregó de manera provisional una carta de autorización de trabajo a solicitantes de refugio. Esta no sirve para formalizar la situación laboral a través de un contrato registrado ante la autoridad de trabajo²², sino para demostrar que existe el derecho al trabajo. La consecuencia de la mala gestión ha hecho que cientos de solicitudes se queden sin procesar y que los periodos de espera para solicitar la condición de refugio sean de hasta dos años²³.

Desafíos y consecuencias

- **Medidas temporales y excepcionales**, de acción rápida, aceleradas, no con miras a largo plazo.
- **Demoras de los trámites.** La demora en los trámites para conseguir un pasaporte en Venezuela o para conseguir una cita para solicitar la condición de refugiado en el Perú varían entre seis meses hasta 2 años. Esto genera que muchas personas que deciden formalizar su estatus migratorio se encuentren en una situación de limbo. Del mismo modo, aquellas que regularizaron su estatus a través del PTP o entraron como turista antes del requisito de la visa, se encuentren también en situaciones de limbo al momento de pasar de una calidad migratoria a otra.
- **Escasa descentralización de las operaciones.** Uno de los requisitos esenciales para la obtención del PTP era conseguir fichas de canje internacional Interpol, solo disponibles en Lima. Las esperas para conseguir citas en este y otros organismos de migraciones podían llegar a ser de cuatro meses. Los cambios repentinos en políticas de control sin previo aviso y la falta de intercambio de información con funcionarios locales puede generar confusión y la no implementación a nivel local de medidas dictadas por el gobierno central.
- **Multiplidad de categorías migratorias.** Muchas personas migrantes tienen varias calidades migratorias a la vez --turista y PTP; turista y solicitante de condición de refugiado; etc--. Este exceso de legalidades genera incertidumbre tanto en migrantes como en los organismos encargados de las diferentes calidades migratorias.
- **Inexistencia de unidad de criterios en instituciones públicas.** Cada una de las calidades migratorias tiene requisitos diferentes. A pesar de que todas otorgan derechos de acceso al mercado laboral, a la educación, a servicios de salud, entre otros, los requisitos para insertarse en cada uno de estos sectores difieren entre ellos. Mientras el PTP otorga acceso al mercado laboral, este no se contempla como válido para acceder a servicios de salud gratuitos, por ejemplo.
- **Efecto dominó en otros países de la región.** La posición particular de cada gobierno tiene lógicamente consecuencias en los otros. El caso de Chile de exigir visa de carácter democrático a migrantes venezolanos hizo que la situación en la frontera con Perú, en Tacna, se desbordara. Lo mismo pasa con el caso de Ecuador al exigir visa humanitaria. Bolivia recientemente anunció que abrirá las puertas a la regularización de migrantes venezolanos. Esto requiere más mecanismos de coordinación entre los países de la región.
- **Ignorancia del factor familiar.** Cada miembro de la familia que llega a frontera debe realizar su propio trámite, exceptuando casos de menores de 18 años.

La reciente medida del gobierno de exigir visa a ciudadanos venezolanos es prueba de un enfoque de securitización de la migración, centrado en exigir más requisitos de entrada, justificando estas medidas restrictivas como necesarias para garantizar la seguridad nacional y el orden público. La imposición de mayores requisitos de entrada puede ser considerada una "vulneración del derecho a la libertad de tránsito"²⁴ y de la libre movilidad humana. Este discurso de securitización va en contra del discurso de bloques regionales como el de la Comunidad Andina de las Naciones (CAN) de considerar la libre movilidad humana como un elemento necesario para la integración regional. Además, estas medidas de control podrían incentivar los ingresos irregulares de migrantes, poniendo en peligro su vida, olvidando el enfoque de derechos humanos que tanto defiende la política nacional migratoria.

²² <http://unionvenezolana.org/index.html>

²³ Blouin y Freier, 2019

²⁴ *Ibid*, p. 165

3. INSERCIÓN EN EL MERCADO LABORAL

El mercado laboral peruano está marcado por una alta tasa de informalidad, subempleo y falta de apoyo institucional en los procesos de inserción laboral. Estas características propias del contexto peruano impactan con mayor intensidad a los y las migrantes. Según un informe del BBVA Research de 2019, la tasa de informalidad en el Perú roza el 70% --es decir, siete de cada diez personas trabajan en la informalidad--. Además, la mayor parte de la población inmigrante venezolana se encuentra en edad de trabajar y registra un número de años de estudio más alto que el promedio de la población peruana. El mismo informe destaca que con políticas adecuadas para insertar a las personas migrantes en el mercado formal, el valor agregado de la productividad laboral en Perú podría incrementarse un 3,2%, contribuyendo así al crecimiento del país.

¿Es posible trabajar en el sector formal con el Permiso Temporal de Permanencia (PTP)?

Sí, pero por periodo máximo de un año.

¿Y con la calidad de refugiado (o solicitante)?

Aquellos a los que se les otorgue calidad de refugiado reciben carné de extranjería por periodo máximo de un año, prorrogable. A los solicitantes se les entrega un carné de solicitante, válido 60 días, prorrogable. Ambos otorgan derecho a empleo formal.

¿Qué hay de la calidad migratoria especial y la calidad migratoria humanitaria?

Sí, se les otorga carné de extranjería por periodo máximo de un año, prorrogable.

¿Qué son los porcentajes limitativos para la contratación de extranjeros?

Son porcentajes que limitan el número de extranjeros que una empresa puede contratar, así como la proporción del pago de nómina que se puede ir a personal extranjero.

¿Por cuánto tiempo se puede contratar a personal extranjero?

El contrato será siempre a plazo determinado y tendrá una duración no mayor de tres años. Para migrantes venezolanos, el tiempo máximo del contrato está condicionado a la calidad migratoria.

¿Cuánto tributan los trabajadores extranjeros?

Un 30% de su renta por año fiscal mientras se consideren como personas no domiciliadas.

¿Existen servicios de orientación al empleo para población extranjera?

Sí, pero los requisitos limitan el uso de los mismos.

El PTP, así como el Acta de Permiso de Trabajo Extraordinario Provisional, permiten el acceso al mercado laboral. El contrato no tiene que ser aprobado ni registrado ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). La duración del mismo depende de la duración del PTP o del Acta²⁵. Los que tengan calidad migratoria de refugiado (o solicitante) tienen autorización de trabajo temporal emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE) que les permite suscribir el contrato de trabajo. Tampoco requiere aprobación del MTPE.

De acuerdo a la ley para la contratación de extranjeros del MTPE, las personas migrantes que quieran acceder al mercado laboral peruano tienen las siguientes limitaciones²⁶:

- Los porcentajes limitativos²⁷ en cuanto a contratación de personal extranjero y su remuneración. El personal extranjero no puede sobrepasar el 20% del total de servidores, empleados y obreros de la empresa. Las remuneraciones del personal extranjero no pueden exceder del 30% del total de la planilla de sueldos y salarios de la empresa.

²⁵ Cualquier contrato de trabajo debe tener como vigencia duración del PTP o Acta de Permiso de Trabajo Extraordinario (Blouin y Freier, p. 167)

²⁶ Ha habido algunas modificaciones en el reglamento de la ley pero ninguna en cuanto a los porcentajes limitativos. Las normas que regulan la contratación de trabajadores extranjeros son Ley para la contratación de trabajadores extranjeros: https://www.migraciones.gob.pe/documentos/normalegal_2.pdf y su Decreto Legislativo N° 689 y su reglamento, Decreto Supremo N° 014-92-TR:

https://www.migraciones.gob.pe/documentos/normalegal_3.pdf.

²⁷ Existen excepciones a los porcentajes limitativos contempladas en el reglamento.

- El plazo máximo de duración de contratos de trabajo de extranjeros, de tres años. Estos pueden ser renovados. Sin embargo, los contratos firmados con trabajadores de nacionalidad venezolana no pueden exceder el tiempo máximo de su calidad migratoria. Así, aquellas personas venezolanas que cuenten con la condición de refugiado, solo pueden obtener un contrato de un año. Aquellas con el carné de solicitante, solo podrían obtener un contrato por 60 días.

Según la Ley del Impuesto a la Renta, aquellas personas consideradas como “no domiciliadas” tributan el 30% de sus ingresos brutos^{28/29}. Las personas son no domiciliadas cuando, siendo peruanas, adquieren residencia fuera del país y, de otro lado, cuando son extranjeros sin domicilio permanente en el Perú o que teniendo el domicilio se ausentan por más de 183 días durante un período cualquiera que comprenda 12 meses. Una vez considerada domiciliada, la persona accede al pago del impuesto a la renta con una tasa progresiva a partir del siguiente año fiscal. Así, una persona que pasó de no domiciliada a domiciliada en 2019 deberá seguir tributando el resto del año con la tasa del 30%, que implica que pague 30% entre seis y 18 meses.

Estas prácticas desincentivan la inserción al mercado laboral formal de cientos de personas extranjeras que llegan al Perú con el propósito de conseguir un empleo formal, y al sector privado a contratar personal extranjero por las diferentes trabas burocráticas.

Aquellas personas profesionales con requerimientos especiales para ejercer la profesión estudiada --especialmente aquellas relacionadas con la medicina, abogacía, ingenierías y arquitectura-- enfrentan mayores desafíos, ya que a pesar de convalidar sus titulaciones, los colegios profesionales en el Perú tienen autonomía para decidir si la persona está calificada o no para ejercer en el país y exigir mayores requisitos. Un ejemplo de esto es el Colegio de Ingenieros, el cual exige tres referencias de ingenieros colegiados con más de cinco años, además de exigir un precio de afiliación mayor al de nacionales, requisitos para migrantes muy difíciles de conseguir.

Sobre el acceso a servicios de orientación de empleo. Las acciones institucionales del MTPE para facilitar la inserción en el mercado laboral tienen muy poco alcance para personas extranjeras. En el centro de empleo, de las personas inscritas a la bolsa de trabajo, solo un 2% eran de nacionalidad extranjera entre enero y diciembre de 2018³⁰.

Para acceder a algunos programas de orientación, se exigen requisitos y documentación con la cual la población inmigrante venezolana no cuenta, impidiendo beneficiarse de dichos programas. Un claro ejemplo son los programas de generación de empleo como “Trabaja Perú”, cuyo objetivo es aumentar los ingresos y mejorar la calidad de vida de la población con bajos recursos. Este requiere la condición de pobreza o pobreza extrema del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) (ver Cuadro 2). Así mismo, el programa “Jóvenes Productivos”, enfocado en ayudar a jóvenes entre 15 y 29 años desempleados a través de apoyo a emprendimientos y jornadas de capacitación técnica, exige DNI para acreditar la identidad y, en la mayoría de los casos, también emplea clasificación socioeconómica del SISFOH para verificar la condición de pobreza o pobreza extrema.

Existe también un Servicio de Orientación al Migrante, el cual realizó una guía para el migrante en 2017³¹ para brindar información y orientación sobre el proceso de migración laboral; brindar asistencia para el retornado; y el uso productivo de remesas y ahorros.

CUADRO 2: ¿Cómo solicitar la clasificación socioeconómica del SISFOH?

Para obtener condición de pobreza del SISFOH y poder acceder a servicios de protección social relacionados a empleo, vivienda, etc., se exige la presentación del carné de extranjería y/o DNI de los integrantes del hogar. Además, se deberá mostrar recibo de luz y de agua de la vivienda.

El SISFOH está considerando aceptar otro tipo de documentos distintos al carné de extranjería como requisito para validar la identidad de extranjeros residentes, pero no se ha implementado en la práctica.

²⁸ Según la Ley del Impuesto a la Renta, Decreto Supremo N° 179-2004. Aquellos que realicen trabajo independiente, que perciben rentas de cuarta categoría se descuentan de la renta neta. Para aquellos trabajadores migrantes en planilla, que perciben rentas de quinta categoría, la retención del 30% se realiza sobre total rentas obtenidas.

²⁹ Más información en: <http://orientacion.sunat.gob.pe/index.php/personas-menu/impuesto-a-la-renta-personas-ultimo/no-domiciliados-impuesto-a-la-renta-personas>

³⁰ BBVA Research, 2019

³¹ Más sobre la guía básica de orientación: https://www.trabajo.gob.pe/migrante/pdf/Guia_Basica_Migrante_Laboral_21-07-2016.pdf

Desafíos y consecuencias

- **Alta informalidad.** Un 89% de personas venezolanas en Lima está trabajando sin contrato laboral³². La alta informalidad presente en el Perú puede suponer, por otro lado, una vía de acceso al mercado laboral relativamente rápida.
- **Tendencia al autoempleo informal.** Debido a las precarias condiciones laborales en las que se encuentran muchas personas migrantes al estar empleadas sin un contrato laboral formal, existe una tendencia a convertirse en trabajadores independientes, con cientos de emprendimientos e iniciativas innovadoras. Sin embargo, al estar en la informalidad, no gozan del acceso a herramientas financieras que pudiesen aumentar su impacto positivo. El trabajo informal impide también el acceso a seguros de salud garantizados por empleadores y a fondos de pensiones.
- **Desaprovechamiento o subutilización de capacidades³³.** Existe una desconexión importante entre las calificaciones de migrantes y los trabajos en los que se emplean. Según una encuesta realizada a población venezolana en el 2018 (ENPOVE)³⁴, alrededor del 60% de migrantes contaban con educación superior universitaria completa o técnica, principalmente en ingenierías. Esto genera una importante situación de subempleo, ya que los venezolanos más capacitados, al enfrentarse con todas estas barreras para acceder al mercado laboral, se ven forzados a bajar sus expectativas y aceptar peores condiciones de trabajo. La consecuencia es la percepción negativa que se genera en las personas locales sobre la migración venezolana.
- **Desconocimiento por parte de empleadores** de requisitos y procedimientos para la contratación de personas extranjeras, especialmente venezolanos cuya calidad migratoria es cambiante. En el mismo sentido, desconocimiento por parte de los y las migrantes sobre derechos laborales y mecanismos de denuncia en caso de abuso laboral.
- **Medidas discriminatorias.** Personas venezolanas reportan recibir salarios más bajos que personas peruanas. Según el último informe del Banco Mundial (2019), los venezolanos ganan hasta un 37% menos por hora de trabajo que los peruanos desempeñando funciones similares, brechas que se observan en todos los sectores.
- **Falta de mecanismos** para facilitar cruce entre oferta y demanda. El cruce entre oferta y demanda se efectúa a través de mecanismos informales en vez de contar con plataforma de flujo de información de mercado laboral, problema estructural que se manifiesta con mayor intensidad en migrantes.
- **Trato diferencial hacia población extranjera.** Las limitaciones porcentuales han sido criticadas por algunos organismos, como la Defensoría del Pueblo y el Centro de Derechos y Desarrollo, por garantizar a la persona extranjera un trato menos favorable al que reciben los nacionales en lo que corresponde a su remuneración, en lo opuesto a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y familiares, firmada y ratificada por el Perú. Este trato diferencial a trabajadores migrantes se podría justificar en que la migración laboral se entiende como una competencia a los trabajadores peruanos y no como actores que pueden contribuir al desarrollo del país.
- **Incoherencia entre el aspecto laboral y el aspecto migratorio.** El sistema de contratación de personal extranjero en el Perú no funciona como un eje articulado, ya que no existen medidas integrales y coherentes a las necesidades de las empresas. Es necesario contar con una visión integral del aspecto laboral y del aspecto migratorio, y mayor línea de comunicación entre estas y otras entidades que participan en la contratación, para que los procedimientos y plazos que establezca cada entidad tengan coherencia entre sí³⁵.
- **Necesidad de disponer de ingresos** con frecuencia diaria o inmediata para sustento familiar y el envío de remesas hace que exista mayor disposición a trabajos informales, de baja calidad y menor remuneración.

La inclusión de migrantes al mercado laboral podría generar cambios positivos en las dinámicas de trabajo. Sin embargo, las personas extranjeras que llegan al Perú con intención de trabajar se encuentran con barreras burocráticas que impiden su plena inserción en el mercado laboral formal. La rigidez del mercado laboral peruano para la inserción de personas extranjeras no permite aprovechar dicho capital humano. Esto genera tensiones sociales y no permite al Perú estimular su desarrollo económico de la mano de la migración.

³² BBVA Research, 2019

³³ Koechlin et al, 2019

³⁴ ENPOVE 2018, INEI: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/enpove-2018.pdf>

³⁵ Ugaz y Galindo, 2014

4. INCLUSIÓN EN EDUCACIÓN

Como resultado del fenómeno migratorio venezolano, se estima un aumento de la población en edad escolar (de 0 a 17 años). Sin embargo, cerca del 60% de la población venezolana en edad formativa no se está educando según datos de la ENPOVE de 2018, cifra que asumimos puede haber aumentado. La falta de vacantes en escuelas públicas y la llegada de miles de niños y niñas una vez empezado el año escolar, dificultan el acceso a servicios educativos peruanos. En sistemas de educación superior, la población venezolana en Perú está casi ausente a pesar de que la mayoría tiene más años de educación que el promedio de la población peruana³⁶. Las causas principales son la dificultad del reconocimiento de títulos extranjeros --el 97% de la población venezolana con estudios universitarios completos no había conseguido homologar su título universitario³⁷-- y la necesidad de conseguir sustento económico en un periodo corto de tiempo.

Según indicadores del Banco Mundial, el gasto en educación del Perú --3,9% del PIB en 2017-- está muy por debajo de lo que invierten los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organización a la que Perú aspira incorporarse, así como también debajo del de otros países de la región. Una de las recomendaciones para el Perú de organizaciones internacionales ha sido el usar los recursos existentes de una manera más eficiente y acompañarlos en mejorar la selección de docentes y la gestión escolar³⁸. Y aunque las necesidades de la población en edad escolar básica presionan a corto plazo los servicios que proporciona el Estado, ciertas medidas podrían tener un impacto positivo para cerrar brechas del sector.

¿Cómo se reconocen los títulos del extranjero? Existen dos opciones para validar títulos obtenidos en el extranjero, en el Perú:

La primera es el reconocimiento a través de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) con bases de datos de registros de grados y títulos de universidades venezolanas gracias a un convenio bilateral. Sin embargo, es un proceso costoso e imposibilita reconocer aquellos documentos sin la apostilla de La Haya, la cual es difícil de obtener en Venezuela.

Para superar estas dificultades, los costos del proceso de reconocimiento descendieron --pasó de costar 645 soles a 325 soles--. La segunda medida fue reconocer los títulos en la base de datos de universidades que los había otorgado para aquellos documentos sin la apostilla de La Haya. Sin embargo, algunos centros de educación superior en Venezuela no cuentan con estas bases de datos.

La segunda opción es pasar por un proceso de revalidación u homologación de títulos. En el Perú, son 24 las universidades que cuentan con permiso para realizar este proceso, tras haber superado una evaluación académica realizada por una universidad licenciada para prestar el servicio educativo superior universitario. La mayor limitación para el proceso de homologación es el requisito de contar con carné de extranjería o pasaporte, sin tener en cuenta el PTP u otras calidades migratorias, y el coste del proceso.

Campaña "Lima aprende, ni un niño sin estudiar". Debido a que muchas niños y niñas llegaban al Perú una vez iniciado el año escolar, el gobierno creó esta campaña de inserción al sistema educativo para aquellos menores que no lograron matricularse para el inicio del año escolar 2019 --podrían registrarse hasta mayo 2019 y comenzar en junio 2019--. Se abrieron 10,000 vacantes para inicial y primaria en 94 colegios de Lima Metropolitana. Este es un tipo de iniciativa positiva que podría plantearse en otras ciudades del Perú.

Desafíos y consecuencias

- **Desconocimiento general** de cómo registrar a niños y niñas migrantes en colegios públicos y privados. También, desconocimiento por parte de padres y madres de familia sobre el sistema educativo peruano.
- **Falta de documentos oficiales** para demostrar niveles de educación. El Ministerio de Educación (MINEDU) está planteando el desarrollo de una Prueba de Ubicación Única (PUU) para garantizar acceso al servicio público de educación en Lima Metropolitana, para aquellos que no pueden sustentar a qué grado escolar les corresponde ingresar y estandarizar criterios. Sin embargo, hasta ahora no ha habido más información³⁹.

³⁶BBVA Research, 2019

³⁷ENPOVE (2018), INEI: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/enpove-2018.pdf>

³⁸Guadalupe et al, 2019, p 29

³⁹Blouin, 2019

- **Exceso de demanda** de estudiantes para nivel básico y falta de vacantes. Se están planteando, principalmente en Lima Metropolitana, medidas como la ampliación de turnos de tarde en 112 locales educativos que solo brindaban servicios educativos por las mañanas; habitar aulas disponibles no utilizadas en 55 instituciones; e instalación de aulas prefabricadas en locales educativos⁴⁰.
- **Falta de estrategias institucionales en promover la diversidad en escuelas y prevenir la xenofobia.** Las organizaciones no gubernamentales locales y las agencias de cooperación internacional lideran la mayoría de iniciativas para promover escuelas más inclusivas y fortalecer lazos comunitarios entre niños, niñas y adolescentes en edad escolar. Una de ellas es “el balón no tiene banderas”, enfocada en promover la cohesión comunitaria en comunidades con alta población de personas refugiadas y migrantes en Perú a través del deporte y el juego.
- **Pérdida de capital humano.** La no inserción de niños y niñas en edad escolar al sistema educativo peruano imposibilita el aprovechamiento de capacidades y habilidades nuevas, y el desarrollo de instituciones educativas más inclusivas. Además, la permanencia fuera del sistema educativo por largos periodos de tiempo implica pocas posibilidades de volver.
- **Trabajo infantil.** Muchas familias se ven obligadas a llevar a sus hijos e hijas consigo durante la jornada laboral, viéndose estos últimos, en algunos casos, sometidos a realizar actividades laborales como la venta ambulante durante largas jornadas.

La educación es la vía principal para la inclusión de niños, niñas y adolescentes migrantes en la sociedad. Dejarlos fuera del sistema educativo no es solo una vulneración de sus derechos sino también una pérdida de capital humano. De la misma manera, las dificultades de los jóvenes migrantes venezolanos para acceder a servicios de educación superior, y para el reconocimiento de sus habilidades impiden que puedan continuar con su carrera académica y profesional, limitando sus opciones de crecimiento personal y de aportar al desarrollo del Perú.

⁴⁰ Banco Mundial, 2019

5. INCLUSIÓN EN SALUD

Además de los servicios de salud que existen en Perú (ver cuadro 3), el país cuenta con un equipo de Servicio al Migrante en Situación de Vulnerabilidad para atender, con enfoque en derechos humanos, a personas extranjeras que se encuentren en dicho estado. Sin embargo, no se dispone de información precisa sobre el acceso de la población migrante a estos servicios. Esto impide realizar un diagnóstico de necesidades en salud y fomenta las deficiencias institucionales que no solo afectan a los y las migrantes, sino a toda la sociedad.

CUADRO 3: ¿Qué servicios de salud existen en el Perú?

Existen cinco subsistemas principales⁴¹

- Seguro Integral de Salud (SIS), gestionado por el Ministerio de Salud (MINSA), contempla cuatro tipos: gratuito para grupos vulnerables y de extrema pobreza; independiente, para cualquier ciudadano que quiera pagarlo; microempresas, para dueños y dueñas de microempresas que quieran inscribir al personal; y emprendedor, para trabajadores independientes que no tengan empleados a su cargo. Cada uno de los tipos tiene requisitos diferentes.
- Seguro Social de Salud (EsSalud), adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Dirigido principalmente a trabajadores dependientes.
- Proveedores de seguros privados de salud.
- La Sanidad de las Fuerzas Armadas, adscrita al Ministerio de Defensa (MINDEF).
- La Sanidad de la Policía Nacional del Perú (PNP), adscrita al Ministerio de Interior (MININTER).

Requisitos para el SIS gratuito

Es necesario contar con DNI o carné de extranjería, y ser clasificado en condición de pobreza o pobreza extrema en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Sin importar nacionalidad ni la situación administrativa, mujeres embarazadas, menores de cinco años y otras personas en condición de vulnerabilidad tienen acceso al SIS gratuito. En caso de no contar con DNI o carné de extranjería se podrá inscribir al SIS, pero la inscripción durará solo 45 días, con posibilidad de renovación. Uno de los problemas es que el PTP otorgado no resultó válido para solicitar la clasificación en el SISFOH ni para probar condiciones de vulnerabilidad con documentos oficiales. El carné de solicitante de refugio, que otorga el derecho de acceso a servicios de salud pública, tampoco resulta válido para acceder al SISFOH. Por ende, aquellas personas con PTP o carné de solicitante de refugio, al no poseer carné de extranjería y estar en una situación de transición de su estatus migratorio, no pueden acceder al SIS.

Requisitos para EsSalud

Cualquier trabajador o trabajadora de nacionalidad venezolana que cuente con trabajo formal y PTP será registrado en EsSalud. Es obligación de las empresas otorgarlo para sus trabajadores formales. Sin embargo, los sistemas obsoletos de algunos centros de salud no permitían el registro de migrantes. La numeración de los documentos PTP no coincidía con plantillas de registro en los centros de EsSalud, solo pudiendo registrarse aquellos con carné de extranjería o DNI.

Los retos para la población migrante en el acceso a servicios de salud son varios. La alta tasa de informalidad entre los migrantes impide el registro en EsSalud e imposibilita el acceso a modalidades distintas del SIS gratuito. Por ejemplo, aunque existe un SIS para emprendedores independientes, estos deben pagar tres meses consecutivos a la SUNAT para afiliarse. Esto genera que una gran mayoría de población migrante venezolana no esté recibiendo atención en salud.

⁴¹ Blouin, 2019

Campañas de vacunación. El MINSA, en coordinación con direcciones regionales de salud, realizó una campaña de vacunación en las zonas fronterizas con Ecuador y Brasil. Además, realizó campañas de información sobre los síntomas de enfermedades contagiosas. Así mismo, el MINSA anunció la creación de una Tarjeta Unificada de Vacunación (TUV) para acreditar a cada migrante su constancia de haberse vacunado y poder continuar con el seguimiento de sus vacunas según el Esquema Nacional de Vacunación⁴².

Consecuencias

- **Tendencia a la automedicación.**
- **Desconocimiento por parte de las personas migrantes sobre los sistemas de salud en Perú.**
- **Áreas prioritarias poco atendidas.** Es importante destacar la poca atención a las necesidades en salud sexual y reproductiva de personas migrantes, cuyos indicadores en cuanto al acceso y uso de servicios están muy por debajo en comparación a la población urbana del Perú. Otras áreas insuficientemente caracterizadas como la violencia física y sexual requieren de mayor visibilización a fin de sustentar intervenciones urgentes de acuerdo a las necesidades de los y las migrantes⁴³.
- **Alteraciones en la salud mental.** Las personas venezolanas que llegan a los países de acogida muestran síntomas de elevada depresión y ansiedad, según un informe realizado por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico⁴⁴. Las mujeres presentan indicadores más altos en la prevalencia de estas enfermedades, especialmente mujeres embarazadas. La salud mental de los y las migrantes se ve altamente afectada durante el tránsito y los primeros meses de llegada al Perú, pero esta empieza a mejorar a lo largo del tiempo. En este sentido, el acceso a estos servicios es fundamental para una inclusión eficiente en la sociedad.
- **Poca armonización de criterios de elegibilidad para intervenciones públicas en salud.**

Las vulnerabilidades que enfrenta la población venezolana en cuanto al acceso a servicios de salud también se manifiestan en las poblaciones urbanas más pobres del Perú. Es por ello que la inmigración genera oportunidades que pueden contribuir a mejorar la cobertura y calidad de los servicios públicos de salud. Así mismo, los profesionales y técnicos de la salud representan un porcentaje significativo de la inmigración venezolana al Perú. Esto puede compensar el déficit generado por la emigración de miles de profesionales de la salud peruanos.

⁴² Blouin, 2019

⁴³ Mendoza y Miranda, 2019

⁴⁴ Bird, Freier y Luzes, 2019a

6. VIVIENDA

Perú cuenta con una alta informalidad en la construcción y el sector inmobiliario. Según un estudio de la Cámara Peruana de la Construcción (2018), el 70% de las viviendas en Lima son informales, mientras que a nivel nacional, la cifra podría llegar al 80%. El gobierno peruano cuenta con el Fondo MiVivienda a través del cual se gestionan programas de financiamiento para apoyar a personas de bajos recursos. En su último estudio de demanda reconoce la necesidad de nuevas viviendas por fenómenos migratorios. Sin embargo, no se han reconocido políticas específicas para facilitar o regular el acceso de migrantes a viviendas. Esta falta de una adecuada planificación urbana que tenga en cuenta a la población venezolana podría tener un impacto negativo a largo plazo.

Acceso a servicios de financiamiento de vivienda. Para el crédito MiVivienda y el programa MiConstrucción se exige haber sido calificado como sujeto de crédito por una institución financiera, mientras que para el programa Techo Propio haber sido registrado como grupo familiar así como demostrar ingresos menores a 1665 soles. La gran limitación es que la mayoría de la población inmigrante venezolana enfrenta dificultades para acreditar residencia e ingresos fijos en el país⁴⁵.

Consecuencias

- **Rol de conocidos o familiares en acoger inmigrantes.** La falta de apoyo institucional hace que gran parte de migrantes busque apoyo en una red de familiares, amistades o personas conocidas. Además, para la mayoría de casos de alquiler se pide una garantía y el primer mes de alquiler, cantidad elevada de ahorros que no forma parte de las estrategias migratorias de muchas personas.
- **Albergues temporales pertenecientes a iglesias o particulares.** En caso de no contar con una red de apoyo de familiares o amistades, algunos migrantes acuden a estos albergues por ser percibidos como espacios seguros que ofrecen protección en zonas altamente pobladas por refugiados y migrantes. No obstante, en ningún caso deberían verse como una solución a largo plazo, especialmente porque crean espacios de únicamente migrantes en condición de vulnerabilidad y porque, además, limitan el tiempo y lugar dedicados a socializar y a las relaciones interpersonales con población peruana.
- **Informalidad del mercado de alquiler de viviendas.** La informalidad es un fenómeno complejo que afecta al aparato productivo nacional. La informalidad puede resultar beneficioso por la no exigencia de documentación pero, como en el caso de la inserción laboral, puede resultar en situaciones más abusivas como cambios de precio repentinos o el cobro de alquileres más altos a personas venezolanas⁴⁶.

El Estado peruano debe garantizar el acceso a una vivienda en condiciones dignas para toda la sociedad, especialmente en lo que respecta a acceso a servicios de agua y saneamiento. Hasta ahora no se ha reconocido el potencial aumento de demanda de vivienda por el incremento de la población migrante en el Perú. Esto previene una planificación adecuada de servicios de construcción y oferta de viviendas en condiciones dignas.

⁴⁵ Blouin, 2019

⁴⁶ Ibid

CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

Aunque el Perú mostró una política de puertas abiertas durante los primeros años del flujo migratorio venezolano, la narrativa alrededor de este se ha desviado desde 2018 hacia un enfoque de securitización, caracterizando a los y las migrantes como un riesgo para la seguridad nacional y una carga adicional para la provisión de servicios públicos. Las condiciones precarias en las que viven miles de migrantes han hecho que un grupo de ellos hayan decidido seguir su trayectoria migratoria hacia países del sur de la región o regresar a Venezuela. Y aunque a corto plazo la migración genera presiones en las instituciones que proveen servicios públicos, a largo plazo la migración podría tener un impacto positivo en las sociedades de acogida si se llevan a cabo políticas públicas eficientes que tengan como objetivo una inclusión positiva. En este sentido, es importante contextualizar la situación en el Perú a la hora de analizar el impacto de las políticas públicas en la población venezolana. El país tiene una serie de características estructurales que limitan la inserción al mercado laboral y el acceso a servicios públicos de la población peruana, problemas ya existentes antes de la llegada de población de nacionalidad venezolana. Es por ello que la llegada de migrantes podría generar espacios de reforma que contribuyan al desarrollo del país. Las principales conclusiones del presente informe son las siguientes:

Marco legal e institucional. El Perú ha desarrollado la primera política nacional migratoria para el periodo entre 2017 y 2025, con un enfoque en derechos humanos, género e interculturalidad. Así mismo, incluye la definición ampliada de persona refugiada recogida en la Declaración de Cartagena, en el marco nacional. Sin embargo, a pesar de existir mecanismos de coordinación intersectorial en gestión migratoria, se requieren mayores esfuerzos de cooperación interministerial e intersectorial con responsabilidades bien definidas de acuerdo a las capacidades y recursos de cada organismo, y una mayor descentralización de las operaciones. Iniciativas como las de Colombia de crear un organismo articulador de la política pública en materia de inmigración venezolana podría plantearse para el Perú.

Regularización y calidades migratorias. El objetivo del Perú con la creación de medidas temporales y de acción rápida ha sido el de la regularización de personas migrantes venezolanas. Muchas personas migrantes venezolanas se enfrentan a una situación de limbo al cambiar de una calidad migratoria a otra, por las demoras en los trámites y la incertidumbre de no saber si los requisitos cambiarán de un día para otro, como fue el caso del cambio de fechas para solicitar el permiso temporal. Ahora todas las personas migrantes venezolanas requieren de pasaporte y de visa para entrar al territorio peruano. Estas limitaciones podrían incentivar los ingresos de forma irregular, poniendo en peligro su vida. Asimismo, estas medidas restrictivas podrían explicar el aumento en el número de solicitantes de la condición de refugiado, siendo el Perú el país con mayor número de solicitudes.

Inserción en mercado laboral. Problemas estructurales característicos del mercado laboral peruano, como la alta informalidad y la falta de mecanismos institucionales en cruzar necesidades del mercado laboral con las capacidades de la población dificultan el acceso al sector formal. La población inmigrante trabajadora en el Perú enfrenta aún mayores retos por los porcentajes limitativos, el plazo determinado de sus contratos y el alto porcentaje de impuesto a la renta que tributa durante el primer año fiscal. Esto afecta no solo a personas venezolanas sino también a todas las personas extranjeras que buscan insertarse al mercado laboral peruano, el cual sitúa a los inmigrantes como bienes temporales y no como agentes de cambio que pueden contribuir al desarrollo del país a largo plazo. Además, la falta de conocimiento para la contratación de las personas inmigrantes venezolanas que cuentan con permiso temporal o la condición de refugiado ha hecho que muchas empresas no quieran pasar por procesos de contratación de personas extranjeras. Esto hace que muchas de las capacidades con las que cuentan las personas venezolanas se desaprovechen o se subutilicen, dando lugar a una situación de subempleo que contribuye a la generación de tensiones sociales con la población local.

Inclusión en sistema educativo. La mayoría de personas venezolanas que migraron al Perú cuenta con educación superior, pero tiene dificultades para el reconocimiento o la homologación de sus títulos por el alto costo, las demoras de los trámites y los extensos requisitos. En cuanto a la educación básica, campañas que permiten la incorporación de estudiantes una vez empezado el año escolar han facilitado la inserción de niños y niñas migrantes al sistema educativo peruano, principalmente en ciudades. Sin embargo, la falta de vacantes en los colegios, que afecta también a población peruana, no permite la inclusión de toda la población venezolana en edad escolar. Esto presenta un riesgo en la pérdida de capital humano y el acceso a futuras oportunidades.

Acceso a servicios de salud. El Perú cuenta con un servicio integral de salud, gratuito para la población más vulnerable, y un seguro social de salud que debe ser garantizado por las empresas. Sin embargo, la población inmigrante venezolana que contaba con permiso temporal no podía solicitar el servicio integral gratuito al no poder demostrar su condición de vulnerabilidad o pobreza a través del SISFOH. Así mismo, algunos centros de salud no contaban con sistemas de registro actualizados para poder atender a aquellas con permiso temporal. Además, es necesario implementar mecanismos que agilicen y faciliten los procesos de adaptación en las comunidades receptoras para reducir el impacto sobre la salud mental de las personas migrantes que sufren durante el tránsito y los primeros meses de llegada.

Acceso a la vivienda. El Perú cuenta con una alta informalidad en la construcción y en el mercado de alquiler de vivienda. No se han reconocido en este informe políticas específicas para facilitar el acceso a viviendas a población extranjera, y aunque el Perú cuenta con servicios de protección social que facilitan acceso a la vivienda, existen dificultades para las personas venezolanas de cumplir con los requisitos.

Es preciso aclarar la imposibilidad de incluir un enfoque de género en cada una de las secciones de este artículo, dada la falta de datos al respecto. Algunos informes apuntan que las mujeres venezolanas sufren acoso y se sienten doblemente discriminadas por ser mujer y migrante. Además, las migrantes venezolanas están hipersexualizadas y suelen percibir las como idóneas para trabajos altamente feminizados como el de atención al cliente⁴⁷. Asimismo, algunas mujeres recurren al trabajo sexual como una forma rápida para generar ingresos. Se desconoce el porcentaje de mujeres migrantes venezolanas en este sector dada la alegalidad de la prostitución y las políticas abolicionistas del Estado. Es importante desagregar los datos y analizar el impacto diferenciado de las políticas públicas en mujeres y en población LGBTQ+.

Finalmente, se requiere de una mayor voluntad política para cambiar la narrativa del fenómeno migratorio y crear planes de acción nacionales que integren a todos los sectores y organismos con miras a largo plazo. Del mismo modo, la creación de una estrategia nacional de comunicación pública resultaría beneficioso para prevenir la discriminación y xenofobia hacia la población migrante, papel que están asumiendo principalmente organizaciones de la sociedad civil y miembros de la diáspora. Una vez se reconozca la libre movilidad humana como una oportunidad para el desarrollo del país y como un elemento necesario para la integración regional, así como el desarrollo de instrumentos de gestión integral del fenómeno migratorio venezolano, se podrán canalizar recursos de la cooperación internacional, la mayoría de los cuales van para países como Colombia. Esto permitiría al Perú fortalecer sus instituciones y crear espacios de reforma que contribuyan al bienestar de toda la sociedad.

⁴⁷ Bird, Freier y Luzes, 2019b

BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón-Hein, A; Tobar, S; Fernández-Niño, J.A.; Koechlin, J; Villacrés, N (2019). Sistematización de Respuesta Sectorial de Países Seleccionados de Sudamérica a Procesos Migratorio de Ciudadanos Venezolanos en la Región. Organización Panamericana de la Salud.
Recuperado a partir de: https://figshare.com/articles/Sistematizaci_n_de_Respuesta_Sectorial_de_Pa_ses_Seleccionados_de_Sudam_rica_a_Proceso_Migratorio_de_Ciudadanos_Venezolanos_en_la_Regi_n/11842419/1
- Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2019). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela. Recuperado a partir de: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/Display-News.aspx?NewsID=24788&LangID=S>
- Ataca Ugaz, M. L., & Galindo Valer, V. (2014). La contratación de trabajadores extranjeros en el Perú: Procedimientos y convenios suscritos por nuestro país que facilitan la contratación. THÈMIS-Revista De Derecho, (65), 161-172. Recuperado a partir de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10863>
- Amnistía Internacional (2020). Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela. Recuperado a partir de: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4616752020SPANISH.PDF>
- Banco Mundial (2019). Una oportunidad para todos. Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32816/143724.pdf?sequence=3&isAllowed=y&fbclid=IwAR0IEGTiKS71vKwPXLN86lbgCdYfUe-ICjNpBU Di8ZITusLvJraCxufaj2E>
- BBVA Research (2019). Inmigración venezolana a Perú: características e impactos macroeconómicos
- Berganza, I. y Solórzano, X. (2019). Límites y retos del Estado: procesos de integración de la comunidad venezolana en Perú. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya
- Betts, Alexander (2019). Venezuelan Survival Migration as a Development Opportunity. Research in Brief (12). Oxford Research Group. Recuperado a partir de: <https://reliefweb.int/report/colombia/research-brief-venezuelan-survival-migration-development-opportunity>
- Bird, M., Freier, f. Y Luzes, M (2019a). Migración venezolana y salud mental: Hacia intervenciones para migrantes y comunidades de acogida. Propuesta de política pública (4). Centro de investigación Universidad del Pacífico. Recuperado a partir de: http://sisisemail.up.edu.pe/sisisemail/_data/2020/9013/CIUP-PPP-No4.pdf
- Bird, M., Freier, F. Y Luzes, M (2019b). Frente a un triple peligro: migrantes venezolanas y su integración laboral. Propuesta de política pública (3). Centro de investigación Universidad del Pacífico. Recuperado a partir de: http://sisisemail.up.edu.pe/sisisemail/_data/2019/26035/CIUP-PPP-No3.pdf
- Blouin, C. y Freier, L.F. (2019) Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad. En Gandini, L.; Ascencio, F. y Prieto, V. (coords.) Crisis y migración de la población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica. Ciudad de México: UNAM
- Blouin, C. (Coord.). (2019). Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión, Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y PADF.
- Cámara Peruana de la Construcción (2018). Construyendo Formalidad. Construcción e Industria: La Revista de la Cámara Peruana de la Construcción, Año LII, N° 344-345. Edición Especial.
- Freier, L.F y Castillo, S. (2020). El desplazamiento venezolano y las políticas de Colombia, Ecuador y Perú. Recuperado a partir de: <https://www.revistabrujula.org/el-desplazamiento-venezolano-y-las->
- Guadalupe, C.; León, J. Rodríguez, J.S., y Vargas, S. (2017). Estado de la educación en el Perú. Análisis y perspectivas de la educación básica. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2018). Condiciones de vida de la población venezolana que reside en el país. Resultados de la "Encuesta Dirigida a la Población Venezolana que Reside en el País" - ENPOVE 2018. Recuperado a partir de: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/enpove-2018.pdf>

Koechlin, J.; Solórzano, X.; Larco, G., y Fernández, E. (2019). Impacto de la inmigración venezolana en el mercado laboral de tres ciudades: Lima, Arequipa y Piura. 2016-2018. En Freitez, A. et al (coords). Horizontes de la emigración venezolana: Retos para su inserción laboral en América Latina. Universidad católica Andrés Bello.

Mendoza, W., y Miranda, J.J. (2019). La inmigración venezolana en el Perú: desafíos y oportunidades desde la perspectiva de la salud. Revista Peruana de Medicina experimental y Salud Pública, vol 36, n° 3. Recuperado a partir de: <https://rpmesp.ins.gob.pe/index.php/rpmesp/article/view/4729>

Vargas, G (2019): La tragedia de ser migrante y mujer: el caso de las mujeres venezolanas en Perú. Disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/la-tragedia-de-ser-migrante-y-mujer-el-caso-de-las-mujeres-venezolanas-en-peru/>

Response for Venezuelans (R4V) Mid Year Report 2019. <https://r4v.info/es/documents/download/72195>

Solórzano, X (2019). Las más vulnerables entre las desiguales. Recuperado a partir de: <https://www.uar-m.edu.pe/Noticias/facultades/articulo-ximena-solorzano-las-mas-vulnerables-entre-desiguales#.XkXtcRNKg3E>

Documentos consultados:

Decreto Legislativo N°1350

Decreto Supremo 007-2017-IN

Decreto Legislativo N° 689 sobre impuesto a la renta

Ley del Refugiado n° 27891

Decreto Supremo N° 015-2017-RE

Política Nacional Migratoria 2017- 2025

Decreto Supremo 002-2017-IN

Resolución Superintendencia 000270- 2018

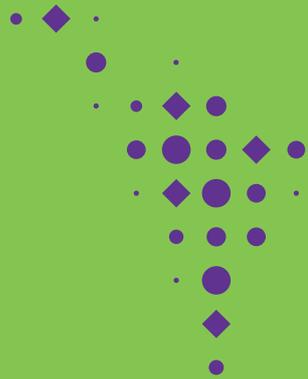
Decreto Supremo N° 023-2017-IN

Decreto Supremo N° 001-2018-IN

Decreto Supremo N° 007-2018-IN

Resolución de Superintendencia N° 165-2018

Decreto Legislativo N° 1236



equilibrium
CenDE