

Un encuentro de oportunidades

La movilidad humana
de Venezuela y el
desarrollo del Perú



GRUPO BANCO MUNDIAL



**UNHCR
ACNUR**

La Agencia de la ONU para los Refugiados

*Un encuentro de oportunidades.
La movilidad humana de
Venezuela y el desarrollo del Perú*

Copyright © 2024 Banco Mundial
y ACNUR, la Agencia de la ONU
para los Refugiados.

1818 H Street, N. W.
Washington, D. C. 20433, USA
www.bancomundial.org.pe

Todos los derechos reservados
Primera edición en español:
noviembre 2024

Este informe ha sido realizado por el personal del Banco Mundial y de ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados, con contribuciones externas.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este reporte son, en su totalidad, de los autores, y no deben ser atribuidos –en forma alguna– al Banco Mundial o a ACNUR, a sus organizaciones afiliadas, a los miembros de su directorio ejecutivo, a los países que representan ni a las Naciones Unidas.

El Banco Mundial y ACNUR no garantizan la exactitud, integridad o actualidad de la información incluida en este reporte. Por esta razón, no aceptan ninguna responsabilidad por cualquier consecuencia derivada del uso o interpretación de este documento.

Los límites, los colores, las denominaciones y demás información contenida en este reporte no presuponen, por parte del Banco Mundial o de ACNUR, juicio alguno sobre la situación legal de cualquier territorio, ni el reconocimiento o aceptación de dichos límites.

Nada de lo escrito en este reporte debe constituir o considerarse una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial o de ACNUR, así como a los derechos reservados.

Derechos y permisos

El material de esta publicación está protegido por el derecho de propiedad intelectual. Las solicitudes de autorización para reproducir partes de esta publicación deberán enviarse a Pablo Andrés Rivero, oficial *senior* de Comunicaciones de la Oficina del Banco Mundial para el Perú. Cualquier otra pregunta sobre los derechos y licencias debe ser dirigida a la oficina del Banco Mundial en el Perú, al número +51 (01) 622 2300.

Diseño de interiores, fotografía y diseño de portada: Luca Parreño
y David Maxi
Repositorio de fotografías del archivo del Banco Mundial y ACNUR

Corrección de textos: Rocío Moscoso y Rodrigo Delgado

128.: tab., ils.

Primera edición: noviembre 2024
Impresión: Pedro Eduardo Velarde Astete, pasaje Bahía San Juan 298,
San Miguel, Lima, Perú
Tiraje: 200 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2024-09738
Impreso en el Perú - Printed in Peru

Contenido

Principales abreviaciones	6
Agradecimientos	10
Resumen ejecutivo	14
Introducción	22
1. Nuevos rostros y voces del Perú: radiografía de la población venezolana	26
2. Respondiendo a la movilidad humana: un compromiso institucional	30
3. Procesos de bienvenida y documentación de refugiados y migrantes	40
4. Talento venezolano e integración al mercado laboral	50
5. El mercado potencial de la inclusión financiera	58
6. Los beneficios económicos de la presencia de venezolanos en el Perú	66
7. Hacia un sistema de salud más inclusivo	72
8. Educación para la niñez refugiada y migrante	82
9. Perspectiva de género en la movilidad humana	90
10. Recomendaciones de política pública: construyendo un Perú más incluyente	96
Bibliografía	116

Principales abreviaciones

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe
CE	Carné de Extranjería
CEBAF	Centro Binacional de Atención en Frontera
CEM	Centro de Emergencia Mujer
CEPR	Comisión Especial para los Refugiados
CMER	Calidad Migratoria Especial Residente
CMH	Calidad Migratoria Humanitaria
CONACOD	Comisión Nacional Contra la Discriminación
CPP	Carné de Permiso Temporal de Permanencia
CSE	Clasificación socioeconómica
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
DGIESP	Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública
DNI	Documento nacional de identidad
DRE	Dirección Regional Educativa
EBA	Educación básica alternativa
EBE	Educación básica especial
EBR	Educación básica regular
ECW	Education Cannot Wait
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares
ENPOVE	Encuesta Dirigida a la Población Venezolana que reside en el País
ENT	Enfermedad crónica no transmisible
ESALUD	Seguro Social de Salud
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (por sus siglas en inglés)
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo
GRE-LAC	Grupo Regional de Educación para América Latina y el Caribe
GTRM	Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes

IFC	Corporación Financiera Internacional (por sus siglas en inglés)
IIEE	Instituciones educativas
INEI	Instituto de Estadística e Informática
INPE	Instituto Nacional Penitenciario
IPE	Instituto Peruano de Economía
IPM	Índice de pobreza multidimensional
LGTBIQ+	Colectivo compuesto por personas lesbianas, gays, transgénero, transexuales, bisexuales, intersexuales, <i>queer</i> y las demás identidades y orientaciones incluidas en el +
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINEDU	Ministerio de Educación
MININTER	Ministerio del Interior
MINJUSDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MINSA	Ministerio de Salud
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MTIGM	Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
Nini	Persona de 15 a 29 años que no estudia ni trabaja
NNA	Niñas, niños y adolescentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODE	Oficina descentralizada
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONP	Oficina de Normalización Previsional
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PASEE	Procedimiento administrativo sancionador especial excepcional
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEA	Población económicamente activa
PEAS	Plan Esencial de Aseguramiento en Salud
PIB	Producto interno bruto

PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (por sus siglas en inglés) de la OCDE
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNM	Política Nacional Migratoria
PNP	Policía Nacional del Perú
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRM	Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de los Estados Unidos
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PTP	Permiso Temporal de Permanencia
R4V	Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela
RENIEC	Registro Nacional de Identidad y Estado Civil
RIM	Registro de Información Migratoria
RIS	Redes Integradas de Salud
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones
SERUMS	Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud
SIS	Seguro Integral de Salud
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
SNM	Superintendencia Nacional de Migraciones
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
SUNEDU	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria
TRC	Subdirección de Trámites Consulares del MRE
TUPA	Texto único de procedimientos administrativos
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UIT	Unidad impositiva tributaria
ULE	Unidad local de empadronamiento
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VBG	Violencia basada en género
WOCCU	World Council of Credit Unions

Agradecimientos

El equipo del Banco Mundial y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) agradecen la colaboración de las autoridades peruanas en la preparación de este análisis. De manera particular, el equipo agradece la estrecha coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y la Superintendencia Nacional de Migraciones (SNM). Agradece también al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que, con el apoyo técnico y financiero de un conjunto de instituciones –el Banco Mundial, el ACNUR, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA)–, elaboró la encuesta *Condiciones de vida de la población venezolana que reside en el Perú 2022*, en la cual se basa buena parte del presente análisis. Asimismo, agradece el apoyo de los diferentes ministerios del Gobierno del Perú, los cuales aportaron valiosa información y guía durante la elaboración del informe.

El Banco Mundial agradece al Gobierno de Canadá, el cual financió parte de la preparación de este reporte. ACNUR agradece a los Gobiernos de Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España –Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)–, Estados Unidos –Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado (PRM)–, Francia, Irlanda, Japón, Noruega, Países Bajos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, Suecia y Suiza, así como a la Unión Europea (UE). Asimismo, ACNUR agradece a los donantes privados de España, Japón y la República de Corea.

El proceso de preparación del reporte fue coliderado por la Práctica Global de Desarrollo Social de la Unidad de Sostenibilidad e Inclusión Social del Banco Mundial, encabezada por Paula A. Rossiasco, especialista *senior* en desarrollo social, y por Patricia de Narváez Cano, consultora de desarrollo social; las coautoras fueron Reyna Michelle Osorio Papiny y Carla Ugaz Pujada, también consultoras de desarrollo social. Asimismo, fue coliderado por el ACNUR, encabezado por Christian Carrillo, representante a. i. de ACNUR Perú, y por Federico Agusti, exrepresentante de ACNUR Perú; en este caso, los coautores fueron Paola Lazcano, oficial asociada de reporte en ACNUR Perú, y Miguel Urquía, oficial *senior* de coordinación interagencial en ACNUR Perú.

El reporte consolida hallazgos de análisis sectoriales en los siguientes temas, en cada uno de los cuales señalamos los nombres de los especialistas encargados:

- *Acceso al territorio, documentación y protección internacional*: Fernando Luis Parra del Carpio, consultor, con el apoyo de Mariana Mendiola, oficial de protección asociada de ACNUR Perú; Yordi Ugaz, asociado legal de ACNUR Perú, y Estefanía Azaña, oficial de protección asociada de ACNUR Perú. Contó con la revisión de Benjamín de Barros, oficial *senior* de terreno de ACNUR Perú.

- *Condiciones de vida:* Craig Loschmann, economista *senior* de la Oficina Regional de ACNUR en las Américas; Hisham Galal, oficial adjunto de estadística y análisis de datos de la Oficina Regional de ACNUR en las Américas; Sebastián García, asociado de gestión de información en ACNUR Perú; Paola Lazcano, oficial asociada de reporte en ACNUR Perú; Ane Arce, asistente de análisis, monitoreo y aprendizaje de ACNUR Perú; Mattia Zanazzi, oficial de gestión de información de ACNUR Perú, y Gloria Gerhardt, becaria de investigación, análisis, reporte y aprendizaje de ACNUR Perú.
- *Acceso al mercado laboral:* Eliana Rubiano Matulevich, economista *senior* del Banco Mundial; Yulia Valdivia, consultora, y Gonzalo Rivera, consultor. Se contó con el apoyo de Leslie Méndez, asociada de medios de vida e inclusión económica de ACNUR Perú.
- *Inclusión financiera:* Matthew Bird, consultor en inclusión financiera.
- *Impactos macroeconómicos:* Roger Asencios, consultor en macroeconomía.
- *Acceso a servicios de salud:* Jharaldine Jheins Herquinio Pérez, consultora, con el apoyo de Nubia Crisóstomo, asociada de salud pública de ACNUR Perú. Eliana Rueda, consultora en desarrollo social del Banco Mundial.
- *Acceso a servicios educativos:* Angélica Zevallos, consultora en educación, con el apoyo de Javier Vega, asistente *senior* de protección de ACNUR Perú. Eliana Rueda, consultora en desarrollo social del Banco Mundial.
- *Análisis con enfoque de género:* Martín Valdivia, consultor en enfoque de género del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE); Zilda Cárcamo, consultora en enfoque de género, y Melissa Gamarra, oficial de violencia basada en género de ACNUR Perú.
- *Arquitectura institucional y gobernanza migratoria:* Patricia de Narváez y Jorge Vargas, consultores en desarrollo social del Banco Mundial.

El reporte contó con el apoyo analítico de Eliana Rueda, Ana María Lara, María Victoria Durán, Paula Sierra y Karen Rojas, consultoras de desarrollo social del Banco Mundial; y con contribuciones de Jeffrey Bower, de la Corporación Financiera Internacional (IFC por sus siglas en inglés); Luis Artavia-Mora, Paulius Yamin, Enrique Fatas, Greta Granados, Lorena Lévano y Gabriel Aguirre, del Banco Mundial.

Luca Parreño produjo el material fotográfico usado para este informe. David Maxi, diseñador gráfico, diseñó y diagramó el reporte. Por su parte, Rocío Moscoso y Rodrigo Delgado, editores de textos, corrigieron el original y realizaron el cuidado de edición.

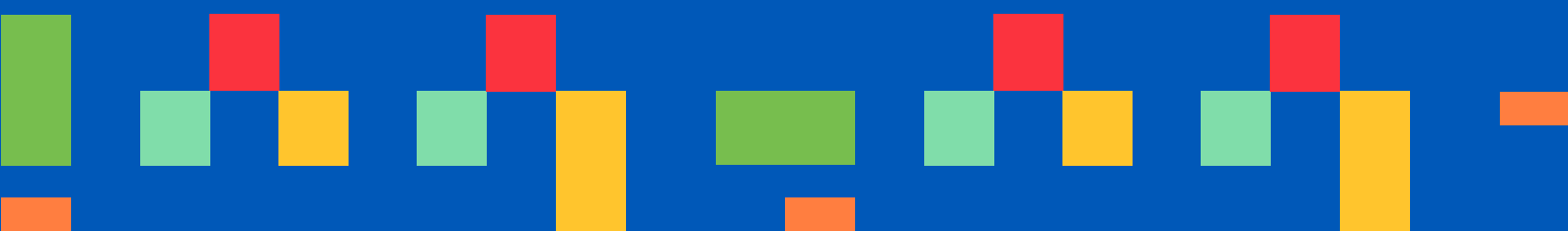
El equipo del Banco Mundial recibió la guía estratégica de la Gerencia del Banco Mundial para Bolivia, Chile, Ecuador y el Perú, en particular de Issam A. Abousleiman, director para los países andinos; Oliver Braedt, gerente de operaciones para los países andinos; y Katie Kennedy Freeman, gerente del Programa de Desarrollo Sostenible e Infraestructura para los países andinos. Adicionalmente, el equipo agradece a Pilar Maisterra, a Björn Philipp y a Karina V. Olivas por su guía durante el proceso de revisión y publicación del presente reporte.

Agradecimiento especial a María González de Asís por su invaluable apoyo estratégico durante su tiempo como gerente de la unidad de Inclusión Social en Latin America and Caribbean Region (LRC). Su liderazgo y orientación fueron fundamentales para el éxito de nuestros proyectos. Además, el documento se benefició con los comentarios de Melissa Johns, asesora *senior* en desarrollo de ACNUR. Por el Banco Mundial participaron Ana Aguilera de Llano, especialista *senior* en inclusión; Ana María Muñoz Boudet, economista líder del Grupo Global de Género; y Olivia D'Aoust, especialista *senior* en desarrollo urbano. Agradecemos el apoyo de todos ellos. Adicionalmente, el equipo agradece a David Seth Warren, gerente de Prácticas de Sostenibilidad Social e Inclusión.





Resumen ejecutivo



A lo largo de su historia, el Perú ha acogido a personas de diversas nacionalidades, entre las que destacan las provenientes de China, Japón, Argentina, Bolivia, Colombia y, más recientemente, Venezuela. Tras recibir a aproximadamente 1,5 millones de personas venezolanas¹ –que representan el 3 % de la población total peruana–, el país se convirtió en el segundo receptor de refugiados² y migrantes de esta nacionalidad³. Aunque la población venezolana muestra una alta vulnerabilidad respecto a la población peruana, ambos grupos comparten retos comunes en áreas clave como la salud, la educación, la vivienda y el empleo. El mayor nivel educativo y la juventud de las personas venezolanas constituyen una oportunidad económica que puede contribuir al crecimiento productivo, a la diversidad cultural y al fortalecimiento de los servicios, beneficiando también a la comunidad de acogida. Hay que tomar en cuenta que alrededor del 70 % de los refugiados y migrantes venezolanos tienen entre 15 y 64 años, es decir, están en edad laboral.

A la fecha, el Perú puede ver el retorno positivo a su esfuerzo de integración: por cada sol destinado a atender a la población refugiada y migrante, ha recibido 2,6 soles de vuelta⁴. Esta inversión, así como la respuesta del Gobierno peruano, se ha guiado por acuerdos internacionales vigentes para proteger e incluir a personas necesitadas de protección internacional.

Por otra parte, la pobreza en el Perú se ha incrementado durante los últimos años, afectando de manera desproporcionada a las poblaciones vulnerables, incluyendo a la venezolana. La pandemia del covid-19 agravó esta situación al causar una profunda recesión económica, especialmente en las zonas urbanas, donde reside la mayoría de los refugiados y migrantes venezolanos. Entre 2018 y 2022, la pobreza monetaria⁵ casi se duplicó entre los peruanos, pasando del 12,2 % al 24,1 %, mientras que entre los venezolanos se triplicó, aumentando del 10,5 % al 31,6 %.

1. Para facilitar la lectura y por economía del lenguaje, hemos optado por no emplear el lenguaje inclusivo, como el uso de “les”, “las” y “los”. Es importante destacar que esta decisión no implica ninguna postura excluyente. Reconocemos la importancia del lenguaje inclusivo en la promoción de la igualdad y la diversidad, y alentamos su uso en otros contextos.

2. Para simplificar la lectura de este documento, el término *refugiado* se utilizará para referirse a personas que han sido reconocidas como refugiadas y a personas solicitantes de la condición de refugiadas. Asimismo, se utilizará el término *solicitante de asilo* para referirse a las personas solicitantes de la condición de refugiadas. En esa línea, se usará también el término *sistema de asilo* para referirse únicamente al mecanismo de protección de personas refugiadas, excluyendo la figura del asilo político. Finalmente, se empleará el término *movilidad humana* para describir movimientos mixtos como el de las personas venezolanas, que incluyen a personas refugiadas, solicitantes de asilo y migrantes.

3. Medido según el número de personas venezolanas asentadas en el país.

4. El cálculo de 2,6 soles proviene de dividir el ingreso fiscal neto sobre el costo fiscal bruto ($882,1/338,1 = 2,6$). Más información en el capítulo 6, *Los beneficios económicos de la presencia de los venezolanos en el Perú*.

5. Para medir la pobreza, el INEI utiliza el enfoque monetario absoluto, en el que considera pobre a la persona con un gasto per cápita que no supera el umbral de la línea de pobreza. Este indicador se calcula sumando los ingresos monetarios del hogar y dividiéndolos entre el número de miembros. Existen dos líneas: (i) pobreza extrema, grupo en el que las personas no pueden costear la canasta de alimentos, cuyo valor mensual por persona fue de 183 soles en 2018 y 226 soles en 2022; y (ii) pobreza, que incluye la línea de pobreza extrema más el valor monetario para satisfacer otras necesidades –como transporte, vivienda, salud y educación, entre otros–, y cuyo valor mensual por persona era de 344 soles en 2018 y 415 soles en 2022. Para calcular la incidencia de la pobreza monetaria en la población venezolana, se utilizaron las encuestas de ENPOVE I y II.

La pobreza extrema también siguió un patrón similar: en los hogares venezolanos, se quintuplicó, pasando de 2,3 % a 10,9 %; y en los hogares peruanos urbanos, se triplicó, pasando de 0,8 % a 2,6 %⁶. Estos datos subrayan la necesidad urgente de implementar acciones diferenciadas para mitigar la pobreza atendiendo a las vulnerabilidades específicas de cada población.

Desde 2017, antes de la llegada de la mayoría de las personas refugiadas y migrantes venezolanas al Perú, el país empezó a preparar su marco normativo para facilitar una respuesta relevante a los flujos migratorios mixtos. En ese año, se emitió el Decreto Legislativo de Migraciones, que establece los principios de integración del migrante, y en 2023 se permitió una mayor autonomía para la regularización. La normativa creada para responder a la movilidad humana se ha centrado en abordar la documentación y la protección social, así como en facilitar la cooperación interinstitucional e intersectorial, tarea que ha sido asumida por las dos principales autoridades migratorias peruanas: el MRE y SNM, así como por la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM). Además, desde 2002, está en vigencia la Ley 27891, Ley del Refugiado, que crea la Comisión Especial Permanente para los Refugiados (CEPR), adscrita al MRE. Esta Ley regula diversas cuestiones relacionadas con la protección de las personas refugiadas en el país. Sin embargo, persisten necesidades normativas e institucionales relacionadas con la coordinación entre niveles gubernamentales y la inclusión socioeconómica de la población venezolana en las políticas locales.

La respuesta del Estado peruano frente a la movilidad humana venezolana ha pasado por varias fases: desde la facilitación del acceso y la regularización hasta restricciones durante la pandemia y nuevas medidas con la reapertura de fronteras. Estas adaptaciones de la normativa para la gestión del ingreso y la permanencia en el país han tenido un impacto directo en las tasas de regularidad migratoria que, desde diciembre de 2018, disminuyeron del 89 % de los venezolanos en calidad regular hasta llegar, en diciembre de 2022, al 65 %⁷. Algunos factores determinantes fueron (i) la falta de información clara y comprensible, (ii) las dificultades para cumplir los requisitos exigidos, (iii) los altos costos del proceso, (iv) la escasa utilización de los documentos y (v) la dificultad para obtener un estatus migratorio a más largo plazo. Es crucial complementar los esfuerzos de regularización y el otorgamiento de calidades migratorias excepcionales con soluciones a largo plazo. En cuanto al impacto en el Sistema de Asilo, se sabe que el mayor incremento en la presentación de solicitudes se concentra entre los años 2018 y 2019. Hasta junio de 2023, el Perú había recibido poco más de 532 700 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiadas por parte de personas venezolanas⁸ y, a julio del mismo año, en 4902 casos se reconoció este estatuto de protección.

6. Elaboración propia sobre la base de datos de ENAHO 2018 y ENAHO 2022 (filtrados a nivel urbano), ENPOVE 2018 y ENPOVE 2022.

7. ENPOVE 2022 (INEI, 2022a).

8. Fuente: Reporte estadístico anual de ACNUR con datos de la CEPR al 30 de junio de 2023. Ver <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/>

Aunque la tasa de participación laboral de los venezolanos en el Perú es del 82 % –superior que la tasa promedio de los peruanos–, muchos enfrentan condiciones desfavorables debido al desajuste entre sus habilidades y sus trabajos. La mayoría de los trabajadores venezolanos acceden a puestos de menor calificación y perciben ingresos más bajos que sus pares peruanos; cuatro de cada cinco trabajadores venezolanos están ubicados en el sector informal, lo cual supera la ya alta tasa de informalidad entre los trabajadores peruanos, con una brecha especialmente marcada para las personas que cuentan con un alto nivel educativo. Solo el 8 % de los profesionales venezolanos altamente educados han validado sus títulos en el Perú, pese a que cerca del 75,3 % del total de los refugiados y migrantes venezolanos han manifestado su intención de quedarse, lo que constituye una oportunidad para aprovechar su capital humano y estimular el crecimiento económico del país.

En años recientes, la presencia de la población refugiada y migrante venezolana ha impactado positivamente en las finanzas del Estado, superando el costo fiscal asociado a su integración y contribuyendo a la estabilidad macroeconómica del Perú. Como ya hemos señalado, entre 2018 y 2022, por cada sol invertido en estos grupos, el Perú recibió 2,6 soles de retorno⁹. Es decir, el ingreso fiscal neto estimado generado por la presencia de personas venezolanas en el Perú sería de 882,1 millones de soles para los años 2018 a 2022, lo cual corresponde al 0,108 % del producto interno bruto (PIB) en promedio para el mismo periodo. Dicha contribución podría ampliarse si se fortalecieran las políticas de integración socioeconómica, regularización y permanencia.

El país también ha experimentado mayores niveles de inclusión financiera gracias al incremento del acceso a cuentas bancarias (53,7 %) en 2022 –10 % más respecto a 2018– impulsado por el uso de billeteras digitales. Las personas venezolanas cuentan con mayor experiencia que las peruanas en el uso de servicios financieros, lo que representa un mercado potencial. En 2017, el 43 % de los peruanos residentes en el Perú poseían una cuenta en una entidad financiera, mientras que, en ese mismo año, el 73 % de los venezolanos tenían una cuenta en su país de origen. A finales de 2021, casi la mitad de la población económicamente activa (PEA) venezolana en el Perú manejaba una cuenta de ahorro –una tasa similar a la de los peruanos–, pero solo 1 % accedían a créditos formales. La búsqueda de soluciones para incrementar la inclusión financiera de las personas venezolanas puede representar una nueva fuente de ingresos, aunque es necesario abordar las barreras institucionales, de oferta y de demanda, como la imposibilidad de contar con toda la documentación solicitada, la falta de información, las dificultades para demostrar el historial crediticio, entre otras.

9. El cálculo de los 2,6 soles proviene de dividir el ingreso fiscal neto sobre el costo fiscal bruto ($882,1/338,1 = 2,6$).

El acceso a servicios básicos –como salud y educación– también ha mostrado avances, aunque persisten brechas significativas. En 2022, el acceso al Sistema Integral de Salud (SIS) para las personas venezolanas aumentó en 18,5 puntos porcentuales en comparación con 2018. Las barreras se concentran en el acceso a modalidades de afiliación semicontributivas y contributivas –limitado por la precariedad laboral–, los altos costos de los procedimientos médicos, las complicaciones con los trámites de afiliación, la falta de información y la discriminación.

De igual forma, el sistema educativo peruano mostró avances en cobertura. La tasa de asistencia escolar de las niñas, niños y adolescentes (NNA) refugiados y migrantes aumentó del 38 % en 2018 al 65 % en 2022; las niñas venezolanas son quienes reportan más avances de asistencia escolar: 7 puntos porcentuales más en comparación con sus pares varones venezolanos. Al cierre de este informe, alrededor de 67 000 NNA refugiados y migrantes aún no podían acceder al colegio. Particularmente, la pandemia exacerbó el atraso y la falta de continuidad escolar, profundizando los obstáculos ya existentes que afrontan tanto los NNA venezolanos como los peruanos para contar con una educación de calidad.

Por su parte, las mujeres venezolanas en el Perú, que representan el 50,6 % de la población de esta nacionalidad, viven una realidad diferente de la de sus connacionales hombres, pues enfrentan condiciones económicas y laborales más desafiantes. El 35 % de los hogares liderados por refugiados y migrantes están encabezados por mujeres, y el 60 % de ellas carecen del apoyo de una pareja generadora de ingresos, lo que incrementa su vulnerabilidad económica y alimentaria. Las mujeres tienen una menor participación en la PEA y enfrentan una brecha salarial persistente. Además, el 21,9 % de ellas están afiliadas al SIS subsidiado o semicontributivo, en comparación con el 18 % de los hombres.

En el ámbito de la salud y la seguridad, las mujeres refugiadas y migrantes enfrentan riesgos significativos en salud sexual y reproductiva, incluyendo violencia de género, mortalidad materna y altas tasas de discriminación. La violencia física ha aumentado del 9,5 % en 2018 al 15,3 % en 2022, y la violencia sexual se ha duplicado, así como las tentativas de feminicidio –cuatro veces más que para las mujeres peruanas–. Además, las mujeres venezolanas han sido casi seis veces más afectadas por la trata de personas en comparación con sus pares peruanas, y perciben mayor discriminación por nacionalidad (31 %) que los varones venezolanos (28 %), riesgo que se incrementa entre el 45 % y 79 % si forman parte del colectivo LGTBIQ+. Estos datos destacan la necesidad urgente de abordar las brechas de género en la movilidad humana.

El país está en un momento clave para consolidar su gestión de la movilidad humana con acciones concretas enfocadas en la inclusión y una visión de largo plazo, que aproveche el potencial y las ganancias socioeconómicas y culturales inherentes a este fenómeno. Los datos recolectados en el reporte *Un encuentro de oportunidades. La movilidad humana de Venezuela y el desarrollo del Perú* demuestran que los avances en algunos indicadores de condiciones de vida y el acceso a servicios por parte de la población refugiada y migrante en el país son notorios; no obstante, los retos y las necesidades de esta población evolucionan, y las barreras para la inclusión se mantienen.

Recomendaciones para superar las barreras y fortalecer la gestión de flujos migratorios mixtos

- **Recomendaciones transversales para la integración de refugiados y migrantes**

Primer eje: Gobernanza de la movilidad humana y del sistema de asilo

1. Fortalecer y actualizar los marcos normativos y la arquitectura institucional relacionados con la protección de refugiados y migrantes, a través de la Política Nacional Migratoria (PNM) y la MTIGM.
2. Continuar con la consolidación del liderazgo de la MTIGM para mejorar la coordinación interinstitucional y la creación de políticas enfocadas en movilidad humana.
3. Mejorar la gestión de la información sobre refugiados y migrantes, estandarizando la recolección de datos con un enfoque de movilidad humana y mejorando las capacidades analíticas.

Segundo eje: Acceso al territorio, protección internacional, documentación y regularización

1. Continuar promoviendo que todos los actores –especialmente los del sector público– reconozcan la validez de la documentación emitida por la SNM y el MRE. Asimismo, proponer campañas informativas y actualizaciones normativas para facilitar este reconocimiento.
2. Renovar el enfoque sobre la gestión de nuevos ingresos y la regularización de las personas venezolanas que no accedieron al Permiso Temporal de Permanencia (PTP), adoptando medidas para permitir la transición a residencias estables.
3. Fortalecer la respuesta protectora del sistema de asilo mediante la validación y verificación de registros, así como la implementación de procesos de procesamiento rápido.

Tercer eje: Inclusión social, y mitigación de la discriminación y la xenofobia

1. Promover la integración social, y reducir la xenofobia y la discriminación contra la población venezolana, mediante estrategias de sensibilización, inclusión social y cambio de comportamiento.
2. Habilitar mecanismos para rastrear, seguir y atender episodios de xenofobia y discriminación, colaborando con instituciones como la Comisión Nacional contra la Discriminación (CONACOD) y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

- **Recomendaciones sectoriales para reducir las brechas de acceso a servicios y mercados**

Primer eje: Inclusión en el Sistema Nacional de Protección Social

1. Incrementar la inclusión de la población venezolana en el Padrón General de Hogares, para facilitar su acceso al seguro de salud gratuito y otros programas de protección social.
2. Flexibilizar los requisitos para el empadronamiento y mejorar la metodología de focalización de hogares.

Segundo eje: Acceso al mercado laboral

1. Intensificar la supervisión y aplicación de normas laborales y de seguridad social, especialmente en empleos poco calificados. Incrementar las sanciones para asegurar el cumplimiento de las normas.
2. Acelerar el reconocimiento y la validación de títulos venezolanos –y extranjeros en general– mediante la estandarización y agilización de los procedimientos.
3. Promover la inclusión laboral de refugiados y migrantes ajustando el marco legal para el empleo, adaptándolo a las nuevas dinámicas de movilidad humana y revisando la normativa sobre contratación e impuestos para trabajadores extranjeros.

Tercer eje: Inclusión financiera

1. Incentivar el fortalecimiento operativo de las entidades financieras para proporcionar acceso a servicios financieros a la población refugiada y migrante, mediante recursos, normas y sensibilización.

Cuarto eje: Acceso a servicios de salud

1. Mejorar el acceso al SIS para refugiados y migrantes venezolanos, flexibilizando los requisitos de ingreso y fortaleciendo los canales de información.
2. Incrementar el acceso a atención médica tanto para la comunidad venezolana como para la población local vulnerable por medio de la colaboración con organizaciones que ofrecen servicios gratuitos.
3. Incluir el enfoque de género en las políticas y programas de salud, con especial atención en la salud sexual y reproductiva.

Quinto eje: Acceso a la educación

1. Fortalecer el acceso y la cobertura educativa para refugiados y migrantes, identificando barreras específicas y sensibilizando a los funcionarios para que implementen políticas inclusivas.
2. Mejorar la calidad educativa a través de la adecuación de los contenidos del aula y estrategias de nivelación y acompañamiento pedagógico.
3. Proteger la permanencia escolar aplicando un enfoque de movilidad humana que prevenga la discriminación y fomente el desarrollo de modelos educativos adaptados a contextos de movilidad.

Sexto eje: Integración de un enfoque de género

1. Reducir la violencia basada en género contra las mujeres venezolanas por medio de la capacitación y sensibilización de la ciudadanía.
2. Fortalecer el acceso a rutas de denuncia y protección.

Introducción

El Perú es un lugar de encuentros donde convergen personas en movilidad humana¹⁰ provenientes de China, Japón, Bolivia, Argentina, Colombia y, más recientemente, Venezuela, entre otros países. Estos procesos han influenciado la economía, la cultura y la identidad del pueblo peruano de forma significativa. El proceso de encuentro más reciente y destacado en tamaño se inició en 2017, con la llegada de alrededor de 1,5 millones de refugiados y migrantes venezolanos¹¹, que representan el 3 % de la población total peruana. Esta situación convierte al Perú en el segundo país receptor de población venezolana en la región¹².

La llegada de la población venezolana ha coincidido con otros retos significativos para el Perú, como los efectos económicos de la pandemia de covid-19. En 2020, la pandemia llevó al Perú a una de las recesiones más profundas de América Latina. La inflación ha erosionado el poder adquisitivo de los hogares, afectando de manera desproporcionada a las zonas urbanas, donde se concentra la población venezolana. Las fuentes de ingresos primarios para el hogar peruano promedio se mantienen por debajo de los niveles de 2019, lo que indica una lenta recuperación económica. Entre 2018 y 2022, la incidencia de la pobreza monetaria¹³ en el Perú se incrementó para toda la población, pero este aumento fue acentuado para la población venezolana, dada su mayor vulnerabilidad. Así, para los peruanos, la pobreza casi se duplicó a 24,1 %, mientras que, para los venezolanos, se triplicó a 31,6 %. En cuanto a la pobreza extrema, siguió el mismo patrón de aumento, con un considerable incremento de la brecha entre ambas poblaciones: en los hogares venezolanos pobres extremos, casi se quintuplicó (2,3 % frente a 10,9 %); y en los hogares peruanos de zonas urbanas, se triplicó (0,8 % frente a 2,6 %). Esta situación exige acciones para reducir la pobreza de todas las personas que habitan en el territorio nacional, con intervenciones diferenciadas según características poblacionales e índices de vulnerabilidad acentuada donde resulte pertinente.

10. Para simplificar la lectura de este documento, el término *refugiado* se utilizará para referirse a personas que han sido reconocidas como refugiadas y a personas solicitantes de la condición de refugiadas. Asimismo, se utilizará el término *solicitante de asilo* para referirse a las personas solicitantes de la condición de refugiadas. En esa línea, se usará también el término *sistema de asilo* para referirse únicamente al mecanismo de protección de personas refugiadas, excluyendo la figura del asilo político. Finalmente, se empleará el término *movilidad humana* para describir movimientos mixtos como el de las personas venezolanas, que incluyen a personas refugiadas, solicitantes de asilo y migrantes.

11. Para facilitar la lectura y por economía del lenguaje, hemos optado por no emplear el lenguaje inclusivo, como el uso de “les”, “las” y “los”. Es importante destacar que esta decisión no implica ninguna postura excluyente. Reconocemos la importancia del lenguaje inclusivo en la promoción de la igualdad y la diversidad, y alentamos su uso en otros contextos.

12. Medido según el número de personas venezolanas asentadas en el país.

13. Para medir la pobreza, el INEI utiliza el enfoque monetario absoluto, en el que considera pobre a la persona con un gasto per cápita que no supera el umbral de la línea de pobreza. Este indicador se calcula sumando los ingresos monetarios del hogar y dividiéndolos entre el número de miembros. Existen dos líneas: (i) pobreza extrema, grupo en el que las personas no pueden costear la canasta de alimentos, cuyo valor mensual por persona fue de 183 soles en 2018 y 226 soles en 2022; y (ii) pobreza, que incluye la línea de pobreza extrema más el valor monetario para satisfacer otras necesidades –como transporte, vivienda, salud y educación, entre otros–, y cuyo valor mensual por persona era de 344 soles en 2018 y 415 soles en 2022. Para calcular la incidencia de la pobreza monetaria en la población venezolana, se utilizaron las encuestas de ENPOVE I y II.

Adicionalmente, durante los últimos cinco años, el contexto político se ha mostrado volátil, lo que ha reducido la capacidad del Gobierno para llevar a cabo reformas estructurales. Tras una renuncia presidencial en 2017, una disolución del Congreso en 2019, tres cambios presidenciales sucesivos en 2020 y unas nuevas elecciones presidenciales en 2021, conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo llevaron –en diciembre de 2023– a la destitución del entonces presidente, Pedro Castillo, y a la designación de su vicepresidenta, Dina Boluarte, como presidenta del Perú. A lo largo de este periodo, los ministerios han sufrido una frecuente rotación y pérdida de capital humano.

Pese a estos retos estructurales, el Perú se ha sumado a otros países latinoamericanos que proponen respuestas innovadoras frente a la movilidad humana venezolana, y hoy ve el retorno positivo a su esfuerzo: por cada sol destinado a atender a la población refugiada y migrante, se han recibido 2,6 soles de vuelta¹⁴. Los esfuerzos multisectoriales para avanzar con estrategias, programas y mecanismos innovadores han sido liderados por el MRE y la SNM con apoyo de otros ministerios, y representan un importante avance en el fortalecimiento de la gobernanza migratoria del país y en los esfuerzos por integrar a la población refugiada y migrante.

La inclusión de la población refugiada y migrante responde tanto a la generosidad del pueblo peruano como a una obligación humanitaria por parte del Estado, además de obedecer a una lógica macroeconómica y fiscal. Aun cuando el Perú enfrenta retos importantes de pobreza y exclusión de su propia población, ha respondido de forma generosa a los retos planteados por la movilidad humana. Esta respuesta se explica por tres fundamentos diferentes, pero complementarios. El primero es que –en diferentes etapas de su historia– el pueblo peruano ya ha vivido la experiencia de enriquecerse con el aporte social y cultural de otras poblaciones extranjeras que han llegado a su territorio; por esta razón, esta vez ha respondido de forma generosa, acogiendo a la población proveniente de Venezuela que viene a trabajar y progresar. En segundo lugar, el Perú es signatario de acuerdos internacionales sobre la protección, acogida e inclusión de personas en necesidad de protección internacional, como es el caso de la población proveniente de Venezuela. Finalmente, la inclusión de la población refugiada y migrante en el Perú constituye una inversión que representa un retorno no solamente positivo, sino también veloz. Si bien es cierto que las personas refugiadas y migrantes venezolanas están en situación de alta vulnerabilidad, a diferencia de otras poblaciones en la misma situación, cuentan con un alto capital humano: la mayoría están en edad de trabajar y su nivel educativo supera al de los nacionales. Con inversiones limitadas dirigidas a la inclusión de la población venezolana, se obtendría un rápido retorno tanto en crecimiento económico como en recaudo fiscal; de esta manera, los refugiados y migrantes venezolanos generarían suficientes recursos para financiar los servicios que demandan y subsidiar los de los locales. Esto no quiere decir que se deba responder a sus necesidades antes que a las de los peruanos, sino más bien que es preciso trabajar para reducir las vulnerabilidades del conjunto de personas que viven en el país, ya que los beneficios de hacerlo redundan en bienestar para todos.

14. El cálculo de 2,6 soles proviene de dividir el ingreso fiscal neto sobre el costo fiscal bruto ($882,1/338,1 = 2,6$). Más información en el capítulo 6. *Los beneficios económicos de la presencia de los venezolanos en el Perú.*

La recolección de datos y la información para entender y caracterizar los flujos de movilidad humana que llegan al Perú son clave para formular una política migratoria y de asilo relevante. Particularmente, este reporte se basa en dos encuestas realizadas por el INEI: la Encuesta Nacional de Población Venezolana (ENPOVE) y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG). La primera, que solo incluye a la población venezolana en el Perú, se ha llevado a cabo en dos ocasiones –2018 y 2022–, y es representativa a nivel nacional y urbano. Por su parte, la ENAHOG se realiza anualmente, incluye solo a población peruana y es representativa a nivel nacional, urbano y rural, y a nivel de departamentos.

Los datos recolectados a través de estas encuestas y otras fuentes demuestran que son notorios los avances en algunos indicadores de condiciones de vida y el acceso a servicios por parte de población refugiada y migrante en el país; no obstante, los retos y las necesidades de esta población evolucionan y las barreras para la inclusión se mantienen. Asimismo, tras la pandemia de covid-19, surgieron nuevos desafíos a nivel gubernamental y en el acceso a los servicios públicos. Otras situaciones –como la desconfianza y la discriminación por parte de un sector de la sociedad peruana, la proliferación de la participación en empleos precarios, la violencia de género, entre otras barreras sistémicas– están generando, a su vez, repercusiones negativas en la calidad de vida de la población refugiada y migrante.

El país está en un momento clave para consolidar su gestión de la movilidad humana con acciones concretas enfocadas en la inclusión y una visión de largo plazo, que aproveche el potencial y las ganancias económicas, sociales y culturales inherentes a este fenómeno. Este es el momento de continuar desarrollando y fortaleciendo las importantes iniciativas que ha tenido la sociedad peruana para fomentar la integración de la población refugiada y migrante, y para evitar que los avances se pierdan, sea porque se reduzcan los esfuerzos o porque se generen restricciones a la inclusión. Los refugiados y migrantes, que tienen un perfil –en promedio– más joven y con mayor educación que la población peruana, constituyen una PEA que incrementa los beneficios del bono demográfico y contribuye al crecimiento del aparato productivo. Además, su aporte a la diversidad enriquece el intercambio cultural y social, dando paso a procesos de innovación y a nuevos emprendimientos. Al mismo tiempo, los réditos de la movilidad humana se reflejan en el fortalecimiento de los sistemas de salud, educación y justicia a los que también accede la población de acogida.

En este marco, el presente estudio proporciona un análisis del proceso de integración de la población venezolana en el Perú, y describe los avances normativos y programáticos del Gobierno en su gestión de movilidad humana e inclusión. En este documento, se detallan las acciones tomadas, se identifican los desafíos y se analizan las áreas de oportunidad relacionadas con el acceso al territorio, las condiciones de vida, la integración laboral y financiera, el acceso a la salud y la educación, el impacto fiscal y económico, las brechas de género, la gobernanza y las estructuras institucionales. Al final del informe, se presentan recomendaciones de política pública para impulsar una gestión activa de la movilidad humana y la integración, con el fin de aprovechar al máximo el potencial que la población venezolana puede aportar al Perú.

Nuevos rostros y voces del Perú: radiografía de la población venezolana

1

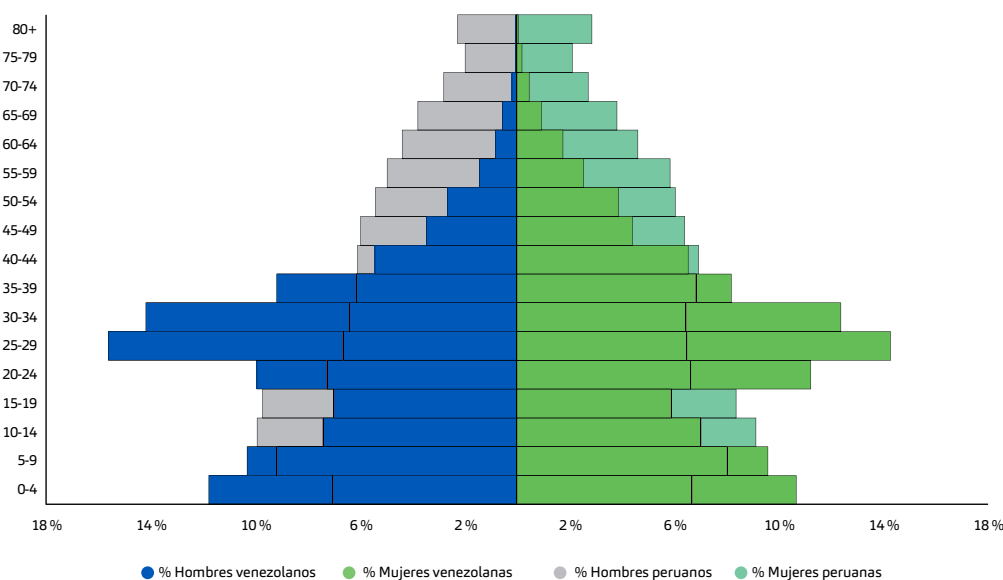




El Perú es el segundo país receptor de refugiados y migrantes venezolanos, con 1,5 millones asentados en su territorio; cerca del 35 % tienen una permanencia irregular¹⁵. Según estadísticas de la SNM, entre enero de 2017 y julio de 2023 se registraron 1 563 626 ingresos de personas venezolanas en el país, excluyendo los flujos irregulares. En junio de 2023, el sistema de asilo había recibido poco más de 532 700 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiadas por parte de personas venezolanas¹⁶; en julio de ese mismo año, 4902 habían sido reconocidas como refugiadas.

La población venezolana en el Perú cuenta con una proporción mayor de personas en edad productiva en comparación con la población peruana, lo que le brinda al país una oportunidad para aprovechar el dividendo demográfico. El 70 % de los refugiados y migrantes venezolanos se encuentra entre los 15 y 64 años –es decir, en edad laboral–, mientras que en los peruanos este rango etario abarca el 64 %. También hay diferencias notables entre hombres y mujeres: 71 % de las mujeres venezolanas están en edad de trabajar, en comparación con 65 % de las peruanas; mientras 70 % de los hombres venezolanos están en edad laboral, solo 63 % de los peruanos lo están. Además, la tasa de dependencia entre los venezolanos es de 42 %, considerablemente menor que la de los peruanos, que es de 57 %.

Figura 1. Pirámides demográficas superpuestas de población peruana y población venezolana por sexo, 2022 (porcentaje de la población total)



Fuente: Estimaciones basadas en ENPOVE 2022 y ENAHO 2022.

15. Este y otros datos de este capítulo están basados en la ENPOVE 2022 y la ENAHO 2022, a no ser que indique otra fuente.

16. Fuente: Reporte estadístico anual ACNUR con datos de la CEPR al 30 de junio de 2023. Ver <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/>

Los venezolanos en edad de trabajar cuentan, en promedio, con más años de educación que los peruanos de ese mismo rango etario. Mientras que el 31,5 % de los venezolanos alcanzaron la educación terciaria universitaria, solo el 20,9 % de los peruanos que viven en las mismas áreas llegaron a este nivel educativo. Además, 94 % de los refugiados y migrantes venezolanos de 14 a 65 años completaron su nivel educativo más alto en su país de origen, y solo 6 % de ellos lo completaron en el Perú. Esto significa que el país puede aprovechar los conocimientos y las habilidades de los venezolanos sin haber tenido que invertir en su educación. Las principales carreras universitarias que han estudiado los refugiados y migrantes de Venezuela son Ingeniería, Industria y Construcción (23 %), Educación (19 %) y Administración de Empresas (17 %).

Asimismo, considerando la variable edad, la población venezolana más joven enfrenta mayores brechas. Esta situación refleja los desafíos de la integración para los jóvenes, lo cual supone un desaprovechamiento del dividendo demográfico y del potencial de capital humano que representa esta PEA.

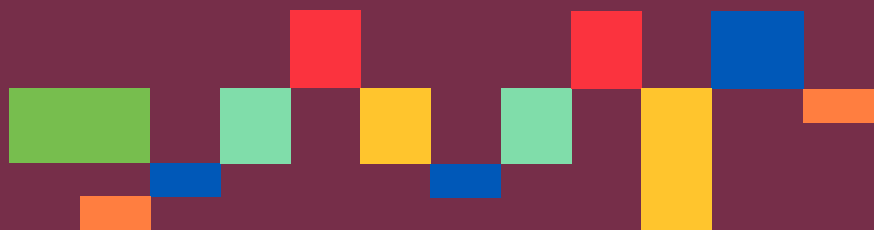
En 2022, la mayoría de las personas venezolanas en el Perú (75,3 %) reportaban tener intención de quedarse permanentemente, una proporción menor que en 2018, cuando 83 % decían que este país era su destino final. Dadas sus características demográficas y su intención de permanecer en el país, la población venezolana representa una oportunidad única para el Perú de impulsar el crecimiento económico y el desarrollo como beneficios del dividendo demográfico. Y, aunque la población venezolana enfrenta –en ciertas áreas– desafíos que han empeorado sus condiciones de vida y han ampliado la brecha respecto a la población peruana, ambos grupos comparten retos comunes en áreas clave como salud, educación, vivienda y empleo. Intervenciones en estos sectores pueden beneficiar tanto a peruanos como a venezolanos.

La capacidad de materializar esos beneficios está directamente relacionada con los procesos de integración socioeconómica de la población refugiada y migrante en el Perú. El primer escalón para que los refugiados y migrantes venezolanos se integren es asegurar su entrada segura y regular al país, así como su acceso a documentación y a mecanismos de estancia regular a largo plazo que les garanticen ejercer sus derechos, incluyendo la protección internacional.

La siguiente sección analiza cómo aborda el Perú el desplazamiento internacional de personas venezolanas dentro del sistema de asilo y del sistema migratorio.

**Respondiendo
a la movilidad
humana:
un compromiso
institucional**

2





El Perú cuenta con un marco normativo sólido para la gestión de la movilidad humana. Desde el momento en que empezó a adquirir notoriedad el desplazamiento de personas provenientes de Venezuela, este marco normativo ha avanzado significativamente en el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional e intersectorial. El liderazgo y la coordinación interinstitucional han generado avances tanto en la identificación de necesidades como en la creación e implementación de planes adaptados al contexto de la movilidad humana.

El Perú también se ha comprometido con procesos internacionales, regionales y declaraciones continentales, vinculándose como un actor clave y referente regional. El país se acoge al Pacto Mundial para los Refugiados, al Pacto Mundial para la Migración, al Proceso de Quito, al Proceso de Cartagena +40, a la Conferencia Suramericana sobre Migraciones y a la Declaración de Los Ángeles. También destaca el trabajo en conjunto con el Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM), la instancia nacional de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) –formada por más de 100 organizaciones de la sociedad civil, Naciones Unidas, donantes y otras instancias– que complementan el trabajo del Gobierno peruano a favor de esta población.

a. Marco normativo

En 2017, antes de la llegada de la mayoría de personas refugiadas y migrantes venezolanas al Perú, el país emitió el Decreto Legislativo de Migraciones, que establece los principios de integración del migrante, de no criminalización de la migración irregular, no discriminación, formalización migratoria, entre otros. Esta norma se rige bajo el principio de integralidad y reconoce la complejidad del fenómeno migratorio, así como sus impactos transversales, que requieren respuestas multisectoriales y multidimensionales.

En 2023, el Decreto se reformó para facilitar la regularización y el acceso a documentación para extranjeros en situación irregular. Se dispuso¹⁷ que la SNM cuente con la potestad de establecer, de manera autónoma, procesos de regularización a través de resoluciones de superintendencia, las cuales anteriormente debían ser aprobadas por decreto supremo. Además, se estableció la posibilidad de que las personas que cuenten con un Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP) con vigencia mínima de seis meses puedan hacer el cambio a Calidad Migratoria Especial Residente, con lo cual la tasa disminuye a cerca de un tercio de su valor.

En contraste, en 2023 se dictaron normas que podrían repercutir en la protección de las personas refugiadas y migrantes, limitando los réditos de desarrollo derivados de su integración. Estas reformas determinan que el sector privado y las personas naturales también ejerzan control migratorio. La Ley 31689¹⁸, por ejemplo, impone acciones de control migratorio a determinados sectores y a los ciudadanos. La norma restringe el alquiler de alojamiento a personas en situación migratoria irregular, pues exige a los arrendadores verificar que sus arrendatarios y quienes se hospeden en las instalaciones cuenten con estancia regular en el Perú,

17. Decreto Supremo 003-2023-IN.

18. Ley 31689, aprobada en febrero de 2023, que modifica el Decreto Legislativo de Migraciones 1350.

información que debe remitirse a la SNM. Asimismo, las modificaciones obligan a los dueños de hostales, hoteles y empresas de transporte a verificar la situación migratoria regular de sus trabajadores, clientes y usuarios, y reportarla a la SNM. El incumplimiento de estas normas por parte de los propietarios acarrea sanciones.

Adicionalmente, en noviembre de 2023, se emitió un decreto legislativo¹⁹ con nuevas directrices sobre procedimientos de sanción a migrantes. El decreto establece que, independientemente de su estatus migratorio, todas las personas migrantes que realicen “actividades que pongan en riesgo o atenten contra el orden público, el orden interno, la seguridad nacional o la seguridad ciudadana”, así como las personas que hayan ingresado irregularmente, serán sometidas a un Procedimiento Administrativo Sancionador Especial Excepcional (PASEE). Este procedimiento, liderado por la SNM con el apoyo de la Policía Nacional del Perú (PNP), habilita la expulsión inmediata –en el término de 24 horas– de los migrantes identificados como infractores.

Por su parte, el sistema de asilo se encuentra regulado principalmente por la Ley 27891, Ley del Refugiado. Si bien esta norma desarrolla diversos criterios para guiar al órgano competente –la CEPR– en la gestión del mecanismo de determinación de la condición de refugiado, no se limita a reglamentar cuestiones procedimentales, sino que también se aboca a promover el desarrollo de políticas públicas sobre refugiados. Así, con miras a alcanzar una solución efectiva y permanente, la CEPR está encargada de estudiar en forma preferente los problemas de desocupación, salud, vivienda y educación que afecten a los refugiados reconocidos oficialmente, tarea en la que cuenta con la ayuda y el asesoramiento de las entidades nacionales e internacionales competentes.

Si bien la normativa se adecua a los estándares internacionales, existen restricciones operativas que limitan la aplicación efectiva de políticas que promuevan la protección internacional y la integración de la población refugiada. Esto se materializa en una serie de obstáculos, como los siguientes: la falta de protocolos para la recepción de solicitudes de asilo en las fronteras, el desconocimiento de las autoridades nacionales y locales sobre la figura del refugio y la transversalización de la obligación de proteger a las personas refugiadas, la ausencia de protocolos de coordinación interinstitucional con la CEPR, la inexistencia de una política sobre refugiados, entre otros.

La normativa específica creada para responder a la situación de movilidad humana desde Venezuela se ha concentrado en abordar asuntos de documentación y protección social de grupos en situación de vulnerabilidad. Desde 2019, el grueso de las normativas emitidas por el Gobierno del Perú se enfocó en el acceso a visas, residencia, mecanismos de regularización y naturalización, así como modificaciones de procedimientos administrativos y acceso virtual a servicios en el marco de la pandemia (ver el capítulo 3, *Procesos de bienvenida y documentación de refugiados y migrantes*).

19. Decreto Legislativo 1582, del 14 de noviembre de 2023, que modifica el Decreto Legislativo de Migraciones.

Además, son notables las normativas para promover la inclusión y luchar contra la discriminación de refugiados y migrantes en el sistema educativo, así como aquellas que buscan la integración de estas poblaciones al sistema de salud a través del SIS (ver los capítulos 7 y 8, referidos a educación y salud, respectivamente). Sin embargo, salvo una normativa sobre los trámites para el sistema virtual de contratos con extranjeros, no se han establecido lineamientos para la integración económica de las personas refugiadas y migrantes (ver el capítulo 4, *Talento venezolano e integración al mercado laboral*).

También existen vacíos normativos sobre las responsabilidades de atención e integración de las personas refugiadas y migrantes por parte de las entidades territoriales, así como respecto a la coordinación de políticas y programas entre el Gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Los gobiernos locales enfrentan barreras como la ausencia de competencias, la debilidad de interlocución con los entes nacionales y la carencia de partidas presupuestarias para la inclusión de personas extranjeras, especialmente cuando se produce un aumento significativo de esta población.

b. Arquitectura institucional

Las dos principales autoridades migratorias en el Perú son el MRE y la SNM²⁰. El primero se encarga de la emisión de visas y ejerce competencias en materia migratoria interna según la normativa vigente. El MRE también tiene funciones de dirección y coordinación de política migratoria interna, pues preside la MTIGM. La SNM, organismo técnico adscrito al Ministerio del Interior (MININTER), tiene competencia en política migratoria interna y participa en la política fronteriza, coordina el control migratorio, y promueve la integración de las personas refugiadas y migrantes en la sociedad peruana. Como lo establece el Decreto Legislativo de Migraciones, ambos organismos deben trabajar articuladamente para establecer las normas, procedimientos e instrumentos de gobernanza migratoria. Estas dos autoridades emiten los documentos para la estadía regular de las personas extranjeras en el Perú. Las visas son otorgadas por el MRE, mientras que las calidades migratorias ordinarias, por la SNM o por el MRE.

En cuanto a la arquitectura institucional del sistema de asilo, el MRE se encarga de velar por el debido cumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por el Estado respecto al derecho internacional de los refugiados y a las leyes internas sobre la materia. Adscritas al MRE se encuentran la CEPR y la Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados. La CEPR²¹ es el órgano encargado de (i) recibir, estudiar, procesar y resolver lo correspondiente a la solicitud de reconocimiento de refugio; (ii) revisar periódicamente los casos reconocidos; (iii) decidir sobre el tratamiento y la aplicación de salvaguardas de protección a personas reconocidas

20. Creada en diciembre de 2012 por medio del Decreto Legislativo 1130.

21. La preside el director de Derechos Humanos de la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales del MRE, y cuenta con la participación del director de Asistencia y Protección al Nacional de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares, así como de un representante de Seguridad del Estado de la PNP. Todos ellos son responsables de tomar las decisiones. ACNUR participa con derecho a voz, pero sin voto. La CEPR cuenta con una Secretaría Ejecutiva responsable de llevar a cabo toda la parte técnica del registro y del proceso de calificación que permitirá a los comisionados tomar la decisión en cada caso; la Secretaría Ejecutiva, además, coordina y colabora para resolver cualquier situación relativa a las personas refugiadas que lo amerite.

como refugiadas; y (iv) velar por que todas las entidades intervinientes en materia de refugio cumplan con los acuerdos contenidos en los instrumentos internacionales signados por el Perú. La Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados²² es un órgano vinculado funcionalmente al MRE, que resuelve –en última y definitiva instancia– las apelaciones interpuestas contra las resoluciones emitidas por la CEPR.

Un aspecto que hace especialmente compleja –en términos de arquitectura institucional– la protección de las personas refugiadas en el país es la distribución de responsabilidades entre la CEPR, la Subdirección de Trámites Consulares (TRC) del MRE y la SNM en cuanto al otorgamiento de residencias y documentación, específicamente el Carné de Extranjería (CE). La CEPR es responsable de determinar la condición de persona refugiada; la TRC, de otorgar la calidad migratoria, y gestionar sus prórrogas o cancelaciones; y la SNM, de emitir el CE y mantener actualizado el Registro de Información Migratoria (RIM) sobre la vigencia de las calidades migratorias otorgadas por la TRC. Esta articulación exige procedimientos establecidos y claros, que eviten la descoordinación y mitiguen el impacto negativo en la protección de las personas refugiadas.

Otros ministerios y entidades cuentan con normativas que les asignan responsabilidades generales para la gestión de asuntos migratorios y de protección de refugiados según su competencia sectorial. Así, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) moviliza asistencia técnica y recursos financieros internacionales para ejecutar la política migratoria, el sistema de asilo y, en general, la respuesta al desplazamiento de personas venezolanas. El Ministerio de Salud (MINSa) dicta normas y medidas que garanticen el acceso de extranjeros a la salud pública, independientemente de su condición migratoria o jurídica. El Ministerio de Educación (MINEDU) dicta medidas para garantizar que las personas extranjeras accedan a la educación pública, también independientemente de su condición migratoria o jurídica. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), y el MIDIS, dictan normas y medidas para permitir que las personas extranjeras vulnerables accedan o se afilien a los programas y servicios sociales. La Dirección de Migración Laboral, dependiente de la Dirección General de Promoción de Empleo del Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)²³, debe desarrollar políticas que cobijen a los trabajadores extranjeros, así como a los peruanos en el exterior y retornados, incluyendo normas y medidas para la protección de sus derechos laborales, incluso de quienes estén en situación migratoria irregular. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) tiene como mandato promover y difundir el respeto por los derechos humanos, poniendo énfasis en los de las personas vulnerables, lo que –a partir de lo establecido en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021– incluye a la población refugiada y migrante. Por último, el MININTER tiene la responsabilidad de emprender acciones de difusión e información de la normativa migratoria²⁴.

22. La Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados está integrada por (i) el viceministro de Relaciones Exteriores o su representante, quien la preside; (ii) el viceministro del Interior o su representante; (iii) el viceministro de Justicia o su representante, y (iv) un representante de ACNUR, sin derecho a voto.

23. Decreto Supremo 004-2010-TR del 1 de abril de 2010.

24. Decreto Supremo 003-2023-IN, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 27 de abril de 2023.

c. Coordinación interinstitucional

El principal mecanismo de coordinación del Gobierno del Perú para la gobernanza migratoria es la MTIGM²⁵, adscrita al MRE. Sus funciones son las siguientes: proponer lineamientos de política migratoria; fomentar la actualización normativa; coordinar y supervisar el cumplimiento de las políticas públicas; formular planes, programas y proyectos, y definir sus mecanismos de implementación; optimizar los procedimientos administrativos; fomentar alianzas públicas o privadas; producir y difundir información, y promover la protección inclusiva y prioritaria de los derechos de los migrantes.

Si bien la MTIGM nació en 2011, desde 2017 –con la publicación de la PNM– se configuró como el espacio de diálogo más importante entre los actores estatales en el ámbito migratorio, incidiendo en la coordinación de las acciones del Estado. La MTIGM ha propiciado una gobernanza migratoria integral e interseccional, ha posicionado la agenda sobre movilidad humana ante algunos ministerios, ha facilitado el intercambio de experiencias y el aprendizaje conjunto, y ha incrementado la participación de actores existentes y nuevos en el diálogo político.

Su potencial para fortalecer la formulación de políticas –de corto y largo plazo– y la coordinación programática se expresa en las iniciativas de los subgrupos. Particularmente, el Grupo de Trabajo de Extranjeros en el Perú cuenta con cinco subgrupos en operación, en los que participan miembros del pleno de la MTIGM y de las dos comisiones de apoyo. De los cinco subgrupos, tres se ocupan de los temas relacionados con la regularización, la salud y las comunicaciones para la integración entre las comunidades migrantes y locales, y la cohesión social. El cuarto subgrupo está compuesto por las mesas intersectoriales regionales, y el quinto –actualmente en proceso de formación– se encargará de aportar insumos a la actualización de la PNM.

La MTIGM también podría contribuir a la coordinación de políticas y programas enfocados en la inclusión económica de refugiados y migrantes, aunque hasta ahora no ha existido un subgrupo centrado en este aspecto. La integración económica es uno de los principales ejes para incluir a las personas refugiadas y migrantes, y asegurar su contribución a las comunidades de acogida. Por ello, la atención y articulación de este subgrupo es prioritaria.

25. Creada mediante el Decreto Supremo 067-2011 y reglamentada por la Resolución Ministerial (MRE) 0037-2014. Según el decreto reglamentario, las entidades representadas en la MTIGM son el MRE –que la presidirá– la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el MTPE, el MININTER, la SNM, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), la Oficina de Normalización Previsional (ONP), la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), el MINEDU, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social [que posteriormente se dividió en dos: el MIDIS y el MIMP], el Ministerio de la Producción (PRODUCE), el MINJUSDH, el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), el Ministerio Público, el MINSALUD, el Seguro Social de Salud (EsSALUD), el SIS, el Fondo Mivivienda y el INEI. Con calidad de observadores permanentes, participan la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República. Adicionalmente a los miembros incluidos en la normativa, participan también la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), el Poder Judicial del Perú y la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Por otro lado, la coordinación entre directrices nacionales y territoriales se ha concentrado en temas de control migratorio y vigilancia de fronteras, y ha puesto menos énfasis en la integración socioeconómica. Las oficinas descentralizadas (ODE) del MRE constituyen un vínculo muy importante entre las directrices nacionales y las necesidades concretas de los territorios; sin embargo, las limitaciones en cuanto a capacidades y presencia territorial determinan que estos vínculos sean restringidos, y se concentren en la regularización y control de fronteras. La MTIGM cuenta con un subgrupo especializado en las ODE que ha estado trabajando muy activamente para fortalecer esta relación.

Respecto al sistema de asilo, aparte del GTRM no existen mecanismos de coordinación operativos enfocados en atender las necesidades de protección e integración de las personas refugiadas. Los mecanismos estatales existentes –como la MTIGM– abordan tangencialmente la situación de las personas refugiadas, a pesar de que el marco normativo sobre protección menciona con claridad las tareas de (i) desarrollar propuestas de políticas sobre refugiados; (ii) evaluar, diseñar y coordinar proyectos de cooperación relativos a refugiados; (iii) estudiar los problemas de desocupación, salud, vivienda y educación que afecten a los refugiados reconocidos y (iv) diseñar programas de integración.

d. Información y seguimiento para la toma de decisiones

El RIM, a cargo de la SNM, es el eje primario de recolección de los datos sobre movilidad humana en el Perú, instrumento indispensable para la formulación de políticas públicas. El RIM registra los perfiles de los extranjeros, información biométrica, información sobre sus ingresos y salidas, calidades migratorias, permisos otorgados por la SNM, visas otorgadas por el MRE y documentos de viaje, y –si es pertinente– incluye también datos de los extranjeros condenados por comisión de delitos. Las organizaciones que produzcan información sobre la población refugiada y migrante –como domicilio, ingreso al sector educativo, inscripción en la seguridad social, entre otros– deben remitirla, por mandato, a la SNM. Por ley, la PNP tiene acceso al RIM y deberían tenerlo también –según niveles de acceso certificados– las entidades que prestan servicios públicos a la población refugiada y migrante. Sin embargo, el limitado acceso a la información por parte de otras entidades y la forma en que está organizado el ingreso de datos al RIM dificultan contar con una visión unificada de gobierno basada en evidencia actualizada.

El sistema de asilo cuenta con una base de datos propia que, además de servir de soporte para procesar solicitudes de asilo, puede ser utilizada como una herramienta para diseñar políticas públicas de protección social e integración. La CEPR está elaborando perfiles de consulta para que determinadas autoridades, como las migratorias y policiales, puedan realizar consultas rápidamente. Esta nueva implementación fortalecerá el sistema de protección a las personas solicitantes de asilo.

A la fecha, el intercambio de información entre la SNM y el MRE se desarrolla a través de mecanismos *ad hoc*. Es necesario contar con un sistema de intercambio de datos entre todas las entidades del Estado que poseen información sobre personas refugiadas y migrantes; por ejemplo, registros administrativos sobre acceso a servicios, o datos que caractericen a esta población. Este intercambio de información es útil para identificar integralmente tanto las necesidades de los refugiados y migrantes como sus demandas de acceso a servicios, y para el seguimiento de casos que requieren un enfoque multisectorial. Los obstáculos para crear y operar un sistema de información unificado son principalmente dos: (i) la ausencia de una directriz política en esta materia que, entre otros aspectos, estandarice criterios básicos para los registros cuando se habla de personas extranjeras –es preciso asegurar que los registros incluyan campos de nacionalidad y todos los tipos de documentos emitidos en el país– y (ii) la falta de capacidad tecnológica de las diferentes entidades responsables de la recolección, el análisis, el uso y el intercambio de datos.

La mayor parte de la información estatal disponible sobre refugiados y migrantes tiene un enfoque nacional, pero hay una ausencia de datos desagregados por región, ciudad o municipalidad. La carencia de datos a nivel local limita la comprensión de las características y necesidades de las personas extranjeras por parte de los gobiernos locales y los proveedores de servicios, lo cual obstaculiza un efectivo planeamiento de políticas y programas de atención e intervención. Tampoco se cuenta con un sistema de seguimiento de cuánto se invierte en atender a la población extranjera en el país, lo cual dificulta la asignación de recursos según los cambios en los flujos de movilidad humana y por sector.

Las principales fuentes de datos para el análisis de las características de los refugiados y migrantes, sus necesidades y sus procesos de inclusión socioeconómica en el Perú han sido las ENPOVE, los análisis conjuntos de necesidades anuales que lleva a cabo el GTRM²⁶, algunas encuestas realizadas por organizaciones internacionales o no gubernamentales, así como data administrativa de algunos sectores del Gobierno. Las ENPOVE, a cargo del INEI, muestran datos agregados con cortes en 2018 y 2022. Sin embargo, su periodicidad es dilatada y carecen de representatividad territorial a nivel subnacional fuera de las ciudades principales donde se recolectaron los datos. La producción permanente de información basada en encuestas nacionales del INEI, así como el procesamiento de datos administrativos relacionados con la movilidad humana, son esenciales para propiciar la toma de decisiones sostenida en evidencia y la investigación académica e institucional.

Continuar fortaleciendo este sistema de gobernanza y las entidades responsables de políticas y acciones en pro de la atención e integración de refugiados y migrantes permitirá que el Perú pueda gestionar, de forma efectiva, la movilidad humana en el presente y hacia el futuro.

26. El GTRM lleva a cabo análisis conjuntos de necesidades –disponibles en su página web: www.r4v.info/peru– que incluyen revisiones de datos secundarios, registros administrativos del Estado peruano y análisis de data primaria –como entrevistas o grupos focales–, así como priorización sectorial de necesidades. Si bien estos datos resultan de gran valor para planear y monitorear la respuesta, y son presentados a las autoridades peruanas, no constituyen información oficial del Estado peruano.

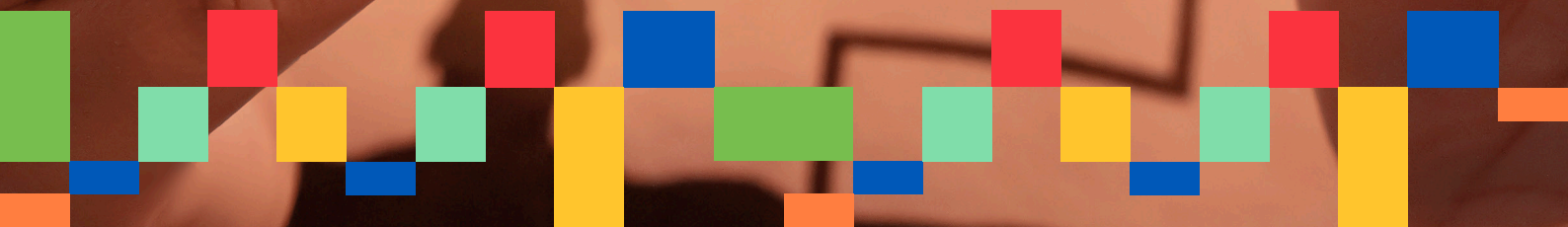


**Oportunidades mutuas
que forjan un destino
compartido**

Procesos de bienvenida y documentación de refugiados y migrantes

3





Los cambios en las normativas para la gestión del ingreso y la permanencia en el país han tenido un impacto directo en las tasas de regularidad migratoria: mientras que en diciembre de 2018 cerca del 89 % de los venezolanos se encontraban en condición regular o en proceso de regularizar su situación²⁷, en diciembre de 2022 la tasa había bajado a cerca del 65 %²⁸. El abordaje del Estado peruano para gestionar el ingreso y la permanencia de personas venezolanas en los últimos años, descrito en este capítulo, es un factor determinante para proteger a esta población y lograr su integración socioeconómica.

a. Respuestas del Estado peruano frente al desplazamiento de personas venezolanas

La respuesta del Estado peruano frente a la movilidad humana venezolana ha evolucionado y se puede categorizar en cuatro periodos clave:

- I. **Antes de junio de 2019: aplicación de acuerdos internacionales y facilidades para el acceso al territorio, la regularización y la entrega de documentación.** Durante este periodo, se presentó el pico de ingreso regular más alto de población refugiada y migrante al país: llegaron 1 474 071 personas venezolanas. En cuanto al sistema migratorio, este periodo destaca por la incorporación del PTP como un mecanismo para acceder a una autorización de estadía en el país de –al menos– un año. En lo que se refiere al sistema de asilo, durante este periodo el Estado peruano brindó diversas facilidades para garantizar el ejercicio del derecho a solicitar y recibir asilo²⁹. Dadas las limitaciones de los PTP –no otorgan una residencia que brinde acceso a un CE–, en marzo de 2017 se creó la Calidad Migratoria Especial Residente (CMER)³⁰ y se estableció que esta sería asignada a las personas venezolanas que hubieran obtenido el PTP³¹.
- II. **Junio de 2019 a marzo de 2020: se incorporaron requisitos para el acceso al territorio y no existían mecanismos de regularización.** El 15 de junio de 2019, el Gobierno peruano estableció el requerimiento de visado, pasaporte y presentación de sello de salida del país limítrofe para las personas venezolanas³².

27. ENPOVE 2018 (INEI, 2019a).

28. ENPOVE 2022 (INEI, 2022a).

29. Por ejemplo, (i) habilitó una oficina sede de la CEPR en Lima, (ii) modernizó su base de datos, (iii) implementó un procedimiento en línea para ampliar la vigencia de los carnés de solicitante de la condición de refugiado y (iv) garantizó que las oficinas desconcentradas del MRE mantuvieran un papel activo en cuanto a la recepción de solicitudes y la entrega de documentación provisional a solicitantes de asilo. Todo esto permitió que el número de solicitudes se incrementara de manera significativa. En cuanto al procesamiento de solicitudes, la CEPR se ceñía a la modalidad regular para determinar la condición de refugiado (análisis individualizados) y, además, las sesiones se realizaban con una periodicidad mensual. Como resultado, el número de casos resueltos era muy limitado.

30. Mediante Decreto Supremo 007-2017-IN del 27 de marzo de 2017, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo de Migraciones.

31. El 31 de enero de 2018, la SNM aprobó la directiva *Lineamientos para la obtención de la calidad migratoria especial residente para personas de nacionalidad venezolana con PTP*, con lo cual las personas que se encontraban dentro de los 30 días anteriores al vencimiento de su PTP podían solicitar la residencia mencionada. Esta calidad migratoria –que es prorrogable de manera indefinida– se podía tramitar solo con cédula y con una declaración jurada que acreditara las actividades que la persona venía desempeñando en el país. El trámite tenía un costo de 117,60 soles, a lo que había que sumar el de los antecedentes policiales, penales y judiciales a nivel nacional.

32. El requerimiento de visado no aplica a personas venezolanas que cuenten con documento de residencia permanente en los países de la Alianza del Pacífico: Chile, Colombia y México.

La imposición del requerimiento de pasaporte redujo significativamente los ingresos regulares a 75 105, pues es un documento de viaje de difícil acceso. Quienes habían entrado por pasos irregulares y se encontraban ya en territorio peruano tampoco podían acceder a una alternativa migratoria. Paralelamente a esta medida, y en aplicación de un criterio humanitario, la SNM estableció lineamientos administrativos de excepción al requerimiento de contar con visa y pasaporte, facilitando el acceso al territorio a población venezolana por motivos como vulnerabilidad, interés superior de la niñez o reunificación familiar. Durante este periodo, el sistema de asilo se desplegó en la frontera norte y se instaló en el Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF). De esta manera, un número significativo de personas pudieron presentar sus solicitudes de asilo ante la CEPR en la misma frontera y, posteriormente, lograron acceder al territorio. El rápido incremento del número de solicitantes sobrepasó las capacidades de procesamiento de la CEPR.

III. Marzo de 2020 a febrero de 2022: como respuesta a la pandemia de covid-19, se presentaron restricciones y se suspendieron los servicios. Durante esos dos años, debido a las restricciones, se redujeron significativamente las entradas regulares de venezolanos a 24 054. Mediante un PTP que daba acceso al CPP, se aprobaron medidas excepcionales y temporales para la regularización migratoria de personas en situación irregular, independientemente de su nacionalidad y de que contaran o no con control de ingreso³³. En junio de 2021, se emitió el otorgamiento y la prórroga de la Calidad Migratoria Humanitaria (CMH)³⁴, habilitando la posibilidad de que las personas solicitantes de asilo fueran consideradas como beneficiarias y accedieran a un CE mientras el procedimiento de determinación siguiera su curso. Si bien el derecho a solicitar y recibir asilo no fue suspendido, la falta de atención presencial por parte de la CEPR limitó la posibilidad de pedirlo.

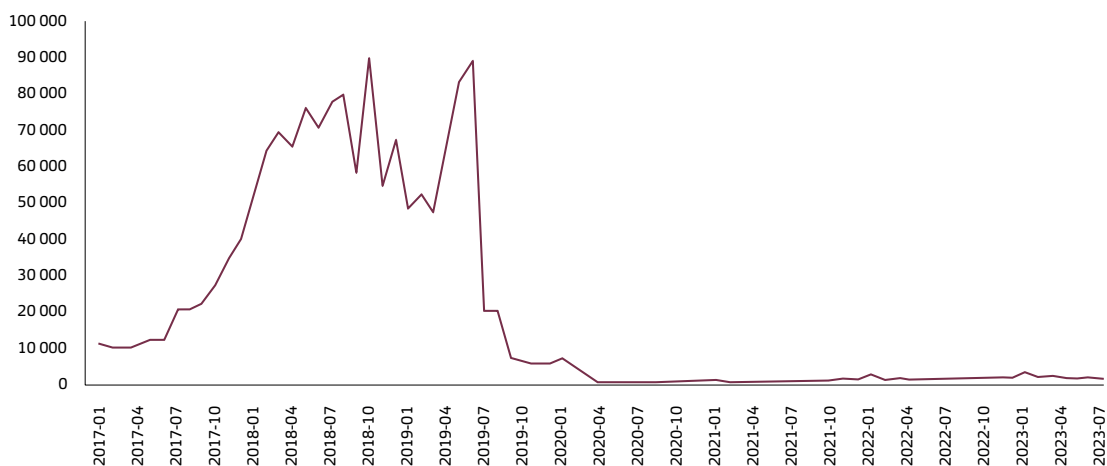
IV. Febrero de 2022 a diciembre de 2023: las fronteras se reabrieron con las mismas restricciones de ingreso regular impuestas en 2019, pero con amnistía de multas migratorias y nuevas medidas de regularización. Las personas venezolanas que quieran ingresar al territorio peruano de manera regular deben contar con visado, pasaporte y presentación de sello de salida del país limítrofe. El requerimiento de pasaporte ha reducido significativamente los ingresos regulares al territorio nacional, en tanto que se trata de un documento de viaje de difícil acceso para las personas venezolanas.

33. Decreto Supremo 010-2020-IN. Estas medidas entraron a operar el 9 de julio de 2021 por un periodo de 180 días calendario –hasta enero de 2022–, buscando beneficiar a personas extranjeras que hubieran ingresado al país hasta el 22 de octubre de 2020.

34. Resolución Ministerial 207-2021-RE.

Hasta diciembre de 2023, los consulados peruanos en Ecuador, Colombia y Venezuela no habían vuelto a tramitar solicitudes de visa humanitaria. En lo referente a los mecanismos para acceder a la regularización y documentación, la posibilidad de solicitar el CPP³⁵ fue extendida hasta abril de 2023 y, posteriormente, se publicó una amnistía de multas migratorias y un nuevo proceso de regularización. Según data de la SNM³⁶, 272 351 extranjeros se beneficiaron con el proceso de regularización implementado entre 2020 y 2023. Entre abril y mayo de 2023, se publicaron una serie de disposiciones normativas –sobre amnistía de multas³⁷ y procesos de regularización excepcionales³⁸– que sentaron las bases para un nuevo proceso de regularización y acceso al CPP³⁹. Este mecanismo, que se habilitó el 10 de mayo y estuvo disponible hasta el 10 de noviembre de 2023, estuvo dirigido a personas extranjeras de cualquier nacionalidad con exceso de permanencia o ingreso sin control migratorio al Perú que se encontraran en el territorio nacional hasta esta última fecha. El impacto de esta medida fue moderado, teniendo en cuenta que la SNM estimaba que, al 10 de mayo de 2023, las personas venezolanas en situación irregular superaban las 900 000⁴⁰, pero solo 214 633 se registraron. En cuanto al sistema de asilo, la CEPR no regresó a la atención presencial ni en Lima ni en el CEBAF, y preponderó la solicitud a través de canales virtuales. Las ODE del MRE dejaron de recibir las solicitudes de asilo, pero el MRE habilitó la mesa de partes virtual para la recepción de estas solicitudes.

Figura 2. Número de venezolanos que ingresaron de manera regular por puestos de control migratorio desde enero de 2017 a julio de 2023*



Fuente: SNM (07/2023)

* Los movimientos no son únicamente de entrada, sino también de salida. Además de los flujos regulares que la SNM registra, existen flujos irregulares de entrada y salida.

35. Decreto Supremo 010-2020-IN.

36. Esta data fue obtenida mediante el oficio OIM-CoM-029-2022/UNHCR-PER/133/2022.

37. La Ley 31732 permitió solicitar una amnistía total de multas migratorias durante un periodo de seis meses, entre el 28 de abril y el 28 de octubre de 2023. En total, 140 695 personas solicitaron la amnistía, de las cuales 54 250 pidieron posteriormente prórroga de residencia; este dato incluye a todas las personas beneficiadas, no solo a las venezolanas, y proviene de la base de datos del Sistema Integrado de la SNM. La última actualización se realizó el 13 de noviembre de 2023.

38. Se publicó el Decreto Supremo 003-2023-IN que, entre otros aspectos, autoriza a la SNM para que, en situaciones excepcionales, habilite nuevos procesos de regularización.

39. Resolución de Superintendencia 109-2023-Migraciones.

40. Presentación de la SNM en la reunión plenaria del GTRM llevada a cabo el 5 de julio de 2023.

La gestión de la movilidad de las personas venezolanas debe partir por considerar que –por las características del origen de su desplazamiento, sus condiciones en la ruta y la llegada a sus países de acogida– no se trata de un proceso de movilidad humana común. Las medidas que busquen controlar la irregularidad migratoria y gestionar el ingreso, el tránsito y la permanencia de personas venezolanas en el país deben considerar estas condiciones; solo así se podrán implementar políticas efectivas, que garanticen los derechos de la población refugiada y migrante. Adicionalmente, las medidas de regularización y documentación deben incluir un análisis de su efectividad para el acceso a servicios y mercados, ya que –como veremos en los siguientes capítulos– la ausencia de documentación y permanencia regular es una de las principales barreras para la integración de la población refugiada y migrante.

En cuanto al sistema de asilo, destaca que el Estado peruano ha mantenido la garantía del ejercicio del derecho de solicitud y recibimiento de asilo para toda persona que lo requiera. Sin embargo, en el contexto del desplazamiento de personas venezolanas, el alto incremento de solicitudes en un periodo de tiempo relativamente corto ha puesto de relieve diversos desafíos de la autoridad para procesar rápidamente estas solicitudes.

Los principales desafíos para que la población venezolana regularice su permanencia en el Perú son, entre otros: (i) la falta de información clara y comprensible, tanto para los refugiados y migrantes como para los posibles empleadores peruanos y otros agentes públicos y privados; (ii) la dificultad para la población venezolana –dadas sus condiciones particulares– de cumplir con los requisitos de contar con pasaporte y visa para ingresar al Perú de manera regular; (iii) los costos de regularización, directos e indirectos, para las personas extranjeras; (iv) la escasa utilización de estos documentos en la práctica⁴¹ y (v) la dificultad de pasar a condiciones migratorias más estables o naturalizarse.

b. País de origen y país de destino: tipos de documentación

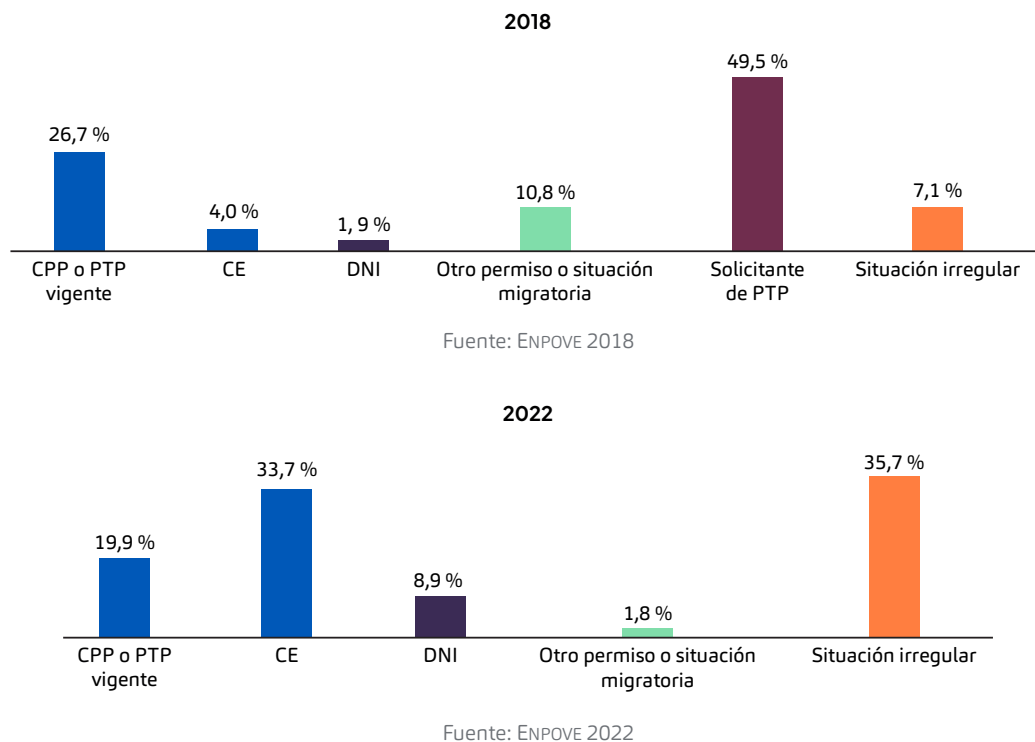
El tipo de documentación de su país de origen de la que disponen los refugiados y migrantes venezolanos tiene un efecto directo tanto en su posibilidad de regularización como en el tipo de documentación peruana que pueden obtener, la cual –a su vez– determina su probabilidad de acceder a servicios y mercados en el país. La mayoría de las personas venezolanas (66 %) portan la cédula de identidad como principal documento de identificación de su país de origen y solo el 37,8 % cuenta con pasaporte como documento principal, aunque la mayoría de estos están vencidos⁴². Este dato es importante en relación con medidas que pudieran adoptarse en cuanto a la entrada al territorio, futuros esquemas de regularización o acceso a calidades migratorias de residencia, así como políticas de integración socioeconómica. La exigencia de pasaporte como documento para acceder a servicios –incluso de documentación– es uno de los factores que pueden limitar la efectiva integración de las personas refugiadas y migrantes, así como el ejercicio de sus derechos.

41. En su informe *Resultados del primer monitoreo sobre el procedimiento de regularización migratoria mediante el Decreto Supremo 003-2023-IN*, la Defensoría del Pueblo del Perú (2023) da cuenta de una serie de limitaciones en la implementación del proceso de regularización. Ver <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/09/DD-001-2023-PINVES-Primer-monitoreo-CPP.pdf>

42. ENPOVE 2022 (INEI, 2022a).

Entre 2018 y 2022, aumentó significativamente la proporción de venezolanos con documentos que les permiten el acceso a servicios y mercados en el Perú. El ejercicio de los derechos de refugiados y migrantes se encuentra determinado por el tipo de documentación peruana que poseen⁴³. En 2022, el 33,7 % de la población venezolana en el Perú contaba con CE, el cual les otorga el más completo acceso a servicios y mercados; el 19,9 % tenía acceso parcial a servicios y mercados por contar con CPP o PTP, y solo el 8,9 % poseía un DNI⁴⁴ (figura 3). La tasa de tenencia de los cuatro documentos principales –CPP, PTP, CE y DNI– casi se duplicó de 2018 a 2022, subiendo de 32,6 % a 62,5 %. Los principales incrementos fueron en tenencia de CE y DNI, documentos que permiten acceso al más amplio rango de servicios. Sin embargo, también ha aumentado la proporción de personas con condición migratoria irregular, de 7,1 % en 2018 a 35,7 % en 2022⁴⁵.

Figura 3. Situación documental, 2018 y 2022



43. Los documentos que identifican a las personas extranjeras en el territorio nacional son los siguientes: (i) CE para personas extranjeras con calidad migratoria de residencia otorgada por la SNM o, en el caso de las personas reconocidas como refugiadas, la calidad migratoria *convenios internacionales*, aprobada por el MRE; el documento tiene validez de cuatro años, pero esta se mantiene solo si la calidad migratoria que sustenta su otorgamiento está vigente. (ii) Carné de identidad para personas con calidad migratoria de residente otorgada por el MRE, salvo la calidad migratoria *convenios internacionales* para personas refugiadas. (iii) Pasaporte extranjero o el documento que expida la SNM, en caso de personas con calidad migratoria temporal. (iv) Carné de solicitante de refugio o documento provisional emitido por la CEPR en caso de personas solicitantes de asilo, salvo para efectos del control migratorio; tiene una validez de 60 días y puede ser prorrogado mientras el caso no haya sido resuelto. (v) CPP en caso de personas con PTP, salvo para efectos del control migratorio; tiene validez de uno o dos años, según lo disponga la SNM. (vi) Cédulas de identidad extranjeras o documentos extranjeros análogos también son reconocidos como documentos de identidad, de conformidad con las normas o los instrumentos internacionales de los que el Perú es parte.

44. Como resultado de procesos de naturalización.

45. Para establecer una comparación entre 2018 y 2022, la categorización de valores para las variables sobre permiso migratorio en el Perú para este último año se agrupó de la siguiente manera: (i) tenencia de CPP o PPT vigente; (ii) CE por CMH, por PTP, por vulnerabilidad, por familiar residente, para trabajador, por refugio, entre otros; (iii) DNI; (iv) otro permiso o situación migratoria, que incluye PTP vencido, visa humanitaria que no fue canjeada por CE, pero fue prorrogada, turista u otro tipo de permiso o situación; y (v) situación irregular para quienes no cuentan con un permiso migratorio.

Si bien las entidades públicas y privadas deben reconocer los documentos de identidad emitidos por la SNM y el MRE, en la práctica solo el CE es amplia y efectivamente aceptado. Esto ocurre, entre otras razones, debido a la falta de adecuación normativa, pues mucha de la infraestructura legal que regula los servicios de protección, servicios financieros, entre otros, entró en vigor antes de 2015, cuando la norma rectora vigente⁴⁶ solo consideraba el CE como documento de identificación. También, deben ser actualizados los textos únicos de procedimientos administrativos (TUPA), los manuales operativos, las plataformas de acceso virtual, los requisitos, formatos, protocolos y otros documentos internos y externos de los diversos sectores del Estado.

Finalmente, con el fin de promover una integración sostenible, es importante mencionar la necesidad de complementar los esfuerzos en materia de regularización y el otorgamiento de calidades migratorias excepcionales –como CMER o CMH– con soluciones a largo plazo que permitan a las personas beneficiarias pasar a condiciones migratorias más estables, en particular, la calidad migratoria permanente. Este es el caso también de las personas reconocidas como refugiadas con calidad migratoria *convenios internacionales*. Actualmente, solo algunas calidades migratorias están autorizadas para hacer el cambio de calidad migratoria a permanente; en términos legales, esto no es posible para CMER, CMH o *convenios internacionales por condición de refugiado*. Esta limitación no contribuye a promover la sostenibilidad y, por ejemplo, fomentar inversiones. El hecho de que, de forma indefinida, las personas tengan que limitarse a esquemas de documentación que requieren renovaciones periódicas incrementa la probabilidad de que no puedan mantener su regularidad migratoria.

La naturalización es también una respuesta de documentación más sostenible. En el caso de las personas refugiadas, la Ley 27891 señala expresamente que la persona que ha permanecido en el país con tal condición puede obtener la naturalización, pero todavía no existe una reglamentación completa que permita que esto sea posible. Por otro lado, independientemente del estatuto de refugiado, el requisito de pasaporte también puede constituir una limitación para que las personas venezolanas puedan naturalizarse.

46. Decreto Legislativo 703.

Acceso a documentación y protección internacional de personas venezolanas en el Perú (2017-2023)

2017

Población venezolana en el Perú:
8000 personas
Sistema migratorio:
8000 personas
Sistema de asilo:
3500 personas

Del 3 de febrero al 21 de julio:
Entra en vigencia el primer PTP.

Marzo

27 de marzo:
Creación de la CMER.

2018

Población venezolana en el Perú:
109 000 personas
Sistema migratorio:
67 000 personas
Sistema de asilo:
36 000 personas

Enero

23 de enero:
Se habilita la continuación del PTP, con excepciones en la fecha de ingreso al país y fecha de solicitud del PTP.

31 de enero:
La SNM aprueba la directiva sobre lineamientos para obtener la CMER.

Octubre

31 de octubre:
Fecha límite para ingresar al país y tener posibilidad de acceder al PTP.

Diciembre

31 de diciembre:
Fecha límite para solicitar el PTP.

La Asamblea Nacional de Venezuela extiende la vigencia de pasaportes por cinco años.

2019

Población venezolana en el Perú:
661 000 personas
Sistema migratorio:
515 000 personas
Sistema de asilo:
228 000 personas

Enero

8 de enero:
El MRE reconoce la validez ampliada de los pasaportes vencidos.

Junio

12 de junio:
La Resolución 177-2019 aprueba excepciones humanitarias para el requerimiento de visado.

15 de junio:
Requerimiento de visado para personas venezolanas.

El Sistema de Solicitud de Asilo de la CEPR se habilita en el CEBAF de Tumbes.

El MRE habilita a sus consulados en Venezuela, Colombia y Ecuador para expedir visas por CMH.

2020

Población venezolana en el Perú:
862 000 personas
Sistema migratorio:
939 000 personas
Sistema de asilo:
484 000 personas

Marzo

11 de marzo:
Declaración de estado de emergencia por covid-19.

Cierre de las oficinas de la CEPR en Lima y el CEBAF en Tumbes, así como de oficinas desconcentradas del MRE, debido al estado de emergencia.

Suspensión del transporte internacional de pasajeros por estado de emergencia.

Junio

La CEPR habilita una plataforma virtual para la presentación de solicitudes de asilo

Octubre

Cierre de la plataforma para solicitantes de asilo.

21 de octubre:
DS 010-2020-IN:
Medidas excepcionales y temporales de regularización migratoria.

2021

Población venezolana en el Perú:
1,05 millones de personas
Sistema migratorio:
1,06 millones de personas
Sistema de asilo:
535 000 personas

Junio

RM 0207-2021-RE
Otorgamiento y prórroga de la CMH, para solicitantes hasta el 23 de octubre de 2020.

Julio

9 de julio:
Inicio de regularización para personas extranjeras que ingresaron antes del 22 de octubre de 2020.

2022

Población venezolana en el Perú:
1,29 millones de personas
Sistema migratorio:
1,07 millones de personas
Sistema de asilo:
536 000 personas

Febrero

Apertura de la frontera de Tumbes (Perú-Ecuador) y demás fronteras terrestres.

2023

Población venezolana en el Perú:
1,5 millones de personas
Sistema migratorio:
1,12 millones de personas
Sistema de asilo:
537 000 personas

Abril

DS 003-2023-IN:
Autoriza a la SNM a habilitar nuevos procesos regulatorios.

DS 010-2020-IN
Fin del proceso de regularización.

27 de abril:
Arranca la vigencia de la Ley de Amnistía de Multas.

Mayo

8 de mayo:
RS 109-2023-MIGRACIONES:
Inicio del nuevo proceso de regularización.

Octubre

28 de octubre:
Fin de la vigencia de la Ley de Amnistía de Multas.

Noviembre

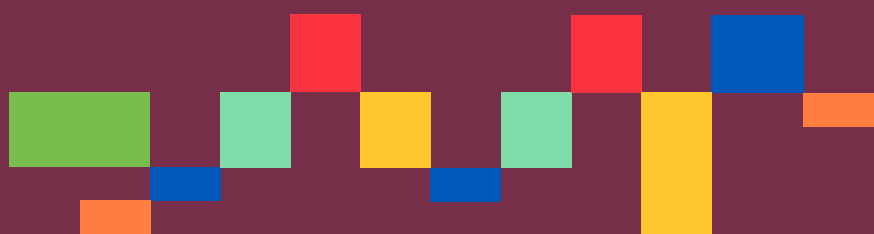
10 de noviembre:
RS 109-2023-MIGRACIONES:
Fin del nuevo proceso de regularización.

Diciembre

El MRE se compromete a llevar a cabo un proceso de validación y verificación de los registros de solicitantes.

Talento venezolano e integración al mercado laboral

4



EL COMIENZO DE LOS NIÑOS ARTISTAS



En 2022, el mercado laboral peruano mostraba –en general– una mejora pospandemia, aunque hasta la actualidad enfrenta desafíos significativos. A nivel nacional, de acuerdo con la ENAHO⁴⁷, la PEA se situó en 72,4 %, con una ligera mejora desde 2018 (0,1 %), a pesar del pico bajo por pandemia en 2020 (64,7 %). La PEA ocupada se encuentra mayoritariamente en Lima y Callao, y es predominantemente joven: 47 % está constituida por personas de 25 a 44 años. La tasa de desempleo aumentó a un 4,3 % desde 2018 (+ 0,4 %), a pesar de disminuir significativamente un 3,1 % respecto a 2020. La informalidad laboral sigue siendo alta; hacia 2022, afectaba a la PEA con un 75,7 %, lo que determinaba que el Perú fuera considerado como el segundo país con el mayor índice de informalidad laboral de América Latina (OIT, 2022). Este índice ha aumentado gradualmente año a año, y un 10 % respecto a 2018.

Gran parte de los trabajadores venezolanos han logrado ingresar al mercado laboral en el Perú, pero –en general– en condiciones menos favorables que sus pares nacionales y con un desajuste respecto a sus habilidades, lo cual genera un desaprovechamiento de su completo potencial para aportar al desarrollo económico del país.

a. Los trabajadores venezolanos en el mercado laboral peruano

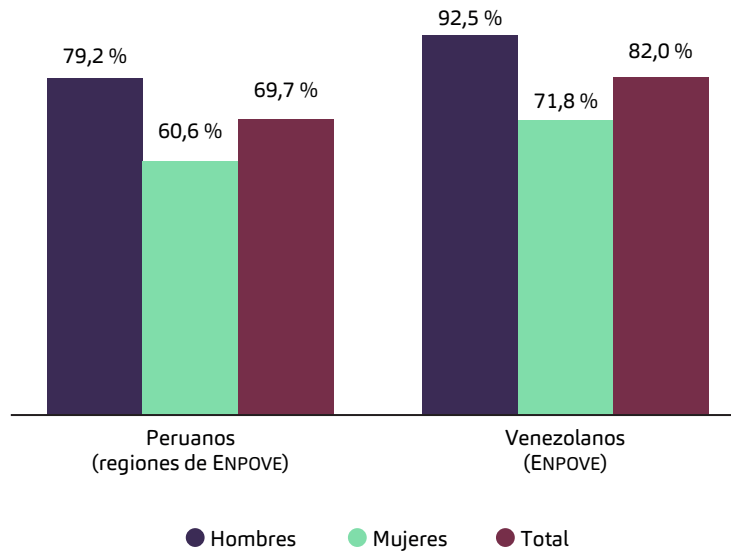
La mayoría de los refugiados y migrantes venezolanos han ingresado al mercado laboral peruano, aunque principalmente al mercado informal y realizando trabajos elementales, con bajos salarios. Según la Enpove 2022, la tasa de participación en la fuerza laboral de la población venezolana en edad de trabajar es del 82 %⁴⁸, mayor que el promedio de los peruanos⁴⁹. No obstante, se trata de 9,5 % menos que la tasa de participación laboral de venezolanos de 2018. La participación en la fuerza laboral de las mujeres venezolanas es superior que la de sus pares peruanas, pero queda rezagada respecto a la de los hombres, pese a que ellas alcanzan niveles más altos de educación. La tasa de participación en la fuerza laboral para las mujeres venezolanas es del 71,8 %, mientras que la de los hombres, del 92,5 %. Sin embargo, las condiciones de trabajo para ambos sexos son menos favorables que las de sus pares peruanos, como se verá a continuación.

47. Informe técnico anual del INEI de 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022. Datos elaborados a partir de la ENAHO del INEI para los trimestres móviles de octubre, noviembre y diciembre de los cinco años mencionados.

48. Los datos presentados en esta sección provienen del capítulo de empleo de la ENPOVE, actualizado por el INEI en junio de 2023. Esta nueva base de datos incluye variables clave como la PEA, la población en edad de trabajar (PET), el ingreso total, el ingreso monetario y el ingreso no monetario, entre otras. Es importante destacar que las cifras presentadas en estudios previos del Banco Mundial se calcularon utilizando una metodología diferente y tomando como base la versión anterior del capítulo de empleo de la ENPOVE publicada en noviembre de 2022. Esto podría explicar ciertas diferencias entre las cifras presentadas en estudios anteriores y las que se muestran en esta sección.

49. Localizados en las mismas regiones en donde se recogieron las encuestas de la ENPOVE 2022.

**Figura 4. Tasa de participación en la fuerza laboral por sexo
(porcentaje de población mayor de 14 años)**

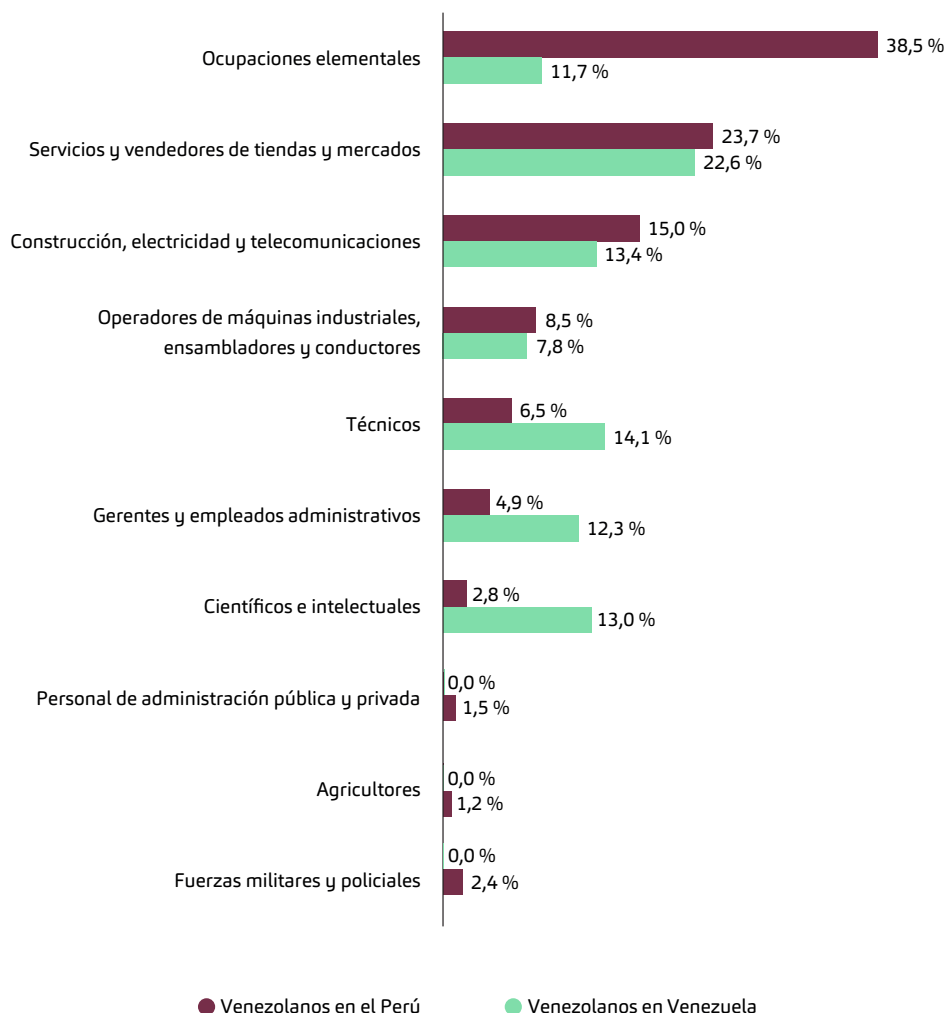


Fuente: Estimaciones basadas en ENPOVE 2022 y ENAHO 2022.

Las condiciones laborales de las personas venezolanas han cambiado en forma considerable desde que salieron de su país, pues han pasado a realizar ocupaciones más elementales. Aproximadamente 78 % de los trabajadores venezolanos en el Perú habían laborado en su país de origen. Sin embargo, la distribución por tipo de ocupación cambió significativamente desde que emigraron, excepto para las personas ubicadas en el sector servicios. La proporción de trabajadores empleados en ocupaciones elementales cuando estaban en Venezuela era solo de 11,7 %, pero en el Perú alcanza 38,5 %. En consecuencia, la proporción de trabajadores empleados como técnicos, gerentes, administrativos, científicos e intelectuales ha disminuido de 39,4 % cuando estaban en Venezuela a 14,2 % en el Perú.



Figura 5. Distribución de trabajadores venezolanos por ocupación en Venezuela y en el Perú (porcentaje del total de trabajadores)

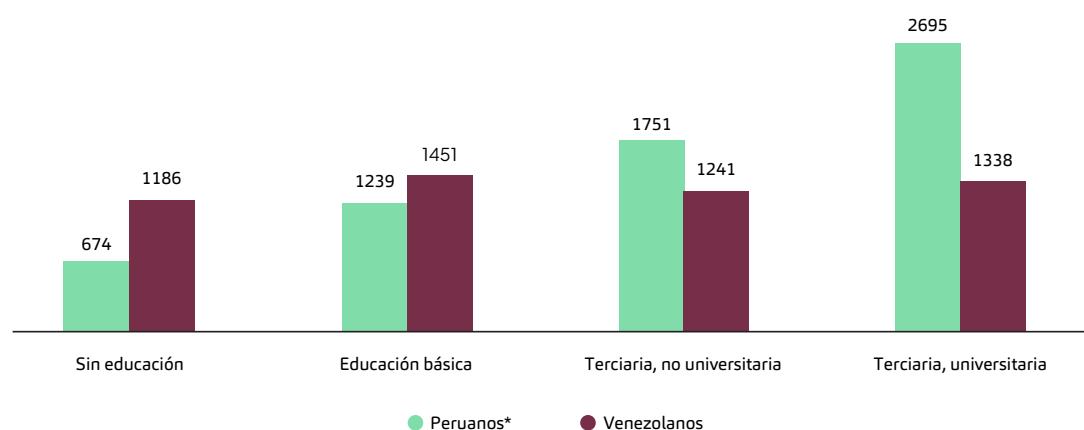


Fuente: Estimaciones basadas en la ENPOVE 2022.

Cuatro de cada cinco trabajadores venezolanos son informales, una proporción mayor en comparación con la ya elevada tasa de informalidad entre los trabajadores peruanos de todos los niveles educativos. Estimaciones basadas en la ENAHO 2022 y la ENPOVE 2022 indican que 8 de cada 10 trabajadores venezolanos carecen de contratos laborales –es decir, son informales–, mientras que esta proporción es cerca de 7 de cada 10 para los peruanos que viven en regiones comparables. Estas diferencias son consistentes en todos los niveles de educación. La brecha de informalidad es aún mayor entre los trabajadores con un alto nivel educativo. Mientras que la tasa de informalidad para los trabajadores venezolanos con educación terciaria no universitaria es de 88,8 %, representa 46 % para los trabajadores peruanos que viven en distritos comparables.

Los refugiados y migrantes venezolanos ganan –en promedio– menos que sus pares peruanos, pero esta brecha se debe principalmente a diferencias entre los trabajadores con alto nivel educativo. El ingreso promedio mensual de la población venezolana económicamente activa ocupada es de 1337,9 soles⁵⁰, cuatro quintas partes del ingreso promedio mensual de la población peruana, que es de 1639,36 soles (INEI, 2023a). Mientras el ingreso laboral de los trabajadores peruanos se incrementa según su nivel educativo, el de los venezolanos permanece casi uniforme, lo que indica que estos ingresos son constantes independientemente de su educación. Importa resaltar que los trabajadores venezolanos sin educación ganan más de lo que sus pares peruanos en la misma condición (cerca de un 80 % más), situación similar a quienes cuentan con educación básica (cerca de un 20 % más)⁵¹. Esto se debe, en parte, a que los venezolanos trabajan más horas que los peruanos. Por otro lado, los refugiados y migrantes con educación terciaria experimentan una disminución significativa de sus ingresos en comparación con los trabajadores peruanos, además de percibir un ingreso ligeramente menor que el recibido por venezolanos que han cursado educación básica. Esta reducción es particularmente pronunciada entre las personas con título universitario, ya que los trabajadores venezolanos ubicados en este nivel educativo perciben solo la mitad de lo que ganan los trabajadores peruanos en la misma condición.

Figura 6. Ingreso promedio total por nivel educativo (soles mensuales)



* ENAHO filtrado por regiones de ENPOVE.
Fuente: Estimaciones basadas en ENPOVE 2022 y ENAHO 2022.

50. Para calcular el ingreso promedio mensual, se emplea como medida estadística robusta la media recortada ponderada. El criterio para recortar los seis primeros y los seis últimos valores de la distribución se fundamenta en la necesidad de garantizar la representatividad de la muestra y minimizar el impacto de los valores extremos en la estimación de la media recortada. Al seleccionar estos límites, se busca equilibrar la exclusión de observaciones atípicas halladas en los datos, tales como el ingreso de 180 000 soles por una persona, con la preservación de un número significativo de datos para mantener la precisión estadística. Esta estrategia se basa en consideraciones prácticas y empíricas, así como en la literatura estadística, que respalda la efectividad de este enfoque para mitigar el sesgo provocado por valores atípicos.

51. Sin embargo, sobre la base de estimaciones de ENPOVE 2022 y ENAHO 2022 –filtradas solo para las regiones en donde se aplicó la ENPOVE–, entre las personas que carecen de educación y forman parte de la PEA ocupada, los venezolanos trabajan 61 horas a la semana, mientras que los peruanos, 45 horas. Además, la población venezolana está más expuesta a abusos laborales; por ejemplo, un tercio de los trabajadores venezolanos informales realizó una actividad sin recibir el pago acordado.

b. Desafíos para integrar a los trabajadores venezolanos

Solo 8 % de los refugiados y migrantes venezolanos con alto nivel educativo han validado sus títulos; el costo de este procedimiento se percibe como el principal impedimento. Según ENPOVE 2022, la principal razón reportada por los refugiados y migrantes venezolanos para no validar sus títulos educativos es la falta de dinero (44 %), seguida del desconocimiento sobre el procedimiento (22,3 %). Otros estudios en la región también identifican como barreras importantes la falta de claridad en los trámites que tienen que realizar, la rigidez de los requisitos de documentación, obstáculos burocráticos, inflexibilidades operativas y conflictos de interés entre los evaluadores⁵². La valoración de títulos extranjeros, que se puede realizar por reconocimiento u homologación del título⁵³, es un proceso complejo que constituye una de las principales limitaciones para la integración al mercado laboral peruano de los refugiados y migrantes venezolanos con alto nivel educativo.

Adicionalmente, las leyes y regulaciones de las asociaciones profesionales establecen requisitos específicos para la incorporación de profesionales formados en el extranjero. La revalidación de estudios universitarios extranjeros es el primer paso para ejercer una profesión en el Perú. Sin embargo, la habilitación para ejercer en la mayoría de las especialidades depende de los colegios profesionales, que –según la Constitución Política del Perú– gozan de autonomía.

En el Perú, es más probable que los refugiados y migrantes venezolanos en situación irregular –que representan cerca del 35 % de los venezolanos en el país– puedan acceder únicamente a empleos informales. Los refugiados y migrantes irregulares tienen significativamente mayores dificultades en el mercado laboral en comparación con otros refugiados y migrantes, incluso cuando sus habilidades y otros atributos sean necesarios en el país de destino. Los programas de regularización de refugiados y migrantes irregulares han demostrado tener impactos positivos en los salarios, especialmente para aquellos con mayor educación (Banco Mundial, 2023). Por ejemplo, en Colombia, la regularización de refugiados y migrantes venezolanos en 2018 resultó en un aumento promedio del 35 % en sus ingresos y del 10 % en sus posibilidades de acceder al empleo formal (Banco Mundial, 2023).

52. La literatura sobre “fuga de cerebros” es un conjunto de trabajos empíricos centrados en los efectos de la migración de personas calificadas, en su mayoría en el país de origen (como se describe en Commander *et al.*, 2003). La literatura sobre “desperdicio de talento” se centra en casos en los que las personas calificadas y educadas abandonan su país de origen, pero luego, en el país anfitrión, hacen poco uso de sus habilidades y educación. La literatura de “asimilación” comprende una amplia gama de análisis empíricos rigurosos centrados en el desempeño de los migrantes en el país anfitrión (como se resume en Borjas, 1994).

53. En el Perú, existen dos procedimientos para otorgar valor a un diploma obtenido en el extranjero. El primero es el reconocimiento del título, entendido como la verificación de la autenticidad y legalidad, supervisado por la SUNEDU. El reconocimiento requiere la presentación de un pasaporte o un CE, así como del diploma original y una copia que certifique el título académico o profesional, la tesis que respaldó el título académico y el pago de la tarifa correspondiente (645 soles). El segundo procedimiento permite a las universidades peruanas autorizadas por SUNEDU otorgar validez a estudios realizados en el extranjero y equivalencia a títulos locales. Para lograr esto, el título académico o profesional debe ser revalidado u homologado con el plan de estudios de una universidad peruana. El procedimiento, los requisitos y los costos son determinados por cada centro de estudios.

Adicionalmente, la ley laboral⁵⁴ para los extranjeros en el Perú –aprobada en 1991– establece el lineamiento de priorizar la contratación de trabajadores nacionales, y pone limitaciones en la contratación de refugiados y migrantes. La ley impone un límite de 20 % para el personal extranjero de una empresa y un límite de 30 % para sus remuneraciones en el total de la nómina. Estas limitaciones reducen la contratación de refugiados y migrantes, y restringen la adaptación del mercado laboral según las ofertas y demandas de mano de obra, que suelen variar según la industria.

Por otro lado, incluso si contaran con la documentación requerida, los trabajadores extranjeros tendrían pocos incentivos para insertarse en el sector formal, ya que pagan una tasa impositiva del 30 %, a diferencia de los locales, que pagan una tasa progresiva sobre la base de sus ingresos⁵⁵. Los trabajadores venezolanos están altamente concentrados en la parte inferior de la distribución de ingresos y, debido a su tasa fija del 30 %, terminan pagando impuestos más altos que los peruanos con el mismo ingreso bruto.

Los centros laborales están entre los espacios donde los refugiados y migrantes venezolanos tienen más probabilidades de sufrir discriminación. Según los resultados de la ENPOVE 2022, 30 % de los refugiados y migrantes venezolanos informaron haber experimentado discriminación desde su llegada al Perú, y más de un tercio declararon que esas situaciones se presentaron en su lugar de trabajo (38 %). Además, los trabajadores venezolanos son discriminados independientemente de su nivel educativo. Por ejemplo, 44 % de quienes completaron estudios secundarios informaron experimentar discriminación, situación similar tanto a la de quienes cuentan con maestría o doctorado como a la de aquellos que no completaron estudios primarios. Además, la mitad de los actos de discriminación contra refugiados y migrantes venezolanos en los lugares de trabajo los perpetraron sus supervisores directos o colegas.

En el Perú, la población venezolana en edad de trabajar presenta un potencial significativo para contribuir al desarrollo económico del país, destacándose por su educación y edad productiva. Sin embargo, enfrenta barreras considerables en el acceso a empleos acordes con sus habilidades y experiencia, lo que limita su capacidad de contribuir al mercado laboral. Es crucial abordar estas brechas para aprovechar plenamente el potencial productivo de la población venezolana y cultivar los beneficios de la movilidad humana en el Perú.

54. Decreto Legislativo 689, del 4 de noviembre de 1991.

55. En el Perú, el impuesto sobre la renta del trabajo está sujeto a una exención de 7 unidades impositivas tributarias (UIT) anualmente, una unidad de referencia establecida cada año por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para determinar los impuestos, y luego se grava en una escala progresiva. Los ingresos generados por el trabajo por cuenta propia (cuarta categoría) están sujetos a una deducción de 20 % hasta el límite de 24 UIT. Este ingreso, neto de deducciones, se suma a los ingresos generados por el trabajo dependiente (quinta categoría), y el resultado está sujeto a deducciones de hasta 10 UIT. Las primeras 7 UIT están exentas de impuestos y, además, se estableció que, a partir de enero de 2017, se pueden deducir 3 UIT adicionales. Los ingresos de las personas extranjeras domiciliadas se suman al ingreso neto del trabajo después de las exenciones, lo que determina la cantidad sobre la cual se aplica una escala acumulativa progresiva con tasas del 8, 14, 17, 20 o 30 %. Sin embargo, este no es el tratamiento que reciben los trabajadores extranjeros. De hecho, están sujetos a una tasa fija del 30 %, lo que representa un claro desincentivo para que se vuelvan formales.

El mercado potencial de la inclusión financiera

5





En 2022, el Perú mostraba un avance significativo en términos de inclusión financiera, pero aún enfrenta desafíos importantes. A nivel nacional, de acuerdo con la ENAHO⁵⁶, el acceso a cuentas bancarias del sistema financiero se incrementó a 53,7 % desde 2018 (+ 10 %), impulsado sobre todo por el aumento del uso de las billeteras digitales. El Instituto Peruano de Economía (IPE) señala que, en los últimos tres años, los adultos que usan billeteras digitales pasaron de representar un 3 % a un 38 % (IPE, 2023). Además, los peruanos vienen ahorrando y prestando su dinero a través del sistema financiero –hacia 2022, este fenómeno representó 78,4 % frente a 75,1 % en 2020–; es decir, cada vez menos personas usan efectivo para ese tipo de trámites. Pero a pesar de que el uso de tarjetas y billeteras digitales ha mejorado la inclusión financiera de los peruanos, este fenómeno no es parejo: las zonas urbanas presentan mayores índices de acceso al sistema financiero que las rurales. Además, de acuerdo con la tercera Encuesta Nacional de Capacidades Financieras de la SBS junto con el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF)⁵⁷, solo 46 % de los peruanos cuentan con un nivel medio de educación financiera; 13 %, con un nivel adecuado, y 41 % carece de capacidades financieras.

La inclusión financiera es crucial para la integración económica y fomenta la innovación en el sistema financiero peruano, lo que amplía los servicios para toda la población. Además, la población venezolana es un mercado con un potencial de crecimiento significativo para las entidades financieras, que puede ser aprovechado si se trabaja en reducir las barreras de acceso a productos financieros, fortalecer los servicios y la oferta específicos para refugiados y migrantes, y reducir los sesgos sobre su perfil sociodemográfico.

a. Situación de inclusión financiera de refugiados y migrantes

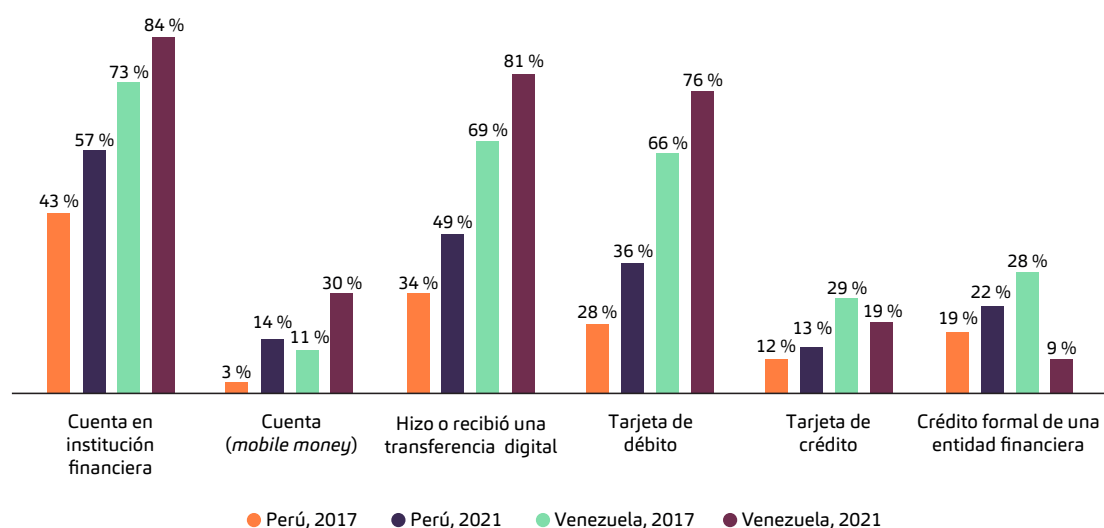
A nivel nacional, la inclusión financiera de los venezolanos en Venezuela ha sido mayor que la de los peruanos en el Perú. En 2017 –un año antes del auge de la llegada de venezolanos–, en el Perú, 43 % de los peruanos poseían una cuenta en una entidad financiera; 28 %, una tarjeta de débito; 12 %, una tarjeta de crédito; y 19 %, un crédito formal. En el mismo año, en Venezuela, 73 % de los venezolanos poseían una cuenta; 66 %, una tarjeta de débito; 29 %, una tarjeta de crédito; y 28 %, un crédito formal. Ambos países también se diferencian respecto a la experiencia con productos digitales. En 2017, 34 % de los peruanos reportaron haber hecho una transferencia digital en el Perú, mientras 69 % de los venezolanos la habían hecho en Venezuela. Ese mismo año, aunque solo 3 % poseían una cuenta de dinero móvil⁵⁸ en el Perú, 11 % la tenían en Venezuela. A pesar de la crisis prolongada en ese país, las diferencias en las tasas de inclusión financiera se mantenían hasta el 2021, con la excepción del área de crédito.

56. Condiciones de vida en el Perú de 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022. Datos a partir de la ENAHO del INEI para los trimestres móviles de octubre, noviembre y diciembre de esos años.

57. Datos presentados durante la inauguración de la Semana Mundial del Ahorro, 2023. [https://www.sbs.gob.pe/noticia/detallenoticia/idnoticia/2658#:~:text=%2D%20El%2046%25%20de%20la%20poblaci%C3%B3n,y%20AFP%20del%20Per%C3%BA%20\(SBS\)](https://www.sbs.gob.pe/noticia/detallenoticia/idnoticia/2658#:~:text=%2D%20El%2046%25%20de%20la%20poblaci%C3%B3n,y%20AFP%20del%20Per%C3%BA%20(SBS))

58. Servicio de billetera electrónica que permite a los usuarios almacenar, enviar y recibir dinero usando su teléfono celular.

Figura 7. Comparación entre las tasas de inclusión financiera en el Perú y Venezuela



Fuente: FINDEX 2017, 2021.

De cada cinco personas venezolanas económicamente activas, solo una reportó contar con un ahorro acumulativo. Del conjunto de las que ahorran, se estima que la mitad lo hacen en una cuenta bancaria o de ahorro, 35 % guardan el dinero en casa, y 15 % utilizan cadenas o grupos de ahorro (IFC, 2022). De las personas que reportan un ahorro acumulativo, el monto promedio es casi 950 soles. Por otra parte, la gran mayoría de los hogares –incluso los pobres– manejan microahorros que consisten en gestionar un superávit mínimo de dinero día a día, semana a semana o mes a mes –dependiendo de la frecuencia de sus ingresos– para cubrir sus gastos⁵⁹.

A finales de 2021, casi la mitad de la PEA venezolana en el Perú reportaba manejar una cuenta de ahorro, una tasa casi igual que la de los peruanos, pero significativamente menor que la de los venezolanos en Venezuela. Esta tasa se alinea con la proporción de la población que cuenta con CE y DNI. Dados los índices de tenencia de cuentas de ahorro de los venezolanos en Venezuela –de casi el 75 %–, existe un importante potencial de crecimiento para el acceso a este producto financiero. Las cuentas de ahorro no se utilizan solo –ni mayoritariamente– para acumular dinero, sino también para recibir salarios, acceder a plataformas de pago⁶⁰ y enviar remesas.

59. En una encuesta del World Council of Credit Unions (Woccu) realizada a mediados de 2020 en Lima, 87 % de los mayores de 18 años encuestados reportaron tener el “hábito de ahorrar”, interpretado como el ahorro de cualquier tipo, incluyendo los microahorros para cubrir gastos; también puede existir un ahorro más acumulativo, que consiste en quedarse con un excedente después de haber cubierto los gastos corrientes (Woccu, 2020).

60. Tales como como Yape, Plin, Tunki y otras.

Las remesas son una importante fuente financiera para la población venezolana en el Perú.

Según la ENPOVE 2022, aproximadamente 3 de cada 5 personas económicamente activas enviaron remesas a Venezuela en los últimos 3 meses, cifra que se incrementa a 4 de cada 5 en los últimos 12 meses, según IFC. Se estima que al menos 600 000 personas venezolanas que viven en el Perú envían remesas, una notable proporción de las cuales transfiere sumas significativas de forma regular. Sin embargo, el sistema financiero formal no logra captar completamente estos flujos, ya que la mayoría opta por empresas de giro o canales informales, debido –en parte– a los altos costos de comisión. Estos canales informales (55 %) superan a las empresas de giro (28 %) en términos de preferencia. La frecuencia de envío es notable, pues la mayoría lo hace al menos una vez al mes, y aproximadamente un tercio transfiere montos superiores a 100 soles.

En Venezuela, casi un tercio de las personas que luego se fueron al Perú contaban con una tarjeta de crédito y 7 % con un crédito formal, mientras que en el Perú menos de 1 % de este mismo grupo accede a ambos productos. Además, hay indicadores de que, comparados con sus pares peruanos, los refugiados y migrantes venezolanos tienen más experiencia en el manejo de las tarjetas de crédito, con casi 30 % para venezolanos y menos de 10 % para sus pares peruanos. Esta comparación entre Venezuela y el Perú resalta las barreras que enfrentan los propios peruanos frente al acceso al crédito en el país.

La falta de acceso al crédito formal impulsa a muchos refugiados y migrantes venezolanos a recurrir a préstamos informales, como el “gota a gota”. Se estima que, en el Perú, medio millón de personas dependen de este tipo de préstamos, con tasas de interés exorbitantes que oscilan entre el 300 y 400 %. Además, un porcentaje significativo de venezolanos recurre a préstamos de familiares o amigos: según la Encuesta IFC, uno de cada ocho venezolanos cuenta con este tipo de apoyo, con un promedio de 930 soles prestados. Otro 3 % recurre a préstamos informales con un monto promedio de 990 soles. Sin embargo, además de las altas tasas de interés, estos préstamos informales conllevan riesgos como la falta de transparencia y –en algunos casos– el abuso por parte de los prestamistas, lo que a menudo resulta en situaciones de coerción y violencia.

En cuanto al acceso a seguros, cerca del 15 % de las personas venezolanas contaban con un seguro de vida o funerario en Venezuela, mientras que en el Perú esta cifra es inferior al 1 %. Estos datos indican que los venezolanos no solo valoran el producto, sino que tienen más conocimiento acerca de los seguros y su valor. En otras palabras, existe una demanda desatendida en el área de seguros. La población venezolana en el Perú podría también beneficiarse de acceder a seguros para protegerse frente a imprevistos. Este es un mercado potencial, pues solo 25 %⁶¹ de los refugiados y migrantes venezolanos tienen alguna cobertura que subvenciona atenciones o días de descanso, mientras que 86 %⁶² de la población peruana cuenta con una afiliación que le brinda esta cobertura. El seguro proporciona protección contra eventos imprevistos o catastróficos –accidente, robo, enfermedad o muerte– que conllevan la pérdida de ingresos familiares u otros medios productivos.

61. ENPOVE 2022 (INEI, 2022a).

62. ENAHO 2022 (INEI, 2022b).

b. Barreras para la inclusión financiera de los refugiados y migrantes

La SBS categoriza las barreras de acceso de una parte de la población refugiada y migrante venezolana al sistema financiero en tres: institucionales, de oferta y de demanda (Chong y Zárate, 2022).

La variedad de la documentación, sumada a la limitada información acerca de las características de cada documento, genera retos institucionales tanto para las entidades financieras como para los propios refugiados y migrantes. Además, en la medida en que esta documentación es emitida por diferentes entidades del Gobierno, surgen problemas de interconexión que dificultan la identificación. Las cuentas de ahorro resultan de difícil acceso para quienes carecen de CE, lo que también les impide el acceso a una billetera digital.

Las barreras organizacionales propias de la oferta incluyen la falta de información para los procesos de *know your customer*⁶³, la ausencia de incentivos para adecuar procesos internos y el insuficiente conocimiento sobre las características de la comunidad venezolana, lo cual abre paso a los sesgos y la discriminación al brindarles el servicio. Aunque el ecosistema financiero peruano cuenta con una oferta relevante de productos y servicios dirigidos a los refugiados y migrantes, todavía no captura la demanda potencial. Más allá de las barreras asociadas con los requisitos actuales de las entidades financieras, entre la comunidad de refugiados y migrantes venezolanos y los proveedores existe una falta de comunicación, conocimiento y entendimiento: los primeros desconocen a las entidades, sus ofertas y sus canales, y –asimismo– con frecuencia carecen de un historial crediticio o acceso a garantías; y en cuanto a las entidades, se han evidenciado actitudes de discriminación y exclusión hacia la comunidad venezolana.

Las dificultades de acceso a los productos de crédito se deben a los requisitos o los costos, incluyendo la falta de capacidad para demostrar ingresos, contar con un historial crediticio, u ofrecer garantías o avales. De hecho, una gran proporción de peruanos enfrentan las mismas barreras, dado que también laboran en la economía informal, les cuesta demostrar sus ingresos, y muchos carecen de una historia crediticia o de un patrimonio hipotecable.

63. También conocido en español como “Conoce a tu cliente”, es el proceso que realizan las entidades financieras para verificar la identidad de sus clientes en cumplimiento de las exigencias legales.

c. Avances en la inclusión financiera de la población venezolana

Una serie de actores del ecosistema financiero –entidades gubernamentales, actores multilaterales, ONG y empresas privadas– se han unido para impulsar la inclusión financiera de los refugiados y migrantes venezolanos, y han logrado importantes avances, como la articulación y la sensibilización de los actores en el sector. Para seguir alineando esfuerzos en el sector, se ha creado un comité consultivo para la inclusión financiera de la población refugiada y migrante. Este comité, liderado desde el MEF, pretende velar –a nivel legislativo– por la inclusión financiera de la población refugiada y migrante, y participa en diversas instituciones involucradas en el tema, desde reguladores, agencias de las Naciones Unidas y organizaciones de cooperación internacional.

Se ha buscado sensibilizar a los actores –en varios frentes– para demostrarles el potencial del mercado de la población refugiada y migrante venezolana respecto a las entidades financieras, así como el grado de adecuación de muchos de sus productos existentes. Aprovechar este potencial requiere mayor sensibilización sobre buenas prácticas⁶⁴, una oferta integral de productos y tomar en cuenta la documentación migratoria.

La búsqueda de soluciones para incrementar la inclusión financiera de las personas venezolanas en el Perú no solo representa una nueva fuente de ingresos para las entidades financieras, sino que sirve también como un laboratorio de innovaciones para hacer crecer esta inclusión entre la propia ciudadanía peruana.

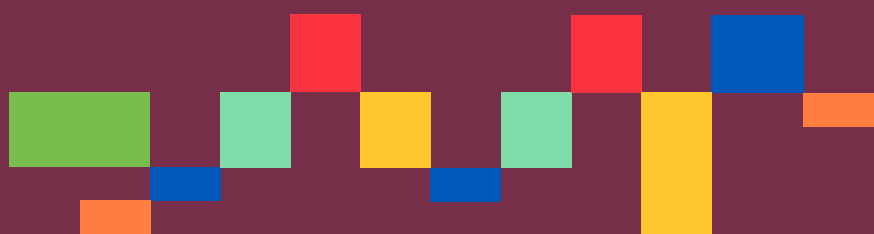
64. Por ejemplo, la SBS –en colaboración con ACNUR, IFC, SNM y Woccu– publicó el manual *Guía práctica para inclusión financiera de población refugiada y migrante* (SBS, 2023) con el objetivo de informar al sector, a través de los gremios financieros, sobre la población, la documentación y las buenas prácticas. La campaña incluye materiales de difusión –infografías, *flyers*– y talleres de capacitación. Otra iniciativa nueva busca integrar las bases de datos gubernamentales y de historial crediticio para crear un sistema de consulta automática de validación de documentos para el sector financiero. Su realización serviría como una palanca crítica para incluir a más personas refugiadas y migrantes al sistema formal de crédito.



**La integración
de venezolanos en el
Perú abre las puertas
a un futuro lleno de
oportunidades,
unión y desarrollo**

Los beneficios económicos de la presencia de venezolanos en el Perú

6





Para 2022, el Perú había mostrado una moderada recuperación pospandemia y había asegurado una estabilidad macroeconómica con retos como el bajo crecimiento, la inflación y la deuda pública, junto con una mayor inversión (Banco Mundial, 2024). De acuerdo con el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) (2018; 2021; 2022), en términos de crecimiento económico, el país ha logrado un crecimiento moderado del PIB de 2,7 %, con lo cual se ha recuperado del -10,9 % de 2020, pero todavía se mantiene por debajo del 4 % de 2018; este crecimiento ha estado acompañado por una fuerte inflación del 8,5 %, comparada con el 2,1 % de 2018. El déficit fiscal del Perú disminuyó a 1,7 % del PIB (-0,6 % desde 2018). La demanda interna descendió a 2,3 %, comparada con el 4,3 % de 2018, mientras que en 2022 el consumo privado aumentó a 3,6 % respecto al 2021 y disminuyó un 0,2 % respecto al 2018. Entre 2018 y 2022, la inversión bruta privada creció de 17,2 % a 20,3 % del PIB. Finalmente, el gasto público disminuyó 0,5 % respecto a 2021, con una baja del consumo público de 3,4 %, pero con un aumento del 7,7 % de la inversión pública, escenario distinto del de 2018, cuando el gasto público había aumentado un 3,4 %, con un incremento del consumo público de 2 % y un crecimiento de la inversión pública de 6,8 %.

El impacto de la movilidad de personas venezolanas en las cuentas fiscales del Gobierno peruano ha sido positivo, pues ha sobrepasado el costo fiscal para el país. Los importantes recursos que los refugiados y migrantes han aportado al Estado han sobrepasado largamente el costo fiscal que ha enfrentado el Perú para atenderlos. Comprender la evolución de los ingresos y los costos fiscales permitirá mejorar la toma de decisiones con el fin de fomentar la integración socioeconómica de los refugiados y migrantes en el país.

Entre 2018 y 2022, por cada sol invertido en refugiados y migrantes venezolanos, el Perú recibió 2,6 soles de retorno⁶⁵. El monto estimado señala una contribución significativa por parte de la población venezolana. La inversión en acceso a servicios de las personas refugiadas y migrantes es menor que el ingreso fiscal que aportan. Adicionalmente –como se ha visto en capítulos anteriores–, si se promueve la integración económica de la población venezolana, y su inserción laboral según sus conocimientos y preparación, estos réditos económicos podrían incrementarse en el futuro.

Entre 2018 y 2022, los costos fiscales de los refugiados y migrantes ascendieron a 338 millones de soles, lo que equivale a 0,041 % del PIB promedio de esos años, derivado de inversiones en salud, educación y protección social. Durante ese periodo, el Estado peruano gastó 6,6 millones de soles anuales –que equivalen al 0,30 % del presupuesto total del SIS– en atender la salud de la población venezolana. El costo en educación ascendió a 295,7 millones de soles al año, 0,036 % del PIB, que equivale al 6,2 % del presupuesto de 2022 destinado al sector. Finalmente, el costo de servicios de protección social⁶⁶ representó un promedio anual de 35,7 millones de soles, equivalente al 0,004 % del PIB en promedio para el mismo periodo.

65. El cálculo de los 2,6 soles proviene de dividir el ingreso fiscal neto sobre el costo fiscal bruto ($882,1/338,1 = 2,6$).

66. En el nivel desagregado y diferenciado por programas, el costo promedio debe de haber sido de 29,2, 6,2 y 0,3 millones de soles para Qali Warma, Cuna Más y Pensión 65, respectivamente.

Paralelamente a su demanda de servicios públicos y protección social, los refugiados y migrantes venezolanos generaron ingresos fiscales significativos, para beneficio de toda la sociedad. Se estima que los ingresos fiscales⁶⁷ que recibió el Estado peruano por aportes de los refugiados y migrantes alcanzaron 1675,9 millones de soles en 2022 (0,8 % del total), y que se incrementaron en más del doble con relación al año 2018.

En consecuencia, el ingreso fiscal neto estimado generado por la presencia de personas venezolanas en el Perú sería de 882,1 millones de soles para los años 2018 a 2022, lo cual corresponde al 0,108 % del PIB en promedio para el mismo periodo. En ese sentido, si bien los ingresos fiscales generados pueden parecer modestos en comparación con el PIB total, la población venezolana ha ejercido una influencia económica tangible en el Perú durante la etapa analizada. Dicha contribución podría ampliarse si se alcanzara una integración de calidad, lo que incluye su acceso al empleo formal de acuerdo con su nivel de calificación en las mismas condiciones que los locales.

Para estimar el impacto futuro de los refugiados y migrantes venezolanos en el país, se emplea un modelo base de equilibrio general⁶⁸, que centraliza y organiza los efectos de la movilidad en las principales variables de la economía peruana: consumo, inversión y PIB. Esto se logra a través de la construcción de los indicadores de mercado laboral para la estimación del modelo. Para el escenario base de la economía actual con movilidad humana, en el modelo base se asume que los refugiados y migrantes no pueden ingresar al mercado laboral perfectamente⁶⁹.

Se estima que, durante el periodo 2017-2022, el efecto demográfico de la permanencia de refugiados y migrantes venezolanos ha impulsado el crecimiento en 0,3 puntos porcentuales del PIB, principalmente por su mayor consumo. La población refugiada y migrante contribuye al consumo privado al incorporarse al mercado laboral y disponer de ingresos para el gasto del hogar. Además, su llegada reduce la disponibilidad per cápita de capital físico, lo que incrementa la productividad marginal de este y motiva a las empresas a invertir más en capital físico.

67. En 2018, el monto fue de 561,9 millones de soles y representó el 0,4 % del total; en 2019, de 1261,1 millones de soles (0,8 % del total); en 2020, de 1118,8 millones de soles (0,9 % del total); y en 2021, de 1483,2 millones de soles (0,8 % del total).

68. El modelo base es una extensión del modelo de equilibrio general estimado para la economía peruana por Castillo y Rojas (2014), que incluye familias locales y familias refugiadas y migrantes. Presenta dos características relevantes: (i) es un modelo de equilibrio general real para una economía pequeña y abierta, estilizado y simple de tratar. Incluye una tendencia estocástica de largo plazo. Está calibrado para la economía peruana sobre la base de estimados de Castillo y Rojas (2014), y Aguiar y Gopinath (2007). (ii) A diferencia de las familias locales, una proporción de familias refugiadas y migrantes enfrenta dificultades tanto para acceder al sector financiero como para integrarse plenamente al mercado laboral. Estas familias, además, reciben transferencias por parte del Gobierno, que –en parte– son financiadas por deuda pública y por impuestos cobrados a familias locales. Este sector se calibra en función de estimados microrreportados en Ascencios y Castellares (2020). La proporción de refugiados y migrantes es exógena, y se modela como el ratio de personas extranjeras sobre habitantes locales.

69. Este parámetro de inserción imperfecta al mercado laboral (η) se calibra en 0,3 tal que el promedio de consumo de un refugiado y migrante representa 70 % del consumo de las familias locales. Esta tasa se estima a partir del ingreso de los venezolanos respecto al de los peruanos. En este escenario base de la economía actual con movilidad humana, se asume –además– que el ratio de refugiados y migrantes/población local, que era de 0,033 en 2022, se mantendrá hasta 2030.

Asimismo, la proyección al 2030 de la situación migratoria sugiere que la alta regularización y permanencia de los refugiados y migrantes venezolanos en el Perú puede mejorar su inserción económica. Este escenario puede favorecer el acceso al empleo formal y al sistema financiero, generando impactos positivos en el PIB, el consumo, la inversión y la recaudación fiscal. Se parte del supuesto de que se implementen políticas para reducir las disparidades laborales entre venezolanos y peruanos, fomentando su complementariedad. Dado que la movilidad humana se dirige hacia un mayor capital humano, una mejor integración laboral de los refugiados y migrantes aumentaría el ingreso neto, con efectos agregados en el consumo y la inversión.

Tabla 1. Impacto macroeconómico de la población venezolana con alto nivel de regularización y permanencia en el Perú (2023 -2030)

Indicador	Tipo*	Unidad de medida	Escenario 1: alta regularización y permanencia de refugiados y migrantes**	Escenario 2: si los refugiados y migrantes no hubieran llegado al país	Diferencia entre escenarios
PEA	N	Millones de personas	20,4	19,7	0,7
Tasa de participación laboral	N	%	72,8	72,7	0,1
Empleo	N	Millones de personas	19,6	19	0,6
Crecimiento del PIB	C	%	3,0	2,9	0,1
Consumo	C	%	3,0	2,8	0,2
Inversión	C	%	1,5	1,4	0,2
Producto potencial	C	%	2,8	2,8	0,1
PIB per cápita	N	US\$ real	18 082,00	18 292,00	-201,00
Recaudación fiscal	N	Mil millones de US\$ real	50,40	48,80	1,60
Déficit fiscal	N	Mil millones de US\$ real	-5,60	-5,70	0,11
Deuda pública	N	Mil millones de US\$ real	114,10	113,60	0,50

* N = nominal, C = constante.

** Se refiere a un escenario en el que todos los refugiados y migrantes presentes en 2022 se hubieran quedado y hubieran podido ingresar al mercado laboral formal –con mayores salarios, convalidando sus títulos– o al sistema financiero.

Fuente: Elaboración propia.

La evidencia demuestra que la movilidad humana de los refugiados y migrantes venezolanos aporta beneficios económicos para el Perú, por lo cual el Estado debe asegurar la continuidad y el fortalecimiento de las políticas de integración socioeconómica. El trabajo conjunto de las entidades gubernamentales es crucial para abordar las necesidades de acceso a servicios públicos de esta población, buscando reducir las brechas tanto en Lima como en las ciudades con alta afluencia venezolana. La continuidad educativa, la seguridad sanitaria y la integración social son fundamentales para mejorar las habilidades afectadas por la movilidad. Es necesario proporcionar a estas personas un estatus migratorio regular y documentación para que puedan acceder a servicios básicos, junto con mejorar su capacidad de prestación. En el siguiente capítulo, se analiza el acceso de los refugiados y migrantes a servicios sociales del Estado, así como los avances a la fecha y los desafíos aún pendientes.



**La colaboración
entre venezolanos y
peruanos crea lazos
de fraternidad y
esperanza para un
futuro brillante**

Hacia un sistema de salud más inclusivo

7



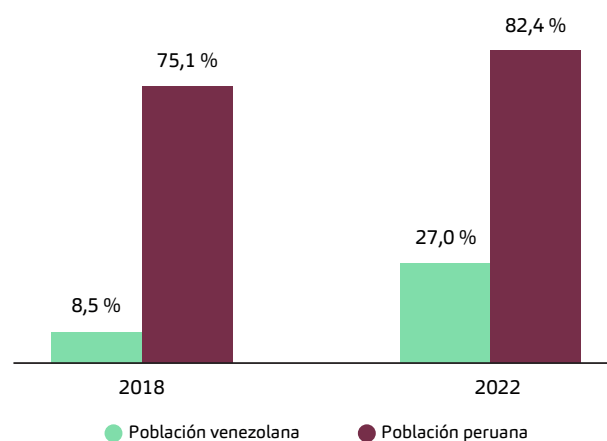


En 2022, el sector salud en el Perú mostraba avances en enfrentar los continuos desafíos tanto en infraestructura como en acceso. De acuerdo con la ENAHO⁷⁰, el 40,8 % de la población a nivel nacional padecía de algún problema de salud crónico, porcentaje que aumentó continuamente desde el 2018 (+ 3,6 %). Sin embargo, disminuyó la búsqueda de atención médica, que pasó de 40,4 % en 2018 a 35,8 % en 2022. De las personas que buscaron atención, solo 43,5 % recurrieron a un establecimiento de salud; es decir, la búsqueda de atención en el MINSA disminuyó (- 1,7 % respecto a 2018), y la realizada en farmacias y boticas aumentó (+ 1,9 %). Por otra parte, la cobertura de salud ha mejorado, alcanzando –en 2022– al 86,9 % de la población afiliada en algún seguro de salud (+ 11,4 % respecto a 2018). De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2023), el gasto en salud en el Perú aumentó progresivamente y se ubica en 5,2 %, aunque aún está por debajo del promedio de la región (6,9 %).

a. Acceso al sistema de salud

El acceso a la salud para la población refugiada y migrante venezolana ha mejorado significativamente, pero todavía existen brechas importantes, con retos y oportunidades que prevalecen. El Gobierno ha dispuesto instrumentos y mecanismos que buscan proteger el derecho a la salud de las personas que residen en el Perú, con rutas de atención específicas para quienes están en situación de vulnerabilidad⁷¹. Aunque la falta de documentación, los altos costos, la desinformación y la discriminación continúan limitando el acceso de una parte de la ciudadanía, estas barreras constituyen –al mismo tiempo– una oportunidad para fortalecer la atención y prestación de los servicios de salud para todas las personas en el Perú.

Figura 8. Porcentaje de la población venezolana y peruana afiliada a un seguro de salud, 2018 versus 2022



Fuente: Elaboración propia a partir de ENPOVE 2018 y 2022, y ENAHO 2018 y 2022.

70. Condiciones de vida en el Perú de 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022. Datos a partir de la ENAHO del INEI para los trimestres móviles de octubre, noviembre y diciembre de esos años.

71. El artículo 19 de la Ley 29344 dispone que el SIS administre los regímenes subsidiados, de financiamiento público total –SIS Gratuito y SIS para Todos–, y los regímenes semicontributivos de financiamiento público parcial y aportes de los asegurados y empleadores, según corresponda –SIS Independiente, SIS Microempresa y SIS Emprendedor–.

Según la ENPOVE 2022, 27 % de la población venezolana en el país tiene acceso a un seguro de salud, porcentaje que aumentó 18,5 puntos entre 2018 y 2022, pero sigue siendo bajo. A pesar de los avances, sigue existiendo una brecha de acceso por nacionalidad. Al contrastar las cifras de afiliación de la población venezolana con la peruana que vive en regiones comparables, se observa que alrededor de 82,4 % de la segunda cuenta con algún tipo de seguro de salud, en comparación con el 27 % de los refugiados y migrantes. De las personas venezolanas que sí están aseguradas, 20 % pertenecen al SIS, un instrumento que garantiza cobertura universal y protege la salud de quienes residen en el Perú y carecen de otro seguro⁷². De la población restante, un 5,5 % está asegurada bajo el régimen contributivo (ESSALUD)⁷³ y 1,7 % cuenta con un seguro privado. Esta es una proporción significativamente diferente de la población peruana: 54,7 % cuenta con SIS, 25,7 % con ESSALUD y 5,3 % con otro tipo de seguro. Este último porcentaje incluye a quienes cuentan con seguro privado, acceden al sistema de salud de las Fuerzas Armadas, tienen dos o más seguros, entre otros⁷⁴.

En el caso de las personas que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado, los trámites y la duración del proceso limitan, de facto, el acceso. Los solicitantes pueden acceder a servicios de salud, pero deben pagar por la atención (GTRM, 2021).

En 2022, un tercio de las personas refugiadas y migrantes no buscaron atención médica pese a sufrir afectaciones a su salud, y casi la mitad de ellas no lo hicieron por falta de un seguro o de dinero. Según la ENPOVE 2022, durante las cuatro semanas anteriores a la encuesta, 24,4 % de la población venezolana en el Perú presentó algún malestar de salud –tos, gripe, recaída de enfermedad crónica, accidente, malestar emocional– o alguna condición que requería atención médica –por ejemplo, embarazo–. Del total, solo un 70 % buscaron atención, mientras que el porcentaje restante no lo hizo por carecer de dinero (32 %) o de un seguro (20 %).

La brecha de acceso es notoria en el caso de las personas refugiadas y migrantes que padecen una enfermedad de alto costo o una enfermedad crónica⁷⁵. La ENPOVE 2022 indica que 13,6 % de los refugiados y migrantes padecen una enfermedad crónica. De ellos, más de la mitad no reciben tratamiento (68,1 %)⁷⁶. Este dato es aún más preocupante por el incremento del ingreso de adultos mayores venezolanos entre 2018 y 2022; ellos representaban el 61,7 % de los venezolanos que padecían alguna enfermedad o malestar crónico en 2022.

72. Sobre la base del Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS), las Redes Integradas de Salud (RIS) y la política de aseguramiento universal, el país financia el aseguramiento mediante tres regímenes de afiliación: contributivo, semicontributivo y subsidiado. El SIS particularmente cuenta con modalidades de acceso subsidiadas (SIS Gratuito, SIS Para Todos) y semicontributivas (SIS Independiente, SIS Emprendedor y SIS Microempresa), a las que es posible afiliarse si se cuenta con un DNI o CE. En general, el acceso al SIS no es posible con CPP, salvo excepciones que se analizarán más adelante.

73. ESSALUD es un organismo público adscrito al MTPE que busca dar cobertura a las personas aseguradas mediante prestaciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, prestaciones económicas y prestaciones sociales que corresponden al régimen contributivo de la seguridad social, así como a otros seguros de riesgos humanos. Ver <https://www.essalud.gob.pe/nuestra-institucion/>

74. La comparación se establece por población peruana que vive en zonas urbanas, ya que la población venezolana se concentra principalmente en estas áreas, como se señala en *Condiciones de vida en el Perú. Trimestre octubre-noviembre-diciembre 2022* (INEI, 2023b), boletín basado en datos de la ENAHO 2022 (INEI, 2022b).

75. Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), las enfermedades crónicas no transmisibles tienen consecuencias para la salud en el largo plazo y, con frecuencia, generan necesidad de tratamiento y cuidados también a largo plazo. Estas condiciones incluyen cánceres, enfermedades cardiovasculares, diabetes y enfermedades pulmonares crónicas. Muchas otras condiciones importantes también se consideran enfermedades no transmisibles, incluyendo lesiones y trastornos de salud mental. <https://www.paho.org/es/temas/enfermedades-no-transmisibles>

76. Si bien la comparación entre ENPOVE 2018 y ENPOVE 2022 muestra un aumento de 10 puntos porcentuales para las personas que sí reciben tratamiento, dos terceras partes de la población aún necesitan acceder a esa atención.

b. Barreras de acceso

Para comprender la naturaleza de las brechas de atención en salud, es necesario entender las barreras del sistema de salud para los refugiados y migrantes. Algunas de estas barreras para la población venezolana están relacionadas con (i) la documentación y el registro, (ii) la precariedad laboral y los costos de la salud, y (iii) la desinformación y discriminación. Estas barreras se pueden intensificar debido a preexistencias del sistema vinculadas a recursos humanos insuficientes, saturación del sistema y gasto público, entre otros factores.

i. Documentación y registro

La documentación es una barrera que impide el ingreso al sistema de salud, ya que, para acceder al SIS, es necesario contar con un documento que acredite residencia. Más de un tercio de la población refugiada y migrante de Venezuela que está en el Perú carece de documentos migratorios para permanecer en el país, lo que limita su afiliación al SIS. La proporción más alta de personas no atendidas está entre las que no cuentan con calidad migratoria residente (80,4 %).

Para acceder al SIS Gratuito, la persona debe haber sido considerada por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)⁷⁷ como parte de la población en situación de vulnerabilidad, pobre o pobre extrema; sin embargo, muchos refugiados y migrantes que calificarían dentro de este grupo no acceden al sistema porque no están familiarizados con los trámites o no permanecen en un mismo lugar de residencia. Además de facilitar el acceso al SIS Gratuito, la clasificación socioeconómica del SISFOH es un requisito para beneficiarse de otros programas sociales como Pensión 65⁷⁸ –para adultos mayores– o el programa Contigo⁷⁹ –para personas con discapacidad severa y en situación de pobreza–. El trámite requiere que las personas se inscriban en su municipalidad de residencia; luego serán visitadas por personal de las unidades locales de empadronamiento (ULE)⁸⁰ y, si son clasificadas como *pobres o pobres extremas* en la clasificación socioeconómica (CSE) de las ULE, serán incorporadas al Padrón General de Hogares. Para facilitar la inscripción, el MIDIS y la SNM han habilitado un sistema que corrobora la identidad y simplifica el empadronamiento de la población que cuenta no solo con CE, sino con otro tipo de documentos, como el carné de solicitante de refugio o CPP. Si bien esta medida es un avance en la protección social, la mayoría de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela no tendrían acceso al SIS por no contar con CE, salvo excepciones.

77. Más información en <https://www.sisfoh.gob.pe>

78. Programa del MIDIS que busca proteger a las personas adultas mayores de 65 años carentes de condiciones básicas para mantenerse, a través de una subvención económica para atender sus necesidades. Mas información en <https://www.gob.pe/institucion/pension65/institucional>.

79. Brinda una pensión a personas con discapacidad severa en situación de pobreza o pobreza extrema. Más información en <https://www.gob.pe/institucion/contigo/institucional>.

80. Las ULE dependen del alcalde y de la transmisión de información desde el nivel central al nivel local, lo que genera cuellos de botella. Adicionalmente, el modelo de operación del SISFOH se define por demanda: es decir, los potenciales usuarios de los programas sociales deben acercarse a las ULE a solicitar la CSE. Luego de llenar los instrumentos de focalización, los datos son enviados –de manera centralizada– a Lima y, una vez que se cuenta con la CSE, se la envía nuevamente a la ULE para que esta la entregue al usuario que la solicitó. La CSE tiene una vigencia de tres años (MIDIS, 2018).

ii. Precariedad laboral y costos de la salud

El acceso a modalidades de afiliación semicontributivas y contributivas está limitado por la precariedad laboral de la población venezolana en el Perú, la cual, en su mayoría, carece de contratos formales y genera ingresos más bajos que el promedio del mercado. En caso de contar con empleo formal, los refugiados y migrantes pueden afiliarse a ESSALUD del régimen contributivo, cuya cobertura no prevé diferencias de trato entre población peruana y extranjera con residencia regular en el Perú. Sin embargo, en 2022, la gran mayoría de refugiados y migrantes en el país carecían de un contrato de trabajo, y solo el 19 % de los refugiados y migrantes venezolanos que contaban con contrato formal accedían a esta cobertura. De las personas que sí poseían un contrato, 46 % accedían a ESSALUD –del régimen contributivo–, 12,7 % contaban con un seguro privado de salud, 11,6 % tenían SIS y casi 32 % no estaban afiliadas a ningún tipo de seguro.

Pese a que el MINSA dicta las disposiciones⁸¹ para establecer las tarifas de los procedimientos médicos o sanitarios –publicadas en el Observatorio de Tarifas–, los altos costos de la atención desestimulan el acceso a la salud. Datos de ENPOVE 2022 señalan la falta de dinero como una de las principales razones para no buscar atención médica, barrera que también afecta a los peruanos. Además, aun si la población pudiera acceder a algún tipo de seguro, los gastos de bolsillo⁸² y otros imprevistos⁸³ afectarían su capacidad de atenderse. En un hospital público de Lima, por ejemplo, la consulta externa puede valer entre 12 y 60 soles para usuarios que carezcan de SIS, y hasta 62 soles por atención de emergencia –admisión y alta en un mismo día– o 13 soles por día de hospitalización⁸⁴. Dado que los ingresos promedio de un hogar venezolano equivalen a aproximadamente 1200 soles mensuales, y que muchos de los refugiados y migrantes trabajan en condiciones precarias –ganando menos que sus pares peruanos⁸⁵–, los costos de acceso y las necesidades familiares por lo general obligan a priorizar otras necesidades básicas, en detrimento de la salud.

La Ley General de Salud establece la atención de emergencia para todas las personas que lo necesiten; sin embargo, quienes no estén asegurados, deben reembolsar el costo de los servicios, lo cual es un obstáculo para muchos usuarios. Las RIS operan en los tres niveles de atención y reciben emergencias de acuerdo con la complejidad de cada nivel. Las personas en situación de emergencia, sin ser discriminadas por nacionalidad, pueden acceder a esta atención mientras subsista el riesgo para su salud. Sin embargo, quienes no estén asegurados, deberán reembolsar los gastos según lo establecido en la ley⁸⁶.

81. Mediante Directiva Administrativa 276-MINSA/2019/DGAIN, modificada por la Resolución Ministerial 862-2021-MINSA.

82. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el gasto de bolsillo es un desembolso no solidario, regresivo y excluyente. Es decir, son aquellos desembolsos directos que realizan los hogares para acceder a servicios de salud, y pueden incluir transporte, gastos catastróficos, etcétera.

83. Por ejemplo, la escasez de medicamentos en establecimientos públicos o de equipamiento para realizar análisis en hospitales lleva a las personas a asumir estos gastos de forma privada (OPS, 2022b).

84. Ejemplo de costos y tarifas del hospital nacional Cayetano Heredia en 2023. <https://costosytarifas.minsa.gob.pe/>

85. El ingreso promedio de la población venezolana es 27 % menor que el de sus pares peruanos a nivel departamental (INEI, 2023c).

86. La Ley General de Salud (Ley 26842) establece que “toda persona tiene derecho a recibir, en cualquier establecimiento de salud, atención médico-quirúrgica de emergencia cuando la necesite y mientras subsista el estado de grave riesgo para su vida o su salud”. El reglamento de la ley señala los criterios para la calificación de la situación de emergencia y las condiciones de reembolso de los gastos. Después de atendida la emergencia, el reembolso de los gastos será efectuado de acuerdo con la evaluación del caso que realice el servicio social respectivo. <https://www.essalud.gob.pe/transparencia/pdf/publicacion/ley26842.pdf>. Por otra parte, el artículo 11 del Reglamento de la Ley General de Salud establece que los reembolsos de las personas que no estén aseguradas deberán ser cubiertos por ellas mismas. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/282681/254450_DS016-2002.pdf20190110-18386-1xvrjsz.pdf?v=1547175883

iii. Desinformación y discriminación

La desinformación y la falta de visibilidad limitan el acceso de la población refugiada y migrante al sistema de salud. La falta de información sobre los servicios se suma a la insuficiente familiaridad de las personas refugiadas y migrantes con el sistema de salud peruano, así como al desconocimiento de las normas vigentes por parte del personal de los establecimientos de salud. Una tarea urgente es sensibilizar y socializar esta información en doble vía: por una parte, a los refugiados y migrantes acerca de sus derechos y deberes en salud, así como de los servicios y rutas de acceso; por otra, al talento humano en salud sobre la realidad y las necesidades de los refugiados y migrantes. *El Análisis conjunto de necesidades 2023* (GTRM, 2022) del Perú resalta que el 43 % de los informantes entrevistados mencionaron la falta de información como una barrera de acceso a la salud. Los usuarios de los centros de salud también reportaron falta de visibilidad de los requerimientos para cada tratamiento, de orientación sobre el flujo de atención en los establecimientos, y de información sobre los mecanismos de quejas y reclamos. De igual modo, el GTRM (2022) menciona la falta de conocimiento del personal de los establecimientos de salud para aceptar documentos diferentes del CE –como el CPP o el carné de solicitante de refugio– en casos excepcionales.

En el sistema se presentan xenofobia y discriminación, que constituyen una barrera importante para acceder a los servicios de salud. Muchos ciudadanos venezolanos refugiados y migrantes mencionaron que, a la hora de ser atendidos, en algunos casos el personal médico se negó a brindarles servicios, o mostró actitudes xenófobas o discriminatorias por su nacionalidad (OPS, 2022). De acuerdo con *Latinobarómetro*, en 2020, más de la mitad (53 %) de los peruanos estaban en desacuerdo con que los venezolanos tuvieran el mismo acceso a salud, educación y vivienda que la población local (citado en *Cruces et al., 2023*). *Latinobarómetro* resaltó el ejemplo de mujeres gestantes venezolanas que experimentaron prejuicios o insultos por parte del personal de salud, lo que puede disuadir a este segmento de la población de asistir a controles prenatales.



c. Acciones del Gobierno para la promoción de la salud

El Gobierno nacional ha realizado adaptaciones al sistema para fomentar el aseguramiento, fortaleciendo el SIS y otros programas o instrumentos de política pública. Para garantizar la atención de las niñas y niños menores de 5 años y de las mujeres gestantes hasta 42 días después del parto, el MINSa cuenta con reglas flexibles de afiliación. Los menores de 5 años pueden afiliarse al sistema con su acta de nacimiento; y las mujeres gestantes, con un certificado médico que acredita el tiempo de gestación y la fecha probable de parto⁸⁷. Asimismo, durante la pandemia por el covid-19, el país amplió el alcance del SIS para Todos hasta el 31 de diciembre de 2024, lo que permitió –entre otros puntos– cubrir la atención en camas de las unidades de cuidados intensivos (UCI). Además, la pandemia supuso un avance para la afiliación de refugiados y migrantes venezolanos con necesidades especiales de atención en salud –grupos vulnerables, como gestantes y menores de 5 años– que estaban en situación migratoria irregular. El MINSa permitió la afiliación temporal a personas extranjeras con diagnóstico o sospecha de covid-19 que presentaran un CE, pasaporte, PTP, carné de solicitante de refugio u otro documento de identidad⁸⁸. Adicionalmente, expidió disposiciones para extender la cobertura de afiliación al régimen subsidiado⁸⁹.

El Perú avanzó también hacia la inclusión de quienes necesitaban atención especializada, como refugiados y migrantes con enfermedades crónicas. El Decreto Supremo 002-2020⁹⁰ desarrolló la definición de *vulnerabilidad sanitaria*⁹¹ y priorizó a las poblaciones que viven con VIH-sida o con diagnóstico de tuberculosis, así como a las que están en situación de discapacidad severa. Asimismo, urgió al MINSa y al SIS a establecer procedimientos de afiliación, garantizar la continuidad de la atención y establecer mecanismos para optimizar el financiamiento de servicios.

La medida se implementó de la mano del CE por vulnerabilidad, que permitió –de manera excepcional por un año– acceder a la calidad migratoria especial de residente a las personas con afectación grave de salud por enfermedad, accidente o discapacidad severa. Esta categoría también incluye a las víctimas de trata o tráfico de personas, de violencia familiar o sexual, a las niñas, niños y adolescentes no acompañados, y a las mujeres embarazadas en alto riesgo. La ENPOVE 2022 evidencia que, del total de personas venezolanas con CE (34 %), el 0,7 % accedieron a este documento por vulnerabilidad.

87. La Ley 30061, de 2013, también autoriza la inscripción en el SIS de todos los estudiantes –sin importar su nacionalidad– que no cuenten con seguro de salud, estén matriculados en instituciones públicas y participen en el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma del MIDIS. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-solicita-al-sis-concretar-la-afiliacion-de-todos-los-estudiantes-beneficiarios-de-qali-warma/>

88. Decreto Legislativo 1466 (2020), que ya no está vigente.

89. Decreto 1164.

90. Decreto Supremo 02-2020. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/514592/decreto-supremo-002-2020-SA.PDF?v=1581003003>

91. La vulnerabilidad sanitaria se entiende como la situación –asociada a una condición de salud– que denota desventaja especialmente grave en el nivel económico, social, entre otros. Esta situación limita la capacidad de la persona para desarrollarse, resistir o sobreponerse ante una enfermedad, o la pone en riesgo de enfermar o morir, y requiere que el Estado realice un mayor esfuerzo para facilitar su participación en igualdad de oportunidades en la vida nacional y acceder a mejores condiciones de vida.

Por su parte, la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública (DGIESP) del MINSA implementa programas de promoción y prevención en salud que se aplican a toda la población en el territorio peruano, sin importar su nacionalidad ni estatus migratorio. Los servicios de los que dispone son gratuitos para toda la población, afiliada o no al SIS, e incluyen vacunación⁹², controles prenatales, intervenciones en salud sexual y reproductiva, tratamiento de la anemia e inmunización contra el covid-19, que alcanzó a cubrir al 77,1 % de la población venezolana⁹³.

Una población con mejor salud tiene mayores índices de bienestar y, además, puede acceder a mayores oportunidades educativas y de empleo que le permitan –independientemente de su nacionalidad o condición migratoria– aportar su máximo potencial a la sociedad y la economía del Perú.

92. Todas las vacunas del cronograma nacional, incluyendo la vacuna contra el virus del papiloma humano –dirigida a niñas de 9 a 13 años– y vacunas contra el covid-19.

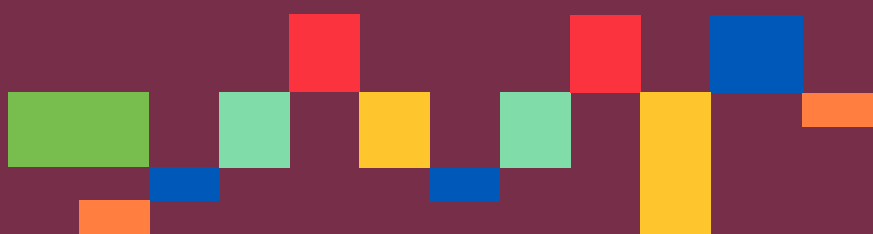
93. ENPOVE 2022 (INEI, 2022a).



**La inclusión de
personas venezolanas en el
Perú impulsa un destino
de crecimiento**

Educación para la niñez refugiada y migrante

8





Para 2022, la educación en el Perú mostraba avances en cobertura, pero continuaba con brechas en términos de inversión, calidad y equidad educativa. A nivel nacional, de acuerdo con la ENAHO⁹⁴, las tasas netas de matrícula eran del 98 % en primaria y del 80,3 % en secundaria. Sin embargo, la calidad educativa se mantiene como un desafío, ya que, en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA por sus siglas en inglés) de la OCDE, la medida promedio disminuyó respecto al 2018 (MINEDU, 2023b), ubicándose cerca del tercio inferior en las posiciones del total de 81 países (OCDE, 2023a). En 2022, la tasa de atraso escolar –predominantemente masculina– mejoró respecto al 2018; en primaria fue de 2,3 %, frente a un 4,4 %; y en secundaria, de 6,1 %, frente a un 7,5 % (MINEDU, 2022b). Se observa la misma tendencia en el caso de la deserción escolar acumulada hacia el 2021, que alcanzó 8,7 % en educación básica y 4,9 % en secundaria. En 2022, el gasto en educación representó el 16 % del gasto público total en el Perú, y ha venido aumentando año a año.

El Gobierno del Perú ha realizado importantes esfuerzos para incluir a los estudiantes venezolanos, aunque la llegada de un gran número de nuevos alumnos ha generado un choque inicial. Los NNA en edad escolar –3 a 17 años– constituyen casi el 25 % de la población total venezolana en el Perú⁹⁵. Recibir a un estimado de 382 000⁹⁶ potenciales nuevos estudiantes ha generado presiones para un sistema educativo que ya presentaba brechas y rezagos. Además, la llegada de las personas refugiadas y migrantes le ha planteado al sistema una serie de retos, entre los cuales destacan la necesidad de adaptar la oferta educativa tomando en cuenta las características de la nueva población, de impedir que en las escuelas se discrimine a los NNA venezolanos y de lograr que las instancias responsables mantengan la rigurosidad en el cumplimiento de las normativas de matrícula.

a. Caracterización de la situación educativa de los refugiados y migrantes venezolanos

El Decreto Legislativo de Migraciones garantiza el derecho a la educación de las personas refugiadas y migrantes, sin importar su estatus migratorio. La Resolución Ministerial 665 del 2018 establece la acreditación de los datos personales del estudiante a través del DNI, el pasaporte, la partida de nacimiento o cualquier otro documento de identidad reconocido por las autoridades competentes, y determina que la falta de documentos no es impedimento para la matrícula⁹⁷.

94. Informe técnico anual del INEI de 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022. Datos elaborados a partir de la ENAHO del INEI para los trimestres móviles de octubre, noviembre y diciembre de los cinco años mencionados.

95. Triangulación sobre la base de la caracterización de ENPOVE 2022 y los estimativos de población del GTRM (2023). En ENPOVE 2022, los NNA en edad escolar representan 24,8 % de la población total de refugiados y migrantes de Venezuela en el Perú. Las cifras del GTRM muestran que, en junio de 2023, había 1 542 004 refugiados y migrantes venezolanos. El 24,8 % de NNA venezolanos en edad escolar equivaldría a aproximadamente 382 000.

96. Triangulación sobre la base de la caracterización de ENPOVE 2022 y los estimativos de población del GTRM (2023).

97. Norma que Regula la Matrícula Escolar y el Traslado en las Instituciones Educativas y Programas de Educación Básica, aprobada mediante Resolución Ministerial 665-2018-MINEDU, de diciembre de 2018. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/223235-665-2018-minedu>

La tasa de asistencia a la escuela de los NNA refugiados y migrantes en edad escolar subió de 38 % en 2018 a 65 % en 2022, pero aún es menor comparada con la sus pares peruanos, que tienen una tasa de asistencia de 95 %. En 2023, del total de la matrícula estudiantil peruana en educación básica regular (EBR), educación básica especial (EBE) y educación básica alternativa (EBA), 140 680 estudiantes eran venezolanos, lo que equivale al 1,64 % de la matrícula total nacional en estas modalidades. En educación básica –EBR y EBE– se matricularon 138 537 estudiantes venezolanos, esto es, 1,65 % de la matrícula nacional en esas modalidades. Por sexo, en 2023, 53,2 % del grupo de estudiantes venezolanos en educación básica eran mujeres; y 46,8 %, hombres (MINEDU, 2024).

Muchos estudiantes venezolanos presentan atraso escolar y debilidades de aprendizaje⁹⁸. Entre 2016 y 2022, el atraso escolar de los estudiantes refugiados y migrantes aumentó de 2,7 % a 4,6 %, frente a una reducción de 3 puntos porcentuales para los estudiantes peruanos⁹⁹. A esto se suman las debilidades del sistema escolar en el país de origen. En Venezuela, en 2019-2020, las tasas de atraso escolar para el rango de 7 a 11 años eran de 33 % para hombres y 34 % para mujeres, y aumentaban para el rango de 12 a 17 años: 40 % hombres y 37 % mujeres (Universidad Católica Andrés Bello, 2022). Existen situaciones adicionales que afectan las trayectorias educativas de refugiados y migrantes, como la pérdida del año escolar a raíz del viaje, que impacta en el proceso de reinserción escolar.

La pandemia pudo haber contribuido a incrementar los niveles de atraso escolar, dado que una porción significativa de estudiantes venezolanos careció de los recursos físicos necesarios para acceder a los contenidos educativos de manera remota (Naciones Unidas Perú, 2020). La ENPOVE 2022 indica que 39 % de los estudiantes que accedieron al programa Aprendo en Casa enfrentaron problemas de conexión a internet, 17 % carecían de suficientes equipos para todos los niños –computadora, *laptop*, celular, etcétera–, 13 % tenían un plan de datos limitado y no pudieron comprar más, y en 7 % de los casos, era complicado para el estudiante o sus padres acceder a una plataforma virtual.

En las tasas de asistencia y atraso escolar, existen diferencias de género que favorecen a las niñas. Las niñas venezolanas presentan mayor asistencia a la escuela que sus pares varones, y la diferencia es más grande entre los 6 y los 11 años. Adicionalmente, las niñas venezolanas muestran menores índices de atraso escolar que sus compatriotas varones, y los refugiados y migrantes de ambos sexos registran mayores tasas de atraso respecto a sus pares peruanos.

98. Norma que Regula la Matrícula Escolar y el Traslado en las Instituciones Educativas y Programas de Educación Básica, aprobada mediante Resolución Ministerial 665-2018-MINEDU, de diciembre de 2018. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/223235-665-2018-minedu>

99. El atraso escolar para peruanos pasó de 6,9 % en 2016 a 3,9 % en 2022 (MINEDU, 2022a).

Pese al aumento en la matrícula de estudiantes venezolanos, persiste un significativo número de NNA que no tiene acceso a la educación en el Perú. Una estimación con datos de la ENPOVE 2022 y del GTRM (2023) indicaría que unos 67 000 NNA refugiados y migrantes no están siendo atendidos¹⁰⁰.

Durante los últimos cuatro años, se ha triplicado la matrícula de refugiados y migrantes en la EBA¹⁰¹, hasta llegar a 2143 estudiantes venezolanos en 2023. Sin embargo, los niveles de matrícula aún son bajos (Encuesta IFC 2021 y ENAHO 2022). En 2022, la EBA atendió en total a 188 613 estudiantes venezolanos, 2 % del total de la matrícula en el país (MINEDU, 2023a). Dada la demanda potencial para esta modalidad, al Estado podría interesarle difundir esta oferta y sus beneficios para los refugiados y migrantes con educación básica inconclusa.

b. Barreras para el acceso

Las principales barreras que enfrentan los refugiados y migrantes para acceder a la educación son lograr matricularse, permanecer en la escuela, y superar problemas socioeconómicos y familiares. El análisis conjunto de necesidades en educación del GTRM (2023) indica que elementos como la falta de vacantes en centros educativos cercanos al domicilio, los gastos adicionales de la escolarización –útiles, uniformes, etcétera–, y los problemas de documentación o de inclusión complican la continuidad educativa de los refugiados y migrantes en el Perú (GTRM 2022).

La desinformación acerca del sistema educativo, sus plazos y requisitos, es una de las principales barreras para el acceso a la educación de refugiados y migrantes. El desconocimiento del proceso determina que algunas familias no inicien el trámite. Además, el sistema de matrícula presenta limitaciones para publicar la disponibilidad de vacantes por grado y escuela a nivel nacional¹⁰². Al no contar con información a la que puedan acceder fácilmente, las familias se ven obligadas a hacer las averiguaciones escuela por escuela, proceso desgastante que requiere recursos de tiempo y dinero –para el transporte, por ejemplo– de los que carecen muchas familias refugiadas y migrantes.

100. Triangulación sobre la base de datos de ENPOVE 2022 y GTRM (2023). El GTRM indica que, en junio de 2023, en el Perú había 1 542 004 refugiados y migrantes de Venezuela. La caracterización de ENPOVE 2022 indica que un 24,8 % de la población venezolana tiene entre 3 y 17 años. A partir de la estimación poblacional del GTRM, se estimó que los NNA de ese rango de edad son aproximadamente 382 000. ENPOVE 2022 indicó, además, que un 19,5 % de los NNA en edad escolar –aproximadamente 74 500, usando las proyecciones mencionadas– no podían acreditar ningún nivel educativo ni en Venezuela ni en el Perú; es decir, nunca habían accedido a la escuela. De estos NNA, un 10 % se matriculó en 2021, según ENPOVE 2022, con lo cual quedarían fuera del sistema unos 67 000 NNA en edad escolar.

101. La EBA representa la oferta de educación para jóvenes y adultos –de 14 años o más– que buscan concluir sus estudios y, por normativa, no pueden inscribirse en la EBR (MINEDU, 2024).

102. Pese a los avances con la creación del portal Identicole.

La ausencia de programas de sensibilización de las autoridades escolares sobre la situación de los refugiados y migrantes, y de las políticas de acceso educativo, constituyen otra barrera. Hay funcionarios que desconocen la política de acceso a la educación sin importar la calidad migratoria del alumno o de su familia, o utilizan facultades discrecionales para solicitar documentación adicional. Los refugiados y migrantes, al desconocer el sistema educativo, pueden verse más afectados que los peruanos (GTRM, 2021). Pese a que los procesos de matrícula visibilizan las rutas e indicaciones para incorporar a estudiantes extranjeros¹⁰³, su ejecución depende de cada equipo directivo, con lo cual el proceso se vuelve heterogéneo (Connectas, 2022).

Las dificultades para la permanencia en el sistema educativo también constituyen serias barreras. La tasa de interrupción de los estudios de alumnos venezolanos matriculados en escuelas públicas para el periodo 2021-2022 ascendió a 18,1 %, lo que equivale a 19 706 estudiantes. Según el GTRM (2023), 39 % de los informantes clave del análisis de necesidades para refugiados y migrantes consideraban que la interrupción de los estudios y el abandono escolar eran hechos “frecuentes” o “muy frecuentes”. La interrupción de los estudios se debía, principalmente, a constantes cambios de domicilio, dificultades para asumir los costos económicos de la educación –útiles, internet y equipamiento, movilidad–, la excesiva distancia entre la casa y la escuela, o el hecho de que algunos estudiantes se vieran obligados a asumir labores de cuidado de sus familiares o empezaran a trabajar. El *bullying* y la discriminación fueron también identificados como causas importantes (GTRM, 2023).

A pesar de los lineamientos y las normativas que fomentan la educación inclusiva, no existe oferta educativa que atienda los requerimientos específicos de refugiados y migrantes, quienes enfrentan realidades complejas en su proceso de adaptación. Un ejemplo de estrategias de respuesta frente al atraso escolar podría incluir el aceleramiento de aprendizajes, la flexibilización de horarios y modalidades de atención, entre otras. Este tipo de modelos son ofrecidos en otros países de acogida, como Ecuador y Colombia. Mientras que este último país cuenta con más de 50 modelos, en el Perú solo existen modelos flexibles para estudiantes de secundaria en zonas rurales (ECW, Plan Internacional y GRE-LAC, 2022).

La permanencia y adaptación al sistema educativo depende también de factores socioculturales como la no discriminación y la no violencia escolar. La discriminación –sufrida durante el viaje, a la llegada y en el proceso de asentamiento– influye en la experiencia educativa de los NNA y en sus posibilidades de aprendizaje, y puede determinar la permanencia o deserción escolar (UNICEF, 2021). La tercera parte de los refugiados y migrantes venezolanos en el Perú ha experimentado discriminación, principalmente por su nacionalidad, y 13 % de estas personas tenían en ese momento entre 5 y 17 años. Para este grupo de NNA, el principal lugar de discriminación fue el centro educativo (45,5 %) ¹⁰⁴. Save the Children, por su parte, indica que 1 de cada 10 niños refugiados y migrantes declaró haber sufrido discriminación por parte de los administradores de las escuelas, lo que les impidió matricularse (Save the Children y Equilibrium, 2022).

103. Instructivo con disposiciones específicas para cada tipo de proceso de matrícula para el año escolar 2023.

104. Análisis de microdatos de ENPOVE 2022.

c. La respuesta del Gobierno del Perú para apoyar para apoyar la EBR de refugiados y migrantes

El Gobierno peruano ha diseñado e implementado políticas, normativas y programas para fomentar el acceso y la inclusión en el sistema educativo, así como para prevenir la discriminación; estas medidas comprenden también a las personas refugiadas y migrantes. En 2020, se aprobó la normativa que especifica la obligación de los directores de instituciones educativas de garantizar el proceso de matrícula con enfoque inclusivo e intercultural¹⁰⁵. La norma recalca que todo acto de discriminación que impida la matrícula está prohibido y será sancionado¹⁰⁶. En 2020 y 2021, como respuesta a la pandemia del covid-19, se implementó una plataforma virtual nacional de solicitud de vacantes¹⁰⁷, que contó con el apoyo de la cooperación internacional para difundir la medida entre refugiados y migrantes.

Como parte de su estrategia de respuesta, el MINEDU también ha adelantado esfuerzos para centralizar la información sobre vacantes. En 2022¹⁰⁸, habilitó un formulario para que las familias nacionales y extranjeras acudieran a las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) para solicitar asistencia en la búsqueda. Asimismo, se constituyó el portal Identicole¹⁰⁹, que pone a disposición del público información sobre vacantes en los distintos colegios del país. Este es un ejemplo de la manera en que tanto los refugiados y migrantes como los peruanos se ven favorecidos con las herramientas de información, mejora de sistemas y atención al ciudadano.

El Perú también ha impulsado estrategias para promover la igualdad, la no discriminación y la prevención de la violencia en las escuelas. En 2020, los *Lineamientos de tutoría y orientación educativa para la educación básica* establecieron orientaciones para implementar acciones de promoción del bienestar socioemocional, incluyendo medidas preventivas de situaciones de riesgo. En 2021, se modificó la Ley General de Educación¹¹⁰ para ampliar el abordaje de la inclusión y atención a la diversidad, y desarrollar recursos pedagógicos consecuentes con este enfoque. Adicionalmente, en 2022 se publicaron los *Lineamientos para el desarrollo del bienestar socioemocional de los estudiantes de instituciones educativas (IIEE) de educación básica y técnico-productiva*¹¹¹. En este documento, la “inclusión y atención a la diversidad” es un eje central de trabajo que busca que las IIEE brinden educación de calidad y en igualdad de condiciones, sin importar la nacionalidad ni las características formativas de los estudiantes.

105. Resolución Ministerial 447-2020-MINEDU, Norma sobre el Proceso de Matrícula en la Educación Básica.

106. Ayuda memoria de la Dirección General de Calidad Escolar del MINEDU, mayo de 2023.

107. Esta estrategia utilizó la experiencia previa de la metodología y las herramientas de ampliación de vacantes desarrolladas por el programa Lima Aprende.

108. Información proporcionada por la Dirección General de Gestión de la Calidad Escolar en reunión de junio de 2023.

109. <https://identicole.minedu.gob.pe>.

110. Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley 28044, Ley General de Educación, aprobado por Decreto Supremo 011-2012-ED.

111. Decreto Supremo 013-2022-MINEDU.

En 2022, el SíseVe –aplicación virtual en la que cualquier persona puede reportar hechos de violencia escolar para que sean resueltos por las IIEE y reciban el seguimiento de instancias descentralizadas de educación¹¹²– fue modificado para permitir el registro de población extranjera¹¹³, medida que contribuye a mejorar los diagnósticos sobre violencia escolar y discriminación. Por otra parte, en 2021 y 2022, el MINEDU desarrolló y compartió en redes sociales el *podcast Somos diversidad*, con ocho episodios que abordan la movilidad humana, la interculturalidad y la convivencia democrática. En 2022, como parte de la oferta formativa a docentes de EBR, se creó el curso gratuito Educación Inclusiva para Atender la Diversidad en el Aula.

112. En 2022, en SíseVe se reportaron 12 055 casos, 63 % de los cuales corresponden a episodios de violencia entre estudiantes; y 37 %, del personal de las IIEE contra escolares. A nivel nacional, los casos se distribuyen así: 43 % violencia física, 37 % violencia psicológica y 20 % violencia sexual. Aunque no se cuente con desagregación por nacionalidad, estas cifras son igualmente preocupantes y evidencian la necesidad de priorizar la prevención de la violencia de todo nivel en las escuelas.

113. Antes de esta modificación, SíseVe solo permitía el registro de casos con el código de ubicación geográfica de los DNI peruanos.

Perspectiva de género en la movilidad humana

9





Hay un poco más de 545 000 mujeres, que representan el 50,6 % del total de la población refugiada y migrante venezolana en el Perú. Es necesario entender cómo las experiencias diferenciadas de las mujeres –en comparación con las de los hombres– pueden generar barreras más profundas para alcanzar el bienestar y la integración, y pueden ponerlas en situaciones de mayor riesgo. El enfoque de género e interseccionalidad en el contexto de movilidad enmarcado en la PNM del Perú permite analizar el proceso de movilidad de hombres y mujeres desde consideraciones como sexo, identidad de género y orientación sexual, que influyen tanto en las causas como en las consecuencias de cada etapa de la experiencia de movilidad.

a. Características de los hogares

Según la ENPOVE 2022, del total de hogares liderados por personas refugiadas y migrantes, 35 % identifican a una mujer como la jefa. De estas mujeres jefas de hogar, 60 % carecen de una pareja generadora de ingresos, por lo que la carga económica recae únicamente en ellas. La responsabilidad aumenta cuando hay niñas y niños de 0 a 12 años¹¹⁴, porque, debido a los roles de género, las mujeres asumen su cuidado, y dedican más tiempo que el resto de los familiares a actividades de trabajo doméstico no remunerado (Defensoría del Pueblo y UNFPA, 2021).

En cuanto a las características de los hogares, aquellos que son liderados por mujeres son más vulnerables a la inseguridad alimentaria. Estos hogares presentan mayor vulnerabilidad frente a la inseguridad alimentaria severa (11 %) que los liderados por varones (7,5 %)¹¹⁵. Además, 61 % de las mujeres jefas de hogar declararon que algún miembro de la familia tuvo que saltarse una comida, reducir su consumo de alimentos o dejar de comer por un día.

b. Acceso a servicios públicos de salud

Las mujeres refugiadas y migrantes que cuentan con un seguro de salud se afilian principalmente al SIS subsidiado o semicontributivo (21,9 %), frente al 18 % de los hombres. Las mujeres gestantes tienen prioridad de acceso al SIS (SIS Temporal) aun si no cuentan con CE, lo que explica parcialmente la mayor afiliación.

La población refugiada y migrante se expone a mayores riesgos en salud sexual y reproductiva (OPS, 2021). Las mujeres que se desplazan de un país a otro son más vulnerables que sus pares hombres frente a situaciones de violencia de género y sexual, enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados o adolescentes, abortos inseguros, morbilidad materna extrema y mortalidad materna. Por otra parte, el uso de métodos anticonceptivos¹¹⁶ modernos entre las mujeres refugiadas y migrantes aumentó de 21 % en 2018 a 43 % en 2022, aunque aún es menor comparado con la situación de sus pares peruanas (56,6 %)¹¹⁷.

114. Según la ENPOVE, el número de hogares de refugiados o migrantes venezolanos con NNA se han incrementado de 33,5 % en 2018 a 58,7 % en 2022.

115. Elaboración propia del dato a partir de la ENPOVE 2022, aplicando la técnica metodológica de la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES por sus siglas en inglés), una herramienta de medición del acceso a los alimentos –en términos de cantidad y calidad– diseñada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés). Mediante ocho preguntas, la escala recoge la situación de inseguridad alimentaria de los hogares y proporciona una medición de su gravedad (DANE, 2023).

116. Se consideran los métodos hormonales, de barrera, dispositivo intrauterino, o definitivo.

117. Mujeres de 15 a más años que, frente a la pregunta de ENPOVE 2022, respondieron que ellas o su pareja habían tenido acceso a métodos anticonceptivos.

La mayoría de las mujeres gestantes venezolanas encuestadas por la OPS declararon que habían accedido de forma automática al registro del SIS. El acceso a los servicios de salud materna se llevó a cabo en postas de salud y hospitales, e incluyó los controles prenatales mensuales con ecografías, además de la entrega de suplementos vitamínicos, como sulfato ferroso o ácido fólico. En caso de embarazo riesgoso o programación de parto, las mujeres fueron derivadas a hospitales o centros materno-perinatales.

c. Acceso a la educación

En promedio, las niñas venezolanas superan la tasa de asistencia a la escuela de sus pares varones por 7 puntos, brecha que se ha reducido un punto respecto a 2018. Al analizar por grupos de edad, las diferencias a favor de las mujeres se observan fundamentalmente entre las niñas de 6 a 11 años. El 4,6 % de los niños no asistieron a la escuela por estar trabajando o ayudando a la familia en el trabajo; esta puede ser una de las razones que expliquen algunas de las brechas de acceso.

Del total de adolescentes y jóvenes refugiados y migrantes de 15 a 29 años¹¹⁸, 46,9 % son nini; es decir, no cuentan con un trabajo ni están matriculados en la escuela. En esta población nini, las tasas son aproximadamente tres veces más altas para las mujeres que para los hombres. Los embarazos y la maternidad a temprana edad –que tienen una tasa del 13 %– acentúan la condición de pobreza de las adolescentes refugiadas y migrantes venezolanas (Plan International, 2021), y constituyen un factor probable para explicar la alta frecuencia de mujeres nini. Esta situación afecta la continuidad de los procesos educativos de estas adolescentes y jóvenes, incrementa la tendencia a que deserten de la escuela y representa una mayor condición de vulnerabilidad frente al trabajo infantil; asimismo, determina que sean más propensas a sufrir enfermedades y verse involucradas en hechos de violencia.

d. Acceso al mercado laboral

La brecha de género para acceder al mercado laboral sigue siendo notoria. La participación de las mujeres refugiadas y migrantes en la PEA, sea trabajando o buscando empleo (72 %), es menor que la de sus pares varones (93 %). En cuanto a la tasa de ocupación, la brecha entre hombres y mujeres se ha incrementado de 17 % a 22 % en 2022, aunque ha disminuido para ambos sexos respecto a 2018. Entre 2018 y 2022, la ocupación de los hombres refugiados y migrantes bajó de 94 % a 88 %, mientras para las mujeres cayó de 77 % a 66 %. Las mujeres que viven en pareja o tienen niños presentan tasas de ocupación 6 puntos menores que el promedio, en contraste con el 80 % de ocupación de quienes viven en hogares sin NNA. La tasa de ocupación de los hombres, que está por encima del 90 %, no se ve afectada por la composición del hogar.

¹¹⁸ El análisis de los nini se centra en la población de 15 a 29 años, siguiendo la definición usual del INEI.

Existe una brecha de género salarial que persiste por características de la productividad laboral, pues aun cuando las mujeres refugiadas y migrantes consigan los mismos empleos que sus pares varones, estos son puestos en los que se paga más a los hombres. Los datos de la ENPOVE 2022 revelan que las mujeres venezolanas trabajan en promedio 49 horas semanales –9 horas menos que los hombres–, además de que sus ingresos mensuales son 24 % menores que los de ellos. Este fenómeno puede atribuirse –en parte– a responsabilidades familiares, pero también a que, en el tipo de empleos a los que pueden acceder estas mujeres, les pagan más a los hombres, un patrón respaldado por investigaciones recientes aplicadas a la población local en el Perú (Vacarro *et al.*, 2022; Del Pozo, 2017).

e. Discriminación

La percepción de discriminación sobre la base de nacionalidad es más alta entre mujeres venezolanas que entre hombres, según las ENPOVE 2018 y 2022. Desde su llegada al Perú, 31 % de las mujeres se han sentido discriminadas por su nacionalidad frente al 28 % de los hombres. Esta percepción se ha reducido ligeramente desde 2018, cuando los datos eran 37 % y 31 %, respectivamente¹¹⁹.

En cuanto a la percepción de discriminación por orientación sexual o identidades de género diversas, un estudio reciente de 2023 –realizado por la OIM– reporta que 45 % de las personas LGTBQ+ entrevistadas refieren haber sido discriminadas tanto por ser refugiadas o migrantes como por su orientación sexual o identidad de género. En el caso de las personas *trans*, la discriminación se incrementó al 79 %; de ese total, 46 % de las personas refirieron conocer de cerca casos de violencia psicológica contra compatriotas venezolanos LGTBQ+; 44 %, de violencia física; y 29 %, de violencia sexual. En algunas de estas situaciones, se identificaron casos de trata de personas o explotación, incluso contra NNA. El *Análisis conjunto de necesidades 2023* (GTRM, 2022) destaca que las personas del colectivo LGTBQ+ enfrentan prejuicios y estigmas que les obstaculizan el acceso a vivienda, servicios de salud adecuados y protección frente a la violencia de género.

f. Acceso a protección frente a la violencia de género

La violencia física contra las mujeres refugiadas y migrantes se ha incrementado durante los últimos años. Según la ENPOVE, la incidencia de casos de violencia física aumentó de 9,5 % en 2018 a 15,3 % en 2022. En cuanto al perpetrador, el cónyuge o pareja representó 41,4 % de los casos, seguido de agresores desconocidos (40,8 %) y de violencia en el ámbito laboral (11,6 %).

119. En este punto, es importante anotar la diferencia entre las preguntas incluidas en la ENPOVE de cada año. En la de 2018, la pregunta se orientaba directamente a averiguar si el encuestado se sintió discriminado por ser venezolano. En la de 2022, la primera pregunta es más general y, en caso de que la persona encuestada reporte haber percibido discriminación, se la interroga acerca de los motivos. Los datos registran el porcentaje de personas que reportan haberse sentido discriminadas debido a su nacionalidad, raza o forma de hablar.

Además, según Plan Internacional (2022), 70 % de las mujeres refugiadas y migrantes en el Perú identifican a la pareja o expareja como el principal agresor en casos de violencia basada en género (VBG). Este dato resulta alarmante, dado que los altos niveles de hacinamiento entre la población venezolana pueden incrementar el riesgo de que se produzca VBG.

Los casos de violencia contra la mujer o los integrantes del grupo familiar entre las personas refugiadas y migrantes se han incrementado durante los últimos 5 años. De acuerdo con el Programa Nacional Aurora, del MIMP, mientras que en 2019 se atendieron 1553 casos de población venezolana en los Centros de Emergencia Mujer (CEM)¹²⁰, en 2023 fueron 2492¹²¹. De las personas que declararon conocer casos de violencia física, 65,1 % reportaron que las víctimas acudieron en primer lugar a la comisaría, y luego al CEM (8,5 %).

Los casos de violencia sexual contra mujeres extranjeras atendidos en los CEM, a nivel nacional, se han duplicado durante el periodo 2019-2022. En 2019 se atendieron 203 casos, mientras que, en 2022, 483; cabe resaltar que, en julio de 2023, ya se habían reportado 435 casos, según el portal estadístico del Programa Aurora¹²². Sin embargo, se debe tener en cuenta el subregistro en cuanto a data sobre situaciones de violencia, puesto que la información existente se refiere solo a las personas que decidieron denunciar.

En cuanto a tentativas de feminicidio, las mujeres refugiadas y migrantes han sido afectadas casi cuatro veces más que sus pares peruanas. Calculando el número de casos denunciados por cada 1000 mujeres en los CEM de las ciudades donde se aplicó la ENPOVE, y comparándolo con la población peruana de esas mismas localidades, se observa que las refugiadas y migrantes tienen una tasa de 3,6, en contraste con el 0,9 de sus pares peruanas. Este dato sugiere que están más expuestas a tentativas de feminicidio.

Para 2022, las mujeres venezolanas fueron casi seis veces más afectadas por la trata de personas que sus pares peruanas, y casi cinco veces más afectadas que sus pares de otras nacionalidades, según datos de la PNP. Además, para las mujeres, la trata de personas puede suponer el riesgo de explotación sexual.

El análisis de las brechas de género entre la población refugiada y migrante venezolana en el Perú revela la existencia de desafíos significativos que requieren atención prioritaria. Al analizar sus condiciones de vida, es esencial integrar un enfoque de género interseccional, reconociendo las brechas y desafíos particulares asociados con la identidad de género y la orientación sexual. Al abordar estas brechas, no solo se beneficiará a las personas refugiadas y migrantes, sino que también se promoverá el bienestar general de la comunidad local.

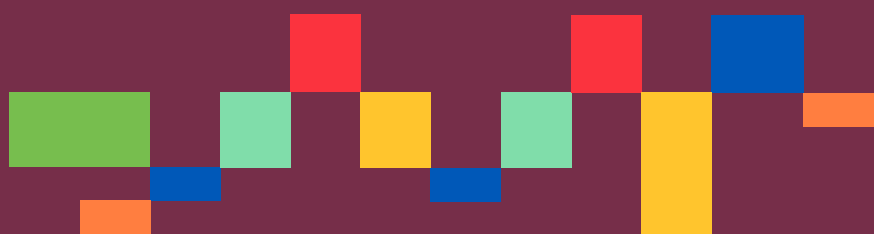
120. Los CEM son servicios públicos, especializados y gratuitos, que ofrece el MIMP a las víctimas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar. En los CEM se brinda orientación legal y –gracias a su articulación con otros servicios como centros de salud, PNP, juzgados de familia y fiscalías– apoyo psicológico y social. Asimismo, existe una modalidad de servicio CEM al interior de las comisarías. Cabe resaltar que la atención de los CEM está disponible para todas las mujeres, independientemente de su nacionalidad, condición migratoria o documento de identificación.

121. Portal estadístico del Programa Nacional Aurora. <https://portalestadistico.aurora.gob.pe/>

122. Si bien la data no es exclusiva para personas venezolanas, ellas constituyen el 86,4 % de la muestra, lo que permite inferir la gravedad de su situación.

Recomendaciones de política pública: construyendo un Perú más incluyente

10





El Gobierno peruano ha hecho grandes avances en el proceso de integrar a los refugiados y migrantes venezolanos, para lo cual ha fortalecido las políticas y programas relacionados con esta población. Este es un momento importante para continuar aplicando estas políticas integradoras, así como para reforzarlas y aumentar su número. De esta manera, se podrán seguir recolectando los réditos positivos de la movilidad humana y multiplicar las contribuciones de la población venezolana al Perú. Lograr este propósito requiere la aplicación de políticas que tomen en cuenta la situación actual de la población venezolana y que, además, incorporen una perspectiva centrada en el desarrollo a mediano y largo plazo. Con este propósito, el Gobierno del Perú puede generar las políticas y los programas necesarios para dar continuidad y ampliar las medidas implementadas hasta ahora, y generar nuevas cuando sea pertinente. A continuación, presentamos algunas recomendaciones en esta línea.

Pilar I. Recomendaciones transversales para la integración de refugiados y migrantes

Hay acciones que puede realizar el Estado peruano para fomentar la integración de refugiados y migrantes en el país, y alcanzar una inclusión de calidad –en diversos ámbitos de la vida– de la población venezolana en todos los sectores gubernamentales pertinentes. Estas acciones –centradas en el fortalecimiento de la gobernanza de la movilidad humana; en el acceso al territorio, a documentación y estancia regular en el país; en la gestión de información sobre movilidad humana, y en la reducción de la discriminación y la xenofobia– mejorarán sustancialmente la integración socioeconómica de la población refugiada y migrante.



Eje 1

Recomendaciones para fortalecer la gobernanza de la movilidad humana y del sistema de asilo

El Perú requiere políticas públicas de largo plazo, con un trabajo inmediato que apunte a materializar los beneficios potenciales de la movilidad humana venezolana y reduzca riesgos. Ante la llegada creciente de población venezolana al Perú, el desafío principal es institucionalizar y fortalecer las respuestas gubernamentales frente a los flujos mixtos constantes.

Recomendación 1

Fortalecer y actualizar los marcos normativos, así como la arquitectura institucional, de los diversos sectores que se articulan o complementan para proteger a las personas refugiadas y migrantes a través de la PNM y la MTIGM.



Por ejemplo, ampliar el abordaje de la actual PNM, así como de la MTIGM, a fin de que integren el enfoque de movilidad humana. De esta manera, tendrán una visión completa y diferenciada de los distintos tipos de población en movilidad humana, incluyendo aquella que está en tránsito.

Recomendación 2

Continuar fortaleciendo la coordinación interinstitucional del Estado peruano para crear y ejecutar políticas y programas con enfoque en movilidad humana.



Esto incluye tres acciones: (i) continuar fortaleciendo la comunicación y coordinación entre los poderes del Estado; (ii) seguir consolidando el liderazgo de la MTIGM, y fortalecer sus capacidades y herramientas de monitoreo, seguimiento y evaluación periódica de logros y obstáculos; y (iii) fortalecer las ODE, así como su participación en el subgrupo de mesas regionales de la MTIGM.

Recomendación 3

Continuar fortaleciendo la gestión de la información sobre refugiados y migrantes. Para ello, se incluirá y estandarizará la recolección de datos con enfoque de movilidad humana, tomando en cuenta la interoperabilidad para el intercambio de información, e incrementando las capacidades de recolección y análisis de información.



Esto significa (i) continuar estandarizando y reforzando el sistema de levantamiento de información de cada una de las entidades que atienden a la población refugiada y migrante; (ii) mejorar las capacidades tecnológicas de las entidades estatales; (iii) incorporar módulos sobre movilidad humana en los censos, encuestas y estudios nacionales; y (iv) reforzar los canales de información dirigidos a la población refugiada y migrante con el fin de que conozca los diversos servicios del Estado, así como sus derechos y deberes. También es importante priorizar el intercambio de datos y la interoperabilidad de sistemas de información entre el MRE y la SNM, así como con otras entidades del Estado.

Eje 2

Recomendaciones para el acceso al territorio, la protección internacional, la documentación y la regularización

El primer eslabón para la integración socioeconómica de los refugiados y migrantes es el estatus migratorio regular y el acceso a documentación. Para ello, es esencial contar con una reglamentación de acceso al territorio, protección internacional, y documentación y regularización adaptada a las dinámicas migratorias del momento, caracterizada por una visión a largo plazo.

Recomendación 4

Garantizar que todos los actores –sobre todo los del sector público– reconozcan la validez de la documentación emitida por la SNM y el MRE, por medio la adecuación de sus instrumentos normativos y de gestión en conformidad con lo establecido en la legislación nacional.



Es necesario hacer un mapeo de normativas y procedimientos que no estén actualizados con la documentación para refugiados y migrantes, para hacerlos inclusivos.

Recomendación 5

Renovar el enfoque sobre la gestión de nuevos ingresos, regularizar la situación de las personas que no alcanzaron a acceder al CPP y adoptar medidas para asegurar que quienes obtuvieron residencias especiales puedan optar por residencias estables.



Para ello, se puede considerar levantar el requerimiento de pasaporte, ampliar el periodo de reconocimiento de la validez de los pasaportes vencidos, reactivar la posibilidad de solicitar la visa humanitaria y brindar facilidades documentarias para la gestión de otro tipo de visas. Asimismo, se pueden implementar nuevos procesos de regularización adaptados a las condiciones socioeconómicas de la población, y establecer un mecanismo permanente que permita que quienes ingresaron recientemente en forma regular obtengan un permiso de permanencia o una calidad migratoria temporal. Finalmente, junto con las medidas de corto plazo, se debe considerar promover y brindar facilidades para el acceso a esquemas de residencia permanentes e incluso a la naturalización. Es imprescindible adecuar la normativa existente para que la residencia permanente y la naturalización sean accesibles tanto a personas con CMH, CMER y con residencia por convenios internacionales (refugiados).

Recomendación 6

Fortalecer la respuesta de protección del sistema de asilo por medio de la validación y verificación de los registros de solicitantes de asilo y una estrategia de rápido procesamiento.



Es importante llevar a cabo el proceso de validación y verificación de los registros de las personas solicitantes de asilo. En el Foro Mundial para los Refugiados –celebrado en diciembre de 2023–, el MRE se comprometió a realizar esta acción. También es importante establecer una estrategia que permita el rápido procesamiento de los casos que queden activos; es necesario tomar en cuenta, además, que el sistema de asilo seguirá sumando nuevas solicitudes. Finalmente, se necesita fortalecer los mecanismos para integrar a la población refugiada, considerando principios internacionales como la ayuda administrativa¹²³.

123. La *ayuda administrativa* se materializa cuando una persona reconocida como refugiada necesita ejercer un derecho y, para ello, requiere ayuda que, normalmente, solicitaría a las autoridades de su país de origen. Sin embargo, como en su caso es imposible que recurra a ellas, el Estado que ha reconocido el estatuto debe tomar las disposiciones necesarias para que sus propias autoridades –o una autoridad internacional– le brinden ese apoyo a la persona refugiada. En ese marco, las autoridades pueden proporcionarle al extranjero refugiado –o hacer que, bajo su vigilancia, se le proporcionen– los documentos o certificados que, en condiciones normales, le serían expedidos por sus autoridades nacionales o por conducto de estas. Los documentos o certificados así expedidos reemplazarán a los instrumentos oficiales entregados a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de estas, y harán fe salvo prueba en contrario.

Eje 3

Recomendaciones para fomentar la inclusión social, y mitigar la discriminación y la xenofobia

Dados los retos que surgen del flujo de refugiados y migrantes venezolanos, es importante informar continuamente a la población sobre la respuesta integral del Gobierno respecto a la llegada de estas personas, así como fomentar su inclusión social y rechazar toda forma de discriminación. Los mensajes deben transmitir respeto por la seguridad y el orden, y contener una profunda dimensión humana basada en una comprensión de por qué se movilizan masivamente las personas.

Recomendación 7

Continuar promoviendo la integración social, y reducir las manifestaciones xenófobas y los actos discriminatorios contra la población venezolana por medio de estrategias de sensibilización, de inclusión social y de cambio comportamental.



Es preciso continuar fortaleciendo la agenda para reducir la discriminación contra las personas extranjeras. Para ello, se debe incluir a un mayor número de actores del sector público y privado, especialmente a los que brindan servicios a personas refugiadas y migrantes. También se recomienda fortalecer y expandir el alcance de las campañas de concienciación dirigidas a promover la integración social de refugiados y migrantes, que incluyan un enfoque interseccional y de género.

Recomendación 8

Habilitar mecanismos que permitan el rastreo, el seguimiento y la atención de episodios de xenofobia y discriminación contra las personas refugiadas y migrantes por medio de la inclusión de un enfoque de movilidad humana de actores que ya trabajan en temas de discriminación e inclusión.



En el trabajo de la CONACOD se podría incluir el seguimiento a casos de discriminación debido a la nacionalidad de origen de la víctima, así como preparar y difundir un reporte de análisis sistemático que dé cuenta de la discriminación contra las personas refugiadas y migrantes en el país.

En el marco de implementación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030, el MIDIS –en conjunto con el MIMP– podría elaborar informes anuales sobre el estado situacional de la xenofobia y la discriminación contra las personas refugiadas y migrantes en el Perú. Asimismo, en la nueva Política Nacional de Derechos Humanos se podría incluir un plan de trabajo –con medidas concretas y multisectoriales– para hacer frente a la discriminación por país de nacimiento y situación migratoria.

Tabla 2. Recomendaciones transversales para la integración de refugiados y migrantes

Pilar I. Recomendaciones transversales para la integración de personas refugiadas y migrantes	
Eje 1. Recomendaciones para fortalecer la gobernanza de la movilidad humana y del sistema de asilo	1. Fortalecer y actualizar –mediante la PNM y la MTIGM– los marcos normativos y la arquitectura institucional de los diversos sectores que se articulan o complementan en la tarea de proteger a las personas refugiadas y migrantes.
	2. Continuar fortaleciendo la coordinación interinstitucional del Estado peruano para crear y ejecutar políticas y programas con enfoque en movilidad humana, por medio de la consolidación del liderazgo de la MTIGM.
	3. Seguir fortaleciendo la gestión de información sobre refugiados y migrantes. Al momento de recoger los datos, estandarizarlos tomando en cuenta el enfoque de movilidad humana y la interoperabilidad para el intercambio de información. Incrementar las capacidades tanto en la etapa de recolección como en la de análisis de la información.
Eje 2. Recomendaciones para el acceso al territorio, la protección internacional, la documentación y la regularización	4. Asegurar que todos los actores –sobre todo los del sector público– reconozcan la validez de la documentación emitida por la SNM y el MRE. Organizar campañas informativas y actualizar la normativa.
	5. Renovar el enfoque sobre la gestión de nuevos ingresos y la regularización de las personas que no alcanzaron a acceder al CPP. Adoptar medidas para asegurar que quienes accedieron a residencias especiales puedan optar por residencias estables.
	6. Fortalecer la respuesta protectora del sistema de asilo por medio de un proceso de validación y verificación de los registros de las personas que lo solicitan y una estrategia de procesamiento rápido.
Eje 3. Recomendaciones para fomentar la inclusión social, y mitigar la discriminación y la xenofobia	7. Continuar promoviendo la integración social. Reducir las manifestaciones xenófobas y los actos discriminatorios contra la población venezolana por medio de estrategias de sensibilización, inclusión social y cambio comportamental.
	8. Habilitar mecanismos que permitan el rastreo, el seguimiento y la atención de episodios de xenofobia y discriminación contra la población refugiada y migrante, mediante el trabajo de la CONACOD, el MIDIS y otras instituciones.

Fuente: Elaboración propia.

Pilar II. Recomendaciones sectoriales para reducir las brechas de acceso a servicios y mercados

El acceso a los servicios sociales y al mercado laboral es fundamental para garantizar que las personas refugiadas y migrantes ejerzan sus derechos, alcancen el bienestar y culminen su proceso de integración socioeconómica.



Eje 1

Recomendaciones para fomentar la inclusión de las personas refugiadas y migrantes en el piso nacional de protección social

Recomendación 9

Incrementar la inserción de la población venezolana en el Padrón General de Hogares, paso necesario para que puedan acceder al seguro de salud gratuito, a través de la flexibilización de requisitos para el empadronamiento en las ULE y el fortalecimiento de la metodología para la focalización de hogares.



Para ello, se recomienda permitir que las personas solicitantes de asilo de nacionalidad venezolana, que cuenten con documentación regular –por ejemplo, CPP–, se empadronen en las ULE con el fin de obtener la clasificación socioeconómica que les permita acceder a los programas sociales del SISFOH. También se debería revisar la metodología de focalización de hogares, incorporando un enfoque de movilidad humana que considere los atributos de las personas refugiadas y migrantes. Se recomienda fortalecer las capacidades de los empleados de las ULE de gobiernos locales encargados de identificar a los solicitantes, con el fin de evitar que cometan errores al recoger la información. Asimismo, es necesario promover que ellos comprendan mejor la situación de vulnerabilidad de las personas refugiadas y migrantes, así como realizar campañas informativas –dirigidas a la población refugiada y migrante– sobre el proceso de inscripción en el Padrón General de Hogares.

Eje 2

Recomendaciones para fomentar el acceso al mercado laboral de refugiados y migrantes

Mejorar la calidad de vida de la población venezolana y fomentar su contribución económica al Perú requiere un ajuste del sistema laboral con el fin de eliminar barreras a la formalidad y la inclusión de población extranjera. Se deben tratar los problemas de informalidad y precariedad de los trabajadores venezolanos y peruanos. Asimismo, es necesario incluir una perspectiva de movilidad humana para superar las barreras con las que se enfrentan las personas refugiadas y migrantes cuando buscan acceder a empleos acorde con su educación y habilidades.

Recomendación 10

Incrementar el seguimiento y la aplicación de las normas laborales y de seguridad social –especialmente en los empleos poco cualificados– por medio de mayor supervisión e incremento de las sanciones.



Esta es una medida que beneficia tanto a la población local como a la extranjera. Un paso clave consiste en mejorar la supervisión y exigir el cumplimiento de las regulaciones laborales en las ocupaciones elementales. Al mismo tiempo, se recomienda imponer sanciones más estrictas –como multas, cierre de negocios y acciones legales– a los empleadores que violen las regulaciones. También es importante brindar a los trabajadores información clara sobre sus derechos laborales, así como proporcionarles orientación clara y asistencia acerca de cómo denunciar violaciones de las normas de trabajo, incluyendo el hostigamiento laboral.

Recomendación 11

Acelerar el reconocimiento y la validación de títulos de estudios –para personas venezolanas en particular y extranjeras en general– por medio de la estandarización de procedimientos, el aceleramiento de procesos y la difusión de información.



Esta es una medida que beneficia tanto a la población local como a la refugiada y migrante. Para ello, se recomienda (i) fomentar la creación de productos financieros que permitan cubrir los costos de estos procesos, (ii) formalizar acuerdos para acelerar los procesos, (iii) estandarizar los costos y procedimientos entre las escuelas profesionales y SUNEDU, (iv) incrementar la capacidad de procesamiento de solicitudes y (v) difundir información sobre el proceso entre las personas refugiadas y migrantes. Dada la escasez de profesionales de la salud y de especialidades médicas en el Perú, sería especialmente interesante (i) facilitar el reconocimiento de los títulos de los profesionales refugiados y migrantes, y (ii) flexibilizar los requisitos¹²⁴ para que puedan ser contratados en el sistema público.

124. Esta medida se puede concretar mediante la aprobación del Proyecto de Ley 5749/2023-CR, que modifica la Ley 23330, Ley del Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (SERUMS). Esta normativa permitiría que la exigencia de haber realizado el SERUMS deje de ser un requisito para ocupar cargos médicos en entidades públicas, ingresar a programas de segunda especialización profesional, o recibir becas u otras ayudas estatales equivalentes para realizar estudios o perfeccionarse.

Recomendación 12

Propiciar el cierre de brechas de inclusión laboral de la población refugiada y migrante, fomentando que se inserte en empleos de acuerdo con sus habilidades y fortaleciendo los servicios de intermediación laboral con enfoque de género.



Para ello, se puede fortalecer la provisión de servicios de intermediación del MTPE buscando la inserción de trabajadores venezolanos en empleos formales, estableciendo la diferencia por territorio y área. Es importante tanto mejorar la efectividad de los programas de intermediación laboral para refugiados y migrantes venezolanos como apoyar a los trabajadores peruanos que tengan habilidades similares y que se vean afectados por la disminución de salarios o empleo. También se recomienda incrementar el acceso de las mujeres venezolanas a programas de cuidado infantil, con el fin de disminuir la brecha de su participación en la fuerza laboral.

Recomendación 13

Mejorar el marco legal para el empleo de refugiados y migrantes con el propósito de ajustarlo a las nuevas dinámicas de movilidad humana del Perú por medio de la revisión de normativas sobre contratación e impuestos relacionadas con trabajadores extranjeros.



Una solución potencial podría implicar eximir a las micro- y pequeñas empresas –en las que es más probable que los venezolanos encuentren empleo– del límite de 20 % de trabajadores extranjeros¹²⁵, e incluso ofrecer incentivos fiscales a los negocios que alcancen una cuota establecida de trabajadores venezolanos. También se podría considerar la exención o reducción de la tasa de impuesto fijo del 30 % para trabajadores extranjeros, que desincentiva su participación en el mercado laboral formal.

125. Decreto Legislativo 689, del 4 de noviembre de 1991.

Eje 3

Recomendaciones para fomentar la inclusión financiera

Los refugiados y migrantes venezolanos representan un mercado catalizador para la inclusión financiera en el Perú. Para concretar este potencial, es importante apalancar iniciativas con el fin de que las organizaciones financieras agilicen sus procesos y sistemas.

Recomendación 14

Incentivar el fortalecimiento operacional de las entidades financieras para proveer de servicios financieros a la población refugiada y migrante por medio de recursos, normativas y sensibilización.



Atender a la población venezolana genera una oportunidad de fortalecimiento organizacional. Para ello, es clave flexibilizar los sistemas de información internos de las entidades financieras, con el fin de que permitan el registro y la validación de los documentos de identidad de la población refugiada y migrante. También se recomienda ajustar la normativa interna para el análisis de riesgo, clave para el éxito de una estrategia comercial dirigida a la población refugiada y migrante. Para implementar estos modelos, es importante desarrollar campañas de *marketing* y estrategias de comunicación orientadas a los distintos segmentos, con el fin de hacerles llegar la oferta de valor diferenciada.

Eje 4

Recomendaciones para mejorar el acceso a los servicios de salud

Para que la población venezolana que vive en el Perú ejerza su derecho a la salud es necesario brindarle servicios de calidad y garantizar su acceso a estos. Una población en mejor estado de salud puede aprovechar más las oportunidades educativas y de empleo que se le presenten, y así aportar su máximo potencial a la sociedad y la economía.

Recomendación 15

Mejorar el acceso de las personas refugiadas y migrantes venezolanas al SIS, teniendo en cuenta la documentación con la que cuentan y su vulnerabilidad, por medio de la flexibilización de los requisitos de acceso y el fortalecimiento del acceso a la información.



Es importante permitir el acceso al SIS de las personas venezolanas solicitantes de asilo y que cuentan con PTP –por ejemplo, aquellas que no tienen residencia permanente, pero sí CPP–. También es necesario reducir las barreras de acceso a la calidad migratoria especial por vulnerabilidad –CE por vulnerabilidad–. Se recomienda expandir la medida de incorporar de manera temporal al SIS a grupos de personas en situación de vulnerabilidad que carecen de residencia permanente. Asimismo, es importante promover políticas públicas de comunicación e intercambio de información interinstitucional entre la SNM y el SIS para lograr que las personas extranjeras se afilien en forma directa y automática, y así asegurar su inserción en el sistema de salud peruano. Por último, resultará provechoso promover acciones de difusión sobre opciones y trámites de afiliación al SIS.

Recomendación 16

Mejorar el acceso a la atención médica tanto de la población venezolana como de la población local vulnerable que no cuente con ningún seguro de salud, por medio de la articulación con organizaciones que prestan servicios gratuitos y complementarios.



Se recomienda articular los servicios de las RIS con los de organizaciones que prestan servicios complementarios en salud, y analizar –en el nivel descentralizado– la posibilidad de realizar acciones conjuntas para la afiliación y atención integral en salud. También es importante generar y difundir un listado de todos los servicios y medicamentos gratuitos para personas que carecen de SIS, con base en las intervenciones estratégicas que realiza la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública del MINSU. Asimismo, es preciso mejorar la recolección de datos de salud de las personas refugiadas y migrantes, definiendo los perfiles epidemiológicos. Esto permitiría priorizar políticas públicas más eficaces para esta población.

Recomendación 17

Incluir un enfoque de género en las políticas y los programas de salud dirigidos tanto a las personas refugiadas y migrantes como a la población local, con énfasis en la salud sexual y reproductiva.



Se recomienda considerar a las mujeres refugiadas y migrantes –en especial a las adultas mayores– como población en mayor estado de vulnerabilidad. De esta manera, podrán acceder a otros programas de atención especializada sin necesidad de contar con los documentos que habitualmente se exigen, tal como se ha promovido en otros sectores, como educación y protección. A fin de garantizar el mayor acceso de esta población a los servicios de salud sexual y reproductiva, se recomienda difundir a qué servicios y medicamentos gratuitos pueden acceder las personas que no cuentan con SIS, con base en las intervenciones estratégicas de salud sexual y reproductiva que realiza la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública del MINSA.



Eje 5

Recomendaciones para mejorar el acceso a la educación

La inversión para que los NNA accedan al sistema educativo tiene réditos a corto, mediano y largo plazo, tanto en su propio bienestar y desarrollo como en el de sus familias. Adicionalmente, la educación sentará las bases para su futura inserción en el mercado laboral y su aporte a la economía local.

Recomendación 18

Fortalecer el acceso y la cobertura educativa para la población refugiada y migrante, identificando las barreras y brechas específicas que enfrenta, sensibilizando a funcionarios y asegurando que se implementen los lineamientos de inclusión.



Para ello, se recomienda determinar el número de NNA refugiados y migrantes que no están siendo atendidos por el sistema educativo. Sobre esta base, se deben ampliar las vacantes aplicando estrategias adecuadas a la situación específica de cada distrito, como, por ejemplo, habilitar aulas que no son utilizadas en el turno de la tarde. Asimismo, profundizar en el trabajo de sensibilización del personal de las escuelas, con el fin de que aplique los lineamientos de matrícula de manera objetiva, garantizando que no solicitará documentación innecesaria a las familias refugiadas y migrantes. Fomentar la inclusión de NNA refugiados y migrantes en las escuelas puede pasar por establecer protocolos de atención y mecanismos de incentivos para el personal directivo y docente, por ejemplo, *rankings* para visibilizar buenas prácticas y acciones destacadas, asignación de presupuestos adicionales para mantenimiento de las escuelas, entre otros.

Por otra parte, se deberían fortalecer, expandir y visibilizar sistemas de monitoreo territorial de las instancias descentralizadas de educación –direcciones regionales educativas (DRE) y UGEL–, para asegurar que los docentes, directores y personal administrativo de las instituciones educativas cumplan los lineamientos definidos en las normativas nacionales, y actuar sobre la casuística identificada en caso de que se incumplan las normas. Finalmente, se podría fortalecer y expandir la implementación de la matrícula digital en las regiones con mayor número de personas refugiadas y migrantes. Estas medidas también beneficiarían a la población local.

Recomendación 19

Fortalecer la calidad educativa a través del enriquecimiento y la adecuación de los contenidos del aula con enfoque de movilidad humana y diversidad, así como de estrategias de nivelación y acompañamiento pedagógico.



En las escuelas, existen grandes oportunidades para enriquecer los contenidos pedagógicos en función del aporte cultural que brinda la población refugiada y migrante proveniente de Venezuela. Se recomienda desplegar estrategias de sensibilización y capacitación dirigidas tanto a los equipos de las escuelas como a las instancias descentralizadas de educación –DRE y UGEL–. También se podría incentivar el desarrollo de estrategias de nivelación y acompañamiento pedagógico para estudiantes refugiados y migrantes en el nivel local o regional. Se podría implementar el Servicio de Apoyo Educativo (SAE), que busca desplegar equipos en todas las escuelas del país para que, entre otras tareas, acompañen el proceso de adaptación de los estudiantes refugiados y migrantes y sus familias, haciendo incidencia y realizando gestiones para asegurar que la escuela se convierta en un espacio acogedor libre de xenofobia.

Recomendación 20

Proteger las trayectorias y la permanencia educativa previniendo la discriminación en las escuelas y desarrollando modelos educativos adaptados a contextos de movilidad.



Prevenir la discriminación y la xenofobia, así como fomentar el intercambio cultural, son claves para proteger las trayectorias y la permanencia escolar. Se recomienda desarrollar modelos educativos adaptados a las necesidades de los NNA refugiados y migrantes que hayan tenido que interrumpir sus estudios, se hayan atrasado en estos o presenten extraedad. La modalidad de Nivelación y Aceleración Pedagógica aplicada en el Ecuador, podría servir de inspiración para el desarrollo de un modelo similar en el Perú. Además, se podría avanzar en el reconocimiento de conocimientos previos, por ejemplo, trabajando con las instituciones educativas y las autoridades para aplicar el convenio Andrés Bello, que permite convalidar estudios en América Latina. También se podría fortalecer el encuentro de familias nacionales y extranjeras a partir de eventos escolares de intercambio sociocultural y de reconocimiento del otro. Esta práctica puede tener importantes efectos de integración y cohesión social.

Eje 6

Recomendaciones para integrar el enfoque de género

Además de las recomendaciones realizadas en las secciones anteriores sobre la inclusión del enfoque de género en las acciones destinadas tanto a promover el acceso a la salud y el empleo como a reducir la discriminación, no se pueden pasar por alto las vulnerabilidades específicas de las mujeres venezolanas.

Recomendación 21

Reducir los niveles de violencia basada en género dirigida contra las mujeres venezolanas por medio de la capacitación y sensibilización de funcionarios, y el fortalecimiento del acceso a rutas de denuncia y protección.



Se recomienda capacitar y sensibilizar a los operadores de justicia para que se esfuercen por lograr que las mujeres y las personas LGTBIQ+ venezolanas tengan una vida libre de violencia, y que, en caso de que la sufran, puedan acceder al sistema y los servicios de protección, donde recibirán un trato digno y justo. También es importante brindarles información acerca de las rutas de atención en situaciones de VBG, así como de los servicios de protección disponibles para las personas sobrevivientes. Con el fin de fortalecer las estrategias de prevención de la VBG, se pueden activar mecanismos de coordinación entre las entidades dedicadas a este tema y transversalizar los conocimientos de protección internacional. Además de conocer las necesidades generales de la población refugiada y migrante, los trabajadores de estas instituciones deben estar familiarizados con la problemática específica de las mujeres y las personas LGTBIQ+ venezolanas. Por último, los sectores ubicados en los diversos niveles de gobierno tienen que articular sus acciones con el fin de ofrecer una respuesta sostenible a esta población.

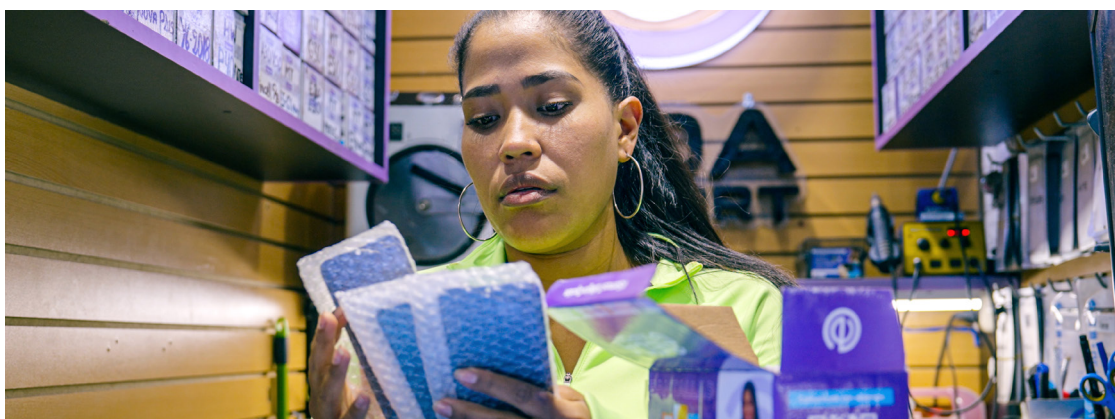


Tabla 3. Recomendaciones sectoriales para la integración de refugiados y migrantes

Pilar II. Recomendaciones sectoriales para reducir las brechas de acceso a servicios y mercados	
Eje 1. Recomendaciones para fomentar la inclusión de las personas refugiadas y migrantes en el piso nacional de protección social	9. Incrementar la inserción de la población venezolana en el Padrón General de Hogares, paso necesario para que pueda acceder al seguro de salud gratuito. Flexibilizar los requisitos para el empadronamiento en las ULE y fortalecer la metodología de focalización de hogares.
Eje 2. Recomendaciones para fomentar el acceso al mercado laboral de refugiados y migrantes	10. Aumentar el seguimiento y la aplicación de las normas laborales y de seguridad social –especialmente en los empleos poco cualificados– por medio de mayor supervisión e incremento de las sanciones.
	11. Acelerar el reconocimiento y la validación de los títulos –venezolanos en particular y extranjeros en general– por medio de la estandarización de procedimientos, el aligeramiento de los procesos y la difusión de información.
	12. Propiciar el cierre de brechas de inserción laboral de la población refugiada y migrante fomentando su acceso a empleos acordes con sus habilidades y fortaleciendo los servicios de intermediación laboral con enfoque de género.
Eje 3. Recomendaciones para fomentar la inclusión financiera	13. Mejorar el marco legal para el empleo de refugiados y migrantes con el fin de ajustarlo a las nuevas dinámicas de movilidad humana del Perú. Revisar la normativa sobre contratación e impuestos relacionada con trabajadores extranjeros.
	14. Incentivar el fortalecimiento operacional de las entidades financieras –mediante recursos, normativas y sensibilización– para proveer el acceso a estos servicios de la población refugiada y migrante.
Eje 4. Recomendaciones para mejorar el acceso a los servicios de salud	15. Mejorar el acceso de refugiados y migrantes venezolanos al SIS. Considerando la documentación con la que cuentan y su vulnerabilidad, se recomienda flexibilizar los requisitos para el acceso y fortalecer los canales de información.
	16. Mejorar el acceso a la atención médica –tanto de la población venezolana como de la población local vulnerable que no cuente con ningún seguro de salud– por medio de la articulación con organizaciones que prestan servicios gratuitos y complementarios.
	17. Incluir el enfoque de género en las políticas y programas de salud –dirigidos tanto a personas refugiadas y migrantes como a la población local–, con énfasis en la salud sexual y reproductiva.
Eje 5. Recomendaciones para mejorar el acceso a la educación	18. Fortalecer el acceso y la cobertura educativa para refugiados y migrantes. Identificar las barreras y brechas específicas de esta población y, asimismo, sensibilizar a los funcionarios y asegurar que se implementen lineamientos de inclusión.
	19. Fortalecer la calidad educativa mediante el enriquecimiento y la adecuación de los contenidos del aula con enfoque de movilidad humana y diversidad. Aplicar estrategias de nivelación y acompañamiento pedagógico.
	20. Proteger las trayectorias y la permanencia escolar de refugiados y migrantes aplicando un enfoque de movilidad humana que prevenga la discriminación en las escuelas. Desarrollar modelos educativos adaptados a contextos de movilidad.
Eje 6. Recomendaciones para integrar un enfoque de género	21. Reducir los niveles de violencia basada en género contra las mujeres venezolanas por medio de la capacitación y sensibilización de los funcionarios. Fortalecer el acceso a rutas de denuncia y protección.



Venezolanos en el Perú,
un camino lleno de
posibilidades

Bibliografía

ACNUR (s. f.) *Reporte estadístico anual ACNUR con datos de la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR)*. Recuperado en 30 de junio de 2023. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/>

ACNUR y Amnistía Internacional (2023). *Representación de las mujeres refugiadas y migrantes en medios de comunicación y redes sociales en el Perú*.

Aguiar, M. y Gopinath, G. (2007). Emerging Market Business Cycles: The Cycle Is the Trend. *Journal of Political Economy*, 115, 69-102.

Asencios, R. y Castellares, R. (2020). *Impacto de la inmigración venezolana en el empleo y los salarios: el caso peruano*. BCRP.

Banco Mundial (2024). *Perú: Panorama general*. <https://www.bancomundial.org/es/country/peru/overview>

Banco Mundial (2023). *World Development Report: Migrants, Refugees, and Societies*.

Banco Mundial (2021). *The Global Findex Database*. <https://www.worldbank.org/en/publication/globalindex>

Banco Mundial (2019). *Una oportunidad para todos. Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú*.

Banco Mundial (2017). *The Global Findex Database*. <https://www.worldbank.org/en/publication/globalindex>

BCRP (2022). *Memoria*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/2022/memoria-bcrp-2022.pdf>

BCRP (2021). *Memoria*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/2021/memoria-bcrp-2021.pdf>

BCRP (2018). *Memoria*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/2018/memoria-bcrp-2018.pdf>

Borjas, G. (1994). *Assimilation and Changes in Cohort Quality Revisited: What Happened to Immigrant Earnings in the 1980s?* Working Paper 4866. NBER.

Cruces, G., Fajardo-González, J., Hernández, P., Ibáñez, A. M., Luzes, M., Meléndez, M., Muñoz Gómez, F., Rodríguez Guillén, L. y Tenjo, L. (2023). *Un mundo mejor para la población migrante en América Latina y el Caribe*. BID y PNUD. <https://publications.iadb.org/es/un-mundo-mejor-para-la-poblacion-migrante-en-america-latina-y-el-caribe>

Castillo, P. y Rojas, Y. (2014). Términos de intercambio y productividad total de factores: evidencia empírica de los mercados emergentes de América Latina. *Revista Estudios Económicos*, 28, 27-46.

Chong Chong, J. C. y Zárate, K. (2022). *Acceso al sistema financiero por parte de la población migrante y refugiada en el Perú*. Notas SBS 009. SBS.

Commander, S., Kangasniemi, M. y Winters, L. (2003). *The Brain Drain: Curse or Boon?* IZA Discussion Paper 809. IZA.

Connectas (2022). *Lima y sus escolares sin aulas*. <https://www.connectas.org/especiales/lima-y-sus-escolares-sin-aulas/>

Corporación Latinobarómetro (2020). *Informe 2020*.

DANE (2023). *Escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES) 2022*. Boletín técnico.

Defensoría del Pueblo del Perú (2023). *Resultados del primer monitoreo sobre el procedimiento de regularización migratoria, mediante el Decreto Supremo 003-2023-IN*. Documento defensorial 001-2023-DP/ADHPD-Pinves1. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/09/DD-001-2023-PINVES-Primer-monitoreo-CPP.pdf>

Del Pozo Segura, J. M. (2017). *Has the Gender Wage Gap been Reduced during the "Peruvian Growth Miracle"? A Distributional Approach*. Documento de trabajo 442. Departamento de Economía PUCP.

ECW, Plan Internacional y GRE-LAC (2022). *Guía regional de adaptación y uso de los programas educativos acelerados para mitigar pérdidas y deficiencias de aprendizaje de la niñez y adolescencia*.

GTRM (2023). *Refugiados y migrantes de Venezuela en Perú*. Datos en la plataforma R4V. <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

GTRM (2022). *Análisis conjunto de necesidades 2023*. https://www.r4v.info/es/document/GTRMPeru_JNA_RMRP2023

GTRM (2021). *Análisis conjunto de necesidades 2022*. <https://www.r4v.info/es/document/JNA-RMRP2022>

IFC (2022). *La inclusión financiera y económica de los refugiados y migrantes venezolanos en el Perú: evaluación de brechas*. https://www.r4v.info/es/document/IFC_WB_Inclusionfinancierayeconomica_RyM_sep22

INEI (2023a). *Población ocupada del país alcanzó los 17 millones 289 mil 700 personas en el primer trimestre de 2023*. <https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/poblacion-ocupada-del-pais-alcanzo-los-17-millones-289-mil-700-personas-en-el-segundo-trimestre-de-2023-14561/>

INEI (2023b). *Condiciones de vida en el Perú: octubre-noviembre-diciembre 2022*. <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-condiciones-de-vida-oct-nov-dic-2022.pdf>

INEI (2023c). *Perú: indicadores del mercado laboral a nivel departamental y de principales ciudades 2022*.

INEI (2022a). *Condiciones de vida de la población venezolana que reside en el Perú. Resultados de la ENPOVE 2022*.

INEI (2022b). *ENAH0 2022*.

INEI (2022c). *Condiciones de vida en el Perú: octubre-noviembre-diciembre 2021*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3067111/Condiciones%20de%20Vida%20en%20el%20Per%C3%BA%20Octubre%20-%20Noviembre%20-%20Diciembre%202021.pdf.pdf?v=1651870207>

INEI (2022d). *Indicadores del mercado laboral a nivel departamental y de principales ciudades 2022*.

INEI (2021a). *ENAH0 2021*.

INEI (2021b). *Condiciones de vida en el Perú: octubre-noviembre-diciembre 2020*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3067125/Condiciones%20de%20Vida%20en%20el%20Per%C3%BA%20Octubre%20-%20Noviembre%20-%20Diciembre%202020.pdf.pdf>

INEI (2020). *ENAH0 2020*.

INEI (2020). *Condiciones de vida en el Perú: octubre-noviembre-diciembre 2019*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3171556/Condiciones%20de%20Vida%20en%20el%20Per%C3%BA%3A%20Octubre%20-%20Noviembre%20-%20Diciembre%202019.pdf>

INEI (2019a). *Condiciones de vida de la población venezolana que reside en el Perú. Resultados de la ENPOVE 2018*.

INEI (2019b). *ENAH0 2019*.

INEI (2019c). *Condiciones de vida en el Perú: octubre-noviembre-diciembre 2018*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3171345/Condiciones%20de%20Vida%20en%20el%20Per%C3%BA%3A%20Octubre%20-%20Noviembre%20-%20Diciembre%202018.pdf>

INEI (2018). *ENAH0 2018*.

IPE (septiembre de 2023). *La tenencia de billeteras digitales se multiplicó por 13 en los últimos 3 años (de enero de 2020 al cierre de julio de 2023)*. *El Comercio*. <https://www.ipe.org.pe/portal/wp-content/uploads/2023/09/2023-09-03-La-tenencia-de-billeteras-digitales-se-multiplico-por-13-en-los-ultimos-3-anos-Informe-IPE-El-Comercio.pdf>

MIDIS (2018). *Evaluación de la operatividad del SISFOH: evaluación del diseño, la metodología de determinación de la clasificación socioeconómica y sus procesos operativos*. https://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe_Final_15.pdf

MINEDU (2024). *Matrícula venezolana en escuelas del Perú*. Base de datos SIAGIE. Fecha de corte: 20/12/2023.

MINEDU (2023a). *Padrón de matrícula 2022*.

MINEDU (2023b). *PISA 2022: el Perú mantiene sus resultados en las competencias de Lectura y Ciencia*. [http://umc.minedu.gob.pe/pisa-2022-el-peru-mantiene-sus-resultados-en-las-competencias-de-lectura-y-ciencia/#:~:text=Los%20resultados%20del%20Programa%20Internacional,408\)%20respecto%20de%20PISA%202018](http://umc.minedu.gob.pe/pisa-2022-el-peru-mantiene-sus-resultados-en-las-competencias-de-lectura-y-ciencia/#:~:text=Los%20resultados%20del%20Programa%20Internacional,408)%20respecto%20de%20PISA%202018)

MINEDU (2022a). *Situación de los estudiantes venezolanos en Perú*.

MINEDU (2022b). *Escale. Valores para el periodo 2016-2023 de los indicadores de la educación en el Perú*. <http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias2016>

Naciones Unidas Perú (2020). *Estudio especializado sobre efectos socioeconómicos del covid-19 en la población refugiada y migrante de Venezuela en el Perú*. <https://peru.un.org/sites/default/files/2021-03/Documento%20extenso%20migrantes%202-comprimido.pdf>

OCDE (2023a). *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*. <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>

OCDE (2023b). *Estudios económicos: Perú 2023*. <https://www.oecd.org/economy/estudios-economicos-de-la-ocde-peru-2023-f67c8432-es.htm>

OIT (2022). *Informalidad y pobreza laboral lastran a mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*. <https://www.ilo.org/es/resource/news/informalidad-y-pobreza-laboral-lastran-mercados-de-trabajo-en-america>

OPS (2022). *Línea de base de los problemas y necesidades de salud de las personas refugiadas y migrantes procedentes de Venezuela en Lima Metropolitana*. <https://doi.org/10.37774/9789275326091>

OPS (2021). *La salud de los migrantes internacionales: salud materna, sexual y reproductiva*. <https://www.paho.org/es/documentos/salud-migrantes-internacionales-estado-salud-salud-materna-sexual-reproductiva>

Plan Internacional (2022). *Estudio sobre violencia basada en género hacia las mujeres migrantes y/o refugiadas en los países receptores de Perú y Ecuador*. <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:VA6C2:388bc227-89a7-459b-811f-4a1e2e376162>

Normas legales

Constitución Política del Perú (1993). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf?v=1594239946

Ley 31689, Ley que modifica los artículos 10, 45, 61 y 63 del Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, en el Marco de la Seguridad Ciudadana (15 de febrero de 2023). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2151852-6>

Ley 26842, Ley General de Salud (15 de julio de 1997). <https://vlex.com.pe/vid/ley-26842-ley-general-578578938#:~:text=La%20salud%20es%20condición%20indispensable,Estado%20regularla%2C%20vigilarla%20y%20promoverla>

Ley 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud. Ley que establece el marco normativo del aseguramiento universal en salud, el acceso y las funciones de regulación, financiamiento, prestación y supervisión del aseguramiento (9 de abril de 2009). <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/229356-29344>

Ley 30061, Ley que declara de prioritario interés nacional la atención integral de la salud de los estudiantes de educación básica regular y especial de las instituciones educativas públicas (6 de julio de 2013). <https://faolex.fao.org/docs/pdf/per125595.pdf>

Ley 31689, Ley que modifica los artículos 10, 45, 61 y 63 del Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, en el Marco de la Seguridad Ciudadana (15 de febrero de 2023). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2151852-6>

Ley 31732, Ley que Otorga Amnistía de Multa a las Personas Extranjeras (27 de abril de 2023). https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/ADLP/Texto_Consolidado/31732-TXM.pdf

Decreto Legislativo 1582, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones (14 de noviembre de 2023). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2234429-1>

Decreto Legislativo 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones (7 de diciembre de 2012). <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/normas-legales/3293804>

Decreto Legislativo 1164, Decreto Legislativo que establece disposiciones para la extensión de la cobertura poblacional del Seguro Integral de Salud en materia de afiliación al régimen de financiamiento subsidiado (7 de diciembre de 2013). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/200298/197028.pdf20180926-32492-hgccj2.pdf?v=1594241833>

Decreto Legislativo 1466, Decreto Legislativo que aprueba disposiciones para fortalecer y facilitar la implementación del intercambio prestacional en salud en el sistema nacional de salud, que permitan la adecuada y plena prestación de los servicios de prevención y atención de salud para las personas contagiadas y con riesgo de contagio por covid-19 (21 de abril de 2020). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1865659-1>

Decreto Legislativo 689, Dictan Ley para la Contratación de Trabajadores Extranjeros (4 de noviembre de 1991). https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/descargar/DECRETO_LEGISLATIVO_689.pdf

Decreto Legislativo 703, Ley de Extranjería (5 de noviembre de 1991). [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/032CCAA9E569DD2F0525786500623BE7/\\$FILE/Ley_extranjer%C3%ADa.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/032CCAA9E569DD2F0525786500623BE7/$FILE/Ley_extranjer%C3%ADa.pdf)

Decreto Supremo 003-2023-IN, Decreto Supremo que modifica e incorpora artículos vinculados a la calidad migratoria especial residente (26 de abril de 2023). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4548730/003-2023-IN.pdf?v=1683837982>

Decreto Supremo 007-2021-MINEDU, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley 28044, Ley General de Educación, aprobado por Decreto Supremo 011-2012-ED (11 de mayo de 2021). <https://www.drepuno.gob.pe/web/archivos/2021/Imagen/DS%20N%C2%BA%20007-2021-MINEDU.pdf>

Decreto Supremo 004-2010-TR, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (20 de abril de 2010). https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DS_004_2010_TR.pdf

Decreto Supremo 007-2017-IN, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo 1350 (29 de marzo de 2017). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1502810-4>

Decreto Supremo 067/2011, Crean la Comisión Multisectorial Permanente Mesa de Trabajo Interinstitucional para la Gestión Migratoria (26 de julio de 2011). [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/ACC2DD98FE3E157905257EB50051BD6E/\\$FILE/MesadeTrabajoIntersectorialGestionMigratoria.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/ACC2DD98FE3E157905257EB50051BD6E/$FILE/MesadeTrabajoIntersectorialGestionMigratoria.pdf)

Decreto Supremo 010-2020-IN, Decreto Supremo que aprueba medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras (21 de octubre de 2020). <https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/1300528-010-2020-in>

Decreto Supremo 002-2020, Decreto Supremo que reglamenta la primera disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1346 que establece disposiciones para optimizar los servicios que son financiados a través del Seguro Integral de Salud, desarrollando el concepto de vulnerabilidad sanitaria a efectos de viabilizar la afiliación regular de esas personas al régimen subsidiado del Seguro Integral de Salud (SIS) (6 de febrero de 2020). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/514592/decreto-supremo-002-2020-SA.PDF?v=1581003003>

Resolución Ministerial 207-2021-RE, Lineamientos para el otorgamiento y prórroga de calidad migratoria humanitaria (6 de julio de 2021). <https://www.gob.pe/institucion/rree/normas-legales/2007440-0207-2021-re>

Resolución Ministerial 447-2020-MINEDU, Norma sobre el proceso de matrícula en la Educación Básica (4 de noviembre de 2020). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/1335926-447-2020-minedu>

Resolución Ministerial 665-2018-MINEDU, Aprobar la Norma Técnica denominada *Norma que regula la matrícula escolar y traslado en las instituciones educativas y programas de Educación Básica (4 de diciembre de 2018)*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/233520/RM_N__665-2018-Minedu.pdf?v=1544061064

Resolución Ministerial 862-2021-MINSA, Modificar los numerales 6.3.1, 6.3.3 y 6.3.4 de la Directiva Administrativa 276-MINSA/2019/Dagain Metodología para la estimación de tarifas de procedimientos médicos o procedimientos sanitarios en las instituciones prestadoras de servicios de salud, aprobada mediante Resolución Ministerial 951-2019/MINSA (16 de julio de 2021). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2018227/Resoluci%C3%B3n%20Ministerial%20%20N%C2%BA%20862-2021-MINSA.pdf?v=1626437884>

Resolución Ministerial 447-2020-MINEDU (4 de noviembre de 2020). *Aprobar la Norma sobre el proceso de matrícula en la Educación Básica*. Derogar la Resolución Ministerial 665-2018-MINEDU. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/1335926-447-2020-minedu>

Resolución de Superintendencia 0109-2023-Migraciones, (8 de mayo de 2023). <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/normas-legales/4204818-0109-2023-migraciones>

Directiva Administrativa 276-MINSA/2019/DGAIN. Resolución Ministerial que aprueba la Directiva Administrativa 276-MINSA-2019-DGAIN *Metodología para la estimación de las tarifas de procedimientos médicos o procedimientos sanitarios en las instituciones prestadoras de servicios de salud* (9 de octubre de 2019). <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/314200-951-2019-minsa>

Proyecto de Ley 5749/2023-CR, que modifica la Ley 23330, Ley del Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (SERUMS) (3 de noviembre de 2022).

Páginas web

Fondo Intangible Solidario de Salud (s. f.) *Fondo Intangible Solidario de Salud*. <https://www.gob.pe/fissal>

Plataforma Digital Única del Estado Peruano (2023a). *Afiliarte al SIS Gratuito-Trámite-Seguro Integral de Salud-Plataforma del Estado peruano*. <https://www.gob.pe/133-afiliarte-al-sis-gratuito>

Plataforma Digital Única del Estado Peruano (2023d). *Pensión del programa Contigo para personas con discapacidad severa y situación de pobreza*. <https://www.gob.pe/808-ministerio-de-desarrollo-e-inclusion-social-pension-para-personas-con-discapacidad-severa-y-situacion-de-pobreza-programa-contigo>

Plataforma Digital Única del Estado Peruano (2023e). *Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS)*. <https://www.gob.pe/22246-plan-esencial-de-aseguramiento-en-salud-peas>

Portal estadístico del Programa Nacional Aurora (s. f.). <https://portalestadistico.aurora.gob.pe/>

MIDIS (s. f.) Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65. <https://www.gob.pe/institucion/pension65/institucional>

MIDIS (s. f.) Programa Nacional de Entrega de la Pensión No Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza-Contigo. <https://www.gob.pe/institucion/contigo/institucional>

MIDIS (s. f.). Programa de Alimentación Escolar Qali Warma. <https://www.gob.pe/591-programa-de-alimentacion-escolar-qali-warma>

MIDIS (s. f.). Sistema de Focalización de Hogares. www.sisfoh.gob.pe

MINEDU (2020). Identicole. <https://identicole.minedu.gob.pe/>

MINJUS (s. f.). *Sistema Peruano de Información Jurídica*. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/inicio>

MINSA (s. f.). *Observatorio Nacional de Tarifas, Procedimientos Médicos y Sanitarios*. <https://costosytarifas.minsa.gob.pe/>

SIS (s. f.). *Trámites y servicios Seguro Integral de Salud. Plataforma Digital Única del Estado Peruano*. <https://www.gob.pe/sis>







Un encuentro de oportunidades

La movilidad humana de Venezuela y el desarrollo del Perú

 www.bancomundial.org.pe

 www.acnur.org

ACNUR agradece el apoyo de los países donantes que contribuyen a la oficina en el Perú y a los programas globales con financiamiento flexible en 2024



También agradecemos las contribuciones de nuestros donantes privados de Alemania, Australia, España, Italia, Japón, Países Bajos, República de Corea y Suecia.

El Banco Mundial y ACNUR agradecen el apoyo de

