



Programa de Financiamiento para
Investigaciones en Migración - PFIM

**La inclusión educativa de
niños, niñas y adolescentes
migrantes venezolanos en el
Perú - una política que no se
puede nombrar**

equilibrium
CenDE

Este reporte de análisis de política pública fue desarrollado gracias al Programa de Financiamiento para Investigaciones en Migración - PFIM Perú llevado a cabo por Equilibrium - Centro para el Desarrollo Económico, con el apoyo del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).



CENTRO DE
INVESTIGACIÓN

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

Programa de Financiamiento para Investigaciones en Migración - PFIM
**La inclusión educativa de niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos
en el Perú - una política que no se puede nombrar**

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

Primera edición, agosto 2020

Autoras: Lorena Alcázar y María Balarin
Corrección de estilo: Emily Espinoza Lewis
Diagramación: Regina Pajares Romero



PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO PARA INVESTIGACIONES EN MIGRACIÓN – PFIM

La inclusión educativa de niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos en el Perú - una política que no se puede nombrar

Lorena Alcázar y María Balarin¹

Documento de Análisis PFIM N°2 | Agosto, 2020

Introducción

Durante el último quinquenio, el Perú se ha convertido en el segundo destino más importante de la migración venezolana, hoy la segunda mayor diáspora del planeta, solo después de la Siria. Hacia fines del 2019 aproximadamente 865 mil venezolanos se encontraban en el país, 87% en Lima y Callao. De ellos, aproximadamente 142 mil son niños, niñas y adolescentes, que representan el 5% de la población de ese grupo etario en la ciudad².

A diferencia de otros países de la región, como Chile y Argentina, que han sido el destino de otros importantes procesos migratorios, esta es la primera vez en su historia reciente que el Perú recibe a un grupo tan importante de migrantes extranjeros. Esta situación ha supuesto importantes retos, no solo para el desarrollo de la política migratoria en el país, sino también para la prestación de servicios básicos para la población migrante.

Acostumbrado durante décadas a ser un país de emigrantes y migrantes internos, el Perú no ha logrado construir aún un discurso de política claro y coherente frente a la migración extranjera. Así, conviven la política de ‘puertas abiertas’ o semi-abiertas a la migración venezolana y discursos públicos promovidos desde los medios de comunicación, pero reproducidos también desde el discurso político y de al menos una importante parte de la ciudadanía, que asocian a los nuevos migrantes con el crimen y la delincuencia y que por lo

¹ Investigadoras principales del Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE (Perú).

² OIM. (2020). Monitoreo de flujo de la población venezolana en el Perú, DTM Reporte 7.



tanto muestran cierta reticencia a acoger, apoyar e integrar a la población migrante venezolana.

Esta falta de claridad con respecto al tratamiento y situación de los migrantes extranjeros en el territorio nacional ha dificultado el desarrollo de políticas sectoriales adecuadas que favorezcan su inserción en la economía y acceso a servicios básicos. El acceso a la educación básica, fundamental para los niños, niñas y adolescentes migrantes, no es una excepción. El sector educación ha identificado la muy importante y creciente demanda de las familias migrantes, y ha reaccionado frente a la problemática. Sin embargo, coexiste un discurso y práctica garantistas del derecho a la educación con una marcada ausencia de políticas explícitamente orientadas a facilitar la inclusión educativa de la población migrante extranjera.

En este artículo buscamos analizar el desarrollo de la política educativa en respuesta a la demanda creciente de parte de la población migrante venezolana. El análisis se enfocará sobre todo en el caso de la Estrategia *Lima Aprende, ni un niño sin estudiar*, desarrollada por la Dirección Regional de Educación de Lima (DRELM), aunque consideraremos también diversos dispositivos normativos promovidos desde el Ministerio de Educación (MINEDU) para facilitar la inclusión de los niños, niñas y adolescentes migrantes al sistema educativo peruano. El análisis busca identificar en qué medida dicha respuesta se ajusta a las necesidades existentes y qué limitaciones enfrenta su diseño e implementación.

En términos metodológicos, el análisis se apoya en la revisión de literatura y documentos de política disponibles, así como en el análisis de información cuantitativa secundaria, y en una serie de entrevistas con actores clave vinculados a la conducción de las políticas migratorias y educativas de atención a la población migrante³.

El artículo está estructurado de la siguiente manera: una primera sección pasa revista a un conjunto de literatura relevante que permite plantear algunos de los principales ejes analíticos desde los cuales abordaremos el desarrollo de la política educativa orientada a facilitar la inclusión educativa de la población migrante; luego de ello, analizamos la problemática de la inclusión educativa de la población migrante venezolana a partir de una mirada a las cifras y diagnósticos disponibles; la tercera sección analiza la conducción de la política migratoria en la que se enmarcan las iniciativas sectoriales de atención a la población venezolana. A la luz de estas ideas analizamos la respuesta del sector educación a la demanda de inclusión educativa de la población migrante en edad escolar, con especial énfasis en la estrategia Lima Aprende liderada por la Dirección Regional de Educación de Lima. Finalmente, concluimos con una serie de reflexiones sobre los logros y limitaciones de esta respuesta de política.

³ La información cuantitativa revisada incluyó los datos del Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE); ESCALE-MINEDU; SISEVE-MINEDU; Encuesta Dirigida a la Población Venezolana que Reside en el País (ENPOVE); y las encuestas realizadas por Equilibrium CENDE. Adicionalmente realizamos 8 entrevistas con representantes de las siguientes instituciones: Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM); UNICEF; Defensoría del Pueblo; Cancillería; Unión Venezolana; RET International; Ministerio de Educación (MINEDU). Parte de este material fue recogido y utilizado para un estudio más amplio, actualmente en curso, realizado por las autoras por encargo de UNICEF, sobre la temática de la inclusión educativa de la población migrante venezolana.



La inclusión educativa de niños, niñas y adolescentes migrantes

Un punto importante a tomar en cuenta al momento de analizar las políticas educativas orientadas a la inclusión de la población migrante es que estas se enmarcan en el contexto mayor de las políticas migratorias de diferentes países. La forma como se aborda y se busca regular el “problema” de la migración externa crea las condiciones de posibilidad para pensar a su vez en las políticas de inclusión educativa y social. Como señalan Domenech y Magliano (2008):

Las respuestas políticas del Estado frente a la inmigración afectan las construcciones sociales que se elaboran alrededor de sus características (atribuidas o no) y su función social, así como las representaciones de los distintos actores sociales sobre los inmigrantes influyen en la elaboración y aplicación de las políticas migratorias. (p. 4)

El problema que surge aquí —y que como veremos, es claro en el caso peruano— es que las políticas migratorias con frecuencia están cargadas de contradicciones en cuanto a su búsqueda de la inclusión o exclusión de la población migrante. Como señalan Ordoñez y Ramirez (2019) en alusión al caso colombiano, los discursos públicos solidarios con los migrantes suelen ‘materializarse, en la práctica, como una excepcionalidad humanitaria que termina por crear una relación desigual, transitoria y temporal entre el Estado y los migrantes’ (s.p.); descripción que se aplica, sin duda, al caso peruano. Esta ambigüedad, como veremos, genera problemas al momento de la definición de las políticas orientadas a promover la inclusión educativa de los migrantes extranjeros.

En esta línea, es importante analizar el marco en el que se desarrollan las políticas cuando se trata de migración entre países del sur global, cuando los países receptores se encuentran poco preparados para absorber poblaciones significativas de migrantes, millones en muchos casos, que llegan a las fronteras huyendo de las crisis de sus países y buscando refugio y bienestar. En estos contextos, es usual que los países receptores como es el caso de Perú adopten inicialmente políticas de apertura, pero cuando la inmigración crece, estas cambien hacia políticas más restrictivas. Los países, que enfrentan sus propias dificultades económicas y de descontento social, temen que la presencia de población migrante lleve a cambios en el mercado laboral que generen una reducción de salarios o aumento de desempleo, o que generen más presión sobre el presupuesto para atender a la población en general con servicios básicos, y muchas veces se generan también temores con respecto al aumento de la criminalidad por la presencia de la población migrante (2019). En estos casos es importante mostrar a las poblaciones locales las posibles ventajas de la migración, evitar campañas de desprestigio y contar con el apoyo de la cooperación internacional de manera muy activa para lograr que el proceso de inclusión traiga beneficios a mediano y largo plazo para toda la sociedad.

La llegada de un número importante de niños, niñas y adolescentes migrantes extranjeros plantea un reto importante para los países garantes del derecho a la educación. La literatura muestra que los estudiantes migrantes y sus familias con frecuencia enfrentan una serie de barreras tanto en el acceso a la educación como en su paso por los sistemas educativos. Estas barreras van desde aquellas de orden formal, que pueden limitar la matrícula en los establecimientos educativos, hasta aquellas de orden práctico, que tienen que ver con la falta de capacidad del sector para atender la demanda adicional, pasando por las experiencias de



racismo y discriminación que influyen sobre la trayectoria educativa de los estudiantes migrantes.

La situación migratoria y documentaria de las familias con frecuencia se constituye como una primera e importante barrera al acceso, a la que se suma la limitada información con la que las familias cuentan para navegar las diferentes demandas formales de distintos sistemas educativos. La evidencia sugiere que incluso cuando los sistemas educativos flexibilizan los requerimientos documentarios vinculados a los procesos de matrícula, el personal de las escuelas y los funcionarios de las administraciones locales pueden limitar el acceso a las familias migrantes (Poblete Melis & Galaz Valderrama, 2017). Es así que los sistemas de matrícula centralizados —donde las familias postulan a través de un sistema único y la asignación se hace en función de criterios establecidos— parecieran generar procesos más equitativos (Westh Olsen & Parma Irarrázaval, 2020).

Una vez sorteados los problemas de acceso, el énfasis en la literatura está puesto en considerar los procesos a través de los cuales se garantiza la inclusión educativa de la población migrante y en analizar los factores que influyen sobre la experiencia educativa de los estudiantes migrantes, y que podrían, en algunos casos, influir sobre su permanencia en la escuela. Mucha de la literatura disponible se enfoca en contextos como el Europeo, donde el fenómeno migratorio implica, con frecuencia, un encuentro (o desencuentro) entre culturas sumamente distintas, y donde las diferencias lingüísticas pueden ser una de las principales barreras para la inclusión educativa. En América Latina, la literatura sobre la inclusión educativa de la población migrante está fuertemente enfocada en los casos de Chile y Argentina, que han sido destino de una importante migración desde los países andinos primero, y más recientemente desde países como Venezuela y Haití.

En términos generales, la literatura plantea que la inclusión de los estudiantes migrantes está influenciada por la capacidad de las escuelas para poner en marcha prácticas pedagógicas y curriculares adecuadas, y para generar un entorno propicio para la convivencia y el aprendizaje. Barrios-Valenzuela y Palou Julián (2014) identifican cinco elementos clave que pueden favorecer o dificultar la integración de los estudiantes migrantes a los sistemas educativos: el conocimiento del idioma oral y escrito, la edad de incorporación al sistema educativo, los desfases curriculares entre la educación del país de origen y aquella del país de llegada, el vínculo entre las familias y el sistema educativo, y la formación de los docentes para educar desde la multiculturalidad.

La discusión en torno al tipo de medidas de política que se requieren para atender a la población migrante y para enfrentar las desventajas a las que esta población está expuesta varían de acuerdo a la trayectoria de la migración en diferentes países. En casos donde el fenómeno migratorio es más reciente, el debate suele centrarse en los factores que facilitan o limitan el acceso, mientras que aquellos países que tienen una trayectoria de migración externa más larga se enfocan más claramente en la experiencia escolar y educativa de los migrantes. En referencia a los países europeos, por ejemplo, Janta y Harte (2016) hablan de la importancia de contar con enfoques integrados que deberían traducirse en diferentes medidas, desde el apoyo lingüístico y académico, el fomento a la participación familiar, y la educación intercultural. En América Latina, países con una trayectoria más amplia de migración externa, como Chile y Argentina, han dado lugar a debates importantes en torno a la conveniencia de implementar un enfoque de inclusión e interculturalidad para responder a



la problemática de la migración internacional. (Domenech & Magliano, 2008; Joiko & Vásquez, 2016; Panizo Toapanta, 2019).

Diversos autores señalan que, más allá de las normas, la inclusión educativa de la población migrante depende de las estrategias e instrumentos utilizados para orientar el trabajo de los centros educativos (Carrasco, Rovira, & Pedro, 2012; Poblete Melis & Galaz Valderrama, 2017). Esto implica tanto la provisión de orientaciones pedagógico-curriculares, como la capacitación del personal docente y directivo para lidiar con la diversidad en la escuela y en el aula (Janta & Harte, 2016). Un debate importante a este respecto se enfoca en la manera como se concibe la interculturalidad en el ámbito educativo. Al analizar las políticas de educación intercultural para el caso chileno, Riedemann et al. (2020) encuentra que estas se han enfocado sobre todo en la educación de la población indígena, y reclama por ello ‘una educación intercultural pertinente al contexto migratorio’. Hablando también del caso chileno, Hernández (2016) hace eco de esta idea cuando señala que ‘el concepto de interculturalidad tal como se concibe hasta ahora, solo da cuenta de una lectura unidireccional de la realidad, directamente relacionada con los pueblos originarios del país...’ (p. 129).

La implementación de un enfoque intercultural en las escuelas y en las aulas debería traducirse en una mayor capacidad de parte de los agentes educativos para lidiar con el conflicto cultural y las diversas formas de discriminación en la escuela, así como para contextualizar el currículo de un modo que dé cabida también a las experiencias de los niños, niñas y adolescentes migrantes (Beech & Princ, 2012).

La problemática de la inclusión educativa de los NNA migrantes venezolanos en el Perú

El aumento exponencial de la población migrante venezolana se dio a partir de mediados del año 2017 y, desde entonces, ha fluctuado, en particular en respuesta a los requerimientos documentales a la entrada que impone el gobierno peruano. Las características socio-económicas de la población migrante venezolana también han variado. Al inicio de la ola migratoria, el migrante promedio era hombre, soltero, joven y con título de educación superior, mientras que en el 2019 el migrante medio era mujer, casada o en relación de convivencia y con educación secundaria. Asimismo, de acuerdo a los monitoreos regulares llevados a cabo por la OIM, hoy más que en los años anteriores, las familias migrantes llegan con niños, niñas o adolescentes. Sin embargo, la familia migrante venezolana en el Perú no suele estar constituida por mamá, papá e hijos, sino comúnmente el padre se ha quedado trabajando en Venezuela o algunos de los hijos se han quedado aún allá, o los niños han migrado con una abuela o tía, tratándose en muchos casos de familias incompletas, vulnerables y compuestas solo de mujeres y niños (CLACSO, 2020).

Luego de un difícil viaje migratorio, las familias enfrentan una serie de retos al llegar, sobre todo cuando vienen con pocos recursos y sin contar con una red de apoyo en el Perú. En estos casos, en el período de asentamiento inicial, las prioridades para las familias migrantes son encontrar un lugar donde vivir y un trabajo. Solo luego de ello, pueden dar prioridad a la educación de sus niños y niñas, particularmente a los que están en edad de atender primaria, mientras que los adolescentes ayudan a la economía familiar hasta que se establezca su situación y puedan asistir al colegio. Las dificultades y retos que enfrentan siguen en los meses o años siguientes, principalmente la falta de oportunidades de trabajo decente —pese a que muchos tienen títulos técnicos o profesionales—, una precaria situación económica y



discriminaciones cotidianas que sufren y ponen en riesgo la salud y bienestar de su familia y el avance de la educación de sus hijos e hijas.

Por otro lado, la precariedad económica y la necesidad de ahorro para remesas lleva a muchos migrantes a vivir en condiciones que hacen difícil priorizar la educación y ofrecer condiciones adecuadas de aprendizaje a sus niños. De acuerdo con la ENPOVE, el 57% de los venezolanos vive en condiciones de hacinamiento (3 o más personas durmiendo por habitación) frente a tan solo el 6.3% de hogares peruanos que viven en la misma condición (UNICEF Perú, 2020, p. 44).

A nivel educativo, los migrantes venezolanos tienen un nivel superior a los peruanos. Así, por ejemplo, mientras que el 57% de los venezolanos y venezolanas migrantes tiene título superior, en la contraparte peruana solo el 36% lo tiene (Banco Mundial, 2019). Sin embargo, la mayoría de ellos debe trabajar en condiciones de subempleo, informalmente y/o como ambulantes generando ingresos de subsistencia. Solo el 11.5% de la población venezolana asalariada tiene contrato laboral, y sus principales ocupaciones son cocineros o ayudantes de cocina (14%), meseros o camareros (11%), limpiadores y asistentes domésticos (6%) y vendedores mayoristas o minoristas en tiendas o establecimientos (6%). Además, los venezolanos y venezolanas trabajan más horas y ganan menos por hora que un trabajador peruano (Banco Mundial, 2019). El promedio de horas trabajadas es de 60 horas a la semana, y el 31% trabaja más de 71 horas a la semana, mientras que las horas promedio trabajadas por los peruanos es de 45 horas. El ingreso promedio del trabajador venezolano es de S/1,116 soles mensuales de acuerdo a la ENPOVE, ingreso que es marcadamente menor al ingreso promedio de Lima Metropolitana, que fue de S/1,674.9 en promedio entre noviembre 2018 y enero 2019. Además, la OIM identifica que casi el 45% de los venezolanos que trabaja en Lima gana menos que el salario mínimo. La situación es de aún mayor precariedad laboral en medio de la pandemia. De acuerdo a información recogida por Equilibrium CenDE en junio del presente año a una muestra de migrantes venezolanos del Perú urbano⁴, el 43% de los encuestados manifiesta haberse quedado sin trabajo durante la cuarentena, a lo que se suma un 9% que se había quedado sin empleo antes y un 2% que tiene empleo, pero no está generando ingresos en estos momentos. De los que declaran tener trabajo remunerado, 37% declara como ocupación el comercio ambulatorio.

Además, muchos adolescentes venezolanos necesitan trabajar. En caso de que los hijos sean muy pequeños, los suelen llevar al trabajo. La necesidad del trabajo adolescente es mayor en la etapa inicial del asentamiento de la familia en la capital. Una vez que la situación familiar se estabiliza, los y las adolescentes tienen la oportunidad de retomar los estudios escolares. Los principales trabajos que realizan son la venta ambulatoria, asistencia en pequeños negocios, mesero, entre otros. No obstante, la asignación del trabajo a los y las adolescentes también tiene una carga de género. A los hombres les suele asignar el trabajo ambulante fuera de casa, mientras que a las mujeres se les suele asignar el trabajo doméstico dentro de casa, como el cuidado de los hermanos menores. Según datos de la ENPOVE, el 14% de los menores de edad mayores de 5 años realiza algún tipo de labor remunerada (15% de los niños y 11% de las niñas). Además, casi la totalidad de los menores que trabajan son adolescentes. El 1.6% de

⁴ La encuesta fue telefónica a 406 migrantes venezolanas elegidos aleatoriamente a través de muestreo probabilístico.

<https://equilibriumcende.com/resultados-de-la-encuesta-de-opinion-a-poblacion-migrante-venezolana-en-peru-junio-2020/>



los niños y niñas entre 5 y 11 años trabaja, mientras que casi un tercio de los adolescentes entre 12 y 17 años lo hace.

En este contexto, las niñas, niños y adolescentes venezolanos enfrentan diversas situaciones de vulnerabilidad como la pobreza, desprotección, informalidad y discriminación que afectan de forma importante sus posibilidades de inclusión educativa. Los niños, niñas y adolescentes vienen ya de una situación educativa muy precaria en Venezuela. Debido a la crisis económica, muchos menores asisten al colegio con hambre o no asisten por la falta de alimentos, transporte y útiles escolares, y hay altas tasas de deserción de profesores a sus funciones e incluso cierres de muchos colegios públicos y privados⁵ ⁶. De hecho, como consecuencia de la crisis, hay un 40% de estudiantes que no mantiene una asistencia regular a clases (debido a apagones, falta de agua de transporte, de alimentación o ausencia de docentes) y/o registran severos rezagos escolares (2 de cada 5 estudiantes)⁷. De acuerdo al último monitoreo realizado a finales del 2019 por la OIM (2020) en el puesto fronterizo de Tumbes, uno de cada tres menores migrantes de entre 3 y 17 años de edad no había sido inscrito en una escuela en el año escolar previo.

La población escolar peruana al 2019 se calcula en 8 millones 137 mil 895 escolares⁸, de los cuales el 1.1% (91 mil 486) son escolares venezolanos. Lima y Callao agrupan al 29% de la población escolar nacional, de los cuales el 2.8% son venezolanos y, en algunos distritos con mayor concentración de población migrante, el porcentaje de estudiantes venezolanos llega a 5%, como en el caso de San Martín de Porres. La gran mayoría de escolares venezolanos se encuentra en colegios públicos. En Lima y Callao, 4 de cada 5 escolares venezolanos asiste a un colegio público, y 1 de cada 5 al colegio privado. Si bien la gran mayoría de familias opta por la escuela pública, la cantidad limitada de vacantes lleva a que una cantidad importante de ellas matricule a sus hijos en escuelas privadas con el objetivo de evitar retrasos o la pérdida del año escolar, pero en general lo hacen con la perspectiva de luego trasladar a sus hijos a un colegio público. Esto aumenta la carga económica sobre las familias, lo cual profundiza su grado de vulnerabilidad. Por otro lado, en los colegios públicos hay una alta heterogeneidad en el servicio educativo que refleja el alto grado de la segregación escolar socioeconómica (Balarin & Escudero, 2019). Existen enormes diferencias entre los colegios públicos, y también entre los privados, mientras algunos tienen mejor infraestructura y servicios, y suelen ser los que tienen alta demanda de matrícula y de familias menos vulnerables, otros, muchas veces en zonas periféricas empobrecidas, están menos dotados en términos de infraestructura y servicios, y albergan sobre todo a alumnos de familias más vulnerables en términos de su condición socioeconómica. Las familias migrantes venezolanas, ajenas a esta realidad, suelen buscar matrícula para sus hijos e hijas en las escuelas más cercanas a donde han logrado establecerse.

⁵ New York Times 2 de diciembre de 2019

⁶ Un informe de la situación de la educación en Venezuela (PROVEA, 2019) denuncia cifras de matrícula oficiales falsas y contradictorias, el cierre de 848 colegios públicos y 447 colegios privados entre el 2017 y 2018 (4.15% colegios menos).

⁷ Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2019-2020 del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB.

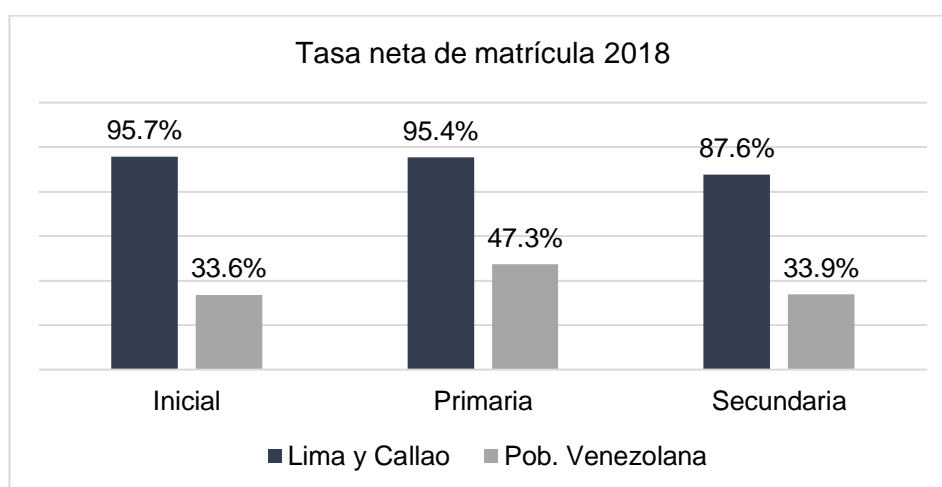
<https://assets.website->

[files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/5f0385bb99f3ad48111aed96_Presentaci%C3%B3n%20%20ENCOVI%202019-Educacion_compressed.pdf](https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/5f0385bb99f3ad48111aed96_Presentaci%C3%B3n%20%20ENCOVI%202019-Educacion_compressed.pdf)

⁸ Información de SIAGIE al 2019.



Si bien la proporción de escolares venezolanos en Lima y Callao es de solo 2.8%, por niveles de escolaridad los porcentajes cambian. En inicial⁹ el 5.5% de la matrícula son venezolanos y en primaria el 5%, mientras que en secundaria solo el 2.7% de los escolares son venezolanos. El estudio de Blouin et al (2019), encontró que aproximadamente un quinto (21%) de las familias venezolanas en Lima no ha logrado matricular en un centro de estudios a sus hijos/as o no tiene la intención de hacerlo¹⁰. En el 2018, la tasa neta de matrícula¹¹ de la población venezolana fue de 34% en inicial, de 47% en primaria y de 34% en secundaria. En comparación con la población escolar peruana, las brechas son muy significativas, tal como se aprecia en el gráfico líneas abajo. De acuerdo a las estimaciones de Guadalupe, León, Rodríguez y Vargas (2017, pp. 74-75), la cobertura educativa a nivel primaria a nivel nacional es casi universal. En cambio, la cobertura a nivel secundaria (13-16 años de edad) no ha variado mucho entre 1993 y 2016, y se mantiene en el rango de 65%-90% según la edad¹².



Fuente: ESCALE y ENPOVE 2018

A partir de la ENPOVE se identifica que una de las posibles causas de la no asistencia al colegio es haber llegado al Perú luego de las fechas de matrícula escolar e inicio de clases. En la Encuesta Dirigida a la Población Venezolana que Reside en el País (ENPOVE) se identifica que el 85% de los menores de 18 años y mayor igual de tres años que no va al colegio llegó después del mes de abril del 2018¹³. Además, barreras identificadas por el estudio Blouin et al. (2019) para acceder a matrícula se vinculan con la dificultad de encontrar cupos y vacantes en las instituciones educativas, con la percepción de que los trámites son costosos y difíciles, y que las oficinas para realizarlos están lejos de donde viven. A esto se suman las barreras vinculadas a la situación migratoria y documentaria de los migrantes, como el no contar con los documentos de identidad o certificados de estudios requeridos para los procesos de matrícula. Una barrera adicional es la discrecionalidad con la que actúan los directores de las instituciones educativas, que en algunos casos exigen diferentes documentos a las familias migrantes, en la mayoría de los casos no oficialmente requeridos. Otras barreras identificadas son la lejanía de los colegios, que implica que los padres no pueden llevar a sus hijos a la

⁹ Incluye Cuna, Jardín, Cuna-Jardín y Programa No Escolarizado.

¹⁰ El estudio aplicó encuestas, realizadas entre el 12 y el 27 de marzo de 2019.

¹¹ Definición de tasa neta de matrícula: "Número de personas que están matriculados en un nivel (que se encuentran en el grupo de edades establecido para dicho nivel, expresado como porcentaje de la población total de dicho grupo de edades." ESCALE (2015, p. 1)

¹² Guadalupe et al. (2017) no estima la cobertura de la educación inicial.

¹³ La ENPOVE se realizó entre noviembre y diciembre del 2018.



escuela (CLACSO, 2020). De acuerdo al estudio de Blouin et al (2019), las madres o padres venezolanos que van a matricular a sus hijos al colegio se enfrentan en ciertos casos a la resistencia de los directores a recibirlos y matricularlos. Para evitar la matrícula, ponen trabas documentarias ilegales y otros impedimentos a discrecionalidad, dado que las normas no son claras.

Cabe destacar que, en la mitad de los casos, aquellos niños, niñas y adolescentes venezolanos que se encuentran en el sistema escolar están en el año que les corresponde de acuerdo a su edad. El 53% se encuentra en su año adecuado, mientras que el 20% está adelantado un año, el 21% está atrasado un año, 4% se encuentra atrasado más de un año y 2% más de un año adelantado. Cabe precisar que no existe un procedimiento claro y único para ubicar a los estudiantes migrantes en el grado que les corresponde, que puedan aplicar los colegios. Se menciona una prueba de ubicación, pero esta debe ser definida por el director o autoridad de la escuela, si decide aplicarla.

Respecto al rendimiento académico, existen diversas opiniones sobre el desempeño en general de los escolares venezolanos en los colegios del Perú. De acuerdo a la investigación de Anderson (2020) sobre la situación de los migrantes en Lima Norte, la percepción de actores clave, directores y profesores varía entre que los escolares venezolanos no han venido con la misma preparación con la que cuentan los peruanos, o que superan en rendimiento académico a sus pares. El bajo rendimiento se asocia a la situación crítica de las escuelas en Venezuela, mientras que la posible razón para un mayor rendimiento es el esfuerzo de los y las alumnas y de sus familias de adaptarse y salir adelante en el nuevo país (Anderson, 2020, p. 42). Muchos actores mencionan también la facilidad de expresión oral, participación y aptitudes para la comunicación de las y los escolares venezolanos en relación a la de sus pares peruanos. En cambio, se señala que los venezolanos tienen más dificultades de desempeño en matemáticas que los alumnos peruanos.

La política migratoria y la política de inclusión educativa

Como señalamos antes, la definición de las políticas para la inclusión educativa de la población migrante se enmarcan en el contexto mayor de respuesta del Estado peruano al fenómeno de la migración extranjera. En el Perú, desde inicios de la década pasada se ponen en marcha diversas iniciativas orientadas a dotar a la gestión migratoria de un enfoque multisectorial. Es así que en el 2011 se crea la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM), encargada de coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria, y la Comisión Multisectorial Permanente adscrita y liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería). En abril de 2017, la MTIGM aprobó la Política Nacional Migratoria (PNM) para el periodo 2017-2025, con el objetivo de garantizar ‘una eficiente articulación interinstitucional e intergubernamental en de la gestión migratoria’ y permitir organizar a la administración pública “en todos sus esfuerzos en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares”¹⁴.

La PNM se articula en torno a cuatro ejes temáticos (i) peruanos y peruanas con voluntad de migrar; (ii) población peruana que vive en el exterior; (iii) connacionales que retornan al Perú; y, (iv) población extranjera que ha escogido al Perú como un país de tránsito o de destino. Ya

¹⁴ Decreto Supremo N° 015-2017-RE



en la definición de estos ejes temáticos notamos énfasis bastante mayor en la atención a la población peruana migrante, respondiendo al hecho de que por muchos años esas constituían la principal preocupación para el país que contaba con una enorme población peruana migrante en diversos países de América Latina y Europa, y muy poca población migrante extranjera en el territorio nacional. Esto fue corroborado por un actor clave entrevistado quien confirmó que desde su creación la MTIGM priorizó la atención a los peruanos y peruanas que viven en el exterior, y fue por ello que se estableció a la Cancillería como encargada de la presidencia y secretaría técnica de la MTIGM. Esta orientación ha marcado un cierto sesgo en la coordinación intersectorial de respuesta al fenómeno de la migración extranjera al Perú que, como veremos, ha influido en las características de la política de inclusión educativa de la población migrante.

En el año 2017, a través de la emisión del DL N° 1350, se establece un nuevo marco regulador para el ingreso de personas extranjeras, su permanencia y residencia en el país, así como para la emisión de documentos de identidad de extranjeros. Este instrumento busca corregir el sesgo restrictivo e incluso de persecución hacia los extranjeros con ingreso o permanencia irregular que primaba en la anterior Ley de Extranjería, e incorpora nuevos principios de protección a la población migrante y a grupos vulnerables dentro de ella. Entre estos principios se encuentran el respeto a los derechos fundamentales —incluido el derecho a la educación—, la integración del migrante, la unidad migratoria familiar, el interés superior del niño y adolescente, la no criminalización de la migración irregular, la no discriminación y la formalización migratoria. El decreto crea también la calidad migratoria humanitaria, que se otorga al extranjero que "encontrándose en territorio nacional y sin reunir los requisitos para acceder a la condición de asilado o refugiado, se encuentra en situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida en caso de abandono del territorio peruano" y permite la permanencia en el territorio y realización de actividades lucrativas durante 183 días (Art. 29)¹⁵. En la práctica para obtener dicha calidad migratoria, los migrantes deben conseguir la visa humanitaria a través de los consulados peruanos en Colombia, Ecuador o Venezuela, para luego hacer la transición hacia la calidad migratoria humanitaria.

Estos primeros esfuerzos por ordenar el proceso migratorio se dan en el marco de una política de 'puertas abiertas' a la migración venezolana que primó hasta mediados 2018. Una medida adicional orientada a regularizar la situación migratoria de los extranjeros fue la aprobación, en enero de 2017, de los lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia (PTP) para los migrantes venezolanos que hubieran ingresado al país antes de diciembre de 2016, medida que se extendió hasta en dos ocasiones para permitir la regularización de la situación migratoria de los migrantes venezolanos llegados al país hasta el 2018¹⁶.

¹⁵ Otros instrumentos normativos que complementaron este marco fueron i) el reglamento del DL N° 1350, emitido en marzo de 2017, que establece que el acceso a salud, educación y a programas y servicios sociales por parte de la población extranjera están a cargo del MINSa, MINEDU y MIMP, y reconocer una calidad migratoria especial para NNA no acompañados, y ii) la Ley N° 2789, Ley del Refugiado, y su reglamento, que desde el 2003 regulan el ingreso, el reconocimiento y las relaciones jurídicas del Estado con la persona refugiada, cuya gestión es llevada a cabo por Cancillería.

¹⁶ Ver. Decreto Supremo N°002-2017; Decreto Supremo N°023-2017; Decreto Supremo N°001-2018; Decreto Supremo N°007-2018.



Desde mediados del 2018, sin embargo, y en vista del crecimiento del ingreso de migrantes venezolanos al país, empieza a haber un viraje importante en la política migratoria del país. A decir de un entrevistado:

Basta ver la evolución normativa del marco que facilita la entrada [de venezolanos] al Perú para darnos cuenta de cómo ha ido mutando, la posición gubernamental sobre el tema ha ido cambiando, endureciéndose, orientándose hacia temas de seguridad, como un tema, como un elemento de respuesta, con serias críticas [...]. Creo que la Defensoría del Pueblo ha sido la única institución que ha dicho que esa brigada [policial contra la “inmigración delictiva”] es xenófoba. (Entrevista a actor clave 5)

Una primera muestra de este viraje es la modificación en agosto de 2018 de los lineamientos aprobados a inicios de ese mismo año para acortar la fecha límite de ingreso al territorio y para la realización del trámite del PTP hasta el 31 de octubre¹⁷. Poco después, una resolución de Migraciones establece la exigencia de presentar pasaporte vigente para efectos del control migratorio al momento del ingreso al territorio nacional. Esto, sin embargo, es acompañado de medidas de excepción para menores de edad, para la reunificación con el núcleo familiar, así como para población en situación de vulnerabilidad extrema, a los que se exige tan solo la cédula de identidad¹⁸. Finalmente, en junio de 2019, el mismo ente establece que, para efectos del control migratorio, se empieza a requerir la presentación de la denominada “visa humanitaria” a personas de nacionalidad extranjera que busquen ingresar al país, aunque se continúa con las mismas medidas de excepción para garantizar la protección de derechos del niño¹⁹. Este requerimiento ha limitado las vías para el ingreso y la permanencia regulares en territorio peruano, llevando a que se incremente el ingreso irregular de personas venezolanas al territorio nacional y a que aumente también el riesgo para la vida de las y los migrantes, quienes se ven más expuestos a grupos de tráfico de personas.

Algo que también ha empezado a generar cambios en la orientación del Estado peruano hacia la población migrante es la evidencia proveniente de la ENPOVE y de los reportes de Migraciones, que muestran que la mayor parte de los venezolanos que ingresan al país lo hacen con la intención de establecerse de forma permanente.

De esos estudios, hemos visto lo siguiente: que el 95% de los venezolanos dicen que se vienen a quedar en el Perú. Entonces, las políticas peruanas han tenido que cambiar [...], porque ya no necesitamos [brindar] ayuda humanitaria, o para decírselo de una manera expresiva, carpas y frazadas. Eso no es. Ahora tenemos una migración que ha venido a quedarse, que tenemos que incorporar a la vida peruana. [...] Los mismos derechos que tenemos nosotros como peruanos los tienen esas personas, salvo votar, y tenemos que incorporarlos. Entonces, para incorporarlos, [...] la política ha sido eso. Hemos frenado. [...] El Perú tiene necesidades muy grandes que cubrir y ahora tenemos que cubrir de golpe y porrazo [a esta nueva población]. (entrevista actor clave 8)

¹⁷ Ver: Decreto Supremo N°007-2018

¹⁸ Resolución de Superintendencia N° 000270-2018-MIGRACIONES

¹⁹ Ver: Resolución de Superintendencia N° 000177-2019-MIGRACIONES. Según el actor clave 8 entrevistado, hasta inicios de 2020 se habían entregado un total de 11 mil visas humanitarias a ciudadanos venezolanos.



Algo que llama la atención es que, a decir del mismo entrevistado, el mecanismo principal para promover la integración de la población venezolana es la regularización de su estatus migratorio, cambiando los PTP por el carnet de extranjería con el fin de facilitar el acceso a puestos de trabajo. Además de esto, la MTIGM está promoviendo el reconocimiento y validación de títulos universitarios, un proceso en el cual ha encontrado cierto rechazo por parte de los colegios profesionales peruanos.

Más allá de estas acciones, es poco el liderazgo que la MTIGM ha tenido en la promoción de iniciativas sectoriales orientadas a promover la integración de la población venezolana. Varios actores entrevistados coinciden en señalar que esto podría deberse a que el liderazgo de la Mesa está en manos de la Cancillería, cuyo rol ha estado tradicionalmente más vinculado a atender las necesidades de los peruanos en el extranjero y “no tiene el poder de contención real, por más que ahí se pongan los problemas” (entrevista actor clave 5), y las autoridades sectoriales con poder de decisión suelen no asistir a las reuniones de coordinación.

Esta situación lleva a que las iniciativas sectoriales, como son las iniciativas del sector educación para atender a la población migrante extranjera en edad escolar, no se enmarquen en un contexto mayor de orientaciones y claridad discursiva y de política con respecto a cuál es la respuesta del Estado peruano en conjunto frente a la realidad de la migración extranjera. Los funcionarios entrevistados señalaron incluso que pensar en una estrategia o respuesta integral explícitamente orientada a favorecer a la población venezolana sería inviable, pues se trata de un tema “políticamente incorrecto” dado que sería muy controversial para la opinión pública. Como señala un actor entrevistado, el Estado peruano “no tiene una política porque no la quiere tener” (entrevista actor clave 5).

Este es el contexto en el que se enmarcan las acciones que desde el sector educación se han puesto en marcha para promover la inclusión educativa de la población migrante venezolana. Se trata de un contexto caracterizado por la falta de una mirada estratégica integral, una estrategia de coordinación intersectorial que en la práctica resulta limitada, y un discurso en el que se pone mayor énfasis en lo referente a la seguridad ciudadana que en la protección de los derechos de la población migrante.

La respuesta desde el sector educación a la migración venezolana

La respuesta del sector educación a la creciente demanda por servicios educativos por parte de la población migrante venezolana empieza a gestarse recién hacia finales del 2018. Si bien el Decreto Legislativo N° 1350, Ley de Migraciones, reconoce el acceso a la educación como un derecho de las personas migrantes, y encarga al Ministerio de Educación la expedición de normas y medidas necesarias para garantizar ese derecho, antes del 2018 la inclusión de los migrantes se dio de forma más o menos espontánea, aunque no sin problemas generados básicamente por los requisitos documentarios necesarios para el proceso de matrícula.

La creciente evidencia sobre las limitaciones que enfrentan las familias migrantes para matricular a sus hijos en el sistema educativo dio lugar a que el MINEDU asuma de manera más clara su rol garante del derecho a la educación. En un inicio, a decir de algunos entrevistados, hubo que enfrentar algunas resistencias al interior del propio sector, pues nuevamente la idea de generar una respuesta explícita para atender a la población extranjera aparecía como un tema difícil, ‘políticamente incorrecto’ y controvertido (Entrevista actor clave 1).



La evidencia apuntaba a la existencia de diversos problemas, sobre todo de orden documentario, al momento del proceso de matrícula. Muchas familias llegaban al territorio nacional sin la documentación identitaria requerida y en muchos casos no contaban con certificados de estudios apostillados, los cuales eran un requisito para la matrícula y para la ubicación en el grado correspondiente. En algunos casos, los directivos de las escuelas podían permitir la matrícula de estudiantes migrantes como alumnos ‘libres’ —lo cual no permite la obtención de certificados de estudio— o podían dar a las familias un plazo usualmente corto, para regularizar la documentación. Más allá de esto, el proceso de matrícula en el Perú es bastante engorroso en general, pues no existe un sistema único de matrícula, sino que las familias deben acercarse a las propias escuelas a solicitar vacantes, en un proceso que puede involucrar largas colas y varios días. Además, los directivos tienen un fuerte margen de discrecionalidad para asignar las vacantes, lo cual puede desincentivar a las familias, en especial a las migrantes, poco acostumbradas al sistema y que pueden sufrir más las consecuencias de dicha discrecionalidad que sus contrapartes nacionales.

En este contexto el MINEDU, antes que plantear una estrategia integral o explícita de atención a la población migrante, asume un rol menor, de orden garantista del derecho a la educación y de habilitador de las acciones puestas en marcha por la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM). Esto se tradujo en acciones específicas, de orden principalmente normativo, orientadas a eliminar las barreras formales que frenaban el acceso, y se enfocaron en los procedimientos de matrícula y de evaluación para la ubicación de los estudiantes en el grado correspondiente. Era necesario además realizar ajustes a los sistemas de registro y de matrícula que estaban diseñados solo para casos de estudiantes con documentación nacional.

Un primer paso en este sentido fue la incorporación en la norma de matrícula del año 2019, de precisiones sobre el tipo de documentación requerida para acreditar la identidad de los estudiantes migrantes²⁰. Antes de eso ‘no se había contemplado nada referido a migración, y menos a migración indocumentada’²¹, por lo que la norma requería la presentación del DNI, partida de nacimiento o pasaporte para acreditar la identidad de los estudiantes. A partir del 2019 se permite la matrícula con cualquier documento de identidad reconocido por las autoridades migratorias. Esto implicó también la realización de modificaciones en la plataforma de matrícula SIAGIE desde la cual se puede ahora generar un código incluso para los estudiantes indocumentados.

Como el sector Educación es garantista y no puede impedir el acceso, en todos los casos se plantea que, si no se cuenta con los documentos en ese momento, se puede presentar una declaración jurada, donde se declare cuáles son los datos del menor, te hagas responsable de esta información y te comprometas a regularizarla en un plazo determinado que se establece de 45 días. Pero si no se regulariza en 45 días, no es que pierdas la matrícula. En todos los casos se busca que el estudiante permanezca. (Entrevista a actor clave 1)

Adicionalmente, para el año 2020 se hicieron modificaciones normativas para facilitar la matrícula de estudiantes que no contaran con certificados de estudio oficiales y apostillados, lo cual hasta ese momento había sido un requisito indispensable y una importante barrera

²⁰ Norma Técnica denominada “Norma que regula la matrícula escolar y traslado en las instituciones educativas y programas de Educación Básica”, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 665-2018-MINEDU el 4 de diciembre de 2018.

²¹ Entrevista Actor Clave 1.



para el acceso. Si bien el sistema educativo contemplaba la aplicación de pruebas de ubicación para determinar el grado al que debían ser asignados los estudiantes, la norma estaba “diseñada básicamente para atender a una población peruana con edad extraescolar, con discapacidad, que no encontraba vacantes, con estudiantes que al mismo tiempo trabajaban y migraban de una región a otra” (entrevista actor clave 1). En abril de 2020 se aprobó la “Norma que regula la Evaluación de las Competencias de los Estudiantes de la Educación Básica”²² que busca aclarar que las escuelas pueden aplicar una prueba de ubicación a aquellos estudiantes que no cuenten con certificados de estudio válidos y establece las temáticas y competencias a ser evaluadas en cada grado.

En la práctica, sin embargo, estas medidas no terminan de guiar las prácticas de matrícula y evaluación de las escuelas. Como señala un actor entrevistado, no ha habido un adecuado proceso de comunicación de los cambios y los directores no están capacitados para aplicar las normas, dejando espacio para la discrecionalidad de las escuelas tanto por falta de información como por las percepciones individuales frente a la población extranjera:

“a la hora de matricular en el sistema del Ministerio no hay el campo ¿no? O te piden un requisito que no cumplen los chicos entonces están como alumnos libres, pero están participando, las mismas pruebas de ubicación que son la herramienta que tiene el director, no están capacitados, no están lo suficiente para atreverse y hacerlo y tomar una decisión frente a eso para polarizar luego” (entrevista actor clave 6)

En el caso específico de la prueba de ubicación, a pesar de algunos esfuerzos del MINEDU por diseñar una prueba única, esto tampoco se concretó y los responsables de las escuelas se encuentran así sin los instrumentos necesarios para aplicarla y ubicar a los niños, niñas y adolescentes que no cuentan con la documentación requerida, que son la gran mayoría.

Una última adecuación realizada desde el MINEDU ha sido permitir que los extranjeros puedan registrar casos de violencia en la Plataforma contra la Violencia Escolar (SISEVE), la cual hasta antes del 2019 requería el ingreso con DNI. Esto debería permitir una mayor visibilidad de los casos de violencia que involucren a estudiantes extranjeros²³.

Más allá de estas acciones específicas, aunque claramente importantes, el MINEDU no ha tenido un mayor rol en la definición de una política o discurso orientado a la inclusión de la población migrante extranjera en el sistema educativo peruano, algo que, como veremos, ha recaído de forma prácticamente exclusiva en manos de la DRELM. Hasta el 2020, por ejemplo, no había una instancia al interior del MINEDU con el mandato explícito de velar por la inclusión educativa de los estudiantes migrantes, y las acciones realizadas (matrícula, evaluación) son de orden genérico y no específicas a la población migrante. Como señala un actor entrevistado:

²² Documento normativo denominado “Norma que regula la Evaluación de las Competencias de los Estudiantes de la Educación Básica”, aprobada mediante Resolución Viceministerial N° 094-2020-MINEDU el 26 de abril de 2020.

²³ La base de datos de SISEVE del 2019 muestra que hay más denuncias en colegios con mayor concentración de venezolanos, aunque las diferencias no son muy significativas y pueden deberse a factores externos a la presencia de escolares de origen venezolano, tales como que son colegios más grandes o que estén concentrados en zonas de pobreza e inseguridad y por ende más probabilidades de denuncia.



el foco es no generar tensiones, hay mucho descontento de la población en general con relación a acceso a servicios y la calidad del servicio, entonces yo como Estado no puedo decir que voy a tener una política exclusiva para la población migrante [...] porque eso me va a generar tensión, porque ya hay una demanda que no está siendo atendida. (Entrevista a actor clave 6)

A la par de estas modificaciones normativas, a inicios del 2019, la DRELM lanzó la estrategia *Lima Aprende, ni un niño sin estudiar*, la cual tiene repercusiones muy importantes para la inclusión educativa de los niños, niñas y adolescentes venezolanos.

La estrategia Lima Aprende

A finales del 2018, un monitoreo de escuelas realizado por la DRELM mostró la existencia de un gran número de estudiantes venezolanos que cursaba estudios en escuelas públicas de la ciudad. A su vez, la ENPOVE (2018) había mostrado la presencia de un importante número de niños, niñas y adolescentes migrantes, muchos de los cuales no estaban matriculados en el sistema educativo. Frente a esta situación, a finales de ese año la DRELM inicia una serie de coordinaciones para iniciar un plan de acción para la población migrante. El plan se hizo efectivo en febrero de 2019, contó con el aval de Viceministerio de Gestión Institucional y de diversas oficinas del MINEDU, y fue el punto de partida para la realización de un pedido de recursos al MEF. Es importante notar que, aunque el origen del plan se basa en la constatación de una problemática de inclusión educativa de población migrante venezolana, el plan se orientó a toda la población estudiantil de Lima Metropolitana que se encontraba fuera del sistema educativo.

El plan, que luego se lanzaría bajo el nombre de *Lima Aprende, ni un niño sin estudiar* tuvo tres objetivos estratégicos: la incorporación de niños que estuvieran fuera del sistema educativo (migrantes extranjeros o nacionales), la gestión de los aprendizajes y la prevención de cualquier tipo de discriminación (bajo la línea de convivencia). La estrategia estuvo focalizada exclusivamente en escuelas de Lima Metropolitana, donde el cruce de la información de Migraciones y el SIAGIE permitió estimar una brecha de 14 000 niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos que no asistían a la escuela, de los cuales 10 000 correspondían a los niveles de inicial y primaria.

La identificación de esta demanda adicional de vacantes no vino acompañada de un diagnóstico claro sobre la problemática de la disponibilidad y asignación de vacantes, ni para la población migrante venezolana ni en el caso de la población nacional. Los porcentajes de cobertura, particularmente en primaria y en zonas urbanas, muestran una casi universalidad de la educación en Lima Metropolitana, lo que puede, sin embargo, ocultar la existencia de una demanda no cubierta por el sector público, que con frecuencia termina recurriendo a las escuelas privadas de bajo costo que han proliferado en las últimas décadas en la ciudad. La expansión de los colegios privados se ha dado en casi todos los distritos de la capital, pero se destaca en las periferias, donde la oferta pública no se ha expandido en la misma proporción, donde hay mayor concentración de pobreza y donde se ha dado el mayor incremento poblacional (Balarin, Kitmang, Ñopo & Rodríguez, 2018).

A pesar de la urgencia para cubrir la demanda insatisfecha, la habilitación presupuestal que permitió iniciar la estrategia Lima Aprende se logró recién en el mes de mayo 2019, y consistió en 17 millones de soles, 10 de los cuales serían destinados a financiar plazas docentes,



auxiliares de educación inicial y subdirectores. Dado que la fecha de inicio del programa fue después de los 45 días de iniciado el año escolar —que es el límite oficial para la matrícula extemporánea— el equipo de Lima Aprende tuvo que gestionar el permiso para iniciar un nuevo año escolar extemporáneo y reajustar su calendario para que las clases fueran de junio 2019 a febrero 2020.

Bajo las condiciones especiales mencionadas, en el año 2019, la estrategia creó 10 mil vacantes en 113 instituciones educativas de Lima Metropolitana, 34 de nivel primaria y 79 de nivel inicial. La incorporación de las escuelas al programa fue voluntaria y fue el resultado de un proceso de focalización y consulta con las escuelas que fue realizado de la mano de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). El criterio principal para la inclusión de escuelas fue la disponibilidad de infraestructura, por lo que se incluyó a escuelas que tenían aulas disponibles en el turno mañana y otras que, teniendo la capacidad, no habían implementado aún el turno tarde. La selección tomó en cuenta también la información del SIAGIE, que mostraba el comportamiento previo de la matrícula de venezolanos en diferentes distritos.

Si bien Lima Aprende se diseñó con tres componentes, que se consideraban claves para su buen funcionamiento —acceso (matrícula), aprendizajes y convivencia—, en la práctica el componente de aprendizajes no fue trabajado y el programa se enfocó en la ampliación de vacantes y, en menor medida, en el tema de convivencia. Con relación a esto último, el programa conformó diez equipos interdisciplinarios, que incluyeron dos psicólogos, un trabajador social y un docente, que realizaron visitas itinerantes a un total de 120 escuelas (todas las escuelas de Lima Aprende, más 55 escuelas con una presencia importante de población migrante o que hubieran tenido un número alto de reportes de casos de violencia en el SISEVE durante el 2018/2019). El trabajo de estos equipos estuvo dirigido a directivos, docentes y padres de familia, y consistió en la realización de talleres, así como en observaciones de aula que buscaron promover buenas prácticas de convivencia escolar.

Además de los componentes de acceso, aprendizajes y convivencia, Lima Aprende incluyó un paquete de beneficios para las escuelas participantes del programa orientados a la provisión de los servicios necesarios para la ampliación de la población estudiantil. Este consistió en la provisión de nuevo personal docente para las aulas del programa, auxiliares de educación inicial, y el financiamiento para una plaza de subdirector en caso esta fuera necesaria. Adicionalmente, las UGEL recibieron presupuesto para contratar personal de limpieza y guardianía para las escuelas de Lima Aprende, y las escuelas focalizadas recibieron también la asistencia de instituciones aliadas de la cooperación internacional que brindaron capacitaciones, donaciones, entre otras formas de apoyo.

La estrategia logró la participación de suficientes escuelas para ofrecer las vacantes estimadas como déficit de demanda. Sin embargo, y a pesar de las facilidades ofrecidas, Lima Aprende cubrió solo 6 073 de las 10 mil vacantes ofrecidas durante el 2019, y para mayor sorpresa aun del equipo gestor de la estrategia, 3 079 de las vacantes cubiertas fueron asignadas a estudiantes de nacionalidad peruana, y solo 2 835 a estudiantes de nacionalidad venezolana. Esta situación no esperada, tanto en cuanto a la poca demanda de estudiantes venezolanos como a la demanda de estudiantes nacionales, amerita mayor análisis.

Para el año 2020, Lima Aprende abrió 16 000 nuevas vacantes en 292 colegios adicionales, de nivel inicial, primaria y secundaria. Ello además de mantener la demanda cubierta por la estrategia el año anterior, ya como parte regular del sistema (y ya no como parte de Lima



Aprende). A diferencia del año anterior no fue necesario iniciar un año escolar diferente. Además, se hizo un proceso de pre-matrícula que permitió abrir y asignar las vacantes disponibles en función de la demanda real, con lo cual no hubo vacantes sin ocupar. A inicios del 2020 hubo también un importante recorte presupuestal que llevó a la reducción de los equipos del componente de convivencia escolar, el cual se enfocó en solo 40 escuelas. Lo anterior convirtió Lima Aprende aun más en una estrategia de ampliación de vacantes. En el contexto de las medidas de cuarentena y suspensión de las clases escolares por la pandemia del COVID-19 se suspendieron también los procesos de contratación de docentes para las aulas de Lima Aprende 2020. Todos los estudiantes, de Lima Aprende como los regulares, serían parte de la educación a distancia hasta nuevo aviso.

De acuerdo a la información recogida por Equilibrium CenDE en junio del presente año a una muestra migrantes venezolanos del Perú urbano, el 84% de aquellos con hijos en edad escolar²⁴, había matriculado a sus hijos en la escuela, lo que muestra una mejora con respecto a la información existente en años anteriores sobre cobertura educativa. Casi el 90% de ellos matriculó a sus hijas o hijos en una escuela pública, 46% en una escuela pública regular, 17% en una escuela Lima Aprende, y 25% no sabía si la escuela era o no de Lima Aprende. En el contexto de la pandemia y cancelación de clases presenciales, es interesante que aproximadamente el 80% de los encuestados declaró que sus hijas o hijos están estudiando a través de la educación a distancia (principalmente a través de Aprendo en Casa), el porcentaje restante no cuenta con los medios necesarios o con información para acceder a educación a distancia.

A continuación, analizamos la evolución de la estrategia Lima Aprende y algunos aspectos clave de la problemática de la inclusión educativa de la población migrante.

Construyendo la respuesta educativa a la población venezolana

El devenir de Lima Aprende en tanto respuesta a la problemática de la inclusión educativa de la población migrante venezolana es sumamente ilustrativo de las limitaciones que se enfrentan en el proceso de construcción de las políticas públicas de respuesta a la presencia de la población migrante extranjera en el país. Un primer punto que notar es que la estrategia no se plantea como una respuesta integral del sector educación para atender a la población migrante extranjera, sino que surge y se desarrolla como una iniciativa de la DRELM, que es liderada por un equipo relativamente pequeño, el cual, con gran esfuerzo y en un tiempo corto, logra el apoyo del Ministerio de Educación y el presupuesto necesario para poner en marcha un programa ambicioso de ampliación de vacantes con relativo éxito, en particular considerando el contexto de su implementación.

Aunque Lima Aprende cuenta con el apoyo del MINEDU como ente ‘habilitador’ de las acciones puestas en marcha por la estrategia, lo cierto es que no hay un discurso y un objetivo de política claro desde el ente rector que haya guiado las acciones educativas del Estado frente a la creciente demanda educativa por parte de la población migrante. Esta ausencia de un discurso de política claro desde el sector educación se enmarca, a su vez, en el contexto mayor de la ausencia de un discurso de política con respecto a la orientación del Estado peruano frente a la presencia de la migración venezolana en el país, algo que se ha limitado fundamentalmente a medidas específicas de control migratorio y lucha contra la delincuencia.

²⁴ <https://equilibriumcende.com/resultados-de-la-encuesta-de-opinion-a-poblacion-migrante-venezolana-en-peru-junio-2020/>



No existe tampoco una estrategia o políticas orientadas a la atención de la población migrante venezolana de otros servicios básicos, como por ejemplo salud. En este contexto, Lima Aprende no se plantea como una estrategia específicamente orientada a la población migrante, lo cual se percibe como algo políticamente delicado, sino como una política de inclusión educativa orientada a la población nacional en edad escolar no atendida por el sistema educativo en general. Esta característica genera limitaciones a la implementación de la estrategia. Por ejemplo, al no tratarse de una estrategia orientada a la población migrante venezolana, no fue posible incluir un proceso de difusión suficiente hacia ese público objetivo, lo que puede explicar, al menos en parte, la falta de demanda resultante de niños, niñas y adolescentes extranjeros. Asimismo, el convertirse en una estrategia general limita la posibilidad de otorgarle el peso necesario a los componentes pedagógicos y de convivencia que se habían considerado inicialmente como parte integral de Lima Aprende.

Por otro lado, la experiencia del primer año de Lima Aprende, y el hecho de que un número importante de niños y niñas matriculados en el programa fueran de nacionalidad peruana, puso en evidencia algunas limitaciones importantes propias de la oferta educativa y del sistema de matrícula, que dejaba fuera del sistema a un número considerable de niños, niñas y adolescentes peruanos. Aunque no existe un diagnóstico claro al respecto, la evidencia disponible sugiere que existe un desfase importante entre la oferta y la demanda de vacantes en las escuelas públicas, sobre todo en escuelas de zonas periféricas de la ciudad de Lima, donde muchas familias se ven en la necesidad de recurrir a la educación privada de bajo costo en vista de la falta de disponibilidad de vacantes para sus hijos. Se pueden sumar también dificultades para familias migrantes nacionales recientes que no logran entender y acceder al sistema a tiempo. Así, Lima Aprende, que en un inicio se concibe como un programa de naturaleza integral que busca trabajar tanto en el acceso como en los aprendizajes y la convivencia, y que tiene un énfasis (aunque no explícito) en la población migrante extranjera, se va convirtiendo poco a poco en un programa enfocado primordialmente en el acceso y en dar solución a la ausencia de vacantes suficientes para la población en general.

Si bien el aumento de vacantes ha sido muy significativo durante el 2019 y 2020, esto no se traduce en que el tema del acceso a la educación por parte de las familias migrantes esté resuelto, pues la evidencia sugiere que más allá de la oferta, existen también varios otros factores vinculados a las familias y a las propias escuelas que limitan el acceso. Como señalan varios actores entrevistados, las familias migrantes muchas veces priorizan el acceso a la vivienda y al trabajo antes que la educación, y en las múltiples mudanzas que acompañan su proceso de asentamiento en el territorio peruano sus hijas e hijos pasan periodos largos fuera de la escuela. En el caso de los adolescentes, se suma también la presión por trabajar y generar ingresos, o de colaborar con la familia cuidando hermanos pequeños en el caso de las mujeres, que con frecuencia influye de manera negativa en su inserción y permanencia en la escuela.

Por otro lado, y como señalamos antes, si bien el MINEDU ha buscado facilitar las exigencias documentarias, en la práctica los directivos de las escuelas parecen no estar lo suficientemente informados y capacitados para lidiar con los procesos de matrícula y evaluación de la población extranjera, y existe un fuerte margen de discrecionalidad al momento de la aplicación de las normas que puede funcionar como un desincentivo a la matrícula de la población migrante. Esto puede ser visto como un producto de la ausencia de capacitación al personal de las escuelas en el marco de una respuesta de política que en el tiempo se aleja del objetivo explícito de favorecer la inclusión de la población estudiantil migrante.



Del lado de las familias, los procesos de búsqueda de escuelas y matrícula resulta complejo, engorroso y poco transparente. Por un lado, la situación de especial vulnerabilidad de las familias migrantes implica que muchas de ellas no cuentan con la documentación necesaria para validar su nivel educativo. Por otro lado, al no haber un sistema de matrícula único, las familias deben buscar de escuela en escuela, donde enfrentan exigencias documentarias diversas, que muchas veces actúan como un desincentivo a la inserción escolar y que pueden ser percibidos como discriminación por parte de las familias venezolanas.

En el tiempo, además, componentes como el de convivencia y aprendizajes, han ido perdiendo fuerza en Lima Aprende. El primero se ha reducido a una versión mínima, y el segundo no se ha llegado a trabajar. Esto implica que no se ha implementado en las escuelas ningún enfoque que permita trabajar en la inclusión educativa de la población migrante desde un enfoque intercultural.

Varios actores entrevistados, en coincidencia con lo que se plantea en la literatura internacional, coinciden en que más allá del acceso es crucial que las escuelas estén preparadas para lidiar con las diferencias culturales y los posibles conflictos surgidos de la presencia de la población estudiantil migrante extranjera. No tener escuelas preparadas para ello puede influir de manera negativa en la experiencia educativa y permanencia de los estudiantes migrantes.

Los actores entrevistados mencionaron, por ejemplo, que existe un fuerte predominio de estereotipos en relación a la población migrante que se reproducen en las escuelas, tanto entre los estudiantes, familias y docentes. Lo más mencionado es la asociación entre la población migrante y la criminalidad, difundida en los medios de comunicación, y que puede dar lugar a prejuicios e incidentes de violencia o discriminación en las escuelas por parte de los estudiantes, padres o incluso los propios docentes. Adicionalmente, los actores entrevistados mencionaron la fuerte carga emocional con la que llegan los estudiantes extranjeros, cuyo proceso de migración es con frecuencia traumático.

hay mucha carga emocional de dejar toda una historia en otro país y venir y buscar integrarse ¿no? Culturalmente. Hay mucho tema por ejemplo de discriminación, de rechazo, a veces encubierto con algunos mensajes indirectos que de alguna manera afecta a los niños, niñas y adolescentes migrantes (Entrevista actor clave 6)

Los actores entrevistados señalaron la falta de preparación de los docentes y de las escuelas en general para lidiar con las situaciones a que dan lugar las dificultades de integración de la población estudiantil migrante, los prejuicios por parte de la población nacional y en general las diferencias culturales y de educación previa entre ambos grupos. Trabajar en estos temas, sin embargo, resulta difícil en el contexto de una respuesta de política que no se plantea de manera explícita la atención a la población migrante extranjera, y que ha resultado en una priorización de la estrategia de ampliación de vacantes por sobre las estrategias de educación intercultural y de convivencia.

Conclusiones e implicancias de política: ¿Por qué una política que no se puede nombrar?

Como hemos visto a lo largo de este documento la construcción de una política orientada a facilitar la inclusión educativa de la población migrante venezolana ha enfrentado diversas limitaciones. Si tomamos el caso de Lima Aprende como la principal respuesta de política del



gobierno peruano en este sentido encontramos que la ausencia de un discurso de política mayor y de una estrategia más integral que plantee con claridad el porqué de la importancia de promover la inclusión educativa de la población migrante, y en qué tipo de acciones se debería traducir esto, termina limitando el alcance de la política. La naturaleza vedada de la política tiene implicancias importantes que van desde la cobertura, difusión adecuada entre población objetivo y apoyo de los actores involucrados, hasta los contenidos mismos.

Así, aunque la estrategia nace como una propuesta más claramente enfocada en la población migrante extranjera a la que busca atender desde diversos flancos —acceso, aprendizajes, convivencia— en el tiempo, Lima Aprende se va enfocando de modo caso exclusivo en el tema de acceso y vacantes, y asume una orientación más amplia hacia la población en general, peruana y extranjera. Adicionalmente, si bien cuenta con apoyo del Ministerio de Educación, termina siendo impulsada e implementada desde la Dirección Regional del Lima Metropolitana (DRELM), lo cual implica mayores restricciones en términos de alcance, recursos y personal que puede dedicarse a la tarea.

Más allá de la problemática de la inclusión educativa de la población migrante, la implementación de la Estrategia Lima Aprende evidenció una serie de limitaciones del sistema de matrícula y de cobertura de la educación pública que afectan también a la población nacional y que se debe utilizar para el diseño e implementación de mejoras. Este es el caso, por ejemplo, de la inesperada identificación de una importante población nacional en edad escolar que no se encontraba inserta en el sistema.

Por otro lado, las acciones de orden normativo que han acompañado el trabajo de Lima Aprende, enfrentan algunas limitaciones al momento de su implementación, pues los directivos, sea por desinformación, falta de capacitación o prejuicios, no terminan de entender o incorporar los nuevos procedimientos de matrícula y al parecer subsisten prácticas discrecionales en las que los directivos plantean requisitos documentarios con los que muchas familias migrantes no pueden cumplir. Al respecto, los cambios normativos requieren venir acompañados de protocolos claros que no dejen mayores espacios de discrecionalidad.

Las dificultades propias del sistema de matrícula escolar peruano —que es, de por sí, discrecional, engorroso y poco transparente— actúan como un desincentivo para muchas familias migrantes que en el difícil proceso de asentarse en el territorio nacional no logran compatibilizar las demandas de encontrar una vivienda y un empleo, con las demandas propias del proceso de matrícula escolar.

La naturaleza vedada de la respuesta pública a la necesidad de inclusión educativa de la población migrante ha llevado a que se pongan de lado también el trabajo desde un enfoque intercultural en las escuelas, así como las estrategias de apoyo emocional para la población migrante. Dicha naturaleza vedada dificulta también el realizar campañas de información orientadas a la población migrante venezolana que podrían haber implicado un menor aprovechamiento de la estrategia y una menor inclusión educativa.

A la luz de estas ideas planteamos las siguientes recomendaciones de política:

- Explicitar la necesidad de contar con una respuesta de política orientada a promover la inclusión educativa de la población migrante extranjera que permita desarrollar una política integral enfocada no solo en el acceso, sino también en los aprendizajes y en la



convivencia escolar. Dicha política integral debe apoyarse además en diagnósticos más completos de la problemática de su inclusión educativa en los que se recoja la voz de la población migrante²⁵.

- Promover el desarrollo de un enfoque interinstitucional en la respuesta del Estado peruano al fenómeno de la migración venezolana, que permita desarrollar lineamientos comunes y una respuesta clara y coordinada en todos los sectores y niveles de gobierno.
- Establecer un protocolo claro y ampliamente difundido en todas las escuelas sobre la aplicación de las nuevas normas de matrícula y evaluación. Ello debe ser además acompañado de capacitación a los directivos de escuelas públicas en la aplicación de las nuevas normas de matrícula y mejorar las orientaciones para la aplicación de las pruebas de ubicación de modo que estas no sean un desincentivo para la matrícula de la población extranjera. Los representantes de las escuelas, así como los de la UGEL u otras instituciones involucradas, deben también estar preparados para ofrecer orientación a las familias migrantes sobre dónde acudir y qué procesos seguir para lograr la documentación requerida y la matrícula.
- Considerar la importancia de trabajar desde un enfoque intercultural que permita aprovechar la diversidad cultural e incorporar las experiencias de los estudiantes migrantes en el trabajo en el aula, y que sirva también para lidiar con los prejuicios y los potenciales conflictos que surjan del encuentro con la población migrante.
- Brindar capacitación y apoyo a los docentes y directivos para lidiar con casos que requieran de un soporte emocional.

²⁵ Un estudio en estas líneas viene siendo realizado por las autoras por encargo de UNICEF y será difundido próximamente.



Referencias Bibliográficas

- Anderson, J. (2020). *Elaboración de diagnóstico situacional en relación con población migrante y de acogida en tres sectores de San Martín de Porres y un sector de Carabayllo*. Por encargo de UNICEF, Documento aún no publicado.
- Balarin, M., & Escudero, A. (2019). *El desgobierno del mercado educativo y la intensificación de la segregación escolar socioeconómica en el Perú*. Documento de Investigación 101, GRADE. Retrieved from Lima: <https://www.grade.org.pe/publicaciones/el-desgobierno-del-mercado-educativo-y-la-intensificacion-de-la-segregacion-escolar-socioeconomica-en-el-peru/>
- Balarin, M., Kitmang, J., Ñopo, H., & Rodríguez, M. F. (2018). *Mercado privado, consecuencias públicas: los servicios educativos de provisión privada en el Perú*. Documento de Investigación 89, Lima, GRADE. Retrieved from Lima: <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADEdi89.pdf>
- Banco Mundial. (2019). *Una Oportunidad para Todos: Los Migrantes y Refugiados Venezolanos y el Desarrollo del Perú*. Washington, DC: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32816/143724.pdf>
- Barrios-Valenzuela, L. A., & Palou Julián, B. (2014). Educación intercultural en Chile: la integración del alumnado extranjero en el sistema escolar. *Revista Educación y Educadores*, 2014, vol. 17, num. 3, p. 405-426.
- Beech, J., & Princ, P. (2012). Migraciones y educación en la Ciudad de Buenos Aires: tensiones políticas, pedagógicas y étnicas. *Revista latinoamericana de educación inclusiva*, 6(1), 53-71.
- Blouin, C., Hurtado, E., Jave, I., Vargas, G., & Jáuregui, A. (2019). *Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión*. Fundación Panamericana para el Desarrollo/IDEHPUCP. Retrieved from Lima: https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_publicaciones/estudio-sobre-el-perfil-socio-economico-de-la-poblacion-venezolana-y-sus-comunidades-de-acogida-una-mirada-hacia-la-inclusion-2/
- Carrasco, S., Rovira, J. P., & Pedro, L. N. (2012). A propósito de la acogida de alumnado extranjero. Paradojas de la educación inclusiva en Cataluña (España). *Revista latinoamericana de educación inclusiva*, 6(1), 105-122.
- CLACSO. (2020). *Voces y experiencias de la niñez y adolescencia venezolana migrante en Brasil, Colombia, Ecuador y Perú*. Retrieved from Buenos Aires: <https://www.clacso.org/informe-voces-y-experiencias-de-la-ninez-y-adolescencia-venezolana-migrante-en-brasil-colombia-ecuador-y-peru/>
- Domenech, E., & Magliano, M. J. (2008). Migración e inmigrantes en la Argentina reciente: políticas y discursos de exclusión/inclusión. En *Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe*, Maria del Carmen Zabala Arguelles Compiladora. 423-448. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/zabala/21dome.pdf>



- ESCALE. (2015, 2015). Tasa neta de matrícula. Retrieved from <http://escale.minedu.gob.pe/tendencias-portlet/servlet/tendencias/archivo?idCuadro=215&tipo=meta>
- Guadalupe, C., León, J., Rodríguez, J. S., & Vargas, S. (2017). *Estado de la educación en el Perú: análisis y perspectivas de la educación básica*. Lima: FORGE.
- Hernández Yulcerán, A. (2016). La construcción social del sujeto migrante en Chile y sus consecuencias en educación. *Diálogos educativos*(31), 111-136.
- Janta, B., & Harte, E. (2016). Education of migrant children: Education policy responses for the inclusion of migrant children in Europe. European Union, 2016. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1655.html
- Joiko, S., & Vásquez, A. (2016). Acceso y elección escolar de familias migrantes en Chile: No tuve problemas porque la escuela es abierta, porque acepta muchas nacionalidades. *Calidad en la Educación*(45), 132-173.
- OIM. (2020). *MONITOREO DE FLUJO DE LA POBLACIÓN VENEZOLANA EN EL PERÚ – DTM REPORTE 7*. Retrieved from <https://www.dtm.iom.int/peru>
- Ordóñez, J. T., & Ramírez Arcos, H. E. (2019). (Des) orden nacional: la construcción de la migración venezolana como una amenaza de salud y seguridad pública en Colombia. *Revista ciencias de la salud*, 17(spe), 48-68.
- Panizo Toapanta, A. G. (2019). Migración e inclusión: Retos en el sistema educativo ecuatoriano. *Revista Andina de Educación*, 2(2), 24-27.
- Poblete Melis, R., & Galaz Valderrama, C. (2017). Aperturas y cierres para la inclusión educativa de niños/as migrantes en Chile. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 43(3), 239-257.
- PROVEA. (2019). *Informe anual: Derecho a la educación*. Retrieved from <https://www.derechos.org.ve/actualidad/informe-anual-crisis-educativa-se-generaliza-y-profundiza-de-manera-preocupante>
- Riedemann, A., Stefoni, C., Stang, F., & Corvalán, J. (2020). Desde una educación intercultural para pueblos indígenas hacia otra pertinente al contexto migratorio actual. Un análisis basado en el caso de Chile. *Estudios atacameños*(64), 337-359.
- UNICEF Perú. (2020). *Los chicos nuevos del barrio Evidencias de la situación de las niñas, niños y adolescentes venezolanos en el Perú*. Documento en proceso de publicación.
- Westh Olsen, A. S., & Parma Irarrázaval, A. (2020). *Admisión Escolar Centralizada y Migrantes*. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.18235/0002489>