

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES
INTERNACIONALES**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRA EN
DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

TEMA DE INVESTIGACIÓN:

Política Nacional Migratoria 2017 – 2025: Propuestas para su proceso de actualización desde la buena gobernanza migratoria en el marco de la reciente reglamentación de las políticas nacionales y el mayor rol del Perú como sociedad de acogida

PRESENTADO POR:

Mónica Cecilia Lizana Gómez

ASESORES

Tema de Fondo: Primer Secretario SDR, Fernando Tapia Fernández-Baca.

Metodológico: Dra. Milagros Aurora Revilla Izquierdo.

Lima, 04 de noviembre de 2019

RESUMEN

La crisis política, económica, social y humanitaria que afrontan los nacionales de Venezuela ha impulsado su masiva migración hacia otros países, sobre todo de América Latina. El Perú, antes predominantemente un país emisor de migrantes, desde el 2018 se ha convertido en el segundo país receptor de migrantes venezolanos en la región. La presente investigación analiza el diseño de la política nacional migratoria vigente usando la normativa sobre políticas nacionales promulgada en 2018, tomando como referencia la gobernanza migratoria y abordando su pertinencia frente a la actual problemática migratoria en el Perú. Como resultado de dicho análisis, se ha realizado una evaluación del diseño de la política nacional migratoria vigente y se han elaborado aportes para su proceso de actualización.

ABSTRACT

The political, economic, social and humanitarian crisis that the nationals of Venezuela are facing has boosted their massive migration to other countries, especially within Latin America. Peru has historically been a migrant-sending country, but since 2018 has become the second country receiving Venezuelan migrants in the region. This investigation analyzes the design of the current national migration policy using the regulations on national policies promulgated in 2018, taking as reference the migration governance and addressing its relevance to the current migration problem in Peru. As a result of this analysis, an evaluation of the design of the current national migration policy has been made and contributions have been prepared for its updating process.

LISTA DE ACRÓNIMOS

Acnur	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Aptep	Acta de Permiso de Trabajo Extraordinario Provisional
APIS	Advance Passenger Information System
BM	Banco Mundial
CAD	Ciudadanos al Día
CAN	Comunidad Andina
CDN	Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño
Cebaf	Centros Binacionales de Atención en Frontera
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
Conapo	Consejo Nacional de Población de México
Conareme	Comité Nacional del Resindentado Médico del Perú
CRC	Convención sobre los Derechos del Niño
Ctmf	Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares
Demig	Determinants of International Migration Policy
DGT-MRE	Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú
Drelm	Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana
D.S.	Decreto Supremo
EIU	The Economist Intelligence Unit

Enaho	Encuesta Nacional de Hogares
Enpove	Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país
EsSalud	Seguro Social de Salud
FF.AA.	Fuerzas Armadas
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFMD	Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo
Gmdac	Portal de Datos Mundiales sobre la Migración de la OIM
HRW	Human Right Watch
Idehpucp	Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú
IGM	Indicadores de la Gobernanza Migratoria
Impala	International Migration Policy And Law Analysis
Impic	Immigration Policies in Comparison Project
Inei	Instituto Nacional de Estadísticas e Informática
INPE	Instituto Nacional Penitenciario
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
Migraciones	Superintendencia Nacional de Migraciones
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
Minedu	Ministerio de Educación
Mindef	Ministerio de Defensa
Mininter	Ministerio del Interior
Minjus	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Minsa	Ministerio de Salud
MOU	Memorando de Entendimiento
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
Mtigm	Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
ODS	Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas
Ohchr	Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONP	Oficina Nacional de Normalización Previsional
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PBI	Producto Bruto Interno
PEA	Población Económicamente Activa
PEI	Plan Estratégico Institucional
PEM	Plan Estratégico Multisectorial
Pesem	Plan Estratégico Sectorial Multianual
Picmd	Policy and Institutional Coherence for Migration and Development
Pidesc	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNM	Política Nacional Migratoria 2017-2025

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POI	Plan Operativo Institucional
PTP	Permiso Temporal de Permanencia
PUU	Prueba de Ubicación Única
RIM	Registro de Información Migratoria
R.P.C.D	Resolución de Presidencia de Consejo Directivo
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
Serum	Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud
Servir	Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR
SIDH	Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos
Sinaplan	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
Sinareme	Sistema Nacional de Residentado Médico
SIS	Seguro Integral de Salud
Sisfoh	Sistema de Focalización de Hogares
SOM	Servicio de Orientación al Migrante
TAM Virtual	Tarjeta Andina de Migración
Ucavit	Programa de Asistencia de Víctimas y Testigos
UN DESA	World Population Policies Database
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

ÍNDICE

RESUMEN	III	
LISTA DE ACRÓNIMOS	IV	
INTRODUCCIÓN	XI	
CAPÍTULO I: ALCANCES CONCEPTUALES SOBRE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA MIGRATORIA..... 15		
1. Migración	15	
1.1. Definición.....	15	
1.2. Causas	19	
1.3. Consecuencias	22	
1.4. Problemática de los migrantes en el país de acogida	25	
2. Gobernanza migratoria	29	
2.1. Definición.....	29	
2.2. Indicadores sobre aspectos de la gobernanza migratoria	32	
2.3. Indicadores de la Gobernanza Migratoria (IGM)	35	
3. Política pública migratoria	40	
3.1. Definición.....	40	
3.2. Clasificación	42	
3.3. Ciclo de políticas públicas	47	
CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LA POLÍTICA NACIONAL MIGRATORIA VIGENTE CON ÉNFASIS EN LO RELATIVO A LOS EXTRANJEROS EN EL PERÚ		56
1. Alcances generales sobre la Política Nacional Migratoria 2017 – 2025 56		
2. Normativa sobre la elaboración y actualización de las políticas públicas en el Perú	59	

2.1. Constitución Política del Perú.....	60
2.2. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).....	60
2.3. Decreto Supremo (D.S) N° 029-2018-PCM “Aprueba Reglamento que regula las Políticas Nacionales” de 2018.....	61
2.4. R.P.C.D N° 00047-2018/CEPLAN/PCD “Guía de Políticas Nacionales”	69
3. Análisis de la pertinencia de problema público identificado en la actual Política Nacional Migratoria frente a la nueva normativa sobre políticas nacionales y el mayor rol del Perú como sociedad de acogida	70
3.1. Delimitación del problema público	70
4. Evaluación del diseño de la política migratoria vigente	82
1.1. Coherencia interna	82
1.2. Coherencia externa	92
CAPÍTULO III: PROPUESTAS PARA EL PROCESO DE ACTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL MIGRATORIA	99
1. Propuesta para la delimitación del problema público.....	99
2. Propuesta para la enunciación y la estructuración.....	102
3. Elaboración de los objetivos prioritarios, lineamientos.....	119
4. Elaboración de los indicadores	127
5. Identificación de las políticas relacionadas	131
5.1. Articulación horizontal	131
5.2. Articulación vertical.....	137
CONCLUSIONES	150
RECOMENDACIONES.....	153
BIBLIOGRAFÍA.....	154
ANEXOS.....	180

Anexo 1. Cuestionario de los IGM	180
Anexo 2. Vinculación del Perú a los tratados considerados en los IGM ..	191
Anexo 3. Estado de ratificaciones de tratados de derechos humanos del Perú	192
Anexo 4. Adhesión del Perú a los principales tratados sobre DD.HH.	195
Anexo 5. Reseña del OIM y Acnur	195

INTRODUCCIÓN

La sexta política del Acuerdo Nacional “Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración” inciso (f) indica que la política exterior “impulsará políticas migratorias globales que incorporen la promoción de oportunidades laborales”. Al respecto, corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (MRE) como ente conductor de la Política Nacional Migratoria 2017-2025 (PNM) presidir la “Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria”, espacio que tiene entre sus objetivos proponer y actualizar políticas sobre la gestión integral migratoria.

Es así que, debido a la importancia de la política migratoria en la política exterior y a mis prácticas profesionales en el MRE, donde tuve la oportunidad de conocer la problemática migratoria, decidí realizar mi tesis sobre la PNM. Quiero aportar desde mi formación en Gestión Pública y mi experiencia en la elaboración de una política sectorial educativa con insumos para un futuro proceso de actualización de la PNM. Si bien se creó el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) en el 2018 como medida para la inclusión social de los migrantes venezolanos, ello respondería a una medida de corto plazo.

El Perú, típicamente emisor de migrantes, ha tomado un mayor rol en su calidad de país de acogida. En los últimos cuatro años, la migración venezolana al Perú se ha incrementado rápidamente. Pasó de 8 170 en 2016 a 109 778 en 2017 y llegó a 660 780 en 2018. A mediados de 2019, esa cifra se estima en 86 1008. Dicho aumento responde a la profunda crisis que atraviesa Venezuela. Hoy en día, los migrantes venezolanos asentados en el Perú afrontan mayores dificultades de las que tuvieron los migrantes en 2014. Por su particularidad, demandan al Estado la garantía y la observancia de sus derechos, así como mayores servicios públicos.

La presente investigación plantea la hipótesis de que frente a la nueva normativa sobre políticas nacionales, los compromisos internacionales para abordar la migración de forma integral, así como el mayor rol del Perú como

sociedad de destino de los migrantes venezolanos, existe la necesidad de actualizar la PNM, en particular su problemática tanto en términos metodológicos como en contenido, con énfasis en los extranjeros en el país. Ello a fin de mejorar la gestión de la migración y brindar una atención integral adecuada a los nuevos migrantes asentados en el territorio nacional. Si bien la PNM presenta lineamientos y objetivos pertinentes para dicha población, no incluye un adecuado diagnóstico de la población extranjera ni incorpora la gobernanza migratoria como parámetro. Y en mayor medida, debido a su año de creación, es necesario que su contenido se adecúe para cumplir con la normativa sobre políticas nacionales vigente desde 2018.

Cabe mencionar que la migración puede abordarse desde las diferentes teorías de las relaciones internacionales. El enfoque realista pone énfasis en el aspecto de seguridad, puesto que esta sería un desafío a la seguridad nacional e inclusive fuente de conflictos entre Estados (Hollifield, 2000). Por otro lado, el modelo de los sistemas migratorios señala que los flujos migratorios tienen un intenso intercambio entre ciertos países y uno menor entre otros (Hobden, 2001). Por último, el transnacionalismo, enfoque de esta investigación, indica que los Estados pueden cooperar entre sí para afrontar la migración (Dunne, 2001). Dicha cooperación se contempla en la gobernanza migratoria, la cual la aborda de una manera detallada.

El diseño metodológico del estudio utiliza los métodos deductivo, descriptivo y analítico. En un inicio, se dan alcances conceptuales para abordar una política migratoria, luego se analiza el diseño y formulación de la política nacional migratoria vigente según la normativa sobre políticas nacionales promulgada en 2018 a fin de evidenciar la necesidad de su actualización, resaltando ciertos elementos contextuales como la migración venezolana y, a partir de ello, se sugieren propuestas para su actualización en el marco de la gobernanza migratoria. Asimismo, la investigación tiene carácter cualitativo. Se emplean los instrumentos cualitativos del CEPLAN para abordar la política nacional y los IGM para evidenciar la buena gobernanza migratoria.

La investigación se desarrolla en tres capítulos. En el Capítulo I se hace una revisión de la literatura sobre los tres conceptos marco del presente estudio: migración, gobernanza migratoria y políticas públicas migratorias. En primer lugar, se define el concepto de migración, las causas y consecuencias de la misma, así como la problemática de los migrantes en los países de acogida. Luego, se define la gobernanza migratoria, sus principales índices, y se escogen los IGM para abordarla. Después, se señala la definición de las políticas públicas migratorias, su posible tipología y su ciclo de elaboración.

En el Capítulo II se analiza la política nacional migratoria vigente. Para ello, primero esta se presenta en términos generales. Segundo, se señala el marco normativo nacional de las políticas nacionales. Tercero, se realiza un análisis sobre la pertinencia de su diagnóstico de la problemática migratoria frente a la integralidad con la que debe abordarse el fenómeno migratorio y la actual migración venezolana en relación a su problemática. Cuarto, se analiza el diseño de la política en términos de coherencia interna y externa, empleando como marco de referencia las herramientas metodológicas de la Guía de Políticas Nacionales del CEPLAN.

En el Capítulo III, en base a lo revisado en los anteriores capítulos, se sugieren aportes siguiendo la metodología del CEPLAN para el proceso de actualización de la política nacional vigente, en especial para sus dos primeras etapas: diseño y formulación y con énfasis en los extranjeros en el Perú. Con ello se busca visibilizar la necesidad de actualizarla incorporando tres aspectos: 1) la normativa sobre políticas públicas, 2) la gobernanza migratoria como marco para gestionar la migración, y 3) el mayor rol que debe asumir el Perú como sociedad de acogida frente a la actual crisis venezolana.

Respecto a las referencias bibliográficas empleadas en la presente investigación, cabe señalar que se han utilizado diversos artículos, informes y normativas sobre la migración, la gobernanza migratoria y las políticas públicas migratorias. Al respecto, cabe destacar que se han usado como fuentes principales a la Organización Internacional para las Migraciones

(OIM), The Economist Intelligence Unit (EIU) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) respectivamente.

Por último, cabe resaltar que este aporte se suma a otras investigaciones realizadas anteriormente en esta casa de estudios sobre la migración. No obstante, ellas han puesto mayor énfasis en la emigración, debido a que en esos años el Perú era sobre todo un país emisor de migrantes. Tal es el caso de las investigaciones realizadas por Fonseca (2003), Zevallos (2003), Tönsmann (2008), Ubillus (2009) y Castillo (2011). Por otro lado, si bien el trabajo de Rojas (2018) aborda la inmigración venezolana en el Perú, lo realiza mediante el análisis del tratamiento a los solicitantes de refugio de ese país.

Se hace la advertencia al lector que, debido a la novedad del proceso migratorio venezolano que se desarrolla en el Perú, algunas de las cifras señaladas en este estudio podrían cambiar al momento en que este trabajo sea consultado. Es por ello que se ha realizado continuas referencias a las fechas en las que se ha obtenido las cifras señaladas. Asimismo, podrían publicarse con posterioridad a la fecha de entrega de esta investigación estudios relevantes sobre la migración venezolana en el Perú. Se tiene conocimiento que están en proceso de elaboración estudios sobre su impacto en el país así como respecto a la problemática de ciertos grupos vulnerables.

CAPÍTULO I: ALCANCES CONCEPTUALES SOBRE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA MIGRATORIA

En el primer capítulo se revisan los conceptos marco del presente estudio: migración, gobernanza migratoria y políticas migratorias. Primero, respecto a la migración, se aborda su definición, sus causas, la afectación que produce en el país de origen y en el de acogida, así como la problemática del migrante en este último. Segundo, se define la gobernanza migratoria, tomando como principal parámetro los IGM. Tercero, sobre políticas públicas migratorias, se considera su definición, sus clasificaciones así como el modelo del ciclo de políticas públicas para su elaboración.

1. Migración

Este apartado en primer lugar aborda el concepto de la migración conforme a lo señalado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), así como los posibles tipos en los que esta se configuraría. Luego, presenta sus posibles causas según las teorías objetivas (centradas en el sistema) y subjetivas (centradas en el migrante). Por último, señala su impacto en el país de origen y en el de acogida (sobre todo demográfico, económico y social).

1.1. Definición

Según la OIM, la migración es “el movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos” (OIM, 2006, pág. 38). En ese sentido, cabe precisar los siguientes términos empleados en ella: “refugiados”; “personas desplazadas”, “personas desarraigadas” y “migrantes económicos”.

Por “refugiados”, se señala a las personas que: “con fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentren fuera del país

de su nacionalidad y no puedan o, a causa de dichos temores, no quieran acogerse a la protección de su país” (OIM, 2006, pp. 60 – 61).

En cuanto a las “personas desplazadas”, la OIM se refiere a ellas como aquellas personas que “huyen de su Estado por temor o peligros distintos a los que originan el status de refugiado” (OIM, 2006, pág. 53). Asimismo, esta organización internacional señala que “una persona desplazada generalmente se ve obligada a huir por un conflicto interno o por desastres naturales u otros” (OIM, 2006, pág. 53).

Además, cuando la OIM hace mención de las “personas desarraigadas”, las describe como aquellas “personas que han sido forzadas a dejar sus comunidades ya sea a causa de persecución y guerras, desastres naturales o para buscar sustento en una ciudad o en el exterior porque no pueden subsistir en sus comunidades” (OIM, 2006, pág. 54).

Por otro lado, los “migrantes económicos” son aquellas personas que “dejaron su lugar de residencia o domicilio habitual en búsqueda de una mejor calidad de vida en un Estado distinto al de origen” (OIM, 2006, pág. 42). Cabe señalar que este término también se emplea para referirse a personas “que intentan ingresar en un país sin permiso legal y/o utilizando procedimientos de asilo de mala fe” (OIM, 2006, pág. 42).

Asimismo, la OIM precisa que dentro de la migración debe diferenciarse la “inmigración” de la “emigración”. La primera hace referencia al “proceso por el cual, personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él” (OIM, 2006, pág. 32), mientras que la segunda es el “acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro” (OIM, 2006, pág. 23).

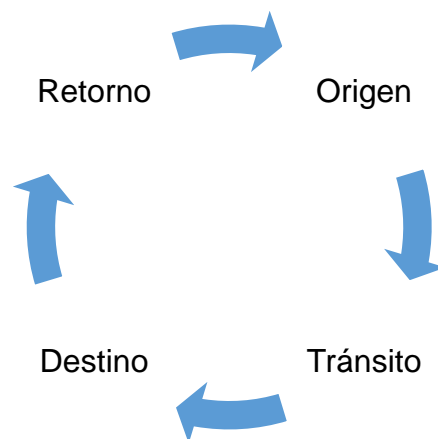
También, es pertinente distinguir la migración según la estancia del migrante en otro país, la cual puede ser circular, temporal o internacional. La migración circular sería la situación en la que el migrante va y retorna al país de acogida por ciertos periodos. Por otro lado, la migración temporal se configuraría cuando la persona va por un periodo a otro país. Por último, la migración

internacional se presenta cuando el migrante establece su residencia habitual en otro país (Méndez & López, 2011, pág. 117).

Cabe señalar respecto a la forma en la que se realiza la migración que esta puede ser irregular. Dicha situación se da cuando la persona se desplaza a otro país al margen de la normativa de los países de origen, tránsito o de acogida. Asimismo, desde la perspectiva de los países de acogida, la migración irregular se configuraría cuando “es ilegal el ingreso, la estadía o el trabajo”, es decir, que el migrante no tiene la autorización necesaria ni los documentos requeridos por las autoridades de inmigración para ingresar, residir o trabajar en un determinado país” (OIM, 2006, pág. 40).

Por otro lado, la migración puede ser entendida como un proceso, un ciclo que contempla hasta cuatro etapas. Este ciclo se presenta gráficamente en la Figura 1. Dichas etapas están referidas al paso de la persona por el país de origen, el país de tránsito, el país de destino, e inclusive, el retorno de la persona a su país de origen (OIM & IPPDH, 2017, pág. 21).

Figura 1. Proceso migratorio entendido como ciclo



Fuente: OIM & IPPDH, 2017

La migración como proceso social comienza en el país de origen, cuando la persona tiene motivaciones que la llevan a migrar. Lo anterior considerando la elección del país de destino, y el análisis de alternativas de financiamiento y acomodos familiares para concretar la migración. Luego, se da la emigración, es decir, el acto de salir del Estado del que la persona es nacional para asentarse en otro (OIM & IPPDH, 2017, pág. 21).

Después, se da una etapa intermedia de tránsito, al pase de la persona por un país intermedio en el viaje hacia el país de destino. El tránsito puede volverse en una situación permanente y se traduzca en la necesidad de inserción social y económica en un lugar no previsto inicialmente, como también un eventual retorno al país de origen ante un fracaso en el logro del objetivo buscado (OIM & IPPDH, 2017, pág. 21).

De ahí la persona entra al país de destino de la migración, ya sea de manera regular o irregular. Es así que se da la permanencia, etapa en la que la persona vive en el país de destino en calidad de migrante regular o irregular. Por último, la etapa de retorno se refiere al regreso de la persona al país de origen. Ese retorno puede ser voluntario o forzoso y puede ser asistido o espontáneo (OIM & IPPDH, 2017, pág. 21).

Para fines de la presente investigación, cabe señalar que esta restringe el concepto de migración al entendido como inmigración, el cual implica el movimiento de población de un Estado (la sociedad emisora) hacia el territorio de otro (la sociedad de acogida). Ello debido a que el estudio se enfoca a abordar lo relativo al cuarto eje de la política nacional migratoria vigente.

Asimismo, de los tipos de migración, solo se aborda la migración internacional, es decir, aquella en la que el migrante se asienta en el territorio, y del ciclo migratorio, las etapas de origen y de destino. Lo anterior considerando al Perú solo en su calidad de sociedad de acogida. No se aborda al Perú como país emisor y de tránsito, ni se contempla las implicancias del posible retorno de los migrantes a sus países de origen.

1.2. Causas

A lo largo del tiempo, las migraciones internacionales se han presentado de muy diversas formas como para ser explicadas por una sola teoría. En ese sentido, en particular en los últimos 50 años, se han elaborado diversas teorías como marcos de referencia para analizar este fenómeno y tener una mejor comprensión del mismo.

Por ello, se presenta brevemente las teorías migratorias según la clasificación de Salker (2001). Esta diferencia dos grupos: el “objetivo”, con teorías centradas en la estructura del sistema, dando al migrante un reducido poder de decisión; y el “subjetivo”, donde las teorías se enfocan en el migrante, concibiéndolo como un actor racional.

1.2.1. Teorías objetivas

Dentro del grupo “objetivo” se destacan las siguientes cuatro teorías: la neoclásica, la de los mercados de trabajo duales, la histórica estructural, y la del sistema mundial.

- **La teoría neoclásica o *Push and Pull***

Esta teoría fue la primera que buscó explicar las causas de la migración y ha sido la que ha recibido mayor aceptación. Señala que la migración se debe a dos tipos de factores: factores de atracción y factores de expulsión. Los primeros serían la demanda de mano de obra, mejores oportunidades laborales y las experiencias de “éxito” de los migrantes retornados.

Los factores de expulsión, es decir, los que motivarían a las personas a dejar su país, serían el bajo nivel de vida, la desigualdad social y económica, la inestabilidad política, el crecimiento demográfico, la falta de oportunidades laborales, la inexistente o inadecuada provisión de servicios públicos y la contaminación ambiental (Dirks, 1993).

- **La teoría de los mercados de trabajo duales**

Esta teoría plantea que la migración es resultado de la estructura económica de los países industrializados, la cual se divide en un sector primario - intensivo en capital - y en un sector secundario - intensivo en trabajo y de baja productividad. Ello segmenta el mercado laboral para los locales y los migrantes. Estos últimos se insertarían en trabajos inestables, peligrosos, de baja calidad, y que no requieren calificación (Piore, 1983).

- **La teoría histórica estructural**

Esta teoría, influenciada por la década de los 60 y los 70, señala que la migración se da por la división geográfica del trabajo, por la inequitativa distribución del poder político y la expansión del capitalismo, lo cual ha ocasionado estratificaciones en la economía mundial. Los países emisores tendrían una posición desfavorable (Díaz, 2007).

- **La teoría del sistema mundial**

Esta teoría plantea que la migración no reside tanto en la demanda estructural de mano de obra poco calificada de países desarrollados, sino en los desequilibrios de las sociedades de origen generados por el capitalismo (Wallertein, 1979). Al igual que la teoría histórica estructural, indica que las migraciones son producto de las asimetrías estructurales provocadas por el capitalismo global. También, resalta los factores de “extrema desigualdad” y “nivel de desarrollo de los países” del enfoque neoclásico, aunque señala que las migraciones en vez de reducir las desigualdades, las refuerzan (Canterbury, 2010).

1.2.2. Teorías subjetivas

Entre las teorías que presentan causas subjetivas o individuales para la migración, se encuentran: la teoría microeconómica, la teoría de la nueva economía de las migraciones laborales, y la teoría de redes migratorias.

- **La teoría microeconómica**

Esta teoría considera al migrante como un actor racional que, de manera individual, toma la decisión de migrar después de realizar un análisis costo-beneficio. En esa línea, señala que la maximización de utilidades a obtener sería el factor determinante para migrar (Massey, et al. 1993).

- **La teoría de la nueva economía de las migraciones laborales**

Si bien al igual que la teoría anterior sitúa al migrante como actor principal, le da un mayor peso al papel de la familia en la toma de decisión de migrar. Así, la migración sería una estrategia familiar orientada a diversificar sus fuentes de ingreso y no un medio para maximizar los ingresos de un individuo. Sin embargo, se centra en las causas y consecuencias de la emigración en el lugar de origen (Massey, et al. 1993).

- **La teoría de las redes migratorias**

Esta teoría señala que las redes migratorias, es decir, las relaciones interpersonales que vinculan a inmigrantes y potenciales emigrantes en los países de origen y de destino son uno de los factores explicativos más importantes de la migración. Ello debido a que estas transmiten información, brindan apoyo económico y dan soporte a sus miembros, reduciendo los costos y la incertidumbre de la migración. Asimismo, contemplan otras instituciones intermediarias que, con distintos objetivos, ayudan a los migrantes a superar dificultades de entrada (Massey & García-España, 1987).

Para esta investigación, se recoge sobre todo lo señalado por la teoría *push and pull*. Ello debido a esta es un marco pertinente para analizar el crecimiento de la migración venezolana en el Perú. Los factores *pull* explicarían la salida de los migrantes venezolanos, mientras que los factores *push* explicarían la elección de los migrantes venezolanos del Perú como país de acogida. En menor medida se utiliza la teoría de redes, debido a que según León (2016), esta explicaría las migraciones entre países con desarrollo similar.

1.3. Consecuencias

Las migraciones ocasionan efectos tanto para las sociedades de emisión de migrantes como para las sociedades de acogida. En las sociedades emisoras y receptoras de migrantes dichos efectos pueden manifestarse en una serie de aspectos como los demográficos, económicos, sociales, entre otros. Para la presente investigación, se hace énfasis respecto a los efectos de la migración en la sociedad de destino.

1.3.1. Demográficas

En la sociedad emisora, la migración puede afectar el crecimiento y las edades de la población. El abandono de población podría dar un alivio a la presión población; pero también un envejecimiento de la misma, ya que generalmente los migrantes son jóvenes (Blanco, 2000). Asimismo, la migración generaría un desequilibrio en el volumen por sexo. Ello debido a que podrían emigrar más hombres que mujeres, por lo que habrían más mujeres en el país de origen, o bien, darse la situación inversa (CONAPO, 2012).

Por otro lado, en la sociedad de acogida, la migración intensifica el crecimiento demográfico, no sólo con la llegada de los propios inmigrantes, sino también incide indirectamente en la fecundidad (con los hijos de los migrantes) (Blanco, 2000). Además, afecta la estructura por edad y sexo de la población dependiendo de si se trata de efectos a corto, mediano o largo plazo. A corto y mediano plazo, su efecto es rejuvenecedor y permite que la tasa de envejecimiento descienda, pero a largo plazo ello es más moderado (CONAPO, 2012).

1.3.2. Económicas

En el país de origen, las remesas de los migrantes son uno de los beneficios más directos. Su importancia económica es muy diferente para cada país, dependiendo de su base económica y productiva (CONAPO, 2012, pág. 23). Son una fuente importante y creciente de fondos extranjeros para algunos

países en desarrollo y representan una fuente importante de ingresos para millones de familias a nivel mundial (EIU, 2016).

Sin ellas, estos hogares podrían caer en situación de pobreza, ya que las remesas se destinan mayormente a cubrir necesidades básicas (como la alimentación, el vestido, entre otros), inversiones en capital humano (educación, salud, etc.) e infraestructura (compra, mejora, ampliación o construcción de la vivienda). Asimismo, las remesas contribuyen a crear microempresas e impulsar actividades productivas (CONAPO, 2012).

Respecto a las consecuencias de la migración en los países de acogida, existe cierto consenso sobre el aporte positivo de la migración a su crecimiento económico. Los migrantes incrementan el potencial de fuerza de trabajo disponible con su experiencia y educación. También pueden elevar la productividad al facilitar que los trabajadores nativos se desplacen a otros trabajos, incrementando las posibilidades de producción y, con ello el crecimiento económico (CONAPO, 2012).

No obstante, uno de los principales debates sobre los efectos negativos que ocasionarían los migrantes que compiten con la fuerza laboral nacional, en particular, en la tasa de desempleo y los salarios. Ello debido a que incrementan la oferta laboral. Sin embargo, los resultados más negativos indican que un aumento del 10% en los inmigrantes empleados reduce los salarios nativos en, como máximo, del 3 al 4% (Borjas, 2003).

Asimismo, otro intenso debate es que la llegada de migrantes y sus familias elevaría los costos del sistema social. Esto a veces se traduce en leyes que buscan limitar el acceso de migrantes y sus descendientes a la educación, salud y otros servicios de protección social. Pero la evidencia acredita que los migrantes hacen menor uso de los servicios sociales que la población nacional. Además, la educación de los migrantes debe verse como una inversión en capacidades que será recuperada cuando contribuyan a la producción y recaudación (CONAPO, 2012).

1.3.3. Sociales

Una visión pesimista de la migración es que esta provoca la pérdida de capital humano en las sociedades de origen, tanto de mano de obra calificada o no. Cuando esta es muy significativa, puede impedir el retorno de la inversión pública que representó la formación del migrante a nivel educativo, de salud, entre otros ámbitos para atender sus demandas de servicios públicos. En particular, esta pérdida de inversión se daría respecto a la destinada a los jóvenes, quienes serían un grupo poblacional capacitado (CONAPO, 2012).

Además, la migración podría repercutir en otras esferas de la vida social, como en los roles y relaciones de género, y en las actividades domésticas y extradomésticas de los no migrantes. Diversos estudios señalan que la migración promueve la formación de hogares con jefatura femenina, así como de hogares ampliados o extensos, es decir, cuyos miembros se encuentran en el exterior (CONAPO, 2012).

En las sociedades de destino, uno de los retos de los migrantes es la integración, no sólo a nivel socioeconómico o político, sino también cultural. Independientemente de cuáles sean los motivos de la migración, la cultura es parte de la identidad de los migrantes. La coexistencia de diversas culturas en una misma sociedad trae desafíos para la convivencia y para la generación de relaciones equitativas entre los grupos (CONAPO, 2012).

Por lo general, los migrantes tienen menor nivel socioeconómico que los nativos. Ello debido a que la integración cultural incide en los ingresos. La integración del migrante depende de factores como el tiempo de estancia, la edad de llegada, la cualificación, la política migratoria del país de acogida, entre otros. Esta integración puede darse en unas dimensiones (como la lingüística), pero no en otras (CONAPO, 2012).

1.3.4. En la seguridad

En las sociedades de acogida, una consecuencia controversial de la migración sería que pone en riesgo la seguridad ciudadana. La migración sería la causa del aumento de los índices de delitos y encarcelamientos de extranjeros en la sociedad de acogida. La presencia de migrantes en condiciones de precariedad y desarraigo, incluso desde el inicio, tendería a situarlos fuera de los límites de la ley. Muchos de ellos también han empezado siendo víctimas y/o clientes de “redes de tráfico ilícito” de personas (Tezanos, 2007, pág. 29).

Respecto de la vinculación entre la seguridad nacional y las migraciones irregulares, Herrera Lasso y Artola (2011, pág. 11) señalan lo siguiente: “la migración irregular es la más comúnmente asociada a problemas y riesgos de seguridad, pero no existe ninguna evidencia de que la migración en general ni la irregular en particular representen o hayan representado un riesgo per se o una amenaza para la seguridad nacional de los Estados”.

1.4. Problemática de los migrantes en el país de acogida

La problemática que enfrentan los migrantes se evidencia en la dificultad para su acceso al empleo digno, a la atención médica así como educativa, al alquiler y compra de una vivienda adecuada y en su exposición a ser víctimas de discriminación y xenofobia. Asimismo, su problemática se agrava en ciertos grupos poblacionales debido a su vulnerabilidad “individual” y/o “situacional”

1.4.1. Trabajo

Muchos migrantes (tanto en situación regular como irregular) no logran conseguir un trabajo decente y se colocan en la economía informal sin contrato laboral. Reciben salarios bajos o incluso el no pago, soportan entornos de trabajo peligrosos, y una protección social desigual. La mayor parte no tienen acceso a la seguridad social y, la portabilidad de sus prestaciones sociales no está siempre asegurada (OIT, 2016, pp. 69 - 71).

Asimismo, estos trabajadores migrantes representan una mano de obra que se incorpora a los mercados laborales con nula o muy baja protección de sus derechos laborales y encuentra trabajo en ocupaciones usualmente no atendidas por la población nativa. En algunos casos se les niega el derecho de libertad sindical y de asociación y otros derechos laborales, y muchos otros sufren discriminación y xenofobia (OIT, 2016, pp. 72 - 74).

1.4.2. Salud

La migración puede traer consecuencias negativas en la salud de los migrantes. Según Van der Laet (2017), los migrantes llegan a la sociedad de destino no solo con sus condiciones previas de salud, sino también con sus creencias sobre esta. Asimismo, la salud de los migrantes pudo haberse deteriorado por las condiciones de su viaje al país de destino así como a su situación migratoria (si era irregular se vería expuesto a mayores riesgos).

Además, en la sociedad de destino, las personas migrantes pueden vivir y trabajar en entornos que los exponen a mayores factores de riesgo, tanto a enfermedades transmisibles y no transmisibles, como a accidentes laborales. Frente a ello, los migrantes pueden tener un acceso limitado al cuidado de la salud. No todos estarían incluidos en el sistema de salud del país de acogida (Van der Laet, 2017).

1.4.3. Educación

La edad al momento de la migración influye en las necesidades, oportunidades, trayectorias y resultados educativos de los migrantes. El punto de entrada en el sistema de acogida (al inicio, mitad o al final del período de educación), incide en los aprendizajes de los migrantes. Además, el acceso a la educación pueden verse limitado por razones jurídicas, administrativas o por barreras lingüísticas (UNESCO, 2019).

Por otro lado, la falta de esquemas de reconocimiento de las cualificaciones adquiridas y del aprendizaje logrado en su país de origen puede dificultar el

uso de las competencias y el logro de aprendizajes. Inclusive en sistemas educativos más avanzados, los migrantes quedan rezagados con respecto a sus pares nativos (UNESCO, 2019, pág. 35).

1.4.4. Vivienda

Muchos migrantes, debido a las dificultades para alquilar una vivienda adecuada, viven en condiciones precarias, de hacinamiento e inseguridad. Es más, los migrantes que son empleados domésticos o fabriles pueden verse obligados por sus empleadores a dormir en locales mal ventilados, en depósitos o en habitaciones comunes sin consideración alguna de su dignidad, privacidad o seguridad personal (ONU Habitat, 2010).

Los migrantes en situación irregular son más vulnerables. Suelen carecer de hogar debido a la imposibilidad de pagar habitualmente un alquiler. Su estatus legal y la penalización de la migración irregular en muchos países dan como resultado que muchos de ellos no puedan o no deseen impugnar prácticas discriminatorias en arrendamientos. Las estrategias nacionales de vivienda rara vez incluyen a los migrantes (ONU Habitat, 2010).

1.4.5. Discriminación y xenofobia

Muchas personas migrantes se sitúan en cierta posición “infraciudadana”: durante su permanencia en la sociedad de acogida, a veces, sufren estereotipos y prejuicios (CEAR, 2016). Esta estigmatización ya es una muestra de xenofobia, es decir, el rechazo, la hostilidad y el odio al extranjero. En sus manifestaciones más extremas pueden llegar a violaciones al derecho a la libertad, la seguridad, la integridad y la vida (Salgado, 2003).

Además, cierto grupo de migrantes puede carecer de grupos de apoyo, por lo que puede encontrarse en una situación de vulnerabilidad social desde su llegada al país de acogida. Esta se vería acentuada si el migrante tiene una situación administrativa irregular (CEAR, 2016). Asimismo, “a menudo los

migrantes son objeto de discriminación en el ámbito de la vivienda, la educación, la salud, el trabajo y la seguridad social” (ACNUR, 2009).

1.4.6. Protección provisional

Los migrantes también afrontan desafíos relacionados a la portabilidad de los ahorros en los sistemas provisionales y las cotizaciones de los aportes realizados tanto en su país de origen como de acogida. Al respecto, cabe señalar que la afiliación a un sistema provisional en América Latina se da generalmente mediante el empleo (Carrasco & Suarez, 2018). Cabe recordar que el acceso al empleo representa un problema para los migrantes.

Si bien ciertos acuerdos internacionales (como los convenios de seguridad social) facilitan la portabilidad de derechos, su suscripción depende en gran medida del nivel de coordinación entre los países involucrados, ya sea a nivel bilateral o regional. Es así que un migrante cuyo país de origen no cuenta con un convenio de este tipo con el país de acogida, corre el riesgo de que no se garantice su protección social en la vejez (Carrasco & Suarez, 2018).

1.4.7. Situación de vulnerabilidad

Es posible que los migrantes se encuentren en situaciones de vulnerabilidad por diferentes razones que pueden superponerse. Existen dos tipos de vulnerabilidades: la “individual” y la “situacional”. El primer tipo es por las características individuales que ponen a una persona en un riesgo particular. Ello lo experimentan personas como las mujeres, los niños; los adultos mayores; y las personas con discapacidad (Acnur, 2017).

El segundo tipo, “vulnerabilidad situacional”, se refiere a las condiciones que ponen en riesgo a los migrantes. Cuando la migración es irregular, los migrantes están más expuestos a la explotación, y abuso por parte de traficantes y tratantes de personas. Los riesgos pueden aumentar por falta de documentación legal, ausencia de apoyo de la familia, conocimiento limitado del idioma local, o discriminación (Acnur, 2017).

2. Gobernanza migratoria

La complejidad de las causas y consecuencias de la migración no puede ser abordada de manera unilateral por un único Estado soberano desde solo su política migratoria, sin considerar el marco más amplio en el que se desarrolla. Es así que este apartado presenta las conceptualizaciones realizadas tanto en la literatura como por la OIM sobre la gobernanza migratoria. En esa línea, de los seis índices considerados por la OIM como los más completos para medir la gobernanza migratoria, se presentan los Indicadores de la Gobernanza Migratoria (IGM), así como sus cinco dimensiones de gobernanza.

2.1. Definición

Según la Comisión Global de Migración Internacional, en el ámbito de la migración internacional, la gobernanza adopta una variedad de formas. Estas incluyen las políticas y programas de migración de países individuales, debates y acuerdos entre los Estados, foros multilaterales y procesos de consulta, las actividades de las organizaciones internacionales, así como leyes y normas relevantes (GCIM, 2005, pág. 65). Posteriormente, dicha definición se recoge en la Resolución N°1310 del año 2015 de los países miembro de la OIM (IPU, ILO & OHCHR, 2015).

Por su parte, Betts (2011) señala que como tal, la gobernanza de la migración tiene una dimensión tanto nacional como global. El autor menciona que su gobernanza global ha sido definida como las normas, reglas, principios y procedimientos de toma de decisiones en el ámbito de las migraciones internacionales que regulan el comportamiento de los Estados. Asimismo, indica que la gobernanza global migratoria también regularía la actuación de otros actores transnacionales.

Por otro lado, el Marco de Gobernanza sobre la Migración de la OIM de 2015 se refiere a ella como las tradiciones e instituciones por las cuales se ejerce la autoridad sobre migración, movilidad y nacionalidad en un país. Ello incluye la capacidad del gobierno, como actor principal en dichos asuntos, para formular e implementar efectivamente políticas sólidas en estas áreas (OIM, 2015). Del mismo modo, dicho concepto contempla que, el Estado como actor principal en dichos asuntos, conserva el derecho soberano.

Dicha definición contempla que es derecho soberano de un Estado determinar quién ingresa y permanece en su territorio y bajo qué condiciones, en el marco del derecho internacional. Otros actores como los ciudadanos, migrantes, organizaciones internacionales, el sector privado, de la sociedad civil, la academia, entre otros, contribuyen a la gobernanza de la migración a través de su interacción con los Estados y entre sí mismos (OIM, 2015).

Al respecto, el Marco de Gobernanza sobre la Migración señala que la buena gobernanza migratoria sería aquella que se adhiere a las normas internacionales, cumpliendo con observar los derechos de los migrantes. También, elabora políticas públicas basadas en evidencia con un enfoque de "todo el gobierno" y se compromete con los socios para abordar la migración y asuntos conexos (OIM, 2015, pág. 6).

Asimismo, los objetivos de dicho Marco de Gobernanza sobre la Migración buscan "avanzar en el bienestar socioeconómico de los migrantes y la sociedad a fin de proporcionar una respuesta efectiva a las dimensiones de las movilizaciones en crisis y para garantizar que la migración se realice de manera segura, ordenada y digna (OIM, 2015, pág. 6).

Por último, se debe señalar que este año (2019) la OIM, recogiendo lo señalado tanto por la Resolución N°1310 de 2015 de los países de la OIM como por el Marco de Gobernanza sobre la Migración, estableció una definición de gobernanza migratoria. Esta sería la siguiente:

Conjunto de normas, leyes, reglamentos, políticas y tradiciones, así como estructuras organizativas (a nivel subnacional, nacional, regional y/o internacional) y procesos significativos que configuran y regulan los enfoques de los Estados para abordar la migración en todas sus formas. Lo anterior abordando los derechos y responsabilidades y promoviendo la cooperación internacional (OIM, 2019, pág. 136).

Las definiciones señaladas priorizan el enfoque de derechos humanos de los migrantes frente al enfoque de seguridad. El primer enfoque señala que el Estado se adhiere a instrumentos y compromisos internacionales para proteger los derechos humanos de los migrantes. Asimismo, contempla lo anterior en su política migratoria. Cabe acotar que las distinciones establecidas por el Estado entre los nacionales y los migrantes deben ser objetivas, proporcionales y razonables (Ubillus, 2009).

Además, se debe resaltar el motivo principal por el cual un Estado aborda la problemática migratoria a partir de un enfoque de derechos humanos. Se parte de dicho enfoque a fin de atender la situación de vulnerabilidad de los migrantes en relación a los nacionales de un Estado, garantizando sus derechos fundamentales sin importar su condición (Ubillus, 2009).

Por otro lado, el segundo enfoque de seguridad nacional no prioriza al migrante frente a la seguridad nacional. Ello debido a que tal consideración pondría potencialmente en riesgo la seguridad del Estado y atentaría contra la soberanía estatal. Bajo esa lógica, relaciona la función del Estado de proteger a sus ciudadanos y defender sus derechos con la de garantizar sus fronteras y regular los flujos migratorios, y justifica ciertas políticas, métodos, medios y acciones en función de la seguridad nacional (Ubillus, 2009).

Para la presente investigación, se toma sobre todo la definición del Marco de Gobernanza sobre la Migración, el cual aborda la problemática migratoria mayormente desde un enfoque de respeto de los derechos humanos de los migrantes. Esa definición enmarca el indicador seleccionado en el estudio para describir la gobernanza migratoria del Perú.

2.2. Indicadores sobre aspectos de la gobernanza migratoria

La gobernanza migratoria, como se señaló anteriormente, también contempla las políticas, las leyes y los reglamentos en materia migratoria. A fin de evaluar dichos elementos, se han desarrollado ciertos indicadores basándose sobre todo en evaluaciones sobre las leyes y regulaciones existentes (OIM, 2019).

Sin embargo, muchos de ellos son limitados debido a que cubren parcialmente los aspectos implicados en la gobernanza de la migración. En ese sentido, se deben mencionar los índices más completos de la OIM respecto a dimensiones, países y periodos de tiempo analizados. Estos son: 1) UN DESA, 2) DEMIG, 3) IMPIC, 4) IMPALA, 5) PICMD y 6) MGI (OIM, 2019).

Figura 2. Indicadores respecto a aspectos de la gobernanza migratoria (principalmente sobre políticas)



Fuente: OIM (2019)

The World Population Policies Database (UN DESA) brinda información sobre las prioridades de las políticas públicas de 196 países entre 1975 y 2015. Tiene 16 indicadores sobre áreas de las políticas de población, incluyendo inmigración y emigración, edad, fertilidad, salud y mortalidad, distribución espacial y migración interna (OIM, 2019).

Por su parte, *The Determinants of International Migration Policy* (Demig) rastrea los cambios de las políticas migratorias de 45 países entre 1945 y 2013. Emplea 51 indicadores y los codifica según el área de política y según el grupo objetivo de migrantes (OIM, 2019).

The Immigration Policies in Comparison Project (Impic) desarrolla 69 indicadores para medir las políticas de inmigración en todos los países de la OCDE durante el período 1980-2010. Las áreas de estudio de dicho proyecto incluyen los campos de migración laboral, solicitudes de asilo y refugiados, reunificación familiar y migración co-étnica (OIM, 2019).

The International Migration Policy And Law Analysis (Impala) recopila datos sobre políticas en más de 25 países entre 1960 y 2010. Dichos datos abarcan la adquisición de ciudadanía, migración económica, reunificación familiar, inmigración permanente, migración temporal, asilo y protección de refugiados, migración indocumentada y control de fronteras (OMI, 2019).

The Policy and Institutional Coherence for Migration and Development (Picmd) estudia 10 países entre el 2015 y el 2016. Mide cinco dimensiones de política: coherencia institucional, reducción del costo de la migración, protección de los derechos de los migrantes y sus familias, promoción de la integración y reintegración, y el impacto de la migración en el desarrollo (OIM, 2019).

Por último, los Indicadores de la Gobernanza Migratoria (IGM) analizan 15 países. Se basan en cinco dimensiones de la “buena gobernanza migratoria”: derechos de los migrantes, capacidad institucional, cooperación y alianzas internacionales y regionales, migración segura y ordenada, y la gestión de la migración. Estos aspectos se miden a través de 23 indicadores (OIM, 2019).

Para el marco de la presente investigación, se han seleccionado los IGM para describir el contexto en el que se debe actualizar la política nacional migratoria peruana. Cabe mencionar que el objetivo no es realizar una evaluación de la gobernanza migratoria del Perú, sino que se pretende describir los aspectos más relevantes de la misma a fin de realizar aportes para la actualización de dicha política a partir de dicha información.

Dicha elección se debe a que los IGM realizan una valiosa contribución respecto a los indicadores anteriores en tres formas. Primero, abordan la migración de manera holística, a diferencia de otros que solo se enfocan en ciertas dimensiones. Segundo, incluyen elementos relevantes para los países tanto en sus roles de emisores y/o receptores de migrantes (roles que no son estáticos como se evidencia en el caso peruano). Por último, estudian la gobernanza migratoria en países con distintos niveles de desarrollo, desde países avanzados hasta países emergentes (EIU, 2016, pp. 11 - 12).

2.3. Indicadores de la Gobernanza Migratoria (IGM)

En 2016, la OIM elaboró junto con la *Economist Intelligence Unit* (EIU), los Indicadores de la Gobernanza Migratoria (IGM). Los 91 IGM se agrupan en cinco dimensiones que ayudan a los Estados a evaluar¹ la medida en la que sus estructuras de gobernanza de la migración son completas y adecuadas. Asimismo, esta herramienta ayuda a determinar las buenas prácticas así como áreas con potencial para un desarrollo adicional (GMDAC, 2019).

Las cinco dimensiones de la “buena gobernanza migratoria” son: 1) capacidad institucional, 2) derechos de los migrantes, 3) migración segura y ordenada, 4) gestión de la migración laboral, y 5) cooperación y alianzas internacionales y regionales. Estas se presentan junto a sus apartadores en la Figura 3.

¹ La gobernanza migratoria se mide del 0 al 10. Se puede calificar como “naciente” (de 0 a 2.49); “emergente” (de 2.5 a 4.99), “desarrollada” (de 5 a 7,49) y “madura” (de 7.5 a 10).

Figura 3. Dimensiones y apartados de los Indicadores de la Gobernanza Migratoria (IGM)



Fuente: EIU, 2016

2.3.1. Capacidad institucional

Esta dimensión evalúa los marcos institucionales de los países, la existencia de estrategias migratorias, la existencia de un marco legal para la gobernanza migratoria, la transparencia institucional y la coherencia, y la recopilación de datos y la disponibilidad de la información en materia migratoria.

Primero, se evalúa el marco institucional encargado del diseño y la implementación de la política migratoria. Contar con un marco institucional bien estructurado, integral y operativo permite adoptar medidas efectivas para abordar problemas migratorios. Segundo, se evalúa la existencia de una estrategia nacional de migración y de ser así, si esta se alinea con la estrategia nacional de desarrollo económico (EIU, 2016, pp. 60-61).

Tercero, se evalúa la existencia y la sofisticación de un marco legal de política migratoria. Cuarto, se mide la transparencia de la regulación migratoria y la coherencia en diferentes ámbitos, las cuales son necesarias para implementar las políticas migratorias. Por último, se evalúa la recopilación de datos sobre la migración, así como la disponibilidad de información en la materia para el público en general (EIU, 2016, pp. 62-63).

2.3.2. Derechos de los migrantes

Esta dimensión evalúa las estructuras de los países para garantizar el acceso a los servicios sociales básicos de los migrantes, los derechos familiares, el derecho al trabajo, la residencia a largo plazo y el acceso a la ciudadanía.

En primer lugar, se evalúa la medida en la que los migrantes pueden acceder a la atención médica, la educación, la seguridad social y a la igualdad remunerativa sin discriminación. Dicho acceso es importante para el bienestar de los migrantes y su inclusión en la sociedad, en particular para los refugiados y los migrantes forzados (EIU, 2016, pág. 64)

Segundo, se mide las disposiciones sobre los derechos de los migrantes con respecto a la reunificación familiar. Tercero, se evalúa si los trabajadores

migrantes legales y sus familias pueden acceder y cambiar de trabajo en todos los sectores, como los nacionales. Por último, se mide la posibilidad de que los migrantes adquieran la residencia y la ciudadanía del país de acogida (EIU, 2016, pp. 64-66).

2.3.3. Migración segura y ordenada

Esta dimensión evalúa los mecanismos de control fronterizo, las medidas para combatir la trata y el tráfico de personas y las políticas de reintegración.

Primero, se evalúa si existen mecanismos para recopilar información sobre los migrantes, si existe una entidad encargada del control y la seguridad fronteriza, y si dicha entidad se capacita con eficacia. Segundo, se mide si los criterios de admisión y elegibilidad son claros y accesibles para los migrantes potenciales (EIU, 2016, pp. 66-67).

Tercero, se mide la existencia de políticas de reintegración, ya sea para los ciudadanos que residen en el extranjero o para los migrantes que residen y desean regresar a su país de origen. Finalmente, se evalúa el cumplimiento del país con las normas internacionales pertinentes para combatir la trata y el tráfico de personas (EIU, 2016, pp. 67-68).

2.3.4. Gestión de la migración laboral

Esta dimensión evalúa las políticas para la gestión de la migración laboral, los esquemas de reconocimiento de calificaciones y habilidades, la regulación de la migración estudiantil, los acuerdos bilaterales laborales y los esquemas de remesas.

En primer lugar, se mide la gestión de la demanda laboral y las políticas vigentes para monitorear dicha demanda. Segundo, se evalúan las prácticas nacionales existentes para evaluar, validar y reconocer las habilidades y calificaciones de los migrantes. Tercero, se mide el acceso a la educación en términos de aceptación, igualdad de oportunidades y oportunidades laborales para los migrantes graduados (EIU, 2016, pp. 69-70).

Cuarto, se mide la existencia de acuerdos laborales y procesos consultivos en la materia. Estos instrumentos se elaboran a fin de garantizar que la migración se realice de acuerdo con los principios y procedimientos acordados. Por último, se evalúa la disponibilidad de esquemas de remesas y el costo de transferir remesas (EIU, 2016, pág. 71).

Los costos de las remesas son el resultado de las comisiones de las empresas de transferencia de dinero y de los tipos de cambio desfavorables para la conversión en moneda local, por lo que para un monto pequeño de remesas el costo será mayor (Martínez, 2003).

2.3.5. Cooperación y alianzas internacionales y regionales

En esta dimensión se evalúa si el país tiene instrumentos de alcance regional e internacional sobre la migración. Ello mediante un análisis de las convenciones, tratados, procesos consultivos regionales y acuerdos bilaterales sobre asuntos migratorios.

Primero, se mide si el país ha firmado y/o ratificado los principales convenios internacionales sobre migración, lo cual indica la voluntad de un Estado de actuar de acuerdo con los acuerdos internacionales. Segundo, a nivel de cooperación global, se evalúa la contribución activa del país, a través de las organizaciones internacionales para garantizar una migración justa y ordenada. Tercero, a nivel de gobernanza regional, se mide si un país es parte de algún proceso consultivo a este nivel (EIU, 2016, pp. 72 - 73).

Cuarto, a nivel bilateral, se evalúa la presencia de acuerdos laborales o semiformales y la presencia de consultas bilaterales entre países emisores y receptores sobre migración. Por último, se analizan las alianzas del Estado con entidades no gubernamentales - sector privado y la sociedad civil - para movilizar a las personas y a la opinión pública y así darle mayor efectividad a la política migratoria (EIU, 2016, pp. 73 - 74).

3. Política pública migratoria

Este apartado aborda en primer lugar la definición de políticas públicas tanto en la literatura como en la normativa peruana, y luego de forma puntual la definición de las políticas migratorias. Luego, señala los criterios bajo los cuales esta puede clasificarse. Por último, presenta brevemente su ciclo de elaboración conforme a lo establecido en la normativa nacional promulgada con fecha posterior a la aprobación de la política nacional migratoria vigente, así como aportes para su formulación en la literatura.

3.1. Definición

No existe un consenso en torno a la definición de lo que es la política pública, por lo que esta cuenta con diversas definiciones. Según Meny y Thoenig (1992, pág. 89), la política pública es “un conjunto de acciones que se presentan bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que son emitidas por uno o más actores públicos investidos por poder público y legitimidad gubernamental, los cuales generan productos y resultados”. Respecto a esta definición, cabe destacar que esta concibe al Estado como el único actor que participa en la elaboración de la política pública.

Rompiendo con el esquema anterior, Lahera incorpora a la sociedad civil y al sector privado en la formulación de la política pública a fin de que hacerla más sostenible en el tiempo. Es así que se refiere a la política pública como “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, los que son desarrollados por el sector público y frecuentemente también cuenta con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2004, pp. 15-16).

Por su parte, Subirats define la política pública como “una particular y concreta aproximación o estrategia para solucionar un problema concreto” (Subirats, 1992, pág. 165). Asimismo, dicho autor señala que la política pública implica una serie de decisiones. Enfatiza la necesidad de decidir que existe un problema, decidir qué se debe intentar resolver, decidir la mejor manera de

proceder, decidir legislar sobre el tema, entre otras decisiones. Sin embargo, hace la salvedad de que el proceso de esa toma de decisiones no siempre es tan «racional», (Subirats, 1992, pág. 41).

De otro lado, Roth considera que una política pública sería "un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales, o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática". El autor hace énfasis que la acción del Estado se desarrolla para y a través de actores sociales, que son las personas las que conciben, deciden, implementan y son destinatarios de las políticas públicas, ya sea de forma directa o indirectamente (Roth, 2009, pág. 27).

Cabe señalar que según la normativa peruana, el Estado peruano conceptualizaría una política pública nacional como aquella que define "los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas" (LOPE, art. 4).

Por otro lado, en específico sobre el estudio de políticas migratorias, las cuales abordan tanto la inmigración como la emigración, destacan las investigaciones realizadas por Mármora, las cuales no solo definen y tipifican las políticas migratorias, sino que también realizan evaluaciones sobre políticas migratorias de diversos países en distintos periodos de tiempo. Dicho autor define a las políticas inmigratorias como aquellas políticas dirigidas a las inmigración serían las propuestas elaboradas desde el Estado con el objetivo de incidir en el tamaño, la composición, el origen, la dirección, el asentamiento y la integración de los flujos migratorios (Mármora, 2002).

En ese sentido, Calderón (2006) también señala que las políticas inmigratorias son consideradas, de manera general, como el conjunto de mecanismos legales y administrativos diseñados desde el Estado para regular el acceso, la permanencia y las condiciones de incorporación de los migrantes al territorio de un Estado. Bjerre et. al. (2014), al igual que la definición de Calderón, indican que dichas políticas incluyen las leyes, los reglamentos, las decisiones u órdenes respecto a la selección, la admisión, el asentamiento y la deportación de ciudadanos extranjeros que se encuentran en el país.

Por su parte, Marmora (2002) plantea que la importancia de considerar la interrelación de tres situaciones. En primer lugar, la ideal, es decir, la óptima relación entre los derechos fundamentales de las personas que migran con la voluntad de los Estados. En segundo lugar, la real, en otras palabras, las causas, formas e impactos de las migraciones. Por último, es necesario contemplar la situación posible, la cual se refiere a la situación que deriva de las dos anteriores y tiene como límites el contexto de la sociedad de acogida.

3.2. Clasificación

Es posible clasificar las políticas públicas según los siguientes criterios: 1) grado de coerción, 2) cobertura de servicios, 3) espacio temporal, 4) nivel de coordinación y 5) alcance territorial. Y en particular respecto a las políticas migratorias según Marmora (2002), es posible tipificarlas de acuerdo a dos modalidades y según la finalidad del resultado deseado. Es así que se pueden señalar estos criterios: 1) duración, 2) institucionalización, y 3) finalidad.

3.2.1. Grado de coerción

Las políticas pueden tipificarse según Lowi (1972 citado en Peters, 2015) en base a la probabilidad y la aplicabilidad de la coerción pública. Señala cuatro tipos: 1) regulatorias, 2) distributivas, 3) redistributivas y 4) constitutivas.

Las políticas regulatorias son diseñadas para restringir o limitar el comportamiento o las actividades de las personas o de grupos para proteger a la población o a un determinado sector. De otro lado, las políticas distributivas asignan servicios o beneficios (generalmente subsidios o exoneraciones fiscales) para ayudar a ciertos segmentos de la población: individuos, grupos, empresas y comunidades (Peters, 2015).

Las políticas redistributivas buscan modificar la asignación de riqueza o derechos entre los sectores de la población. Son difíciles de implementar debido a la percepción de que favorecerían a los grupos menos favorecidos a expensas de los más favorecidos. Por su parte, las políticas constitutivas buscan beneficiar a la población o son destinadas a la creación, la organización y el funcionamiento de las entidades públicas (Peters, 2015).

3.2.2. Cobertura de servicios

Las políticas públicas pueden clasificarse respecto al criterio de cobertura de los servicios en políticas universales y en políticas focalizadas. Las políticas universales son las que garantizan el acceso a la prestación de servicios a todos los ciudadanos de un país (Pallavicini, Chamizo & Vargas, 2013).

Por otro lado, las políticas focalizadas son aquellas cuyos servicios se dirigen a un grupo específico de la población. Las personas de dicho grupo tienen en común una característica determinada (Pallavicini, Chamizo & Vargas, 2013).

3.2.3. Espacio temporal

De acuerdo a su orientación temporal, las políticas pueden ser “políticas de Estado” o “políticas de gobierno”. Las políticas de Estado se refieren a aquellas que contemplan acciones que trascienden el mandato de una administración de gobierno. Por ello, es necesario formularlas de manera participativa, a fin de que cuenten con el respaldo de las diversas fuerzas políticas del país (Pallavicini, Chamizo & Vargas, 2013).

De otro lado, las políticas de gobierno se elaboran conforme al plan de gobierno y en línea con el partido de gobierno. Generalmente, dichas políticas están circunscritas al período para el cual fueron elegidas las autoridades políticas del partido de gobierno (Pallavicini, Chamizo & Vargas, 2013).

Respecto a las políticas migratorias, Mármora (2002) señala que es posible clasificarlas según la extensión del tiempo dentro del cual se pretende dar una respuesta institucional frente al fenómeno migratorio. Es así que diferencia las políticas migratorias programáticas de las políticas migratorias coyunturales.

Las políticas migratorias programáticas son aquellas que responden a un determinado proyecto político, económico y social para hacer frente al fenómeno migratorio. En esa línea, dichas políticas estarían vinculadas a propuestas de políticas a mediano y largo plazo, las cuales responderían a las necesidades o excesos de la población, y conforme a las restricciones o posibilidades socioeconómicas actuales y/o futuras. Asimismo, es importante destacar que las políticas migratorias programáticas estarían consideradas como un elemento clave del proyecto nacional (Mármora, 2002).

Por su parte, las coyunturales hacen referencia a la respuesta institucional que se da como una reacción ante una presión migratoria en un momento dado. Si se considera el impacto esperado de los aportes o expulsiones migratorias, dichas políticas estarían relacionadas a respuestas frente a necesidades o excesos de población a corto plazo. Y están fuera de todo tipo de planificación o, en muchos casos, fuera de control (Mármora, 2002).

3.2.4. Nivel de coordinación

En relación al nivel de coordinación, las políticas nacionales pueden ser de carácter sectorial o multisectorial. Las políticas nacionales sectoriales “corresponden al subconjunto de políticas nacionales acotadas a una determinada actividad económica y social específica pública o privada, bajo el ámbito de competencia de un ministerio” (D.S. N° 029-2018-PCM, art. 8.5).

Las políticas multisectoriales son el “subconjunto de políticas nacionales que buscan atender un problema o necesidad que requiere para su atención integral la intervención articulada de más de un sector, bajo el ámbito de competencia de dos o más ministerios” (D.S. N° 029-2018-PCM, art. 8.5).

3.2.5. Alcance territorial

En cuanto a la clasificación en función a su alcance territorial, las políticas públicas se dividen en políticas de alcance nacional, regional y local.

Las políticas nacionales son aquellas que “definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno” (LOPE, art. 4).

Las políticas regionales se aplican al espacio de su jurisdicción. En cuanto a las políticas locales, estas corresponden a las municipalidades, como es el caso de las políticas de gestión de residuos sólidos (Alza, s/f).

3.2.6. Institucionalización

Es posible definir una política migratoria por la forma en la que está institucionalizada. Así, es posible señalar políticas implícitas o explícitas.

Las políticas migratorias explícitas se refieren a la formalización de los objetivos y acciones de estas a través del discurso oficial o de la normativa sobre la materia. Es decir, se dan en una situación donde se formalizan institucionalmente su finalidad y medidas para ser ejecutada (Mármora, 2002).

Por otro lado, las políticas migratorias implícitas se refieren a que pese a la ausencia de dicha formalización, estas desde la práctica están dadas. Aunque, en algunos casos puede darse que si bien existen políticas

explícitamente formuladas, en la práctica, su implementación se traduce en acciones contrarias a lo establecido (Mármora, 2002).

3.2.7. Finalidad

Es posible clasificar las políticas migratorias según la intencionalidad y finalidad de los resultados deseados. Se pueden distinguir cinco tipos de políticas migratorias², que pueden sobreponerse y complementarse. Pero para la presente investigación, se señalarán solo las políticas dirigidas a los no nacionales, es decir, las políticas de promoción, regulación e incorporación.

En cuanto a las políticas de promoción migratoria, estas pueden buscar la atracción o la expulsión de migrantes (ya sea de forma voluntaria o forzosa, masiva o selectiva). Los países de acogida ejecutan estas políticas (inclusive aquellos con políticas restrictivas) para cubrir las demandas locales insatisfechas, mientras que los países de emisión buscan aliviar el mercado de trabajo nacional o prevenir conflictos sociales (Mármora, 2002).

Las políticas de regulación buscan conducir los flujos migratorios. Ello refleja la permanente disputa entre los intereses y derechos de los migrantes y los intereses del Estado. Estas políticas incluyen un gran abanico de estrategias, que van desde la apertura hacia los migrantes, la restricción de su entrada, pasando por la selectividad, y la reunificación familiar (Mármora, 2002).

Las políticas de incorporación buscan que los migrantes se involucren activamente en las distintas áreas de la sociedad de acogida. Dentro de las acciones que puede realizar el Estado para ello, cabe destacar la legalización del migrante irregular. Ello debido a que si bien este es un acto de carácter excepcional en términos administrativos, desde una perspectiva socioeconómica puede verse como un acto lógico, que transparenta los mercados laborales y reduce las tensiones sociales (Mármora, 2002).

² Según Mármora (2002), los cinco tipos de política migratoria según su intencionalidad y finalidad son: 1) retención, 2) recuperación, 3) promoción, 4) regulación, e 5) incorporación.

3.3. Ciclo de políticas públicas

A fin de abordar esquemática la complejidad de una política pública y seguir la metodología del CEPLAN, la investigación empleará el “ciclo de las políticas públicas”. Esta aproximación teórica estudia las políticas públicas dividiéndolas en etapas – que se retroalimentan entre sí y que no necesariamente siguen el orden señalado - para profundizar en el estudio de cada una de ellas. Asimismo, brinda una representación clásica y, al ser bastante general, se aplica a cualquier tipo de política (Roth, 2009).

Si bien diversos autores – como Jones (1970), Anderson (1975), Peters (1996), Roth (2009) – lo han empleado y han dado diferentes términos para describir cada etapa, existe un consenso sobre cuáles serían las principales: el establecimiento, la elaboración, la implementación y la evaluación de la política pública (Roth, 2009). En esa línea, según la metodología del CEPLAN, las políticas nacionales se elaboran en doce pasos analíticos y flexibles, organizados en cuatro etapas: 1) diseño, 2) formulación, 3) implementación, y 4) seguimiento y evaluación (CEPLAN, 2018). Ver Figura 4.

Figura 4. Etapas y pasos de las políticas nacionales



Fuente: CEPLAN, 2018

3.3.1. Diseño

Esta primera etapa comienza con delimitar el problema público. Este son “circunstancias que evidencian una discrepancia entre la realidad y lo que percibe la sociedad como el estándar deseable” (Ortegón, 2015, pág. 43). Para ello, se recopila y analiza información para conocer y comprender su situación de forma integral. En ese sentido, se levanta evidencia de calidad y que permita caracterizarlo desde un alcance nacional, destacando sus particularidades. El problema público debe tener una complejidad apropiada, a fin de trabajar sobre problemas que puedan resolverse en tiempos acotados previendo recursos humanos y logísticos (CEPLAN, 2018, pp. 27-29).

A fin de levantar información sobre la problemática migratoria, Mármora (2002) señala que deben plantearse las siguientes interrogantes: ¿Qué necesidad de población migrante tiene la sociedad y para qué se la requiere? ¿Cuáles son las limitaciones económicas, sociales, culturales o territoriales de una sociedad para recibir inmigrantes o tratar de evitar la emigración? ¿Qué impacto tienen sobre la sociedad los flujos migratorios que atraviesan las fronteras geográficas de esa sociedad?

El segundo paso del diseño es enunciar y estructurar el problema público. Este debe ser enunciado de forma breve, clara y precisa; con una sola variable central; sin expresar una solución implícita; y de modo que pueda ser resuelto. Luego, el problema público se estructura conceptual y operativamente (CEPLAN, 2018, pp. 30-31). El problema es básicamente una construcción analítica, debido a que los actores involucrados en definirla poseen diferentes visiones de este (Subirats, 1992, pág. 51).

En materia de políticas migratorias, cabe resaltar que incluso dentro del mismo Estado se tienen definiciones a partir de las diferentes y a veces inclusive contradictorias percepciones de diversos actores (Mármora, 2002). Esta diversidad también está en los diferentes actores que participan o son considerados en la delimitación de la misma. Entre ellos se encuentran los

empresarios, los gremios, los sindicatos, los partidos políticos (Bonifazi, 1993), así como los actores de la sociedad civil, cuyo rol es importante para informar y asesorar a los migrantes (Mondol, 2010).

Los organismos encargados de la política interna priorizarán los efectos de la migración en los volúmenes y la composición de la población, mientras que el Sector de Relaciones Exteriores entenderá a la migración como un resultado del sistema internacional. Los Sectores de Trabajo, Salud, Vivienda y Educación lo abordarán desde el impacto que pueda generar en sus respectivos ámbitos de acción. Y el Sector Interior tendrá presente la hipótesis de los conflictos que podrían generar los migrantes (Ubillus, 2009).

El tercer paso es la determinación de la situación futura deseada, es decir, aquella situación más favorable y factible de ser alcanzada en cierto plazo. Esta se define a partir del análisis de las aspiraciones de las personas, tendencias y escenarios asociados al problema. Algunas herramientas para ello son los talleres participativos, las encuestas, el análisis de tendencias, entre otros. Se sugiere colocar un valor numérico esperado en relación a la situación actual del problema (CEPLAN, 2018, pág. 31).

El cuarto paso es la selección de alternativas. Para ello, primero se proponen un conjunto de alternativas, tomando como base los pasos anteriores, así como políticas subnacionales que podrían adecuarse al contexto nacional, estándares internacionales, y otros (CEPLAN, 2018, pág. 32). Es deseable establecer “un proceso de análisis del problema, de búsqueda de argumentos y contra argumentos, de propuestas y de indagación sobre las posibles consecuencias de cada solución” (Roth, 2009, pág. 74).

Luego, se determina el tipo de intervención (modificar intervenciones existentes, realizar nuevas intervenciones, o aplicar una combinación de las anteriores) e instrumentos de implementación (económicos, informativos o reguladores). Después, se evalúa cada alternativa con criterios de viabilidad, y análisis costo-beneficio, u otros; y estas se jerarquizan de acuerdo a los

puntajes obtenidos. Por último, se escoge una de ellas en base a esa jerarquización y al debate del grupo (CEPLAN, 2018, pp. 32-34).

Respecto este paso, se debe indicar que para una política migratoria, estos criterios también incluirá uno de valoración respecto al carácter positivo o negativo de la migración de la posición asumida por el Estado como ente unitario (Mármora, 2002). Bajo ese lente, el Estado aborda, en mayor o menor medida, los enfoques de seguridad nacional y de derechos humanos a fin de definir su política migratoria (Ubillus, 2009).

3.3.2. Formulación

Esta segunda etapa comienza con el quinto paso de la elaboración de los objetivos prioritarios e indicadores. En primer lugar, se formulan los objetivos prioritarios bajo la siguiente estructura: verbo en infinitivo (la dirección del cambio en la condición del sujeto) + condición de cambio (característica o situación que se desea cambiar) + sujeto (ciudadano o entorno cuya condición se desea cambiar). Se debe especificar las entidades responsables del cumplimiento de los objetivos prioritarios que, en el caso de una política multisectorial, serían el o los ministerio(s) competentes (CEPLAN, 2018, pág. 35).

En segundo lugar, se proponen indicadores para cada objetivo prioritario en base a tres criterios secuenciales: cumplir con ser específico, relevante, medible, realizable y temporal; ubicarse a la par de su objetivo prioritario; y ser enunciado de manera clara, precisa y auto explicativa. El nombre del indicador debe formularse bajo la siguiente estructura: parámetro de medición (magnitud que expresa el indicador) + sujeto (unidad de análisis de la medición) + característica (cualidad más relevante del sujeto que se desea medir). Cada indicador debe contar con una ficha técnica (CEPLAN, 2018, pp. 36-37).

El sexto paso es la elaboración de lineamientos. Estos establecen los medios para el logro de los objetivos prioritarios y se plantean en el marco de las alternativas de solución escogidas. Los lineamientos deben ser coherentes y complementarios entre sí y debe formularse uno para cada objetivo prioritario. Su estructura es igual a la del objetivo prioritario (verbo en infinitivo + condición de cambio + sujeto). El sujeto del lineamiento no necesariamente es el mismo del objetivo prioritario (CEPLAN, 2018, pp. 37-38).

El sétimo paso es la identificación de los servicios y estándares de cumplimiento. Primero se definen los servicios que operativizan los lineamientos. Se pueden formular uno o más servicios por lineamiento. Los servicios deben elaborarse de manera diferenciada de acuerdo a la población objetivo, especificándose los siguientes aspectos: persona que lo recibe, su proveedor y su alcance. Las políticas no solo emplean los servicios, también usan instrumentos como los técnico-normativo (CEPLAN, 2018, pp. 38-39).

En segundo lugar, se definen los estándares nacionales de cumplimiento. Un estándar es un criterio exigible; es decir, un rango aceptable de calidad para un determinado servicio. Los estándares nacionales de cumplimiento deben formularse para cada servicio identificado, definirse de manera breve de acuerdo al servicio y deben contar con un indicador apropiado que evidencie su cumplimiento (CEPLAN, 2018, pág. 40).

El octavo paso es la identificación de las políticas relacionadas, a fin de que la política esté alineada con las prioridades nacionales y con otras políticas para lograr resultados más efectivos. Ello implica un análisis a dos niveles: a nivel vertical para alinear los objetivos prioritarios de la política en formulación con los objetivos y las prioridades nacionales de largo plazo; y a nivel horizontal a fin de articular los lineamientos de la política con los lineamientos de otras políticas vigentes (CEPLAN, 2018, pp. 40 – 41).

3.3.3. Implementación

Se puede definir esta tercera etapa como “la forma en la que se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Mény & Thoenig, 1992, pág. 159). En esta etapa cabe resaltar el concepto de “gestión transversal” como forma de superar las limitaciones de la estructura organizativa jerárquica clásica, a través del incremento de la coordinación y cooperación dentro y fuera de la estructura estatal. Ello a fin de alcanzar un mejor aprovechamiento de los recursos públicos en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos. La transversalidad, la intersectorialidad y la multiactoral se reúnen en torno a la noción de gestión integrada en red (Zurbriggen, 2010).

Esta etapa según la metodología del CEPLAN comienza en el noveno paso de la identificación de los niveles de intervención existentes. Con ello se busca asegurar la articulación de la política con la asignación de recursos a través del presupuesto público. El décimo paso se refiere a la articulación de la política nacional en los planes del SINAPLAN. Al respecto, cabe señalar que las políticas nacionales no requieren de la elaboración de planes estratégicos para su implementación. A fin de realizar una implementación adecuada de una política nacional en los planes del SINAPLAN hay que tomar en cuenta el esquema de la cadena de resultados (CEPLAN, 2018, p. 41-43).

Para la identificación de los niveles de intervención existentes, se debe tener en cuenta la multiplicidad de temas relacionados a la problemática migratoria, lo cual involucra distintas unidades dentro del gobierno nacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Justicia, entre otros), así como a diferentes niveles de gobierno (local, nacional) y de ámbitos regional e internacional (Zurbriggen, 2010).

Respecto a la articulación de la política nacional migratoria con los planes sectoriales y locales, es importante destacar que las debilidades de la estructura del Estado imponen serias limitaciones a la implementación de políticas. Ello debido a que el modelo de organización de compartimentos estancos plantea importantes dificultades para armonizar y concretar las competencias propias y las compartidas, articular niveles de gobierno (local, nacional) y de ámbitos regional e internacional, así como para integrar la participación de las organizaciones de la sociedad civil (Zurbriggen, 2010).

Existen tres enfoques para entender esta fase: el *top-down* (de arriba hacia abajo) y el *bottom-up* (de abajo hacia arriba) y un tercer enfoque híbrido. El *top-down* la considera como una cadena, empezando con el mandato de los directivos hacia niveles más bajos. El *bottom-up* resalta el rol de las organizaciones de base, y que el Estado les delega y/o transfiere responsabilidades y recursos. El tercer enfoque combina y complementa los dos anteriores en un proceso de aprendizaje y adaptación al contexto (Ortegón, 2015,pág. 55).

3.3.4. Seguimiento y evaluación

En esta última etapa, el undécimo paso, el seguimiento, consiste en la recopilación anual de información sobre los indicadores de los objetivos prioritarios y constituye el principal insumo para la evaluación de resultados (CEPLAN, 2018, pág. 44).

El duodécimo paso es la evaluación. Esta es “la realización de una investigación, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada” (Cardozo, 2009, pág. 10).

La evaluación puede darse respecto a tres etapas de la política. Primero, respecto al diseño, en donde se analiza la coherencia interna y externa de la política. La coherencia interna consiste en examinar si los objetivos prioritarios y los lineamientos están articulados, y si se han cumplido los criterios para seleccionar los indicadores de los objetivos prioritarios; mientras que la coherencia externa analiza la consistencia de la articulación horizontal y vertical (CEPLAN, 2018, pág. 44). Esta evaluación sería aquella considerada como una evaluación *ex ante* (Feinstein, 2016, pág. 28).

En la segunda evaluación se analiza la implementación en el sentido de si los planes PESEM, PEM, PDC, PEI y POI, contienen objetivos estratégicos, acciones estratégicas o actividades operativas, según corresponda, relativos a la política (CEPLAN, 2018, pág. 45). Esta evaluación también se llama concomitante (Roth, 2009, pp. 144-145).

Tercero, la evaluación sobre los resultados, es decir, respecto a los cambios entre la situación inicial y final de cada año de los objetivos prioritarios a través de sus indicadores (CEPLAN, 2018, pág. 46). Esta evaluación se conoce como *ex post* y se realiza posteriormente a la ejecución de la acción (Roth, 2009, pp. 144-145).

La evaluación tiene dos propósitos principales: aprender de la experiencia para mejorar; y rendir cuentas al público y/o al tesoro público (Feinstein, 2016, pág. 27). Esta puede dar lugar al reinicio de todo el ciclo de políticas públicas para reajustar la respuesta (incorporando el *feedback*), o a eliminar la política (Roth, 2009, pág. 51).

CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LA POLÍTICA NACIONAL MIGRATORIA VIGENTE CON ÉNFASIS EN LO RELATIVO A LOS EXTRANJEROS EN EL PERÚ

Desde el 2018 el Estado peruano ha empezado a regular la elaboración de sus políticas nacionales. Y a partir de dicho año, ha pasado de tener un rol predominantemente emisor de migrantes, a convertirse en una notoria sociedad de acogida de la región latinoamericana que debe garantizar los derechos y atender las necesidades de una población mucho mayor de migrantes, sobre todo venezolanos, que buscan asentarse en su territorio.

Frente a dicho contexto, en el segundo capítulo se realiza un análisis de la pertinencia actual de la política nacional migratoria vigente (PNM). En ese sentido, primero esta se señala a grandes rasgos. Segundo, se presenta el recientemente promulgado marco normativo sobre las políticas nacionales. Tercero, se analiza si el diagnóstico de la problemática migratoria de la PNM es adecuado para abordar la problemática de los migrantes venezolanos en el Perú. Cuarto, se analiza el diseño de la política en términos de coherencia interna y externa, empleando como marco de referencia las herramientas metodológicas de la Guía de Políticas Nacionales del CEPLAN.

1. Alcances generales sobre la Política Nacional Migratoria 2017 – 2025

Como cuestión previa, se debe señalar que la metodología desarrollada para elaborar la PNM siguió el modelo del ciclo de políticas públicas. Pero, a diferencia del modelo de CEPLAN (el cual indica cuatro etapas) el modelo seguido para formular la Política Nacional Migratoria (PNM) dividía en cinco etapas el ciclo de políticas públicas. Estas serían las siguientes: 1) agenda pública y política; 2) formulación de la política; 3) proceso de aprobación de la política, 4) plan de implementación, y 5) monitoreo y evaluación (D.S. N° 029-2018-PCM).

La Política Nacional Migratoria 2017 – 2025 fue promulgada en 2017 mediante el D.S. N° 015-2017-RE. Asimismo, se caracteriza por su carácter multisectorial, ya que para su elaboración e implementación cuenta con la participación coordinada de varios sectores.

La misma fue producto de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM), Comisión Permanente que tiene entre sus objetivos proponer políticas vinculadas a la gestión migratoria (D.S. N° 067-2011-PCM).

Según Vallejo (2015), la PNM establece los principales objetivos y lineamientos para responder a todo el ciclo de la migración; y se basa en los principales internacionales de los derechos humanos. Estos son los siguientes: los derechos humanos; la inclusión social; integralidad, participación intersectorial e intergubernamental; la protección, asistencia y orientación al migrante; el reconocimiento intercultural; y el género.

Además, para la identificación de las propuestas de solución, se establecieron determinados enfoques y principios. Los enfoques de la PNM son: 1) enfoque de derechos humanos, 2) enfoque de inclusión social, 3) enfoque de integralidad, 4) enfoque intersectorial e intergubernamental, 5) enfoque de protección, asistencia y orientación al migrante, 6) enfoque intercultural y 7) enfoque de género (D.S. N° 029-2018-PCM).

Asimismo, los siete principios que guían la política son: 1) respeto de los derechos humanos de todas las personas migrantes y sus familias; 2) igualdad y no discriminación de las personas migrantes, promoviendo su inclusión social y productiva; así como, la prevención y sanción de toda manifestación de violencia, xenofobia y racismo; 3) no criminalización de la persona migrante; 4) promoción de una movilidad internacional informada, ordenada y segura, respetuosa de la soberanía y normativa interna; 5) reconocimiento del aporte de las y los migrantes al desarrollo de los países de origen, tránsito y destino; 6) gobernanza migratoria; y 7) protección del interés superior de la niña, el niño y el adolescente y de la unidad familiar (D.S. N° 029-2018-PCM).

En el marco de la política nacional migratoria vigente, se ha establecido un objetivo general para la misma, así como un objetivo específico respecto al eje de la política sobre los extranjeros en el Perú.

La política plantea como objetivo general el “garantizar el respeto y protección de los derechos de las personas migrantes, promoviendo la igualdad, la equidad, la inclusión, la integración y la observancia de la seguridad nacional, a través de una eficiente gestión integral del proceso migratorio que articule al Estado y a la sociedad, acorde a las necesidades, intereses y expectativas de la población migrante y sus familiares”.

Además, esta política estructura sus objetivos prioritarios sobre la base de cuatro ejes vinculados a la población destinataria: 1) peruanos y peruanas con voluntad de migrar; 2) población peruana que vive en el exterior; 3) connacionales que retornan al Perú; y, 4) población extranjera que ha escogido al Perú como un país de tránsito o de destino (Vallejo, 2015).

Cabe resaltar que como objetivo específico relativo a los extranjeros en el Perú se estableció el siguiente: “promover la integración de extranjeros y extranjeras a la sociedad peruana, garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos e identidad cultural”.

Los lineamientos que contempla el objetivo específico relativo a los extranjeros en el Perú son los siguientes:

1. Fortalecer acciones de prevención, investigación y sanción contra toda forma de violencia, en especial la violencia de género, discriminación, xenofobia y racismo hacia la población migrante.
2. Desarrollar acciones que garanticen el acceso a la educación, salud y servicios sociales a la persona migrante extranjera en el Perú, sin importar su condición jurídica migratoria.
3. Canalizar las capacidades de la inmigración calificada en el Perú, a fin de que cooperen con el desarrollo y la integración nacional.

4. Respetar la identidad nacional de la población migrante extranjera, y fomentar acciones de intercambio social, económico y cultural.
5. Establecer mecanismos y acciones que garanticen una atención oportuna, articulada y sostenida a personas en situación de especial vulnerabilidad y a personas que requieren protección internacional.

2. Normativa sobre la elaboración y actualización de las políticas públicas en el Perú

En este apartado se presenta el marco normativo referido a la elaboración y la actualización de las políticas nacionales en el Perú. Primero, se señala la normativa vigente al momento de la promulgación de la Política Nacional Migratoria 2017-2025. Esta es la Constitución Política y la LOPE. Luego, se indica el D.S. N° 029-2018-PCM, que por primera vez regula el contenido de las políticas nacionales, y la R.P.C.D N° 00047-2018/CEPLAN/PCD, la cual presenta la metodología que desde noviembre de 2018 se debe de seguir para la elaboración de las políticas nacionales.

A fin de revisar la normativa de las políticas públicas en el Perú. Primero se señala la Constitución Política, resaltando la organización del Estado y la competencia del Poder Ejecutivo sobre las políticas públicas. Luego se describe la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), la cual precisa las competencias del Poder Ejecutivo respecto a las políticas nacionales y sectoriales.

Posteriormente, se revisa el Decreto Supremo (D.S.) N° 029-2018-PCM “Aprueba Reglamento que regula las Políticas Nacionales”, que por primera vez regula el contenido de las políticas nacionales. Asimismo, se menciona la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo (R.P.C.D) N° 00047-2018/CEPLAN/PCD “Aprueba la “Guía de Políticas Nacionales”, la cual presenta la metodología que desde noviembre de 2018 se debe de seguir en el Perú para la elaboración de las políticas nacionales.

2.1. Constitución Política del Perú

La Constitución Política en el marco del Capítulo I sobre el Estado, la Nación y el Territorio, indica en el artículo 43 que el gobierno del Perú es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). Además, dentro del Capítulo XIV sobre la Descentralización, señala en el artículo 189 que el territorio peruano “está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local”.

Y en particular respecto a las políticas públicas, la Constitución Política del Perú, en el marco del Capítulo IV sobre el Poder Ejecutivo, señala en el numeral 3 del artículo 118 sobre las atribuciones del Presidente de la República, que este tiene la facultad de "dirigir la política general del Gobierno". Dicha política general de gobierno, como se explicará más adelante, enmarca la elaboración de políticas públicas de alcance nacional.

2.2. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) señala que “el Poder Ejecutivo tiene la competencia exclusiva de diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, que son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno” (Ley N° 29158, art. 4.1). Precisa que el Poder Ejecutivo tiene la función de “planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado” (Ley N° 29158, art. 6).

Asimismo, dicha Ley indica que, en específico, son los ministerios los que diseñan, establecen, ejecutan y supervisan las políticas nacionales y sectoriales bajo su competencia, asumiendo la rectoría respecto de ellas” (Ley N° 29158, art. 22.2). Estos tienen entre sus funciones principales la de “formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política

nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno” (Ley N° 29158, art. 23.1).

También la LOPE señala que las políticas nacionales “definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas” y que “conforman la política general de gobierno” (Ley N° 29158, art. 4.1).

Por otro lado, la Ley indica que las políticas nacionales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales (...) y que para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos subnacionales (regionales y locales) y otras entidades (...). Y señala que el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es responsabilidad de las autoridades del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales (Ley N° 29158, art. 4.1).

2.3. Decreto Supremo (D.S) N° 029-2018-PCM “Aprueba Reglamento que regula las Políticas Nacionales” de 2018

Antes del año 2018, la LOPE nombraba las políticas públicas pero no daba una definición detallada de estas. Es en dicho año que el D.S. N° 029-2018-PCM “Aprueba Reglamento que regula las Políticas Nacionales”, cuya finalidad es “desarrollar la rectoría de las políticas nacionales en todo el territorio a fin que sean implementadas por las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, en beneficio de los ciudadanos” (D.S. N° 029-2018-PCM, art. 2).

Este instrumento norma tanto la definición de las políticas públicas como la metodología para elaborar políticas públicas de alcance nacional. Se refiere a las políticas públicas de alcance nacional como aquellas decisiones a través de las cuales “se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un

determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo” (D.S. N° 029-2018-PCM, art. 8.1).

También, el reglamento señala que estas “definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales (...), los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el desarrollo de las actividades públicas y privadas” (D.S. N° 029-2018-PCM, art. 8.2).

Además, dicho reglamento establece el contenido obligatorio que toda política pública nacional debe contemplar. En ese sentido, su Anexo 1, presentado en la Tabla 1, precisa que esta debe incorporar los siguientes apartados: antecedentes (presentación, base legal, metodología, diagnóstico, políticas relacionadas), objetivos prioritarios, lineamientos, estándares nacionales de cumplimiento, provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el desarrollo de las actividades públicas, seguimiento y evaluación, así como glosario y anexos.

Tabla 1. Contenido de una política nacional

APARTADO	Descripción
1. ANTECEDENTES	
Presentación	Resume en forma general la política nacional
Base legal	Incluye las referencias normativas nacionales, así como la de los principales instrumentos internacionales que el Estado peruano ha ratificado, que regulan o tienen efectos sobre la materia(s) respecto de la(s) cual(es) versa la política.
Metodología	Describe los aspectos metodológicos seguidos para la formulación de la política, conforme a la metodología aprobada por el CEPLAN, así como aspectos específicos (bases de datos, métodos de análisis, encuestas, experiencia comparada, entre otros) requeridos para abordar la materia objeto de la política.
Diagnóstico	Incluye la identificación de la problemática o necesidad pública de alcance nacional; la elaboración de las alternativas de solución; y, la selección de la alternativa más efectiva y viable. El diagnóstico debe estar sustentado en evidencia existente (datos estadísticos, experiencia comparada, juicios de expertos, estudios e investigaciones, entre otros).

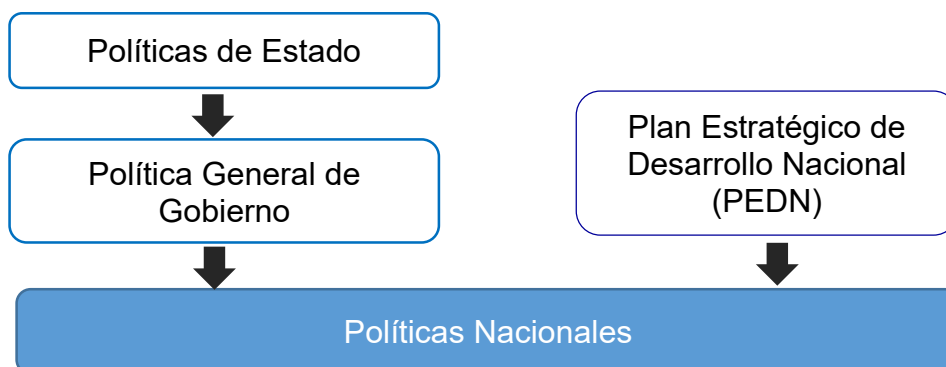
APARTADO	Descripción
Políticas relacionadas	Identifica la relación de políticas nacionales, detallándose el o los objetivos, lineamientos, variables, entre otros, con los que la política nacional se vincula.
2. OBJETIVOS PRIORITARIOS	
Objetivo(s)	Responden a la problemática identificada y se formulan a nivel de resultados o impactos esperados. Guían el accionar de las entidades públicas, orientan sus recursos y se planifican en sus respectivos documentos de planeamiento.
Situación actual	Describe el problema específico asociado al objetivo a desarrollar.
Responsables	Identifica a las entidades públicas involucradas en la consecución del objetivo, especificándose su responsabilidad.
3. LINEAMIENTOS	
Definen las estrategias para que las entidades públicas logren los objetivos prioritarios.	
4. ESTANDARES NACIONALES DE CUMPLIMIENTO	
Características de los bienes o servicios que deben prestar las entidades públicas.	
5. PROVISIÓN DE SERVICIOS	
Servicios a ser prestados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas (según corresponda), identificando a sus proveedores, cobertura, alcance y facilidad de acceso.	
6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	
Establece al ministerio rector o conductor responsable de recoger y sistematizar información del cumplimiento de los objetivos. Para una política nacional multisectorial el ministerio conductor coordina con los otros ministerios dicho cumplimiento, según sus competencias y funciones.	
7. GLOSARIO Y ACRÓNIMOS	
Glosario	Incluye los términos usados en la política nacional que requieran una definición para su mejor comprensión.
Acrónimos	Incluye la relación de los acrónimos usados en el texto de la política.
8. ANEXO(S)	
Detalle de aquellos aspectos que se consideren relevantes.	
9. BIBLIOGRAFÍA	
Relación de documentación bibliográfica usada para formular la política nacional.	

Fuente: Anexo 1 del D.S. N° 029-2018-PCM

Por otro lado, este reglamento precisa que la política nacional es propuesta y sustentada en forma coordinada por cada uno de los ministerios intervinientes, y es aprobada por decreto supremo, el cual requiere del refrendo del/la Ministro/a que conduce dicha política nacional (D.S. N° 029-2018-PCM, art. 10.3).

Este instrumento se aplica en el marco de sus competencias a los ministerios y entidades públicas del Poder Ejecutivo, los gobiernos subnacionales y a otras entidades del Estado, siempre que las políticas nacionales las incluyan dentro de su implementación y evaluación (D.S. N° 029-2018-PCM, art. 3). Cabe señalar que las políticas nacionales se enmarcan en las Políticas de Estado, la Política General de Gobierno y los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (D.S. N° 029-2018-PCM, art. 8.5). Dicho marco se presenta en la Figura 5.

Figura 5. Marco nacional de las políticas nacionales



Fuente: Adaptado de CEPLAN, 2018

En ese sentido, cabe precisar a qué se hace referencia con los instrumentos señalados. Las políticas de Estado son aquellas que “definen lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país” (D.S. N° 029-2018-PCM, art.6.1).

Asimismo, las políticas de Estado están contenidas en el Acuerdo Nacional y son el resultado de un consenso realizado en el marco del Foro del Acuerdo Nacional (D.S. N° 029-2018-PCM, art.6). El Acuerdo Nacional fue suscrito en 2002 por el Gobierno, partidos políticos del Congreso de la República y representantes de partidos políticos y de la sociedad civil. Ello a fin de que al 2021 se pueda “fortalecer la democracia y el Estado de derecho; desarrollar el país con equidad y justicia social; promover la competitividad; y afirmar un Estado eficiente, transparente y descentralizado al servicio del ciudadano” (Robinson & Valdez, 2006, pág. 6).

La Política General de Gobierno hace referencia al “conjunto de políticas prioritizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales durante un periodo de Gobierno” (D.S. N° 029-2018-PCM, art.7.1). Además, si bien comparte el mismo horizonte de tiempo con las políticas de Estado (al 2021) y se enmarca en ellas, a diferencia de estas, no nace de un consenso, sino que “está dirigida por el Presidente de la República y debe ser presentada por el Presidente del Consejo de Ministros al Congreso de la República, conforme a lo establecido en la Constitución Política” (D.S. N° 029-2018-PCM, art.7.2).

La Política General de Gobierno vigente ha sido aprobada mediante D.S. N° 056-2018-PCM, y tiene cinco ejes: (i) la integridad y lucha contra la corrupción; (ii) el fortalecimiento institucional para la gobernabilidad; (iii) el crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible; (iv) el desarrollo social y bienestar de la población; y (v) la descentralización efectiva para el desarrollo (D.S. N° 056-2018-PCM, art. 3).

Respecto al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), el Reglamento solo señala que este debe concretar el Acuerdo Nacional (D.S. N° 029-2018-PCM, art.6.2). El PEDN vigente es el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 y, además del Acuerdo Nacional, está sustentando en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el concepto de desarrollo humano como libertad.






El PEDN se enmarca en seis ejes estratégicos: (i) derechos fundamentales y dignidad de personas; (ii) oportunidades y acceso a los servicios; (iii) estado y gobernabilidad; (iv) economía, competitividad y empleo; (v) desarrollo regional e infraestructura; y, (vi) recursos naturales y ambiente (CEPLAN, s/f).

Cabe señalar que el CEPLAN indica que durante el periodo de actualización del PEDN y hasta la aprobación del nuevo PEDN, los integrantes del SINAPLAN utilizarán las políticas de Estado, la política general de gobierno, el PEDN vigente, y la pre-imagen de futuro al 2030 para el planeamiento estratégico y operativo (CEPLAN, s/f).

Por último, en relación a la pre-imagen del Perú al 2030, si bien no se hace mención de ella en el Reglamento que regula las políticas nacionales, el CEPLAN señala que esta es la base para la construcción de la visión concertada del futuro del país. Asimismo, indica que esta se emplea con el fin de “articulación del futuro deseado en el ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua” (CEPLAN, 2017, pág. 11). Dicho ciclo incluye cuatro fases: (i) conocimiento integral de la realidad, (ii) el futuro deseado, (iii) las políticas y planes coordinados, el seguimiento y (iv) la evaluación de políticas y planes para la mejora continua (CEPLAN, 2017, pág. 6).

La pre-imagen sintetiza “la propuesta de imagen de futuro preliminar del país que se elabora a partir de un conocimiento integral de la realidad y del análisis de escenarios contextuales, considerando aportes y reflexiones preliminares sobre el futuro del país” (CEPLAN, 2017, pág. 11). La pre-imagen presentada en la Figura 6 fue aprobada en 2017 durante la Sesión N° 116 del Consejo Directivo del CEPLAN y presentada ese mismo año en la Sesión N° 119 del Foro del Acuerdo Nacional CEPLAN, 2017).

Figura 6. Pre – imagen del Perú al 2030

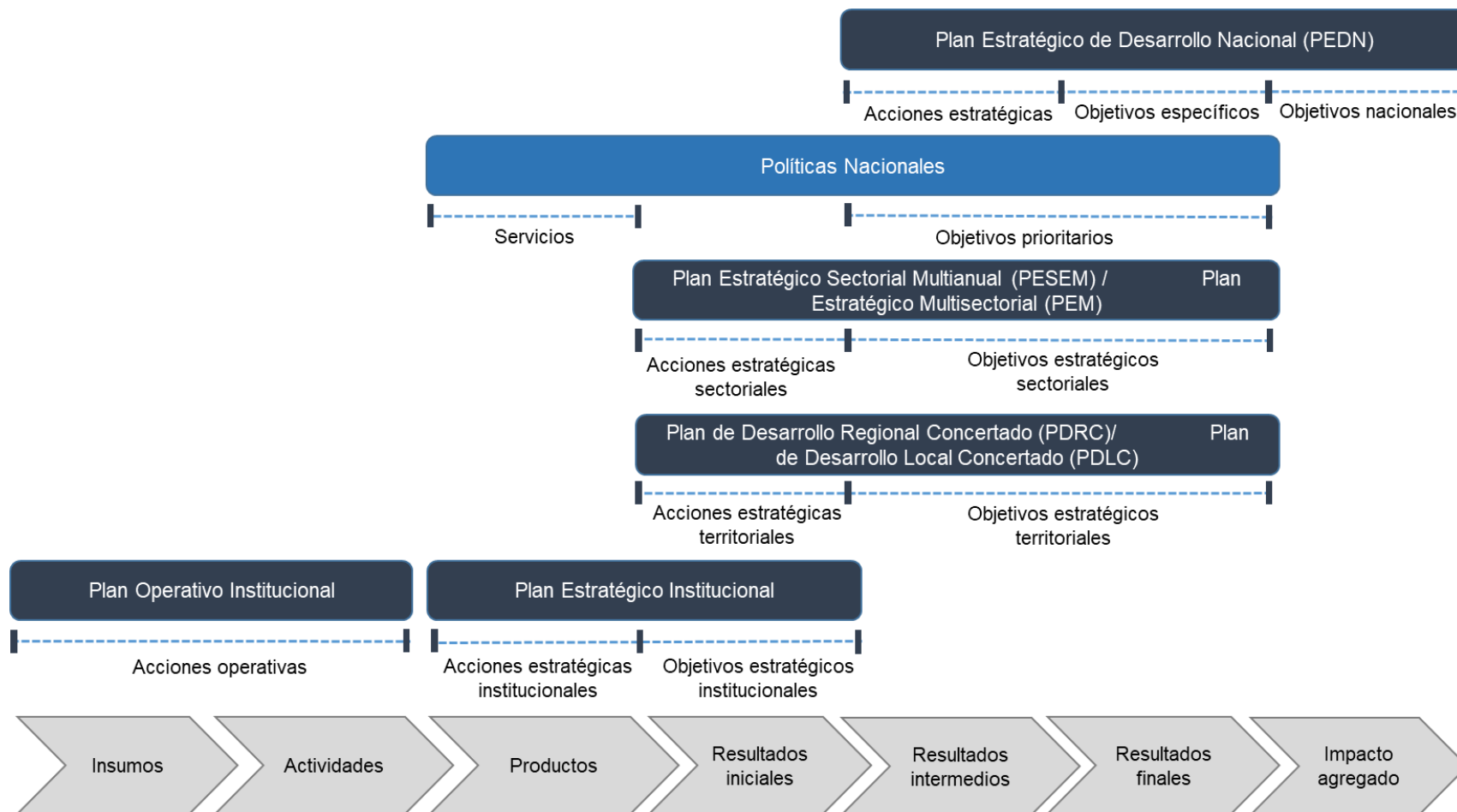
	Al 2030 todas las personas pueden realizar su potencial.
	Se han desarrollado esfuerzos concertados para la conservación y gestión sostenible de los recursos naturales, tomando medidas urgentes para hacer frente al cambio climático.
	Todas las personas gozan de una vida próspera y plena, con empleo digno y en armonía con la naturaleza, considerando reservas de recursos para el bienestar futuro.
	La sociedad peruana es pacífica, justa e inclusiva, libre del temor y de la violencia; sin corrupción ni discriminación y con igualdad de oportunidades.
	Se han fortalecido las alianzas para alcanzar el desarrollo sostenible, en correspondencia con el respeto universal de los derechos humanos, sin dejar a nadie atrás.

Fuente: CEPLAN (2017, pág. 13).

En cuanto a la implementación de las políticas nacionales, se debe resaltar que las acciones estratégicas y los objetivos específicos de cada uno de los ejes estratégicos del PEDN deben enmarcar las políticas nacionales. Las políticas nacionales desarrollan sus objetivos a través de metas, indicadores y responsables en los respectivos planes estratégicos sectoriales multianuales (PESEM), planes estratégicos multisectoriales (PEM), planes estratégicos institucionales (PEI) y planes operativos institucionales (POI) de los ministerios y sus organismos públicos, según corresponda, en el marco del SINAPLAN. No es necesaria la elaboración de planes de implementación o ejecución distintos a los establecidos en el SINAPLAN (D.S. N° 029-2018-PCM, art. 11.2).

Además, las políticas nacionales son aplicables en todo el territorio (D.S. N° 029-2018-PCM, art. 5). Es importante destacar que las políticas regionales y locales formuladas en sus respectivos ámbitos territoriales por los gobiernos regionales y locales deben guardar concordancia con las políticas nacionales conforme a lo señalado en sus respectivas Leyes Orgánicas. Asimismo, las políticas nacionales se vinculan con los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) y con los planes institucionales (PEI y POI) de los gobiernos regionales y locales, en el marco del SINAPLAN (D.S. N° 029-2018-PCM, art. 11.3).

Figura 7. El marco de aplicación de las políticas nacionales



Fuente: CEPLAN, 2018

2.4. R.P.C.D N° 00047-2018/CEPLAN/PCD “Guía de Políticas Nacionales”

La Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento señala que el CEPLAN es la entidad encargada de aprobar la metodología para el diseño, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales, así como el procedimiento para actualizarlas.

Es así que en cumplimiento de lo anterior, la R.P.C.D N° 00047-2018/CEPLAN/PCD aprueba la “Guía de Políticas Nacionales”, la cual es posteriormente modificada por la R.P.C.D N° 00057-2018/CEPLAN/PCD (CEPLAN, 2018). Esta metodología ya se describió en el Capítulo I 3.3. Ciclo de las políticas públicas.

Cabe resaltar la “Guía de Políticas Nacionales” desarrolla la Segunda Disposición Transitoria del Reglamento que regula las Políticas Nacionales sobre la “revisión de las políticas nacionales vigentes e inventario” que conduce al proceso de actualización de una política nacional.

Es bajo esta indicación normativa que los sectores que tienen o que conducen las políticas nacionales sectoriales o multisectoriales deben realizar un inventario de las mismas según su competencia y realizar los procedimientos adecuados para revisar la pertinencia de las mismas, a fin de que estas puedan continuar siendo vigentes.

La Guía señala que, al igual que en el proceso de elaboración, el proceso de actualización se desarrolla en las cuatro etapas que contemplan los diez pasos del ciclo de políticas públicas, los cuales se realizan de manera flexible y analítica (CEPLAN, 2018).

Cabe señalar que dicho proceso no es responsabilidad de un grupo de expertos o de los ministerios competentes, sino que debe involucrar una mayor participación de otros actores. Enfatiza que debe haber una negociación, en la que se den aportes de la sociedad civil, la academia, el sector privado, entre otros. Asimismo, señala que dicho proceso participativo debe ser transparente y descentralizado (CEPLAN, 2018).

3. Análisis de la pertinencia de problema público identificado en la actual Política Nacional Migratoria frente a la nueva normativa sobre políticas nacionales y el mayor rol del Perú como sociedad de acogida

En este apartado se analiza principalmente el diseño de la política nacional migratoria vigente en el marco de la gobernanza migratoria del país. Dicha evaluación, siguiendo la línea metodológica del CEPLAN, se centra en la coherencia externa e interna de la política.

3.1. Delimitación del problema público

El Perú, antes predominantemente un país emisor de migrantes, ahora ha asumido un mayor rol como sociedad de acogida en la cual muchos más migrantes, sobre todo venezolanos, desean establecerse. Si bien en 2016 permanecieron 8,170 migrantes provenientes de Venezuela en el país; en 2017 esta cifra llegó a los 109,778; en 2018, alcanzó los 660,780 y a mediados de julio del presente año (2019) ha llegado a 856 345³ (Migraciones, 2019).

En la actualidad, los migrantes venezolanos enfrentan una situación de vulnerabilidad, en la que no se garantizan adecuadamente sus derechos. Los migrantes presentan problemas en cuanto al acceso al empleo, necesidades de atención de salud, necesidades educativas, acceso a alquileres y viviendas adecuadas, discriminación y xenofobia. Asimismo, los grupos vulnerables tienen dificultades particulares. Estos grupos son las mujeres, los menores de edad, los que están en situación irregular, los residentes por motivos humanitarios, y los privados de su libertad.

³ Desde el 2018, el Perú se ha ubicado como el segundo país receptor de migrantes venezolanos en América Latina, solo detrás de Colombia, que acogió en el año 2018 1,1 millones de migrantes provenientes de Venezuela (El Comercio, 22 de diciembre de 2018).

3.1.1. Acceso al empleo

El acceso al empleo representa un desafío para los migrantes. Muchos migrantes (tanto en situación regular como irregular) no logran conseguir un trabajo decente y se colocan en la economía informal sin contrato laboral. Reciben salarios bajos o incluso el no pago, soportan entornos de trabajo peligrosos, y una protección social desigual. La mayor parte no tienen acceso a la seguridad social y, la portabilidad de sus prestaciones sociales no está siempre asegurada (OIT, 2016, pp. 69 - 71).

Asimismo, estos trabajadores migrantes se incorporan a los mercados laborales con nula o muy baja protección de sus derechos laborales y encuentran trabajo en ocupaciones usualmente no atendidas por la población nativa. En algunos casos se les niega el derecho de libertad sindical y de asociación y otros derechos laborales, y muchos otros sufren discriminación y xenofobia (OIT, 2016, pp. 72 - 74).

En el Perú, es posible entrar al mercado laboral tanto formal como informalmente. Este último es la forma en la que los venezolanos se han insertado mayormente. (Blouin, 2019, pág. 36). Muchos de ellos enfrentan dificultades para acceder al mercado laboral formal. Ello debido a la falta de reconocimiento de la formación y de la experiencia profesional de su país de origen; así como el problema de la documentación sobre su situación migratoria en el Perú.

Al 2019, la mayoría de los migrantes venezolanos encuestados en el ENPOVE (97.1%) que cuentan con un título profesional no lo homologaron o acreditaron en el Perú y que solo una minoría (el 2,9%) logró este reconocimiento oficial. Los migrantes venezolanos encuestados no homologaron su título debido principalmente a las siguientes razones: falta de dinero (34,7%), desconocimiento del proceso para realizar los trámites (18%), no traer su diploma de Venezuela (8,3%) (INEI, 2018, pp. 88-89).

También, se debe tener en cuenta la barrera que representan los

requerimientos impuestos por los colegios profesionales en el Perú para que los migrantes puedan incorporarse al sistema formal. Estas entidades cuentan con autonomía para establecer los procedimientos y costos para validar los títulos de los migrantes (IDEHPUCP et al., 2018, pág. 58).

Por otro lado, la multiplicidad de documentos temporales, así como la calidad migratoria de turista, dificultan que los migrantes venezolanos puedan trabajar formalmente en el país (Blouin, 2019, pág. 46). Esta situación expuesta complejiza la búsqueda de empleos formales debido a que contar con una documentación temporal no es suficiente para acceder a empleos formales; y a que la calidad migratoria de turista impide que el migrante acceda a un empleo formal. Asimismo, esta población tiene dificultad para abrir una cuenta bancaria en la cual puedan recibir su remuneración.

En ese sentido, los migrantes optan por buscar empleos que no requieren ningún tipo de documentación en el mercado laboral informal. Es así que se ven sujetos a condiciones laborales precarias tales como sueldos por debajo del mínimo legal y horas extensas de trabajo. Otra dificultad está vinculada a la falta de pago o el retraso en ese, el cual si bien es propio del alto grado de informalidad de los trabajos, se ve agravado al tratarse de personas extranjeras (Blouin, 2019, pág. 47).

3.1.2. Necesidades de atención en salud

La migración puede traer consecuencias negativas en la salud de los migrantes. Los migrantes llegan a la sociedad de acogida no solo con sus condiciones previas de salud, sino también con creencias respecto a esta. Además, su salud pudo verse deteriorada durante el tránsito debido a las condiciones del viaje así como a su situación migratoria (si es irregular estaría expuesto a mayores riesgos) (Van der Laet, 2017).

También, en la sociedad de destino, los migrantes pueden vivir y trabajar en entornos con mayores factores de riesgo, tanto a enfermedades como a accidentes laborales. Asimismo, pueden tener un acceso limitado al cuidado de la salud, sumado a los problemas de integración, barreras culturales y de idioma, y poco contacto con su comunidad de origen (Van der Laet, 2017).

Los migrantes en el Perú presentan necesidades de atención, promoción y prevención de la salud según su grupo etario. Dichas necesidades se ven agravadas por si están en una condición migratoria irregular, más aún si están en condiciones laborales precarias y en viviendas hacinadas.

En el año 2018, la ENPOVE recogió que la gran mayoría, el 91.5% de los migrantes venezolanos, no tiene seguro de salud. Del 8.5% que sí lo tiene, el 17% cuenta con un seguro privado, el 54% cuenta con el Seguro Integral de Salud (SIS) y el 29% cuenta con el seguro de Essalud (BBVA Research, 2019).

Dicha falta de acceso mayoritario al sistema de salud se debería a que ni el documento del PTP ni el certificado de solicitante de asilo son reconocidos como documentos válidos para acceder al sistema de servicio social peruano. Sin embargo, las mujeres embarazadas y los menores de cinco años tienen acceso a asistencia médica, sin importar su situación migratoria (OIM, 2018, pág. 65).

3.1.3. Necesidades educativas

Muchos de los migrantes en el Perú, sobre todo de edades comprendidas entre 0 a 18 años, requieren insertarse en el sistema educativo. La edad al momento de la migración influye en las necesidades educativas de los migrantes. El punto de entrada en el sistema de acogida (al inicio, mitad o al final del período de educación), incide en los aprendizajes de los migrantes. Además, el acceso a la educación pueden verse limitado por

razones jurídicas, administrativas o por barreras lingüísticas (UNESCO, 2019).

Es necesario buscar lograr ello según sus necesidades educativas a instituciones educativas, ya sean públicas o privadas, de distintos niveles y modalidades de formación. Al respecto, en el año escolar 2018, solo en Lima, se insertaron un total de 46 559 menores extranjeros en la EBR. Los menores venezolanos representaron la mayoría de ellos, con una cifra de 38 650. También se insertaron en la EBR, aunque en menor medida, menores procedentes de Argentina (3 035), Chile (1 044), Colombia (529), España (467) y Estados Unidos (385) (Minedu, 2019).

Por otro lado, la falta de esquemas de reconocimiento de las cualificaciones adquiridas y del aprendizaje logrado en su país de origen puede dificultar el uso de las competencias y el logro de aprendizajes. Inclusive en sistemas educativos más avanzados, los migrantes quedan rezagados con respecto a sus pares nativos (UNESCO, 2019, pág. 35).

Al 2019, los problemas que enfrentarían los niños venezolanos serían los siguientes: la validación de sus certificados de estudio por la falta de documentación adecuada, la falta de recursos financieros, la falta de cupos para su grado, entre otros (OIM, 2018, pág. 65). Al respecto, se advierte que “la capacidad del sistema educativo está bajo presión y no puede garantizar el acceso a una educación de calidad para todos los niños venezolanos” (OIM, 2018, pág. 65).

Respecto a la Educación Superior, cabe señalar que no se halló información respecto al acceso de migrantes a la Educación Técnico Productiva. Y sobre la Educación Superior, solo se encontró información del año 2015. Es así que el II Censo Universitario señala que en ese entonces 2 735 extranjeros cursaban estudios de pregrado. La mayoría de ellos provenían de Estados Unidos (332), Venezuela (287), Argentina (229), entre otros, con edades entre 15 a 20 años (OIM, 2015, pág. 29).

Entre los problemas para continuar sus estudios universitarios en el Perú,

los extranjeros encuestados señalaron la dificultad para convalidar sus cursos debido a la falta de un proceso unificado (cada universidad tenía su reglamento) y a los costos para legalizar los syllabus. Además, los que estudiaban cortos periodos de tiempo mencionaron que optaban por una calidad migratoria de turista en vez de tramitar la visa de estudiante debido que esta última tomaba más tiempo (OIM, 2015).

3.1.4. Acceso a alquileres y viviendas adecuadas

Muchos migrantes, debido a las dificultades para alquilar una vivienda adecuada, viven en condiciones precarias, de hacinamiento e inseguridad. Es más, los migrantes que son empleados domésticos o fabriles pueden verse obligados por sus empleadores a dormir en locales mal ventilados, en depósitos o en habitaciones comunes sin consideración alguna de su dignidad, privacidad o seguridad personal (ONU Habitat, 2010).

Los migrantes en situación irregular son más vulnerables. Suelen carecer de hogar debido a la imposibilidad de pagar habitualmente un alquiler. Su estatus legal y la penalización de la migración irregular en muchos países dan como resultado que muchos de ellos no puedan o no deseen impugnar prácticas discriminatorias en arrendamientos. Las estrategias nacionales de vivienda rara vez incluyen a los migrantes (ONU Habitat, 2010).

En el Perú, existen dificultades de los migrantes para alquilar o comprar una vivienda adecuada. Si bien en el 2015 la OIM limitaba dicho problema al acceso a programas de financiamiento de vivienda, en 2018 la ENPOVE no reduce dicha problemática al acceso, sino que recoge información sobre la caracterización de las condiciones habitacionales y del equipamiento del hogar de los migrantes venezolanos.

En el año 2018, la ENPOVE realizó el esfuerzo de caracterizar las condiciones habitacionales y el equipamiento del hogar de los migrantes venezolanos. Ello en relación al acceso a servicios básicos del hogar como agua, luz, servicios higiénicos, combustible para cocinar los alimentos. Al

respecto, la información recogida es respecto a la condición de tenencia de la vivienda y al hacinamiento que podría darse.

En cuanto al tipo de vivienda, la ENPOVE señala que la mayoría reside en viviendas alquiladas (97%). Además, en menor medida, están viviendas cedidas por otro hogar (2%), vivienda propia (2%) y en un hogar temporal (1%) (BBVA Research, 2019). Al respecto, cabe mencionar que el acceso a la vivienda está relacionado al acceso a servicios financieros para ahorrar y/o generar crédito. Si bien en Venezuela los migrantes reportaban tener cuentas bancarias, solo el 40% tiene cuentas bancarias (Feierstein & Winfield, 2019, pág. 13).

Respecto al número de personas con la que comparten habitación, es preocupante que más de la mitad de ellos compartan habitación con dos a tres personas (41%) y con más de cuatro persona (16%) (BBVA Research, 2019). En ese sentido, se evidenciaría que un grupo importante de los migrantes venezolanos se encontrarían en condiciones habitacionales de hacinamiento.

3.1.5. Discriminación y xenofobia

Muchos migrantes se sitúan en cierta posición “infraciudadana”. En la sociedad de acogida, a veces, sufren estereotipos y prejuicios (CEAR, 2016). Esta estigmatización ya es una muestra de xenofobia, es decir, el rechazo, la hostilidad y el odio al extranjero. En sus manifestaciones más extremas pueden llegar a violaciones al derecho a la libertad, la seguridad, la integridad y la vida (Salgado, 2003). Asimismo, “a menudo los migrantes son objeto de discriminación en el ámbito de la vivienda, la educación, la salud, el trabajo y la seguridad social” (Acnur, 2009).

En el Perú, la discriminación se caracteriza por una profunda desigualdad y situación irregular (OIM, 2015, pág. 45). En ese entonces, no eran comunes noticias relacionadas a actos de delincuencia, violencia, o prostitución en los que estaban implicados o mayormente implicados los extranjeros.

Según Moreno (2019), en un primer momento, la percepción de la mayoría de peruanos era favorable, los consideraban como agradables, educados, respetuosos y trabajadores. Sin embargo, ahora último se les imputa el aumento de los males sociales en el país, provocando el rechazo de su presencia por parte de ciertos sectores de la población.

Los migrantes que reciben mayor discriminación, así como reacciones xenófobas en el Perú son los de Venezuela. Más del 35% de venezolanos en Lima informa haber sido objeto de discriminación por su nacionalidad (OIM, 2018, pág. 66). Al respecto cabe mencionar que muchos que trabajan en la informalidad generan recelos en muchos nacionales (Gestión, 2018). Cabe recordar que el sector informal es el 55% de la PEA en el Perú (CEPLAN, 2016).

3.1.6. Grupos vulnerables

Es posible que los migrantes se encuentren en situaciones de vulnerabilidad por diferentes razones que pueden superponerse. Existen dos tipos de vulnerabilidades: la “individual” y la “situacional”. El primer tipo es por las características individuales que la ponen en un riesgo particular. Ello lo experimentan personas como las mujeres, los niños; los adultos mayores; y las personas con discapacidad (Acnur, 2017).

El segundo tipo, “vulnerabilidad situacional”, se refiere a las condiciones que ponen en riesgo a los migrantes. Los riesgos pueden aumentar por falta de documentación legal, ausencia de apoyo de la familia, conocimiento limitado del idioma local, o discriminación (Acnur, 2017).

En el Perú, los grupos vulnerables considerados fueron las mujeres, los menores de edad, los migrantes en situación irregular, los residentes por motivos humanitarios, y los extranjeros privados de su libertad.

- **Mujeres migrantes**

En el año 2018, la OIM (2018) señala que las migrantes venezolanas habrían estado expuestas a importantes riesgos como la trata de personas y violencia basada en género. Asimismo señala que un número importante se habría visto obligado a recurrir al sexo como un mecanismo negativo de supervivencia.

Respecto a las cifras de tratas de personas en el Perú, cabe señalar que entre enero y junio de 2019, la Policía Nacional registró 229 denuncias de mujeres a nivel nacional. Si bien no se especifica la nacionalidad, se presume que dicha cifra incluye migrantes. El mayor número de denuncias fueron reportadas en Lima (99), seguido de Puno (38) (Gestión, 2019).

De acuerdo con el tipo de explotación que sufren las víctimas, en dicho periodo, 148 sufrieron explotación sexual, 68 explotación laboral, y en menor medida en trabajos forzados, entre otros. Respecto a la modalidad de captación, resalta que la mayoría de las víctimas (193) fueron captadas bajo la modalidad de oferta de trabajo (Gestión, 2019).

- **Menores de edad migrantes**

Los menores de edad están en una situación de particular vulnerabilidad, ya que están expuestos a la amenaza o afectación de sus derechos. De acuerdo a las normas nacionales sobre la materia, las situaciones de riesgo o desprotección familiar podrían presentarse en dos situaciones (MIMP, 2019).

Primero, cuando estos se encuentran sin progenitores o adulto responsable de su cuidado, por ser los menores de edad extranjeros víctimas del delito de trata de personas, tráfico ilícito de migrantes u otros (MIMP, 2019). Segundo, cuando los padres no cumplen con cuidar de sus hijos, amenazando o vulnerando sus derechos (OIM, 2018).

A fines de agosto de 2018, el MIMP ha atendido 65 casos en frontera de menores en relación al ingreso de menores no acompañados, sin documento de identidad, solicitantes de refugio, o con riesgo de apatridia. Asimismo, viene trabajando la atención a menores de 14-17 años en situación de emancipación. (Andina, 2018).

Por último, en relación a la trata de personas de niños migrantes, cabe señalar que, de junio 2017 a junio 2018, el MININTER señaló que las Unidades de Protección Especial Lima, Lima Este, Lima Norte y Callao, Arequipa, Cusco, Junín, Madre de Dios y Piura, atendieron a 159 menores con perfil de trata de personas (MINJUS, 2019, pp. 43 – 45).

- **Migrantes en situación irregular**

En enero de 2017 entró en vigencia el PTP, el cual está orientado a regularizar exclusivamente la estadía de migrantes venezolanos. En 2019, se publicó la Resolución N° 281 – 2019 la cual insta a regularizar a los migrantes venezolanos.

Al respecto, el pasado 13 de setiembre, aún están pendientes los documentos de PTP de más de 54 mil 765 migrantes venezolanos. Si ellos no concluyen su proceso, podrían ser sujetos a sanciones por exceso de permanencia. Además, en el 2019, Migraciones y la Policía de Extranjería han intensificado los operativos de fiscalización de la situación migratoria de los extranjeros. Ello ha tenido como resultado la expulsión de más de 640 extranjeros. Uno de las causales fue por irregularidad migratoria (Andina, 2019).

- **Migrantes residentes por motivos humanitarios**

Respecto al acceso a los procedimientos de asilo, si bien este es garantizado, el número creciente de estas solicitudes afecta al personal, los sistemas de registro y los procedimientos de decisión (OIM, 2018, pág. 65).

Esto provoca retrasos en las decisiones y limita la integración local de las personas solicitantes, creando barreras administrativas para acceder a muchos servicios públicos e impidiendo su acceso a programas sociales (OIM, 2018, pág. 65).

- **Adultos mayores migrantes**

En el año 2018, los adultos mayores representaban el 15% de la población migrante. Dicho grupo poblacional, al igual que los menores de edad. Ello debido a que están propensos a diversas enfermedades, accidentes u otros factores (Migraciones, 2018, pág. 30).

Según el ENPOVE del 2018 solo el 1.6% de la población venezolana es adulta mayor; Asimismo solo el 8.5% de la población venezolana tiene seguro de salud y de esto solo el 13.3% de los ciudadanos venezolanos mayores de 60 años lo poseen (Migraciones, 2018).

- **Migrantes con condición de discapacidad**

Según la ENPOVE, el 2% de la población migrante venezolana padece de alguna discapacidad. Según el sexo, ello corresponde al 1.8% de los varones y al 2.3% de las mujeres (INEI, 2019).

Cabe señalar que el Perú no sería un país accesible para las personas con discapacidad. A partir de la Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad, la Defensoría del Pueblo indica que el 78% de las personas con discapacidad en edad escolar no ingresan al sistema educativo. Ello debido a las pocas políticas inclusivas (El Gran Angular, 2017).

- **Extranjeros privados de su libertad y en condición de “semi libertad”**

En el 2018, el INPE (2018) reconoce como problemas propios de los extranjeros el desconocimiento del idioma castellano y del sistema judicial peruano, así como la lejanía de sus familias. Asimismo, señala que solo en algunos casos, los consulados los apoyan con pagos básicos. Además, son parte de su problemática el acceso a los beneficios penitenciarios, como por ejemplo, el traslado favorable de su condena al lugar de origen (OIM, 2015).

Por otro lado, cabe señalar la problemática de los extranjeros en “semi libertad”, los cuales, al tener penas menores a 7 años, pueden cumplir la pena en sus hogares. Ellos se encuentran en una situación aun más vulnerable y podrían reincidir en la comisión de delitos, debido a que no cuentan con una vivienda ni pueden trabajar legalmente al tener su documentación retenida y por llevar el estigma de la prisión (OIM, 2015).

Frente a lo expuesto anteriormente, se puede señalar que la gravedad de la problemática migratoria ha aumentado. Ello no solo debido al mayor flujo migratorio que recibe el Perú, sino sobre todo a la situación de vulnerabilidad que presenta gran parte de la población migrante, que no le permite ejercer sus derechos y, en algunos casos, sus derechos más básicos. Estos deberían ser garantizados por el Estado en base a lo señalado en su Constitución y a que se ha obligado mediante la firma y ratificación y/o adhesión a instrumentos internacionales vinculantes.

4. Evaluación del diseño de la política migratoria vigente

En este apartado se evalúa el diseño de la política nacional migratoria vigente según la metodológica del CEPLAN, la cual se centra en la coherencia externa e interna de la política. Asimismo, dicha evaluación se enmarca en las cinco dimensiones de la buena gobernanza migratoria.

Como cuestión previa, es pertinente señalar en línea con los pasos de las etapas del ciclo de las políticas públicas, que se asumen ciertos supuestos respecto a los pasos 3 y 4 de la etapa de diseño de la política nacional. Dichos pasos corresponden a la “determinación de la situación futura deseada” y a la “selección de alternativas de solución” respectivamente.

En relación a la “determinación de la situación futura deseada”, se toma como supuesto que esta es la visión del Perú al 2030. Ello es pertinente debido a que como se verá en el Capítulo III, la Política Nacional Migratoria corresponde en gran medida a los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo Concertado (PNDC) al 2021.

En cuanto a la “selección de alternativas de solución”, debido a la revisión de la literatura existente sobre los indicadores que mejor recogen los elementos que deben contemplar las políticas migratorias, se consideró que las alternativas de solución corresponden a las cinco dimensiones de la gobernanza migratoria. Cabe recordar que a partir de dicho planteamiento es posible abordar la problemática migratoria en su integralidad.

1.1. Coherencia interna

En este apartado se examina si los objetivos prioritarios y los lineamientos se encuentran articulados, y si se han cumplido los criterios para la selección de los indicadores de los objetivos prioritarios.

1.1.1. Articulación entre objetivos prioritarios y lineamientos

Los objetivos prioritarios de la PNM deben estar articulados con los lineamientos de cada uno de dichos objetivos. Cabe recordar la importancia de dicha articulación debido a que los lineamientos establecen los medios para lograr los objetivos prioritarios.

Asimismo, es importante señalar que en la política no solo se tiene que identificar a las entidades públicas involucradas en la consecución del o de su(s) objetivo(s), sino también “se debe establecer la responsabilidad de cada actor para la consecución de los mismos” (D.S. N° 029-2018-PCM).

Como cuestión previa, se debe señalar que no se consideran adecuados los objetivos prioritarios de la PNM vigente, debido a que se han estructurado diferenciando cuatro poblaciones objetivo. Dicha valoración se realiza en base a la revisión de la literatura sobre la migración. Se señala que la migración es una problemática integral que afecta tanto a los migrantes como a los nacionales que permanecen en sus países de origen.

El objetivo del eje relativo a los extranjeros del Perú es “promover la integración de extranjeros y extranjeras a la sociedad peruana, garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos e identidad cultural” (D.S. N° 029-2018-PCM). Los lineamientos de este objetivo son cinco. Estos se presentan en la Tabla 1.

Tabla 2. Lineamientos del objetivo relativo a los extranjeros en el Perú en la PNM vigente

N°	Lineamientos
1	Fortalecer acciones de prevención, investigación y sanción contra toda forma de violencia, en especial la violencia de género, discriminación, xenofobia y racismo hacia la población migrante
2	Desarrollar acciones que garanticen el acceso a la educación, salud y servicios sociales a la persona migrante extranjera en el Perú, sin importar su condición jurídica migratoria
3	Canalizar las capacidades de la inmigración calificada en el Perú, a fin de que cooperen con el desarrollo y la integración nacional
4	Respetar la identidad nacional de la población migrante extranjera, y fomentar acciones de intercambio social, económico y cultural.
5	Establecer mecanismos y acciones que garanticen una atención oportuna, articulada y sostenida a personas en situación de especial vulnerabilidad y a personas que requieren protección internacional.

Fuente: D.S. N° 029-2018-PCM

Respecto a la articulación entre el objetivo específico sobre el eje relativo a los extranjeros en el Perú y los lineamientos, es positivo señalar que el mismo es adecuado. Dicha valoración se realiza en base a lo señalado por la metodología del CEPLAN en cuanto a que la coherencia que deben guardar los objetivos prioritarios y los lineamientos. Asimismo, cabe destacar que los lineamientos establecidos en la PNM son coherentes y complementarios entre sí.

En cuanto a los responsables de los lineamientos, la PNM en su apartado “Articulación y sus mecanismos” señala que, al tratarse de una política multisectorial, varios ministerios y organismos públicos deben participar en la misma, en particular, aquellos que integran la MTIGM. En ese sentido, se presume, debido a que no está especificado, que en los actores de la MTIGM recaería la responsabilidad del logro de los objetivos planteados en la política.

Por otro lado, también señala en ese apartado a los actores regionales, provinciales y distritales del país, bajo el enfoque de la gestión descentralizada, en el marco del proceso de descentralización y la LOPE. En esa línea, menciona a grandes rasgos que “corresponde realizar una articulación intergubernamental, donde los gobiernos regionales y las municipalidades participen coordinadamente con los Ministerios en la ejecución de los objetivos y lineamientos de política” (D.S. N° 029-2018-PCM).

A modo de ilustración, y en línea con lo señalado por la metodología del CEPLAN en su Anexo A-3 “Matriz de objetivos prioritarios y lineamientos”, se presenta en la Tabla 3 sobre los lineamientos de la actual PNM así como los sectores presuntamente responsables de implementarla en base a la revisión de lo anteriormente expuesto en la presente investigación.

Tabla 3. Lineamientos y sus responsables

N°	Lineamientos	Presunto responsable del Lineamiento
1	Fortalecer acciones de prevención, investigación y sanción contra toda forma de violencia, en especial la violencia de género, discriminación, xenofobia y racismo hacia la población migrante	Minjus, gobiernos subnacionales
2	Desarrollar acciones que garanticen el acceso a la educación, salud y servicios sociales a la persona migrante extranjera en el Perú, sin importar su condición jurídica migratoria	Minedu, Minsa, gobierno regional
3	Canalizar las capacidades de la inmigración calificada en el Perú, a fin de que cooperen con el desarrollo y la integración nacional	MTPE, MRE
4	Respetar la identidad nacional de la población migrante extranjera, y fomentar acciones de intercambio social, económico y cultural.	Mincul, Minedu, MTPE, gobiernos subnacionales
5	Establecer mecanismos y acciones que garanticen una atención oportuna, articulada y sostenida a personas en situación de especial vulnerabilidad y a personas que requieren protección internacional.	MRE, Mininter, gobiernos subnacionales

Fuente: Adaptado de CEPLAN (2018, pág.60)

1.1.2. Ubicación de los objetivos prioritarios en la cadena de resultados

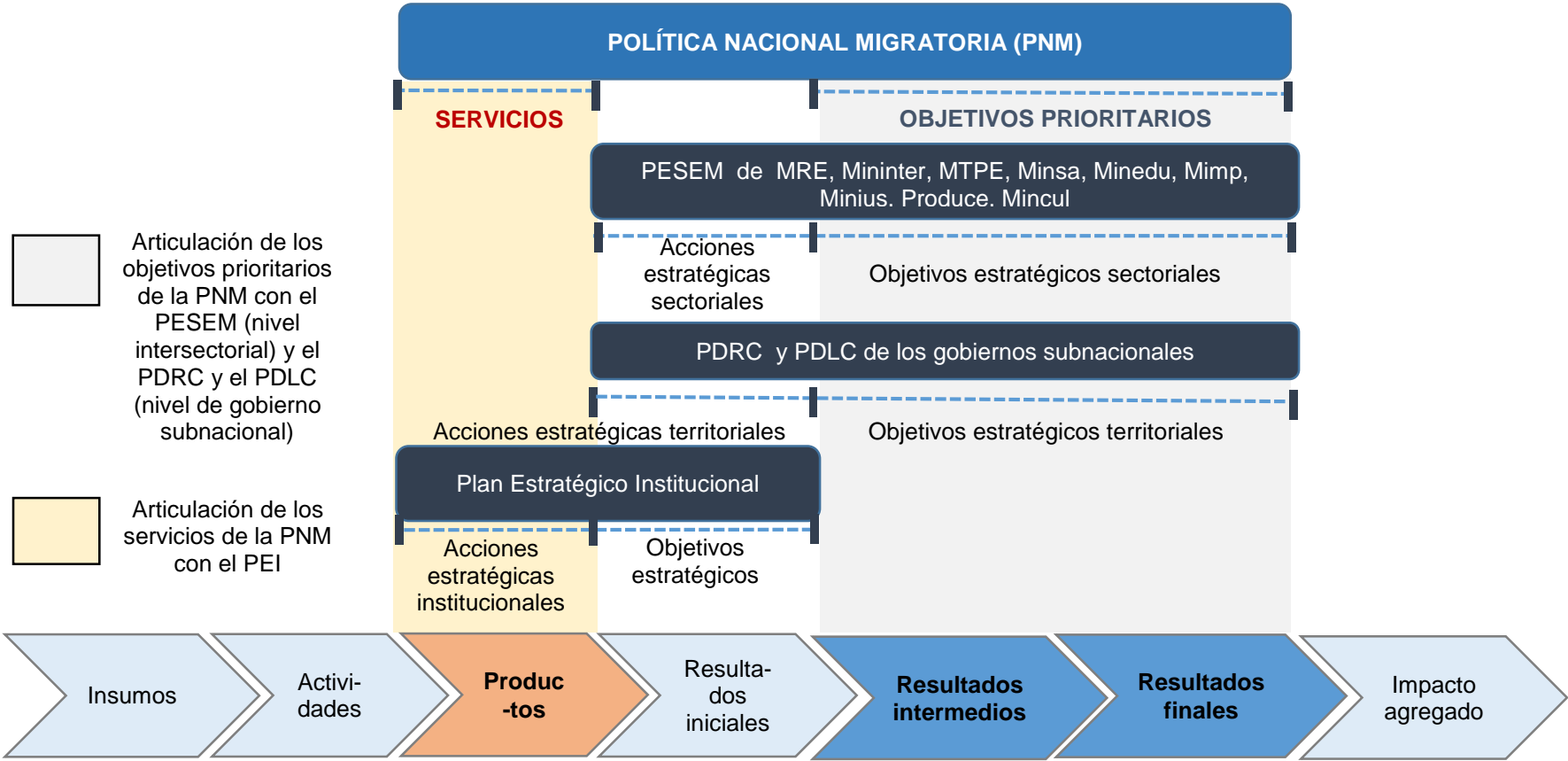
Con miras a lograr la intervención coherente del Estado frente a un problema público, los procesos se deben organizar siguiendo el esquema de la cadena de resultados para políticas y planes del SINAPLAN. Esta contempla siete eslabones: insumos, actividades, productos, resultados iniciales, resultados intermedios, resultados finales e impacto agregado (CEPLAN, 2018, pág. 20).

Los objetivos prioritarios de una política nacional deben situarse en los resultados iniciales y los resultados intermedios de la cadena de resultados. Lo anterior “proponiendo cambios en las condiciones de vida de la población en el mediano o largo plazo, según corresponda” (CEPLAN, 2018, pág. 35).

Es así que estos enmarcan los objetivos estratégicos sectoriales del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Sector o Sectores de la Política, y los objetivos estratégicos territoriales del Planes de Desarrollo Regional Concertado (PRDC) de los Gobiernos Regionales y el Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC) de los Gobiernos Locales (CEPLAN, 2018, pág. 41).

Para efectos de la presente investigación, la cual tiene un énfasis en los migrantes establecidos en el territorio nacional, solo se analizará la presunta ubicación del objetivo prioritario de la PNM vigente que se refiere a dicho grupo poblacional dentro de los PESEM de los sectores pertinentes y los PDRC y PDLC de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales respectivamente. Ello se muestra en la Figura 8.

Figura 8. Ubicación del objetivo prioritario relativo a los extranjeros en el Perú de la PNM vigente en la cadena de resultados



Fuente: Adaptado de CEPLAN

- **Ubicación de los objetivos prioritarios a nivel de PESEM**

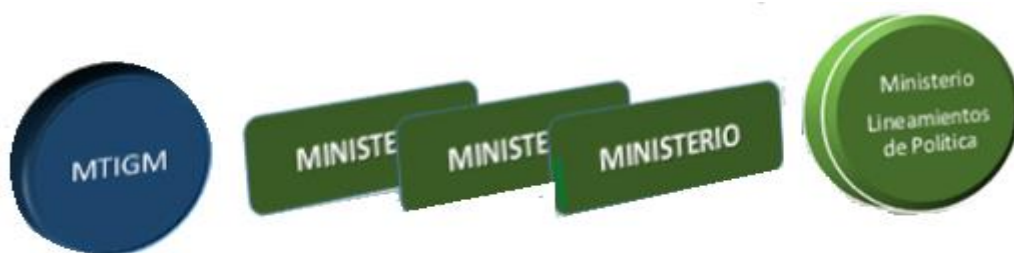
Respecto a la articulación horizontal a nivel sectorial, la PNM vigente señala lo siguiente:

De manera consensuada y progresiva, se implementarán los objetivos y lineamientos de política a través de sus políticas sectoriales, planes, programas y proyectos, cuya ejecución será monitoreada a través de indicadores previamente consensuados (D.S. N° 029-2018-PCM, pág. 18).

Al respecto, si bien la PNM vigente indica que sus objetivos prioritarios deben enmarcar las políticas y planes sectoriales pertinentes, no identifica qué sectores deben realizar ello. En ese sentido, a partir del contenido señalado en el PNM vigente, no se podría ubicar los objetivos prioritarios en los PESEM de los sectores involucrados. Cabe recordar que más de un sector está involucrado en la PNM debido a su carácter multisectorial.

Sin embargo, la PNM vigente expone en su Gráfico N° 11 que sus 20 lineamientos deben articularse horizontalmente con los lineamientos de las políticas de los ministerios. Ello se muestra en la Figura 9.

Figura 9. Articulación horizontal de los 20 lineamientos de la PNM



Fuente: Adaptado de (D.S. N° 029-2018-PCM, pág. 19).

Los lineamientos de política de los ministerios serían las Acciones Estratégicas Institucionales (AEI) del Plan Estratégico Institucional (PEI). Respecto a la enunciación de “lineamientos de política de los ministerios”, estos corresponderían a nivel institucional y no a nivel sectorial.

En ese sentido, no es adecuado que la PNM vigente coloque los objetivos prioritarios a nivel de las AEI del PEI. Las AEI en la cadena de valor corresponden a los servicios. Lo adecuado sería colocar los objetivos prioritarios de la PNM a nivel de los Objetivos Estratégicos Sectoriales (OES) de los PESEM de los sectores pertinentes.

Otro aspecto sobre la articulación a nivel sectorial que menciona la PNM vigente es que a fin de lograr ello, existe la necesidad de establecer mecanismos. La PNM vigente indica lo siguiente respecto a ellos:

Son espacios para desarrollar las relaciones interinstitucionales que permiten definir y dar seguimiento en forma ordenada a la intervención según territorio y escenarios, de las políticas, planes, estrategias y acciones (D.S. N° 029-2018-PCM, pág. 19).

Frente a lo anterior, se presume, porque la PNM no lo señala explícitamente, que el objetivo prioritario relativo a los extranjeros en el Perú debe enmarcar el PESEM de los sectores pertinentes. Es así que del análisis de la articulación horizontal de la PNM vigente (Ver Capítulo III 2.1.1.1) se presume que serían 7 sectores: Relaciones Exteriores, Interior, Justicia y Derechos Humanos, Educación, Salud, Trabajo y Promoción del Empleo y Cultura.

- **Ubicación de los objetivos prioritarios a nivel de PCDR y PDLC**

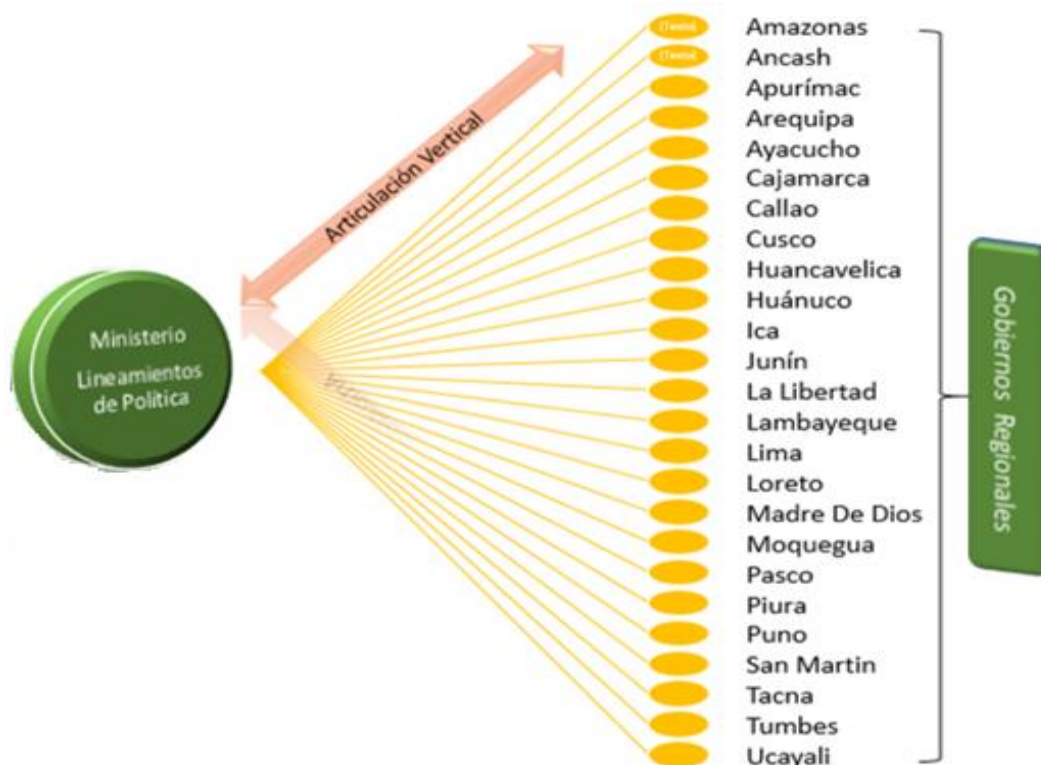
En relación a la articulación vertical a nivel subnacional (Gobierno Regional y Gobierno Local), la PNM vigente indica lo siguiente:

Los actores regionales, provinciales y distritales del país, bajo el enfoque de la gestión descentralizada, en el marco del proceso de descentralización y la LOPE. En ese sentido, corresponde realizar una articulación intergubernamental, donde los gobiernos regionales y las municipalidades participen coordinadamente con los ministerios en la ejecución de los objetivos y lineamientos de política (D.S. N° 029-2018-PCM, pág. 18).

Al respecto, se observa que la PNM solo señala que deben participar coordinadamente con los ministerios en su implementación. La PNM no hace una mención explícita a la necesidad de incorporar los objetivos prioritarios de la PNM dentro de las PCDR y los PDLC de todos los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales respectivamente.

Es más, en su gráfico sobre la articulación a nivel subnacional solo señala a los Gobiernos Regionales y omite señalar a los Gobiernos Locales. Cabe recordar la importancia de la articulación a nivel de Gobiernos Locales para brindar los servicios pertinentes de las políticas nacionales en sus respectivas jurisdicciones en el marco de sus competencias.

Figura 10. Articulación a nivel de Gobiernos Regionales de los lineamientos de política de los ministerios



Fuente: Adaptado de (D.S. N° 029-2018-PCM, pág. 19).

Por otro lado, la PNM vigente señala que para permitir su articulación en todos los niveles de gobierno, es necesario establecer como mecanismo los “Lineamientos Técnicos de Implementación de la Política”. La PNM señala que estos describen la articulación en los 3 niveles de gobiernos (D.S. N° 029-2018-PCM, pág. 19). Al respecto, no se ha encontrado información sobre ese mecanismo propuesto.

1.1.3. Selección de indicadores

La selección de indicadores para cada objetivo prioritario debe aplicar la metodología del CEPLAN para tal fin. Cabe recordar que dicha entidad pública en su documento metodológico sobre la elaboración de las políticas nacionales presenta recomendaciones y herramientas para la elaboración de los indicadores de los objetivos prioritarios de las políticas nacionales.

Cabe advertir que, pese a la importancia de diseñar indicadores, en la PNM estos no se señalan. En ese sentido, la PNM no presenta un indicador para cada objetivo prioritario, el cual es requerido como parte del contenido de las políticas nacional según la metodología del CEPLAN.

Respecto al indicador del objetivo sobre los “extranjeros en el Perú”, la PNM señala en su apartado “Articulación y sus mecanismos” la necesidad de “establecer mecanismos de articulación”, entre ellos “directivas” para detallar los procedimientos de la PNM, entre ellos, “la metodología para la elaboración de indicadores y matrices” (D.S. N° 029-2018-PCM, pág. 19).

En esa línea, señala en su Primera Disposición Complementaria que la MTIGM elaborará y propondrá⁴ el Plan de Implementación de la Política Nacional Migratoria 2017–2025 que, entre otros, debe contemplar los indicadores de la PNM. No obstante, a la fecha, dicho Plan de Implementación no se ha aprobado mediante Decreto Supremo.

⁴ Asimismo la PNM indica en su Primera Disposición Complementaria que dicha propuesta debe ser remitida “en un plazo de noventa (90) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la publicación del presente decreto supremo” (D.S. N° 029-2018-PCM, pág. 2).

1.2. Coherencia externa

En este apartado se analiza la consistencia de la articulación vertical y horizontal de la política nacional migratoria vigente. Cabe resaltar que dentro del análisis de la articulación vertical, la metodología del CEPLAN la restringe a la articulación con el Plan Nacional de Desarrollo Concertado (PNDC).

1.2.1. Articulación vertical

La metodología del CEPLAN señala que existiría una adecuada articulación vertical si los objetivos prioritarios de la política nacional se enmarcan en el PNDC.

En ese sentido, es necesario revisar si dichos objetivos estarían incorporados en los Objetivos Nacionales Específicos (ONE) de los Objetivos Nacionales (ON) de la PNDC. Asimismo, como parte del análisis, se señala a grandes rasgos su articulación vertical en el plano internacional y nacional.

Si bien la PNM vigente no señala cómo sus objetivos prioritarios se articulan de manera vertical con el PNDC, es positivo señalar que la PNM contempla ciertos documentos de planeamiento estratégico dentro sus consideraciones para que esta sea aprobada.

En el plano nacional, menciona la relevancia de la política migratoria dentro de la Constitución Política del Perú. Asimismo, en el plano internacional señala su importancia debido a la suscripción de los principales instrumentos universales y regionales sobre derechos humanos y sobre la materia migratoria así como para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Respecto al plano nacional, la PNM indica que la Constitución sienta las bases de las directrices en materia de política migratoria. Ello debido a lo señalado en la Figura 11.

Figura 11. Pertinencia de la PNM en la Constitución Política del Perú

- **Art. 1:** La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.
- **Art. 2.2:** Toda persona tiene derecho a “la igualdad ante la ley, nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”.
- **Art. 2.11:** Toda persona tiene derecho a “elegir su lugar de residencia, transitar por el territorio nacional y salir de él y entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería”

Fuente: Adaptado de (D.S. N° 029-2018-PCM, pág. 1).

En el plano internacional, primero señala que el Perú debe desarrollar sus políticas en el marco de un “certero respeto y cumplimiento de estos tratados, siendo indispensable que en nuestro país la elaboración y coordinación de las políticas públicas se basen en un enfoque de derechos humanos”. Asimismo, señala que estos deben ir en línea con los principales instrumentos universales y regionales suscritos sobre derechos humanos. Ello debido a que estos “constituyen en parámetro de interpretación obligatoria de los derechos y libertades constitucionalmente reconocidos” (D.S. N° 029-2018-PCM, pág. 1).

Cabe destacar de los instrumentos y/o espacios internacionales señalados en la PNM los ODS de la Agenda 2030 y la “Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias. Respecto a los ODS menciona que la ONU “ha reconocido la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible” (D.S. N° 029-2018-PCM)

En ese sentido, precisa que “ha incorporado a la migración internacional como parte de la Agenda 2030, estableciendo metas concretas sobre la materia en los objetivos 8, 10, 16 y 17” (D.S. N° 029-2018-PCM, pág. 3). A continuación, se presentan los instrumentos internacionales relativos a la problemática migratoria señalados dentro de la PNM vigente en el plano multilateral y regional.

Figura 12. Instrumentos internacionales relativos a la migración señalados en la PNM

A nivel multilateral

- ODS de la Agenda 2030
- Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias
- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
- Recomendación General N°26 sobre las Trabajadoras Migratorias;
- Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos
- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños
- Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
- Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer

A nivel regional

A nivel de convenios

- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia.

A nivel de mecanismos de integración regional

- Protocolos de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR
- Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

A nivel de procesos de consulta regionales

- Conferencia Suramericana sobre Migraciones (Plan Suramericano)

Fuente: Adaptado de (D.S. N° 029-2018-PCM)

Por último, si bien no menciona la articulación vertical contemplada por la metodología del CEPLAN, los objetivos prioritarios de la PNM vigente sí se alinearían con la mayoría de los ONE de los ON de la PNDC. En la Tabla 4 se presenta la presunta articulación vertical del objetivo prioritario relativo a los extranjeros en el Perú de la PNM vigente con la PNDC.

Tabla 4. Análisis de la articulación vertical del PEDN con la PNM

Objetivo Nacional (ON) del PEDN	Objetivo Nacional Específico (ONE) del PEDN	Objetivo prioritario (OP) de la PNM
ON 1. Plena vigencia de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas	ONE 1. Vigencia plena y ejercicio efectivo de los derechos y libertades fundamentales	OP 5. Promover la integración de extranjeros y extranjeras a la sociedad peruana, garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos e identidad cultural
	ONE 2. Acceso garantizado a una justicia autónoma e independiente, transparente, confiable, moderna, eficiente, eficaz y predecible	
	ONE 3. Consolidación de la institucionalidad democrática y la participación política de la ciudadanía	
	ONE 4. Reducción de las inequidades y de la pobreza y la pobreza extrema	
ON 2. Igualdad de oportunidades y acceso universal a los servicios básicos	ONE 1. Acceso equitativo a una educación integral que permita el desarrollo pleno de las capacidades humanas en sociedad	
	ONE 2. Acceso universal a servicios integrales de salud con calidad	
	ONE 3. Seguridad alimentaria, con énfasis en la nutrición adecuada de los infantes y las madres gestantes	
	ONE 5. Acceso y mejoramiento de la vivienda de la población	
	ONE 6. Seguridad ciudadana mejorada significativamente	
Objetivo Nacional (ON) del PEDN	Objetivo Nacional Específico (ONE) del PEDN	Objetivo prioritario (OP) de la PNM

ON 3. Estado democrático y descentralizado que funciona con eficacia, eficiencia y articuladamente entre sus diferentes sectores y los tres niveles de gobierno al servicio de la ciudadanía y el desarrollo, garantizando la seguridad nacional	ONE 3. Fortalecimiento de la paz y la seguridad internacional, la integración y la cooperación fronteriza, subregional, regional y hemisférica, así como la asistencia y protección a los peruanos en el exterior	OP 5. Promover la integración de extranjeros y extranjeras a la sociedad peruana, garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos e identidad cultural
	ONE 4. Plena operatividad del sistema de seguridad y defensa nacional orientado a la protección de nuestro territorio y para prevenir y/o enfrentar cualquier amenaza, preocupación y desafío que ponga en peligro la seguridad nacional	
ON 4. Economía competitiva con alto nivel de empleo y productividad	ONE 1. Política económica estable y previsor, que alienta el crecimiento económico sostenido a través de la inversión privada y pública en actividades generadoras de empleo	
	ONE 2. Estructura productiva diversificada, competitiva, sostenible y con alto valor agregado y productividad	
	ONE 4. La innovación, el desarrollo tecnológico y la aplicación del conocimiento científico contribuyen constantemente al desarrollo de las actividades productivas y a su sostenibilidad ambiental	
	ONE 5. Incremento de los empleos adecuados para la modernización inclusiva	
ON 6. Incremento de los empleos adecuados para la modernización inclusiva	ONE 4. Población y sistemas productivos vulnerables adaptados al cambio climático	

Fuente: Elaboración propia

1.2.2. Articulación horizontal

La PNM debe estar articulada con otras políticas nacionales vigentes bajo conducción y rectoría del MRE u otro sector. Ello debe reflejarse en la alineación de los lineamientos de la política nacional con los lineamientos de las otras políticas nacionales vigentes. Cabe recordar que los lineamientos establecen los medios para lograr los objetivos prioritarios (Paso 6).

Al respecto, la PNM señala en su apartado “Articulación y sus mecanismos” que esta “se deberá articular también con otras políticas y planes de Estado” (D.S. N° 029-2018-PCM). Si bien da como ejemplos dos políticas nacionales vinculadas con la PNM, no detalla cómo los objetivos, lineamientos y/o variables de dichas políticas se articulan con la PNM. Las políticas nacionales señaladas son la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural y el Plan Nacional de Plan nacional de Igualdad de Género 2001-2017.

Sobre lo anterior, se presume que si bien la Política debió contemplar a todas las políticas nacionales relacionadas con el problema migratorio, ello no pudo incorporarse en su contenido debido a que en el periodo de su elaboración había dificultad para conocer la totalidad de las políticas nacionales. Recién este año (2019) CEPLAN ha publicado en su página web una base de datos con el inventario de todas las políticas nacionales declaradas por parte de los sectores. Es así que a partir de entonces se puede acceder a esa información con facilidad.

CAPÍTULO III: PROPUESTAS PARA EL PROCESO DE ACTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL MIGRATORIA

En este capítulo se proponen aportes para el proceso de actualización de la actual política migratoria. Primero se presenta una propuesta sobre cómo delimitar el problema público de la migración (Paso 1). Luego, se propone una enunciación y estructuración en relación a los IGM (Paso 2). Después se asumen ciertos supuestos para los Pasos 3 y 4. Posteriormente, se presentan alcances para la elaboración de los objetivos prioritarios e indicadores (Paso 5) y la formulación de los lineamientos (Paso 6).

Dichas propuestas se realizan incorporando lo revisado en la normativa de la PCM sobre políticas nacionales y las dimensiones de los Indicadores de la Gobernanza Mundial. Asimismo, estas buscan visibilizar la necesidad de actualizar la política contemplando el mayor rol del Perú como sociedad de acogida que debe abordar la migración de manera integral.

1. Propuesta para la delimitación del problema público

En el Perú, si bien antes se conocía cierta problemática respecto a la permanencia de los migrantes en el territorio nacional, así como sus demandas de servicios públicos como salud, educación, y su ejercicio de derechos como al trabajo, vivienda, entre otros, ello no se presentaba en una cantidad tan amplia ni de forma tan grave. Asimismo, ahora hay en el territorio nacional más extranjeros que requieren de protección por parte del Estado al ser considerados como grupos vulnerables.

En la actualidad, los migrantes venezolanos enfrentan mayores riesgos que los que típicamente se han establecido en el territorio nacional en los últimos años. Su problemática dista mucho de la recogida en la PNM, la que como se señaló anteriormente, tomó como año base el 2014.

- **Acceso al empleo**

En la capital del Perú, Lima, es posible entrar al mercado laboral tanto formal como informal. En este último, este acceso es de una u otra forma, tanto para personas peruanas como venezolanas (Blouin, 2019, pág. 36). Muchos de ellos enfrentan dificultades para acceder al mercado laboral formal. Ello debido a la falta de reconocimiento de la formación y de la experiencia profesional de su país de origen; así como el problema de la documentación sobre su situación migratoria en el Perú.

En ese sentido, los migrantes optan por buscar empleos que no requieren ningún tipo de documentación en el mercado laboral informal. Es así que se ven sujetos a condiciones laborales precarias tales como sueldos por debajo del mínimo legal y horas extensas de trabajo (Blouin, 2019, pág. 46). Otra dificultad está vinculada a la falta de pago o el retraso en ese, el cual si bien es propio del alto grado de informalidad de los trabajos, se ve agravado al tratarse de personas extranjeras (Blouin, 2019, pág. 47).

- **Necesidades de atención en salud**

Los migrantes en el Perú presentan necesidades de atención, promoción y prevención de la salud según su grupo etario. Dichas necesidades se ven agravadas por si están en una condición migratoria irregular, más aún si están en condiciones laborales precarias y en viviendas hacinadas.

Al respecto, se cuenta con la información recogida por la MEASSE en el año 2015 y la ENPOVE en el año 2018. De ambas encuestas, se rescata la información respecto al acceso a servicios de salud.

- **Necesidades educativas**

Al 2019, los problemas que enfrentarían los niños venezolanos serían los siguientes: la validación de sus certificados de estudio por la falta de documentación adecuada, la falta de recursos financieros, la falta de cupos para su grado, entre otros (OIM, 2018, pág. 65).

Entre los problemas para continuar sus estudios universitarios en el Perú, los extranjeros encuestados señalaron la dificultad para convalidar sus cursos debido a la falta de un proceso unificado (cada universidad tenía su reglamento) y a los costos para legalizar los syllabus.

Además, los extranjeros que estudiaban periodos cortos de tiempo mencionaron que optaban por venir al Perú con la calidad migratoria de turista en vez de tramitar la visa de estudiante debido al mayor tiempo que esta última tomaba (OIM, 2015).

- **Acceso a alquileres y viviendas adecuadas**

En el Perú, se presume que del 2015 al 2018, las dificultades de los migrantes establecidos en el Perú para alquilar o comprar una vivienda adecuada se habrían agravado. Ello debido a que en el 2015 la OIM limitaba dicho problema al acceso a programas de financiamiento de vivienda, mientras la ENPOVE de 2018 recogía la caracterización de las condiciones habitacionales así como del equipamiento del hogar solo de los migrantes venezolanos.

En ese sentido, se puede señalar que el abordaje de dicha problemática ya no solo reduce al acceso, pues el Estado peruano a través de la ENPOVE se ha interesado en tratarla de forma más amplia, recogiendo información las condiciones de vivienda. Se evidenciaría que un grupo importante de los migrantes venezolanos se encontrarían en condiciones habitacionales de hacinamiento.

- **Discriminación y Xenofobia**

Se puede señalar que los migrantes que reciben mayor discriminación, así como reacciones xenófobas en el Perú son los que proceden de Venezuela. Más del 35% de migrantes venezolanos en Lima informa haber sido objeto de discriminación por su nacionalidad (OIM, 2018, pág. 66).

Al respecto cabe mencionar que muchos jóvenes venezolanos por su situación migratoria irregular se ven obligados a trabajar en la informalidad, lo que genera recelos en muchos nacionales (Gestión, 2018).

- **Grupos vulnerables**

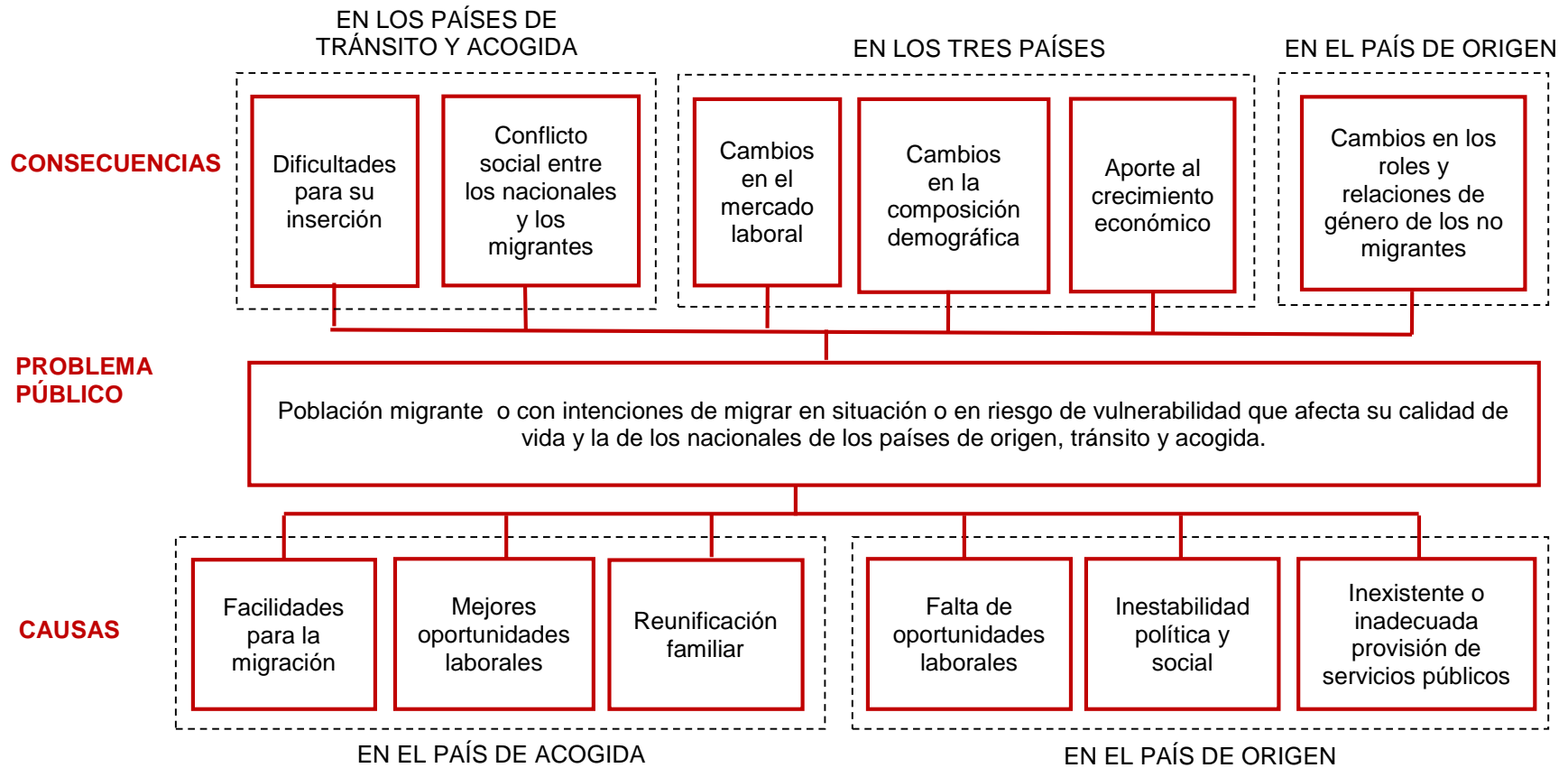
Los grupos contemplados fueron las mujeres migrantes, los menores de edad, los migrantes en situación irregular, los migrantes residentes por motivos humanitarios, y los extranjeros privados de su libertad.

2. Propuesta para la enunciación y la estructuración

Frente a lo expuesto anteriormente, se puede señalar que el problema público a considerar dentro de la actualización de la política migratoria es la siguiente: “la población migrante o con intenciones de migrar está en situación o en riesgo de vulnerabilidad que afecta su calidad de vida y la de los nacionales de los países de origen, tránsito y acogida”.

Para efectos de estructurar el problema público relativo a la migración en el Perú, se empleó el árbol de problemas. Ello debido a que dicha herramienta metodológica permite abordar las distintas dimensiones del problema público, describiendo las relaciones que existen entre sus causas y efectos. Dicho árbol de problemas se presenta en la Figura 13.

Figura 13. Árbol de Problemas



Fuente: Elaboración propia

2.1. Causas

A partir de la revisión de la literatura existente, en particular de la teoría de *push and pull*, y de las fuentes de información disponibles, se han identificado como causas del problema público las siguientes: en Venezuela, la crisis económica, la inestabilidad política y social y la inadecuada provisión de servicios públicos, mientras que en el Perú, se ha identificado lo relativo a las facilidades de entrada de la migración, las mejores oportunidades laborales y la reunificación familiar.

2.1.1.1. La profunda crisis económica

Hoy en día Venezuela es el país más pobre del hemisferio occidental. Respecto a la economía venezolana, se puede señalar a grandes rasgos que la crisis atraviesa dicho país se debe a la caída sostenida del PBI durante los últimos años, la hiperinflación (la más alta del mundo) y la caída del sector petrolero (en precio, producción y exportación).

Según datos del FMI, el país ha pasado de tener un PIB en precios constantes de 234.401 millones en 2013 a 96.328 millones de dólares en 2018. Asimismo, el PIB anual ha caído desde el 5,63% anual en 2012 a un -18% en 2018, una cifra que contrasta con la subida del 18% registrada en 2004. Por su parte, el Banco Central de Venezuela, que no publicaba indicadores económicos desde 2015 hasta mayo de este año (2019), señala una caída del PIB de 52,3% desde 2013 (El País, 2019).

Además, el Banco Central de Venezuela, estimó que la inflación habría alcanzado la cifra más alta en la historia reciente de Venezuela, al pasar del 180,9% en 2015 al 130.060% en 2018 (Idealista, 2019). Dichos números están muy por debajo de los estimados por los organismos multilaterales, que estimaron el alza de precios de 2018 por encima de 1.700.000% y la del fines del 2019 sobre 10.000.000% (El País, 2019).

La industria petrolera, principal sector exportador de Venezuela, ha sido históricamente su mayor fuente de divisas y el que más aporta al fisco: es el 95% de los ingresos públicos. No obstante, desde el 2014, el petróleo venezolano ha sufrido una caída tanto en su precio como en su producción y exportación. Si bien el precio del petróleo se incrementó casi 10 veces durante el mandato de Hugo Chávez, superando los 100 dólares por barril, este inició una caída en 2014, y llegó a 26,21 dólares por barril a inicios de 2016 (IG España, 2019).

A la fecha (2019), su precio subió pero solo a 65 dólares el barril. Y las ventas del petróleo venezolano cayeron hasta los 740.000 barriles diarios. Ello por la abrupta caída de producción por los malos manejos de la petrolera estatal y por la corrupción. Dicha caída se acentuó con el embargo impuesto por EE.UU. (BBC, 2019). Otros sectores como el de construcción (95%), manufactura (76%), comercio (79%), e instituciones financieras (79%) también cayeron entre 2013 y 2018 (El País, 2019).

En cuanto a las importaciones, estas bajaron de 57.183 millones en 2013 a 14.886 millones de dólares en 2018, una caída en picado mucho antes de que EE.UU. impusiera en abril de 2019 sanciones económicas y petroleras al país, lo que ha mermado aún más las arcas públicas. Ese descenso en las compras del exterior explica el fuerte desabastecimiento de bienes que hay en Venezuela. Ello debido a que el país tiene que importar la práctica totalidad de los bienes que consume (El País, 2019).

Respecto a las empresas en Venezuela, según una encuesta de la Confederación Venezolana de Industriales de 2019, el 96% paralizó o disminuyó su producción en el primer trimestre del año, y un 14% detuvo por completo sus actividades. Ello debido a los apagones, la escasez de gasolina y la restricción de créditos, los cuales perjudicaban su normal funcionamiento. Asimismo, las empresas activas apenas operan al 18% de su capacidad instalada, a diferencia de Colombia y Brasil, que lo hacen al 81% y 78% respectivamente (Infobae, 2019).

En cuanto al desempleo en Venezuela, el FMI proyecta una tasa de 44,3 % para el 2019 y de 47,9% para el 2020. La tasa de ocupados en el sector informal pasó de 30,6 % en 2014 a 37,5 % en 2017. Las condiciones laborales y los salarios agudizaron las protestas en 2018, distintos gremio toman las calles diariamente para exigir sueldos que cubran la canasta básica (Crónica Uno, 2019).

La canasta mensual cuesta 3,8 millones de bolívares, los que equivalen a US\$195. En ese sentido, un venezolano tendría que ganar 13 veces el salario mínimo en un mes para poder comprar todos sus 60 productos. Sin embargo, los precios no son lo único preocupante, ya que por la falta de importaciones, la inseguridad alimentaria se ha incrementado. En promedio, 9 de los 60 productos de la canasta mensual no se consiguen con regularidad (La República de Colombia, 2019).

Frente al panorama descrito, es evidente que la pobreza aumentó en Venezuela. Son alarmantes las cifras de la ENCOVI de 2018 al respecto. Hoy en día, el 89% de la población vive en la pobreza, un 10 % más en comparación al 2016. Asimismo, 9 de cada 10 venezolanos no tienen ingresos suficientes para la compra de alimentos; y la esperanza de vida al nacer se redujo en 3,5 años (CNN Español, 2019).

2.1.1.2. Violencia generalizada y crisis democrática

En el año 2018 ha continuado la situación de violencia generalizada en Venezuela. Esta ha sido propiciada tanto por la actuación de criminales, como por la violencia del Estado, así como debido a la comisión de delitos menores motivados por la crisis económica. Ello ha seguido cobrando numerosas vidas y ha mantenido el temor en los ciudadanos venezolanos.

Según el Observatorio Venezolano de Violencia (OVV) (2018), Venezuela continúa siendo el país más violento de América Latina. En 2018, su tasa de homicidios sería de 81,4 por cada 100 mil habitantes, sumando un total de 23

047 fallecidos ese año. Ello representó un incremento mayor al triple respecto a la tasa de homicidios anterior al mandato de Hugo Chávez, la cual en 1998 era de 25.8 por cada 100 mil habitantes. Si bien dicha se ha reducido en relación al año anterior, Venezuela mantiene una epidemia de violencia.

Respecto a los homicidios cometidos por grupos delincuenciales, estos ascenderían a 16 524 (el 67.4%). Cabe resaltar que en Venezuela las bandas tienen diversas formas de organización, podrían clasificarse en las pandillas de barrio y en las organizaciones delictivas⁵ (OVV, 2019). En cuanto a la participación de funcionarios policiales o militares en la comisión de homicidios, las personas fallecidas por “resistencia a la autoridad” en el 2018 fueron 7 523 (alrededor del 32.6% de los homicidios) (OVV, 2018).

En cuanto a la impunidad de los homicidios cometidos, en el 92% de los casos no hay arresto. Ello se debe en parte a que los crímenes no son denunciados ante las autoridades (OVV, 2018). Como ejemplo, en el estado de Aragua, en donde se reportaron 727 homicidios de noviembre de 2018 a junio de 2019, solo 45 sucesos (8,13 %) fueron denunciados.⁶ La pena para el homicida es en la práctica la misma que la de un ladrón (Crónica Uno, 2019).

Respecto a la delincuencia, 1 de cada 5 venezolanos manifiesta haber sido víctima de algún delito. Sin embargo, la mayoría optó por no denunciar el hecho (El Comercio, 2019). Según el Barómetro Global de Corrupción de 2019, “la mayoría o todos los venezolanos consideran que todas las instituciones del gobierno son corruptas”. El porcentaje de personas que manifestaron haber sido víctimas de sobornos al acudir a la policía pasó de 41% en 2017 a 62% en 2019 (Transparencia Venezuela, 2019).

⁵ Las pandillas de barrio, de 4 a 6 miembros, controlan ese espacio y por lo general roban con armas cortas en zonas aledañas, haciendo un uso incontrolado de la violencia. Por su parte, las bandas del crimen organizado pueden llegar a tener 600 miembros, sus fuentes de ingresos son la extorsión, secuestros, servicios de “seguridad”, y su capacidad es mucho mayor y letal (OVV, 2019).

⁶ Los familiares tuvieron temor de las represalias tanto de la violencia delincriminal como de la policial (Crónica Uno, 2019).

Además de los homicidios y delitos perpetrados por grupos delincuenciales, se ha generado una ola de “delitos amateur”, es decir, de robos realizados por personas sin trayectoria delincriminal debido a la profunda crisis económica que atraviesa el país. Frente a la escasez y la inflación, estas personas optarían por robar productos del mercado, entre otros, para satisfacer sus necesidades diarias. Merecen una mención aparte el aumento en el número de incidentes de suicidios, violencia doméstica, de bandas criminales y del reclutamiento de niños en pobreza extrema para delinquir (Rojas, 2018).

Por otro lado, este año (2019) se ha dado una ruptura del orden democrático. Ello lo evidencia el *Democracy Index* de EUI, el cual mide la democracia en los países del mundo en cinco dimensiones: 1) proceso electoral y pluralismo de los partidos políticos, 2) funcionamiento del gobierno, 3) participación política, 4) cultura política democrática, y 5) derechos civiles (EUI, 2019).

Venezuela, que ya era considerado un régimen autocrático, ha profundizado dicha condición en el 2018. Ese año ha sido calificado por dicho ranking como uno de los países menos democráticos en el mundo (puesto 134 de 167 países). Y, en América Latina y el Caribe, se encuentra en el penúltimo puesto, después de Cuba (EUI, 2019a). La Tabla 5 muestra ello.

Tabla 5. Puntaje de Venezuela en el Democracy Index

Puntaje total	Ranking global	Ranking ALyC	Primera dimensión	Segunda dimensión	Tercera dimensión	Cuarta dimensión	Quinta dimensión
3.16/ X	134/167	23/24	1.67/10	1.79/10	4.44/10	4.38/10	3.53/10

Fuente: Adaptado de EUI (2019a)

En la primera dimensión, proceso electoral y pluralismo de los partidos políticos, Venezuela obtiene un puntaje de 1.67 (EUI, 2019a). Ello se debería a la inexistencia de procesos electorales transparentes y con garantías mínimas. Muestra de ello fue la controvertida re-elección presidencial de Nicolás Maduro en mayo de 2018, frente a lo cual, Juan Guaidó se declaró

presidente interino en enero de 2019. Desde entonces, su gobierno ha sido reconocido por varios países de la región, incluido el Perú. (EUI, 2019b).

Respecto a la segunda dimensión del funcionamiento del gobierno, el país tiene un puntaje de 1.79. Ello refleja la falta de instituciones públicas independientes que puedan frenar al Poder Ejecutivo. Muestra de ello son la existencia de un Tribunal Supremo de Justicia que se arroga las facultades del parlamento destituido, una doble Fiscalía General, el abuso de autoridad, la impunidad, entre otros (Rojas, 2018).

En la tercera dimensión, participación política, Venezuela tiene un puntaje de 4.44. Los principales opositores del régimen están impedidos de postularse. “Algunos están presos, otros proscritos, y el resto en el exilio” (Infobae, 2019). Recientemente, se instauró una mesa de diálogo entre el gobierno de Maduro y partidos menores opositores, la cual busca trabajar, entre otros, en la creación de un nuevo Consejo Nacional Electoral y garantías electorales. El bloque de Guaidó estuvo en la negociación, pero se retiró (RT, 2019).

En la cuarta dimensión de cultura política democrática, el país tiene un puntaje de 4.38. Se ve compromiso de varios ciudadanos con la defensa de sus derechos políticos, sobre todo mediante la protesta. Según el Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (OVCS), se registraron 708 protestas solo en setiembre de 2019. El 69% fue para exigir derechos laborales, servicios públicos de calidad, salud y alimentos, mientras que el 31% fue para demandar derechos civiles y políticos (Voz de América, 2019).

Por último, en la quinta dimensión referida a las libertades civiles, Venezuela tiene un puntaje de 3.53. Es conocido el agravamiento de las violaciones en dicho país a derechos civiles como la libertad de prensa, de opinión y de protesta, y las masivas violaciones de los derechos humanos (Amnistía Internacional, 2019). Ejemplo de ello es que desde 2018 a octubre de 2019 se habrían producido cerca de 7.000 ejecuciones extrajudiciales, la gran mayoría responsabilidad de las fuerzas de seguridad (Infobae, 2019).

2.1.1.3. El deterioro de la de salud y colapso del sistema de salud

Diversos actores que monitorean la migración venezolana señalan que la salud de los venezolanos se ha deteriorado a lo largo de los últimos años y que su sistema de salud “está totalmente colapsado”. Ello lo evidencian cifras respecto a principales indicadores como el aumento de la mortalidad materna e infantil, la propagación de brotes prevenibles, el incremento de enfermedades infecciosas, la falta de tratamiento del VIH-SIDA y la falta de capacidades para atender problemas de salud.

En 2016, las tasas de mortalidad materna e infantil en Venezuela se han incrementado a los niveles de 1990. Según las últimas cifras oficiales de su Ministerio de Salud de dicho año, la mortalidad materna y la infantil habían aumentado un 65% y un 30% respectivamente respecto al año anterior. Días después de divulgar ello, la ministra de ese entonces fue despedida y no se han vuelto a publicar esas estadísticas (HRW, 2019).

Además, se propagan brotes de enfermedades que podían prevenirse con vacunación, como el sarampión y la difteria, los cuales ya habían sido erradicados. Ningún caso de difteria se había reportado entre 2006 y 2015, pero desde mediados de 2016 se reportaron 2 512 casos de difteria. De igual forma, se reportaron casos de sarampión que no se habían registrado de 2008 a 2015 (solo 1 en 2012). Para febrero de 2019, se reportaron 9.399 casos de personas con sarampión (HRW, 2019).

En cuanto a las enfermedades infecciosas, cabe resaltar que la malaria es endémica. Los casos confirmados se han multiplicado de 36 000 en 2009 a más de 414 000 en 2017. Ello sería debido a que no se realizan actividades para impedir la reproducción de mosquitos. Asimismo, la tasa de incidencia de la tuberculosis se ha incrementado desde 2014. En 2017 llegó a ser de 42 cada 100 000 personas, la más alta en 40 años (HRW, 2019).

Respecto al VIH-Sida, es posible indicar un claro aumento de nuevas infecciones y de muertes relacionadas con el VIH. Numerosas personas con VIH se vieron obligadas a suspender su tratamiento debido a la falta de medicinas antirretrovirales. De los 79 467 venezolanos con VIH registrados por el Gobierno, el 87% no estaría recibiendo tratamiento antirretroviral (HRW, 2019). Al respecto, se presume que dicho desabastecimiento de medicinas explicaría en parte la migración de población venezolana seropositiva al Perú (Mendoza & Miranda, 2019).

El sector salud no tiene las capacidades para atender los mayores requerimientos de la población por el deterioro de su calidad de vida. Asimismo, los hospitales públicos reportan escasez de medicinas y problemas de funcionamiento (por ejemplo, por cortes de electricidad) (HRW, 2019). Y entre el 60% y 100% de las medicinas no están disponibles en cuatro de las principales ciudades del país (Infobae, 9 de setiembre de 2019).

Ello se agrava por la emigración de médicos venezolanos en 2017. Estos representarían un tercio (22 000) de los médicos registrados hace cinco años (The NYT, 24 de julio de 2019). Existen entonces mayores casos de necesidades de salud por parte de la población venezolana y menores recursos desde el Estado venezolano para atenderlas.

2.1.1.4. Inicial apertura del gobierno a recibir migrantes venezolanos

Durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, hubo apertura a recibir a migrantes venezolanos en el Perú. En ese entonces, el presidente Kuczynski declaraba que los “ciudadanos venezolanos eran bienvenidos en el Perú” y que “los trabajadores que migren al Perú recibirían los sueldos que establece la ley” (Gestión, 5 de marzo de 2018).

Asimismo, el mandatario Kuczynski señalaba que dicho recibimiento a se debía a que en los años 70, durante la dictadura del gobierno de Velasco, muchos peruanos fueron a Venezuela. En ese sentido, se puede mencionar que con dicha apertura a los venezolanos se demostraría reciprocidad con el pueblo venezolano (Gestión, 5 de marzo de 2018).

Además, el Presidente Kuczynski indicaba que dicha postura estaba alineada con la postura del Grupo de Lima, del cual el Perú, a través de su Cancillería, forma parte. Dicho mecanismo es una asociación de países latinoamericanos que busca promover que Venezuela retorne a la democracia (Gestión, 5 de marzo de 2018).

Sin embargo, desde el 15 de junio de este año (2019), el gobierno de Martin Vizcarra exige a los venezolanos la obtención de una visa humanitaria a fin de que puedan ingresar al territorio peruano. Asimismo, a partir del 25 de setiembre de 2019, el gobierno peruano exige a los migrantes venezolanos que quieran ingresar al país la presentación de su pasaporte (El Comercio, 25 de setiembre de 2019).

Cabe realizar que ante casos excepcionales, se toman soluciones excepcionales. Ese es el caso de los menores sin cédula de identidad y sin pasaporte, las mujeres gestantes, las personas mayores y las personas con discapacidad (El Comercio, 25 de setiembre de 2019).

2.1.1.5. Oportunidades en la economía peruana

En el presente siglo XXI, el Perú ha tenido dos fases de crecimiento económico. La primera fase corresponde al periodo de 2002 a 2013, mientras que la segunda se refiere al lapso de 2014 a 2018. Durante la primera fase, el Perú creció más en relación a sus pares de América Latina, con una tasa de crecimiento promedio del PBI de 6.1% anual y baja inflación. Asimismo, la pobreza en el Perú cayó de 52.2% en 2005 a 26.1% en 2013, mientras que la pobreza extrema disminuyó de 30.9% a 11.4% en ese mismo periodo (BM, 2019).

En cuanto a la segunda fase del 2014 al 2018, la expansión de la economía peruana se desaceleró a un promedio de 3.2% anual, sobre todo como efecto de la corrección en el precio internacional de las materias primas, en particular del cobre. Ello generó una caída temporal de la inversión privada, menores ingresos fiscales y una desaceleración del consumo. No obstante, dos factores paliaron los efectos de ese choque externo: la prudencia en el manejo de la política fiscal, monetaria y cambiaria; y el aumento de la producción minera gracias a la maduración de proyectos mineros (BM, 2019).

En el mediano plazo, el crecimiento de la economía peruana se mantendría mayor al 3% anual, sostenido por la demanda interna y por mayores exportaciones. Dicha proyección es vulnerable a impactos externos como una caída de precios de las materias primas o un ajuste de las condiciones financieras internacionales; así como a desastres naturales. Ante ello, el Perú ha establecido amortiguadores monetarios, cambiarios y fiscales para atenuar probables efectos (BM, 2019).

Los migrantes venezolanos encontrarían en el Perú motivos para establecerse por las posibles oportunidades laborales, tanto como dependientes como de autoempleo, en el marco del crecimiento económico peruano. Ello incluso si contaban con trabajo en Venezuela,

ya que según los migrantes venezolanos encuestados en la ENPOVE (2018) el 79,7% señaló tenerlo antes de emprender su viaje a Perú.

Por otro lado, cabe señalar que algunos venezolanos manifiestan que, si bien en un primer momento, eligieron otro país como Chile o Argentina, en su paso por Perú, suele darse una de estas dos situaciones: el Perú aparece como un país atractivo por el menor costo de vida, en comparación con otros países; o muchos se quedan sin recursos en el camino, por lo que el Perú se convierte en una opción de destino (Koechlin, & Eguren 2018).

2.1.1.6. Reunificación familiar

Según la OIM (2019), los últimos movimientos migratorios provenientes de Venezuela serían debido a la búsqueda de la reunificación familiar. El hecho de que cada vez lleguen más mujeres venezolanas al CEBAF de Tumbes, así como personas casadas o convivientes, respondería a que tienen familiares varones que llegaron antes al Perú ya establecidos.

La tendencia señalada también fue confirmada por la ONG Unión Venezolana en el Perú. El presidente de dicha organización indica que: “desde hace unos meses estamos viendo que se ha incrementado la llegada de madres de familia o de las parejas de los hombres que arribaron primero. Estas mujeres, además, viajan regularmente con sus hijos menores de edad” (El Comercio, 5 de octubre de 2019).

En esa línea, el reciente estudio de la OIM también mostró que el 38% de los menores de edad venezolanos que entraron al Perú lo hicieron junto a sus padres. Por otro lado, el 35% llegó con solo uno de ellos (padre o madre) a fin de reencontrarse con el otro. Cabe destacar que ello habría coincidido con el fin del año escolar en Venezuela que, a diferencia del Perú, suele darse entre julio y agosto (El Comercio, 5 de octubre de 2019).

2.1.2. Consecuencias

Las migraciones ocasionan efectos tanto para las sociedades de emisión de migrantes como para las sociedades de acogida. Dichos efectos pueden manifestarse en una serie de aspectos como los demográficos, económicos, sociales, entre otros. Para la presente investigación, se hace énfasis respecto a los efectos de la migración en el Perú.

2.1.2.1. Demográficas

En la sociedad emisora, la migración puede afectar el crecimiento y las edades de la población. El abandono de población podría dar un alivio a la presión poblacional; pero también un envejecimiento de la misma, ya que generalmente los migrantes son jóvenes (Blanco, 2000). Asimismo, la migración generaría un desequilibrio en el volumen por sexo. Ello debido a que podrían emigrar más hombres que mujeres, por lo que habrían más mujeres en el país de origen, o bien, darse la situación inversa (CONAPO, 2012).

Por otro lado, en la sociedad de acogida, la migración intensifica el crecimiento demográfico, no sólo con la llegada de los propios inmigrantes, sino también incide indirectamente en la fecundidad (con los hijos de los migrantes) (Blanco, 2000). Además, afecta la estructura por edad y sexo de la población dependiendo de si se trata de efectos a corto, mediano o largo plazo. A corto y mediano plazo, su efecto es rejuvenecedor y permite que la tasa de envejecimiento descienda, pero a largo plazo ello es más moderado (CONAPO, 2012).

2.1.2.2. Económicas

Según el reporte del BBVA Research (2019) sobre la inmigración venezolana al Perú, se estima que esta habría tenido un aporte positivo tanto para el PBI potencial como para el fisco peruano (ya que representaría mayores ingresos por recaudación que gastos en servicios públicos) y habría aumentado la capacidad productiva de la economía peruana.

En específico, dicho reporte señala que el año 2018, el PIB potencial del Perú creció 4,4%, casi un punto porcentual más de lo que hubiese aumentado si la migración venezolana no se hubiese dado. Y, para el 2019, el PBI potencial peruano habría pasado de un estimado de 659 millones a un estimado potencial de 1,2 millones para 2019 (BBVA Research, 2019).

Además, la mayor presencia de migrantes venezolanos habría generado un impacto fiscal positivo. Ello debido a la mayor recaudación del Impuesto General a las Ventas (IGV), y del Impuesto a la Renta (IR). Respecto a la contribución de los migrantes al IGV, la situación migratoria del extranjero es irrelevante, ya que esta sea regular o irregular, el extranjero igual paga dicho impuesto (Gestión, 2019).

El informe estimó mayores ingresos por IGV debido al flujo migratorio venezolano. En el 2018 el gobierno peruano habría recaudado 574 millones de soles adicionales, mientras que para el 2019 se estiman ingresos adicionales al fisco peruano por 742 millones de soles. Respecto al IR, se estima que los migrantes venezolanos aportaron 24 millones de soles en el 2018, mientras que para el 2019 se proyecta dicho monto en 34 millones de soles (BBVA Research, 2019).

Además, se calculó que el impacto de la inmigración venezolana en el gasto fiscal en educación fue de 88 millones de soles en el 2018, mientras que para el 2019 se pronostica que será de 113 millones de soles. Asimismo, sobre los servicios de salud, el Estado peruano habría gastado por la atención a

migrantes venezolanos 4 millones de soles el año pasado. Para el 2019, se proyecta un desembolso de 5 millones de soles (BBVA Research, 2019).

Es así que el impacto de la llegada de venezolanos para el fisco peruano sería positivo. El saldo a favor del gobierno peruano habría sido entonces de 507 millones de soles en el 2018 y para el 2019 sería de 659 millones de soles. Es decir, el impacto equivale al 0,08% del PBI del país.

Respecto a las consecuencias económicas de la migración venezolana en el Perú, se puede indicar que, en efecto, como señala la literatura anteriormente revisada, este representa un aporte positivo al crecimiento económico del país. Si bien los migrantes incrementan el potencial de fuerza de trabajo disponible con su experiencia y educación, ello actualmente no es debidamente aprovechado por las dificultades que atraviesan los migrantes venezolanos para ejercer su profesión. Por ello, prefieren la informalidad.

2.1.2.3. Sociales

Además, la migración podría repercutir en otras esferas de la vida social, como en los roles y relaciones de género, y en las actividades domésticas y extradomésticas de los no migrantes. Diversos estudios señalan que la migración promueve la formación de hogares con jefatura femenina, así como de hogares ampliados o extensos, es decir, cuyos miembros se encuentran en el exterior (CONAPO, 2012).

En las sociedades de destino, uno de los retos de los migrantes es la integración, no sólo a nivel socioeconómico o político, sino también cultural. Independientemente de cuáles sean los motivos de la migración, la cultura es parte de la identidad de los migrantes. La coexistencia de diversas culturas en una misma sociedad trae desafíos para la convivencia y para la generación de relaciones equitativas entre los grupos (CONAPO, 2012).

Por lo general, los migrantes tienen menor nivel socioeconómico que los nativos. Ello debido a que la integración cultural incide en los ingresos. La integración del migrante depende de factores como el tiempo de estancia, la edad de llegada, la cualificación, la política migratoria del país de acogida, entre otros. Esta integración puede darse en unas dimensiones (como la lingüística), pero no en otras (CONAPO, 2012).

En las sociedades de acogida, una consecuencia controversial de la migración sería que pone en riesgo la seguridad ciudadana. La migración sería la causa del aumento de los índices de delitos y encarcelamientos de extranjeros en la sociedad de acogida.

El debate sobre la dimensión de la xenofobia peruana contra los migrantes venezolanos se reavivó tras la difusión de manifestaciones y conductas antivenezolanas, discursos xenófobos de autoridades políticas y testimonios de los migrantes afectados.

Estos hechos se deberían en parte a que, desde hace tres años, hay una gran cantidad de noticias en los medios de comunicación peruanos, donde se responsabilizaría a los venezolanos de la criminalidad en el país.

Al respecto, desde 2016 hasta mayo de 2019, los venezolanos estuvieron involucrados en 5.767 del total 941 788 denuncias por delitos en el Perú, es decir, solo en el 0.61% de los casos reportados (RT, 3 de octubre de 2018).

3. Elaboración de los objetivos prioritarios, lineamientos

Se considera pertinente reformular el objetivo, los objetivos prioritarios y los lineamientos de la PNM. Asimismo, se considera necesario señalar (a) los responsables de cumplir con el logro de cada uno de los lineamientos. Dicha valoración toma en consideración no solo la metodología del CEPLAN, sino también la integralidad de la problemática migratoria. En ese sentido, se presenta una propuesta de reformulación en la Tabla X partiendo de la política migratoria vigente y de los elementos de la gobernanza migratoria.

Respecto a la propuesta planteada en la Tabla 6, se plantea colocar como objetivo general de la política la meta 10.7⁷ de los ODS. Ello a fin de evidenciar el compromiso del Perú con el logro de los ODS, así como con los pactos mundiales recientemente suscritos. En cuanto a los objetivos prioritarios planteados en la Tabla 6, se debe señalar que la sugerencia de enunciarlos en base a las cinco dimensiones de los IGM⁸ responde a la revisión de los indicadores a nivel internacional considerados como los más relevantes para ello según la OIM.

Por otro lado, para la formulación de los lineamientos propuestos, se empleó principalmente los lineamientos señalados en la PNM vigente, solo que adaptándolos según su vinculación con los IGM. A partir de ello se consideró la elaboración de lineamientos sobre temas no contemplados en los de la PNM (como el fortalecimiento de la capacidad institucional) en base a sub-indicadores de los IGM.

⁷ Cabe recordar que este es “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”.

⁸ Las dimensiones de los IGM son: 1) capacidad institucional, 2) derechos de los migrantes, 3) migración segura y ordenada, 4) gestión de la migración laboral, y 5) cooperación y alianzas internacionales y regionales.

Contemplar dicho aspecto cobra más relevancia en la actualidad debido a que en el Perú residen más de 800 000 migrantes venezolanos. En ese sentido, el Estado peruano debe responder a su mayor rol como sociedad de acogida, y procurar desarrollar una mayor capacidad institucional para atender a dicha población, sobre todo, en el territorio peruano.

Por último, en cuanto a la identificación de los responsables de cada lineamiento, se tomó en consideración la Ley Orgánica de Funciones de cada sector, así como lo señalado respecto a la descentralización del Estado. Como se mencionó anteriormente en esta investigación, si bien la formulación de las políticas nacionales solo es competencia de los sectores, es importante identificar la responsabilidad de los gobiernos regionales y locales, en el marco de sus competencias jurisdiccionales, en la implementación de las políticas públicas a fin de que ello se lleve a cabo de la mejor manera.

Tabla 6. Propuesta de objetivos, lineamientos y responsables de la PNM

Objetivo	Objetivos prioritarios	Lineamientos	Responsables del Lineamiento
Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas	1. Establecer lazos con los demás países a nivel internacional, regional y bilaterales, así como con las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector empresarial	1.1. Suscribir instrumentos internacionales que promuevan el respeto de los derechos humanos, en especial, los que garanticen los derechos de los trabajadores migrantes y de migrantes en situación de vulnerabilidad	MRE en coordinación con los sectores pertinentes de acuerdo a la temática
		1.2. Participar en representación del Perú de manera propositiva en procesos de consulta mundial, regional, interregional	MRE en coordinación con los sectores pertinentes de acuerdo a la temática
		1.3. Participar en representación del Perú en mecanismos de integración, de cooperación y de diálogo a nivel regional y bilateral que abordan el tema migratorio	MRE en coordinación con los sectores pertinentes de acuerdo a la temática así como con el Gobierno Regional y Gobierno Local
		1.4. Suscribir acuerdos bilaterales y Memorandos de Entendimiento sobre la materia migratoria	MRE en coordinación con los sectores pertinentes de acuerdo a la temática
		1.5. Establecer alianzas con las organizaciones internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial	MRE en coordinación con los sectores pertinentes de acuerdo a la temática así como con el Gobierno Regional y Gobierno Local

Objetivo	Objetivos prioritarios	Lineamientos	Responsables del Lineamiento
Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas	2. Proteger los derechos de los migrantes en condiciones de igualdad con los nacionales, sin considerar su situación migratoria para su bienestar y desarrollo	2.1. Garantizar el acceso a la educación, salud, vivienda y servicios sociales de los migrantes sin importar su condición jurídica migratoria	Minedu, Minsa, MVCS, Minjus, Gobierno Regional
		2.2. Fortalecer la prevención, investigación y sanción de la trata de personas, toda forma de violencia, en especial la violencia basada en género, discriminación y xenofobia hacia los migrantes	Minjus, MIMP, Mininter, Gobierno Regional y Gobierno Local
		2.3. Garantizar una atención oportuna, articulada y sostenida a los migrantes en situación de vulnerabilidad individual (mujeres, menores de edad, adultos mayores, personas con discapacidad) y situacional (migrantes en situación irregular, que requieren protección internacional y privados de libertad o en semi libertad).	MRE, Mininter, gobiernos subnacionales
		2.4. Fortalecer el respeto y/o apropiación de la identidad nacional de la población migrante en la sociedad de acogida.	Mincul, MRE, Minedu, MTPE, gobiernos subnacionales
		2.5. Orientar a las personas con expectativas de migrar sobre las condiciones y posibilidades de desarrollo e integración en los países de destino, así como las condiciones de tránsito.	MRE, Mininter

Objetivo	Objetivos prioritarios	Lineamientos	Responsable del Lineamiento
Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas	3. Garantizar un flujo migratorio seguro y ordenado	3.1. Establecer normativa adecuada y eficaz para la otorgación de visas y calidades migratorias	Mininter, MRE
		3.2. Facilitar la regularización migratoria atendiendo de forma especial a la población vulnerable	Mininter
		3.3. Asegurar el control integrado de las fronteras	Mininter
		3.4. Desarrollar normativa para la reintegración integral de los migrantes nacionales al Perú	MRE
		3.5. Combatir delitos transnacionales relacionados a la migración como la trata de personas y el tráfico ilícito de personas	Mininter, MRE, Minjus, MIMP, Gobierno Regional
	4. Gestionar de manera adecuada la migración laboral	4.1. Proteger los derechos de los trabajadores migrantes conforme a la normativa pertinente, en particular, con enfoque de género y en trabajos en situación de precariedad, en igualdad de condiciones que los nacionales	MTPE, MRE, Gobierno Regional y Gobierno Local
		4.2. Canalizar de forma adecuada la potencialidad de las capacidades profesionales y técnicas de los migrantes en el mercado laboral del Perú	MTPE
		4.3. Firmar acuerdos bilaterales para asegurar condiciones de trabajo decentes para los migrantes	MRE
		4.4. Concientizar sobre el reclutamiento laboral ético de los migrantes	MTPE, Minjus, MRE
		4.5. Potencializar el buen uso de las remesas de los migrantes	Produce, MTPE, MRE

Objetivo	Objetivos prioritarios	Lineamientos	Responsable del Lineamiento
Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas	5. Fortalecer la capacidad institucional de las entidades públicas involucradas en la gestión migratoria	5.1. Desarrollar normativa que regule adecuada y articuladamente las entidades involucradas en la gestión migratoria	Todas las entidades involucradas, principalmente Mininter y MRE
		5.2. Fortalecer las capacidades del personal de las entidades involucradas en la gestión migratoria en temáticas migratorias pertinentes para la finalidad pública de cada entidad	Todas las entidades involucradas
		5.3. Producir datos e información cuantitativa y cualitativa en coordinación con las entidades pertinentes sobre las características sociodemográficas y la problemática de los migrantes	Todas las entidades involucradas en coordinación con el Inei (INEI)
		5.4. Publicar de forma periódica las acciones desarrolladas por las entidades en el marco de la gestión migratoria en línea de la ciudadanía a los servicios públicos en forma oportuna y eficiente	Todas las entidades involucradas

Fuente: Elaboración propia

Además, se considera oportuno señalar la ubicación en la cadena de resultados para políticas y planes del SINAPLAN de los objetivos prioritarios propuestos para la PNM en el presente trabajo de investigación. Ello a fin de articular la intervención de los sectores y los niveles de gobierno del Estado peruano frente a la problemática migratoria.

En ese sentido, se presenta una propuesta de reformulación enmarcado en la metodología del CEPLAN en la Tabla X. Para elaborar dicho aporte, se partió de los objetivos propuestos para actualizar la PNM a fin de revisar la articulación intersectorial y a nivel de gobiernos subnacionales. Cabe mencionar que lo anterior está contemplado en el marco de la descentralización del Estado (señalada en la Constitución del Perú y la LOPE) y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Respecto a la propuesta, se debe mencionar que los objetivos prioritarios de la PNM reformulada se sitúan en los resultados iniciales y los resultados intermedios de la cadena de resultados. Además, dichos objetivos prioritarios son incorporados en los objetivos estratégicos sectoriales de los PESEM de los Sectores involucrados en la PNM. Estos son diez: Relaciones Exteriores, Interior, Trabajo y Promoción del Empleo, Educación, Salud, Justicia y Derechos Humanos, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Vivienda, Construcción y Saneamiento, Cultura y Producción.

Asimismo, los objetivos prioritarios de la PNM reformulada son el marco de los objetivos estratégicos territoriales de los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PRDC) de los Gobiernos Regionales y de los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC) de los Gobiernos Locales (CEPLAN, 2018, pág. 41).

Figura 14. Propuesta de ubicación de los objetivos prioritarios de la PNM en la cadena de resultados



4. Elaboración de los indicadores

Conforme a los criterios metodológicos establecidos en la Guía de Políticas Nacionales del CEPLAN, se han diseñado indicadores a un nivel aproximativo para cada uno de los cinco objetivos prioritarios propuestos.

Cabe resaltar que se construyeron indicadores a partir de la revisión de los PESEM de los sectores involucrados en la PNM. Ello debido a que no se busca crear nuevos indicadores, sino tener de referencia los existentes para emplearlos y/o adecuarlos a fin de que sean pertinentes para medir el avance frente a la problemática migratoria. Asimismo, se tomó muy en cuenta que los indicadores propuestos sean realizables.

Luego, se prestó atención a los sub indicadores de los IGM, ya que los mismos representan indicadores que pueden emplearse para medir el avance en el logro de los objetivos prioritarios. Ello debido a que los objetivos prioritarios de la propuesta de PNM actualizada responden a las cinco dimensiones del IGM. No obstante, debido a las restricciones metodológicas que presenta la Guía de Políticas Nacionales del CEPLAN, no se logró concretar ello en todos los casos.

Es en esa línea que se elaboraron o recogieron de los PESEM pertinentes indicadores para poder evidenciar el avance del Estado peruano en el cierre de brechas contempladas en la PNM. Para construir indicadores que evidencien el logro de la superación de las mismas, cabe recordar que estos deben cumplir tres criterios secuenciales: 1) ser específicos, relevantes, medibles, realizables y temporales; 2) ubicarse a la par de su respectivo objetivo prioritario; y 3) ser enunciados de manera clara, precisa y auto explicativa". En la Tabla 7 se presenta la propuesta a un nivel aproximativo de los posibles indicadores y metas para la PNM al 2030.

Tabla 7. Metas e indicadores por cada objetivo prioritario

N°	Objetivo prioritario	Metas al 2030	Indicadores
1	Establecer lazos con los demás países a nivel internacional, regional y bilaterales, así como con las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector empresarial	<p>Ratificación del Convenio N° 97 y del Convenio OIT N° 143</p> <p>Incrementar el número de acuerdos bilaterales y Memorandos de Entendimiento suscritos sobre la materia migratoria en al menos 1 por año</p> <p>Incrementar el número de proyectos elaborados en coordinación con las organizaciones internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y/o el sector empresarial en al menos un 10% por año</p>	<p>Número de instrumentos internacionales suscritos y/o ratificados sobre derechos de los trabajadores migrantes</p> <p>Número de acuerdos bilaterales y Memorandos de Entendimiento sobre la materia migratoria suscritos</p> <p>Número de proyectos elaborados en coordinación con las organizaciones internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y/o el sector empresarial</p>
2	Proteger los derechos de los migrantes en condiciones de igualdad con los nacionales, sin considerar su situación migratoria para su bienestar y desarrollo	<p>Incrementar anualmente el número de atenciones a migrantes en situación de vulnerabilidad</p> <p>% de migrantes encuestados que percibe que su cultura es respetada (extranjeros en el Perú) / que se siente vinculado a su país (nacionales en el exterior)</p>	<p>Número de atenciones a migrantes en situación de vulnerabilidad</p> <p>% de migrantes encuestados que percibe que su cultura es respetada (extranjeros en el Perú) / que se siente vinculado a su país (nacionales en el exterior)</p>

N°	Objetivo prioritario	Meta	Indicador
2	Proteger los derechos de los migrantes en condiciones de igualdad con los nacionales, sin considerar su situación migratoria para su bienestar y desarrollo	<p>El 80% de migrantes encuestados percibe que fue discriminado o manifiesta haber sido víctima de un acto xenófobo</p> <p>El 80% de migrantes que reciben servicios de orientación sobre migración encuestados percibe que la información brindada fue adecuada</p>	<p>% de migrantes encuestados que percibe ser discriminado o manifiesta haber sido víctima de un acto xenófobo</p> <p>% de migrantes que reciben servicios de orientación sobre migración que perciben que la información brindada fue adecuada</p>
3	Garantizar un flujo migratorio seguro y ordenado	<p>El 80% de migrantes encuestados percibe que la normativa y directivas sobre la otorgación de visas y calidades migratorias es comprensible</p> <p>Incrementar las solicitudes de tarjetas de Migrante Retornado en al menos 10% anual</p> <p>El Perú recibe un puntaje de mayor en relación al año anterior</p>	<p>% de migrantes encuestados que percibe que la normativa y directivas sobre la otorgación de visas y calidades migratorias es comprensible</p> <p>Aumento del número de tarjetas de Migrante Retornado solicitadas</p> <p>Valoración del país en el Informe anual sobre la trata de personas del <i>US Department</i></p>

N°	Objetivo prioritario	Meta	Indicador
4	Gestionar de manera adecuada la migración laboral	<p>Incrementar el porcentaje de migrantes que se insertan de manera adecuada al mercado laboral en un 10% anual</p> <p>Suscribir al menos 1 convenio sobre migración laboral durante el año</p>	<p>% de migrantes que se insertan de manera adecuada al mercado laboral</p> <p>Número de convenios de migración laboral bilateral suscritos</p>
		<p>Reducir el % de plazas laborales por sector y/o industria no cubiertas por falta de capital humano en al menos 5% en relación al año anterior</p> <p>Reducir el % de empresas fiscalizadas que no realizan un reclutamiento laboral ético en al menos 5% en relación al año anterior</p>	<p>% de plazas laborales por sector y/o industria no cubiertas por falta de capital humano</p> <p>% de empresas fiscalizadas que no realizan un reclutamiento laboral ético</p>
5	Fortalecer la capacidad institucional de las entidades públicas involucradas en la gestión migratoria	Aumentar el % de entidades públicas involucradas en la gestión migratoria que implementan acciones concretas, actividades o convenios para fortalecer su capacidad institucional en al menos 10% en relación al año anterior	% de entidades públicas involucradas en la gestión migratoria que implementan acciones concretas, actividades o convenios para fortalecer su capacidad institucional

Fuente: Elaboración propia

5. Identificación de las políticas relacionadas

La PNM debe articularse con otras políticas nacionales vigentes bajo conducción y rectoría del MRE u otro sector. Ello debe reflejarse en la alineación de los lineamientos de la PNM con los lineamientos de las otras políticas nacionales vigentes.

5.1. Articulación horizontal

Si bien se busca abordar el fenómeno migratorio en su integridad, para efectos de la presente investigación, solo se señalan aquellas políticas nacionales relacionadas al cuarto eje de la Política, el cual tiene por población objetivo a “los extranjeros en el Perú”. Con miras a ello, primero se identificó su objetivo general planteado así como su objetivo específico establecido en torno a los extranjeros en el Perú (cuarto eje de la Política).

Una vez analizados dichos objetivos, se procedió a revisar el inventario de políticas nacionales del CEPLAN a fin de identificar en un primer momento qué políticas se vincularían a la problemática migratoria relativa a los extranjeros en el Perú. Para ello, se recogió la problemática de los migrantes señalada en el PNM, en particular la de acceso a la salud, educación, trabajo, justicia. Asimismo, se consideraron pertinentes las políticas transversales (gestión de desastres, lucha contra la corrupción, modernización del Estado). Cabe acotar que no se realizó un análisis más detallado sobre la vinculación de lineamientos y variables debido a las restricciones de tiempo del presente estudio.

Respecto al inventario de “políticas sectoriales”, se debe señalar que este cuenta con un filtro de “tipo de documento”. Y que en él está el de “política” junto con otros documentos como planes y lineamientos. Se encontró 14 documentos clasificados como “políticas” relacionadas. Estas se señalan en la Tabla 8.

Tabla 8 “Políticas” relacionadas a los migrantes asentados en el Perú

N°	Sector	Documento de Política	Decreto Supremo (D.S.)
1	Relaciones Exteriores	Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos	D.S. N° 019-2018-RE
2		Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional	D.S. N° 050-2012-RE
3	Justicia y Derechos Humanos	Política nacional frente a la trata de personas y sus formas de explotación	D.S. N° 001-2015-JUS
4		Política Nacional Penitenciaria	D.S. N° 005-2016-JUS
5	Desarrollo e Inclusión Social	Política Nacional de Personas Adultas Mayores	D.S. N° 011-2011-MIMDES
6	Defensa	Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional	D.S. N° 012-2017-DE
7	Interior	Política Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018	D.S. N° 012-2013-IN
8	Cultura	Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural	D.S. N° 003-2015-MC
9	Educación	Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe	D.S. N° 006-2016-MINEDU
10	Salud	Política Nacional de Medicamentos	D.S. N° 1240-2004/MINSA
11	Trabajo	Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo	D.S. N° 002-2013-TR
12	Presidencia del Consejo de Ministros	Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	D.S. N° 111-2012-PCM
13		Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021	D.S. N° 004-2013-PCM
14		Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción	D.S. N° 092-2017-PCM

Fuente: CEPLAN, 2018

También se consideró adecuado señalar siete documentos vinculados a la PNM que si bien no están clasificados como “políticas”, “hacen sus veces de políticas”. Cabe recordar que estos documentos no reciben la denominación de “política” debido a que antes del 2018 no se reglamentaba la elaboración de las políticas nacionales. Los siete documentos relacionados a la PNM (en su mayoría planes) se presentan en la Tabla 9.

Tabla 9. Otros documentos vinculados a la problemática migratoria que hacen sus veces de políticas

N°	Entidad	Documento de Política	Instrumento normativo
1	Minsa	Lineamientos de Política de Salud 2007-2020	n.d.
2	Minjus	Plan Nacional de Derechos Humanos 2017-2021	D.S. N° 002-2018-JUS
	Poder Judicial	Plan Nacional de Acceso a la Justicia de personas en condición de Vulnerabilidad	Resolución Administrativa N° 090-2016-CE-PJ
4	Mimp	Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017	D.S. N° 004-2012-MIMP
5		Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021	D.S. 001-2012-MIMP
6	Mininter	Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021	D.S. N° 017-2017-IN
7		Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018	D.S. N° 012-2013-IN

Fuente: CEPLAN, 2018

Se considera oportuno señalar la ubicación en la cadena de resultados para políticas y planes del SINAPLAN de los objetivos prioritarios propuestos para la PNM en el presente trabajo de investigación. Ello a fin de articular la intervención de los sectores y los niveles de gobierno del Estado peruano frente a la problemática migratoria.

En ese sentido, se presenta una propuesta de reformulación enmarcado en la metodología del CEPLAN en la Tabla X. Para elaborar dicho aporte, se partió de los objetivos propuestos para actualizar la PNM a fin de revisar la articulación intersectorial y a nivel de gobiernos subnacionales. Cabe mencionar que lo anterior está contemplado en el marco de la descentralización del Estado (señalada en la Constitución del Perú y la LOPE) y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

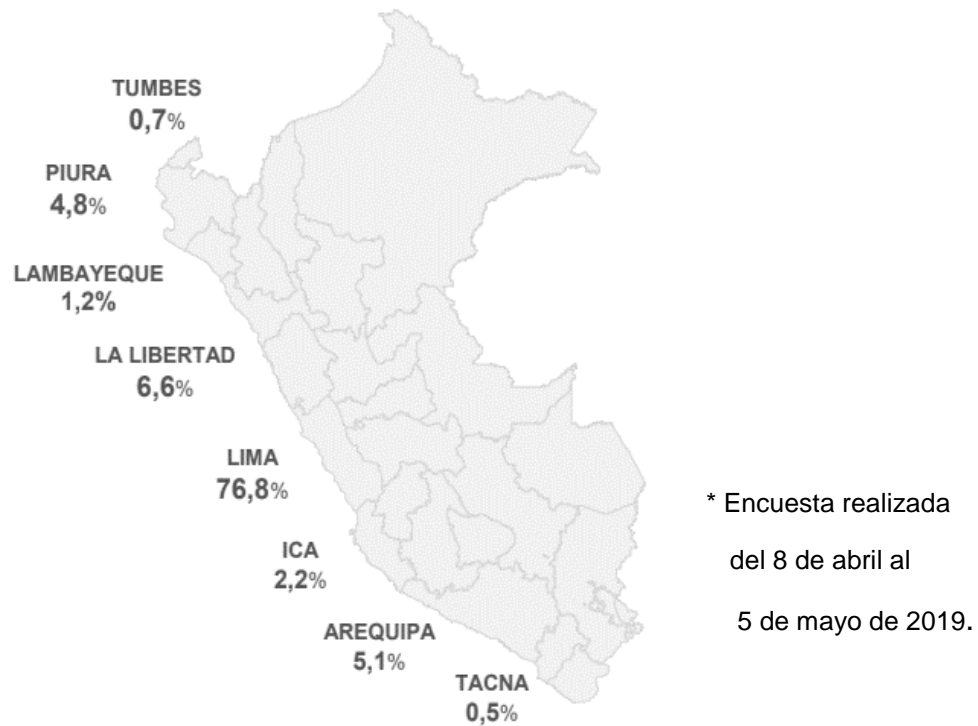
Respecto a la propuesta, se debe mencionar que los objetivos prioritarios de la PNM reformulada se sitúan en los resultados iniciales y los resultados intermedios de la cadena de resultados. Además, dichos objetivos

prioritarios son incorporados en los objetivos estratégicos sectoriales de los PESEM de los Sectores involucrados en la PNM. Estos son Relaciones Exteriores, Interior, Trabajo y Promoción del Empleo, Educación, Salud, Justicia y Derechos Humanos, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Vivienda, Construcción y Saneamiento, Cultura y Producción.

Asimismo, los objetivos prioritarios de la PNM reformulada son el marco de los objetivos estratégicos territoriales de los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PRDC) de los Gobiernos Regionales y de los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC) de los Gobiernos Locales (CEPLAN, 2018, pág. 41).

Además, debido al actual flujo migratorio venezolano en el Perú, se presume que los objetivos prioritarios de la PNM vigente enmarcan sobre todo el PCDR del Gobierno Regional de Lima (que acoge el 76.8% de los migrantes venezolanos), Tumbes y Tacna (ambas regiones de frontera, importantes puntos de ingreso y/o salida de personas al territorio peruano). Asimismo, se presume que dichos objetivos son el marco empleado para abordar los objetivos estratégicos territoriales de los PDLC de los Gobiernos Locales de dichas regionales.

Figura 15. Distribución geográfica de los migrantes venezolanos en el territorio peruano* (% de la población venezolana en el Perú)



Fuente: BBVA Research, 2019

Figura 16. Propuesta de ubicación de los objetivos prioritarios de la PNM en la cadena de resultados



El Perú participa en la cooperación y alianzas internacionales y regionales mediante la firma y ratificación de convenios internacionales, la cooperación global, la cooperación regional, los acuerdos bilaterales formales o semiformales, y alianzas con el sector privado y de la sociedad civil.

5.2. Articulación vertical

El Perú ha expresado su voluntad de obligarse a actuar conforme a la mayoría de los acuerdos internacionales contemplados como los más importantes en materia migratoria para los IGM. Asimismo, se ha vinculado jurídicamente a cumplir con acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, los cuales constituyen un marco de actuación para abordar la migración.

5.2.1. Firma y/o ratificación de convenios internacionales considerados en los IGM

El Perú ha expresado su voluntad de obligarse a actuar conforme a 4 de los 6 acuerdos internacionales considerados como los más relevantes sobre las problemáticas de los grupos priorizados por los IGM: los trabajadores migrantes, los apátridas, los refugiados y los niños. Ello se muestra en el Anexo X. Asimismo, se adhirió a protocolos de las convenciones señaladas en los IGM, así como otros convenios relacionados a dichas problemáticas. Dichos instrumentos se presentan en el Anexo 3.

En ese sentido, se pueden señalar ciertas cuestiones respecto a los compromisos que el Perú ha asumido sobre los derechos que debe reconocer y garantizar a los migrantes. En particular, se debe observar los concernientes a los grupos priorizados por los IGM, es decir, los trabajadores y sus familias, los apátridas, los refugiados, y los niños.

Respecto a los trabajadores migrantes, es positivo que el Perú haya firmado y ratificado la CTMF en 2004 y en 2006 respectivamente (MRE, s/f). Este constituye el instrumento internacional más importante en materia

de reconocimiento de derechos para los migrantes. Pese a esa adhesión, el Perú no ha ratificado el Convenio N° 97 ni el Convenio N° 143 de la OIT, que dan bases para el manejo de la migración laboral a nivel nacional⁹ (ILO, 2003).

En relación a los apátridas, el Perú ha ratificado dicho acuerdo en el año 2014. Y en ese mismo año también se adhirió a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 (MRE, s/f.). Se observa que el Perú ratificó dichos tratados después de 50 años de que estos hayan entrado en vigor. La importancia de dicha convención radica en que la apatridia impide el disfrute de derechos básicos, ya que estos dependen de una nacionalidad¹⁰.

Sobre los refugiados, cabe destacar que el Estado peruano se adhirió a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 en 1964, así como a su Protocolo de 1967 en 1983 (MRE, s/f). El principio fundamental que se desprende de dicha Convención es el de no devolución¹¹, el cual ya es considerado parte del derecho internacional consuetudinario (Acnur, 2019).

Con ello, el Perú se obliga a observar la “definición de refugiado, junto con lo referido al cese y exclusión de dicha condición, el estatuto legal de los refugiados, sus derechos, obligaciones y los principios que deben observarse, y sus obligaciones y su cooperación con el Acnur” establecidos en dichos instrumentos internacionales (Rojas, 2018).

Por último, en cuanto las obligaciones del Perú con los menores de edad, cabe destacar que el Estado peruano ha firmado y ratificado en 1990 (MRE, s/f) la principal convención sobre su problemática en el marco de la ONU:

⁹ Dichos convenios estipulan que los Estados parte deben “establecer la igualdad de acceso entre trabajadores locales y migrantes frente a temas como seguridad social, condiciones laborales, salarios o afiliación sindical” (ILO, 2003).

¹⁰ Los logros de los Estados para tratar la apatridia se mostrarán en una Reunión de Alto Nivel en octubre de 2019 en Ginebra, en donde se pedirá el compromiso de los Estados para concretar acciones que den lugar a resultados sustanciales para el 2024” (Acnur, 2019).

¹¹ El principio de no devolución afirma que una persona refugiada no debe ser devuelta a un país donde se enfrenta a graves amenazas a su vida o su libertad (Acnur, 2019)

la Convención sobre los Derechos del Niño. Desde entonces, también ha hecho lo propio con tres protocolos facultativos relacionados a dicha Convención.

5.2.2. Firma y/o ratificación de convenios internacionales sobre DD.HH.

Es pertinente presentar los convenios sobre derechos humanos a los cuales el Perú se ha vinculado. Ello debido a que el sistema de derechos humanos engloba al de los acuerdos internacionales sobre materia migratoria. La lista total de dichos convenios se encuentran en el Anexo 3.

Los más destacados en relación a los derechos de los migrantes. Estos son: la DUDH de 1948; el PIDCP de 1966, adoptado en 1978; y el PIDESC de 1966, adoptado en 1978 por el Estado peruano (MRE, s/f). Dichos convenios se señalan en el Anexo 4.

Frente a los instrumentos internacionales señalados en el marco del sistema internacional de derechos humanos, el Perú debe prestar particular importancia a la observancia de ciertos derechos para los migrantes como el derecho a migrar¹², a la salud, a la educación, al trabajo, y a la vivienda.

5.2.3. Contribución activa del país a la gobernanza migratoria mundial

El Perú ha contribuido en la materia migratoria a través de su participación y/o relacionamiento con la OIM y el Acnur. Asimismo, el Perú ha asumido compromisos políticos internacionales en materia migratoria en el marco de la ONU. Cabe resaltar que estos últimos no están incluidos en los IGM pues estos se dieron tras la fecha de realización de dichos indicadores.

¹² Dichos acuerdos establecen el contenido y base jurídica del derecho a migrar (derecho de tercera o cuarta generación), constituido en la libertad de circulación o movimiento, el derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y el derecho a entrar en su propio país (derechos de primera generación) (Cobos et al., 2018, pág. 13).

Contribución del país en el marco del foro mundial y organizaciones internacionales en materia migratoria

El Perú ha contribuido en la materia migratoria a través de su participación y/o relacionamiento con el foro internacional y los dos organismos internacionales señalados por los IGM: la OIM y el Acnur. Dicha contribución se viene dando con miras a garantizar una migración justa y ordenada.

- **Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**

El Perú, en su calidad de Estado miembro de la OIM recibe asistencia técnica y asesoría por parte de dicha organización internacional para sus entidades públicas, así como para las ONGs asentadas en su territorio en materia de gestión migratoria, promoción de los derechos humanos de los migrantes, y respuesta a emergencias causadas por desastres naturales, entre otros¹³ (OIM, 2019).

- **Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur)**

En el Perú, Acnur desarrolla sus actividades tanto en Lima como en la frontera norte y sur del país con un enfoque de protección con base comunitaria, en el cual hace partícipe a la sociedad en la búsqueda y toma de decisiones sobre la problemática de las personas que requieren protección internacional¹⁴. En esa línea, Acnur señala que “trabaja en estrecha colaboración con el gobierno, la sociedad civil, entidades religiosas y otras agencias de la ONU en el Perú” (Acnur, 2019).

¹³ Entre las áreas temáticas que la OIM desarrolla en el Perú se destacan: 1) política migratoria, investigación y gestión fronteriza, 2) trata de personas, 3) migración laboral y desarrollo humano, 4) emergencias y poblaciones vulnerables, y 5) asistencia al migrante y operaciones, y 6) asistencia técnica y proyectos nacionales de desarrollo (OIM, 2019).

¹⁴ Los principales ejes de trabajo de la Acnur en el Perú son: 1) asistencia humanitaria / respuesta de emergencia, 2) protección 3) empoderamiento comunitario / inclusión socio-económica y cultural, y 4) fortalecimiento institucional (Acnur, 2019 Perú).

Respecto a la labor de Acnur en Perú, se debe resaltar que este año (2019) se suscribió el Acuerdo de Sede¹⁵ entre la República del Perú y la Acnur en el contexto que afronta el Perú¹⁶. Ello con la finalidad de que Acnur realice convenientemente las funciones inherentes a su mandato (Congreso de la República del Perú, 2019). El Acuerdo Sede contribuye a que el Perú cumpla con los compromisos asumidos en las convenciones sobre refugiados (MRE, 2019).

Es más, bajo el co-liderazgo de OIM y Acnur, se desarrolla desde 2018 el Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes. Dicho mecanismo de coordinación busca responder a las necesidades de más de 2 millones de venezolanos en situación de movilidad. Ello asegurando su inclusión socio-económica en 16 países de acogida, entre ellos, el Perú (Acnur, 2018). Pero esta se creó para atender las necesidades básicas y urgentes, y solo cuenta con la mitad del financiamiento requerido¹⁷ (Acnur, 2019).

Compromisos políticos del país en el marco de la ONU

Cabe agregar que si bien los IGM no contemplan la participación de un país en la ONU, se consideró pertinente incluir los compromisos políticos internacionales recientemente asumidos por el Perú desde el 2016. Se debe observar que dicha fecha es posterior al periodo de elaboración de los IGM (2016). En la Tabla 5 se enuncian dichos compromisos políticos.

¹⁵ Dicho acuerdo tiene como objetivo convenir las condiciones para el establecimiento de una oficina de Acnur en territorio peruano (Congreso de la República del Perú, 2019).

¹⁶ En 2019, alrededor 280.000 de más de 800 000 personas venezolanas asentadas en el Perú han solicitado la condición de refugiado (Acnur, 2019).

¹⁷ Cabe señalar que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados Filippo Grandi señaló en la apertura de la Conferencia Internacional de Solidaridad sobre la Crisis de Refugiados y Migrantes de Venezuela realizada el 28 de octubre de este año (2019) que “otro plan más grande, se lanzará en las próximas semanas” (Acnur, 2019).

- **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**

En los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 se aborda la migración como un mecanismo que puede contribuir al logro de cada uno de ellos. Los vínculos entre migración y los ODS pueden ser directos o intersectoriales¹⁸. En concreto, la meta 10.7 hace una referencia central a: “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas, mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (OIM, 2018).

En ese sentido, el Perú, que tiene como referencia para su planeamiento estratégico nacional la Agenda 2030, ha presentado en 2017 y 2018 el Informe Nacional Voluntario sobre el cumplimiento de la misma (CEPLAN, 2019). Si bien la presentación de dicho informe reafirma el compromiso del Perú con su implementación y el logro de los ODS, no se han desarrollado indicadores en materia migratoria. No obstante, es positivo que estén en proceso de construcción los indicadores sobre el costo de las remesas, el número de países que han aplicado políticas migratorias bien gestionadas, así como indicadores respecto a los datos sobre migración (INEI, 2018b).

- **Declaración de Nueva York**

La Declaración de Nueva York marcó un hito debido a que fue la primera vez que la Asamblea General de la ONU convocaba a una cumbre a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno sobre los grandes movimientos de refugiados y migrantes (OIM, 2018). En dicha Declaración, 193 Estados, entre ellos el Perú, expresaron su voluntad política para proteger los derechos de los refugiados y los migrantes, así como compartir la responsabilidad de los grandes movimientos a escala mundial. En ese

¹⁸ Los vínculos directos se dan cuando las metas se relacionan explícitamente. Estas son las referidas a la movilidad estudiantil (4b), trata y explotación de personas (5.2, 8.7, 16.2), migración laboral (8.5, 8.7, 8.8), gobernanza migratoria (10.7), remesas (10.c), y datos sobre la migración (17.18). Por su parte, los vínculos intersectoriales se presentan cuando un determinado tema puede afectar a la migración o verse afectado por ésta (OIM, 2018).

sentido, acordaron negociar la aprobación de pactos mundiales sobre migrantes y refugiados (OIM, 2018).

- **Pacto Mundial para los Refugiados**

El Pacto Mundial para los Refugiados se firmó a fines de 2018, luego de dos años de la Declaración de Nueva York. En el proceso se realizaron largas consultas conducidas por el Acnur con los Estados miembros de la ONU, incluido el Perú, en las cuales se contó con una amplia participación de los actores involucrados. Este es un marco que busca “una distribución previsible y equitativa de la carga y la responsabilidad, reconociendo la necesidad de la cooperación internacional para lograr soluciones sostenibles para la situación de los refugiados” (Acnur, 2018).

En ese sentido, dicho compromiso internacional, el cual no tiene carácter vinculante, establece una amplia gama de medidas que debe tomar la comunidad internacional. Ello a fin de dar respuesta a una situación de refugiados a gran escala a lo largo de todo el ciclo de desplazamiento (desde la admisión y la recepción hasta la satisfacción de las necesidades del momento y la búsqueda de soluciones) (Acnur, 2018).

- **Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular**

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular es un hito en la historia del diálogo mundial y la cooperación internacional sobre la migración. Su propósito es fomentar dicha cooperación entre todas las instancias pertinentes, reconociendo que ningún Estado puede abordar la migración en solitario, a la vez que respeta la soberanía de los Estados y sus obligaciones derivadas del derecho internacional (ONU, 2018).

Dicho compromiso, que no es vinculante, es una guía para la toma de decisiones de los Estados respecto al manejo de los flujos migratorios, teniendo como marco las leyes nacionales. La posición peruana respecto a este pacto fue producto de “una consulta nacional que recibió aportes de 21 entidades públicas y 14 de la sociedad civil, incluyendo universidades,

ONGs, la Conferencia Episcopal Peruana y representantes de migrantes” (Panorámica, 12 de diciembre de 2018).

5.2.4. Participación del país en procesos de consulta regional

El Perú participa en los procesos de consulta regional sobre la materia migratoria así como en mecanismos creados ad hoc para hacer frente a la crisis venezolana, la cual ha generado la migración masiva de sus ciudadanos principalmente hacia países de la región. Asimismo, el Perú ha adoptado instrumentos migratorios generados en el marco de los mecanismos de integración regional.

El Perú ha participado en los siguientes procesos de consulta regional sobre la materia migratoria: 1) CSM, 2) CRM, y 3) RIAM, 4) Proceso de Quito.

- **Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)**

Es importante resaltar que en el presente año (2019), el Perú asumirá la Presidencia Pro Tempore y será sede de su XIX sesión a realizarse en Lima. Asimismo se debe destacar que lo anterior se dará en el marco de la celebración de los 20 años de la creación dicha conferencia (CSM, 2019).

- **Conferencia Regional sobre Migración (CRM)**

Respecto a su participación en su calidad de país observador en el Conferencia Regional sobre Migración (CRM), cabe señalar la reciente participación del Perú en el Encuentro Plenario entre la CRM y la CSM, realizado en Uruguay en 2018. Este fue considerado un hito, pues tuvo como objetivo construir las bases para sentar una posición común a nivel birregional para la fase de negociación del Pacto Mundial Migratorio (Gob.pe, 2018).

- **Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias (RIAM)**

Sobre la participación del Perú en la Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias (RIAM), hay que destacar que el Perú tuvo la Presidencia Pro Témpore (RIAM, 2019).

- **Proceso de Quito**

Este mecanismo ad hoc creado a raíz de la crisis migratoria venezolana ha reiterado la aplicación de una política de acogida y fomento de la regularización de los migrantes venezolanos, a través de una respuesta regional concertada entre los Estados de la región con el apoyo de la cooperación internacional. Lo anterior a fin de encausar de manera segura, regulada, ordenada y responsable en la región el flujo migratorio venezolano.

Participación en mecanismos de integración regional que abordan la migración

En cuanto a la participación del país en los mecanismos de integración regional que abordan la migración, cabe señalar que el Perú interviene en cinco mecanismos de integración regional. Estos son: 1) CAN, 2) Mercosur, 3) Alianza del Pacífico, 4) Celac y 5) Unasur.

5.2.5. Acuerdos bilaterales formales o semiformales y la presencia de consultas bilaterales

Respecto a los acuerdos bilaterales de carácter formal, cabe señalar que el Estado peruano cuenta con acuerdos bilaterales sobre migración en los campos de seguridad social, intercambio de licencias de conducir, cooperación migratoria y consular, y residencia. Dichos acuerdos se muestran en la Tabla 10.

Tabla 10. Acuerdos bilaterales del Perú

Contraparte	Título	Fecha de suscripción	Fecha de ratificación	Entrada en vigencia
Seguridad social				
Argentina	Convenio de Seguridad Social entre la República de Perú y el República de Argentina	17/06/1979	15/04/1980	29/11/2011
	Acuerdo Administrativo para la Aplicación del Convenio de Seguridad Social con Argentina	22/03/2010	17/06/2011	12/11/2015
Canadá	Convenio sobre Seguridad Social entre la República del Perú y Canadá	10/04/2014	13/01/2016	01/03/2017
	Acuerdo Administrativo entre el gobierno de la República del Perú y el gobierno de Canadá para la aplicación del Convenio sobre Seguridad Social entre la República del Perú y Canadá	10/04/2014	24/02/2016	01/03/2017
Chile	Convenio de Seguridad Social entre la República de Perú y la República de Chile	23/08/2002	10/10/2003	01/03/2004
	Acuerdo Administrativo para la aplicación del Convenio de Seguridad Social entre la República de Perú y la República de Chile	23/08/2005	23/12//2005	01/10/2006
Colombia	Acuerdo Administrativo para la Aplicación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social entre la República del Perú y la República de Colombia	27/02/2018	n.d.	n.d.
	Convenio de Seguridad Social entre la República del Perú y la República de Corea	02/03/2017	16/05/2018	01/01/2019

Corea del Sur	Acuerdo Administrativo para la implementación del Convenio sobre Seguridad Social entre la República del Perú y la República de Corea	22/11/2018	03/12/2018	01/01/2019
Ecuador	Convenio de Seguridad Social a suscribirse entre la República del Perú y la República del Ecuador	22/07/2011	11/01/2013	28/07/2013
	Acuerdo Administrativo para la aplicación del Convenio de Seguridad Social suscrito entre la República del Ecuador y la República del Perú	29/02/2012	12/02/2015	01/05/2015
Seguridad social				
España	Convenio de Seguridad Social entre la República de Perú y el Reino de España	16/06/2003	04/06/2004	01/02/2005
Uruguay	Anexo II Convenio para la Aplicación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social entre la República del Perú y la República Oriental del Uruguay	19/04/2004	12/01/2013	17/05/2014
	Anexo III Acuerdo Administrativo Reglamentario del Convenio de Aplicación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social entre la República del Perú y la República Oriental del Uruguay	19/04/2004	31/05/2013	18/05/2014
Residencia				
Argentina	Acuerdo sobre Residencia para nacionales de la República del Perú y la República Argentina	15/06/2007	08/05/2008	10/12/2009
Ecuador	Estatuto Migratorio permanente Peruano - Ecuatoriano	25/10/2008	25/10/2008	03/02/2011
	Adenda de Enmiendas del Estatuto Migratorio permanente Ecuatoriano - Peruano	16/09/2009	22/10/2010	03/02/2011

Fuente: DGT-MRE (2019), El Peruano

Contraparte	Título	Fecha de suscripción	Fecha de ratificación	Entrada en vigencia
Intercambio de licencias de conducir				
Bolivia	Acuerdo entre la República del Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia sobre Reconocimiento y Canje de Licencias de Conducir	03/09/2018	25/01/2019	26/04/2019
Chile	Acuerdo entre la República del Perú y la República de Chile sobre Reconocimiento Recíproco y Canje de Licencias de Conducir	07/07/2017	05/07/2018	10/7/2018
Corea del Sur	Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Corea sobre el Mutuo Reconocimiento e Intercambio de Licencias de Conducir	17/12/2012	17/12/2012	3/04/2013
España	Acuerdo entre la República de Perú y el Reino de España sobre el Reconocimiento Recíproco y el Canje de Licencias de Conducir Nacionales	22/12/2013	22/12/2003	3/09/2004
Colombia	Acuerdo entre la República del Perú y la República de Colombia sobre Reconocimiento Recíproco de Licencias de Conducir	27/02/2018	18/10/2018	n.d.

Cabe señalar que el reconocimiento recíproco de licencias de conducir facilitará el acceso al mercado laboral del transporte público y privado de conductores colombianos y peruanos con residencia en los dos países (Gestión, 10 de julio de 2018).

5.2.6. Otras alianzas

El Perú colabora formalmente con las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de programas y en esfuerzos para hacer frente a las cuestiones de migración. Ello a través del establecimiento de alianzas en el marco del Artículo 18 inciso 3¹⁹ del Reglamento de la MTIGM.

Estas son la comisión de coordinación la interagencial y la de coordinación de las organizaciones de la sociedad civil. Lo anterior en el marco de la directiva: Directiva N° 002-2014 ST-MTIGM, en la cual dispone la Conformación de la Comisión Especial de Apoyo: Comisión de Coordinación con instituciones de la sociedad civil de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria.

14 Organizaciones de la sociedad civil:

• Universidad Católica Sede Sapientiae • Universidad Antonio Ruiz de Montoya • Instituto de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú • Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico • Instituto de Estudios Peruanos • Colegio de Abogados de Lima • Comisión Andina de Juristas • Conferencia Episcopal Peruana • Asociación Solidaridad Países Emergentes • Forum Solidaridad Perú • Asociación Contigo Perú • Asociación Nacional de Familiares de Migrantes Peruanos, Peruanas y Retornantes • ENCUENTROS • Misioneros San Carlos Scalabrinianos

¹⁹ Ese artículo señala que una de las funciones de la Secretaría Técnica es la de dirigir, coordinar, ejecutar y controlar las actividades técnicas y administrativas de la MTIGM, para una eficiente gestión interna. En ese marco, se propuso la adopción de directivas internas que permitan establecer procedimientos que faciliten y aseguren la efectiva operatividad de la MTIGM.

CONCLUSIONES

1. Se evidencia la necesidad de actualizar la política migratoria nacional vigente. Ello debido principalmente a que no contempla todos los elementos ni sigue la estructura del contenido ahora obligatorios desde 2018 para las políticas nacionales. En esa línea, se debe actualizar su estructuración y contenido siguiendo el Reglamento que regula las políticas nacionales y empleando las herramientas metodológicas de la Guía de Políticas Nacionales del CEPLAN.
2. Asimismo, esa necesidad también responde a que la enunciación y estructuración de la problemática migratoria no recoge del todo el principio de integralidad que deben contemplar los Estados para abordar la problemática migratoria. El actual planteamiento la concibe en torno a grupos poblacionales y plantea objetivos en torno a ellos, en vez de plantear la problemática migratoria como una unidad.
3. Además, se constata que actualmente existe un mayor desafío del Estado peruano para asumir un mayor rol como sociedad de acogida. Si bien el Perú tuvo problemas previos a la migración venezolana para atender y garantizar los derechos y necesidades de la población extranjera asentada en el Perú, así como de sus nacionales; dicha problemática se ha visibilizado ante la comunidad internacional y las capacidades institucionales del Estado peruano se han desbordado.
4. Respecto a la coherencia interna de la PNM, se encuentra que si bien el objetivo específico sobre el eje relativo a los extranjeros en el Perú se articula adecuadamente con sus lineamientos, la PNM no señala específicamente a qué entidad pública le correspondería llevarlos a cabo. Solo señala que la responsabilidad recaería en la MTIGM.

5. Asimismo, del ejercicio de colocar el objetivo relativo a los extranjeros en el Perú dentro de la cadena de valor público, siguiendo la información señalada en la PNM, se puede señalar que su lugar es inadecuado. Coloca los objetivos prioritarios a nivel de las acciones estratégicas institucionales de un Plan Estratégico Institucional. Eso los ubicaría a nivel de los servicios de la política.
6. Pese a la importancia de diseñar indicadores para el seguimiento del logro de los objetivos priorizados, la PNM no los contempla. Señala que estos serán desarrollados en un próximo plan de implementación de la política que a la fecha no se ha aprobado. Cabe recordar que dicho plan ya no sería necesario de acuerdo a lo señalado por la nueva normativa de las políticas nacionales.
7. Con relación a su coherencia externa, en su articulación vertical no señala la forma en la que sus objetivos prioritarios se articulan de manera vertical con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. No obstante, se rescata que señale la importancia de ciertos documentos considerados en el planeamiento estratégico. Resalta en el plano internacional la importancia de la contribución que pueda realizar el Perú al logro de los ODS y su adhesión a los principales instrumentos universales y regionales sobre derechos humanos y sobre la materia migratoria. Sin embargo, su articulación horizontal no se detalla.
8. Se plantea presentar para la caracterización del problema público de los migrantes la situación de mayor vulnerabilidad de los extranjeros en el país de acogida en comparación con los nacionales por su condición de migrantes. Ello demuestra tanto la problemática de los peruanos en el exterior como la de los extranjeros en el Perú.
9. En específico, dicha problemática se evidencia en las dificultades que deben afrontar los extranjeros en el Perú para acceder al empleo digno

(no reconocimiento de habilidades y calificaciones, informalidad), a la atención médica (acceso a seguro de salud) así como educativa (acceso a instituciones educativas y al reconocimiento de aprendizajes anteriores), al alquiler y compra de viviendas adecuadas (hacinamiento), y respecto a su exposición a ser víctimas de discriminación y xenofobia. Asimismo, su problemática se agrava en ciertos grupos poblacionales debido a su vulnerabilidad “individual” y/o “situacional”.

10. Se encontró pertinente enunciar el problema público como “la población migrante o con voluntad de migrar está en situación o en riesgo de afectación de sus derechos que disminuye su bienestar y la de los nacionales de los países de origen, tránsito y acogida”. Se considera que la propuesta muestra la problemática migratoria de manera integral.
11. Se identificaron como causas en el marco de la teoría de push and pull aspectos del éxodo venezolano. La decisión de migrar respondería sobre todo a los factores de expulsión de Venezuela: el deterioro de las condiciones económicas y el desabastecimiento crónico de productos, la crisis política y social. Los factores de atracción al Perú que lo convirtieron en el segundo país con mayor migración venezolana en la región serían: gran apertura inicial del gobierno peruano a recibirla, las oportunidades de la economía peruana, y la reunificación familiar (en un segundo momento).
12. Se identificó para el Perú en su calidad de sociedad de acogida consecuencias demográficas, económicas y sociales. La migración genera un crecimiento demográfico (por su cantidad y tasa de fecundidad) y afecta la estructura por edad de la población. Tiene un aporte económico positivo para el PBI potencial, la recaudación fiscal y la capacidad productiva de la economía peruana. Si bien una consecuencia controversial es que pone en riesgo la seguridad ciudadana, las cifras evidencian que la población penal y la participación de extranjeros en los delitos reportados es mínima.

RECOMENDACIONES

1. Se espera que la presente investigación proporcione al Ministerio de Relaciones Exteriores insumos a ser considerados para adecuar la política vigente. Ello debido a que toda política nacional requiere contar en su proceso de actualización con la mayor participación de los actores involucrados, a fin de legitimarla y cumplir sus objetivos. Estos actores son representantes del Estado (sectores y niveles de gobierno), de las organizaciones de la sociedad civil, del empresariado, de los organismos internacionales, así como de las autoridades y representantes de los migrantes en el país.
2. Continuar abordando la problemática desde una perspectiva integral con mayor énfasis en el respeto de los derechos humanos. No solo se debe atender a los nacionales en el exterior, que en su mayoría migraron situación de crisis en la década de los 80 y 90, sino también atender la problemática que afecta a los extranjeros en el Perú que, coyunturalmente, son en su mayoría de Venezuela. El país debe mantener una visión clara y coherente de cómo abordar el fenómeno migratorio, independientemente de la nacionalidad o de las causas fuera del control inmediato del Estado peruano.
3. Profundizar estudio cambio de rol país emisor a país receptor. En particular de las poblaciones vulnerables. Por ejemplo, no hay mucha información sobre las personas con discapacidad en el Perú. La evidencia es un elemento imprescindible para la formulación de las políticas públicas, de preferencia de países que afrontan en condiciones similares.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Nacional. (2014). Matriz de la Política 06. Recuperado de <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/05/Matriz06.pdf>
- Acnur. (28 de octubre de 2019). Palabras de apertura del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en la Conferencia Internacional de Solidaridad sobre la Crisis de Refugiados y Migrantes de Venezuela. Recuperado de https://www.acnur.org/prot/hc_speeches/5db770ed4/palabras-de-apertura-de-la-conferencia-internacional-de-solidaridad-sobre.html
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). (2017). "Migrantes en situaciones de vulnerabilidad" Perspectiva del Acnur. Recuperado de <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5979dcfa4>
- Acnur. (2019). Situación en Venezuela. Recuperado de <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>
- Acnur. (2019). Historia del Acnur. Recuperado de <https://www.acnur.org/historia-del-acnur.html>
- Acnur. (2009). Lucha contra la discriminación de los migrantes. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/aboutus/pages/discriminationagainstmigrants.aspx>
- Acnur. (2019). Acnur: Mensajes clave de la ONU sobre apatridia. Recuperado de <https://www.refworld.org.es/docid/5d4873294.html>
- Acnur. (2018). Pacto Mundial sobre los Refugiados. Recuperado de <https://www.acnur.org/pacto-mundial-sobre-refugiados.html>
- Acnur. (2018). Pacto Mundial sobre Refugiados. Guía rápida del Acnur. Recuperado de

https://acnur.org/5bbe32564#_ga=2.213994071.1181379994.1571628502-1182155278.1568299715

Acnur. (2018). Se lanza Plan de Emergencia para refugiados y migrantes de Venezuela. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/press/2018/12/5c13bcf14/se-lanza-plan-de-emergencia-para-refugiados-y-migrantes-de-venezuela.html>

Alvites Baiadera, A. (2018). Políticas migratorias y acuerdos bilaterales entre Argentina y Perú. *Revista Enfoques*, 16(28), 99-120. Recuperado de <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/482>

América Económica (30 de octubre de 2018). BID: Colombia, Perú y Uruguay tienen los mejores entornos para la inclusión financiera. Recuperado de <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/bid-colombia-peru-y-uruguay-tienen-los-mejores-entornos-para-la-inclusion>

Amnistía Internacional (2019). Crisis de derechos humanos en Venezuela. Recuperado de <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/crisis-de-derechos-humanos-en-venezuela/>

Andina. (2019). Puno presenta Plan contra la Trata de Personas para combatir el flagelo. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-puno-presenta-plan-contra-trata-personas-para-combatir-flagelo-754321.aspx>

Andina. (19 de octubre de 2019). Venezolanos con trámite pendiente de PTP tienen menos 30 días para culminar proceso. Recuperado de <https://www.andina.pe/agencia/noticia-venezolanos-tramite-pendiente-ptp-tienen-menos-30-dias-para-culminar-proceso-770248.aspx>

- Alza (s/f). Tipología de Políticas Públicas. Recuperado de <https://carlosalzabarco.wordpress.com/2011/05/06/tipologia-de-politicas-publicas/>
- Arango, J. (2000). Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración. *Revista Internacional de Ciencias Sociales* Volumen 52, Número 3. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000123859_spa
- Betts, A. (2011). *Global Migration Governance*. Oxford University Press. Recuperado de <https://global.oup.com/academic/product/global-migration-governance-9780199600458?cc=pe&lang=en&>
- BBC. (2019). 7 octubre 2019. Crisis en Venezuela: qué hay detrás de la estrepitosa caída de las exportaciones de petróleo. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-49914984>
- BBVA Research (2019). Inmigración venezolana a Perú: características e impactos macroeconómicos. Recuperado de <https://www.bbvarresearch.com/publicaciones/inmigracion-venezolana-a-peru-caracteristicas-e-impactos-macroeconomicos/>
- Berganza, I. (2019). Las personas venezolanas en Perú: entre la perspectiva de los derechos humanos y la seguridad. *Revista Peruana de Derecho Constitucional* N° 11 , 165- 188. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2019/07/PDF-REVISTA-11.pdf>
- Bjerre, L., Helbling, M, Römer, F. & Zobel, M. (2015). Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective. *International Migration Review*, Volumen 49, Número 3: 555-600. Recuperado de <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1111/imre.12100>
- Blanco, C. (2000). *Las migraciones contemporáneas*. Madrid: Alianza Editorial.

- Birkland, T. (2019). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. Quinta Edición. Armonk, Nueva York: Routledge.
- Blouin, C. (Coord.). (2019). Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión, Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Pan American Development Foundation. Recuperado de <https://r4v.info/es/documents/download/70863>
- Calderón, L. (2006). El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio. *Sociológica*, Volumen 21, Número 60, enero-abril. Universidad Autónoma Metropolitana Distrito Federal, México. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3050/305024678003.pdf>
- Canterbury, D. (2010). Repensando el debate sobre migración y desarrollo bajo el capitalismo neoliberal. *Migración y Desarrollo* Volumen 8 Número 15. Zacatecas, México. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992010000200001
- Cardozo, M. (2009) Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social. UAM-X.
- Carrasco, I. & Suárez, J. (2018) Migración internacional e inclusión social en América Latina. Análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares. CEPAL-Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43947-migracion-internacional-inclusion-america-latina-analisis-paisesdestino>
- Castles, S. (2004). The Factors That Make and Unmake Migration Policies. *The International Migration Review*, 38(3), 852-884. Recuperado de <http://www.jstor.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/stable/27645419>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2018). Guía de Políticas Nacionales, Aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 047-2018/CEPLAN/PCD. Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/guia-de-politicas-nacionales/>

CEPLAN. (2016). Economía informal en Perú: situación actual y perspectivas. Recuperado de [www.ceplan.gob.pe/documentos /economia-informal-en-peru/](http://www.ceplan.gob.pe/documentos/economia-informal-en-peru/)

Conferencia Regional sobre Migración (CRMSV). (2019). Acerca de la Conferencia Regional sobre Migración o Proceso Pueblo. Recuperado de <http://www.crmsv.org/es>

Congreso de la República del Perú. (2019). Dictamen recaído en el Proyecto de Resolución Legislativa N° 4523/2018-PE, por el que se propone la aprobación del "Acuerdo de Sede entre la República del Perú y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur)". Recuperado de http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2019/RREE/files/sesi%C3%B3n_3/dic_prl_4523.pdf

Crónica Uno. (15 de julio de 2019). Violencia policial en Aragua alcanza 40 % según el Observatorio Venezolano de Violencia. Recuperado de <http://cronica.uno/violencia-policial-en-aragua-alcanza-40-segun-el-observatorio-venezolano-de-violencia/>

Crónica Uno. (9 de abril de 2019). FMI prevé tasa de desempleo en Venezuela de 47,9% para 2020. Recuperado de <http://cronica.uno/fmi-preve-tasa-de-desempleo-en-venezuela-de-479-para-2020/>

Dirección General de Tratados (DGT) del Ministerio de Relaciones Exteriores. (s/f). Base de datos del Archivo Nacional de Tratados. Recuperado de <http://www.rree.gob.pe/SitePages/tratados.aspx>

El Comercio. (10 de abril de 2015). Perú vulnera derechos de migrantes en situación irregular. Recuperado de <https://larepublica.pe/sociedad/862008-peru-vulnera-derechos-de-migrantes-en-situacion-irregular/>

El Comercio. (25 de setiembre de 2019). Popolizio: “No vamos a dejar a ningún venezolano fuera de la frontera”. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/nelson-popolizio-dejar-venezolano-fuera-frontera-noticia-550407-noticia/>

El Gran Angular. (3 de diciembre de 2017). Perú es un país inaccesible para las personas con discapacidad. Recuperado de <https://elgranangular.com/blog/reportaje/peru-es-un-pais-inaccesible-para-las-personas-con-discapacidad/>

Gob.pe. (2019). Encuesta de Demanda Ocupacional 2019. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/mtppe/campa%C3%B1as/357-encuesta-de-demanda-ocupacional-2019>

Gob.pe. (2018). Nota informativa. El Perú participa en Encuentro Plenario entre la Conferencia Regional sobre Migración y la Conferencia Suramericana Sobre Migraciones. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/9824-el-peru-participa-en-encuentro-plenario-entre-la-conferencia-regional-sobre-migracion-y-la-conferencia-suramericana-sobre-migraciones>

CNN Español. (4 de marzo de 2019). En Venezuela crece la pobreza, aumenta la mortalidad infantil y baja la esperanza de vida: el grave panorama que muestra Encovi. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2019/03/04/en-venezuela-crece-la-pobreza-aumenta-la-mortalidad-infantil-y-baja-la-esperanza-de-vida-el-grave-panorama-que-muestra-encovi>

Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) - Observatorio Suramericano sobre Migraciones (OSUMI). (2019). ¿Qué es la CSM? Recuperado de <http://csm-osumi.org/>

Convenio Andrés Bello. (2019). Expresión de Interés para “Elaboración de los Términos de Referencia de la categoría de Educación Media Técnica para la actualización de la Tabla de Equivalencias de la Organización del Convenio Andrés Bello”. Recuperado de <http://convenioandresbello.org/cab/educacion/reconocimiento-de-titulos-para-la-movilidad-academica-y-profesional-en-america-latina/>

CEPLAN. (s/f). Políticas y Planes. Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/politicas-y-planes/>

CEPLAN. (s/f). Base de datos con Información de brechas de servicios a nivel departamental, provincial y distrital. Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/informacion-de-brechas-territoriales/>

CEPLAN. (2018). Base de datos. Políticas Nacionales de los Sectores. Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/download/221595/>

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). (2016). Informe sobre discriminación de personas migrantes y refugiadas en España. Recuperado de <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/02/Informe-discriminaci%C3%B3n.pdf>

Comunidad Andina (CAN). (2019). Dimensión Económico Social de la CAN 2019. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201956161018DEcoSocial2019%20.pdf>

Consejo Nacional de Población de México (CONAPO). (2012). Algunos efectos de la migración internacional en los lugares de origen y destino. en Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos.

El estado de la migración. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/114221/Indices_de_intensidad_migratoria_Mexico_Estados_Unidos_2010_Parte1.pdf

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2018). Documento CONPES 3950. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/pdfid/5bfdbef04.pdf>

Decreto Supremo N° 056-2018-PCM que aprueba la Política General de Gobierno al 2021. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-general-de-gobierno-decreto-supremo-n-056-2018-pcm-1651713-2/>

Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Reglamento que regula las Políticas Nacionales. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 20 de marzo de 2018. Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/guia-de-politicas-nacionales/>

Denhardt, R. & Denhardt, J. (2009). Public Administration. An action Orientation. Thomson Wadsworth. Recuperado de https://books.google.com.pe/books?id=yyUh_d_fmisC&pg=PA55&pg=PA55&dq=type+of+policy+regulatory&source=bl&ots=illl7wtcSw&sig=ACfU3U2KXNQw6qvnYCq7DR1kxO9R8Opt9g&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwiRirrJh5PkAhUKqlkKHY_bAMYQ6AEwCnoECAkQAQ#v=onepage&q=type%20of%20policy%20regulatory&f=false

Diaz, G. (2007). Aproximaciones metodológicas al estudio de las migraciones internacionales. Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional. Discussion Papers, N° 15 (Octubre 2007). Recuperado de https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72514/UNISCI15_Diaz.pdf

- Dirks, G. (1993). International Migration in the Nineties: Causes and Consequences. *International Journal* (Toronto, Canada) 48(2).
- Dunne, T. (2001) "Liberalism". En Baylis, J, Smith, S. (2001). *The Globalization of World Politics An introduction to international relations* (Second Edition), New York: Oxford University Press.
- El Comercio. (5 de octubre de 2019). Venezolanos en Perú: cifra de migrantes mujeres que ingresan por Tumbes supera a la de los hombres. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/venezolanos-en-peru-cifra-de-migrantes-mujeres-que-ingresan-por-tumbes-supera-a-la-de-los-hombres-venezuela-noticia/>
- El Comercio (22 de diciembre de 2018). Venezolanos en Perú: número de migrantes llegaría a un millón al 2019. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/venezolanos-peru-numero-migrantes-llegaria-millon-2019-noticia-590325>
- El Comercio. (23 de setiembre de 2019). Los delincuentes venezolanos normalizaron la violencia y la insensibilidad. Recuperado de <https://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/descuartizamiento-smp-venezuela-criminal-venezolano-asesine-piedad-noticia-ecpm-678504-noticia/>
- El País. (30 de mayo de 2019). El Banco Central de Venezuela admite que el PIB se ha hundido un 52% con Maduro. Recuperado de https://elpais.com/economia/2019/05/29/actualidad/1559099315_404810.html
- Feierstein, M. & Winfield, K. (2019). La experiencia de los refugiados venezolanos en Colombia y Perú y cómo la comunidad empresarial puede ayudar. Recuperado de https://www.tent.org/wp-content/uploads/2019/09/Tent_VenezuelanReport_SPANISH_FV_digital_LR.pdf

Feinstein, O. (2017). La evaluación pragmática de políticas públicas. En Feinstein, O., Ligerio Lasa, J. A., Rein, M., Schon, D., Majone, G., Weiss, C. H., Picciotto, R., *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*. Buenos Aires: CAF. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1008>

Fundación Acción por los Derechos Humanos (s/f). Tabla de ratificaciones de instrumentos internacionales de derechos humanos. Recuperado de <http://www.derechoshumanos.net/normativa/tabla-de-ratificaciones-de-instrumentos-de-derechos-humanos.htm>

Gestión. (21 de setiembre de 2019). El 60% de las víctimas de trata de personas son mujeres entre 18 y 29 años, según el INEI. Recuperado de <https://gestion.pe/peru/el-60-de-las-victimas-de-trata-de-personas-son-mujeres-entre-18-y-29-anos-segun-el-inei-noticia/>

Gestión. (5 de marzo de 2018). Apoyo del gobierno de PPK a migrantes venezolanos. PPK a venezolanos: “Vengan al Perú y les pagaremos los sueldos de ley”. Recuperado de <https://gestion.pe/peru/politica/ppk-venezolanos-vengan-peru-les-pagaremos-sueldos-ley-228593-noticia/>

Gestión. (5 de noviembre de 2018). OIT advierte sobre riesgo de xenofobia contra venezolanos en América Latina. Recuperado de <https://gestion.pe/mundo/oit-advierte-riesgo-xenofobia-venezolanos-america-latina-246283-noticia/>

Global Commission on International Migration (GCIM). (2005). Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Recuperado de https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/ma-insite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete.pdf

Guadalupe, C., León, J., Rodríguez, J., Vargas, S. (2017). Estado de la educación en el Perú. Análisis y perspectivas de la educación básica.

Recuperado de
<http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Estado%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>

Hobden, S., Wyn, R. (2001) "Marxist theories of International Relations". En Baylis, J, Smith, S. (2001). The Globalization of World Politics An introduction to international relations (Second Edition), New York: Oxford University Press.

Hollifield, J. (2000). The Politics of International Migration How can we "Bring the state back in".

Huang, C. (2017). Global business and refugee crises. A framework for sustainable engagement. Recuperado de https://www.tent.org/wp-content/uploads/2017/09/TENT_GlobalBusiness_9.21.2017.pdf

Human Right Watch. (HRW). (2019). La emergencia humanitaria en Venezuela. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/report/2019/04/04/la-emergencia-humanitaria-en-venezuela/se-requiere-una-respuesta-gran-escala-de-la>

Idealista. (12 febrero 2019). Imagen de día: El PIB de Venezuela pasa de crecer un 18% a hundirse un 18% en 14 años. Recuperado de <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/internacional/2019/02/12/771531-imagen-de-dia-el-pib-de-venezuela-pasa-de-crecer-un-18-a-hundirse-un-18-en-14>

IG España. (2019). Lo que necesita saber sobre la inflación en Venezuela. Recuperado de <https://www.ig.com/es/estrategias-de-trading/lo-que-necesita-saber-sobre-inflacion-venezuela-190128>)

ILO. (2003). Un nuevo Convenio para millones de migrantes. Recuperado de https://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/WCMS_081397/lang--es/index.htm

ILO. (s/f). NORMLEX. Information System on International Labour Standards. Ratificaciones por convenio. Recuperado de [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12001:::~:::](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12001:::)

Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Idehpucp) et al. (2018). "Derechos humanos de personas migrantes y refugiadas venezolanas en el Perú". En: Documento preparatorio para audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante 169º período de sesiones. Recuperado de <http://cdn01.pucp.edu.pe/idehpucp/wp-content/uploads/2018/10/05200940/informe-para-cidh-venezuela-capitulo-peru-final.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones), Organización Internacional para las Migraciones (OIM) & Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) (2018). Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990 – 2017. Recuperado de <https://peru.iom.int/sites/default/files/Documentos/EST19902017.pdf>

INEI. (2017). Denuncias de Trata de Personas, Presuntas víctimas y presuntos(as) imputados(as), 2010-2016. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_trata_de_personas.pdf

INEI (2017). Denuncias de Trata de Personas. Recuperado de <https://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/denuncias-de-trata-de-personas-9690/1/>.

INEI, Migraciones & OIM (2016). Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990 – 2015. Recuperado de

https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digital es/Est/Lib1423/libro.pdf

INEI (2018a). Perú: sistema de monitoreo y seguimiento de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <http://ods.inei.gov.pe/ods/objetivos-de-desarrollo-sostenible/educacion-de-calidad>

INEI (2018b). Resultados Definitivos de los Censos Nacionales 2017. Región Lima. Recuperado de https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digital es/Est/Lib1550/

INEI (2018c). Condiciones de vida de la población venezolana que reside en el Perú. Resultados de la “Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país” (ENPOVE). Recuperado de https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digital es/Est/Lib1666/libro.pdf

INEI (7 de setiembre de 2018). INEI difunde Base de Datos de los Censos Nacionales 2017 y el Perfil Sociodemográfico del Perú. Recuperado de <https://www1.inei.gov.pe/prensa/noticias/inei-difunde-base-de-datos-de-los-censos-nacionales-2017-y-el-perfil-sociodemografico-del-peru-10935/>

Infobae (17 de octubre de 2019). A pesar de las casi 7 mil ejecuciones extrajudiciales, la ONU eligió a Venezuela como integrante del Consejo de los Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/10/17/a-pesar-las-casi-7-mil-ejecuciones-extrajudiciales-la-onu-eligio-a-venezuela-como-integrante-del-consejo-de-los-derechos-humanos/>

Infobae (26 de enero de 2019). Manual para distraídos: así de legítima y democrática fue la reelección de Nicolás Maduro. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/01/26/manual->

[para-distraidos-asi-de-legitima-y-democratica-fue-la-reeleccion-de-nicolas-maduro/](#)

Infobae. (9 de septiembre de 2019). A pesar de la exigencia de visa, los venezolanos siguen huyendo de la emergencia humanitaria. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/09/09/a-pesar-de-la-exigencia-de-visa-los-venezolanos-siguen-huyendo-de-la-emergencia-humanitaria/>

Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IOP). (2019). Boletín N° 157. Creencias y Actitudes hacia los Inmigrantes Venezolanos en el Perú. Recuperado de http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/134548/IOP_1118_01_R1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). (2019). 23 países adoptaron el nuevo Convenio de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://www.iesalc.unesco.org/2019/07/13/23-paises-adoptaron-el-nuevo-convenio-de-reconocimiento-de-estudios-titulos-y-diplomas-de-educacion-superior-en-america-latina-y-el-caribe/>

Instituto Nacional Penitenciario (INPE). (2018). Informe estadístico penitenciario 2018. Recuperado de <https://www.inpe.gob.pe/normatividad/estad%C3%ADstica/1697-informe-diciembre-2018/file.html>

Inter-Parliamentary Union (IPU), the International Labour Office (ILO) and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (2015). Migration, human rights and governance. Handbook for Parliamentarians N° 24. Recuperado de

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_EN.pdf

Karagiannis, Y. & Radaelli, C. (2007). Policy-Making. Recuperado de <http://socialsciences.exeter.ac.uk/politics/research/readingroom/radaelliPolicyMaking.doc>

Knoepfel, P. Larrue, C., Varone, F., Hill, M. (2007). Public Policy Analysis. Bristol: Policy Press. Recuperado de https://books.google.com.pe/books?id=95vJvGMhbYAC&pg=PA32&lpg=PA32&dq=jones+1970+definition+public+policy&source=bl&ots=ODXmw4AQS3&sig=ACfU3U3sd1r_30tW6CBTAbjGXaqPZ5hhMw&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwj6yZTXwavkAhVpuVkkHSIrBv8Q6AEwBnoECAkQAQ#v=onepage&q=jones%201970%20definition%20public%20policy&f=false

Koechlin, J. (2019). Migración venezolana al Perú. *Revista Peruana de Derecho Constitucional* N° 11, 189 – 210. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2019/07/PDF-REVISTA-11.pdf>

Koechlin, J & Eguren, J. (2018). El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración. OBIMID, 4. Recuperado de: <https://www.uarm.edu.pe/FondoEditorial/etica-desarrollo/el-exodo-venezolano-entre-exilio-emigracion#.XMHb3uhKjIU>

Lahera, E. (2004). “Política y políticas públicas”. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

La República (LR). (24 de junio de 2019). Salud confirma 17 casos de malaria en Tumbes, seis de ellos son venezolanos. Recuperado de <https://larepublica.pe/sociedad/2019/06/24/salud-confirma-17-casos-de-malaria-en-tumbes-seis-de-ellos-son-venezolanos/>

Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE). Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 20 de diciembre de 2007.

Maldonado, C & Martinez, J. (2018). Protección social y migración Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44021/1/S1800613_es.pdf

Mármora, L. (2002). "Las Políticas de Migraciones Internacionales", Buenos Aires, Editorial Paidós.

Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/i348331>

Massey D, García-España F. (1987). "The Social Process of International Migration". *Science* Vol. 237, Issue 4816, pp. 733-738. Recuperado de <https://science.sciencemag.org/content/237/4816/733>

Méndez & López (2011). Política pública de la migración en el Departamento del Valle del Cauca ¿Cómo se está tratando el tema de la migración internacional, en el Departamento del Valle del Cauca hasta el 2009? Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4947772.pdf>

Meny, Y. & Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Mendoza, W & Miranda, J. (2019). La inmigración venezolana en el Perú: desafíos y oportunidades desde la perspectiva de la salud. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*. 36(3), 497-503. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.17843/rpmesp.2019.363.4729>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS). (2019). Informe sobre los avances del primer año de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Recuperado de

<https://observatorioderechoshumanos.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/09/Informe-de-avances-primer-an%CC%83o-de-implementacio%CC%81n-del-PNDH-2018-2021-18092019-1.pdf>

MRE. (2019). Carpeta de perfeccionamiento del Acuerdo de Sede entre la República del Perú y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). Recuperado de http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0452320190704.pdf

MRE. (2019). Ley del Retorno. Normativa y Documentos. Recuperado de http://leydelretorno.rree.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=118

MRE. (2017). Informe anual del Servicio Diplomático de la República 2017. Recuperado de <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/21-instrumentos-de-gestion/2110-informe-anual-del-servicio-diplomatico/12582-informe-sdr-2017/file>

Moreno, E. (2019). Shock Cultural: Una Mirada a la Sociedad Peruana a Través de la Inmigración Venezolana. Recuperado de <https://camp.ucss.edu.pe/blog/shock-cultural-una-mirada-la-sociedad-peruana-traves-la-inmigracion-venezolana/>

Observatorio Suramericano sobre Migraciones. (OSUMI). (s/f). Sistemas de información migratoria. Recuperado de http://csm-osumi.org/sites/default/files/informacion%20nacional/osumi_sistinfo_peru.pdf

OVV. (2019). Los migrantes venezolanos violentos son pocos, pero producen gran impacto. Recuperado de <https://observatoriodeviolencia.org.ve/los-migrantes-venezolanos-violentos-son-pocos-pero-producen-gran-impacto/>

- Observatorio Venezolano de Violencia (OVV). (2018). OVV-LACSO: Informe Anual de Violencia 2018. Recuperado de <https://observatoriodeviolencia.org.ve/ovv-lacso-informe-anual-de-violencia-2018/>
- Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OHCHR, 2019). Base de datos de los órganos de tratado. Recuperado de https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=136&Lang=SP
- ONU Habitat (2010). El derecho a una vivienda adecuada. Folleto informativo No 21/Rev.1. ONU: Ginebra. Recuperado de https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- Portal de Datos Mundiales sobre la Migración de la OIM (GMDAC). (2019). El proceso de desarrollo del Pacto Mundial para la Migración. Recuperado de <https://migrationdataportal.org/es/themes/der-entstehungsprozess-des-globalen-paktes-fuer-migrationOIM> (s/f). Migration policies and governance. Recuperado de <https://migrationdataportal.org/themes/migration-policies-and-governance>
- OIM (2015). Informe técnico sobre informe técnico “situación de los migrantes extranjeros en el Perú y su acceso a servicios sociales, servicios de salud y de educación”. Recuperado de https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/1485/PER-OIM_004.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- OIM. (2006). Derecho Internacional sobre Migración. Glosario sobre Migración. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf

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

<https://peru.iom.int/sites/default/files/Documentos/IMPACTOINM2019OIM.pdf>

OIM & UNICEF. (2019). Matriz de Seguimiento de Desplazamiento (DTM). Monitoreo de Flujo de Población Venezolana en el Perú. Ronda 5. Lima: OIM y UNICEF. Recuperado de https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/DTM_MIGRACIONVENEZUELA_R5_2019.pdf?file=1&type=node&id=5636

OIM & UNICEF (2019). Perú: Flujo de migración venezolana. Ronda 6. Lima: OIM y UNICEF. Recuperado de <https://migration.iom.int/reports/per%C3%BA-%E2%80%94flujo-de-migraci%C3%B3n%C2%A0venezolana-ronda-6%C2%A0setiembre-2019>

OIM (2019). La OIM en el Perú. Recuperado de <https://www.iom.int/es/countries/peru-0>

OIM (2019). La Constitución de la OIM y otros textos fundamentales de sus órganos rectores. Recuperado de <https://www.iom.int/es/la-constitucion-de-la-oim-y-otros-textos-fundamentales-de-sus-organos-rectores>

OIM. (2019). Glossary on Migration. Recuperado de https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf

OIM. (2018). La migración en la Agenda 2030: Guía para profesionales. Recuperado de <https://publications.iom.int/books/la-migracion-en-la-agenda-2030-guia-para-profesionales?language=es>

- OIM. (2018). Informe de la Matriz de Seguimiento del Desplazamiento (DTM) de la OIM de Perú, Ronda 3. Lima: OIM. Recuperado de <https://reliefweb.int/report/peru/dtm-ronda-3-monitoreo-de-flujo-de-migraci-n-venezolana-en-el-matriz-de-seguimiento-del>
- OIM. (2018). Plan regional de respuesta para refugiados y migrantes para las Personas Refugiadas y Migrantes de Venezuela. Enero - Diciembre 2019. Recuperado de <https://www.refworld.org.es/pdfid/5cbe52304.pdf>
- OIM. (2018). Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD). Recuperado de <https://www.iom.int/es/foro-mundial-sobre-migracion-y-desarrollo-fmmd>
- OIM & Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH). (2017). Derechos humanos de personas migrantes. Manual Regional. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33203.pdf>
- ONU. (s/f). ¿Cuál es la diferencia entre la firma, ratificación y adhesión de un tratado de las Naciones Unidas? Recuperado de <http://ask.un.org/es/faq/65354>
- OIM. (2015). Migration Governance Framework (2015) C/106/40. Recuperado de <https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/106/C-106-40-Migration-Governance-Framework.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2016). La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la Región. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_502766.pdf

- OIT (2016). Acuerdos bilaterales. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/instructionalmaterial/wcms_442675.xlsx
- OIT. (2003). Un nuevo Convenio para millones de migrantes. Recuperado de https://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/WCMS_081397/lang--es/index.htm
- Ortegón, E. (2015). Políticas públicas: Métodos conceptuales y métodos de evaluación. Huancayo: Universidad Continental. Recuperado de https://play.google.com/books/reader?id=1F_XCgAAQBAJ&hl=es&pg=GBS.PT2
- Pallavicini, Chamizo & Vargas (2013). Manual de formulación de políticas públicas. Recuperado de <http://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/76775/MANUA%20POLITICAS%20PUBLICAS%20JUNIO%202013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Panorámica. (12 de diciembre de 2018). Perú y Chile, dos visiones ante el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Recuperado de <https://www.panoramical.eu/america-latina-y-caribe/peru-y-chile-dos-visiones-ante-el-pacto-mundial-para-la-migracion-segura-ordenada-y-regular/>
- Peters, G. (2015). Advanced Introduction to Public Policy. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. Recuperado de <https://play.google.com/books/reader?id=jcHiBwAAQBAJ&pg=GBS.PT4>
- Piore, M.J. (1983): "Labor Market Segmentation: To What Paradigm Does It Belong?". American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 73, No. 2, pp. 249-253.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018). Documento de referencia. Tema 1: De la vulnerabilidad a la

resiliencia: reconocer a los migrantes como agentes del desarrollo.
Mesa redonda 1.2: Participación de los migrantes en los servicios públicos: del acceso básico a la coproducción.

Ramírez, J. (2016). Hacia el Sur. La construcción de la Ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional. Quito: Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG). Recuperado de <https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/3>

Ramírez, J., Linares, Y. & Useche, E. (2019). Geopolíticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador. En Cécile Blouin Después de la Llegada. Realidades de la migración venezolana. Lima, Perú: Themis-PUCP. Recuperado de <https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/22.pdf>

Resolución de Superintendencia N° 101-2019-MIGRACIONES. Aprobar el Plan de Desarrollo de las Personas – PDP para el año 2019, de la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES. Recuperado de <https://www.migraciones.gob.pe/Normativa%20Interna/Resoluciones%20de%20Superintendencia/RS101-2019.pdf>

Resolución de Superintendencia (R.S.) N° 134-2017-MIGRACIONES. Aprueba Plan Estratégico Institucional 2017-2019 actualizado. Recuperado de <https://www.migraciones.gob.pe/Normativa%20Interna/Resoluciones%20de%20Superintendencia/RS134-2.pdf>

Revista Líderes. (10 de setiembre de 2019). Miguel Arce: 'La colaboración y la coordinación son la base de la BIM'. Recuperado de <https://www.revistalideres.ec/lideres/miguel-arce-billetera-movil-peru.html>

- Robinson, P. & Valdez, M. (2006). El Acuerdo Nacional y la Agenda Legislativa. Recuperado de http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/06/AN_AgendaLegislativa.pdf
- Rojas, H. (2018). El tratamiento a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado venezolanos en los objetivos de la política exterior peruana (tesis de maestría). Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar”, Lima, Perú.
- Roth, A. (2009). Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá, Ediciones Aurora. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1SvICFvhgrNIjYEucEB3hNROWjCkYdPoN/view>
- Russia Today (RT). (3 de octubre de 2019). 'Maduro, recoge tu basura, fuera venecos': ¿qué hay detrás de la xenofobia contra venezolanos en Perú?. Recuperado de <https://actualidad.rt.com/actualidad/329109-motivos-xenofobia-venezolanos-peru>
- RT. (16 de octubre de 2019). A un mes de la nueva mesa de diálogo en Venezuela: ¿hay avances entre el Gobierno y la oposición? Recuperado de <https://actualidad.rt.com/actualidad/330515-mes-nueva-mesa-dialogo-venezuela-avances>
- Salgado, J. (2003). Discriminación, racismo y xenofobia. Revista Aportes Andinos N° 7. Globalización, migración y derechos humanos. Octubre 2003. Recuperado de https://flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/6549.Discriminacion_racismo_y_xenofobia_Judith_Salgado.pdf
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (SBS). (2019). Política Nacional. Recuperado de <http://www.sbs.gob.pe/inclusion-financiera/Politica-Nacional>

- Silva, A. (2019). Diagnóstico rápido: Situación de los migrantes venezolanos con VIH en el Perú. Lima: ONUSIDA. Recuperado de <http://onusidalac.org/1/images/2018/diagnostico-rapido-migrantes-con-vih-peru.pdf>
- Subirats, I. (1992). Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas. Recuperado de <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politic-icas-Publicas/QL-J7mu21IL.pdf.pdf>
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu). (2018). Lista de Universidades. Recuperado de <https://www.sunedu.gob.pe/lista-universidades/#>
- Sunedu. (2017). Informe bienal sobre la realidad universitaria peruana. Recuperado de <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/MINEDU/5716>
- Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones). (2019). Los desafíos de la integración migratoria: el caso de los venezolanos en Perú [Diapositivas de PowerPoint]. Recuperado de
- Migraciones. (2018). Memoria Institucional 2018. Recuperado de https://www.migraciones.gob.pe/comunicaciones/publicaciones/memoria_anual_2018.pdf
- Migraciones. (s.f.). ¿Quiénes somos? Estructura. Recuperado de <https://www.migraciones.gob.pe/index.php/quienes-somos/estructura/>
- Tesanos, J. (2007). Nuevas tendencias migratorias y sus efectos sociales y culturales en los países de recepción. Doce tesis sobre inmigración y exclusión social. Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), Número 117, Enero-Marzo 2007, pp. 11-34(24). Recuperado de

<https://www.ingentaconnect.com/content/cis/reis/2007/00000117/000001/art00001#>

The Economist Intelligence Unit (EIU). (2018). Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy. Recuperado de http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy_Index_2018.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy2018

EIU (10 de mayo de 2019). Venezuela. Political forces at a glance. Recuperado de <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=278039211&Country=Venezuela&topic=Summary&subtopic=Political+forces+at+a+glance>

EIU (2016). Measuring well-governed migration: The 2016 Migration Governance Index. The Economist Intelligence Unit, London. Recuperado de https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_governance_index_2016.pdf

The New York Times. (24 de julio de 2019). Médicos venezolanos en Colombia: ustedes pueden ayudar. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2019/07/24/migracion-venezolanos-colombia/>

Transparencia Venezuela. (2019). 87% de los venezolanos considera que la corrupción continúa en alza. Recuperado de <https://transparencia.org.ve/87-de-los-venezolanos-considera-que-la-corrupcion-continua-en-alza/>

Ubillus, J. (2009). La Directiva de Retorno: Análisis de la reciente Política contra la Migración Irregular en la Unión Europea (tesis de maestría). Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar”, Lima, Perú.

UNESCO. (2019). Migración, desplazamiento y educación: construyendo puentes, no muros. Informe de seguimiento de la educación en el

mundo. Recuperado de
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367436/PDF/367436spa.pdf.multi>

Universidad Pontificia de Comillas & Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID). (2017). Estudio: migración y desarrollo en Iberoamérica. Recuperado de https://segib.org/wp-content/uploads/GLOBAL-OBIMID-IOM-REPORT-2017_FV.pdf

Vallejo, C. (2015). Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria. Un modelo de coordinación interinstitucional en materia de migraciones en el Perú. Primera Edición. Lima. Recuperado de http://www.rree.gob.pe/noticias/Documents/Libro_MTIGM.pdf

Van der Laet. (2017). La Migración como Determinante Social de la Salud. En La migración internacional como determinante social de la salud en Chile: evidencia y propuestas para políticas públicas Recuperado de https://www.udd.cl/dircom/pdfs/Libro_La_migracion_internacional.pdf

Voz de América. (14 de octubre de 2019). OVCS: Más de 700 protestas en Venezuela en septiembre con demandas políticas y sociales. Recuperado de <https://www.voanoticias.com/a/ovcs-mas-de-700-protestas-en-venezuela-en-septiembre-con-demandas-politicas-y-sociales/5122893.html>

Zurbriggen, C. (2010). El desafío de la innovar en la gestión pública. En: Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR. Recuperado de <http://web.flacso.edu.uy/assets/politicas-migratorias.pdf>

ANEXOS

Anexo 1. Cuestionario de los IGM

DIMENSIÓN 1: CAPACIDAD INSTITUCIONAL		
Indicador 1: Marco institucional		
Sub-indicadores	Preguntas	Alternativas
Estructura institucional	¿Existe al menos una entidad gubernamental dedicada a diseñar una política general de migración?	Sí
		No
		Algo así
	¿Existe una agencia gubernamental dedicada a emitir informes periódicos (por ejemplo, trimestralmente o anualmente) sobre la inmigración y la emigración?	Sí
		No
		Algo así
Estructura operativa para la inmigración	¿Existe una entidad o agencia estatal responsable de la política de inmigración? (p.e. una agencia fronteriza)?	Sí No Algo así
Estructura operativa para la emigración	¿Existe una entidad o agencia estatal responsable de la política de emigración?	Sí No Algo así
Estructura operativa para movimientos migratorios a gran escala	¿Existen estructuras operativas para brindar una respuesta efectiva a situaciones de flujos migratorios masivos?	Sí
		No
		Sí, pero son insuficientes
	¿Existe una planificación urbana en preparación para los movimientos migratorios causados por desastres climáticos?	Sí
		No Algo así
Indicador 2: Estrategia migratoria		
Estrategia nacional migratoria	¿Existe una estrategia nacional migratoria definida en un documento programático o manifiesto?	Sí
		No
		Algo así
Alineación estratégica	¿Está esta estrategia alineada con las estrategias nacionales de desarrollo económico?	Sí
		No
		Algo así
Compromiso de la diáspora	¿Tiene el país una estrategia nacional para comprometer con la población de su diáspora?	Sí
		No
		Algo así

DIMENSIÓN 1: CAPACIDAD INSTITUCIONAL		
Indicador 3: Marco legal		
Sub-indicadores	Preguntas	Alternativas
Políticas de inmigración establecidas	¿Existe una ley nacional de migración que regule la inmigración?	Sí
		No
		Algo así
Sofisticación de las políticas establecidas	¿Existen disposiciones generales que regulen a los migrantes según el motivo de la migración o las características de los migrantes (como edad y género)?	Sí
		No
Políticas de emigración establecidas	¿Existen políticas específicas sobre la emigración?	Sí
		No
	¿Existen instituciones para asistir a los nacionales que residen en el extranjero (embajadas o consulados)?	+ 100 países
		50 - 100 países
-50 países		
Indicador 4: Transparencia y coherencia institucional		
Transparencia	¿El país posee un conjunto claro y transparente de reglas y regulaciones sobre la migración (por ejemplo, disponible, fácil de consultar, fácil de entender)?	Sí
		No
		Algo así
Coherencia	¿El país realiza esfuerzos para mejorar la coherencia de las políticas (por ejemplo, a través de las entidades de coordinación interministerial)?	Sí
		No
		Algo así
Indicador 5: Recopilación de datos y disponibilidad de información		
Datos sobre migración	¿El gobierno recopila y publica datos de manera regular sobre las muertes de migrantes? De lo contrario, especifique si otro sector recopila ello.	Sí
		No
		Algo así
Muertes de los migrantes	¿El país recopila y publica datos regularmente (por ejemplo, trimestralmente o anualmente) sobre las muertes de migrantes entrantes?	Sí
		No
		Algo así

DIMENSIÓN 2: DERECHOS DE LOS MIGRANTES		
Indicador 6: Acceso a servicios sociales básicos y seguridad social		
Sub-indicadores	Preguntas	Alternativas
Acceso a la salud	¿Todos los migrantes tienen el mismo estatus que los ciudadanos para acceder a los servicios de salud financiados por el gobierno?	Sí
		Sí, dependiendo de su estatus
		Sí, pero a ciertos servicios
		No
Acceso a la educación	¿Todos los migrantes tienen el mismo estatus que los ciudadanos para acceder a la educación pública?	Sí, a todos
		Sí, a dos niveles de educación
		Sí a un nivel de educación
		Sin acceso a ningún nivel
Acceso a la seguridad social	¿Qué calidades migratorias tienen igual acceso a la seguridad social?	Todos
		Residentes a largo plazo y residentes con permisos de reunión familiar
		Ciertas categorías de residentes con permisos de trabajo temporales
		Solo residente a largo plazo
		Ninguno
	¿Se garantiza el acceso de los trabajadores migrantes a los beneficios acumulados de seguridad social de otros países?	Sí
	No	
	Algo así	
Indicador 7: Derechos de la familia		
Reunificación familiar	La reunificación familiar es posible para (considere el estado del migrante que ya se encuentra en el país)	A todos los tipos de migrantes
		A ciertos tipos de migrantes
		No está regulado por tipo de migrante
Indicador 8: Derecho al trabajo		
Acceso inmediato al mercado laboral	¿Qué categorías de residentes extranjeros tienen igual acceso al empleo que los nacionales?	Todos
		Residentes permanentes y residentes con permisos de reunión familiar
		Solo residentes permanentes
		Ninguno
DIMENSIÓN 2: DERECHOS DE LOS MIGRANTES		
Indicador 8: Derecho al trabajo		

Sub-indicadores	Preguntas	Alternativas
Acceso al trabajo en el sector privado	¿Los extranjeros residentes pueden aceptar cualquier trabajo en el sector privado en las mismas condiciones que los nacionales?	Sí, no hay restricciones adicionales a las mencionadas
		No, otras condiciones limitantes se aplican a residentes extranjeros (p.e. exámenes de idiomas)
		No, algunos sectores y actividades son solo para nacionales
Acceso al trabajo en el sector público	¿Pueden los residentes extranjeros aceptar cualquier empleo en el sector público en las mismas condiciones que los nacionales (no excluye a los funcionarios públicos y al personal permanente pero sí puestos donde se ejerce la autoridad pública)?	Sí, la única restricción se refiere al ejercicio de la autoridad pública y la protección de los intereses nacionales
		No, hay otras restricciones
		No, solo los nacionales
Acceso inmediato al autoempleo	¿Qué categorías de residentes extranjeros tienen las mismas condiciones de acceso que los nacionales al autoempleo?	Todos
		Solo residentes permanentes y residentes con permisos de reunificación familiar o ciertas categorías de residentes con permisos temporales
		Solo residentes permanentes
		Ninguno
Acceso al autoempleo	¿Los extranjeros residentes pueden tener una actividad autoempleo en las mismas condiciones que los nacionales?	Sí, no hay restricciones adicionales a las mencionadas
		No, otras condiciones limitan a los residentes extranjeros
		No, algunas actividades son solo para nacionales
DIMENSIÓN 2: DERECHOS DE LOS MIGRANTES		
Indicador 9: Residencia a permanente y acceso a la nacionalidad		
Sub-indicadores	Preguntas	Alternativas
		Sí

Acceso a residencia permanente	¿Los residentes temporales pueden aplicar a un permiso de residencia indefinido?	No
		Algo así
Acceso a la nacionalidad	¿Los migrantes pueden nacionalizarse?	Sí
		No
DIMENSIÓN 3: MIGRACIÓN SEGURA Y ORDENADA		
Indicador 10: Control fronterizo		
Monitoreo fronterizo	¿El país tiene un sistema para monitorear sobreestadías de visas?	Sí
		No
		Parcialmente
Seguridad fronteriza	¿Hay una entidad responsable del control integrado de fronteras?	Sí
		No
		Algo así
Capacitación del personal de control fronterizo	¿El personal fronterizo se capacita específica y regularmente?	Sí
		No
		Parcialmente
Indicador 11: Admisión y criterios de elegibilidad		
Claridad de la política de visas	¿El gobierno tiene una página web con opciones claras de visa?	Sí
		No
		Parcialmente
Eficiencia del proceso de visas	¿Existe un sistema formal para aplicar a tipos específicos de visa antes de llegar al país?	Sí, todo el proceso es online
		Sí, un sistema mixto
		Sí, un proceso basado en papel
		Algo así
		Solo a la llegada
DIMENSIÓN 3: MIGRACIÓN SEGURA Y ORDENADA		
Indicador 12: Políticas de reintegración		
Sub-indicadores	Preguntas	Alternativas
Políticas de reintegración para ciudadanos que emigraron	¿Existe un programa del gobierno o política enfocada en atraer ciudadanos que emigraron del país de origen?	Sí
		No
		Algo así

Indicador 13: Medidas para combatir el tráfico y la trata de personas		
Estrategia nacional para combatir el tráfico de personas	¿Tiene el país una agencia o estrategia para combatir la trata de personas?	Sí
		No
	¿El país publica regularmente (por ejemplo, trimestralmente o anualmente) información sobre sus actividades de lucha contra la trata?	Sí
		No
		Algo así
	¿Cómo está el país en el "Informe anual sobre la trata de personas" del Departamento de Estado de los Estados Unidos?	1
		2
		3
	DIMENSIÓN 4: GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN LABORAL	
Indicador 14: Gestión de la migración laboral		
Monitoreo de la demanda y la oferta laboral	¿Existe una evaluación nacional para monitorear la demanda del mercado laboral para los inmigrantes (por ejemplo, listas de ocupación por escasez)?	Sí
		No
		Algo así
	¿Existe una evaluación nacional para monitorear los efectos de los emigrantes en el mercado laboral interno?	Sí
		No
		Algo así

DIMENSIÓN 4: GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN LABORAL		
Indicador 15: Esquemas de reconocimiento de habilidades y calificación		
Sub-indicadores	Preguntas	Alternativas
Reconocimiento de las calificaciones	¿El país tiene en cuenta las habilidades y capacidades de los migrantes laborales al decidir si los admite o no?	Sí
		No
		Parcialmente
	¿Tiene el país criterios formalizados (acreditación) para reconocer las calificaciones extranjeras (títulos, habilidades y competencias)?	Para la mayoría
		Para algunas
		No
		Otro
	¿Participa el país en esquemas internacionales con marcos de calificación vocacional comunes?	Sí
		No
Parcialmente		
Indicador 16: Regulación de los estudiantes extranjeros		
Acceso a la educación	¿El país permite el acceso a la educación a los estudiantes extranjeros?	Sí
		No
		Parcialmente
Oportunidades de estudio y trabajo	¿Existen prerrogativas que permiten a los estudiantes extranjeros trabajar durante sus estudios?	Sí
		No
		Parcialmente
Igualdad de oportunidades en educación	¿El país permite el acceso equitativo a la educación para estudiantes extranjeros?	Sí
		No
		Parcialmente
	¿Aplica el país cuotas para el número de estudiantes extranjeros que puede aceptar, en función de la capacidad del mercado laboral para absorberlos?	Sí
		No
Acceso al trabajo	¿El país tiene un esquema que permite a los estudiantes internacionales trabajar en el país después de graduarse?	Hay cuotas
		Sí
		No
		Parcialmente

DIMENSIÓN 4: GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN LABORAL		
Indicador 17: Acuerdos laborales bilaterales		
Sub-indicadores	Preguntas	Alternativas
Existencia de acuerdos laborales bilaterales	¿El país tiene algún acuerdo laboral bilateral?	Sí
		No
Condiciones de trabajo decentes para los migrantes	¿El país receptor ha desarrollado medidas que promueven el reclutamiento ético de migrantes?	Sí
		No
		Parcialmente
Indicador 18: Remesas de migrantes		
Esquemas de remesas	¿El gobierno participa activamente en la promoción de la creación de esquemas formales de envío de remesas?	Sí
		No
		Parcialmente
Costos de transferencia de remesas	¿Cuál es el costo promedio de transferir remesas hacia o desde el país?	Menos de 3%
		Entre 3% y 7%
		Más de 7%
DIMENSIÓN 5: COOPERACIÓN Y ALIANZAS INTERNACIONALES Y REGIONALES		
Indicador 19: Firma y ratificación de convenios internacionales		
Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	¿El país es signatario de esta convención?	Sí
		No
	¿El país ha ratificado esta convención?	Sí
		No
La Convención para la Reducción de la Apatridia	¿El país ha ratificado esta convención?	Sí
		No
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	¿El país es signatario de esta convención?	Sí
		No
	¿El país ha ratificado esta convención?	Sí
		No

DIMENSIÓN 5: COOPERACIÓN Y ALIANZAS INTERNACIONALES Y REGIONALES

Indicador 19: Firma y ratificación de convenios internacionales

Sub-indicadores	Preguntas	Alternativas
Convención sobre los Derechos del Niño (CRC)	¿El país es signatario de la CRC? Si es así, ¿desde cuándo?	Sí
		No
	¿El país ha ratificado la CRC? Si es así, ¿cuándo?	Sí
		No
Convenio sobre los trabajadores migrantes de la OIT (revisado), 1949 (N° 97)	¿El país ha ratificado este convenio? Si es así, ¿cuándo?	Sí
		No
Convenio sobre los trabajadores migrantes de la OIT (disposiciones complementarias), 1975 (N° 143)	¿El país ha ratificado este convenio? Si es así, ¿cuándo?	Sí
		No
Indicador 20: Cooperación regional		
Procesos de consulta regional	¿El país es parte de algún proceso de consulta regional?	Sí
		No
	¿Existen casos reportados de movilidad intrarregional regular que hayan surgido como resultado de estos procesos?	Sí
		No
Algo así		
Indicador 21: Acuerdos bilaterales		
Acuerdos bilaterales	¿El país tiene algún acuerdo bilateral con países emisores o receptores de migrantes?	Sí
		No
Memorandos de Entendimiento (MOU)	¿El país tiene MOU con países emisores o receptores de migrantes?	Sí
		No
Consultas bilaterales sobre migración	¿El país participa en negociaciones bilaterales o consultas con países emisores o receptores de migrantes?	Sí
		No

DIMENSIÓN 5: COOPERACIÓN Y ALIANZAS INTERNACIONALES Y REGIONALES

Indicador 22: Cooperación global

Sub-indicadores	Preguntas	Alternativas
Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (GFMD)	¿El país es un participante del GFMD?	Sí
		No
		Observador
Grado de participación y compromiso en la OIM o en Acnur	¿El país está representado en OIM y Acnur?	Sí
		No
		Observador
Indicador 23: Otras alianzas		
Alianzas con organizaciones de la sociedad civil	¿El país involucra formalmente a las organizaciones de la sociedad civil en el establecimiento de la agenda y la implementación de temas migratorios?	Sí
		No
		Algo así
Alianzas con el sector privado	¿El país involucra formalmente al sector privado en el establecimiento de la agenda y la implementación de temas migratorios?	Sí
		No
		Algo así
Acuerdos regionales de promoción de la migración laboral	¿El país es parte de acuerdos regionales de promoción de la migración laboral?	Sí
		No
		Algo así

Anexo 2. Vinculación del Perú a los tratados considerados en los IGM

N°	Instrumento internacional	Entrada en vigor	Firma (f), Ratificación (r), y/o Adhesión (a) del Perú
1	Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CTMF) de 1990	01/07/2003	Sí (f. en 22/09/2004 y r. en 14/09/2005)
2	Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961	13/12/1975	Sí (r. en 16/10/2014)
3	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951	22/04/1954	Sí (a. 21/12/1964)
4	Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989	02/09/1990	Sí (f. en 26/01/1990 y r. en 04/09/1990)
5	Convenio de la OIT sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)	22/01/1952	NO
6	Convenio de la OIT sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975, (núm. 143)	09/12/1978	NO

Fuente: MRE-DGT (2019)

Anexo 3. Estado de ratificaciones de tratados de derechos humanos del Perú

- Estado de ratificación para Perú

Instrumento internacional	Fecha de firma	Fecha de la ratificación, Fecha de adhesión (a)
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	29 may. 1985	07 jul. 1988
Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes		14 sep. 2006 (a)
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	11 ago. 1977	28 abr. 1978
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos destinado a abolir la pena de muerte		
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas		26 sep. 2012 (a)
Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer	23 jul. 1981	13 sep. 1982
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	22 jul. 1966	29 sep. 1971
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	11 ago. 1977	28 abr. 1978
Convención Internacional sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	22 sep. 2004	14 sep. 2005
Convención sobre los Derechos del Niño	26 ene. 1990	04 sep. 1990
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados	01 nov. 2000	08 may. 2002
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños,	01 nov. 2000	08 may. 2002

Instrumento internacional	Fecha de firma	Fecha de la ratificación, Fecha de adhesión (a)
prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía		
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	30 mar. 2007	30 ene. 2008

Fuente: OHCHR (2019).

- **Aceptación del procedimiento de comunicaciones individuales para Perú**

Instrumento internacional	Aceptación del procedimiento de comunicaciones individuales	Fecha de aceptación/no aceptación
Procedimiento de quejas individuales de la Convención contra la Tortura	Si	07 jul. 1988
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos	Si	03 oct. 1980
Protocolo facultativo de la Convención Internacional para la protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas	N/A	
Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Si	09 abr. 2001
Procedimiento de quejas individuales de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Si	27 nov. 1984
Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	No	
Procedimiento de quejas individuales de la Convención para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	N/A	
Protocolo facultativo de la Convención de los derechos del Niño	Si	06 ene. 2016

Instrumento internacional	Aceptación del procedimiento de comunicaciones individuales	Fecha de aceptación/no aceptación
Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	Si	30 ene. 2008

Fuente: OHCHR (2019).

- **Aceptación del procedimiento de comunicaciones individuales para Perú**

Instrumento internacional	Aceptación del procedimiento de investigación	Fecha de aceptación/no aceptación
Procedimiento de investigación de la Convención contra la Tortura	Si	07 jul. 1988
Procedimiento de investigación de la Convención Internacional para la protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas	Si	26 sep. 2012
Procedimiento de investigación del Protocolo facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer	Si	09 abr. 2001
Procedimiento de investigación del Protocolo facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	-	
Procedimiento de investigación del Protocolo facultativo de la Convención de los Derechos del Niño	Si	06 ene. 2016
Procedimiento de investigación de la Convención sobre los derechos de las personas con Discapacidad	Si	30 ene. 2008

Fuente: OHCHR (2019).

Anexo 4. Adhesión del Perú a los principales tratados sobre DD.HH.

N°	Instrumento internacional	Firma	Entrada en vigor	Ratificación del Perú
1	Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)	10/12/1948	10/12/1948	
2	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)	16/12/1966	23 /03/1976	28/04/1978
3	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)	16/12/1966	03/01/ 1976	28/03/1978
4	Protocolo Adicional "Protocolo de San Salvador"	1988	1999	04/06/1995

Fuente: Fundación Acción por los Derechos Humanos (s/f)

Anexo 5. Reseña del OIM y Acnur

La OIM, fundada en 1951, señala como misión “estar consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad” (OIM, 2019) OIM constitución. Desde el 2016 forma parte del sistema ONU. A la fecha, cuenta con 173 Estados miembros, y en ella participan, además, numerosas organizaciones internacionales y no gubernamentales (OIM, 2019).
HISTORIA OIM

La Acnur fue establecida en 1950 por la Asamblea General de la ONU, con el mandato de dirigir y coordinar la acción internacional para la protección de los refugiados en el mundo, facilitando soluciones duraderas (repatriación voluntaria, integración en la sociedad de acogida o reasentamiento en un tercer país), así como ayudar a las personas apátridas en todo el mundo.