

**Acceso, promoción
y permanencia de
niños, niñas y
adolescentes
migrantes en el
sistema educativo
colombiano:
avances, retos
y recomendaciones**

*Silvia Ruiz Mancera
Lucía Ramírez Bolívar
Valentina Rozo Ángel*

DOCUMENTOS 55



DOCUMENTOS 55

Silvia Ruiz Mancera

Abogada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard (2017), y socióloga de la Universidad de Texas A&M (2012). Fue investigadora del área internacional de Dejusticia donde se enfocó en los temas de migración y Venezuela. Anteriormente fue *fellow* en el área de Litigio Estratégico y pasante de la línea de Justicia Transicional. Ha trabajado en litigios, investigación e incidencia para el reconocimiento de los derechos y la protección de poblaciones migrantes, refugiadas y apátridas en Colombia, con niños, niñas y adolescentes refugiados y migrantes en Estados Unidos, y en litigios de derechos humanos a nivel regional.

Lucía Ramírez Bolívar

Abogada, especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia (2008), y magíster en Trabajo Social con énfasis en Trabajo Social Internacional y Pobreza e Inequidad de la Universidad de Chicago (2015). Ha trabajado en investigación, docencia, litigio e incidencia en derechos humanos –especialmente en los temas de migración forzada, política de drogas y derechos de las mujeres– con agencias de cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales en Colombia y Estados Unidos. Fue investigadora de la línea de Política de Drogas en Dejusticia y actualmente trabaja en el área Internacional como coordinadora de investigaciones en los temas de migración y Venezuela.

Valentina Rozo Ángel

Magíster en Economía de la Universidad de los Andes, donde también realizó su doble titulación de pregrado en Economía y Administración de Empresas. Ha sido investigadora del Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, además de desempeñarse como profesora asistente y complementaria. Fue investigadora del área de Litigio en Dejusticia. Tiene experiencia en utilizar evidencia empírica en litigios de interés público. En el tema de migración, se enfoca en el acceso de los migrantes a derechos fundamentales, como educación y salud.

**Acceso,
promoción y
permanencia
de niños, niñas
y adolescentes
migrantes en
el sistema
educativo
colombiano**

Avances, retos y
recomendaciones

Silvia Ruiz Mancera

Lucía Ramírez Bolívar

Valentina Rozo Ángel

Ruiz, Silvia.

Acceso, promoción y permanencia de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo colombiano : avances, retos y recomendaciones / Silvia Ruiz Mancera, Lucía Ramírez Bolívar, Valentina Roza Ángel. -- Bogotá : Editorial Dejusticia, 2020.

120 páginas : gráficas ; 24 cm. -- (Documentos ; 55)

ISBN 978-958-5597-10-5

1. Derecho a la educación - Colombia 2. Sistema educativo - Colombia 3. Educación - Colombia 4. Política pública - Educación - Colombia. I. Tít. II. Serie.

379.2 cd 22 ed.

A1656759

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Documentos Dejusticia 55

ACCESO, PROMOCIÓN Y PERMANENCIA
DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES
EN EL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO
Avances, retos y recomendaciones

ISBN: 978-958-5597-11-2 Versión digital

ISBN: 978-958-5597-10-5 Versión impresa

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Calle 35 N° 24-31, Bogotá, D.C.

Teléfono: (57 1) 608 3605

info@dejusticia.org

<https://www.dejusticia.org>



Este texto puede ser descargado gratuitamente en <https://www.dejusticia.org>

Licencia Creative Commons 4.0 Internacional

Atribución - No Comercial - Compartir Igual

Revisión de textos: María José Díaz Granados

Fotografía portada: Sebastián Restrepo Calle

Preprensa: Diego Alberto Valencia

Cubierta: Alejandro Ospina

Bogotá, marzo de 2020

Contenido

LISTADO DE SIGLAS.....	9
AGRADECIMIENTOS	11
INTRODUCCIÓN.....	13
1. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN	19
Marco conceptual	19
<i>Importancia de la educación para niños, niñas y adolescentes</i>	<i>19</i>
<i>Escuelas como entornos protectores</i>	<i>20</i>
<i>Relación entre migración y educación</i>	<i>21</i>
Marco normativo. Estándares internacionales y nacionales sobre la protección y garantía del derecho a la educación.....	24
2. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO	33
3. RESPUESTA DEL GOBIERNO NACIONAL A LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES	39
4. BARRERAS PARA LA GARANTÍA EFECTIVA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES	49
Barreras de acceso al sistema educativo para niños, niñas y adolescentes migrantes	50
1. Exigencia de documentos relacionados con el estatus migratorio y firma de actas de compromiso	51
2. Exigencia de requisitos adicionales a los establecidos en la Circular 016 de 2018	54
3. Negación de acceso a la educación media	55

Barreras para la promoción de niños, niñas y adolescentes migrantes	57
1. Continuidad y validación de los estudios adelantados en Venezuela.....	57
2. Certificación de los estudios adelantados en Colombia	60
3. Presentación de las Pruebas Saber 11	61
4. Acceso a programas de formación técnica y cumplimiento de los requisitos de graduación	62
Factores que afectan la permanencia de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo colombiano.....	64
<i>Retos para el proceso de aprendizaje e inclusión de niños, niñas y adolescentes migrantes en las nuevas prácticas pedagógicas</i>	64
<i>Retos para la inclusión social de niños, niñas y adolescentes migrantes en entornos educativos</i>	66
<i>Factores que impactan la calidad de los procesos educativos para los niños, niñas y adolescentes migrantes.....</i>	70
5. CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES.....	77
REFERENCIAS.....	85
ANEXO I RUTAS DE REGULARIZACIÓN EN COLOMBIA PARA PERSONAS PROVENIENTES DE VENEZUELA	95
ANEXO II FLUJOGRAMA DE RUTAS DE REGULARIZACIÓN PARA PERSONAS PROVENIENTES DE VENEZUELA.....	101
ANEXO III CONSIDERACIONES ESPECIALES SOBRE LA SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN MIGRANTE PROVENIENTE DE VENEZUELA Y SUS EFECTOS EN LA EDUCACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES	103
ANEXO IV LECCIONES INTERNACIONALES	109

LISTADO DE SIGLAS

- Acnur: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- Comité DESC: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Conpes: Consejo Nacional de Política Económica y Social
- NRC: Consejo Noruego para Refugiados
- CAB: Convenio Andrés Bello
- CDNN: Convención sobre los Derechos del Niño y de la Niña
- DACA: Deferred Action for Childhood Arrivals
- DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- DNP: Departamento Nacional de Planeación
- ETC: entidades territoriales certificadas
- Unicef: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
- IPE: identificador provisorio escolar
- Icfes: Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
- MEN: Ministerio de Educación Nacional
- NES: número establecido por la Secretaría
- ODS: objetivos de desarrollo sostenible
- OEA: Organización de los Estados Americanos
- OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONG: organizaciones no gubernamentales

OPS: Organización Panamericana de la Salud

Pidesc: Pacto Internacional de Derechos Económicos,
Sociales y Culturales

PECP: Permiso Especial Complementario de Permanencia

PEP: Permiso Especial de Permanencia

PIP: Permiso de Ingreso y Permanencia

Probem: Programa Binacional de Educación Migrante

PAE: Programa de Alimentación Escolar

RACE: Reaching all Children with Education

RAMV: Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje

Sisbén: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios
de Programas Sociales

SIRE: Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros

Simat: Sistema Integrado de Matrículas

Simpade: Sistema de Monitoreo para la Prevención y Análisis
de la Deserción Escolar

TMF: Tarjeta de Movilidad Fronteriza

AGRADECIMIENTOS

La investigación sobre acceso, promoción y permanencia de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo fue posible, en primer lugar, gracias al apoyo e interés del Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez en Colombia (Unicef), quien confió en Dejusticia y nos proporcionó los recursos financieros y técnicos necesarios para adelantar el trabajo de campo en once ciudades y municipios del país. En particular, nuestros agradecimientos para Ana María Rodríguez, Andrés Motta y Andrés Aragón, quienes nos apoyaron durante todo el proceso de investigación, desde la formulación metodológica, pasando por los procesos de validación de los hallazgos y la revisión del manuscrito final.

La información y los hallazgos que presenta este documento fueron recopilados gracias a la disposición y solidaridad de organizaciones y agencias de cooperación internacional que trabajan por la protección de los derechos de la población migrante y refugiada, de los funcionarios y funcionarias de las secretarías de educación departamentales y municipales que visitamos, las y los rectores, docentes y personal administrativo de instituciones educativas, del Ministerio de Educación Nacional y de la Gerencia de Fronteras de la Presidencia de la República.

En Dejusticia contamos con el apoyo constante de Johanna Muñoz, Lucas Paulson, Amalia Pérez, Sara Castro y Christian Jorgensen, pasantes nacionales e internacionales que nos apoyaron en el diseño metodológico de la investigación, la revisión y el análisis de fuentes secundarias, y la sistematización de la información recopilada en las entrevistas. A ellos cinco, y en particular a Johanna, les debemos un enorme agradecimiento por su arduo trabajo en este proyecto.

Con el fin de validar los hallazgos realizamos un taller con un grupo de expertos y expertas en el sector educativo integrado por funcionarios y funcionarias del Gobierno nacional, organizaciones internacionales y la academia. Agradecemos a Camila Soto y Manuela Neu que desde el Área de Formación de Dejusticia nos apoyaron en el diseño metodológico del taller, así como en el diseño de herramientas de trabajo colaborativo. El trabajo de campo contó con el valioso apoyo del equipo de soporte logístico, especialmente William Morales y Diego Espinal. Agradecemos en particular a Elvia Sáenz, Isabel de Brigard y Claudia Luque que acompañaron el proceso editorial de este texto. En general, agradecemos a todo el equipo administrativo de Dejusticia que hace posible el trabajo del equipo de investigadores e investigadoras.

También, como es costumbre en Dejusticia, contamos con el espacio del seminario interno para recibir retroalimentación de nuestros colegas. Agradecemos a Mauricio García Villegas, César Valderrama, Isabel Pereira, Ana María Ramírez, Isabel de Brigard, David Filomena, Mauricio Albarracín, Sebastián Rojas, Ezequiel Monsalve, Helena Durán Crane, Ivonne Díaz, Vivian Newman, Diana Guarnizo y Rodrigo Uprimny, por habernos compartido sus comentarios y sugerencias para fortalecer el texto.

Por último, queremos agradecer particularmente a todas las personas migrantes y refugiadas que de manera generosa compartieron sus historias y preocupaciones con nosotras y que, en medio de las difíciles condiciones que muchas de ellas enfrentan, se tomaron un tiempo para hablar de sus experiencias y los retos que viven día a día para sobrevivir. Esperamos que esta investigación contribuya a fortalecer las políticas de atención educativa y, en últimas, permita seguir avanzando en la garantía efectiva del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes migrantes.

INTRODUCCIÓN

Colombia es el principal receptor de personas migrantes y refugiadas provenientes de Venezuela (ONU, 2019). Según la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), la cifra de personas venezolanas que han salido del país supera los 5,4 millones (R4V, 2020). De acuerdo con Migración Colombia, al 31 de agosto de 2020 había en el país 1.722.919 ciudadanos venezolanos, de los cuales el 44,5 % (766.296) se encontraban en situación migratoria regular y el 55,5% restante (956.623) en situación irregular (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2020).

La situación que atraviesa Venezuela ha generado un éxodo masivo de ciudadanos venezolanos a toda la región, quienes se ven obligados a huir de su país en busca de condiciones para sobrevivir (Koechlin y Egueren, 2018). Las personas provenientes del vecino país llegan a Colombia con una serie de necesidades insatisfechas de sus derechos fundamentales como la salud, la alimentación y la educación. De acuerdo con una encuesta realizada por el Consejo Noruego para Refugiados (NRC) a cerca de 900 personas migrantes y refugiadas en cuatro países de la región, entre ellos Colombia, dentro de las principales razones para migrar se encuentran la necesidad de generar ingresos, estudiar, encontrar un lugar tranquilo para vivir y recibir atención en salud (NCR, 2019). Asimismo, en la caracterización adelantada en el marco del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), liderada por el Gobierno colombiano en el primer semestre de 2018, se identificó que esta población requiere atención en salud y educación. Es importante resaltar que el 83,5 % de las personas registradas en el RAMV manifestaron que tienen la intención de

permanecer en Colombia en el largo plazo (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2018).

Atendiendo los compromisos y las obligaciones contemplados en los tratados internacionales de derechos humanos, así como en la Constitución Política de Colombia, el Estado ha hecho esfuerzos para responder a las necesidades de la población migrante y refugiada en situación de vulnerabilidad que llega al país. Así, se han adoptado medidas para avanzar en la regularización migratoria por medio de la creación del Permiso Especial de Permanencia (PEP),¹ se han atendido las urgencias médicas, se ha garantizado el acceso a la nacionalidad a niños y niñas nacidos en Colombia, de padres y madres venezolanos, y se ha promovido el acceso de niños, niñas y adolescentes migrantes al sistema educativo. Sin embargo, la adopción de estas medidas aún no se enmarca en una política integral de atención a la población migrante que tenga en cuenta el déficit de documentación y las condiciones socioeconómicas con las que llegan estas personas al país. Dada la urgencia de responder a la migración masiva de personas, a la cual se enfrenta por primera vez el Estado colombiano, en esta etapa inicial su respuesta ha sido de carácter sectorizado y transitorio. Hoy, luego de tener una mejor comprensión sobre la situación y de la respuesta institucional que esta requiere, es evidente que se deben contemplar medidas de largo plazo que puedan garantizar la integración y el disfrute de los derechos fundamentales de dicha población.

Dentro de los distintos grupos poblacionales que están llegando a Colombia, uno de los que requiere mayor protección son los niños, niñas y adolescentes migrantes. De acuerdo con Migración Colombia, del total de la población que ha arribado al país, el 24 % (418.839) corresponde a niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años de edad (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2020). Para esta población, uno de los derechos más importantes que debe ser garantizado es el de la educación, pues es una herramienta fundamental para asegurar la igualdad de oportunidades, así como para alcanzar el pleno desarrollo personal y de la comunidad (Amaya-Castro, J. M., Moreno, C. y Pelacani, G., 2019). De hecho, según el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, la educación es un instrumento para la

1. De acuerdo con cifras de Migración Colombia, del total de personas que se encontraban regularmente en el país, en agosto de 2020, cerca del 91 % (694.525) eran portadoras del PEP (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2020).

construcción de equidad, así como la herramienta primordial para superar la pobreza y lograr la inclusión social y productiva (DNP, 2018b).

Los esfuerzos que el Gobierno nacional ha adelantado para garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes migrantes permitieron que a julio 2019 cerca de 191.000 niños y niñas provenientes de Venezuela ingresaran al sistema educativo colombiano (Ministerio de Educación, 2019b). Sin embargo, a nivel territorial aún existen circunstancias que afectan la implementación de las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y Migración Colombia, las cuales limitan el acceso y la promoción² de esta población. Asimismo, hay factores estructurales que afectan la permanencia de niños, niñas y adolescentes migrantes en la escuela –algunas de estas situaciones compartidas con sus pares colombianos–, pero que se agravan con la migración por situaciones como la ausencia de un estatus migratorio regular, la xenofobia y las diferencias curriculares, entre otras, que pueden empujarlos a abandonar sus estudios.

En este contexto, y teniendo en cuenta la necesidad de que se garantice el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes, el presente documento tiene como objetivo identificar las barreras normativas y de implementación que limitan su acceso, promoción y permanencia en el sistema educativo colombiano y, a partir de estos hallazgos, formular recomendaciones de política pública que le permitan al Gobierno colombiano avanzar y consolidar los esfuerzos adelantados hasta ahora. Este texto pretende ser una herramienta que apoye al MEN en la implementación de las estrategias planteadas en el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3950 titulado “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela”, el cual propone tres estrategias en materia de educación para la población migrante: 1) identificación y socialización de la oferta educativa, con el fin de orientar a la población migrante y retornada hacia las zonas que cuentan con cupos disponibles; 2) mejora en los procesos de convalidación de grados y títulos, para lo cual el MEN está diseñando e implementará una estrategia a fin de agilizar la convalidación de estudios de niños y niñas provenientes de Venezuela, y actualizará los sistemas de información de convalidaciones; y 3) inclusión

2. Se entiende por promoción: 1) dar continuidad y validar los estudios que estaban adelantando en Venezuela; 2) recibir certificaciones de los estudios adelantados en Colombia; 3) presentar las pruebas Saber 11; 4) acceder a programas de formación técnica y graduarse.

académica y socioemocional de niños y niñas migrantes, para lo cual el MEN deberá diseñar y socializar unas pautas para la realización de pruebas de suficiencia a los niños y las niñas migrantes, así como una estrategia de nivelación académica.

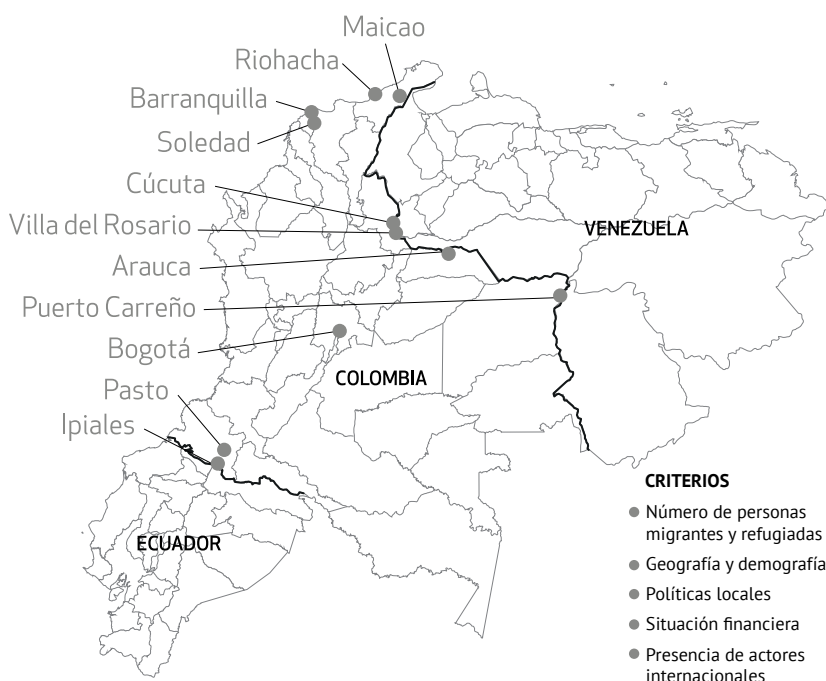
La información que se presenta en este documento fue recopilada entre febrero y abril de 2019 a través de un proceso de investigación cualitativa que incluyó la realización de entrevistas semiestructuradas en once entes territoriales que han recibido un número importante de niños, niñas y adolescentes migrantes y que tienen diferentes niveles de capacidad institucional (mapa 1). Se realizaron entrevistas en estos municipios con seis tipos de actores del sector educativo o que podrían tener información sobre el tema, dentro de los que se encuentran: secretarías de educación municipales y departamentales; funcionarios y funcionarias de instituciones educativas (IE) públicas (rectores[a], coordinadores[a], personal administrativo y docentes); niños, niñas y adolescentes migrantes y sus madres, padres o cuidadores; agencias internacionales y de cooperación internacional, así como organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan con población migrante o refugiada; e instituciones del Ministerio Público, en particular la Defensoría del Pueblo y personerías municipales. Asimismo, se adelantaron entrevistas con instituciones del nivel nacional como el MEN y la Gerencia de Fronteras de la Presidencia de la República.

Adicionalmente, las recomendaciones que se presentan en este documento son el resultado del análisis de la información recogida en campo y que fueron discutidas en junio de 2019 con un grupo de expertos y expertas en educación, el cual estuvo integrado por funcionarios y funcionarias de instituciones públicas, organizaciones internacionales y académicos. Es importante anotar que el análisis presentado en este texto se circunscribe a las IE públicas y a los niveles de educación formal primaria, secundaria y media, dado que es a estas instituciones a donde está llegando la mayoría de niños, niñas y adolescentes migrantes. Este reporte de investigación no incluye un análisis de la situación de la población migrante y refugiada en las instituciones de educación superior, ni del proceso de convalidación de títulos profesionales. Asimismo, no pretende ser un análisis exhaustivo y completo de los retos de acceso, promoción y permanencia de niños, niñas y adolescentes migrantes a lo largo del territorio nacional, sino ilustrar, a partir de la información cualitativa recogida en las once ciudades, situaciones que podrían estar también ocurriendo en

otros municipios del país. Por último, es importante resaltar que los datos y el análisis que aquí se presentan corresponden al periodo comprendido entre enero-agosto de 2019, por lo que es probable que algunas de las circunstancias mencionadas hayan cambiado.

Mapa 1

Municipios seleccionados para el estudio y criterios



FUENTE: elaboración propia.

El documento está dividido en cinco secciones. En la primera, se presenta el marco conceptual y normativo del derecho a la educación que busca ser el punto de referencia teórico y jurídico para entender la importancia de la garantía efectiva de este derecho para niños, niñas y adolescentes migrantes. En la segunda sección, se realiza una breve aproximación al funcionamiento del sistema educativo colombiano; en particular, se explica cómo se implementan en la práctica tres dimensiones del derecho a la educación: acceso, promoción y permanencia. Teniendo como referente estas tres dimensiones, en la tercera sección se analizan las medidas que el Gobierno colombiano ha implementado para garantizar el derecho a la

educación de niños, niñas y adolescentes migrantes. Posteriormente, en la cuarta sección, se presentan las barreras de acceso y promoción, así como los factores que afectan la permanencia de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo, los cuales se sustentan en los hallazgos identificados en el trabajo de campo adelantando para esta investigación. En la quinta y última sección, el documento expone una serie de consideraciones generales que deben ser tenidas en cuenta al momento de diseñar políticas de atención a la población migrante y refugiada, y propone cinco recomendaciones dirigidas a diferentes instituciones del nivel nacional y local que se consideran claves para avanzar en la garantía efectiva del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes.

1. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

En esta sección se desarrolla el marco conceptual y normativo del derecho a la educación, el cual constituye la referencia para entender los hallazgos del estudio y es el sustento teórico y jurídico de las recomendaciones que se ponen a consideración del Gobierno colombiano para fortalecer la garantía del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes. En la primera parte, se exponen conceptos generales y consideraciones preliminares relacionados con la importancia de la educación y las escuelas como entornos protectores, en particular en contextos de migración. En la segunda parte, se presenta el conjunto de instrumentos internacionales y la normatividad nacional que reconocen el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes.

Marco conceptual

Importancia de la educación para niños, niñas y adolescentes

La educación es uno de los derechos fundamentales más importantes para niños, niñas y adolescentes, por varias razones. En primer lugar, les permite relacionarse, y potencia el desarrollo de habilidades y la adquisición de conocimientos que les facilitan desenvolverse socialmente y ejercer su ciudadanía, a fin de contar con las herramientas necesarias para desarrollarse plenamente como seres individuales y sociales (Turbay, 2000).

En segundo lugar, es un factor fundamental para el proceso de desarrollo humano individual, especialmente el infantil y adolescente, ya que “si bien existe una base biológica sobre la cual se construyen las posibilidades del desarrollo humano, [...] es necesaria una transformación que se

construye a través de la educación en todas sus variantes” (Turbay, 2000, p. 19). Más allá de la instrucción, contribuye “a desarrollar la lógica, la moral, la capacidad simbólica, el emocionar, la corporeidad” (p. 19) y, en el caso de la etapa formativa de la educación primaria, por ejemplo, los niños y las niñas desarrollan y aprenden a manejar conceptos, entre los cuales se encuentran los valores sociales; desarrollan actitudes y habilidades; aprenden a ejercer la autonomía y es donde tienen sus primeras experiencias de socialización por fuera de sus entornos familiares, lo que contribuye al pleno desarrollo de la personalidad individual y social (Rodríguez, 2017; Turbay, 2000).

Este desarrollo pleno no “depende exclusivamente de la educación, sino que a ella deben sumarse un conjunto de políticas y de experiencias de interacción en los ámbitos familiar, comunitario y social” (Turbay, 2000, p. 19). Se reconoce así la corresponsabilidad entre los diversos actores encargados de velar por los derechos fundamentales de los niños y las niñas, y por su interés superior.

Sin embargo, en lo que corresponde al sistema educativo, este debe garantizar una educación inclusiva,³ donde todos los niños, niñas y adolescentes, “no obstante las diversidades culturales, sociales y de aprendizaje, deberían tener oportunidades de aprendizaje equivalentes en todos los tipos de escuelas” (Unesco, 2008, p. 10). En este sentido, para el desarrollo de políticas públicas se debe tener en cuenta que el establecimiento de estos espacios inclusivos implica: “a) el respeto, la comprensión y la atención a la diversidad cultural, social e individual [...] b) el acceso en condiciones de igualdad a una educación de calidad; y c) la estrecha coordinación con otras políticas sociales” (p. 10).

Escuelas como entornos protectores

El concepto de la escuela como un entorno protector es uno de los elementos que hacen parte del modelo de “escuelas amigas de la infancia”. Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), este modelo “incluye una cobertura multidimensional de la calidad y una preocupación holística [por] las necesidades de los niños”, entre ellos el bienestar de niños, niñas y adolescentes en varios niveles, la idoneidad

3. En este documento se usa el concepto de “inclusión educativa”, el cual constituye un avance frente al anteriormente usado, “integración educativa”, que implica la incorporación de niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales a las aulas generales sin necesariamente modificar el currículo o la pedagogía usada (Unesco, 2008).

de los maestros y los métodos educativos (Wright *et al.*, 2006, p. 3). En este sentido, las escuelas deben constituir entornos protectores, es decir, ambientes que promuevan y defiendan activamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes y, en particular, el derecho a una educación de calidad. Las escuelas se configuran como ambientes sanos, seguros y potenciadores, centrados en los niños y las niñas, especialmente en aquellos que son más vulnerables y, por ende, pueden enfrentar mayores retos y riesgos. Unicef ha identificado cuáles grupos pueden ser más vulnerables y, por tanto, tener necesidades de atención especiales. Entre ellos resaltan las personas migrantes (tanto regulares como irregulares) y las refugiadas; aquellas con discapacidades o problemas de salud; quienes han sido víctimas de abuso, discriminación o explotación; las que han padecido los rigores de la guerra o los desastres naturales; las huérfanas; las afectadas por el VIH y el sida; las personas que pertenecen a minorías; aquellas que viven en zonas rurales aisladas o en barrios urbanos marginales; y las niñas y los adolescentes (Wright *et al.*, 2006).

Más allá de proporcionar protección en términos de seguridad física y prevención de la violencia, estos espacios también deben velar por el respeto de la identidad racial y étnica o de origen, de género y de orientación sexual, de situaciones que requieren atención a la salud mental y aprendizajes sociales para el reconocimiento y respeto por la alteridad (Gunn, 2018). En este sentido, como entornos protectores, las escuelas deben constituir ambientes de seguridad y respeto por los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes, reconociendo las necesidades particulares que derivan de ese estatus, así como de otras necesidades que puedan surgir por su pertenencia a otros grupos vulnerables.

Relación entre migración y educación

Los procesos migratorios tienen un impacto diferenciado en niños, niñas y adolescentes, en particular en aquellos que provienen de sectores sociales con recursos económicos limitados y que presentan afectaciones psicológicas causadas por el hecho mismo del desplazamiento. Las afectaciones generadas por la migración, en particular la vulnerabilidad socioeconómica, tienen un efecto directo en el proceso de aprendizaje de niños, niñas y adolescentes migrantes (Coleman, 1968).

En este contexto, “el acceso a la educación es una protección esencial para los niños y los jóvenes en contextos de desplazamiento” y “contribuye a la adopción de soluciones ya que [les] proporciona conocimientos y

aptitudes para reconstruir sus vidas y sus comunidades” (ONU, 2016, p. 22). La migración y la educación interactúan “a través de relaciones mutuas y complejas que afectan a los que migran, los que se quedan y los que acogen o pueden acoger a migrantes y refugiados” (Unesco, 2018a), tanto en el país de origen como en el de acogida (Dustmann y Glitz, s. f.). Estos procesos dependen de factores determinantes como el momento de la vida en el que se lleva a cabo la migración, la interrupción de la educación, las diferencias del nivel y las oportunidades educativas entre el país de origen y el país receptor, entre otros (Dustmann y Glitz, s. f.). La tabla 1 ilustra algunos ejemplos de los efectos de la relación entre educación y migración/desplazamiento.

La migración puede tener impactos en el bienestar psicosocial de la población migrante y refugiada, así “la llegada a un lugar nuevo genera variaciones en el clima psicológico de las personas, la sensación de miedo, soledad y nostalgia van a interferir en el desenvolvimiento y relacionamiento con las personas en el lugar de destino” y “puede generarse una crisis que se manifiesta en un estado temporal de confusión, incapacidad y desorganización, que impide una interacción adecuada con el medio”, si la inclusión no se da de manera adecuada. Este proceso de inclusión puede enfrentarse a barreras como “la discriminación, la xenofobia, la distinción de clase”, entre otras (Coronel, 2013, pp. 61-63).

Además, la migración impacta el proceso de enseñanza-aprendizaje y, de esta manera, se manifiesta en el proceso educativo y pedagógico de niños, niñas y adolescentes, que también se ve afectado por el nivel socioeconómico de la familia y la manera como se lleva a cabo el proceso de integración cultural (Coronel, 2013). Algunos estudios han encontrado que, en un ambiente escolar, la incertidumbre sobre la pertenencia puede afectar negativamente a niños, niñas y adolescentes de grupos minoritarios de manera desproporcionada, influenciar su potencial académico y, por ende, afectar sus decisiones sobre empezar, continuar o abandonar algún propósito, como el educativo (Walton y Cohen, 2007). Otros factores que tienen efectos importantes sobre el desarrollo de niños, niñas y adolescentes migrantes incluyen la desintegración familiar y la necesidad de que adopten “responsabilidades y funciones que no son propias de sus edades, como la necesidad de alcanzar un cierto nivel de independencia económica y social que, a su vez, los expone a problemáticas tales como la delincuencia, las drogas, la deserción escolar, los embarazos tempranos, etc.” (Coronel, 2013, p. 65).

Tabla 1
Ejemplos seleccionados de la relación
entre educación y migración/desplazamiento

		Efectos de la migración / desplazamiento sobre la educación	Efectos de la educación sobre la migración / desplazamiento
Origen	Migrantes	<ul style="list-style-type: none"> • La migración causa problemas para proveer educación en los barrios marginales. • Los sistemas educativos deben adaptarse a las necesidades de las poblaciones que migran de forma estacional o circular. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las personas con un nivel de educación más alto son más propensas a migrar.
	Quienes se quedan en el lugar de origen	<ul style="list-style-type: none"> • La migración causa despoblación en las zonas rurales y resulta difícil proveer educación. • Las remesas de dinero influyen en la educación en los lugares de origen. • La ausencia de los padres afecta a los niños que no migran. • Las perspectivas de emigración desincentivan la inversión en educación. • Los nuevos programas preparan a quienes aspiran a migrar. 	<ul style="list-style-type: none"> • La emigración de los más instruidos incide en el desarrollo de las zonas afectadas, p. ej. a través de la fuga de cerebros.
Destino	Inmigrantes y refugiados	<ul style="list-style-type: none"> • Los resultados y el nivel educativo de los inmigrantes y sus hijos suelen ser inferiores a los de los nativos. • Los refugiados deben ser integrados en los sistemas educativos nacionales. • El derecho de los refugiados a la educación debe ser garantizado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los migrantes suelen estar sobrecualificados, sus competencias no se reconocen o utilizan plenamente, y sus medios de vida suelen verse alterados. • La internacionalización de la enseñanza superior suscita la movilidad estudiantil.
	Nativos	<ul style="list-style-type: none"> • La diversidad en las aulas requiere contar con docentes mejor preparados, programas específicos para ayudar a los recién llegados y prevenir la segregación y datos desglosados. 	<ul style="list-style-type: none"> • La educación formal y no formal puede crear sociedades resilientes, reducir los prejuicios y la discriminación.

FUENTE: Unesco (2018a).

Marco normativo. Estándares internacionales y nacionales sobre la protección y garantía del derecho a la educación

Respecto a la importancia de la educación durante la infancia y la adolescencia, varios instrumentos internacionales de derechos humanos –ratificados por el Estado colombiano y que hacen parte de la legislación interna a través de la figura del bloque de constitucionalidad establecido en el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia– han reconocido que es un derecho fundamental y, por tanto, el Estado colombiano tiene la obligación de garantizarlo y promoverlo. A continuación, se relacionan los principales tratados internacionales de derechos humanos que establecen obligaciones para los Estados en materia de educación en general y, en particular, para la población migrante y refugiada, así como declaraciones y otros instrumentos que constituyen un marco de referencia para el cumplimiento de estas obligaciones.

La Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña (CDNN)⁴ establece que niños, niñas y adolescentes son titulares de derechos y, en consecuencia, requieren de una protección y cuidados especiales. Este reconocimiento implica que el Estado “dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad” (Corte IDH, 2002). Estas disposiciones implican que las medidas que tome el Estado para garantizar los derechos de los niños y las niñas, incluyendo la política educativa, deben regirse por los principios del interés superior de estos, de igualdad y no discriminación, los cuales prevalecen por encima de la nacionalidad y el estatus migratorio.⁵

-
4. La CDNN fue firmada el 20 de noviembre de 1989. En 2019 se celebró su aniversario número 30. Fue ratificada por el Estado colombiano mediante Ley 12 de 1991.
 5. Estas disposiciones fueron incluidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (art. 49) y en la Convención Interamericana sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de 1999, que insta a los Estados a tomar medidas para la inclusión de las personas en condición de discapacidad en el sistema educativo, incluyendo la ampliación de la cobertura y la realización de adecuaciones físicas de las instituciones para eliminar barreras que impiden el acceso de estas personas a la educación (Unesco, 2019). Esta Convención fue ratificada por Colombia el 12 de abril de 2003.

En particular, con respecto al derecho a la educación, la CDNN (art. 28) establece que los Estados deberán promover la educación primaria y secundaria gratuita, así como adelantar esfuerzos para que la enseñanza superior sea accesible para todas las personas. Adicionalmente, los Estados deberán adoptar medidas para fomentar la asistencia y reducir las tasas de deserción escolar. Finalmente, la Convención insta a los Estados a promover la cooperación internacional en el tema de educación con el fin de asegurar los recursos necesarios para garantizar este derecho.⁶

Asimismo, la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que toda persona tiene derecho a la educación y que esta debe ser gratuita, al menos en primaria y básica (art. 26). De acuerdo con esta declaración, el objetivo de la educación es promover “el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Estos lineamientos fueron ampliados en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc),⁷ en el cual también se establecen compromisos para los Estados parte de promover el acceso a todos los niveles educativos.

A nivel regional, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre reconoce el derecho a la educación para todas las personas y, además de seguir los lineamientos de los instrumentos mencionados, afirma que esta debe estar inspirada en los principios de libertad y solidaridad (art. XII). Adicionalmente, el Protocolo de San Salvador⁸ replica las disposiciones del Pidesc y agrega que los Estados deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para las personas con capacidades diferenciadas (art. 13).⁹ En el año 2001, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó la Carta Democrática Interamericana, donde los Estados parte se comprometen a promover “una educación de calidad [que] esté al alcance de todos, incluyendo a las niñas y las mujeres, los habitantes de las zonas rurales, y las minorías” (art. 16).

-
6. El Protocolo de San Salvador, en su artículo 16, que se refiere a los derechos de la niñez, menciona de manera explícita el derecho de niños y niñas a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental.
 7. Ratificado por el Estado colombiano mediante Ley 74 de 1968; entrada en vigor el 3 de enero de 1976.
 8. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, ratificado por el Estado colombiano mediante Ley 319 de 1999; entrada en vigor el 16 de noviembre de 1999.
 9. Ver supra nota 7.

En el año 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁰ aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que establece 17 objetivos, comúnmente denominados objetivos de desarrollo sostenible (ODS). El ODS número cuatro implica el compromiso de los Estados para garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos los niños y las niñas. A fin de lograr este objetivo se establecieron siete metas para alcanzar hasta el año 2030, dentro de las cuales se destacan:

- “Asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos” (Meta 4.1). Para ello se debe garantizar que todos los niños y las niñas tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad (Meta 4.2).
- “Aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento” (Meta 4.4).
- “... asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad” (Meta 4.5).

Al igual que otros derechos, la educación debe ser garantizada sin discriminación¹¹ por razones de raza, género y nacionalidad, entre otros

10. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015.

11. La prohibición de la discriminación no está supeditada ni a la implementación gradual del derecho ni a la disponibilidad de recursos. Se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente. Esta prohibición se interpreta a la luz de la Convención de la Unesco relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, y de las disposiciones pertinentes de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales. Igualmente, confirma que el principio de la no discriminación se aplica a todas

(Right to Education Initiative, 2018a). El derecho internacional de los derechos humanos reconoce que las personas migrantes tienen los mismos derechos que los nacionales del país donde se encuentren habitando, y no serán sujetos de discriminación en razón de su nacionalidad o estatus migratorio.¹² Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “toda persona tiene los derechos y las libertades proclamados en esta Declaración sin distinción [...], origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. En el mismo sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce que “los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana”, razón por la cual justifican una protección internacional. Adicionalmente, tanto en el Pidesc como en el Protocolo de San Salvador, el Estado colombiano se comprometió a garantizar el ejercicio de los derechos que se enuncian en estos instrumentos “sin discriminación alguna por motivos de [...] origen nacional”.

En esta misma línea, varios instrumentos internacionales han incluido disposiciones relacionadas con el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes. En primer lugar, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, en su artículo 22, establece que los Estados concederán a los refugiados el trato más favorable “respecto al acceso a los estudios, el reconocimiento de certificados de estudios en el extranjero, exención de derechos y cargas y concesión de becas”. Por su parte, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General de la ONU, en su Resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990, establece que “todos los hijos de los trabajadores migrantes gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones

las personas en edad escolar que residan en el territorio de un Estado parte, comprendidos los no nacionales y con independencia de su situación jurídica (Comité DESC, 1999a).

12. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) reiteró, mediante la Declaración sobre las Obligaciones de los Estados con respecto a los refugiados y migrantes en virtud del Pidesc (2017) –la cual constituye la interpretación autorizada más reciente sobre el alcance de los DESC para esta población–, que “todas las personas que se encuentren bajo la jurisdicción del Estado de que se trate deben disfrutar de los derechos recogidos en el Pacto. Esto incluye a los solicitantes de asilo y los refugiados, así como a otros migrantes, incluso si su situación en el país de que se trate es irregular”.

de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate”. Asimismo, establece que el acceso de niños, niñas y adolescentes migrantes a las IE públicas no podrá negarse con base en su estatus migratorio o el de sus padres y madres (arts. 30, 43 y 45).

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), en la Observación General No. 20, afirmó que “todos los niños de un Estado, incluidos los indocumentados, tienen derecho a recibir una educación y una alimentación adecuada y una atención sanitaria asequible”. Asimismo, el Comité señaló “que el acceso a la educación y al empleo son vías importantes de integración en el país de acogida y reducen la dependencia de los refugiados o migrantes del apoyo público o las organizaciones benéficas privadas”.

La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, de 2016; el Pacto Mundial sobre Migración, de 2018, y el Pacto Mundial sobre Refugiados, del mismo año, reconocen el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados. La Declaración de Nueva York enfatiza que las personas migrantes y los refugiados son titulares de derechos, incluido el derecho a la educación, la cual debe ser accesible dentro de unos meses después de llegar al país de acogida. El Pacto Mundial sobre Migración reconoce la necesidad de promover una educación inclusiva y equitativa en instituciones y programas tanto formales como informales. Por su parte, el Pacto Mundial sobre refugiados se enfoca en la necesidad de fortalecer la respuesta internacional y la distribución de responsabilidades frente a flujos de migración. Con referencia al derecho a la educación, este Pacto insiste en la necesidad de contar con recursos para los sistemas educativos nacionales y propone soluciones alternativas, como mejorar infraestructura, ofrecer clases virtuales y capacitación vocacional, así como facilitar el reconocimiento de documentos y cualificaciones.

En 2018, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) publicó la “Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos” en la cual recomienda que los Estados adopten medidas para garantizar a esta población el acceso a derechos básicos como la educación. Adicionalmente, en la Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región, de 2018, varios Estados latinoamericanos, incluido el Estado colombiano, se comprometieron a proveer a los ciudadanos venezolanos en situación de movilidad humana el acceso

a los servicios de salud y educación públicas, así como a las oportunidades en el mercado laboral.

Dada la necesidad de contar con una política educativa que tenga en cuenta las necesidades de la población migrante y refugiada¹³ que está llegando al país, es importante llamar la atención sobre el esquema de las 4A (Accesibilidad, Asequibilidad, Adaptabilidad y Aceptabilidad) desarrollado en la Observación General No. 13 del Comité DESC y que establece la interpretación de este derecho comprendido en los artículos 13 y 14 del Pidesc. De acuerdo con el Comité DESC, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas:

- La *asequibilidad* implica que el Estado cuente con un sistema educativo con presencia en todo el territorio, capacidad para ofrecer todos los niveles educativos y atender a todos los niños, niñas y adolescentes. Para ello, el sistema educativo debe contar con la financiación suficiente para el funcionamiento operativo y académico de las instituciones (Tomaševski, 2001; Unesco, 2019). Así, los servicios educativos deben estar disponibles para niños, niñas y adolescentes migrantes independientemente de su estatus migratorio y el de sus padres y madres.
- La *accesibilidad* implica la obligación del Estado de garantizar el acceso al sistema educativo a todos los niños, niñas y adolescentes.¹⁴ La educación se regirá por el principio de no discriminación y, por tanto, no se podrá restringir este derecho por razones de género, raza o nacionalidad, entre otros. La educación también debe ser accesible física y económicamente, es decir, debe estar al alcance de niños, niñas y adolescentes por su ubicación o por medio del uso de la tecnología moderna. La educación primaria

13. Es importante tener en cuenta las Directrices sobre Políticas y Procedimientos relativos al tratamiento de niños y niñas no acompañados solicitantes de asilo del Acnur, donde se aclara que, teniendo en cuenta las obligaciones de los Estados en el marco de la CDNN, tanto los niños y las niñas que cuentan con el estatus de refugiados como los que se encuentran en el proceso de aplicación a este estatus tienen derecho a la educación incluso mientras están detenidos (pars. 7.8 y 7.12).

14. Bajo los principios de universalidad y gratuidad de la educación básica primaria, y progresividad y universalidad de la educación secundaria (Tomaševski, 2001).

ha de ser gratuita para todos y todas, y se les pide a los Estados que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita (Comité DESC, 1999; Unesco, 2019).

- La *adaptabilidad* consiste en que los contenidos educativos deben ser flexibles y adaptarse a las necesidades de las sociedades y de las comunidades que se encuentran en permanente transformación y, de esta manera, responder a los contextos sociales y culturales variados de los niños, niñas y adolescentes (Comité DESC, 1999a). Las medidas que se tomen para flexibilizar y adaptar la educación deben guiarse por el principio del interés superior del niño y de la niña (Tomaševski, 2001). Esta característica es clave para garantizar la permanencia en el sistema educativo de niños, niñas y adolescentes migrantes pues llama la atención para que el sistema se adapte a sus necesidades de aprendizaje teniendo en cuenta el contexto del cual vienen y los impactos de la migración.
- La *aceptabilidad* implica que los contenidos y las herramientas educativas deben ser pertinentes, adecuadas culturalmente y de buena calidad para niños, niñas y adolescentes. Asimismo, la formación de las y los docentes, y el contenido curricular deben cumplir con los requerimientos mínimos establecidos en las normas nacionales e internacionales (Comité DESC, 1999b; Tomaševski, 2001; Unesco, 2019). Esto es particularmente importante para el caso de niños, niñas y adolescentes migrantes pues si el sistema educativo del país receptor es de buena calidad, les permitirá integrar y fortalecer sus propios conocimientos.

En el ordenamiento interno, la Constitución Política de Colombia establece que la educación es un derecho fundamental de niños, niñas y adolescentes (arts. 44 y 45). Por esta razón deberá ser obligatoria entre los cinco y quince años de edad y será gratuita en las IE del Estado (art. 67). Además, según lo establecido en la Ley 1753 de 2015 es obligatoria hasta la educación media –grados 10 y 11– (art. 55). Estas obligaciones fueron reiteradas por la Ley de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) que, además, impone sanciones de hasta 20 salarios mínimos a quienes se abstengan de recibir a un niño o niña en los establecimientos públicos de educación. En particular, el artículo 41 de esta ley establece que el Estado tiene la obligación de “garantizar las condiciones para que los niños y las niñas, desde su nacimiento, tengan acceso a una educación idónea y de

calidad, bien sea en instituciones educativas cercanas a su vivienda, o mediante la utilización de tecnologías que garanticen dicho acceso, tanto en los entornos rurales como urbanos”.

Con respecto a los derechos de la población migrante y refugiada, la Constitución Política establece que estas personas tienen los mismos derechos que los nacionales colombianos y, en consecuencia, no podrán recibir un trato discriminatorio debido a su origen nacional. En primer lugar, el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia señala que “todas las personas [...] recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de [...] origen nacional”. Adicionalmente, el artículo 100 de la Carta, que hace referencia a las personas extranjeras, establece que aquellas que se encuentren en territorio colombiano gozarán de las “garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley”. Ni la cláusula de igualdad, ni el artículo constitucional sobre los derechos de los extranjeros establecen que las personas migrantes deben tener una situación migratoria regular para garantizar sus derechos fundamentales. Esta protección se debe analizar a la luz del artículo 5 de la Constitución que obliga al Estado a reconocer “sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona”.

Del análisis de la normatividad internacional y nacional se concluye que el Estado colombiano tiene la obligación de promover y garantizar los derechos fundamentales de todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio. En particular, el Estado debe garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes por ser sujetos de especial protección, y las medidas que tome deben estar guiadas por el principio del interés superior del niño y de la niña. Dado que el derecho a la educación es uno de los más importantes durante la infancia y la adolescencia, se deben tomar medidas para garantizar el acceso, la permanencia y la promoción de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo, independientemente, de su estatus migratorio o el de sus padres y madres.

Tabla 2**Obligaciones del Estado colombiano en relación con el derecho a la educación en normas internacionales y nacionales**

Obligaciones del Estado en relación con el derecho a la educación (acceso, promoción y permanencia)	Tratados internacionales
Reconocer y garantizar el derecho de toda persona a la educación	<ul style="list-style-type: none"> - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13). - Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, “Protocolo de San Salvador” (art. 13). - Convención sobre los Derechos del Niño y de la Niña (art. 28). - Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios (arts. 43 y 45). - Constitución Política de Colombia (arts. 44, 45 y 67).
Garantizar la educación primaria de manera obligatoria y gratuita, y promover la educación secundaria para todas las personas	<ul style="list-style-type: none"> - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 13 y 14). - Protocolo de San Salvador (art. 13). - Convención sobre los Derechos del Niño y de la Niña (art. 28). - Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (art. 22). - Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios (art. 30). - Constitución Política de Colombia (arts. 44, 45 y 67). - Ley de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006, art. 28).
Adelantar esfuerzos para que la enseñanza superior sea accesible a todas las personas	<ul style="list-style-type: none"> - Protocolo de San Salvador (art. 13). - Convención sobre los Derechos del Niño y de la Niña (art. 28). - Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (art. 22). - Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios (arts. 43 y 45).
Fomentar la asistencia y reducir las tasas de deserción escolar	<ul style="list-style-type: none"> - Convención sobre los Derechos del Niño y de la Niña (art. 28). - Constitución Política de Colombia (art. 67).
Promover la cooperación internacional en el tema de educación con el fin de asegurar los recursos necesarios para garantizar este derecho	<ul style="list-style-type: none"> - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13). - Convención sobre los Derechos del Niño y de la Niña (art. 28).

FUENTE: elaboración propia con base en normas internacionales y nacionales relacionadas con el derecho a la educación.

2. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO

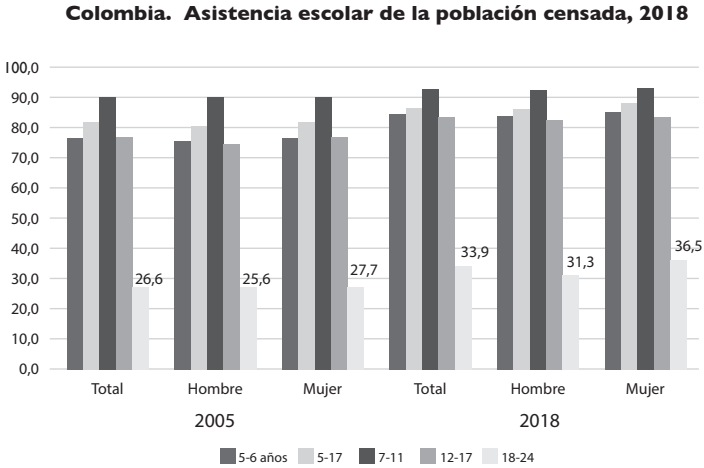
En esta sección se realiza una breve descripción general sobre el funcionamiento del sistema educativo colombiano con el fin de entender cómo se implementan tres de las dimensiones del derecho a la educación como son el acceso, la promoción y la permanencia. El entendimiento de los procesos y las estrategias diseñadas desde el sector educativo para garantizar estas dimensiones servirá de referencia para analizar la respuesta del Gobierno colombiano a las necesidades educativas de niños, niñas y adolescentes migrantes y las maneras como esta puede ampliarse y fortalecerse.

Como se explicó en la sección anterior, la educación es un derecho fundamental en Colombia, como lo consagran el artículo 67 de la Constitución y el conjunto de normas internacionales y nacionales que lo rigen. Allí se establece que la educación es obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad, y que durante este periodo de tiempo se deben contemplar 9 años de educación básica.

Las normas generales para regular el servicio público de educación quedaron definidas en la Ley 115 de 1994, mejor conocida como Ley General de Educación. Allí se tuvo en cuenta que esta obligatoriedad se da en el marco de un país pluriétnico y multicultural, por lo que dentro de esta ley se dedican varios capítulos tanto a la etnoeducación para grupos étnicos como a la educación campesina y rural.

Ahora bien, el hecho de que asistir a una IE sea obligatorio no garantiza que esto se cumpla en todos los casos. Al analizar datos sobre la asistencia escolar, se observa que no toda la población en edad escolar asiste a una IE (figura 1) y que la mayor ausencia se presenta en los adolescentes entre 12 y 17 años, y los niños entre 5 y 6 años.

Figura 1
Asistencia escolar de la población censada, 2018



FUENTE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2019).

En la tabla 3 se evidencia que hay rezagos importantes entre la cobertura neta por nivel educativo y la zona. De hecho, para todos los niveles la cobertura neta es mayor en la zona urbana, donde la mayor diferencia se presenta en el nivel de educación media. Además, es claro que en el nivel de transición más del 40 % de los niños y las niñas no está matriculado (DNP, 2018).

Tabla 3
Cobertura neta por nivel educativo y zona, 2017

Nivel	Urbana (%)	Rural (%)	Total (%)	Brecha urbano-rural (pp)
Transición	59,02	46,92	55,26	12,10
Primaria	85,67	75,94	82,69	9,73
Secundaria	76,42	60,55	71,66	15,87
Media	47,60	31,41	42,79	16,19
Total	87,72	78,71	84,99	9,01

FUENTE: Departamento Nacional de Planeación (2019).

Es posible que uno de los motivos que podría limitar la asistencia escolar y la cobertura sea la capacidad económica. Sin embargo, aunque la

Ley General de Educación no contempló que la educación fuera gratuita, por medio del Decreto 4807 de 2011 se establecieron las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa para niños, niñas y adolescentes que estudian en las IE estatales. Allí se definió que el sistema educativo oficial se financia a través del Sistema General de Participaciones y de otros recursos de financiación por parte de las entidades territoriales.

En particular, los recursos de gratuidad pueden ser destinados a financiar distintos conceptos de gasto, tales como dotación pedagógica o construcción y adecuación de establecimientos educativos oficiales (MEN, 2017). Aunque este fue un avance importante, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha recalcado que persisten los costos indirectos como el de transporte y los materiales para el aprendizaje (MEN, 2016), lo que puede afectar el acceso y permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo. Aunque se han hecho esfuerzos para implementar estrategias como el Programa de Alimentación Escolar (PAE), entrega de útiles y transporte escolar, estos siguen siendo limitados (Radinger *et al.*, 2018).

Ahora bien, otro elemento fundamental es la cantidad de tiempo que pasan los niños, niñas y adolescentes en la IE. Si bien por medio de la Ley General de Educación se definió que el servicio público educativo se debía prestar en una única jornada diurna, en realidad este servicio se presta en jornada de la mañana, de la tarde y nocturna, así como en jornada única. Las limitaciones en la implementación de la jornada única afectan el proceso de aprendizaje de niños, niñas y adolescentes, pues la literatura internacional ha encontrado sus efectos positivos sobre tres variables: 1) pruebas estandarizadas y de repitencia y deserción; 2) reducción de crimen, violencia y embarazo adolescente, así como el mejoramiento de otras variables sociales, y 3) aumento de los salarios y el empleo (DNP, 2018).

En el año 2015, por medio del Decreto 1075, se compilaron las normas del sector educativo. Allí se estableció que a partir de 2018 las entidades territoriales certificadas (ETC)¹⁵ deberían garantizar el servicio

15. Las ETC tienen la competencia para administrar el servicio educativo en su jurisdicción garantizando condiciones de cobertura, calidad, eficiencia, efectividad y transparencia. De acuerdo con la Ley 715 de 2001, son ETC los departamentos, los distritos, los municipios con más de cien mil habitantes y los demás que, sin tener este número de habitantes, cumplan con los requisitos del proceso de certificación que adelanta el MEN (s. f.a).

educativo en jornada única. Este decreto fue modificado por el Decreto 2105 de 2017, que definió las condiciones previas que deben cumplir las entidades territoriales para brindar esta jornada: 1) infraestructura disponible, 2) un plan de alimentación escolar en modalidad almuerzo, 3) recurso humano docente necesario, 4) funcionamiento regular y suficiente de los servicios públicos. De acuerdo con el MEN, a 2017 había 928.269 niños, niñas y adolescentes en jornada única, que estaban en 2.262 establecimientos educativos de 93 ETC (MEN, 2018). En el nuevo Plan Nacional de Desarrollo se busca que en 2022 el 24 % de niños, niñas y adolescentes esté en jornada única (DNP, 2018).

Después de este panorama general, vale la pena entender cómo funciona el sistema en términos de acceso, permanencia y promoción. Con respecto al *acceso*, es necesario comprender que el sistema educativo estatal se rige por un sistema de cupos. Para esto, cada año las IE proyectan el número de cupos que requieren y están en capacidad de ofrecer el siguiente año escolar, en las distintas sedes, grados y, por ahora, jornadas, con el objetivo de dar continuidad a niños, niñas y adolescentes que están estudiando actualmente y ofrecer el servicio de manera satisfactoria a los nuevos (MEN, s. f.c). En caso de que los cupos no sean suficientes, se debe priorizar a la población vulnerable para disminuir la inequidad en el acceso (MEN, 2004); los niños, niñas y adolescentes que no sean aceptados en una IE deben ser reubicados en otra. La priorización que deben cumplir las ETC está consagrada en la Resolución 7797 de 2015. Asimismo, allí se definen las etapas del proceso de gestión de cobertura.

Además de buscar que sean los niños, niñas y adolescentes más vulnerables quienes tengan asegurada la educación, y de garantizar que quienes no consiguen cupo en su IE de preferencia sean reubicados, con el objetivo de garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes entre los 5 y 15 años estén estudiando, las secretarías de educación realizan búsquedas activas. Estas se hacen a través de las encuestas censales, que permiten identificar los hogares donde los niños y las niñas no están estudiando para así realizar visitas con el objetivo de sensibilizar a padres, madres, niños, niñas o adolescentes sobre la importancia de estudiar (Secretaría de Educación Departamental de la Gobernación de Nariño, 2015).

Ahora bien, una vez se decide matricular a un niño o niña, para acceder al sistema educativo los padres o las madres deben diligenciar el formato de inscripción, que es gratuito. Allí deben expresar cuáles son sus dos IE de preferencia. Además, deben adjuntar un recibo de servicio

público y la copia del documento de identificación de su hijo o hija: número de identificación personal (NIP), número único de identificación personal (NUIP), tarjeta de identidad, cédula de ciudadanía o cédula de extranjería (MEN, s. f.b).

En materia de *promoción*, el Decreto 1290 de 2009 reglamentó la evaluación del aprendizaje y la promoción de niños, niñas y adolescentes de los niveles de educación básica y media. Allí se define que “cada establecimiento educativo determinará los criterios de promoción escolar de acuerdo con el sistema institucional de evaluación” (MEN, 2009). La evaluación no es solo institucional, sino también a nivel nacional por medio del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes) e internacional.

Respecto a la *permanencia*, la tasa de deserción en la educación pre-escolar, básica y media del sector oficial es de 3,1 % (DNP, 2018). En el nuevo Plan Nacional de Desarrollo se busca que al final del cuatrienio este porcentaje se reduzca a 2,7 %. Para lograrlo, el MEN viene trabajando en la estrategia integral de acogida, bienestar y permanencia que vincula acciones claves como la alimentación escolar, el acceso a transporte, útiles escolares y vestuario escolar, entre otros. Esta estrategia parte del reconocimiento de que se requiere de un conjunto de intervenciones del Estado y otros actores como la cooperación internacional, que no solo incentiven a las familias a enviar a los niños, niñas y adolescentes a la escuela, sino que también contribuyan a mejorar su proceso de aprendizaje, combatan las condiciones de pobreza y mejoren sus condiciones nutricionales (MEN, 2019).

Uno de los principales programas para lograr esto es el PAE, que brinda un complemento alimentario a niños, niñas y adolescentes registrados en el Sistema Integrado de Matrícula (Simat) en IE oficiales (MEN, s. f.c). Para 2018 había 5.300.000 niños y niñas beneficiarios de este programa, cifra que busca aumentarse a 7.000.000 en 2022 (DNP, 2018).

3. RESPUESTA DEL GOBIERNO NACIONAL A LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES

La llegada masiva de personas migrantes de Venezuela en tan corto tiempo al país ha impactado la capacidad de las instituciones del Estado colombiano para responder a las necesidades de esta población y garantizar sus derechos fundamentales (Banco Mundial, 2018; Conpes 3950, 2018). En particular, la migración ha generado un aumento en la demanda de acceso al sistema educativo colombiano en todos los departamentos del país. De acuerdo con las cifras de matrícula del Simat, con corte a julio de 2019 había un total de 190.942 niños, niñas y adolescentes venezolanos matriculados en el país. El 97 % de ellos se encuentra en IE públicas o contratadas en 95 de las 96 ETC. La tabla 4 muestra las diez ETC con mayor número de niños, niñas y adolescentes venezolanos matriculados.

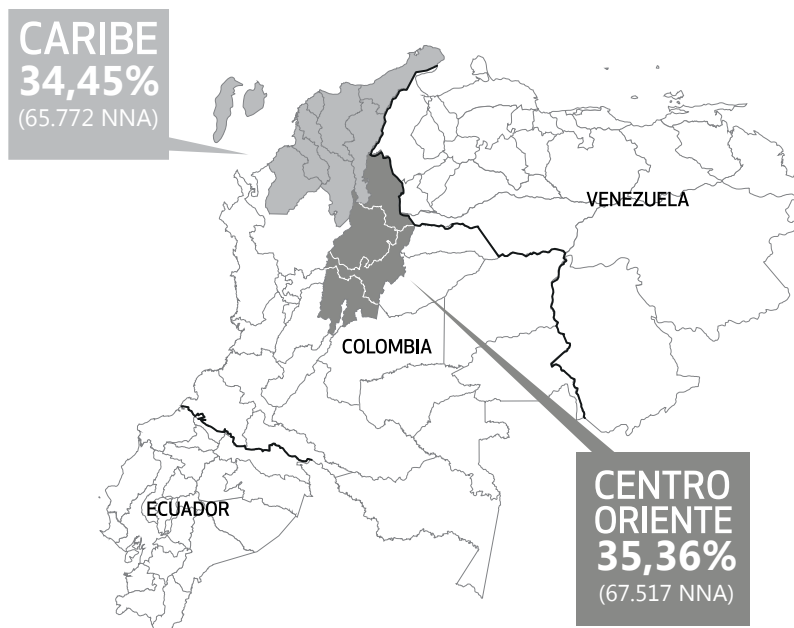
Ocho de los once municipios donde se recogió información para este estudio se encuentran en ETC con más de 1.000 niños y niñas venezolanos. En términos geográficos, las regiones con mayor porcentaje de niños, niñas y adolescentes venezolanos matriculados son la región Caribe¹⁶ y Centro Oriente¹⁷ (ver mapa 2).

-
16. La región Caribe está conformada por los departamentos de La Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba y San Andrés.
 17. La región Centro Oriente está conformada por los departamentos de Norte de Santander, Santander, Boyacá y Cundinamarca.

Tabla 4**ETC con mayor número de niños, niñas y adolescentes venezolanos matriculados**

No.	ETC	No. de niños, niñas y adolescentes	Porcentaje del total
1	Bogotá	27.954	14,64
2	Medellín	13.516	7,08
3	Cartagena	9.511	4,98
4	Norte de Santander	9.196	4,82
5	Cúcuta	8.467	4,43
6	Barranquilla	7.719	4,04
7	Cali	7.650	4,01
8	Soledad	5.281	2,77
9	Santa Marta	5.218	2,73
10	Antioquia	5.090	2,67

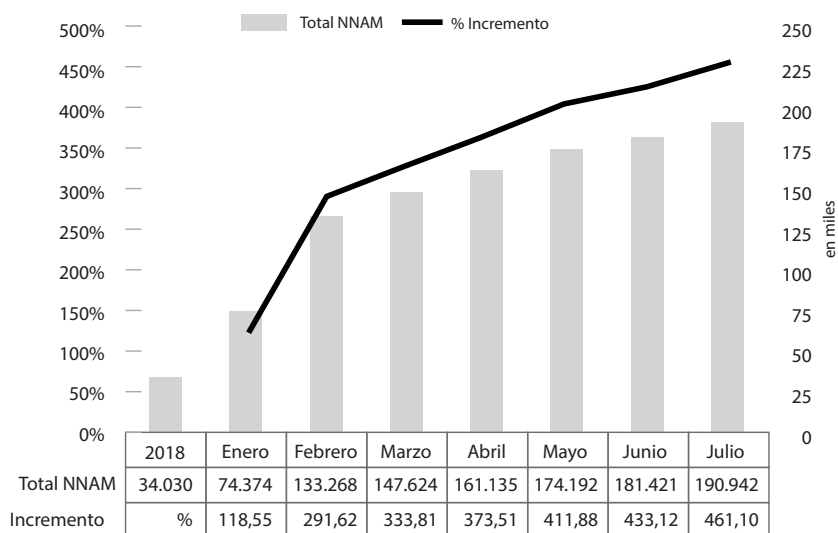
FUENTE: elaboración propia con datos del MEN-Simat (2019).

Mapa 2**Regiones con mayor porcentaje de niños, niñas y adolescentes venezolanos matriculados**

FUENTE: elaboración propia con datos del MEN-Simat a julio de 2019.

Atendiendo los compromisos y las obligaciones contemplados en los tratados internacionales de derechos humanos, así como en la Constitución Política de Colombia, el Estado colombiano ha hecho esfuerzos para promover el acceso de niños, niñas y adolescentes migrantes al sistema educativo, los cuales se evidencian en el aumento considerable del número de niños, niñas y adolescentes venezolanos matriculados durante 2019. De acuerdo con cifras del Simat, entre diciembre de 2018 y julio de 2019, este número aumentó en un 461 % (figura 2).

Figura 2
Número de niños, niñas y adolescentes venezolanos matriculados entre diciembre de 2018 y julio de 2019



FUENTE: elaboración propia con datos del MEN-Simat (2019).

Con el fin de garantizar el acceso al sistema educativo de niños, niñas y adolescentes migrantes, el MEN, de la mano con Migración Colombia, han venido construyendo progresivamente¹⁸ una ruta educativa para la

18. La respuesta del sector educativo a las necesidades de niños, niñas y adolescentes provenientes de Venezuela comenzó en el año 2015 con la Circular 45 del MEN. En esta circular, el Ministerio les solicitó a las entidades territoriales desarrollar las acciones necesarias para garantizar el derecho fundamental a la educación de la población en edad escolar afectada por la migración, sin distinción de su nacionalidad, a través de diferentes estrategias como, por ejemplo, los “matriculaciones” y el estable-

atención de niños, niñas y adolescentes migrantes. Actualmente, esta ruta se encuentra consignada en la Circular Conjunta 016 de 2018 expedida por el MEN y Migración Colombia.

La Circular 016 está dirigida a gobernaciones, alcaldías, secretarías de educación, rectorías y directivas docentes de las ETC, así como a las direcciones regionales de Migración Colombia. Esta circular establece que de acuerdo con las normas constitucionales (arts. 44 y 67) se debe garantizar la educación en los niveles de preescolar, básica y media a través del acceso a los establecimientos educativos a todos los niños, las niñas y los adolescentes migrantes que se encuentren dentro del territorio, independientemente de su nacionalidad o condición migratoria.

Para este fin, la circular da una serie de lineamientos en materia migratoria y educativa que deberán seguir las IE. En términos de las obligaciones migratorias, si bien se reconoce que la norma exige la presentación de una visa para niños, niñas y adolescentes extranjeros que pretendan estudiar en el país, la circular señala que Migración Colombia se abstendrá de iniciar procesos administrativos en contra de las IE cuando los niños, niñas y adolescentes no cuenten con este permiso. Además, con el fin de garantizar el derecho a la educación preescolar, básica y media, los establecimientos educativos no les pueden negar la matrícula por la falta de esta documentación; esto no obsta para que los centros educativos cumplan con la obligación de registrarlos en el Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros (SIRE) dentro de los 30 días calendario luego de la matrícula y cuando finalizan sus estudios.

cimiento de modelos educativos flexibles ante la insuficiencia de cupos. Posteriormente, el Ministerio expidió la Circular 7 de 2016, en la cual se explica de manera detallada el procedimiento mediante el cual las niñas y los niños nacidos en Venezuela, de padres y madres colombianos, pueden acceder a un documento de identificación. Asimismo, se establece que los niños y las niñas que viven en Venezuela pero que estudian en Colombia podrán acceder a un documento de tránsito escolar que será entregado por las y los rectores. Finalmente, en esta circular se establece que tanto las secretarías de educación como los establecimientos educativos deberán usar la Tabla de Equivalencias del CAB para determinar la ubicación del grado del niño o la niña. Una actualización de esta normatividad se dio nuevamente en abril de 2017, mediante la Circular Conjunta 1 del MEN y la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia. Además de las medidas en materia educativa, en esta norma se ordena a los establecimientos educativos registrar a niños, niñas y adolescentes extranjeros en el Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros (SIRE) de Migración Colombia.

En materia educativa, esta circular establece lineamientos para el acceso, la permanencia y la promoción de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo. En términos de *acceso*, los niños, niñas y adolescentes migrantes serán matriculados y registrados en el Simat de acuerdo con el tipo de documento de identificación que presenten. Si el niño o la niña cuenta con PEP o con cédula de extranjería será registrado con este número. Si no cuenta con ningún documento deberá ser matriculado con un número establecido por la secretaría (NES). Este registro será actualizado una vez el niño o la niña cuente con un documento válido en Colombia.

En materia de *promoción*, la Circular 016 provee orientaciones en materia de convalidación¹⁹ de estudios y validación de grados. Los niños, niñas y adolescentes que cuenten con documentos debidamente “legalizados y apostillados”, que den cuenta de la terminación y aprobación de estudios de preescolar, básica y media en Venezuela, tendrán un plazo de seis meses para adelantar el proceso de *convalidación* de estudios ante el MEN. Este procedimiento se realiza de manera virtual y es gratuito. Para poder iniciar el proceso de convalidación se debe presentar la certificación de aprobación del último año de estudios legalizado y apostillado, junto con el documento de identidad del niño, la niña o el adolescente, si este es colombiano, o el pasaporte, si es extranjero.

De acuerdo con la circular, mientras se realiza este trámite, la Secretaría de Educación o la IE deberá asignar un cupo a la niña o el niño en el grado siguiente al último aprobado que fue cursado en Venezuela de conformidad con la Tabla de Equivalencias del Convenio Andrés Bello (CAB) y de acuerdo con la información que el padre, la madre o el cuidador suministre.

Si el niño o la niña no cuenta con documentos que demuestren sus estudios en Venezuela o estos no se encuentran legalizados y apostillados, la IE a la cual pretende ingresar adelantará el proceso de *validación* de grados siempre y cuando cuente con licencia de funcionamiento vigente para operar como IE. La validación de grados se realiza para los niveles de preescolar (transición), básica (primaria y secundaria) y media (grado

19. “Es el reconocimiento oficial que hace el Ministerio de Educación Nacional de Colombia a los estudios realizados en el exterior de preescolar, básica y media, mediante un acto administrativo, ya sea en lo concerniente a estudios parciales (grados terminados y aprobados) y/o Título Bachiller” (MEN, s. f.b).

décimo). Este proceso es gratuito y consiste en evaluaciones o actividades pedagógicas que permitan reconocer los estudios adelantados en Venezuela. Si el niño o la niña aprueba el proceso de validación, la IE deberá incluir en sus registros tanto el grado validado como todos los anteriores, lo que garantiza que los registros académicos del niño o la niña queden completos.

La circular no establece los componentes de esta evaluación, sino que hace referencia a que esta será parte del sistema de evaluación que se establezca en cada institución y que no será entendido como un examen de admisión, sino como un examen que permita la nivelación académica en caso de que los niños, niñas y adolescentes no puedan presentar sus antecedentes académicos. Con esta medida se amplía el número de IE que podrán realizar este proceso de validación pues ya no serán solamente aquellas autorizadas por las secretarías de educación, sino todas las que tengan licencia de funcionamiento y sean receptoras de esta población. Esta es una medida positiva pues permite que niños, niñas y adolescentes migrantes que no cuentan con la documentación que acredita los estudios que adelantaron en Venezuela puedan ser evaluados y certificados en Colombia.

Es importante tener en cuenta que quienes hayan terminado sus estudios de educación media en Venezuela, convaliden esos estudios ante el MEN y quieran acceder a la educación superior, deberán presentar la Prueba Saber 11, un examen de conocimientos que es impartido por el Icfes. Asimismo, quienes quieran validar toda la educación media en un solo examen deberán hacerlo ante esta misma entidad.

Finalmente, con relación a las estrategias de *permanencia* en el sistema educativo, la Circular 016 establece que el acceso a transporte escolar para niños, niñas y adolescentes migrantes depende de la autonomía de la ETC. En el caso del PAE se deben tener en cuenta los criterios establecidos en la Resolución 16432 de 2015 del MEN mediante la cual se expiden los lineamientos técnicos y administrativos, los estándares y las condiciones mínimas de este programa. En todo caso, la circular aclara que la decisión de garantizar el acceso a estos servicios depende de las circunstancias particulares de la niña o el niño, pero no de su lugar de procedencia.

El Gobierno nacional ha reconocido que los esfuerzos para atender a la población migrante, dentro de los que se encuentra la flexibilización de los requisitos de documentación para facilitar el acceso al sistema educativo, están dirigidos a atender la emergencia, pero carecen de alcance en

el mediano y largo plazo. Con el fin de contar con una política de atención a la población migrante en el mediano plazo que fortalezca la capacidad institucional, el Gobierno expidió el documento Conpes 3950 titulado “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela”.

En materia de educación, este documento propone la implementación de tres estrategias: 1) *Identificación y socialización de la oferta educativa* con el fin de orientar a la población migrante y retornada hacia las zonas que cuentan con cupos disponibles. Asimismo, el MEN deberá facilitar la formación a las secretarías de educación focalizadas con el fin de promover el acceso, la permanencia y la calidad de la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes; 2) *Mejora en los procesos de convalidación de grados y títulos*, para lo cual el MEN está diseñando e implementará una estrategia a fin de agilizar la convalidación de estudios de niños, niñas y adolescentes provenientes de Venezuela, y actualizará los sistemas de información de convalidaciones; y 3) *Inclusión académica y socioemocional de niños, niñas y adolescentes migrantes*, para lo cual el MEN deberá diseñar y socializar unas pautas para la realización de pruebas de suficiencia a las personas migrantes, así como una estrategia de nivelación académica.

En términos de destinación de recursos financieros para atender la demanda de acceso al sistema educativo de niños, niñas y adolescentes migrantes, de acuerdo con el MEN se ha invertido “en el corredor escolar durante las vigencias 2015-2019, la suma de \$13.137 millones, beneficiando en promedio 2.403 niños, niñas y adolescentes migrantes que habitan en los municipios fronterizos de Venezuela y asisten a las IE de Cúcuta y de otros municipios de Norte de Santander; en especial en el municipio de Villa del Rosario” (MEN, 2019).

Con el propósito de socializar las medidas establecidas por el MEN, estas directrices del nivel nacional para promover el acceso y la permanencia de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo han sido incorporadas a nivel local a través de resoluciones y circulares de las gobernaciones y alcaldías. De los once municipios en los que se adelantó trabajo de campo para el presente estudio, se identificó que en al menos cuatro se han expedido normas para facilitar el acceso al sistema educativo de niños, niñas y adolescentes migrantes. Este es el caso de las ciudades de Arauca, Barranquilla, Bogotá y Cúcuta. A continuación, se resaltan algunas de las más importantes.

En el caso de la ciudad de Arauca, al no ser una ETC, estas normas han sido expedidas por la Gobernación departamental, que ha utilizado

estas herramientas para socializar medidas como la posibilidad de que las IE receptoras adelanten de manera excepcional la validación por grados (Resolución 990 de 2018 y Circular 226 de 2018), o han solicitado, a través de estas vías, la recolección de información sobre niños, niñas y adolescentes provenientes de Venezuela (Circular 205 de 2018). En el mismo sentido, la Secretaría de Educación de la Alcaldía de Barranquilla expidió la Circular 00041 de 2018 mediante la cual socializa con las IE la Circular Conjunta 016 del MEN y la autorización de las IE receptoras para adelantar la validación por grados.

Por su parte, la Alcaldía de Bogotá incorporó en la Resolución 1629 de septiembre de 2018 –la cual establece el proceso de gestión de la cobertura educativa para los años 2018-2019– las directrices de la Circular 016 del mismo año y aclaró que no se pueden exigir a niños, niñas y adolescentes migrantes documentos de identidad, ni afiliación al sistema de salud para ser matriculados. Asimismo, reiteró el procedimiento para la ubicación de grado de niños, niñas y adolescentes migrantes. Además de esta norma, la Alcaldía elaboró una ruta para la atención a la población migrante, la cual está acompañada de materiales pedagógicos como un instructivo para su registro en el SIRE.

Finalmente, la Alcaldía de Cúcuta ha expedido varias resoluciones dentro de las que se encuentra la Circular 0010 de 2019, donde se solicita a las IE orientar a los padres y madres de familia de niños, niñas y adolescentes migrantes que están matriculados con el código NES para que adelanten el trámite de prerregistro de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), el cual se realiza por vía electrónica. Una vez se cuente con este documento, las IE deberán actualizar el Simat. Si bien esta medida le permite a Migración Colombia contar con información actualizada sobre el número de niños, niñas y adolescentes migrantes en el territorio, no constituye una solución de fondo para quienes se encuentran residiendo en el país, pero no cuentan con un estatus migratorio regular por cuanto este tipo de permiso, aunque es válido por dos años, solo le permite al portador permanecer en las ciudades fronterizas del país por siete días.

El Gobierno colombiano ha hecho esfuerzos importantes para garantizar el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes que han llegado al país. Estas medidas, que implicaron la flexibilización de los requisitos de documentación necesarios para ingresar a las IE públicas, han sido incorporadas en la normatividad local con el fin de socializarlas y adaptarlas a las particularidades territoriales. Sin embargo, el impacto de

esos esfuerzos se ha visto limitado en algunos casos por la falta de infraestructura y recursos de algunas IE, así como por barreras institucionales y culturales que aún persisten a nivel territorial para la implementación de estas medidas.

4. BARRERAS PARA LA GARANTÍA EFECTIVA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES

Los esfuerzos que el Gobierno nacional ha adelantado para garantizar el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes permitieron que a julio de 2019 cerca de 191.000 niños, niñas y adolescentes provenientes de Venezuela ingresaran al sistema educativo colombiano. A pesar de estos esfuerzos, como se señaló, a nivel territorial aún persisten barreras que limitan la garantía efectiva de este derecho a quienes no logran acceder al sistema, o a quienes habiéndolo hecho no pueden avanzar y finalizar sus estudios.

Las barreras que encuentran los niños, niñas y adolescentes migrantes se deben, por un lado, a las dificultades para certificar y finalizar los estudios, y, por otro, a factores que impactan la permanencia en el sistema educativo. Algunos de estos factores tienen que ver con problemas estructurales del mismo sistema, pero este documento se centra en aquellos que tienen especial relevancia para niños, niñas y adolescentes migrantes y que, dadas sus condiciones de vulnerabilidad, pueden empujarlos a abandonar sus estudios.

Teniendo en cuenta que el objetivo de este documento es ofrecer recomendaciones para que los esfuerzos adelantados por el Gobierno nacional tengan un mayor impacto y, en consecuencia, se garantice de manera efectiva el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes, en los apartados de promoción y permanencia se incluye una breve descripción de la experiencia de otros países en la adopción de políticas para la inclusión efectiva de niños, niñas y adolescentes migrantes

en el sistema educativo. El Anexo IV aporta un análisis detallado de estas experiencias.

Finalmente, durante el trabajo de campo se identificó que determinados grupos de niños, niñas y adolescentes migrantes se enfrentan a un mayor grado de vulnerabilidad que sus pares en Colombia, este es el caso de los niños y las niñas migrantes pendulares,²¹ las y los adolescentes, así como los niños y las niñas pertenecientes a pueblos indígenas. Al final de cada sección (acceso, promoción y permanencia) se presenta una breve descripción de la situación de alguno de estos grupos de niños, niñas y adolescentes migrantes identificada en el trabajo de campo, con el fin llamar la atención sobre la necesidad de que las políticas educativas de atención a la población migrante incluyan dentro de su formulación e implementación enfoques diferenciales.

Barreras de acceso al sistema educativo para niños, niñas y adolescentes migrantes

Como se mencionó en la anterior sección, el MEN estableció la ruta de acceso al sistema educativo para niños, niñas y adolescentes migrantes a través de la Circular 016 de 2018. De acuerdo con los lineamientos dados por esta circular, para que un niño, una niña o un adolescente migrante pueda ingresar a una IE, sus padres, madres o cuidadores deben adelantar los siguientes pasos:

1. Dirigirse a la IE más cercana y solicitar cupo. Si no hay disponibilidad de cupos en esta institución, los padres, las madres o los cuidadores deberán dirigirse a la secretaría de educación departamental o municipal, según corresponda, dependiendo de si el municipio o el departamento es la ETC, para que le sea asignado cupo en otra institución. La Secretaría de Educación determinará la IE en donde haya cupos disponibles.
2. Una vez se haya determinado la IE en donde se ubicará al niño o la niña, se debe iniciar el proceso de matrícula, el cual incluye la inscripción en el Simat. Como se mencionó en la sección anterior, los niños, niñas y adolescentes migrantes serán matriculados y registrados en el Simat de acuerdo con el tipo de documento

21. Se entiende como migrante pendular la persona que transita la frontera entre dos países. Por ejemplo, es migrante pendular una persona que habita en Venezuela pero que realiza actividades en Colombia.

de identificación que presenten. Si el niño o la niña cuenta con PEP o con cédula de extranjería será registrado con este número. Si no cuenta con ningún documento deberá ser matriculado con un NES.

La Circular 016 no establece qué otros documentos deben presentar ante la IE receptora las madres, los padres o cuidadores de niños, niñas y adolescentes migrantes. Sin embargo, en algunos casos, las secretarías de educación o las IE solicitan documentos adicionales con el fin de facilitar la identificación de niños, niñas y adolescentes migrantes, por ejemplo, copia del documento de identidad del padre o la madre. En todo caso, la Circular 016 es clara en afirmar que se debe garantizar el derecho a la educación a todos los niños, niñas y adolescentes, independientemente de su nacionalidad o condición migratoria.

3. Luego del registro en el Simat, la IE debe adelantar el registro en el SIRE dentro de los 30 días calendario siguientes a la matrícula.
4. Posteriormente, la IE debe determinar a qué grado ingresará el niño o la niña. Los pasos para este proceso se explicarán en la sección de barreras para la promoción de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo.

Como se mencionó, la difusión e implementación de esta ruta ha permitido que un número importante de niños, niñas y adolescentes migrantes haya ingresado al sistema educativo colombiano en los últimos años. Sin embargo, el trabajo de campo realizado para este estudio permitió identificar algunas barreras que aún persisten en la implementación de esta ruta a nivel territorial y que se pueden agrupar en tres grandes categorías:

1. Exigencia de documentos relacionados con el estatus migratorio y firma de actas de compromiso

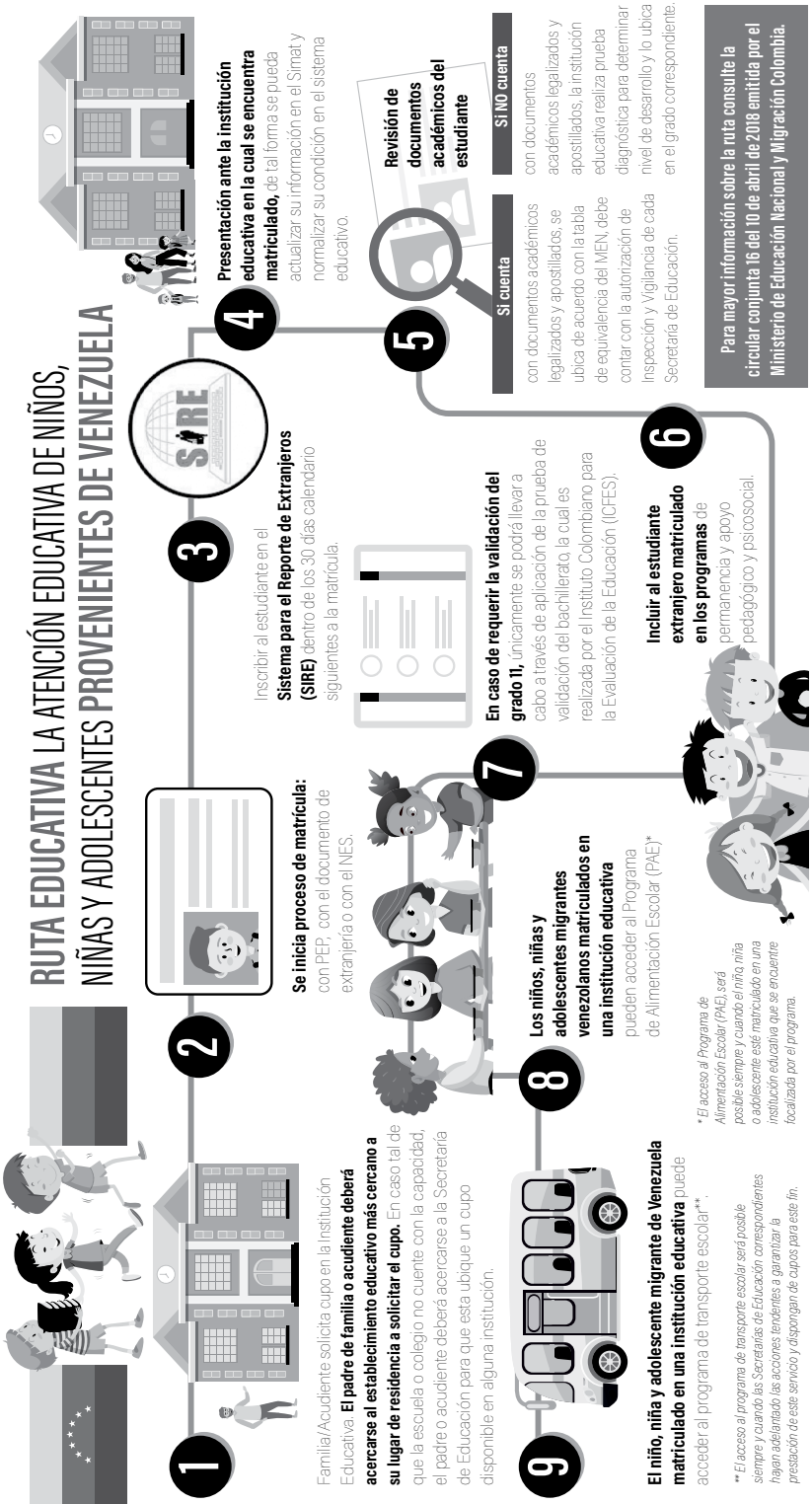
Las entrevistas realizadas en el trabajo de campo evidenciaron que en su mayoría las y los rectores y docentes de las IE conocen la Circular 016 de 2018 y, en menor medida, la normatividad local que se ha adoptado para implementar esta circular. Sin embargo, no sucede lo mismo con la información relacionada con las rutas de regularización migratoria y los requisitos para acceder a estas.

Aunque en principio conocer y proporcionar esta información no está dentro de las funciones tradicionales de rectores(as), coordinadores(as) y

Figura 3

Ruta educativa para la atención de NNA provenientes de Venezuela

FUENTE: MEN (2019).



docentes, la desinformación y confusión alrededor de la misma ha generado, en algunos casos, que no se dé cumplimiento a lo establecido en la Circular 016 que afirma que se debe garantizar el acceso a la educación independientemente de la nacionalidad o el estatus migratorio del niño, la niña o el adolescente. Esto demuestra la importancia de que las y los funcionarios de las IE tengan acceso a información correcta y actualizada sobre rutas migratorias vigentes, ya que ahora difundir esta información forma parte de sus labores.

Al respecto, algunos padres, madres, niños y niñas venezolanos entrevistados reportaron que las IE a las que habían solicitado ingreso les exigían la presentación del PEP, cédula de extranjería o pasaporte. Incluso, algunos funcionarios y funcionarias solicitaron a niños, niñas y adolescentes dirigirse a Migración Colombia para solicitar el PEP o una visa. Estas exigencias, además de ir en contravía de lo establecido en la Circular 016, son casi imposibles de cumplir –como se explica en el Anexo I–, pues no todas las rutas de regularización son accesibles de manera permanente para las personas migrantes.

Teniendo en cuenta que la Circular 016 establece que las y los rectores tienen la obligación de informar y dejar constancia por escrito de haber informado a los padres y las madres de familia o cuidadores sobre la necesidad de que el niño, la niña o el adolescente cuente con un estatus migratorio regular (aunque esta obligación no se extiende a informar cómo lograrlo), la mayoría de las IE donde se realizaron entrevistas implementaron el mecanismo de firma de actas donde los padres, las madres o los cuidadores se comprometen a presentar un documento de identidad válido en Colombia al término del periodo académico. Debido a que para muchos niños, niñas y adolescentes migrantes es imposible cumplir con este requisito, las actas se renuevan periódicamente. Sin embargo, frente a la pregunta de qué acciones se tomarían si el niño, la niña o el adolescente no podía cumplir con los términos del acta de compromiso, algunos rectores y rectoras entrevistados respondieron que tendrían que ser retirados de la IE.

Ante la posibilidad de que la falta de un estatus migratorio regular se convierta en una barrera para acceder al sistema educativo a pesar de los esfuerzos adelantados por el Gobierno nacional en el marco de la Circular 016, es urgente establecer una alianza con Migración Colombia para que tanto las secretarías de educación como las IE cuenten con información actualizada y veraz sobre las rutas migratorias habilitadas y los requisitos para acceder a las mismas.

2. Exigencia de requisitos adicionales a los establecidos en la Circular 016 de 2018

Como se mencionó, la Circular 016 no establece qué documentos, aparte del PEP o la cédula de extranjería, si los tuvieran, deben ser presentados ante la IE receptora por los padres, las madres o los cuidadores de niños, niñas y adolescentes migrantes para matricularse. Para facilitar el proceso de matrícula, las IE solicitan documentos que les permitan identificar al niño, niña o adolescente, como por ejemplo, copia del documento de identidad de ellos y de su padre o madre.

Sin embargo, durante el trabajo de campo se encontró que las IE solicitan documentos que no están señalados en la Circular 016 y que, en algunos casos, pueden ser muy difíciles de conseguir debido a la falta de un estatus migratorio regular del niño o la niña o de su padre y madre, o por la grave situación económica en la que se encuentran, tal es el caso de:

- *Certificado de inscripción en el Sisbén*: el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), a través de un puntaje, clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. Las IE públicas solicitan este certificado con el fin de asegurarse de que los niños, niñas y adolescentes que solicitan el ingreso hayan sido focalizados para ser beneficiarios de programas de inversión social. Las personas con situación migratoria irregular no pueden aplicar a la encuesta del Sisbén debido a que las normas que regulan la materia establecen unos requisitos claros que las excluyen. Así, para poder aplicar al Sisbén las personas extranjeras deben contar con cédula de extranjería, salvoconducto para refugiado o PEP. Esto va en contravía de lo establecido en la Circular 016 que en el instructivo que la acompaña establece que “los estudiantes provenientes de Venezuela que por su condición no se les pueda establecer estratificación colombiana o puntuación del SISBEN III, deben ser caracterizados en el Simat como No Aplica”.
- *Certificación del Programa Familias en Acción*: al igual que en el caso anterior, las personas con situación migratoria irregular no pueden acceder a los programas de Familias en Acción por cuanto las familias focalizadas deben estar inscritas en el Sisbén (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2019).
- *Contar con un cuidador o representante colombiano*: la exigencia de este requisito puede ser muy difícil de cumplir para niños, niñas y

adolescentes migrantes que no tienen vínculos familiares con ciudadanos colombianos, y puede llegar a convertirse en un riesgo pues tendrían que buscar a terceros para poder cumplirlo.

- *Carné de afiliación a la EPS (si no cuentan con este se les exige un seguro estudiantil)*: contar con un carné de afiliación a la EPS es un requisito imposible de cumplir para quienes se encuentran irregularmente en el país, pues solo pueden acceder al servicio de salud por urgencias. Por otro lado, debido a la grave situación económica en la que se encuentran las familias de niños, niñas y adolescentes migrantes, en algunos casos no cuentan con los recursos para pagar un seguro estudiantil.
- *Carné de vacunación y carné de crecimiento y desarrollo*: por lo general, estos documentos se obtienen en el marco de la atención del sistema de salud. Quienes no cuentan con un estatus migratorio regular no pueden acceder a ellos a través de esa vía y dependen de que existan prestadores de salud que ofrezcan estos servicios gratuitamente o deberán pagarlos de manera particular.
- *Recibo de luz y agua del lugar donde viven*: si bien en principio este no parece un requisito difícil de cumplir, es probable que haya familias que se encuentren habitando en la calle o que, por distintas razones, al no ser propietarias del lugar donde viven, no puedan acceder a estos documentos.

3. Negación de acceso a la educación media

Durante el trabajo de campo se identificó que varias IE no están permitiendo el ingreso de adolescentes con situación migratoria irregular a los grados 10 y 11 (educación media) debido a que no podrán contar con la documentación necesaria para graduarse. Aunque no existen datos oficiales sobre el total de adolescentes migrantes que actualmente se encuentran en el país, el número de estos registrados en el Simat puede ser un indicador de su baja presencia en el sistema educativo. De acuerdo con cifras del MEN, con corte a marzo de 2019, solo el 3,82 % del total de niños, niñas y adolescentes migrantes matriculados en IE públicas están en educación media.

La negación del acceso al sistema educativo a esta población vulnera su derecho a la educación y va en contravía de las disposiciones que el Gobierno nacional ha establecido para promover su ingreso. Adicionalmente,

la desescolarización puede agravar su vulnerabilidad frente a riesgos de protección como el reclutamiento por parte de grupos armados y otras organizaciones criminales, así como a la explotación sexual y laboral.

Varios funcionarios y funcionarias de agencias internacionales y ONG que trabajan de manera directa con personas migrantes y refugiadas mencionaron en las entrevistas que, debido a la vulnerabilidad económica de la población migrante, redes de microtráfico están usando a adolescentes migrantes para comercializar sustancias ilícitas. La urgencia de contar con ingresos para su sostenimiento se combina con la necesidad de autonomía y sentido de responsabilidad por sus familias, especialmente si tienen hermanos y hermanas menores. En este contexto, la imposición de barreras para ingresar a la escuela aumenta el riesgo de entrada prematura al mercado laboral y, en el peor de los casos, de ser presa de los grupos de crimen organizado.

Se puede concluir, entonces, que las barreras de acceso al sistema educativo para los adolescentes no se derivan de problemas en el diseño de la Circular 016 de 2018 del MEN, sino de la implementación de esta a nivel territorial debido a la falta de conocimiento de las y los funcionarios de las IE sobre los procesos allí descritos y los procedimientos migratorios.

Cuadro 1

Lecciones internacionales: acceso de niños, niñas y adolescentes migrantes al sistema educativo

Distintos países a nivel mundial han adoptado políticas para promover el ingreso de niños, niñas y adolescentes migrantes al sistema educativo sin importar su estatus migratorio, dentro de estos se encuentran Chile, Argentina, México, Estados Unidos, Tailandia y Uganda.

Estos países son un ejemplo de experiencias en las que se asegura el acceso al sistema educativo de niños, niñas y adolescentes migrantes a través de leyes o fallos judiciales. Además, en todos ellos esta población puede acceder al sistema sin contar con un estatus regular. Aunque el número de identificación de 13 dígitos en Tailandia²¹ permite el seguimiento de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema, en la práctica los padres y las madres podrían tener miedo de las repercusiones por no contar con un estatus migratorio regular. Al respecto, Estados Unidos va un paso más allá al prohibir que las escuelas accedan a información sobre la situación migratoria de los niños y las niñas.

A estos casos se suma el de Uganda, el país africano con mayor número de personas refugiadas, que desde 2006 cuenta con la Ley de Refugiados, donde

21. Ver Anexo IV.

se establece que esta población tiene derecho a recibir el mismo trato que los nacionales en educación básica y que los extranjeros en educación secundaria. Más allá de garantizar el acceso a la educación, en 2018 Uganda lanzó el Programa Educativo de Respuesta para Refugiados y Comunidades Receptoras, un plan a tres años con un costo de casi 400.000.000 de dólares, que busca dar respuesta al gran flujo de migrantes que reciben 12 comunidades en particular. Para esto, se construirán nuevos salones de clase, se darán elementos necesarios como libros de texto, se capacitará a las y los profesores, se mejorará el sistema educativo para dar respuestas más rápidas y se tendrán programas de educación acelerada y entrenamiento vocacional para las y los jóvenes, todo gracias a una unión entre el Gobierno de Uganda, Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil, financiado a través de donaciones (UNHCR, 2018).

La asociación del Gobierno con otras entidades con el objetivo de mejorar el acceso y la permanencia de niños, niñas y adolescentes migrantes es un ejemplo útil para Colombia de posibles fuentes de financiación frente al aumento de la demanda de servicios educativos por parte de esta población.

Barreras para la promoción de niños, niñas y adolescentes migrantes

En este apartado se presentan las barreras normativas y de implementación identificadas en el trabajo de campo con respecto a la promoción de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo. Para efectos de este documento, se entiende como promoción los procesos y procedimientos que garantizan que niños, niñas y adolescentes migrantes puedan: 1) dar continuidad y validar los estudios que estaban adelantando en Venezuela; 2) recibir certificaciones de los estudios adelantados en Colombia; 3) presentar las Pruebas Saber 11; 4) acceder a programas de formación técnica y graduarse. A continuación, se desarrollarán cada uno de estos componentes explicando su funcionamiento, así como las barreras particulares que enfrentan niños, niñas y adolescentes migrantes para poder avanzar y finalizar sus estudios.

1. Continuidad y validación de los estudios adelantados en Venezuela

De acuerdo con la Circular 016, una vez el niño, niña o adolescente migrante se encuentra matriculado, la IE debe determinar a qué grado va a ingresar. Para ello deberá tener en cuenta si posee o no documentos académicos legalizados y apostillados, ya que esto determina cuál procedimiento es el adecuado: la *convalidación* de estudios o la *validación por grados*. Si cuenta con la certificación de aprobación del último año de estudios

“legalizada y apostillada”²² tendrá un plazo de seis meses para adelantar el proceso de *convalidación* de estudios ante el MEN. Además, deberá presentar su documento de identidad si es colombiano o el pasaporte si es extranjero. El proceso de convalidación se realiza de manera virtual y es gratuito.

Mientras se realiza este trámite la Secretaría de Educación o la IE deberá asignar un cupo al niño, niña y adolescente en el siguiente grado al aprobado en Venezuela de conformidad con la Tabla de Equivalencias del CAB y de acuerdo con la información que el padre, la madre o los cuidadores suministren.

Si no cuenta con los documentos que demuestren sus estudios en Venezuela o estos no se encuentran legalizados y apostillados, la IE a la cual pretende ingresar adelantará el proceso de *validación por grados* siempre y cuando cuente con licencia de funcionamiento vigente. La validación por grados se realiza para los niveles de preescolar (transición), básica (primaria y secundaria) y media (hasta grado décimo). Este proceso es gratuito y consiste en evaluaciones o actividades pedagógicas que permitan reconocer los estudios adelantados en Venezuela. Si el niño o la niña aprueba el proceso de validación, la IE deberá incluir en sus registros tanto el grado validado como todos los anteriores, lo que garantiza que sus registros académicos queden completos.

La circular no establece los componentes de esta evaluación, sino que hace referencia a que esta será parte del sistema que se establezca en cada institución y que no será entendida como un examen de admisión, sino un examen que permita la nivelación académica en caso de que el niño, la niña o el adolescente no pueda presentar sus antecedentes académicos.²³

De acuerdo con el Decreto 1075 de 2015, la validación por grados puede ser adelantada en el caso de “haber realizado estudios en otro país y no haber cursado uno o varios grados anteriores, o los certificados de

22. La apostilla es un proceso de legalización simplificado que aplica a los 106 países que se acogieron al Convenio de La Haya de 1961.

23. Con esta medida se amplía el número de IE que podrán realizar este proceso de validación pues ya no serán solamente las IE autorizadas por las secretarías de Educación, sino todas aquellas que tengan licencia de funcionamiento y sean receptoras de esta población. Esta es una medida positiva pues permite que los niños, niñas y adolescentes que no cuentan con la documentación que acredita los estudios que adelantaron en Venezuela puedan ser evaluados y certificados en Colombia.

estudios no se encuentren debidamente legalizados” y debe ser realizada “por los establecimientos educativos que cumplan con los requisitos legales de funcionamiento y que en las pruebas de competencias Saber se encuentren ubicados por encima del promedio de la entidad territorial certificada o en el Examen de Estado se encuentren, como mínimo, en categoría alta” (art. 2.3.3.3.4.1.2). Sin embargo, los requisitos para que las IE puedan adelantar este proceso fueron modificados mediante el Decreto 1288 de 2018 que adicionó un parágrafo transitorio al Decreto 1075. Esta modificación permite que las IE receptoras de niños, niñas y adolescentes migrantes puedan adelantar el proceso de validación por grados independientemente de su calificación en las Pruebas Saber.

En el trabajo de campo se identificaron dos problemas que dificultan que niños, niñas y adolescentes migrantes puedan avanzar en sus estudios en Colombia y hacer uso de los procedimientos de convalidación de estudios y validación por grados. En primer lugar, los padres y las madres de familia, así como los niños, niñas y adolescentes migrantes mencionaron en las entrevistas que es prácticamente imposible legalizar y apostillar los certificados de estudios adelantados en Venezuela, entre otros factores, por el alto costo, las demoras, la exigencia de presentarse personalmente, o porque las autoridades no están realizando estos trámites. Asimismo, muchos niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos no cuentan con un pasaporte. Esto hace que el proceso de convalidación de estudios de primaria, básica y media no pueda llevarse a cabo.

En segundo lugar, en las entrevistas se evidenció que tanto las IE como los niños, niñas y adolescentes migrantes y sus padres, madres o cuidadores no tienen claridad sobre el hecho de que todas las IE receptoras pueden adelantar el proceso de validación por grados. Así, las y los funcionarios de las IE realizan una “valoración diagnóstica” que les permite determinar al grado al cual va a ingresar el niño o la niña, pero los resultados de esta valoración no acreditan los estudios realizados anteriormente en su país de origen y tampoco hacen parte de sus registros académicos en Colombia. La no aplicación del procedimiento de validación por grados se convierte en una barrera en el mediano plazo en los casos de traslado a otras IE y al momento de graduarse de la educación básica y media, pues los niños, niñas y adolescentes migrantes no cuentan con los medios para certificar los estudios adelantados anteriormente y una vez han salido de su país de origen, la posibilidad de conseguir las certificaciones de estudios apostilladas se hace más remota.

De esta manera, la falta de información de las IE y de los padres y las madres migrantes sobre la posibilidad de adelantar el proceso de validación por grados ha limitado el impacto positivo que puede tener esta medida alternativa propuesta por el MEN. Por esta razón, es necesario fortalecer las estrategias de difusión de la Circular 016 y demás normatividad que busca garantizar de manera efectiva el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes.

2. Certificación de los estudios adelantados en Colombia

La población migrante y refugiada se caracteriza por tener una alta movilidad, pues dada la situación de vulnerabilidad con la que arriban al país están en permanente búsqueda de oportunidades para mejorar su situación socioeconómica. Incluso, las personas que tienen la intención de permanecer en Colombia en el largo plazo se trasladan a otras ciudades o cambian de residencia en la misma ciudad. De acuerdo con la información recopilada en las entrevistas, esta situación genera que niños, niñas y adolescentes migrantes cambien de IE y deban iniciar un nuevo proceso de matrícula e ingreso.

En principio, el traslado de una IE a otra debería ser un proceso muy sencillo, pues como lo establece el Decreto 1075 de 2015, el sistema debe estar interrelacionado y ser flexible para permitir a los niños, niñas y adolescentes su movilidad horizontal. Sin embargo, en el caso de los niños, niñas y adolescentes migrantes que no cuentan con un estatus migratorio regular existen dificultades para obtener las certificaciones de los cursos adelantados en Colombia, las cuales les permitirían continuar con sus estudios en otros establecimientos educativos. En varias entrevistas, padres y madres de niños, niñas y adolescentes migrantes y algunos funcionarios y funcionarias de IE manifestaron que debido a que muchos niños y niñas provenientes de Venezuela no cuentan con un documento de identificación válido en Colombia, no se podían expedir las certificaciones de los estudios adelantados en el país. Esta preocupación fue también identificada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el documento Conpes 3950, al afirmar que los niños, niñas y adolescentes migrantes, “al no contar con un documento de identidad válido en Colombia, no pueden solicitar certificados de estudio, presentar las pruebas de Estado o graduarse”.

El Decreto 1075 de 2015 establece que las certificaciones de estudios serán expedidas con la firma de la rectoría y secretaria de la IE, en papel timbrado y sellado, y deberán contener, entre otra información, el

número de documento de identificación del niño o la niña. Si bien la norma no especifica el tipo de documento de identificación que se puede presentar, es probable que la razón por la cual las IE no están expidiendo estas certificaciones sea porque interpretan que debe tratarse de un documento de identificación válido en Colombia. Además, posiblemente por falta de información, algunos padres y madres no reclaman estas certificaciones cuando deciden cambiar a sus hijos e hijas de IE.

De esta manera, la falta de acceso a certificaciones de estudios se convierte en una barrera para acreditar los estudios adelantados en Colombia y dar continuidad a los mismos en otras IE. Esta barrera se podría subsanar a través de la expedición de un acto administrativo (resolución, circular, etc.) que aclare el tipo de documento de identificación que se requiere y la aceptación de documentos de identificación venezolanos como prueba de la identidad. De acuerdo con funcionarios del MEN, se han dado orientaciones a las IE para superar estos inconvenientes.

3. Presentación de las Pruebas Saber 11

La Resolución 675 de 2019, expedida por la Dirección General del Icfes, reglamenta el proceso de inscripción a las Pruebas Saber 11. De acuerdo con esta norma podrán presentar este examen las y los adolescentes y jóvenes que se encuentren finalizando grado once, así como quienes hayan terminado sus estudios de educación media o deseen validar sus estudios en un solo examen. La IE tiene la obligación de inscribir a la totalidad de los estudiantes matriculados en grado para presentar este examen. En el caso de quienes ya terminaron sus estudios o de quienes deseen validarlos en un solo examen deberán inscribirse directamente ante el Icfes para presentarlo.

El artículo 22 de esta resolución, modificado por la Resolución 298 de 2020, establece que las personas que van a presentar el examen deberán acreditar su identidad ese día con el original de alguno de los siguientes documentos:

- Tarjeta de identidad para menores de 18 años.
- Cédula de ciudadanía para mayores de 18 años.
- Cédula de extranjería para extranjeros residentes en Colombia.
- Pasaporte para los nacionales o extranjeros.
- Contraseña o comprobante de documento en trámite.
- Documento de identificación venezolano.
- Permiso Especial de Permanencia (PEP).

- Denuncio por hurto de documentos.

Esta norma representa un avance hacia la flexibilización de los requisitos que deben cumplir las y los adolescentes y jóvenes para la presentación de los exámenes de Estado, los cuales constituyen un requisito para acceder a la educación superior.

Sin embargo, durante las entrevistas realizadas en campo, se identificó que algunos funcionarios y funcionarias de las IE no están al tanto de estos cambios normativos y, en consecuencia, no registran a las y los adolescentes migrantes para la presentación de estas pruebas. Algunas de las personas entrevistadas expertas en temas de educación reportaron que algunas IE no registran a niños, niñas y adolescentes migrantes en estas pruebas, no solo por su confusión sobre los requisitos de documentación, sino porque tienen la percepción de que los resultados de esta población podrían bajar el nivel académico de la institución y, en consecuencia, afectar su calificación en el *ranking* de calidad de las IE.

4. Acceso a programas de formación técnica y cumplimiento de los requisitos de graduación

En Colombia existe la posibilidad de que la educación media tenga un componente de formación técnica. En consecuencia, además de la opción de educación media académica, algunas IE ofrecen la posibilidad de adelantar estudios de media técnica en alianza con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

En el trabajo de campo se identificó que las y los adolescentes migrantes que no cuentan con un estatus regular y, en últimas, con un documento de identificación válido en Colombia, no pueden inscribirse a estos programas puesto que el SENA exige este tipo de documentación. La negación del acceso a estos programas puede agravarse cuando las IE no ofrecen la opción de educación media académica, pues en estos casos las y los adolescentes no son admitidos para cursar los grados décimo y once.

A su vez, la falta de un documento de identificación válido en Colombia impide que las y los adolescentes migrantes puedan graduarse y obtener el título de bachiller. Es probable que las IE interpreten que no pueden expedir diplomas y actas de graduación teniendo en cuenta que el Decreto 1075 de 2015 establece que estas deben contener el número de documento de identificación de los graduandos.

Las barreras para cumplir con los requisitos para graduarse, además de vulnerar el derecho a la educación, se convierten en un desincentivo

para las y los adolescentes que, al no tener clara la posibilidad de finalizar sus estudios, pueden abandonar la escuela y exponerse a los riesgos que genera la desescolarización.

En conclusión, las barreras identificadas para la promoción de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo tienen que ver con la falta de conocimiento de las IE acerca de los cambios normativos, pero principalmente con la falta de rutas de regularización permanentes y adecuadas que le permitan a la población migrante contar con documentos de identificación que sean reconocidos como válidos en Colombia.

Cuadro 2

Consideraciones especiales: población adolescente

Es preciso resaltar que las barreras normativas relacionadas con la promoción, el acceso a programas técnicos y, por ende, a la educación media afectan directamente a la población adolescente. En general, las IE reportaron bajos números de adolescentes migrantes en estos grados como consecuencia de estas barreras. Asimismo, las ONG expresaron su preocupación por la situación de la población migrante desescolarizada. Por esta razón, es necesario adelantar estudios que permitan identificar la situación y las necesidades de la población migrante de adolescentes, así como diseñar e implementar estrategias que aseguren el acceso y la permanencia en el sistema educativo.

Cuadro 3

Lecciones internacionales: promoción

La promoción es la última barrera potencial a una educación integral para niños, niñas y adolescentes migrantes. Aunque la falta de acreditación podría ser una barrera para acceder a la educación superior o al mercado laboral, esta es la etapa en la que se documentó un menor número de experiencias internacionales para promover el grado de niños, niñas y adolescentes migrantes.

En Estados Unidos, la Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA) (Política de Acción Diferida para la llegada de la Niñez) promovió que un grupo particular de niños, niñas y adolescentes con estatus migratorio irregular permaneciera en el sistema educativo, proporcionando un incentivo para graduarse y poder acceder a empleo (aunque esta iniciativa no fue una respuesta frente al acceso y la promoción, ya que estas se encuentran garantizadas judicialmente). Sin embargo, el programa se ha visto en riesgo en los últimos años, pues el actual presidente de dicho país decidió terminarlo. Ante esto, una serie de jueces federales fallaron en su contra y determinaron que el programa no se puede terminar de manera arbitraria. En 2020, la Corte Suprema falló en favor del programa.

Contrario al caso estadounidense está el de República Dominicana. Allí, los niños, niñas y adolescentes migrantes necesitan acreditar su nacionalidad para

poder ingresar a las bases de datos nacionales de educación y así realizar los exámenes correspondientes para ingresar a la secundaria. En caso de que logren superar esta barrera, para graduarse de secundaria les piden su carné de identificación nacional, documento que muchas veces no poseen. Por tanto, muchos abandonan la escuela (Unesco, 2018a).

Factores que afectan la permanencia de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo colombiano

Una vez superadas las barreras para acceder al sistema educativo, existe una variedad de factores que pueden afectar la continuidad de los estudios de niños, niñas y adolescentes migrantes y, por tanto, su permanencia en dicho sistema. Dentro de los retos para la permanencia en el sistema educativo se encuentran no solamente factores que afectan la continuidad de los estudios, sino también aquellas dificultades que pueden enfrentar los niños y las niñas en la cotidianidad de la escuela. Es decir, se identificaron factores tanto directos como indirectos que pueden llevar a la deserción, así como factores que dificultan su permanencia en las IE. Estos pueden derivar directamente de las circunstancias relativas al proceso de inclusión en las IE, o de las situaciones particulares que enfrentan por pertenecer a una población vulnerable.

En esta sección se abordan solo los factores que pueden afectar la continuidad de los estudios por parte de niños, niñas y adolescentes migrantes (las consideraciones sobre el segundo grupo de factores se encuentran en el Anexo III). De esta manera, se enfoca en los factores que afectan: 1) el proceso de aprendizaje e inclusión en las nuevas prácticas pedagógicas, 2) la inclusión social, y 3) la calidad de los procesos educativos.

Retos para el proceso de aprendizaje e inclusión de niños, niñas y adolescentes migrantes en las nuevas prácticas pedagógicas

En términos académicos, las mayores dificultades que enfrentan niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo colombiano están relacionadas con las diferencias –reales o percibidas– entre este y el sistema educativo venezolano, especialmente debido a los efectos que la crisis que enfrenta Venezuela ha tenido sobre el sistema de educación en ese país. Como se mencionó, a través del CAB ya se habían establecido equivalencias académicas entre los dos países. Sin embargo, algunos actores

del sistema educativo entrevistados consideran que los niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos llegan a Colombia con bajos niveles educativos, lo que dificulta la aplicación del CAB.

Es factible que el proceso de aprendizaje de niños, niñas y adolescentes migrantes se esté viendo afectado por la situación del sistema educativo venezolano en general. De acuerdo con la información recogida durante el trabajo de campo, muchos niños, niñas y adolescentes venezolanos llegan a Colombia luego de haber pasado largos periodos de tiempo desescolarizados o de recibir una educación muy limitada. A pesar de estas circunstancias, es importante no hacer generalizaciones sobre las habilidades académicas de niños, niñas y adolescentes venezolanos, las cuales se manifiestan a través de decisiones como la reubicación automática en grados inferiores, pues esto puede desincentivarlos a continuar sus estudios.

Además, existen retos académicos previsible para cualquier niño o niña extranjero, por ejemplo, el que nunca hayan visto ciertas materias con contenido local, tales como geografía o historia de Colombia, lo que significa que, en caso de que ingresen al nivel que cursaban en Venezuela, necesitarán acceso a programas de fortalecimiento de los aprendizajes y acompañamiento en sus transiciones.

Frente a la necesidad de contar con programas de fortalecimiento no existen muchas respuestas. En muchas de las IE visitadas durante el trabajo de campo no existían estos programas, los cuales son pertinentes tanto para niños, niñas y adolescentes migrantes como para los de las comunidades receptoras, de forma tal que se pueda asegurar igualdad de condiciones para todos y todas. En muchos casos es difícil implementar estos programas si ya está adelantado el año escolar al momento de ingreso del niño o la niña; en otros, estos se implementan de manera informal dentro del salón de clase. Sin embargo, esto supone un reto adicional para las y los docentes, cuya carga ya se ha visto afectada por el aumento del número de niños, niñas y adolescentes en las aulas de clase. Además, no existen muchas posibilidades para que niños, niñas y adolescentes migrantes fortalezcan sus capacidades académicas por fuera de las IE dado que, en general, no cuentan con los recursos para cubrir los costos de clases o tutorías particulares.

Aunque es una realidad que muchos niños, niñas y adolescentes migrantes provenientes de Venezuela tienen distintos niveles educativos, en algunas IE la preocupación por su desempeño escolar se ha convertido en un asunto institucional, ya que puede afectar la calidad educativa de

los procesos en el aula, así como tener repercusiones en la clasificación de los niveles de calidad de la IE. Esto ha tenido efectos negativos, ya que, por esta razón, algunas IE prefieren no recibir niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos, o no matricularlos oficialmente, pero permitir su asistencia, o impedir que presenten las Pruebas Saber.

Retos para la inclusión social de niños, niñas y adolescentes migrantes en entornos educativos

Además de los retos que representa el proceso de inclusión académica que deben enfrentar los niños, niñas y adolescentes migrantes, simultáneamente deben pasar por procesos de inclusión social al incorporarse a nuevos entornos escolares. Tanto ellos como la población escolar existente –otros niños y niñas y personal educativo– se enfrentan a nuevas situaciones que pueden afectar su bienestar y su permanencia en la escuela. En este sentido, los retos para la inclusión social dependen de dos factores: las reacciones de la población escolar receptora frente a los nuevos niños y niñas migrantes, y las reacciones de ellos y ellas mismas a su nuevo entorno y a la respuesta de la población receptora en las IE.

Respecto al primer punto, según las personas entrevistadas, las expresiones de discriminación en el proceso de escolarización se manifiestan de varias formas y las emplean desde las y los funcionarios de las secretarías de educación hasta otros niños, niñas y adolescentes en las aulas de clase. Algunos entrevistados y entrevistadas reportaron que tanto docentes y otro personal educativo como compañeros de clase en algunas ocasiones demuestran sus prejuicios en el trato que le dan a esta población. En el caso de que sean las y los profesores u otras figuras de autoridad en la escuela quienes manifiesten rechazo hacia niños, niñas y adolescentes migrantes, o que estos no tengan herramientas efectivas para lidiar con situaciones en donde este rechazo venga de un compañero, esto puede facilitar que los otros niños, niñas y adolescentes demuestren a su vez comportamientos discriminatorios hacia sus pares migrantes, especialmente si son expuestos a este tipo de actitudes dentro y fuera de las escuelas.

La mayoría de las expresiones de este rechazo se manifiestan a través del uso despectivo de palabras. Este rechazo también se da por otras razones, como que niños, niñas y adolescentes migrantes se encuentren en grados inferiores a los que deberían, no tengan uniformes o posean características culturales diferentes. Esta diferenciación también puede ocurrir por algunos retos estructurales. Por ejemplo, algunas IE donde se

realizaron entrevistas reportaron que las jornadas de la tarde están compuestas de una mayoría de niños, niñas y adolescentes venezolanos y las de la mañana de colombianos, o que, por no tener seguro médico, la participación de niños, niñas y adolescentes migrantes en algunas actividades como salidas pedagógicas o eventos deportivos es restringida. De esta manera, se demuestra que existe un riesgo de que haya una separación entre estos y los demás, que pueda generar sentimientos de discriminación.

Respecto al segundo punto, las reacciones de niños, niñas y adolescentes migrantes a su nuevo entorno y a la respuesta de la población receptora en las IE, la gran mayoría de las y los entrevistados expresaron preocupación por la atención psicosocial que requieren las y los primeros. Incluso los niños y las niñas entrevistados hicieron referencia a factores emocionales y respuestas personales a los procesos migratorios por los que pasan, y a las dificultades que presentan sus nuevas condiciones. Aunque la reacción de cada niño o niña al cambio de circunstancias es diferente, y cada uno exterioriza sus afectaciones de manera distinta, las y los rectores, y demás personal educativo entrevistado, relataron que en general existe una gran necesidad de fortalecer la capacidad para poder responder y proporcionar apoyo psicosocial a niños, niñas y adolescentes migrantes, especialmente frente a las manifestaciones particulares del duelo migratorio.

Actores dentro y fuera de las IE consideran que hace falta personal especializado para proporcionar apoyo psicosocial; en las instituciones que sí lo tienen, este personal no da abasto con el número de niños y niñas. Por ejemplo, algunas personas entrevistadas reportaron que hay una IE en Maicao que cuenta solo con una persona que proporciona este apoyo a 500 niños, niñas y adolescentes, a 2.000 en una IE en Cúcuta, o a 2.200 en una IE en Arauca. Consideran que una persona no puede dedicar la atención suficiente y necesaria a todos los niños, niñas y adolescentes, tanto migrantes como nacionales, que puedan necesitar este tipo de apoyo. También hace falta una sensibilización general sobre la situación a la que se enfrentan estos niños, niñas y adolescentes y capacitar al personal educativo a fin de que cuente con mejores herramientas para abordar temas de discriminación y matoneo, enfoques diferenciados y necesidades especiales. Para niños, niñas y adolescentes migrantes en particular, los efectos de su proceso migratorio y las manifestaciones de este duelo no son las únicas situaciones que pueden afectar su bienestar emocional, ya que también se pueden enfrentar a la explotación sexual y laboral, a maltrato

intrafamiliar y a otras situaciones de riesgo, por las cuales necesitan apoyo particular.

Las diferencias culturales de la población migrante también inciden de manera positiva y negativa en el proceso de inclusión tanto en la escuela como en la sociedad en general. Por ejemplo, en términos de lenguaje, un docente entrevistado mencionó que niños, niñas y adolescentes migrantes usan palabras diferentes que pueden dificultar la comunicación, algunas de las cuales son comunes en Venezuela, pero en Colombia se consideran vulgares, lo que puede generar ciertas percepciones sobre ellos. Las y los entrevistados informaron que hay una falta de espacios de diálogo intercultural que podrían facilitar la adaptación, y debido a las respuestas de rechazo y el desarraigo, los niños, niñas y adolescentes migrantes pueden empezar a alejarse de sus raíces y de su cultura. Muy pocas de las IE involucradas en el estudio incorporan aspectos de la cultura venezolana en sus eventos (como festivales, semanas culturales y demás actividades), pero los funcionarios y las funcionarias entrevistados respondieron de manera asertiva a la pregunta relacionada con la existencia de estos espacios; consideraron que sería muy positivo implementar estas actividades para visibilizar la identidad venezolana de niños, niñas y adolescentes migrantes e incentivar el intercambio cultural. También, en varias ocasiones, las y los funcionarios de IE entrevistados resaltaron las cualidades de liderazgo de varios niños, niñas y adolescentes migrantes, a veces atribuyéndolas a su identidad venezolana. El emplear un enfoque de interculturalidad “ayuda a los alumnos a aprender no solo acerca de otras culturas sino también acerca de las barreras estructurales que perpetúan la desigualdad en los países de acogida” (Unesco, 2018a).

Cuadro 4

Consideraciones especiales: población indígena

En términos de acceso, promoción y permanencia, las entrevistas revelaron la necesidad de implementar un enfoque étnico, especialmente en zonas fronterizas en Norte de Santander, Vichada y La Guajira, donde habitan tradicionalmente pueblos indígenas, muchos de ellos binacionales, y que acogen ahora a niños, niñas y adolescentes indígenas que se han desplazado a territorio colombiano. La respuesta frente a los diferentes pueblos involucrados, que incluyen el Wayuu, el Yukpa y el U'wa, entre otros, varía por diferentes razones. Por ejemplo, en Riohacha y en Maicao la inclusión escolar de niños, niñas y adolescentes wayuu en las IE regulares se viene implementando desde hace varias décadas y es de cierta manera facilitada por el amplio reconocimiento del pueblo Wayuu

como una etnia binacional. En contraste, la falta de ese mismo reconocimiento con respecto al pueblo Yukpa significa que en Norte de Santander ni siquiera se llega a hablar de su permanencia porque, en principio, no hay estrategias que garanticen su ingreso. También en Arauca, con respecto a los U'wa, se habla de las escuelas étnicas y de las necesidades particulares que esas instituciones tienen. Hace falta fortalecer la implementación de medidas de enfoque étnico, reconociendo la diversidad de cada pueblo indígena, así como la diversidad de los contextos regionales o locales de los lugares a los que están llegando.

Cuadro 5

Consideraciones especiales: niñas y adolescentes mujeres

En general, las personas entrevistadas advirtieron algunas preocupaciones respecto a la situación de las niñas y adolescentes migrantes que, debido a su género, son blanco de discriminación. Por ejemplo, algunas reciben burlas por no tener los medios económicos para poder acceder a productos como toallas higiénicas, o son blanco de acoso verbal relacionado con los estereotipos y prejuicios que rodean a las mujeres venezolanas sobre el trabajo sexual.

Asimismo, las políticas educativas deben incluir medidas dirigidas a prevenir el embarazo adolescente o prematuro. Por un lado, según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), Venezuela es uno de los dos países de Suramérica con las tasas más altas de embarazo adolescente. Esto, combinado con el debilitamiento del sistema de salud del vecino país y el hecho de que en Colombia el acceso a la salud, más allá de los servicios de urgencias, es limitado para la población migrante que no cuenta con un estatus migratorio regional, significa que no hay una garantía efectiva de los derechos sexuales y reproductivos para esta población, ni en su país de origen ni en Colombia.

Además, es de vital importancia investigar a profundidad si las afectaciones diferenciadas que sufren las niñas y adolescentes mujeres migrantes pueden constituir barreras importantes para su acceso y permanencia en el sistema educativo, y cuáles son sus causas. Asimismo, se deben considerar los riesgos que enfrentan sus madres y otras mujeres en sus entornos por su género a nivel general y de manera específica en relación con el sistema educativo. Por ejemplo, una persona entrevistada relató que, en algunos casos, las madres de niños, niñas y adolescentes migrantes son extorsionadas o les piden favores sexuales a cambio de cupos u otras facilidades para sus hijos e hijas en las instituciones.

Cuadro 6

Lecciones internacionales: permanencia

Una vez se ha accedido al sistema educativo existe una variedad de retos para garantizar la permanencia de niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados dentro de este. Para los Estados, en términos de permanencia, uno de los mayores retos es la deserción escolar. Con el fin de analizar cómo superar la

deserción, se estudiará la experiencia de países como Chile, Argentina, Grecia, México, Estados Unidos y Líbano, detalladas en el Anexo IV.

La política nacional de Estados Unidos, DACA, busca impulsar tanto el ingreso como la permanencia y la promoción de niños, niñas y adolescentes migrantes a través de un incentivo para dar respuesta al miedo a la deportación al que se enfrentan las personas migrantes. Con el fin de subsanar esta barrera, desde 2012 DACA ofrece, por un periodo de dos años (renovable), protección y acceso a un permiso de trabajo para niños, niñas y adolescentes migrantes que se encuentren indocumentados y hayan ingresado al país siendo menores de 16 años. Para ser elegibles, deben demostrar que han terminado el bachillerato, que se encuentran inscritos en una escuela al momento de aplicar, o que han prestado servicio militar. 700.000 personas aplicaron al programa entre 2012-2018, y la tasa de graduación de secundaria aumentó en un 15% (Unesco, 2018a).

Por otro lado, la falta de capacitación de las y los profesores puede generar discriminación, como muestran los casos de Chile, Argentina y México. En Argentina, los niños, niñas y adolescentes migrantes, especialmente aquellos que vienen de países limítrofes, se enfrentan a un problema que se ha denominado “racIALIZACIÓN” o “alterización”, el cual consiste en que “se evalúa de forma negativa y etnocéntrica a partir de atribuir comportamientos, actitudes, valores a determinados rasgos fenotípicos” (Neufeld, y Thisted, 1999). Esto perjudica particularmente a los niños y las niñas con rasgos indígenas y está estrechamente relacionado con la “argentinización” en las escuelas, que es la forma en que el sistema escolar se centra en pensamientos integracionistas y asimilacionistas. Todo esto enmarcado en un currículo que, al igual que en el caso chileno, no incluye la diversidad cultural (Martínez, s. f.). Esto mismo sucede en el Líbano, donde hay una separación entre niños, niñas y adolescentes libaneses y sirios, lo que no promueve la inclusión y, por el contrario, lleva a generar prejuicios contra los niños y las niñas migrantes (Crul *et al.*, 2019).

Las lecciones de Chile, Argentina, México y el Líbano son fundamentales para el caso colombiano, pues reflejan que el currículo debe tener una visión que vaya más allá de la colombiana, la cual permita que durante las clases haya una integración entre personas venezolanas y locales para evitar el rechazo hacia los niños, niñas y adolescentes migrantes e incentivar su permanencia en el sistema educativo.

Factores que impactan la calidad de los procesos educativos para los niños, niñas y adolescentes migrantes

El trabajo de campo dio cuenta de ciertos obstáculos estructurales que enfrenta el sistema educativo en general para poder garantizar en la mayor medida posible el derecho a la educación para todos los niños, niñas y adolescentes en Colombia, sean migrantes o no. Aunque muchos de estos retos ya afectaban el funcionamiento del sistema educativo antes del aumento del flujo de personas provenientes de Venezuela, en los últimos años el incremento de niños, niñas y adolescentes migrantes que

se incorporan al sistema educativo colombiano ha agravado estos problemas. Los esfuerzos del MEN, las secretarías de educación y las IE han demostrado la voluntad y capacidad de respuesta para acoger al nuevo flujo de niños y niñas, adaptándose de diversas maneras para proteger este derecho; sin embargo, persisten limitaciones para que su educación se lleve a cabo en condiciones óptimas.

Además de las preocupaciones por los recursos económicos limitados, los retos que más frecuentemente surgieron en las entrevistas están relacionados con: 1) la formación de las y los funcionarios de las instituciones involucradas en la ruta de atención educativa para niños, niñas y adolescentes migrantes, así como del personal educativo para aplicar principios y normas relevantes, y 2) la capacidad económica y de infraestructura de las IE. El primer reto es resultado directo de la presencia del nuevo grupo poblacional de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo. El segundo resulta de una preocupación subyacente que surge de problemas estructurales que el sistema educativo colombiano ya venía enfrentando, pero que han sido más visibles por la nueva situación.

Formación de funcionarios, funcionarias y personal educativo

A nivel general, las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo demostraron que existe un gran desconocimiento sobre el marco normativo aplicable a los casos de niños, niñas y adolescentes migrantes, en especial sobre lo relacionado con el sistema migratorio colombiano. Este desconocimiento fue evidenciado por las y los funcionarios y el personal educativo en sus entrevistas, por ejemplo, al explicar procedimientos de manera inexacta. Al respecto, algunos funcionarios y funcionarias de IE mencionaron que al momento de orientar a una familia les indicaban que debían acercarse a Migración Colombia y tramitar el PEP, suponiendo que lo lograrían sin mayor esfuerzo y desconociendo que los términos y las condiciones para aplicar a las rutas de regularización cambian frecuentemente. Algunas personas entrevistadas también comunicaron que hacen falta mayores esfuerzos para socializar información y orientación sobre las normas nacionales respecto a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes, ya que consideran que la información no llega, y, si lo hace, es por medio de otras organizaciones y no del Gobierno directamente.

En términos de orientación por parte del MEN, las y los entrevistados que forman parte del sistema educativo expresaron la necesidad de

recibir formación desde el nivel central para conocer las normas migratorias y educativas desarrolladas para atender a población migrante, así como para poder aplicarlas correctamente. Asimismo, mencionaron la necesidad de mayor orientación frente al uso de sistemas de información como el Simat en el caso de los niños, niñas y adolescentes migrantes²⁴. Igualmente, las personas resaltaron la necesidad de recibir formación sobre las particularidades de los procesos migratorios, más allá de lo normativo, así como respecto a la necesidad de apoyo psicosocial a niños, niñas y adolescentes migrantes y sus familias.

Por su parte, las y los docentes expresaron la necesidad de contar con formación sobre procesos migratorios en general y para afrontar adecuadamente el cambio de condiciones en las que ahora deben ejercer su profesión, en especial frente a las necesidades particulares de la población migrante y para la prevención de la discriminación. Además, las entrevistas evidenciaron la necesidad de contar con mayor apoyo específicamente dirigido hacia las y los docentes, ya que estas cargas adicionales han resultado en afectaciones a su salud mental y no están recibiendo soporte frente a esto. De la misma manera, ante el déficit de maestros necesitan que se amplíen la contratación y las garantías laborales. Por ejemplo, en Arauca se reportó un déficit de alrededor de 100 maestros, que según una de las personas entrevistadas podría suplirse con maestros migrantes, pero que, por los requerimientos migratorios y las barreras para la convalidación de títulos obtenidos en Venezuela, entre otras razones, no pueden ejercer su profesión.

Capacidad de la infraestructura de las instituciones educativas y alcance de las estrategias de permanencia

De manera general, la necesidad de contar con mayores recursos fue uno de los aspectos que más mencionaron las y los funcionarios de las secretarías de educación y de las IE en las entrevistas. Esta limitación se ve reflejada territorialmente en la disponibilidad de recursos, el promedio de inversión por cada niño, niña y adolescente matriculado, y la proporción entre aquellos niños y niñas provenientes de Venezuela y la población estudiantil total que tiene cada municipio o ETC. Por ejemplo, la capacidad de respuesta frente a las necesidades de recursos para garantizar la calidad

24. De acuerdo con funcionarios del MEN, la Dirección de Cobertura realiza capacitaciones permanentes sobre el diligenciamiento de la información en el sistema y sobre los ajustes que se van realizando en este.

educativa de Arauca difiere de la de Bogotá y de la de Pasto, entre otras cosas, porque los niños, niñas y adolescentes venezolanos comprenden solamente el 0,4 % del total de niños y niñas matriculados en Pasto y el 2,05 % en Bogotá, mientras que en Arauca comprenden el 7,3 % de la matrícula total.²⁵ Esto, combinado con el presupuesto disponible en cada una de las ciudades para invertir en la educación de niños, niñas y adolescentes, demuestra que las necesidades de recursos varían entre municipios. En varias ocasiones, las y los entrevistados relacionaron la falta de recursos con la necesidad de un mayor acompañamiento por parte del MEN, sobre todo en términos de la inversión de recursos en infraestructura y otras necesidades de materiales, así como en el acceso a información y orientación sobre los temas mencionados.

Por su parte, las IE, que han asumido el reto de incorporar el creciente número de niños, niñas y adolescentes migrantes, evidenciaron una gran necesidad de fortalecimiento estructural. En primer lugar, el aumento del número de niños, niñas y adolescentes matriculados significó grandes demandas a un sistema que ya era precario, especialmente en ciertos municipios donde había déficit de docentes y de recursos para garantizar condiciones físicas adecuadas. El ingreso de niños, niñas y adolescentes migrantes a las IE resalta la necesidad de ampliar la planta de docentes calificados, de contratar más personal de apoyo, de contar con mobiliario escolar suficiente y adecuado –p. ej., pupitres–, de tener espacios apropiados y seguros para el desarrollo de actividades (como salones de clase, comedores, baterías sanitarias), y de poder garantizar el funcionamiento general de las IE.

Por ejemplo, la falta de espacios y de docentes ha llevado a que las clases se den en condiciones de hacinamiento, lo que crea un ambiente incómodo tanto para los niños, niñas y adolescentes como para maestros, especialmente si las condiciones climáticas son severas y los salones no cuentan con ventiladores o aire acondicionado, como ocurre en una IE en Puerto Carreño. De manera similar, una IE en Cúcuta ha tenido que disponer de varios espacios especializados que tenía, como una capilla, un laboratorio de matemáticas y un taller de mecánica para habilitar aulas de clase adicionales. Esta IE también ha tenido que incorporar múltiples turnos cortos para la hora del almuerzo, ya que su espacio de comedor tiene disponibilidad para 50 niños, niñas y adolescentes, pero la IE cuenta con alrededor de 700. En otros casos, las y los rectores reportaron que

25. Cálculos realizados con datos del MEN-Simat, con corte a junio de 2019.

debían pagarle al personal de aseo por su cuenta porque no hay recursos asignados para esto dentro de los rubros de la institución.

La falta de condiciones mínimas en términos de infraestructura para el desarrollo de las actividades educativas puede influir en la continuidad de los estudios por parte de los niños, niñas y adolescentes porque afecta la calidad de los servicios educativos, al alterar los espacios de aprendizaje y dificultar los procesos académicos. Por ejemplo, una profesora en Puerto Carreño mencionó que los niños, niñas y adolescentes no pueden concentrarse en el aula cuando el clima alcanza temperaturas extremas, porque el calor les afecta e incomoda.

Las personas entrevistadas resaltaron la falta de recursos para garantizar los servicios de alimentación y transporte escolar, los cuales son de especial importancia para la población infantil y adolescente que no tiene los medios económicos adecuados para garantizar estas necesidades y depende de que el sistema se las pueda facilitar. Frente a la necesidad de alimentación, se evidenció que hay limitaciones en el cubrimiento del PAE tanto para los niños, niñas y adolescentes migrantes como para los colombianos. Asimismo, hay altos niveles de discrecionalidad en cómo se reparten estos complementos y las IE establecen diversas maneras de determinar quiénes lo reciben. En algunas IE se consideran especialmente los niños y las niñas venezolanos y se prioriza su acceso al complemento, pero en la gran mayoría, al reconocer que un gran porcentaje de la población escolar tiene necesidades alimenticias, se recurre a otras estrategias. Por ejemplo, en algunas IE se les proporciona solo a los niños, niñas y adolescentes que están cursando en jornada única, en otros solo a niños y niñas de primaria y los primeros años de bachillerato, en otros solo a ciertos cursos en particular, o solo a aquellos identificados como desplazados internos, y otros rotan para que todos los niños, niñas y adolescentes se beneficien algunos días. Sin embargo, algunas personas entrevistadas mencionaron que existen IE que restringen el acceso al PAE y solo lo proporcionan a colombianos.

En general, las y los entrevistados resaltaron la importancia de este programa, dado que para muchos niños y niñas, tanto migrantes como colombianos, puede incluso ser una de las pocas comidas que reciben en el día, así este sea en teoría un complemento nutricional a la alimentación recibida por fuera del entorno escolar. Uno de los problemas identificados frente a la cantidad de alimentos recibida para este programa tiene que ver con que los cálculos para un nuevo año académico se hacen basados

en las cifras del año anterior, sin prever los aumentos que se siguen dando inevitablemente dada la continua migración a Colombia.

Con respecto al transporte escolar, las entidades territoriales no cuentan con los recursos suficientes para poder garantizar el acceso a este servicio a todos los niños, niñas y adolescentes que lo requieran. Se han hecho importantes esfuerzos para garantizar el transporte transfronterizo (para aquellos niños, niñas y adolescentes migrantes pendulares). Sin embargo, las limitaciones de acceso al transporte escolar se hacen más evidentes en el caso de niños, niñas y adolescentes migrantes, quienes, por la falta de cupos en IE cercanas a su vivienda, son asignados a zonas lejanas y ante la falta del servicio, combinada con la imposibilidad de que sus padres y madres puedan cubrir su traslado diario, enfrentan dificultades para poder asistir regularmente.

Cuadro 7

Consideraciones especiales: población pendular

Considerando que parte de la población de niños, niñas y adolescentes venezolanos que estudian en IE colombianas en zona de frontera es población pendular, es decir, que habita en Venezuela pero que realiza actividades en Colombia, también es importante considerar sus circunstancias particulares, tanto las condiciones de vida en Venezuela, como los retos que implica cruzar la frontera todos los días.

Algunas personas entrevistadas informaron que los niños, niñas y adolescentes se tienen que desplazar en canoa o pasar por trochas peligrosas controladas por grupos armados, o incluso por lugares donde hay minas antipersonal.

5. CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

La llegada masiva de personas provenientes de Venezuela que requieren acceso a servicios básicos como alimentación, salud y educación ha puesto una presión importante en las instituciones gubernamentales colombianas que a pesar de los recursos limitados y, en algunos casos, la débil capacidad institucional –especialmente en las zonas fronterizas– han hecho esfuerzos considerables para satisfacer esas necesidades y garantizar los derechos humanos de esta población. En el caso del sector educativo, el MEN, el Icfes y las secretarías de educación han promovido cambios normativos a nivel nacional y local con el fin de garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes migrantes independientemente de su estatus migratorio.

A pesar de estos esfuerzos, a nivel territorial aún existen obstáculos en la implementación de las medidas adoptadas para responder a esta situación, las cuales limitan el acceso y la promoción de los niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo. Asimismo, hay factores estructurales que afectan su permanencia en la escuela –situación que comparten con sus pares colombianos–, que se agravan por situaciones como la ausencia de un estatus migratorio regular, la xenofobia y las diferencias curriculares, entre otras, que pueden en últimas empujarlos a abandonar sus estudios.

El análisis de la normativa e información recopilada para este estudio evidencia que una de las necesidades más urgentes y estructurales es que la respuesta que se dé desde el Estado colombiano a la migración masiva de personas provenientes de Venezuela –y en menor medida de otros países– sea una respuesta coordinada e integral, que evite la necesidad de expedir regulaciones sectorizadas y transitorias. En este sentido, la radicación del proyecto de ley “Por medio de la cual se establece la política

integral migratoria del Estado colombiano”, por iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, constituye un avance importante en esa dirección y se espera que durante su debate se puedan incorporar las diferentes instituciones que tanto a nivel nacional como local atienden a la población migrante, así como expertos, expertas y organizaciones de la sociedad civil que puedan aportar para que la política migratoria en Colombia tenga un enfoque de derechos humanos y de largo plazo.

En el entretanto, con el fin de continuar facilitando el diseño y la implementación de políticas y programas que garanticen el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes existe la necesidad de mejorar los mecanismos de articulación y transferencia de conocimiento e información entre entidades como el MEN, las secretarías de educación, las IE, el Icfes, el SENA, Migración Colombia, agencias de cooperación internacional, organizaciones de la sociedad civil que trabajan con población migrante, así como la propia población migrante y las comunidades receptoras.

Además, es indispensable que todas las políticas, los planes y programas que se implementen por parte del Estado colombiano para garantizar el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes sean acordes con las obligaciones internacionales y nacionales en materia de derechos humanos y, en particular, con el principio del interés superior del niño y de la niña, el principio de no discriminación, y la inclusión de enfoques diferenciados.

De acuerdo con los resultados de este estudio, específicamente frente a las barreras que existen para garantizar el acceso y la promoción de niños, niñas y adolescentes migrantes al sistema educativo, se proponen las siguientes recomendaciones que tienen el ánimo de contribuir al fortalecimiento y avance de las medidas que se han implementado hasta ahora para garantizar de manera efectiva el derecho a la educación de esta población. Si bien el estudio analiza tres de las dimensiones del derecho a la educación en relación con la población migrante, las cinco recomendaciones presentadas abordan las etapas de acceso y promoción en el sistema educativo, y podrían tener un impacto importante en el corto plazo. Las recomendaciones están organizadas de lo general a lo particular y algunas incluyen distintas opciones de implementación teniendo en cuenta las medidas que serían más deseables, pero que requerirían un mayor esfuerzo institucional, y otras con un alcance más limitado, pero que se podrían implementar más fácilmente.

RECOMENDACIÓN 1

Fortalecer las rutas de acceso y promoción al sistema educativo para niños, niñas y adolescentes migrantes

OPCIONES DE IMPLEMENTACIÓN

OPCIÓN 1

Establecer rutas de regularización migratoria que sean accesibles, permanentes, de largo plazo y que respondan a las realidades de las personas migrantes provenientes de Venezuela. Estas rutas deben contemplar medidas de más largo alcance que el PEP que, aunque ha representado un avance importante, tiene limitaciones debido a los requisitos exigidos para acceder a este y a su carácter temporal.

Para ello es necesario:

- Flexibilizar la exigencia de ciertos documentos como el pasaporte.
- Implementar campañas de difusión y socialización de las rutas, los requisitos y los servicios a los que se puede acceder, orientadas a la población migrante.

OPCIÓN 2

Evaluar alternativas para regularizar la situación migratoria de niños, niñas y adolescentes, con las cuales puedan acceder y graduarse del sistema educativo. Si estas alternativas contemplan la creación de algún documento migratorio especial para niños, niñas y adolescentes migrantes, como un PEP educativo, este debería:

- Ser un documento de identidad válido para todos sus portadores.
- Estar disponible para todos los niños, niñas y adolescentes migrantes, no solo para los que se encuentran dentro del sistema educativo actualmente.
- Estar disponible para todos los niveles escolares (primaria, básica y media).
- Ser válido para el ingreso, la certificación de estudios y la graduación de pre-escolar, primaria, básica y media; para cursar la media técnica, presentar pruebas Saber e ingresar a programas del SENA.
- Ser válido para ingresar y permanecer en instituciones de educación superior y para acceder a oportunidades laborales.
- Ser un documento de identificación válido para afiliarse al sistema de salud tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado, según el caso.

OPCIÓN 3

Permitir la presentación de Pruebas Saber y la obtención de los resultados de estas, así como la graduación con los mismos documentos con los cuales actualmente se puede acceder al sistema educativo.

¿CÓMO LOGRARLO?		
<p>OPCIÓN 1</p> <p>El establecimiento de estas rutas debe realizarse por vía legislativa.</p>	<p>OPCIÓN 2</p> <p>La regularización migratoria de niños, niñas y adolescentes migrantes se podría realizar a través de un decreto, como ha sucedido en el caso del PEP.</p>	<p>OPCIÓN 3</p> <p>La autorización para la presentación de las Pruebas Saber, recibir los resultados de estas y graduarse con los mismos documentos de identidad con los cuales se puede acceder al sistema educativo se puede establecer a través de la modificación del Decreto 1075 de 2015 en los apartados correspondientes; esta medida se complementa con la expedición de resoluciones o circulares, según sea el caso, por parte del MEN y el Icfes.</p>
¿QUIÉNES PARTICIPAN?		
<p>Congreso de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia, instituciones de los sectores salud, educación y otros que atienden a nivel nacional y local a la población migrante; agencias internacionales, academia y organizaciones de la sociedad expertas en temas de migración.</p>	<p>Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia, MEN, Icfes, SENA.</p>	<p>Migración Colombia, MEN, Icfes, SENA.</p>

RECOMENDACIÓN 2

Fortalecer y ampliar los procesos de socialización y capacitación sobre los lineamientos actuales y futuros para el acceso y la promoción de niñas, niños y adolescente migrantes (Circular 016, modificaciones al Decreto 1075 de 2015, circulares Icfes) con las secretarías de educación y las IE

Esta formación permitirá una implementación más efectiva de la respuesta del Gobierno nacional a nivel local. Estos procesos de formación deberían hacer énfasis en los siguientes temas:

- Normas relacionadas con el acceso, la permanencia y la promoción de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo.
- Implementación y uso de sistemas de información como el Simat, el SIRE y el Sistema de Monitoreo para la Prevención y Análisis de la Deserción Escolar (Simpade) con el fin de contar con información más cualificada sobre los niños, niñas y adolescentes migrantes.
- Rutas de regularización migratoria vigentes y requisitos para acceder a las mismas.

¿CÓMO LOGRARLO?

Adelantar capacitaciones conjuntas entre el MEN, Migración Colombia y el Icfes a nivel departamental y municipal, priorizando los entes territoriales con mayor número de niños, niñas y adolescentes migrantes registrados en el Simat y con menor capacidad institucional.

¿QUIÉNES PARTICIPAN?

MEN, Migración Colombia e Icfes.

RECOMENDACIÓN 3

Fortalecer los programas de búsqueda activa y adicionar lineamientos que faciliten, en particular, la búsqueda de niñas, niños y adolescente migrantes, con el fin de identificar las razones por las cuales se encuentran por fuera del sistema educativo y establecer rutas para que se incorporen

OPCIONES DE IMPLEMENTACIÓN

OPCIÓN 1

Desarrollar el censo de niños, niñas y adolescentes por fuera del sistema educativo en Colombia y realizar un análisis de capacidad de carga actual del sistema, que permitirá reconocer quiénes son y dónde están los niños, niñas y adolescentes por fuera del sistema en Colombia, así como las características principales de su relación con el sistema educativo.

OPCIÓN 2

Actualizar los lineamientos del MEN en relación con la estrategia de búsqueda activa y socializarlos a nivel territorial. Esto implica:

- Identificar experiencias locales de procesos de búsqueda activa.
- Estandarizar instrumentos de identificación y caracterización de niños, niñas y adolescentes identificados por fuera del sistema educativo.
- Vincular organizaciones nacionales e internacionales en el desarrollo de jornadas masivas de búsqueda de niños y niñas a través del clúster de educación en emergencias.
- Identificar la capacidad de carga de cada ETC.
- Fortalecer el desarrollo de modelos educativos flexibles.

¿CÓMO LOGRARLO?

OPCIÓN 1

Generar una alianza con el DANE para identificar la información disponible con base en el censo 2018 y definir la factibilidad metodológica del estudio.

OPCIÓN 2

Generar un proyecto piloto con el clúster de educación en emergencias para la implementación de una estrategia integral en algunos de los territorios más afectados, para luego desarrollar lineamientos nacionales al respecto.

¿QUIÉNES PARTICIPAN?

MEN, DANE, secretarías de educación, clúster de educación en emergencias, agencias internacionales y ONG que trabajan con población migrante.

RECOMENDACIÓN 4

Socializar los procesos de convalidación y validación de grados establecidos en la Circular 016 de 2018 y el Decreto 1075 de 2015 con el fin de que las IE tengan mayor claridad sobre los procedimientos para que los niños, niñas y adolescentes migrantes puedan acreditar los estudios adelantados en Venezuela, y establecer lineamientos que faciliten el proceso de ubicación de grados teniendo en cuenta las diferencias curriculares entre los sistemas educativos en los dos países

¿CÓMO LOGRARLO?

OPCIÓN 1

Reformar el Decreto 1075 de 2015 para establecer estos lineamientos y estándares.

OPCIÓN 2

Dar alcance a la Circular 016 de 2018 clarificando y socializando los lineamientos allí establecidos.

¿QUIÉNES PARTICIPAN?

MEN, secretarías de educación, IE, expertos y expertas en educación que conozcan el sistema educativo venezolano.

RECOMENDACIÓN 5

Desarrollar mecanismos para la recolección de los siguientes tipos de información, con el fin de que puedan ser insumos cualificados en el diseño e implementación de políticas y programas educativos dirigidos a la población migrante

- Cifras y causas de desescolarización de niños, niñas y adolescentes migrantes, con atención particular a las causas de desescolarización de: niñas y adolescentes mujeres; niños, niñas y adolescentes en situación pendular; niños, niñas y adolescentes pertenecientes a grupos indígenas binacionales fronterizos; y cualquier otro grupo identificado por medio de estudios e investigaciones posteriores que requiera una atención diferencial.
- Caracterización de los conocimientos y las habilidades de niños, niñas y adolescentes migrantes.
- Impactos en la capacidad del sistema educativo colombiano para realizar sus actividades debido a la llegada de niños, niñas y adolescentes migrantes, en particular en los índices de calidad de las IE.

¿CÓMO LOGRARLO?

- Requiere la inclusión de variables específicas sobre la situación de niños, niñas y adolescentes migrantes en los sistemas de información del sector educativo como el Simat, el Simpade, entre otros.
- Adelantar estudios académicos de carácter cuantitativo y cualitativo con representatividad regional y nacional.

¿QUIÉNES PARTICIPAN?

MEN, DNP, secretarías de educación, IE, expertos y expertas en educación.

REFERENCIAS

- Agence France-Press (AFP) (2019). Primer aumento del salario mínimo en Venezuela en el año es de 300 %. <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/primer-aumento-del-salario-minimo-en-venezuela-en-el-ano-es-de-300-articulo-834014>
- Agencia EFE (2019). FMI: hiperinflación en Venezuela llegaría al 10'000,000 % en 2019. <https://gestion.pe/economia/fmi-preve-aceleracion-hiperinflacion-venezuela-10-000-000-2019-256835>
- Amaya-Castro, J. M., Moreno, C. y Pelacani, G. (2019). *La gestión de la migración en Colombia hoy: propuesta de diálogo para una política pública con enfoque de derechos en educación y salud*. Centro de Estudios en Migración (CEM) – Universidad de los Andes. <https://derecho.uniandes.edu.co/sites/default/files/Informe-cem.pdf>
- American Bar Association (2017). *Protecting Immigrant Children's Right to Education*. https://www.americanbar.org/groups/child_law/resources/child_law_practiceonline/child_law_practice/vol-36/mar-apr-2017/protecting-immigrant-childrens-right-to-education/
- Aranda, V. (2011). Reflexión y análisis de políticas y prácticas innovadoras a la luz de las representaciones sociales y de la necesidad de una educación intercultural en la formación inicial docente. *Estudios Pedagógicos*, 37(2), 301-314.
- Asylum Information Database y European Council (s.f.). *Access to Education. Portugal*. https://www.asylumineurope.org/reports/country/portugal/access-education#footnote4_yoz2gq7
- Banca y Negocios (2020). Saime ajusta precios: pasaporte venezolano cuesta casi 200 dólares. <https://www.bancaynegocios.com/saime-ajusta-costos-pasaporte-venezolano-cuesta-casi-200-dolares/>

- Banco Mundial (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*. Banco Mundial.
- Cadenas, T. (2018). ¿Por qué es casi imposible obtener un pasaporte en Venezuela? <https://elcomercio.pe/mundo/dificil-obtener-pasaporte-venezuela-noticia-548117>
- Carnegie Middle East Center (2018). *Policy Framework for Refugees in Lebanon and Jordan – Unheard Voices: What Syrian Refugees Need to Return Home*. https://carnegieendowment.org/files/Yahya_Unheard-Voices_INT_final.pdf
- Centro de Derechos Humanos UDP (2017). *Informe anual sobre derechos humanos. Chile 2017*. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales.
- Chile Atiende (2019). *Reconocimiento y convalidación de estudios básicos y medios realizados en el extranjero*. <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/2239-reconocimiento-y-convalidacion-de-estudios-basicos-y-medios-realizados-en-el-extranjero>
- Coleman, J. S. (1968). Equality of educational opportunity. *Equity & Excellence in Education*, 6(5), 19-28. Doi: <https://doi.org/10.1080/0020486680060504>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999a). *Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Naciones Unidas.
- Comité de Derechos Económico, Sociales y Culturales (1999b). *Observación General No. 13. El derecho a la Educación*. Naciones Unidas.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) (2018). *Conpes 3950. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*. DNP.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) et al. (2018). *Necesidades de protección de las personas venezolanas forzadas a migrar y en riesgo de apatridia en Colombia. Informe país como aporte a la audiencia temática 168, periodo de sesiones de la CIDH*. <https://codhes.files.wordpress.com/2018/07/informe-migrantes-y-refugiados-vz-en-col.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos de América (1917). *Diario Oficial de la Federación*.
- Consulado de México en Tucson (s. f.). ¿Qué es el Documento de Transferencia del Estudiante Migrante Binacional? <https://consulmex.sre.gob.mx/tucson/images/stories/pdf/fdt>

- Cornell Law School Legal Information Institute (2019). *20 U.S. Code § 1701. Congressional declaration of policy*. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/20/1701>
- Coronel Berrios, F. H. (2013). Efectos de la migración en el proceso de aprendizaje-enseñanza y su tratamiento desde la escuela. *Integra Educativa*, VI (1), 57-77.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002). *Opinión Consultiva 17/2002. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*.
- Crul, M. *et al.* (2019). How the different policies and school systems affect the inclusion of Syrian refugee children in Sweden, Germany, Greece, Lebanon and Turkey. *Comparative Migration Studies*, 7, 10.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2019). *Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/cnpv-2018-presentacion-3ra-entrega.pdf>
- Departamento de Extranjería y Migración (2015). *Convenio entre Interior y municipio de Santiago permite entrega de beneficios estatales a 608 escolares migrantes*. <https://www.gob.cl/noticias/convenio-entre-interior-y-municipio-de-santiago-permite-entrega-de-beneficios-estatales-a-608-escolares-migrantes/>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2018a). *Efectos de corto plazo de la estrategia de Jornada Única en variables de calidad y permanencia educativa*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_Jornada_Unica_Documento.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2018b). *Bases Plan Nacional de Desarrollo*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2018c). *Evaluación de impacto. Estrategia Jornada Única*. https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-368590_recurso_6.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Ley1955-PlanNacionaldeDesarrollo-pacto-por-colombia-pacto-por-la-equidad.pdf>
- Despaigne, C. y Jacobo Suárez, M. (2016). Desafíos actuales de la escuela monolítica mexicana en el caso de los alumnos migrantes transnacionales. *Re-*

vista Electrónica de educación Sinéctica. <https://sinectica.iteso.mx/index.php/SINECTICA/article/view/645>

- Dustmann, C. y Glitz, A. (2011). *Migration and Education. Handbook of the Economics of Education*. Elsevier.
- Education Cannot Wait (2018). *New education programme launched for 100,000 refugee and Ugandan children*. <https://reliefweb.int/report/uganda/new-education-programme-launched-100000-refugee-and-ugandan-children>
- El Espectador (2018). *¿Por qué es tan difícil sacar el pasaporte en Venezuela?* El Espectador. <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/por-que-es-tan-dificil-sacar-el-pasaporte-en-venezuela-articulo-738727>
- El Tiempo (2019). *Venezolanos con pasaporte vencido podrán entrar y salir de Colombia*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/venezolanos-con-pasaporte-vencido-podran-entrar-transitar-y-salir-de-colombia-336674>
- European Commission (2018). *Initiatives promoting social inclusion and raising awareness*. <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/45-initiatives-promoting-social-inclusion-and-raising-awareness-portugal>
- European Social Policy Network (2017). *ESPN Flash Report 2017/67: Integrating refugee and migrant children into the national system in Greece*. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18245&langId=en>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) (2013). *Niñez, migraciones y derechos humanos en Argentina. Estudio a 10 años de la Ley de Migraciones*. Unicef.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) (2017). *Education Uprooted: For every migrant, refugee and displaced child, education*. https://www.unicef.org/media/files/Education_Uprooted_DIGITAL.pdf
- Franco García, M. J. (2017). *Sistemas educativos y migración. Una mirada a la educación en Estados Unidos y México*. *RMIE*, 22(74), 705-728.
- Gunn, J. (2018). *Opening the Doors to Learning Through Safe Spaces in K-12 Schools*. <https://resilienteducator.com/classroom-resources/creating-safe-spaces/>
- Hernández, A. (2016). *El currículo en contextos de estudiantes migrantes: las complejidades del desarrollo curricular desde la perspectiva de los docentes de aula*. *Estudios pedagógicos*, 42(2), 151-169.

- International Labour Organization (ILO) (2014). *Education for Child Labour and Migrant Children. Information kits for schools and teachers*. <http://www.ilo.org/ipeinfo/product/download.do;jsessionid=DGLJZWzc6vTB7LkFpPK4L1h3FlvpSGtxpDFmKJytkZfZMJYQTJtM!-797203918?type=document&id=25735>
- Koechlin, J. y Egueren, J. (2018). *El éxodo venezolano: entre el exilio y la migración*. Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (Obimid); Universidad Antonio Ruiz de Rivera; Konrad Adenauer Shiftug; Organización Internacional para las Migraciones.
- Las Cruces Public Schools (2017). *Resolution Ensuring Immigrant Student Access to the Full Benefits of an LCPS Education*. <https://silo.tips/download/59935894a4c67>
- Ley General de Educación (1993). *Diario Oficial de la Federación*. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4759065&fecha=13/07/1993
- Martínez, D. (s. f.). *Informe estado del arte migración y sistema escolar en Chile, Argentina y España*. Centro de Estudios, División de Planificación y Presupuesto.
- Migration Policy Centre and De Bel-Air, F. (2017). *Migration Profile: Lebanon*. http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46504/RSCAS_PB_2017_12_MPC.pdf?sequec
- Ministerio de Educación (MEN) (s. f.a). *La matrícula. Fácil, eficiente y necesaria*. https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-99324_archivo_pdf2.pdf
- Ministerio de Educación (MEN) (s. f.b). *Terminología*. <https://www.mineduacion.gov.co/1621/article-82755.html>
- Ministerio de Educación (MEN) (s. f.c). *Programa de Alimentación Escolar*. Recuperado de <https://www.mineduacion.gov.co/1621/article-235135.html>
- Ministerio de Educación (MEN) (s. f.d). *Reconocimiento y convalidación de estudios básicos y medios no profesionales realizados en el extranjero*. <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/reconocimiento-y-convalidacion-de-estudios-basicos-y-medios-no-profesionales-realizados-en-el>
- Ministerio de Educación (MEN) (2004). *Ampliación de cobertura, proceso de matrícula y permanencia en el sistema. Estrategias para lograr los objetivos de cobertura*. <https://www.mineduacion.gov.co/1621/article-87508.html>
- Ministerio de Educación (MEN) (2009). *Decreto No. 1290*. MEN.

- Ministerio de Educación (MEN) (2013). *Lineamientos técnicos administrativos y estándares del Programa de Alimentación Escolar (PAE)*. https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-235135_archivo_pdf_lineamientos_tecnicos.pdf
- Ministerio de Educación (MEN) (2016). *La educación en Colombia. Revisión de las políticas nacionales de educación*. https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf
- Ministerio de Educación (MEN) (2017). *Destinación de los recursos de gratuidad*. MEN. <https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-209737.html>
- Ministerio de Educación (MEN) (2018). *Proceso de rendición de cuentas ocho años de gestión*. MEN. https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-360118_Cartilla_de_rendicion_de_cuentas_20142018.pdf
- Ministerio de Educación (MEN) (2019a). *Acciones realizadas frente a la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes*. MEN.
- Ministerio de Educación (MEN) (2019b). *Cifras Sistema Integrado de Matrícula – Estudiantes Venezolanos con corte a julio de 2019*. MEN.
- Ministry of Education and Sports (2018). *Education Response Plan for Refugees and Host Communities in Uganda*. <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/65790>
- Ministry of Education Research and Religious Affairs (2017). *Refugee Education Project: Assessment Report on the Integration Project of Refugee Children in Education (March 2016-April 2017) & Proposals for the Education of Refugee Children during the 2017-2018 School Year. Scientific Committee in Support of Refugee Children. Athens, Greece*. https://www.minedu.gov.gr/publications/docs2017/CENG_Epistimoniki_Epitropi_Prosfygon_YPPETH_Apotimisi_Protaseis_2016_2017_070_.pdf
- Naciones Unidas (2019). *La cifra de venezolanos que han salido del país alcanza los 3,4 millones*. <https://news.un.org/es/story/2019/02/1451741>
- National Center for Educational Statistics (2017). *Table 5.1. Compulsory school attendance laws, minimum and maximum age limits for required free education, by state: 2017*. https://nces.ed.gov/programs/statereform/tab5_1.asp
- Navarro Leal, M. A. y Saavedra Rodríguez, G. (2008). *Educación básica sin fronteras: pensar desde el otro lado. Los desafíos de una educación sin fronteras*.

- Neufeld, M. R. y Thisted, J. A. (1999). *De eso no se habla... los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*. Eudeba.
- Norwegian Refugee Council (2019). Needs assessment of the Venezuelan Population. *Working Paper*.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Secretaría de Educación del Caquetá, Fundación Escuelas de Paz, Organización Internacional para las Migraciones, Usaid y Unicef (2017). *Escuelas de paz como entornos protectores: guía pedagógica Cátedra de la Paz*. https://www.compartirpalabramaestra.org/documentos/otros/escuelas-de-paz-como-entornos-protectores_guia-pedagogica-catedra-de-la-paz.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2016). *En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes* (Informe del Secretario General de las Naciones Unidas. A/70/59). <https://undocs.org/es/A/70/59>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2008). *La educación inclusiva: el camino hacia el futuro*. http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/CONFINTED_48-3_Spanish.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2018a). *Global Education Report 2019: Migration, Displacement and Education – Building Bridges, not Walls*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265866>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2018b). *El derecho a la educación es un desafío para los migrantes en la región | Informe GEM en América Latina y el Caribe*. http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view-tv-release/news/latin_america_and_the_caribbean_migrant_and_refugee_childr/
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2019a). *Migración, desplazamiento y educación: construyendo puentes, no muros*. <https://www.gcedclearinghouse.org/sites/default/files/resources/190008spa.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2019). *Right to Education Handbook*. Unesco.
- Peña Barquera, E. (2013). *El Programa Binacional de Educación Migrante (Proben). Un estudio de caso en el nivel de primaria del Valle de Mezquital* (Tesis de Licenciatura en Sociología de la Educación). Universidad

- Pedagógica Nacional, Bogotá. <http://200.23.113.51/pdf/29638.pdf>
- Pérez Valery, J. L. (2018). Sacar pasaporte en Venezuela puede tomar años. <https://cnnespanol.cnn.com/video/la-odisea-de-obtener-el-pasaporte-en-venezuela-pkg-jorge-perez-valery/>
- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). *Refugiados y migrantes de Venezuela*. <https://r4v.info/es/situations/platform>
- Poblete, R. (2006). *Educación intercultural: teorías, políticas y prácticas. La migración peruana en el Chile de hoy. Nuevos escenarios y desafíos para la integración* (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- Public Radio International (2018). *When war keeps students from starting high school on time, should they be allowed an extra year?* <https://www.pri.org/stories/2018-10-23/when-war-keeps-students-starting-high-school-time-should-they-be-allowed-extra>
- Prosperidad Social (2019). *La equidad es de todos*.
- Radinger, T., A. Echazarra, G. Guerrero, y J. P. Valenzuela (2018). *OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018, OECD Reviews of School Resources*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264303751-en>
- Right to Education Initiative (2018a). *Education as right*. <https://www.right-to-education.org/es/page/la-educaci-n-como-derecho>
- Right to Education Initiative (2018b). *The status of the right to education of migrants: International legal framework, remaining barriers at national level and good examples of states' implementation*. https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/RTE_UNESCO_Background_Paper_Migrants_2018_En.pdf
- Rodríguez, S. (2017). *Educación en valores: la importancia de la primaria*. <https://eacnur.org/blog/educacion-valores-la-importancia-la-primaria/>
- Salario Mínimo (2020). *Salario mínimo en Venezuela 2020*. <https://salariominimo.info/venezuela/>
- Secretaría de Educación Departamental de la Gobernación de Nariño (2015). *Educación continua búsqueda activa de estudiantes en la subregión de Sanquianga*. <http://www.sednarino.gov.co/SEDNARINO12/index.php/es/55-sednarino/noticias/2313-educacion-continua-busqueda-activa-de-estudiantes-en-la-subregion-de-sanquianga>

- Secretaría de Educación Pública (s. f.). *Programa Binacional de Educación Migrante*. <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/programa-binacional-de-educacion-migrante-16004?state=published>
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2015). *SEP elimina requisito de apostilla a documentos de niños y jóvenes migrantes*. <https://embamex.sre.gob.mx/colombia/index.php/avisos-lista/425-a-los-mexicanos-en-el-exterior-ya-no-se-requiere-la-apostilla-en-documentos-escolares>
- Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (Saime) (2020). *Pasaporte – Pasaporte Ordinario*. <http://www.saime.gob.ve/identificacion/pasaporte/ordinario>
- State of Washington (2018). *Immigrant Students' Rights to Attend Public Schools*. <http://www.k12.wa.us/MigrantBilingual/ImmigrantRights.aspx>
- Tomaševski, K. (2001). *Human rights obligations: Making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Novum Grafiska AB.
- Triandafyllidou, A. y Gropas, R. (2007). *Greek Education Policy and the Challenge of Migration: An Intercultural View of Assimilation*. http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/en/2008/10/greek_education_policy_and_the_challenge_of_migration_triandaf_and_gropas_emilie_wp3_22_nov_07.pdf
- Turbay Restrepo, C. (2000). *El derecho a la educación: desde el marco de la protección integral de los derechos de la niñez y de la política educativa*. <https://www.unicef.org/colombia/media/2241/file/El%20derecho%20a%20la%20educaci%C3%B3n.pdf>
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2020). *Radiografía de Venezolanos en Colombia: corte a 31 de agosto de 2020*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-agosto-de-2020>
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2018). *Informe final registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia*. <https://r4v.info/en/documents/details/64101>
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2018). *Uganda Launches New Education Response Plan for Africa's biggest refugee crisis*. <https://www.unhcr.org/afr/news/press/2018/9/5b9fabe84/uganda-launches-new-education-response-plan-for-africas-biggest-refugee.html>
- United Nations Thematic Working Group on Migration in Thailand (2019). *Thailand Migration Report 2019*. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb>

int/files/resources/Thailand%20Report%202019_22012019_
LowRes.pdf

- United States Department of Education (2018). *Questions and Answers about Education Records*. <https://www2.ed.gov/about/overview/focus/daca-education-records.pdf>
- Walton, G. M. y Cohen, G. L. (2007). A question of belonging: Race, social fit, and achievement. *Journal of Personality and Social Psychology*, 92(1), 82-96. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.92.1.82>
- World Food Program, Unicef y UNHCR (2017). *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon*. <https://www.unhcr.org/lb/wp-content/uploads/sites/16/2018/01/VASyR-2017.pdf>
- Wright, C., Mannathoko, C. y Pasic, M. (2006). *Escuelas amigas de la infancia*. https://www.unicef.org/Escuelas_Amigas_de_la_Infancia_ES.pdf
- Zúñiga, V., Hamann, E. T. y Sánchez García, J. (2008). *Educación básica sin fronteras: alumnos transnacionales. Escuelas mexicanas frente a la globalización*. <https://core.ac.uk/download/pdf/17214091.pdf>

ANEXO I

RUTAS DE REGULARIZACIÓN EN COLOMBIA PARA PERSONAS PROVENIENTES DE VENEZUELA

Antes de la expedición del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos el 1 de marzo de 2021, para contar con un estatus migratorio regular en Colombia, las personas migrantes y refugiadas provenientes de Venezuela contaban con cuatro vías: solicitar una visa, adquirir un Permiso Especial de Permanencia (PEP), aplicar al procedimiento de refugio o, si cumplen los requisitos, tramitar la nacionalidad colombiana. Teniendo en cuenta que un número importante de las personas provenientes de Venezuela no está accediendo a las dos últimas vías, este anexo se concentra únicamente en analizar las posibilidades de solicitar una visa y adquirir un PEP. Si bien estas vías parecían ser mecanismos suficientes para que los migrantes regularizaran su estatus migratorio, en la práctica, cumplir con los requisitos de cada alternativa es muy complicado para ellos, como se muestra en el Anexo II, “Flujograma de rutas de regularización”.

La posibilidad para que una persona proveniente de Venezuela pueda acceder a algún mecanismo de regularización en Colombia depende de los documentos con los que cuente y de la forma en la que haya ingresado al país. Al momento del ingreso, la persona puede contar con pasaporte

* Si bien este texto solo se refiere a la posibilidad de solicitar una visa y el PEP, el flujograma que se presenta en el Anexo II ilustra las cuatro vías para contar con un estatus migratorio regular; incluye, además, los requisitos y muestra los momentos en los cuales se termina la posibilidad de regularizarse por medio de cada uno de los mecanismos, esto último indicado por un hexágono rojo con la palabra FIN.

venezolano, Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), documento de identidad venezolano, con una combinación de estos documentos, o con ninguno de ellos. Si la persona cuenta con pasaporte y su ingreso fue por medio de un Puesto de Control Migratorio, Migración Colombia debe otorgar un Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), que no debe confundirse con el PEP; comúnmente, esto se reconoce por el sello que se pone al pasaporte. El PIP es un permiso de 90 días, prorrogables por 90 días adicionales, que se otorga a los extranjeros cuyo motivo del viaje es turismo y que no requieren visa para entrar al país.

Por otra parte, si la persona ingresa al país con la TMF, un documento creado para facilitar el tránsito entre fronteras, su posibilidad de acceder a mecanismos de regularización depende de los otros documentos con los que cuente, ya que la TMF no otorga un estatus migratorio ni es una vía para acceder a los mecanismos de regularización. Cabe resaltar que, si una persona tiene pasaporte, pero su entrada fue irregular o realizada con la TMF, puede no contar con PIP o “sello”.

A continuación, se explica el procedimiento y se señalan los obstáculos para acceder a las dos vías mencionadas.

Solicitud de visa

Para solicitar una visa en Colombia el principal requisito es contar con un pasaporte. Sin embargo, tramitar un pasaporte tiene costos muy elevados en Venezuela, lo cual, sumado a la situación económica por la que atraviesa dicho país, hace casi imposible realizar este trámite. El costo oficial del pasaporte es 39.210.008 bolívares (178 USD) y el de la prórroga se reajustó a 19.494.109 bolívares (89 USD) (Banca y Negocios, 2020; Saime, 2020). En junio de 2020, el salario mínimo, incluyendo el sueldo mínimo y el bono de alimentación, era de 4,16 USD mensuales, lo que implica que el costo total del trámite del pasaporte hoy en día equivale a 42 salarios mínimos (Salario mínimo, 2020). Esto significa que una persona que gana el salario mínimo hubiera tenido que ahorrar durante más de tres años la totalidad de su salario para obtener este documento.

Además del alto costo y el contexto de hiperinflación, obtener un pasaporte puede tardar meses por las trabas administrativas que imponen las autoridades venezolanas. Como lo denominan algunos medios, sacar un pasaporte es una “odisea”, casi una imposibilidad (Cadenas, 2018; Pérez, 2018), atravesada por actos de corrupción. Es tal la dificultad para obtener un pasaporte que el 12 de marzo de 2019 Migración Colombia

anunció que “a partir de la expiración (vencimiento) del pasaporte, los venezolanos tendrán dos años más para poder entrar a Colombia, transitar por Colombia o salir del país” (El Tiempo, 2019).

Con el pasaporte, según la Resolución 6045 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, se pueden solicitar tres tipos de visa: tipo V de visitante, tipo M de migrante o tipo R de residente. Teniendo en cuenta que la visa tipo V no es para establecerse en el territorio nacional, en este anexo no se analizan sus requisitos.

Para obtener una visa tipo M, la persona debe cumplir una de varias condiciones, entre ellas:

- Ser cónyuge de nacional colombiano[a].
- Ser padre, madre o hijo de nacional colombiano por adopción.
- Ser nacional de alguno de los Estados del Mercosur, Bolivia o Chile.
- Ser reconocido como refugiado en Colombia.
- Contar con empleo formal fijo o de larga duración.
- Estar matriculado en instituciones educativas en cualquier nivel.
- Entrar al territorio nacional como religioso, misionero o religioso en formación, de una iglesia o confesión religiosa debidamente reconocida por el Estado colombiano.
- Ser trabajador independiente o rentista de capital que acredite ingresos de al menos 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV).
- Ser pensionado que acredite ingresos de al menos 3 SMMLV.
- Adquirir un inmueble por un monto no inferior a 350 SMMLV.
- O adquirir capital en sociedad comercial por un monto no inferior a 100 SMLV.

Para obtener la visa de residente o tipo R se debe cumplir con una de cinco condiciones:

- Si habiendo sido nacional colombiano hubiere renunciado a esta nacionalidad.
- Ser padre o madre de nacional colombiano por nacimiento.
- Haber permanecido en Colombia de manera ininterrumpida por dos años con visa M.
- Haber estado en Colombia por cinco años con visa M o ser beneficiario de una visa R.

- Haber realizado una inversión extranjera directa por más de 650 SMMLV.

Por varias razones, para las personas migrantes venezolanas es prácticamente imposible cumplir con los requisitos de las visas tipo M o R. En el caso de la visa M, porque Venezuela ya no hace parte de Mercosur y porque actualmente en este país se presentan barreras administrativas para adquirir los mínimos requerimientos de documentación en los casos de estudio o empleo. En el caso de la visa R, porque el camino más viable es haber adquirido una visa tipo M, la cual, como se mencionó, resulta difícil de obtener. Además, una de las vías para adquirir cualquiera de las mencionadas visas es contar con una cantidad significativa de recursos económicos, lo cual excede la capacidad financiera de muchos de los migrantes venezolanos que huyen de la crisis de su país.

Adicionalmente, la Resolución 6045 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores impone otros requisitos que tornan aún más difícil la regularización por vía de la visa. El artículo 34 señala, por ejemplo, que “todo documento creado o emitido en el exterior, deberá contar con apostilla o legalización”. A pesar de que anteriormente se podía obtener la apostilla de documentos públicos en cualquiera de los dos países, estos son requerimientos complicados de cumplir para los migrantes venezolanos en la actualidad. Ante el fin de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela, que llevó al cierre de funciones diplomáticas y consulares del país vecino en territorio colombiano desde el 24 de febrero de 2019, los migrantes venezolanos deben tramitar la legalización de sus documentos en su país de origen. De la misma manera, el artículo 36 de la Resolución indica que “los extranjeros que soliciten visa encontrándose en el territorio nacional o en territorio de un Estado distinto al de su nacionalidad, deberán aportar copia del documento que de conformidad con las normas migratorias del país en el que se halle acredite estancia legal, regular o autorizada”. Esta condición, además de requerir una debida actuación de las autoridades venezolanas, resulta onerosa, pues los costos del estudio de la visa y de la visa misma rondan entre los 52 y 230 dólares, respectivamente.

Adquisición de un Permiso Especial de Permanencia

El PEP es un documento otorgado por el Estado colombiano a personas migrantes venezolanas para regularizar la permanencia en el país, facultar

el ejercicio de cualquier actividad u ocupación legal y no regulada en el territorio nacional y permitir el ingreso al sistema de salud. Este documento ha sido otorgado en nueve momentos. En cinco de ellos se estableció como requisito haber ingresado a Colombia con pasaporte por un puesto de control migratorio habilitado (y haber recibido el sello del PIP) antes de fechas determinadas, después de las cuales se dispuso un plazo de 2 a 3 meses para tramitar el documento. Las resoluciones que regulan estos momentos del PEP son: Resolución 5797 de 2017, Resolución 740 de 2018, Resolución 10677 de 2018, Resolución 0240 de 2020, y Resolución 2502 de 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

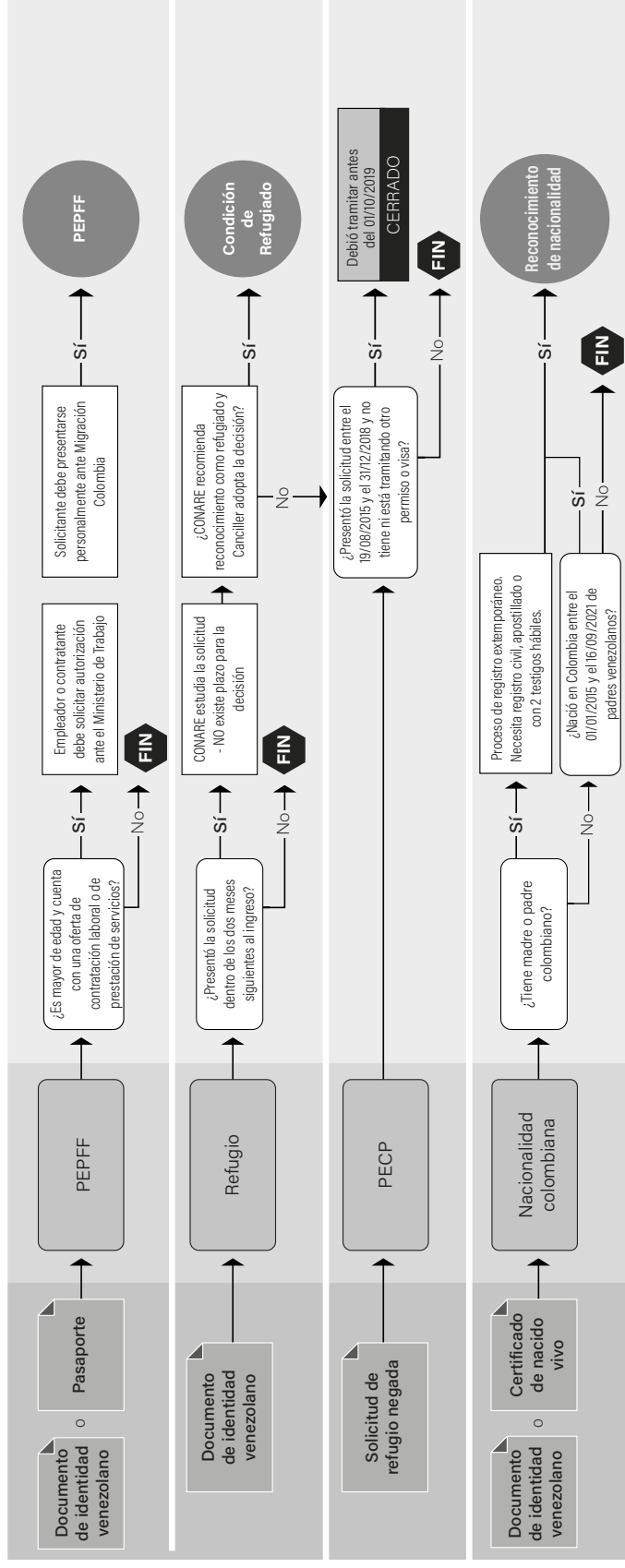
En tres momentos adicionales este documento se expidió a otros tres grupos. Primero, el PEP-RAMV se otorgó a los migrantes que se encontraban en situación irregular y respondieron a la encuesta del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) (regulado por el Decreto 1288 de 2018), la cual estuvo habilitada durante dos meses en el 2018. Segundo, el PEP se otorgó a miembros de las fuerzas armadas y policiales de Venezuela que se separaran temporalmente de esta condición, hubieran entregado armas y demás elementos, y tuvieran su ingreso al país registrado o hubieran solicitado refugio en Colombia (resoluciones 1465 y 2540 del 21 de mayo de 2019). Aquellas personas que cumplieran los requisitos tuvieron un plazo de 60 días después de la publicación de la norma para tramitar el PEP. Por último, la Resolución 3548 del 3 de julio de 2019 establece lo que se denomina Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP), dirigido a personas que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado en Colombia, entre el 19 de agosto de 2015 y el 31 de diciembre de 2018, cuya solicitud fue negada o rechazada, y que no tuvieran otro permiso migratorio o estuvieran tramitándolo al momento de solicitar el PECP. Quienes cumplieran estos requisitos tuvieron 90 días calendario después de la publicación de la resolución para completar los trámites.

Adicionalmente, el 28 de enero de 2020, el Ministerio de Trabajo estableció el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (en adelante PEPFF), por medio del cual empleadores que quieran otorgar contratos laborales o contratos de prestación de servicios a migrantes y refugiados venezolanos pueden solicitar un permiso temporal para ellos que les permita desempeñarse en empleos específicos. Para acceder a este permiso no se necesita un pasaporte, ya que basta tener algún documento de identificación como la cédula venezolana.

Es probable que muchas personas que han ingresado al país fuera de los periodos establecidos por las normas que regulan el PEP no cuenten con alternativas viables para regularizar su situación migratoria, ni siquiera por medio de los tipos particulares de PEP, ya que estos estuvieron dirigidos a grupos específicos y contaron con plazos cortos para realizar el trámite. Por otro lado, es posible que muchos migrantes venezolanos, a pesar de contar con pasaporte, no cuenten con el PIP o *sello* de entrada. El PEP tampoco sirve como una vía de regularización permanente; tiene vigencia de dos años, y aunque el Estado colombiano ha abierto plazos para la renovación de algunas rondas de PEP, no ha garantizado que vaya a otorgar renovaciones en el futuro.

ANEXO II

Flujograma de rutas de regularización para personas provenientes de Venezuela (Cont.)



FUENTE: elaboración propia con base en una revisión de las normas migratorias nacionales.

ANEXO III

CONSIDERACIONES ESPECIALES SOBRE LA SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN MIGRANTE PROVENIENTE DE VENEZUELA Y SUS EFECTOS EN LA EDUCACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES

Este estudio confirmó la importancia de que, para la implementación de las políticas de respuesta a la migración, sean tenidas en cuenta ciertas consideraciones especiales de la población de migrantes y refugiados provenientes de Venezuela. En este sentido, en la información recogida en campo se reiteró la necesidad de llevar a cabo un trabajo interinstitucional para resolver las barreras de acceso a derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes y sus familias, ya que se deben buscar soluciones a las situaciones derivadas de las condiciones de vida de esta población, las cuales exceden las competencias MEN. Sin embargo, estas situaciones sí deben ser conocidas y tomadas en cuenta por esta institución para el desarrollo de futuras políticas públicas.

Situación familiar y condiciones de vida

Las razones que causan el desplazamiento de la población venezolana, derivadas de la crisis que enfrenta ese país, migran con las personas y se ven reflejadas en las nuevas condiciones de vida de la población así como en las dificultades adicionales que supone ser una persona migrante vulnerable en Colombia. En las entrevistas, este aspecto surgió frecuentemente como una de las principales barreras frente a la permanencia de niños, niñas y adolescentes migrantes en los entornos escolares. En particular, las preocupaciones se centran en la precaria situación económica de sus entornos familiares que resulta en la caracterización de esta población como

flotante, en constante búsqueda para responder a sus necesidades básicas. Adicionalmente, las condiciones de salud física y mental de las familias tienen impactos importantes.

Precariedad económica y movilidad familiar

Migración Colombia estima que, al 31 de agosto de 2020, 1.722.919 personas venezolanas se encontraban en el país, de ellas el 55,5% (956.623) en situación irregular, lo que significa que no cuentan con una autorización de empleo. Por otro lado, el 44,5% (766.296) estaba en situación migratoria regular (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2020); aunque dicha situación legalmente los autoriza para participar en el mercado laboral formal, actualmente existen barreras de acceso a este derecho y se desconoce en qué proporción han podido, efectivamente, acceder o no a empleos formales.

Esto significa que un gran número de personas migrantes venezolanas debe buscar ingresos en el mercado informal, que puede ser más incierto e inestable. Esto implica que, en muchos casos, las personas, en búsqueda de sustento, deban desplazarse a otros sectores o municipios y, por ende, interrumpir los procesos educativos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y retirarlos de las IE. Esta dinámica puede resultar en una poca participación de las familias en la escuela y en los procesos educativos, así como en largos periodos de ausentismo escolar. Este constante movimiento tiene impactos importantes para los niños, niñas y adolescentes migrantes, ya que es probable que este tiempo adicional de desescolarización (si estuvieron por fuera del sistema educativo en Venezuela o recibiendo una educación inadecuada por las razones previamente mencionadas) retrase aún más su proceso de inclusión académica.

Un factor que dificulta la participación de los adultos en el mercado formal, en el caso de personas que cuentan con títulos profesionales, es el proceso de convalidación de títulos. Al contrario de lo que ha ocurrido con las normas para el acceso a la educación básica y media, que han sido flexibilizadas, los requisitos para convalidar títulos adquiridos en el extranjero no han cambiado. Esto significa que, como filtro inicial, las personas que no cuentan con pasaporte o PEP no pueden convalidar sus títulos ni recibir el reconocimiento necesario para acceder a ciertos trabajos que su estatus profesional les otorga. Además, a esto se suma el requisito de la apostilla de documentos, que es prácticamente imposible de obtener en la actualidad y es requerida para los documentos que deben ser

presentados para este proceso. Aunque en algunas situaciones el Estado ha flexibilizado el requisito de la apostilla, como en el registro extemporáneo de nacionales colombianos nacidos en Venezuela, no lo ha hecho en este caso. Estudiar y atender estas barreras es importante en la medida en que facilitar estos procesos contribuiría a la incorporación laboral de migrantes profesionales, especialmente teniendo en cuenta que, según información recopilada durante el trabajo de campo, desde 2017 el número de solicitudes de convalidación de títulos se ha triplicado y el porcentaje de solicitudes negadas ha aumentado entre 3 y 10 veces.

Adicionalmente, estas condiciones de incertidumbre económica llevan a que los niños, niñas y adolescentes migrantes no cuenten con viviendas estables o que no habiten en condiciones adecuadas (por ejemplo, en hacinamiento o en asentamientos informales o inseguros), sufran de déficit alimenticio o hasta de desnutrición crónica. La vivienda y la alimentación son elementos vitales para que el desarrollo de niños, niñas y adolescentes y su educación en particular se lleven a cabo de manera apropiada. Además, contar con una alimentación adecuada y saludable contribuye a que sus procesos de aprendizaje sean productivos, es necesaria para su desarrollo y conduce a la permanencia en el sistema educativo.

Las circunstancias socioeconómicas de las familias de los niños, niñas y adolescentes migrantes, aparte de afectar en general su bienestar y las bases necesarias para que todos los procesos de la infancia y adolescencia puedan llevarse a cabo de manera adecuada, también afectan directamente la educación de la población infantil y adolescente, por lo menos de dos maneras más. En primer lugar, la necesidad de sustento lleva a que niños, niñas y adolescentes busquen también formas de adquirir ingresos para sus familias, sea desempeñando actividades laborales por fuera de horarios escolares o reemplazando la escolarización con el trabajo infantil. Por la naturaleza de este trabajo y los medios en los que se da, es difícil tener información concreta al respecto y, de hecho, aunque las personas entrevistadas lo mencionaron con frecuencia, estas afirmaciones se derivaron principalmente de información anecdótica más que de fuentes de información oficiales o formales. En segundo lugar, la vulnerabilidad económica también afecta de manera particular la posibilidad de acceder a elementos necesarios para la educación o requeridos por las IE. En este sentido, se encontró que el no poder acceder a útiles y materiales escolares, así como a uniformes, constituye una barrera para la permanencia de los niños, niñas y adolescentes migrantes.

Aunque la gran mayoría de las IE entrevistadas en el trabajo de campo aceptan que los niños, niñas y adolescentes comiencen clases sin tener el uniforme, sí es un requisito adquirirlo en algún momento. Algunas IE imponen plazos para conseguirlo, y, posteriormente, impiden la entrada a clases si cumplido el plazo no se ha adquirido. Otras ni siquiera permiten su entrada hasta obtenerlo. Sin embargo, la gran mayoría demostró ser flexible ante este requisito e incluso presta facilidades para adquirirlos, por ejemplo, por medio de campañas de donación. Sin embargo, aun si las IE permiten que los niños, niñas y adolescentes migrantes atiendan clases en ropa particular, esto puede tener efectos negativos sobre los ellos, ya que se convierte en una manera de identificarlos como migrantes o como personas con dificultades económicas y causar rechazo o matoneo por parte de los demás. Los costos de estos uniformes, especialmente si se requiere más de uno (sea porque hay un uniforme de diario y otro deportivo, o porque hay más de un niño, niña o adolescente en la familia que los requiere), suponen una limitación para estas familias. Además, los cambios de IE por la movilidad de las familias migrantes suponen un gasto nuevo cada vez que esto ocurre.

Algunas IE también imponen pagos adicionales obligatorios, como la asociación de padres y madres de familia y el seguro escolar, e incluso requieren que al final del año se expida un paz y salvo que dé cuenta de estos pagos, sin el cual no garantizan el cupo para el niño, niña o adolescente para el siguiente año. De la misma manera, los costos de conseguir documentos o apostillas pueden continuar en esta etapa, en la medida en que los padres y las madres debieron comprometerse con la IE a conseguirlos posteriormente al ingreso.

Salud física y mental de los niños, niñas y adolescentes migrantes y sus familias

Todas las situaciones mencionadas impactan de manera negativa la salud física y mental tanto de los niños, niñas y adolescentes como de sus familiares, y, en casos de irregularidad migratoria, no hay forma de que puedan acceder a servicios de salud aparte de urgencias. En todos los casos, la atención psicosocial es limitada y fue repetidamente mencionada como una necesidad por parte de las y los entrevistados.

Otras circunstancias que afectan la salud mental de la población migrante en general son las rupturas familiares y culturales relacionadas con el duelo migratorio. En general, las redes de apoyo para esta población

no están muy establecidas ni son muy fuertes, por la misma naturaleza de la movilidad reciente y continua. Para los niños, niñas y adolescentes migrantes esto tiene efectos particulares, especialmente porque la composición de las familias con las que están en Colombia es diversa. Algunos pueden encontrarse con el padre y la madre, muchos solo con sus madres cabeza de familia, con otros familiares o no acompañados. Cada una de estas composiciones implica retos diferentes.

El bienestar emocional también se ve afectado por las reacciones de la población y de la institucionalidad receptoras frente a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes migrantes en particular y de sus familias en general. La discriminación en los entornos escolares se evidencia en mayor medida que en otros sectores de la sociedad. En varios municipios, sobre todo en aquellos de frontera, las y los entrevistados mencionaron que la población receptora, en particular aquella que también tiene muchas necesidades y enfrenta retos para garantizar no solo el derecho a la educación de sus hijos e hijas, en algunos casos percibe que el Estado está priorizando a la población migrante e invirtiendo más recursos y atención en ellos, lo que causa resentimiento y crea ambientes de competencia y rechazo.

ANEXO IV

LECCIONES INTERNACIONALES

Si bien Colombia se enfrenta a nuevos retos por la llegada masiva de personas migrantes y refugiadas provenientes de Venezuela, existen distintos países que llevan años adaptando sus políticas para recibir a estas poblaciones. Por esto, resulta útil hacer un análisis de experiencias internacionales para adaptar sus lecciones en materia de garantía del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes. Teniendo en cuenta que durante el trabajo de campo se identificaron tres momentos fundamentales para asegurar el goce del derecho a la educación de esta población, a continuación, se presentan las lecciones de distintos países en materia de acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo que son útiles para Colombia.

Acceso

Distintos países a nivel mundial han adoptado políticas para promover el acceso de niños, niñas y adolescentes migrantes al sistema educativo sin importar su estatus migratorio, dentro de los cuales están Chile, Argentina, México, Estados Unidos, Tailandia, Turquía y Uganda. Por su parte, Jordania es un ejemplo de malas prácticas.

En Jordania existen muchas barreras para que los niños, niñas y adolescentes migrantes accedan a la educación. Por ejemplo, hay políticas de registro de personas migrantes que resultan en el requisito de un documento de identificación o “tarjeta de servicio” para acceder al sistema educativo, documentos imposibles de obtener sin el apoyo de una persona jordana, que sea familiar en primer grado y mayor de 35 años. Además, necesitan mostrar certificados oficiales del último año escolar cursado y de su registro civil de nacimiento, con los cuales muchas veces no cuentan

(Human Rights Watch, 2016). El hecho de requerir documentación oficial hace que sea difícil para muchos niños, niñas y adolescentes migrantes acceder al sistema educativo.

Para comenzar con las buenas prácticas está el caso de Tailandia, que desde 2005 emitió una resolución (Cabinet Resolution on Education for Unregistered Persons) por medio de la cual ordenó que se garantizara el derecho a la educación sin necesidad de un estatus migratorio regular. Para ingresar a la escuela se pueden presentar distintos documentos de identidad, como los certificados de nacimiento, entre otros (ILO, 2014). Además, este país ordenó la creación de un número de 13 dígitos para identificar a niños, niñas y adolescentes migrantes sin necesidad de un registro civil. Según dicha política, estos pueden vincularse a cualquier IE pública hasta el nivel terciario (United Nations Thematic Working Group on Migration in Thailand, 2019).

En el caso de Chile, se han adoptado medidas por medio de la Subsecretaría de Educación, que en el Oficio Ordinario 02/000894 de 2015 estableció las instrucciones sobre el acceso, la permanencia y el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en IE oficiales. Para asegurar el acceso de esta población, desde 2017 se le entrega a cada persona que no tenga cédula de identidad chilena, pasaporte o identificación del país de origen, un identificador provisorio escolar (IPE) que la acompaña mientras regulariza su situación migratoria y con el que puede cambiarse de institución sin perder el registro de los cursos adelantados.

En el oficio también se determinan dos vías para que el niño, niña y adolescente pueda acceder al grado adecuado. En primer lugar, si viene de países con Convenio de Reconocimiento de Estudios de Educación Básica y Media, dentro de los que están Argentina, Brasil, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay y Uruguay (Ministerio de Educación, s. f.), se le validarán sus estudios. Sin embargo, los niños, niñas y adolescentes migrantes deben tener certificados de estudios legalizados por el Ministerio de Educación y de Relaciones Exteriores del país de origen, así como por el consulado chileno o, en caso de ser de un país miembro del convenio de La Haya, deben estar apostillados (Chile Atiende, 2019). Cumplir con estos requisitos puede ser difícil para los niños, niñas y adolescentes migrantes, particularmente para los más vulnerables, por lo que, si el niño, niña, o adolescente no cuenta con estos documentos o no viene de un país con convenio, se le hará el Proceso de Validación de Estudios para

Educación Básica y Educación Media. Este examen se debe hacer máximo a los tres meses de que el niño, niña y adolescente ingrese a la IE. Si bien este es un posible mecanismo para superar esta dificultad, otra opción es la adoptada por México en 2015, cuando eliminó el requisito de apostille y de una traducción oficial para validar los niveles de estudios (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2015). Estos son, entonces, ejemplos de buenas prácticas útiles para Colombia: tener una política flexible a la hora de reconocer los estudios que han adelantado los niños, niñas y adolescentes migrantes en otro país, bien sea a través de la eliminación del requisito del apostille o de la definición de un tiempo máximo de aplicación de un examen de validación.

En Argentina, la Ley 26.206 de 2006 establece que se deben garantizar el acceso y las condiciones para la permanencia y la promoción de todos los niveles del sistema educativo sin importar la situación migratoria de los niños, niñas y adolescentes o sus padres y madres. Sin embargo, en la práctica siguen identificándose instituciones que crean barreras y niegan la inscripción a niños o niñas que todavía no cuentan con un estatus migratorio regular. Esto, pues “algunos directivos no autorizan la inscripción de los niños/as migrantes que no poseen DNI, fundando su decisión en circulares obsoletas que aplican indefectiblemente desde hace más de 20 años”. Por tanto, las políticas de acceso al sistema educativo deben venir acompañadas de estrategias de pedagogía que permitan que las familias migrantes accedan a información para así reclamar sus derechos.

Por otro lado, México y Estados Unidos tienen unas dinámicas fronterizas muy útiles para el caso colombiano. Allí es frecuente que los niños, niñas y adolescentes migren de un país al otro, incluso más de una vez, por lo que se creó el Programa Binacional de Educación Migrante (Probem) con el objetivo de asegurar el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes migrantes que cursan una parte del año escolar en México y otra en Estados Unidos (Secretaría de Educación Pública, s. f.). Para hacerlo, los países crearon el documento de transferencia del estudiante migrante binacional México-Estados Unidos (Transfer), con unos requisitos muy sencillos: la información general del niño, niña o adolescente migrante y del padre y la madre, y las calificaciones del año cursado (Consulado de México en Tucson, s. f.). Este documento es aceptado por las IE que forman parte de alguno de los estados de México o Estados Unidos que hacen parte del Probem, lo que permite que niños, niñas y adolescentes ingresen al nivel correspondiente. Esta política binacional es identificada

como un ejemplo de buenas prácticas a nivel internacional, pues reconoce las dinámicas históricas del país y garantiza la permanencia de los niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo. Contar con una política de este tipo en el caso de Colombia y Venezuela sería muy provechoso para los niños, niñas y adolescentes migrantes pendulares. Sin embargo, se requiere de un acuerdo entre los países, lo que, considerando la situación diplomática actual, puede ser difícil de lograr.

El *Prothem* se sustenta legalmente en ambos países. Para comenzar, en México se tiene como base la Constitución Política, así como la Ley General de Educación. Por su parte, en Estados Unidos en 1982, la Corte Suprema falló en el caso de *Plyer vs Doe* (457 U.S. 202 [1982]) en el que se definió que los niños, niñas y adolescentes migrantes sin estatus regular tienen el mismo derecho y obligación de asistir a las escuelas públicas (State of Washington, 2018). Para cumplir con esta decisión, cada estado determina una edad mínima y máxima en la que los niños, niñas y adolescentes migrantes están obligados a asistir a la escuela (National Center for Educational Statistics, 2017). La decisión de *Plyer vs Doe* también estableció que las instituciones públicas no pueden tener tratos diferenciales ni solicitar que un niño o su padre y madre divulguen su estatus migratorio o solicitar el número de seguridad social de ninguno, puesto que esto podría revelar su estatus migratorio (State of Washington, 2018). Así pues, en este país se prohíbe que las IE soliciten información de los niños, niñas y adolescentes que podría evidenciar su estatus migratorio para así evitar que los padres y las madres no los matriculen en el sistema educativo.

Estos países son un ejemplo de experiencias en las que se asegura el acceso al sistema educativo de niños, niñas y adolescentes migrantes a través de leyes o fallos judiciales. Además, en todos ellos esta población puede acceder al sistema sin contar con un estatus migratorio regular. Aunque el IPE en Chile y el código de 13 dígitos de Tailandia permiten que se tenga un seguimiento en el sistema de los niños, niñas y adolescentes migrantes, en la práctica los padres y las madres podrían tener miedo de las repercusiones por no tener una situación regular, por lo que el ejemplo de Estados Unidos va un paso más allá al prohibir que las escuelas accedan a información sobre la situación migratoria de los niños, niñas y adolescentes.

A estos casos se suma Uganda, el país africano con mayor número de personas refugiadas, que desde 2006 cuenta con la Ley de Refugiados, donde se establece que tienen derecho a recibir el mismo trato que los

nacionales en educación básica y que los extranjeros en educación secundaria. Más allá de garantizar el acceso a la educación como en los cuatro países anteriores, en 2018 Uganda lanzó el Programa Educativo de Respuesta para Refugiados y Comunidades Receptoras, un plan a tres años con un costo de casi 400.000.000 de dólares, que busca dar respuesta al gran flujo de personas migrantes que reciben 12 comunidades en particular. Para esto, se construirán nuevos salones de clase, se darán elementos necesarios como libros de texto, se capacitará a las y los profesores, se mejorará el sistema educativo para dar respuestas más rápidas y se tendrán programas de educación acelerada y entrenamiento vocacional para las y los jóvenes, todo gracias a una unión entre el Gobierno de Uganda, las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil, financiada a través de donaciones (UNHCR, 2018). La asociación del Gobierno con otras entidades con el objetivo de mejorar el acceso y la permanencia es un ejemplo útil para Colombia de posibles fuentes de financiación frente al aumento de la demanda de servicios educativos por parte de niños, niñas y adolescentes migrantes.

Aunque a lo largo de este apartado se habló de educación formal, también hay buenas prácticas de países que han adoptado modelos de educación informal. Este es el caso de Turquía, que cuenta con centros de educación temporales. Estos comenzaron como una iniciativa privada, que sigue el currículo de las IE sirias con clases dictadas en árabe. De hecho, más de 170.000 niños, niñas y adolescentes refugiados estaban vinculados a estos centros, mientras que esta cifra solo alcanzaba los 36.000 en IE públicas. Tiempo después, el Gobierno turco firmó protocolos con algunos de esos centros para dotarlos de apoyo económico para su funcionamiento (Crul *et al.*, 2019). Este es un ejemplo de cómo iniciativas privadas pueden contribuir a la educación de los niños, niñas y adolescentes migrantes y cómo pueden llegar a acuerdos con el Gobierno.

Permanencia

Una vez los niños, niñas y adolescentes migrantes han accedido al sistema educativo, existe una variedad de desafíos para garantizar su permanencia. Para los Estados, uno de los mayores retos es la deserción escolar. Para contar con pistas sobre cómo superar esta situación, se analizará la experiencia de países como Chile, Argentina, Grecia, México, Estados Unidos y Líbano.

En primer lugar, resulta útil la experiencia de Estados Unidos, que es transversal a la de los demás países pues, en todos, las personas migrantes en situación irregular se enfrentan al miedo de ser deportadas. En 2017, una redada de inmigración aumentó en un 60% las tasas de absentismo en escuelas de Las Cruces, Nuevo México. Frente a este aumento el consejo escolar del distrito de Las Cruces aprobó una política de protección, comprometiéndose a no proveer información, datos, ni ingreso a las escuelas a agentes de inmigración sin una orden oficial (Unesco, 2018; Las Cruces Public Schools, 2017). La política de las escuelas de Las Cruces es un buen ejemplo de cómo puede intervenir el nivel local en los factores conexos que afectan al acceso a la educación.

A esta práctica local se suma la política nacional Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA) (Acción Diferida para la llegada de la Niñez) que busca impulsar tanto el acceso como la permanencia y la promoción de los niños, niñas y adolescentes migrantes a través de un incentivo para dar respuesta al temor de la deportación al que se enfrentan las personas migrantes. Con el fin de subsanar esta barrera, desde 2012 DACA ofrece, por un periodo de dos años (renovable), protección y acceso a un permiso de trabajo para los niños, niñas y adolescentes migrantes que se encuentren indocumentados y hayan ingresado al país con menos de 16 años. Para ser elegibles, deben demostrar que han terminado el bachillerato, que se encuentran inscritos en una escuela al momento de aplicar, o que han prestado servicio militar. 700.000 personas aplicaron al programa entre 2012-2018, y la tasa de graduación de secundaria aumentó en un 15% (Unesco, 2018). Si bien es cierto que los motivos que llevan a la deserción en Estados Unidos y Colombia son distintos, pues en el primero se relacionan con el miedo a la deportación, el caso de DACA es útil para Colombia. Lo anterior, pues por medio de un incentivo se promueve que los niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados no abandonen el sistema educativo. Esto debe venir acompañado de la garantía de que puedan finalizar sus estudios y acreditarlos, pues de lo contrario podrían no ver un beneficio en asistir a una IE.

Otro ejemplo de buenas prácticas es Grecia, donde hay un sistema novedoso a través de las clases de recepción y preparación, que son un apoyo para fortalecer los procesos de aprendizaje tanto de las clases del currículo tradicional como del idioma griego, además de clases culturales para apoyar a niños y niñas migrantes en su transición (European Social Policy Network, 2017; Ministry of Education Research and Religious

Affairs, 2017). Este programa surgió en octubre de 2016 en ciertas escuelas y está dirigido a niños, niñas y adolescentes migrantes que residen en viviendas oficiales para personas refugiadas. En el primer año se llevan a cabo sesiones semanales de 20 horas de griego, matemáticas, inglés y tecnología, financiadas por el Fondo de Migración e Integración; el programa tuvo un costo de 7 millones de euros entre 2016 y 2018. Sin embargo, la implementación y el alcance han sido limitados por distintos factores, dentro de los que se resalta la falta de información brindada a las familias migrantes sobre la existencia de esta política. Además, aunque las clases buscan facilitar la experiencia de niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados en el país, la falta de docentes significa que muchas veces dependen de voluntarios o sustitutos, que no necesariamente tienen la capacitación para afrontar las necesidades que tiene esta población (Ministry of Education Research and Religious Affairs, 2017, pp. 57-58, 61).

Para contar con docentes más capacitados, la Unión Europea tiene el proyecto “Not Just Numbers”, un kit educativo disponible en 20 países, que busca darles herramientas para que puedan comprender la migración y tener discusiones informadas en las aulas de clases sobre esta realidad. Allí se incluyen testimonios de personas migrantes con el objetivo de sensibilizar tanto a las y los profesores como a los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo (European Commission, 2018). Estos kits son de descarga gratuita e incluyen ideas de ejercicios de clase para tratar temas relacionados con xenofobia y discriminación. Aunque no son de uso obligatorio, son una herramienta que puede resultar útil para sensibilizar a las y los docentes frente a la migración y para que estos puedan hacer lo mismo con la población de acogida; también puede ser una forma de contribuir a la permanencia de niños, niñas y adolescentes migrantes.

La falta de capacitación de las y los docentes puede generar discriminación, como es el caso de Chile, Argentina y México. En el primer país, distintos autores han estudiado este fenómeno y han identificado dos factores para explicarlo (Poblete, 2006; Aranda, 2011; Hernández, 2016). El primero de ellos es que las y los docentes no están preparados para afrontar el conflicto cultural, mientras que el segundo es la ausencia de una institucionalidad que apoye la innovación curricular. Por eso, la sociedad civil ha propuesto una modificación al currículo, pues

... las mallas curriculares actuales están diseñadas con una orientación de las ciencias sociales dirigidas fundamentalmente a la nacionalidad chilena, y lo que se aspira con esta nueva progra-

mación es abrir los horizontes de los educandos hacia una visión americanista; lográndose que los niños no tan solo tengan esa perspectiva amplia, sino que puedan practicar la convivencia con sus compañeros de otras nacionalidades (Hernández, 2016)

La forma en que se desarrolla el currículo y la manera como se presenta la historia chilena, por ejemplo, con la conmemoración del 21 de mayo o Día de las Glorias Navales, en el que Chile derrotó a Perú, lleva a problemas en las aulas entre niños y niñas extranjeros y locales (Centro de Derechos Humanos UDP, 2017).

En Argentina, los niños, niñas y adolescentes migrantes, especialmente aquellos que vienen de países limítrofes, se enfrentan a un problema que se ha denominado de “racialización” o “alterización”, y consiste en que “se evalúa de forma negativa y etnocéntrica a partir de atribuir comportamientos, actitudes, valores a determinados rasgos fenotípicos” (Neufeld y Thisted, 1999). Esto perjudica particularmente a los niños, niñas y adolescentes con rasgos indígenas y está estrechamente relacionado con la “argentinización” en las escuelas, que es la forma como el sistema escolar se centra en pensamientos integracionistas y asimilacionistas. Todo esto, enmarcado en un currículo que, al igual que en el caso chileno, no incluye la diversidad cultural (Martínez, s. f.).

En el caso de México, la falta de capacitación y orientación de las y los profesores evita que los contenidos de las clases se adapten a las experiencias de los niños, niñas y adolescentes migrantes, lo que hace que estos deban acomodarse a los paradigmas educativos de México, aboliendo todo intento de diálogo entre las culturas a las que pertenecen (Franco, 2014; Zúñiga, Hamann y Sánchez, 2008).

Las lecciones de Chile, Argentina y México son fundamentales para el caso colombiano, pues reflejan que el currículo debe tener una visión más allá de la local, permitiendo que durante las clases haya una integración entre niños y niñas venezolanos y locales para evitar el rechazo hacia los primeros e incentivar su permanencia en el sistema educativo.

El Líbano es un ejemplo de malas prácticas, pues a pesar de ser el país con la mayor población per cápita de refugiados en el mundo, no es parte en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o su Protocolo de 1967, y se ha negado a adoptar cualquier legislación nacional que aborde el estatus de esta población (Migration Policy Centre, 2017). En cuanto al sistema educativo, en 2013

el Ministerio de Educación inició la estrategia Reaching All Children With Education (RACE) para mejorar el sistema educativo a nivel nacional, aumentar estándares de enseñanza y optimizar el acceso educativo de los niños y niñas refugiados en edad escolar. En consecuencia, en 2016 había 200.000 niños y niñas refugiados en el sistema educativo libanés (Crul *et al.*, 2019). El aumento de niños, niñas y adolescentes refugiados se dio en gran parte gracias a que el número de IE con doble jornada aumentó de 88 en 2013 a 314 en 2017 (Unicef, 2017).

Si bien los niños, niñas y adolescentes refugiados conforman casi el 40 % de las personas en edad escolar en el Líbano, la mayoría de ellos asiste a la segunda jornada, que es exclusiva para los sirios (Crul *et al.*, 2019). Esto se hizo por temor de que los niños, niñas y adolescentes sirios afectaran el aprendizaje de los libaneses. Además, se ha mostrado que padres y madres piensan que la calidad educativa en la segunda jornada es baja, lo que ha hecho que prefieran no inscribir a sus hijos en la escuela en caso de que la primera jornada esté llena. Todo esto lleva a que haya una segregación entre niños y niñas locales y extranjeros. Esta lección debe ser tomada en cuenta por Colombia, pues se debe buscar la inclusión efectiva en el sistema, con la participación social de los niños, niñas y adolescentes migrantes con los locales para evitar que haya tratos discriminatorios y promover su permanencia en el sistema educativo.

Promoción

La promoción es la última barrera potencial para una educación integral de los niños, niñas y adolescentes migrantes. Aunque la falta de acreditación podría ser una barrera para acceder a la educación superior o al mercado laboral, este es el momento en el que se documentó un menor número de experiencias internacionales para promover el grado de los niños, niñas y adolescentes migrantes.

En Estados Unidos, DACA promovió que un grupo particular de niños, niñas y adolescentes con estatus migratorio irregular permaneciera en el sistema educativo, proporcionando un incentivo para graduarse y poder acceder a empleo (aunque esta iniciativa no fue una respuesta frente al acceso ni a la promoción, ya que estas se encuentran garantizadas judicialmente). Sin embargo, el programa se vio en riesgo en los últimos años, pues el presidente Trump decidió terminarlo. Ante esto, una serie de jueces federales fallaron en su contra y determinaron que el programa no

se puede terminar de manera arbitraria. En 2020, la Corte Suprema falló en favor del programa.

Contrario al caso estadounidense es el de República Dominicana. Allí los niños, niñas y adolescentes migrantes necesitan acreditar su nacionalidad para poder ingresar a las bases de datos nacionales de educación y así realizar los exámenes correspondientes para ingresar a la secundaria. En caso de que logren superar esta barrera, para graduarse de secundaria les piden el carné de identificación nacional, documento que muchas veces no poseen. Por tanto, muchos abandonan la escuela (Unesco, 2018).

Los niños, niñas y adolescentes son reconocidos como

sujetos de especial protección y sus derechos deben prevalecer sobre los de las demás personas. En el caso de los niños, niñas y adolescentes migrantes, la garantía del derecho a la educación es fundamental, pues aparte de ser primordial para alcanzar el pleno desarrollo personal, es una herramienta para asegurar la igualdad de oportunidades, reconstruir vidas y crear una comunidad en el lugar de llegada.

Los esfuerzos que el Gobierno colombiano ha adelantado para garantizar este derecho han permitido que miles de niños, niñas y adolescentes provenientes de Venezuela hayan ingresado al sistema educativo. Sin embargo, a nivel territorial aún existen circunstancias que limitan el impacto de las medidas adoptadas por el Gobierno para facilitar el acceso de esta población al sistema educativo y su promoción dentro de este. Asimismo, hay factores estructurales que afectan su permanencia en la escuela y que se agravan por situaciones como la ausencia de un estatus migratorio regular, la xenofobia y las diferencias curriculares, que pueden empujarlos a abandonar sus estudios.

Con el objetivo de identificar las barreras que en la práctica limitan el acceso, la promoción y la permanencia de los niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo colombiano, Dejusticia, con el apoyo de Unicef, adelantó una investigación cualitativa que incluyó un diagnóstico en once municipios que han recibido números importantes de niños, niñas y adolescentes migrantes y que tienen diferentes niveles de capacidad institucional.

Este documento presenta las barreras identificadas durante la investigación, las cuales son analizadas en el marco de los estándares del derecho a la educación y de la respuesta del Estado colombiano para garantizarlo. A partir de los hallazgos y el análisis, el texto propone cinco recomendaciones de política pública dirigidas a diferentes instituciones de los niveles nacional y local, que esperamos contribuyan a que el Gobierno avance y consolide los esfuerzos adelantados hasta ahora para la garantía del derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes migrantes en Colombia.

978-958-5597-10-5



9 789585 597105