



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Informe de
Seguimiento
de la Educación
en el Mundo

Documento de referencia preparado para el Informe GEM 2020
América Latina y el Caribe

Inclusión y educación: Todos y todas sin excepción

MIGRACIÓN, DESPLAZAMIENTO Y EDUCACIÓN EN COLOMBIA

Inclusión y educación de migrantes venezolanos en Colombia

El presente documento fue encargado por el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo como información de referencia para contribuir a la redacción del Informe GEM 2020 América Latina y el Caribe- Inclusión y educación: Todos y todas sin excepción. Los puntos de vista y opiniones expresados en este documento son los de su(s) autor(es) y no deben atribuirse al Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo ni a la UNESCO. Los documentos pueden citarse con la siguiente referencia: "Documento encargado para el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020 América Latina y el Caribe - Inclusión y educación: Todos y todas sin excepción". Para lo invitamos a contactarnos en la siguiente dirección gemreport@unesco.org.

TABLA DE CONTENIDOS

Listado de tablas	3
Listado de gráficos	3
Listado de figuras	3
Listado de cuadros	3
Listado de siglas	4
Introducción	5
1. Caracterización sociodemográfica y educativa de los migrantes venezolanos en Colombia	5
1.1 Características sociodemográficas de la población migrante de Venezuela	5
1.2 Atención educativa de la población migrante venezolana en Colombia	9
2. Análisis de los seis elementos del marco de educación inclusiva y descripción de los desafíos que enfrenta el sistema educativo, con foco migrantes venezolanos en Colombia	11
2.1 Marcos legales y políticas	11
2.1.1 Flexibilización de la política migratoria	13
2.1.2 Eliminación de barreras legales que se oponían al derecho a la educación	14
2.2 Gobernanza y financiamiento	18
2.2.1 Acceso y permanencia en el Sistema Educativo de los NNA migrantes provenientes de Venezuela	19
2.2.2 Capacidades institucionales y coordinación entre actores	32
2.2.3 Recursos y Financiamiento	36
2.2.4 Disponibilidad de datos e información para la toma de decisiones	41
2.3 Currículo y materiales pedagógicos	42
2.4 Docentes, directivos y personal de apoyo a la educación	44
2.5 Escuelas	45
2.6 Comunidades, padres y estudiantes	47
3. Conclusiones y recomendaciones	50
Bibliografía	53

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1. Matrícula por entidad territorial. Niñas y niños migrantes provenientes de Venezuela. Octubre 2019.	10
Tabla 2. Municipios con matrícula de Niñas y Niños provenientes de Venezuela superior al 5% de la matrícula total. Octubre de 2019	24
Tabla 3. Matrícula de estudiantes venezolanos por tipo de documento	27
Tabla 4. Matrícula de estudiantes venezolanos por tipo de documento. Bogotá D.C.	27
Tabla 5 Acciones estrategia Proveer un mejor servicio de educación para estudiantes migrantes desde Venezuela. Conpes 3950.....	36
Tabla 6. Resumen de la inversión en atención a estudiantes de origen venezolano (sector oficial 2018-2019)	39

LISTADO DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Matrícula por nivel educativo. Niñas y Niños migrantes provenientes de Venezuela. Octubre 2019	10
---	----

LISTADO DE FIGURAS

Figura 1 Migrantes provenientes de Venezuela por entidad territorial	7
Figura 2. Ruta Educativa, La Atención Educativa de Niños, Niñas y Adolescentes provenientes de Venezuela.....	23
Figura 3. Áreas de gestión. Apoyo a la atención integral escolar a la población migrante.	35

LISTADO DE CUADROS

Cuadro 1. Normatividad para la Inclusión Educativa de población migrante proveniente de Venezuela	16
Cuadro 2. Estudio de Caso: Estrategia de Atención Educativa a niños, niñas y adolescentes provenientes de Venezuela. Secretaría de Educación Distrital de Bogotá D.C.	26
Cuadro 3. Estudio de Caso: Respuesta Educativa al Flujo Migratoria Mixto de UNICEF	31
Cuadro 4. Estudio de Caso: Estrategia de niñez migrante del Instituto de Bienestar Familiar	34
Cuadro 5. Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos GIFMM.....	36
Cuadro 6. Corredor Humanitario Escolar.....	40
Cuadro 7. Education Cannot Way Colombia.....	41
Cuadro 8. El Programa Nacional de Educación para La Paz (Educapaz)	44
Cuadro 9. Estudio de Caso: Espacios de aprendizaje para niñas y niños desescolarizados y en emergencia	49

LISTADO DE SIGLAS

ACNUR: Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados
APC: Agencia Presidencial de Cooperación
CEM: Centro de Estudios en Migración de la Universidad de los Andes
DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DPS: Departamento para la Prosperidad Social
ENCONVI: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
GEIH: Gran Encuesta Integrada de Hogares
GIFMM: Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos
ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICFES: Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
IE: Instituciones Educativas
MEN: Ministerio de Educación Nacional
NES: Numero Establecido por la Secretaría
NN: Niñas y Niños
NNA: Niñas, Niños y Adolescentes
NNAJ: Niñas, Niños y Adolescentes Jóvenes
OIM: Organización Internacional para las Migraciones
PAE: Programa de Alimentación Escolar
PEP: Permiso Especial de Permanencia
PEP Educativo: Permiso Especial de Permanencia para los estudiantes
PMU: Puestos de Mando Unificados
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RAMV: Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos
RBLAC: El Bureau para América Latina y el Caribe del PNUD
SED: Secretaria de Educación Distrital
SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP: Sistema General de Participaciones,
SIMAT: Sistema de Matrículas Estudiantil

INTRODUCCIÓN

La crisis de refugiados y migrantes de Venezuela, ha llegado a considerarse como la segunda a nivel mundial, después de la de Siria, con un desplazamiento de 4,769,498 personas que representan el 13% de la población venezolana (ACNUR & OIM, R4V, 2019). Colombia como el más grande país receptor, ha recibido **1.630.903**, enfrentándose a una situación sin precedentes en la historia, que profundiza la necesidad de soluciones estructurales a los problemas del desarrollo del país.

En materia de educación la Constitución colombiana establece la educación como un derecho fundamental de las niñas, niños y adolescentes (NNA)¹. El Estado colombiano tiene el imperativo de garantizar la educación a todos los NNA migrantes y promover su acceso a la educación superior². Sin embargo, a esto se oponen los limitantes del ejercicio de derechos de un país con altos retos en materia de eliminación de la pobreza, la inequidad, la inclusión y el postconflicto.

Este informe presenta un diagnóstico y analiza los desafíos estructurales, factores relevantes y propuestas determinantes de la garantía del derecho a una educación inclusiva, equitativa y de calidad para niñas, niños y jóvenes migrantes de Venezuela en el sistema educativo de Colombia. El estudio profundiza el examen de los avances del país en términos de gobernanza y financiación, con énfasis en normatividad y diseño, adaptación e implementación de la política educativa; los obstáculos por superar; las brechas entre las decisiones normativas y su cumplimiento; los mecanismos de financiamiento establecidos; las responsabilidades y la articulación de los actores relevantes del sector.

1. CARACTERIZACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA Y EDUCATIVA DE LOS MIGRANTES VENEZOLANOS EN COLOMBIA

Este apartado presenta el panorama sociodemográfico y educativo de los migrantes de Venezuela en Colombia, teniendo en cuenta datos, estudios e investigaciones a la fecha y aportes de los actores relevantes involucrados en la inclusión de esta población³.

1.1 Características sociodemográficas de la población migrante de Venezuela

La crisis socioeconómica y política en Venezuela, ha tenido como consecuencia un incremento exponencial de la migración de los venezolanos hacia el mundo. El aumento de la pobreza, la desnutrición, la inseguridad, el desempleo, la hiperinflación, la escasez de alimentos y de medicinas, y el deterioro de los servicios sociales, hacen que la situación en Venezuela no sea sostenible para

¹ La Constitución Colombiana en artículo 67 plantea que “la educación es un derecho y un servicio público (...)”, y el artículo 44 establece la educación como un derecho fundamental de las niñas, niños y adolescentes.

² Ley 30 de 1992

³ Ver metodología anexa.

garantizar condiciones de vida a millones de familias que deben buscar oportunidades de vida más favorables. Según el estudio de Bermúdez Y., Mazuera-Arias R., Albornoz-Arias N. y Morffe Peraza M.A (2018), la pobreza en Venezuela pasó de 48.4% en 2014 a 87% en 2017 y la pobreza extrema alcanzó 61.2% también en 2017, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCONVI). En diciembre de 2019, la cifra de refugiados y migrantes de Venezuela llegó a 4,769,498 de las cuales más de 3,7 millones se distribuyeron en los países de América Latina y el Caribe, con más de un tercio de este flujo en Colombia y se proyecta que para diciembre de 2020 el total de migrantes llegue a 6,5 millones con 85% en la región de Latinoamérica⁴ (Ver figura 1 Mapa de distribución de la población migrante en Colombia).

De 1,488,373 reportados por Migración Colombia al 5 de noviembre de 2019, el 50.45% se encuentra en situación regular y el restante 49.55% en situación irregular, siendo regulares los venezolanos que cuentan con Visa, Cédula Extranjería o Permiso Especial de Permanencia (PEP). Del total de migrantes caracterizados a junio de 2019, 48% son mujeres, 14% son NNAJ menores de 18 años, 40% tienen entre 18 a 29 años, 25% entre 30 a 39 años, 12.5% entre 40 a 49 años, 5.7% entre 50 a 59 años, 2.1% entre 60 a 69 años y 0.7% son mayores de 70 años (Migración Colombia, 2019). Adicionalmente, se calcula que hay cerca de 500,000 colombianos que han retornado de Venezuela al país, los cuales dada su nacionalidad colombiana es muy difícil caracterizarlos (Colombia Nos Une, 2018).

⁴ Refugee and Migrant Response Plan 2020 January - December 2020 en: <https://r4v.info/es/documents/download/72254>

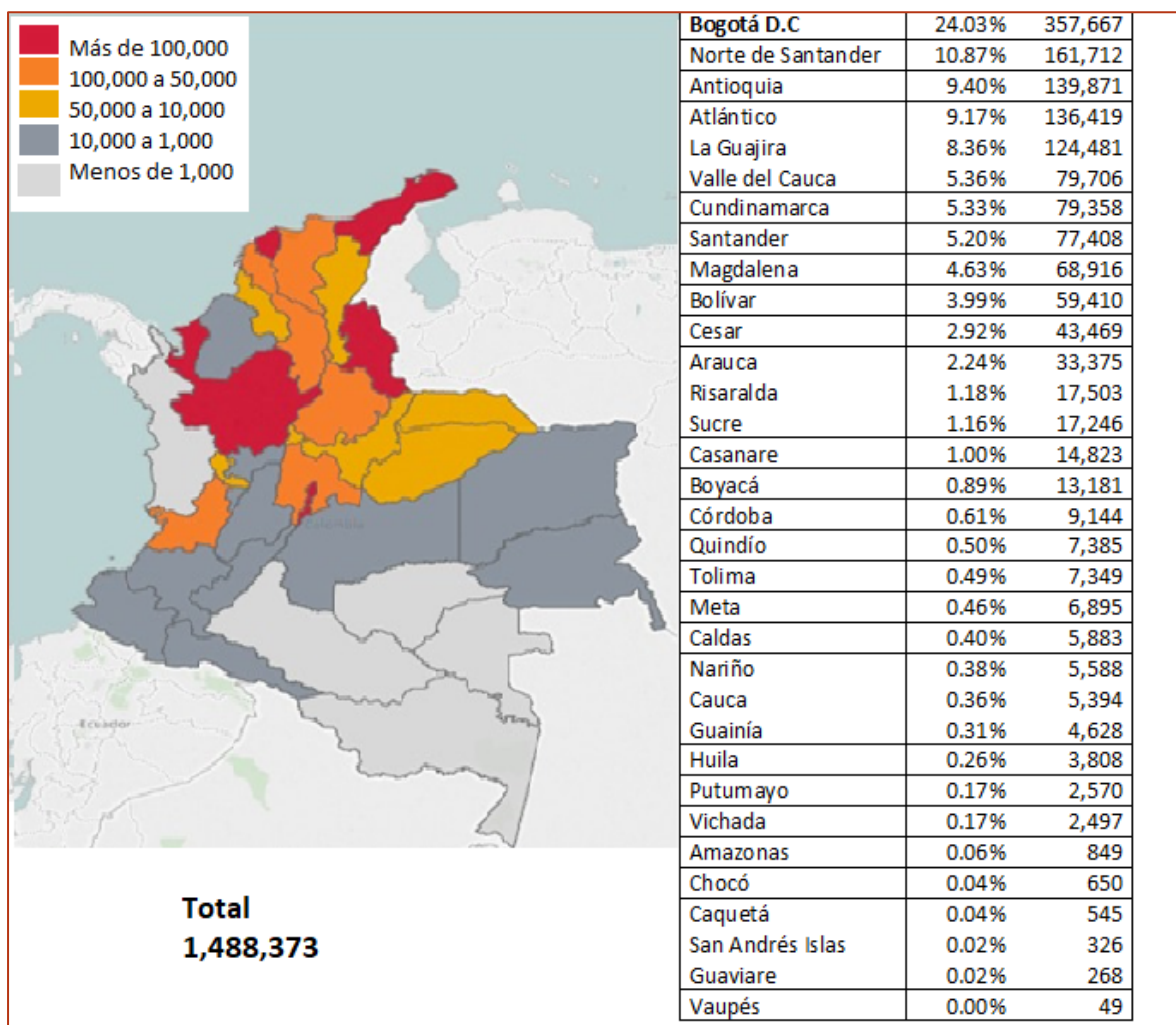


Figura 1 Migrantes provenientes de Venezuela por entidad territorial

El estudio de Bermúdez, Y. et al. (2018) buscó determinar las principales causas que motivaron a 14,578 migrantes a migrar. Entre las principales causas para salir de Venezuela están⁵: Inseguridad (72%); desesperación por lo que sucede en el país (71%); hambre (63%); altos niveles de estrés en el día a día (63%); incertidumbre por no saber qué va a pasar (59%); y falta de medicina para tratamiento médico (56%).

En cuanto a las condiciones de vida de esta población es poca la evidencia que existe, debido a la dificultad de caracterizar a los migrantes irregulares y las condiciones de movilidad de los regulares que impiden captarlos en las encuestas nacionales oficiales. El Departamento Nacional de Estadística (DANE) a partir del módulo de Migración de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)⁶ presentó

⁵ Respuesta de opción múltiple.

⁶ La Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), recoge información para calcular los principales indicadores del mercado laboral y cuenta con un módulo de migración, que permite caracterizar a la población. Se pregunta si hace 12 meses vivía en Venezuela (migrantes recientes) y otra si hace 5 años vivía en Venezuela (migrantes de larga duración).

una alerta sobre las condiciones de pobreza de los migrantes venezolanos ya que en el año 2017 de los 12,833,000 habitantes colombianos en pobreza monetaria⁷ 132,000 fueron migrantes de Venezuela y para 2018, de los más de 13 millones en situación de pobreza monetaria 306,000 (2.4%) fueron migrantes que llegaron a Colombia en los últimos 12 meses. Al respecto, el DANE advirtió que el fenómeno de la migración proveniente de Venezuela si está afectando la tasa nacional de pobreza y más contundente al medir la pobreza multidimensional⁸ y refleja muchas de las restricciones que tienen para acceder a sus derechos básicos al llegar a Colombia (Revista Semana, 2019).

En 2018, de los 9,693,385 de hogares en condición de pobreza multidimensional se encontró que 758,997 (7.8%) fueron hogares con al menos un migrante extranjero, proporción que en 2016 era solamente del 1.9%. Indicadores como el Bajo Logro Educativo y el Indicador de Aseguramiento en Salud presentaron un aumento en el nivel de privación para los hogares compuestos por al menos un migrante (DANE, 2019).

La afiliación de los migrantes provenientes de Venezuela al sistema de salud sigue siendo muy baja y estas cifras pueden estar subestimadas, debido a que se requiere estar en situación regular para poder estar afiliado al régimen contributivo (a través de un trabajo formal) o al régimen subsidiado. El DANE calcula que 85 por ciento de los 723.000 migrantes que llegaron al país hasta marzo de 2019 no puede acceder a un médico (Semana, 2019). De acuerdo con la Estrategia de Generación de Ingresos para la población migrante y comunidades de acogida (Gerencia de Frontera, 2019, p.30), “en total, la proporción de venezolanos con PEP que benefician de la seguridad social en Colombia corresponde al 12.3% de todos los portadores de PEP en edad de trabajar, si se toman en cuenta solo los cotizantes del régimen contributivo, es decir los que tienen empleos formales y que ganan un salario al menos equivalente al salario mínimo. En cambio, si se incluyen a todos los que tienen un empleo, incluso los que ganan menos que un salario mínimo, es decir, los venezolanos que benefician del régimen subsidiado, esta proporción sube al 21%.”

La Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el mes septiembre de 2019, contempla el estatus migratorio bajo el cual se clasifica la población migrante y su distribución. La información recogida para el período agosto 2018-julio 2019, muestra que la tasa de desempleo de los migrantes es de 19,2% para la población migrante reciente (si hace 12 meses vivía en Venezuela) y del 10,1% para la población migrante de larga duración (si hace 5 años vivía en Venezuela). La tasa de desempleo de los migrantes recientes es mucho más alta que el promedio nacional (10.2%), por ejemplo, en Bogotá, la capital del país que ha recibido la mayor proporción de migrantes de Venezuela, el desempleo de los recientes es de 21.7% frente a los de larga duración 10.6% y en Cúcuta, la ciudad fronteriza, los primeros tienen un

⁷ La línea de pobreza extrema o línea de indigencia nacional del año 2018 fue de 34 USD pesos y la línea de pobreza monetaria nacional del mismo año fue de 75USD por mes. De esta manera, la población cuyo ingreso per cápita se encuentra entre 0 y 34USD, corresponde al 7,2% de la población colombiana que vive en condición de pobreza extrema y aquellos cuyo ingreso per cápita se encuentra entre 0 y 75 USD, corresponde al 27% de la población colombiana que vive en situación de pobreza. Fuente: DANE, 3 de mayo de 2019. Boletín Técnico Pobreza Monetaria en Colombia Año 2018.

⁸ El Índice de Pobreza Multidimensional se compone de 5 dimensiones (Condiciones educativas, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud, condiciones de Vivienda y servicios públicos) y la fuente de información es la Encuesta Nacional de Calidad de Vida.

desempleo de 24.9% frente a los segundos con 15.7%. Los migrantes venezolanos recientes muestran una mayor vulnerabilidad al tener unas tasas de desempleo más altas, ingresos menores y trabajar en sectores de la economía que se caracterizan por empleos temporales o de baja calificación.

Según el módulo de migración de la GEIH (agosto – julio 2019), en lo que se refiere al nivel educativo de la población migrante en Colombia, la mayor proporción del último nivel educativo logrado de la población migrante de larga duración ⁹ fue de 31% de educación media, seguido del 28% por la educación básica primaria y 23% con ningún nivel educativo. En cuanto a los niveles educativos más altos, un 5% cuenta con educación técnica profesional y tecnológica y 7% con educación superior y posgrado. Si se comparan estas últimas proporciones con la población total colombiana desde los 3 años, son levemente mayores en los niveles más altos, con 7% y 8% respectivamente. En los otros niveles, los migrantes venezolanos de larga duración tienen unas proporciones más altas en educación media y primaria, frente a los colombianos que cuentan con una proporción más alta de personas sin educación (29% colombianos, frente a 23% de migrantes de larga duración).

Finalmente, una consulta educativa realizada por la Fundación Andrés Bello y Funda Redes sobre las condiciones de la Educación en Venezuela dada a conocer en agosto de 2019, presenta un panorama bastante crítico. Para el estudio se encuestó a personal directivo y docentes del nivel primaria y media general, la muestra consideró 3,044 escuelas y liceos generales, se realizaron 5,073 encuestas, 597 a directores (12%) y 4,476 (88%) a docentes. La indagación por 22 aspectos centrales de la calidad educativa como la infraestructura, la dotación, la formación integral, el compromiso docente, la alimentación, entre otros, arrojó en todos los casos que la situación es negativa, por ejemplo: el 89% de los educadores encuestados considera que no se cuenta con una infraestructura en buenas condiciones para el desarrollo de las actividades pedagógicas, 99% que la infraestructura educativa no cuenta con servicios básicos, 99% señaló que no se cumple con el sistema de alimentación escolar y 100% que no se cuenta con seguro escolar.

1.2 Atención educativa de la población migrante venezolana en Colombia

De acuerdo con cifras a corte de noviembre de 2019 del Ministerio de Educación Nacional, la matrícula de niños y niñas venezolanos pasó de 34.030 NN en noviembre de 2018 a 207,259 NN en noviembre de 2019, presentando un aumento del 509.05%. Del total de la matrícula, 92% corresponde a instituciones oficiales es decir financiadas con recursos públicos, 4% cupos contratados en instituciones privadas con recursos públicos (cuando los cupos en las instituciones oficiales se acaban, se contratan matrículas en colegios privados), 4% instituciones de carácter privado. Sin embargo, esta cifra puede ser superior si se tiene en cuenta que no es posible identificar los NNA retornados a Colombia que se registran el sistema educativo con su identificación colombiana.

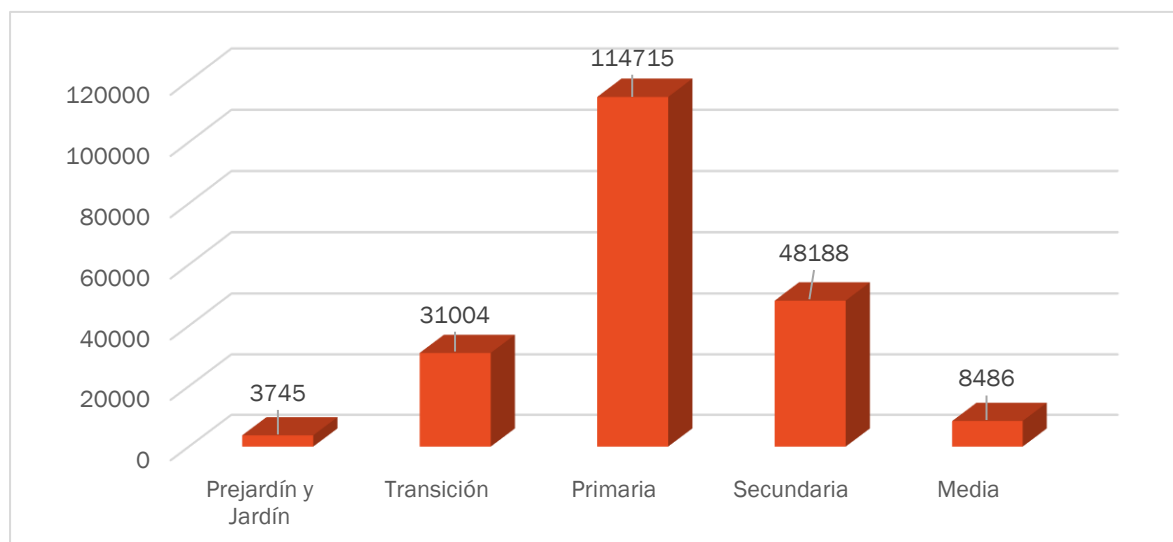
Cabe anotar, que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la entidad pública nacional que trabaja por la prevención y protección de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia, atiende en la modalidad de primera infancia en los Centros Desarrollo

⁹ La información corresponde a las personas de 3 años y más ya que el módulo de educación de la GEIH se aplica a dicha población.

Infantil a 69.875 NN migrantes venezolanos en edades entre los 0 a 5 años los cuales deberán transitar al grado 0 de ciclo educativo en los próximos años (ICBF, junio 30 de 2019).

La distribución de la matrícula por niveles educativos, está disponible a la fecha de este estudio para el mes de octubre de 2019, en el cual se registró una matrícula total de 201,638 NN, 55.6% de NN se encuentran en la educación primaria, 23.4% en secundaria, 15% en transición (el grado cero antes de la primaria) 4.1% en educación media (los últimos dos grados de la secundaria) y 1.8% en preescolar (Pre jardín y Jardín).

Gráfico 1. Matrícula por nivel educativo. Niñas y Niños migrantes provenientes de Venezuela. Octubre 2019



Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Colombia. Sistema de matrícula (SIMAT).

También para octubre de 2019, se dispone de la información de matrícula por entidad territorial. Los departamentos o municipios con mayor matrícula son en su orden: La ciudad capital de Bogotá con 30,789 NN equivalente al 14.9%, la ciudad de Medellín con 14,627 NN (7.1%), el departamento de Norte de Santander con 10,909 NN (5.3%), la ciudad fronteriza de Cúcuta con 10,322 (5%), la ciudad de Cartagena 9,757 (4.7%), entre otros (ver Tabla 1).

Tabla 1. Matrícula por entidad territorial. Niñas y niños migrantes provenientes de Venezuela. Octubre 2019.

Entidad	Oficial	Contratada	Privada	TOTAL	%
Bogotá	29,220	48	1,516	30,784	14.9%
Medellín	13,759	373	495	14,627	7.1%
Norte de Santander	10,398	252	259	10,909	5.3%
Cúcuta	8,544	737	1,041	10,322	5.0%
Cartagena	8,514	939	304	9,757	4.7%
Barranquilla	7,133	544	458	8,135	3.9%
Cali	6,753	555	646	7,954	3.8%
Arauca	5,604	0	102	5,706	2.8%
Antioquia	5,494	127	50	5,671	2.7%
Santa Marta	5,254	69	129	5,452	2.6%
Soledad	1,720	3,107	619	5,446	2.6%

Entidad	Oficial	Contratada	Privada	TOTAL	%
Bolívar	4,674	27	73	4,774	2.3%
La guajira	4,426	1	20	4,447	2.1%
Cundinamarca	4,271	0	122	4,393	2.1%
Cesar	4,155	169	66	4,390	2.1%
Santander	4,059	46	37	4,142	2.0%
Magdalena	3,592	0	26	3,618	1.7%
Maicao	3,326	102	14	3,442	1.7%
Bucaramanga	3,167	58	144	3,369	1.6%
Valledupar	2,976	7	223	3,206	1.5%
Riohacha	3,085	22	53	3,160	1.5%
Otros territorios (74 entidades)	50,192	1,761	1,602	53,555	26%
Total	190,316	8,944	7,999	207,259	100%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Colombia. Sistema de matrícula (SIMAT).

2. ANÁLISIS DE LOS SEIS ELEMENTOS DEL MARCO DE EDUCACIÓN INCLUSIVA Y DESCRIPCIÓN DE LOS DESAFÍOS QUE ENFRENTA EL SISTEMA EDUCATIVO, CON FOCO MIGRANTES VENEZOLANOS EN COLOMBIA

Este apartado presenta la revisión, análisis del estado y los desafíos estructurales de los seis elementos que configuran el riesgo de exclusión de las personas. Se hace énfasis en las acciones y soluciones desarrolladas por parte del Gobierno Nacional en cada uno de estos puntos, y en los gobiernos locales de los municipios priorizados. También se consideran las acciones o soluciones de otras agencias u ONG que estén logrando resultados evidenciables y puedan ser escalables. Así mismo, se contemplan las barreras, dificultades y retos encontrados para la implementación de estas acciones y las propuestas para mejorar la gestión alrededor de cada elemento.

2.1 Marcos legales y políticas

De acuerdo con la [Constitución Política de Colombia](#) (1991), la educación es un derecho y un servicio público¹⁰, así mismo es un derecho fundamental de los NNA¹¹. El [Código de la Infancia y la Adolescencia](#)

¹⁰Constitución Política de Colombia, Artículo 67: "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social (...)"

¹¹ Constitución Política de Colombia, Artículo 44: "Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación (...)"

aprobado en 2006 establece que los NNA, sin importar su nacionalidad¹² tienen derecho a una educación de calidad y gratuita¹³.

La Corte Constitucional a través de su jurisprudencia en materia de educación (Sentencias [C-376/10](#); [T-743/13](#)), teniendo en consideración lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución Política y lo dispuesto en la Convención de los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tratados de derecho internacional ratificados por Colombia,¹⁴ ha establecido que el derecho a la educación está compuesto por los siguientes cuatro componentes: i) la asequibilidad o disponibilidad, que se refiere a la obligación del Estado de proporcionar suficientes instituciones educativas para los estudiantes; ii) la accesibilidad, que se refiere a la eliminación de cualquier forma de obstaculización (geográfica, económica y/o por discriminación) del derecho de los individuos a ingresar al sistema educativo; iii) la adaptabilidad, que hace referencia a la exigencia que debe tener el sistema educativo para adaptarse a las necesidades de los alumnos, valorando el contexto social y cultural de los estudiantes; y iv) la aceptabilidad, que se refiere a que los programas de estudio sean pertinentes adecuados y de buena calidad.

Adicionalmente, el [Plan Nacional Decenal de Educación \(2016- 2016\)](#), que es el documento de política pública encaminado a precisar el alcance del derecho a la educación, establece como uno de sus lineamientos estratégicos, la inclusión de personas con discapacidad, el desarrollo de modalidades propias y pertinentes para grupos étnicos, y la restitución de derechos para niños, jóvenes y adultos en condición de vulneración, como pilares para garantizar el derecho a la educación. En ese mismo sentido, los lineamientos de [Política de Educación Superior Inclusiva \(2013\)](#), establecen que en el ámbito educativo existe la necesidad de reducir las brechas entre poblaciones, regiones e instituciones y que para dar respuesta a dicha necesidad es necesario optar una educación inclusiva que se traduce en potenciar y valorar la diversidad y promocionar el respeto hacia la diferencia en el ámbito educativo.

Bajo este marco legal, el estado colombiano tiene el mandato garantizar el derecho integral a una educación de calidad de todos los NNA migrantes sin importar su estatus migratorio y promover la inclusión de los migrantes en la oferta de educación superior. Este derecho a la educación debe reconocer la diversidad, la inclusión de personas con discapacidad y debe evitar cualquier tipo de exclusión y/o discriminación.

¹² República de Colombia, Ley 1098 de 2006, “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, Artículo 4: “El presente código se aplica a todos los niños, las niñas y los adolescentes nacionales o extranjeros que se encuentren en el territorio nacional, a los nacionales que se encuentren fuera del país y a aquellos con doble nacionalidad, cuando una de ellas sea la colombiana.”

¹³ República de Colombia, Ley 1098 de 2006, “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, Artículo 28: “los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Esta será obligatoria por parte del Estado en un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones estatales de acuerdo con los términos establecidos en la Constitución Política (...)”

¹⁴ Constitución Política de Colombia, Artículo 93: os tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

En este sentido, con el fin de garantizar el derecho a la educación, la legislación colombiana se ha ido adaptando y flexibilizando a las condiciones de la crisis migratoria. Se pueden observar dos tendencias, por un lado, la flexibilización de la política migratoria, en donde se han creado esquemas de regularización temporal del estatus migratorio para los migrantes, más flexibles que los visados tradicionales garantizando así a los migrantes el acceso a los diferentes servicios del estado. Por otro lado, se han eliminado barreras legales que se oponían al goce del derecho a la educación de los NNA migrantes sin un estatus regular y a la inclusión de los migrantes en la educación superior.

2.1.1 Flexibilización de la política migratoria

En materia de política migratoria, a través de la emisión de permisos de permanencia (PEP) para los migrantes venezolanos, se ha regularizado su estatus migratorio¹⁵ permitiendo así que puedan acceder a la oferta de servicios del estado. Hasta el momento se ha emitido en tres diferentes momentos y ha exigido principalmente el cumplimiento de tres requisitos por parte de los migrantes: i) haber ingresado a territorio nacional de manera regular con pasaporte y por puesto de control migratorio habilitado; ii) no tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional; y iii) no tener una medida de expulsión o deportación vigente. Cabe mencionar, que se ha emitido el PEP para otras situaciones migratorias como el PEP RAMV, que regularizó a migrantes que no habían ingresado a territorio de manera regular con pasaporte y por puesto de control migratorio habilitado, pero que se habían inscrito en el registro administrativo de migrantes venezolanos de Colombia. El PEP no tiene costo monetario, se emite por un periodo de dos años y no especifica si es o no renovable. Sin embargo, el gobierno ha renovado su vigencia.

Frente al PEP, aunque ha permitido regularizar a 742.390 migrantes y que estos puedan acceder a la oferta institucional en materia de salud, educación, trabajo, sigue siendo una medida temporal. Al respecto, en una entrevista realizada a las investigadoras de la línea de migración de Dejusticia, un centro de estudios jurídicos y sociales, se estableció que “se necesitan rutas de regularización de largo plazo porque el PEP solo dura dos años, y no hay claridad si te puedes graduar con el PEP o si el PEP es o no un documento válido acá en Colombia, hay documentos por ejemplo del Ministerio de Salud donde dicen que si es válido pero en la práctica hay muchos problemas para implementarlo (...)”. De igual forma, en otra entrevista realizada a las investigadoras del Centro de Estudios en Migración de la Universidad de los Andes (CEM) se estableció que “Los PEPs, que son a dos años, son reactivos, muy corto/mediana plazo y volátiles porque en cualquier momento se pueden revocar, porque son actos administrativos, entonces en cualquier momento el gobierno de turno dice no más y se revoca y se deroga”. Adicionalmente, el PEP no se ha otorgado de manera masiva, ha habido tres diferentes momentos y los migrantes han tenido que acreditar los requisitos exigidos. Por lo que muchos migrantes, no han podido regularizar su estatus. Al respecto, en la entrevista realizada a Migración Colombia se estableció que “Los PEPs no van a hacer masivos ni totalmente abiertos porque puede ser irresponsable con el país, puede tener un efecto de migración sin precedentes”.

15 . De acuerdo con el Conpes 3950 de 2018, “A la fecha, se han producido tres olas de emisión de permisos de permanencia. La primera de ellas tuvo lugar entre el 3 de agosto y el 31 de octubre de 2017 (Resolución 5797 de 2017), la segunda de ellas entre el 6 de febrero y el 7 de junio de 2018 (Resolución 740 de 2018 y la tercera entre el 2 de agosto y el 2 de diciembre de 2018 (Decreto 1288 de 2018). Cabe aclarar que el 5 No obstante, es importante aclarar que los beneficiarios de la última ola son los migrantes irregulares que están inscritos en el RAMV.

Frente a los riesgos de apátrida que presentaban los menores venezolanos nacidos en Colombia, el Gobierno Nacional a través de la [Resolución 847 de 2019](#) de agosto 5 de 2019, flexibilizó los requisitos, para que los menores nacidos en Colombia hijos de padres venezolanos pudieran acceder a la nacionalidad Colombiana por nacimiento. Posteriormente, en septiembre 16 de 2019, otorgando mayor seguridad jurídica, el Congreso aprobó la [ley 1997 de 2019](#), en donde se adiciona el siguiente párrafo al artículo primero de la [ley 43 de 1993](#) sobre la adquisición de la nacionalidad: “Excepcionalmente se presumirá la residencia y ánimo de permanencia en Colombia de las personas venezolanas en situación migratoria regular o irregular, o solicitantes de refugio, cuyos hijos e hijas hayan nacido en territorio colombiano desde el 1° de enero de 2015 y hasta 2 años después de la promulgación de esta ley”. A través de esta flexibilización de la norma, más de 24.000 menores de padres venezolanos van a poder acceder a la nacionalidad colombiana.

2.1.2 Eliminación de barreras legales que se oponían al derecho a la educación

La normativa se ha ido ajustando para ir eliminando las barreras legales que se oponían al goce del derecho a la educación de los NNA migrantes sin un estatus regular. Esta flexibilización ha sido exitosa en materia del acceso a la educación primaria y secundaria. Sin embargo, siguen existiendo barreras legales para la promoción, permanencia y el acceso a la educación superior.

En el caso del acceso a la educación primaria y secundaria, a través de la expedición de una serie de circulares¹⁶ entre el MEN y Migración Colombia, que es la agencia de aduana de Colombia que se encarga del control migratorio, se flexibilizaron los requisitos de matrícula de lo NNA migrantes. Así la [Circular 016 de 2018](#), por la cual se dicta el instructivo para la atención de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos, la última de las circulares en esa materia, explica los diferentes ajustes normativos y procedimentales que se han adoptado para que se garantice el derecho a la educación de todos los NNA.

Con respecto a las obligaciones migratorias de las instituciones educativas, la circular establece que los rectores deben registrar en el SIRE (Sistema para el Reporte de Extranjeros) a cualquier NNA sin importar su estatus migratorio que se matricule en la institución. Aclara la circular que, Migración Colombia se abstendrá de iniciar cualquier actuación administrativa en contra de la institución cuando los NNA no cuenten con permisos/visas, mandato que se flexibilizó mediante la adopción del [Decreto 1288 de 2018](#).

Frente al proceso de registro en el Sistema de Matriculas Estudiantil (SIMAT), que es la plataforma en donde todas las instituciones educativas registran los datos de los NNA matriculados, la circular aclara que para registrar a los NNA en estado irregular se les debe asignar el Numero Establecido por la Secretaría (NES) y con ese número registrarlos en el sistema. Adicionalmente, aclara que los NNA regulares se deben registrar con el PEP.

Sobre las estrategias de permanencia de transporte y/o Programa de Alimentación Escolar (PAE), establece la circular que su aplicabilidad queda sujeta a la decisión de la entidad territorial bajo el seguimiento de los criterios de focalización existentes, que se determinan de acuerdo con las

¹⁶ Circular N° 45 de septiembre de 2015; Ministerio de Educación, Circular N° 7 de febrero de 2016; Circular conjunta entre el Ministerio de Educación y Migración Colombia nro. 01 del 27 de abril de 2017.

condiciones de los estudiantes independientemente de su procedencia. Es claro que normativamente las estrategias de permanencia están disponibles para todos los niños migrantes. Sin embargo, la circular deja a la discreción de las entidades territoriales su aplicabilidad.

Con respecto a la validación de los estudios cursados en Venezuela, establece que cualquier institución educativa, puede realizar evaluaciones o actividades académicas para que los NNA provenientes validen sus grados cursados. Cabe mencionar que esta disposición se adaptó a través del [Decreto 1288 de 2018](#) ampliando la posibilidad de que estas validaciones las hicieran todas las instituciones educativas y no solamente las de alta calidad¹⁷. Frente a este punto, es evidente que el ajuste normativo tuvo en cuenta que la mayoría de los NNA llegaban a Colombia sin certificados escolares y la dificultad de la convalidación de estos. Sin embargo, como lo señalaron las investigadoras de la línea de migración de Dejusticia en la entrevista, al no especificar qué tipo de actividades y/o evaluaciones o su metodología está abriendo un campo para la subjetividad de las IE en el registro de los NNA a los cursos escolares. Adicionalmente, como lo señaló las investigadoras del CEM en la entrevista realizada, realizar esas evaluaciones/actividades demanda recursos de las IE y eso las desincentiva a recibir migrantes.

En cuanto a la promoción, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ICFES, que tiene como principal función ofrecer los servicios de evaluación de la educación en todos sus niveles, ha ido flexibilizando los requisitos para que los estudiantes migrantes que no cuenten con un documento válido de identificación en Colombia puedan presentar el Examen Saber 11, que permite a los estudiantes graduarse de la educación secundaria y acceder a la educación superior (técnica o universitaria). A través de la [Resolución 624 de 2019](#)¹⁸, el ICFES permitió que los estudiantes puedan inscribirse y presentar el Examen Saber 11 con el código NES. Sin embargo, estipuló que la entrega de los resultados está condicionada a tener un documento válido en Colombia. Esto se traduce en que hoy en día los estudiantes venezolanos que no tengan un estatus migratorio regular, y por lo tanto no tengan un documento de identificación válido en Colombia, puedan presentar el Examen Saber 11, pero no puedan conocer sus resultados ni tampoco recibir el título de bachilleres.

En el tema de convalidaciones de títulos obtenidos en el exterior, el [Decreto 1288 de 2018](#), facultó al MEN a tomar medidas especiales relativas al trámite de las solicitudes de convalidación de títulos de educación superior de los migrantes provenientes de Venezuela. En este sentido, el MEN por medio de la [Resolución 10687](#) expedida el 9 de octubre de 2019, estableció la posibilidad de que los migrantes de Venezuela puedan aportar el PEP cuando no cuenten con cedula, cedula de extranjería o pasaporte vigente, así esta disposición solventó una primera barrera que era la identificación. Adicionalmente, estableció un límite de tiempo máximo de 120 días para la convalidación de los títulos

¹⁷ A través del artículo 5 del Decreto 1288 de 2018, se añade un párrafo transitorio al Decreto 1075 de 2015, en donde se estipula la posibilidad de que los estudiantes provenientes de Venezuela y que no hayan cursado uno o varios grados anteriores, o los certificados de estudios no se encuentren debidamente legalizados puedan validar mediante evaluaciones o actividades académicas en los establecimientos educativos.

¹⁸ En el 2018 el ICFES, expidió la Resolución 284 de 2018, en donde permitió que los niños venezolanos se pudieran inscribir al examen con el código NES. Sin embargo, era obligatorio que para el día del examen llevaran un documento válido en Colombia. Es decir que, los estudiantes que no habían podido regularizar su estatus migratorio y se encontraban inscritos con el NES no pudieron presentar la prueba.

de provenientes de Venezuela, otorgando celeridad al proceso. Sin embargo, las trabas en este proceso se relacionan con la naturaleza misma de la convalidación, que exige que los títulos estén legalizados y apostillados en el país de origen, requisito que para los migrantes debido a su situación y la de su país es muy difícil de cumplir.

Como se puede observar, siguen existiendo barreras legales para la promoción en la educación ya que los NNA migrantes en situación irregular no se pueden graduar de bachilleres y por lo tanto ingresar a la oferta de educación superior. Y adicionalmente, existen barreras en la permanencia de los NNA migrantes irregulares porque sin un estatuto regular no pueden gozar de otros derechos y/o servicios como la salud y/o la recreación. Al respecto el MEN estipuló que **“Frente a los niños que no cuentan con un documento de identidad, el MEN no tiene ninguna barrera para el ingreso, pero para la salida de los graduados si hay, adicionalmente son niños que no pueden acceder a otros beneficios que si tienen otros niños como el seguro estudiantil o las cajas de compensación”**.

Finalmente, hay una propuesta del gobierno nacional que busca solventar las barreras mencionadas y garantizar un derecho integral a la educación más allá del simple acceso a las IE. En este momento está evaluando la expedición de un Permiso de Permanencia de educación (PEP Educativo)¹⁹. Al respecto, en la entrevista realizada al MEN, se estipuló que aplicaría para regularizar la situación migratoria de todos los NNA que estén matriculados en una institución educativa. Con este PEP Educativo, los estudiantes de grado once podrían obtener los resultados del Examen Saber 11 y obtener su título de bachiller teniendo la posibilidad de ingresar a la educación superior. Adicionalmente, todos lo NNA que estén estudiando al tener PEP podrían acceder a los demás servicios como salud y recreación.

Cuadro 1. Normatividad para la Inclusión Educativa de población migrante proveniente de Venezuela

Categoría	Norma aplicable	Artículo y/o párrafos relevantes
Derecho internacional	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Artículo 13. (...) Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
	Protocolo adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"	Artículo 13 " (...)3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: a) a. la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;(..."

¹⁹ De acuerdo con las entrevistas realizadas en Dejusticia, David Khoudour; Centro de Estudios en Migración de la Universidad de los Andes, Secretaría de Educación de Bogotá.

Categoría	Norma aplicable	Artículo y/o párrafos relevantes
	Convención sobre los derechos del niño	Artículo 28 "1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresiva- mente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;(..."
Constitución política	Constitución Política - Artículo 93 Bloque de constitucionalidad-	Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.
	Constitución Política de Colombia -Artículo 44 Derecho a la Educación-	Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.
	Constitución Política de Colombia -Artículo 67 Derecho a la Educación-	Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.(...)
Leyes	Código de Infancia y Adolescencia -Artículo 28 derecho a una educación de calidad y obligatoriedad y gratuidad de la educación preescolar y básica.	Artículo 28. Derecho a la educación. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Esta será obligatoria por parte del Estado en un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones estatales de acuerdo con los términos establecidos en la Constitución Política. Incurrirá en multa hasta de 20 salarios mínimos quienes se abstengan de recibir a un niño en los establecimientos públicos de educación.
	Ley 1997 de 2019	Por medio del cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia.
Decretos	Decreto 542 de 2018	Por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria
	Decreto 1288 de 2018	"Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos

Categoría	Norma aplicable	Artículo y/o párrafos relevantes
Resoluciones	Resolución. 5797 de 2017	Por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia
	Resolución 740 de 2018	Por la cual se establece un nuevo término para acceder al permiso especial de permanencia (PEP), creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia”.
	Resolución 8470 de 2019	Por la cual se adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota "Valido para demostrar nacionalidad" en el Registro Civil de Nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos, que no cumplen con el requisito de domicilio.
	Resolución 624 de 2019	Por el cual se modifica la Resolución ICFES 284 de 2018 con relación a la presentación del Examen Saber 11 para los nacionales venezolanos inscritos al Examen Saber 11 con el NES.
	Resolución 010687 de 2019	En esta resolución se estableció la posibilidad de que los migrantes de Venezuela puedan aportar el PEP cuando no cuenten con cedula, cedula de extranjería o pasaporte vigente. Adicionalmente, estableció un límite de tiempo máximo de 120 días para la convalidación de los títulos de provenientes de Venezuela, otorgando celeridad al proceso.
Circulares	Circular # 16 del 10 de Abril de 2018	Por la cual se dicta un Instructivo para Gobernadores, alcaldes, secretarios de Educación, Rectores y directivos docente de las entidades territoriales certificadas y director regionales de migración Colombia para la atención de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos en Colombia.
	Circular # 1 de 2017	Por la cual se dictan Orientaciones para la Atención de la población en edad Escolar Proveniente de Venezuela.
	Circular # 7 de febrero de 2016	Por medio de la cual se da alcance a la anterior circular y presenta las orientaciones para la atención de la población en edad escolar proveniente de Venezuela.
	Circular # 45 de septiembre de 2015	Por medio de la cual Solicita a las ETC, en especial al Departamento de Norte de Santander, desarrollar las acciones necesarias que permitan garantizar el derecho fundamental a la educación de la población en edad escolar afectada por la movilización por el cierre de frontera.
Documentos de Política Pública	El Plan Nacional Decenal de Educación (2016- 2026)	Documento orientador de la política educativa que establece lineamientos estratégicos.
	Política de Educación Superior Inclusiva (2013)	Documento orientador que establece lineamientos estratégicos para la política de educación superior inclusiva.
	Conpes 3950 de 2018: Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela	Documento orientador de política que plantea las líneas de acción de la política migratoria en Colombia.

2.2 Gobernanza y financiamiento

El abordaje de este elemento se centra en el análisis de las capacidades del Estado Colombiano para garantizar el derecho a la educación, en términos de normatividad, diseño y adaptación de la política educativa y programas en el nivel nacional y local, asignación de recursos, manejo de la información, consolidación de rutas y procesos efectivos para la inclusión de los migrantes en el sistema educativo.

Se contemplan otros elementos como el funcionamiento interno de las entidades y la capacidad institucional para conectarse con los actores relevantes y cumplir con los objetivos de la política pública a todo nivel. Como principal fuente de información, se toman las entrevistas semiestructuradas realizadas a entidades del gobierno nacional y gobiernos locales, agencias de las Naciones Unidas en Colombia, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), academia y sociedad civil.

2.2.1 Acceso y permanencia en el Sistema Educativo de los NNA migrantes provenientes de Venezuela

La política del Estado colombiano de garantizar el acceso al Sistema Educativo de todos de los NNA migrantes de Venezuela sin importar su situación regular o irregular corresponde el punto de inflexión en la garantía del derecho a la educación de esta población. El incremento exponencial en la matrícula en los niveles de básica y media permite evidenciar que esta medida ha dado resultados en su objetivo base de garantizar el acceso a la educación a niñas y niños migrantes, que sin este ajuste normativo no hubieran podido acceder al sistema educativo²⁰. De acuerdo con el MEN (2019)²¹, en 931 de los 1.103 municipios del país y en 31 de los 32 departamentos existe matrícula de estudiantes de origen venezolano, solamente en el departamento del Vaupés a 31 de octubre de 2019 no se había matriculado oficialmente ningún NN.

Ahora bien, en términos de cobertura no es posible poder determinar y analizar en qué escala y profundidad se está garantizando el acceso debido a la ausencia de datos rigurosos sobre los migrantes irregulares presentes en el país y su composición étnica. Sin embargo, el MEN resalta como un logro el contundente aumento en el acceso desde la puesta en marcha de la normatividad que flexibiliza el acceso “es un logro poder brindar atención a todos los niños que llegan, porque las cifras lo demuestran, que en noviembre de 2018 se haya cerrado con 34.030 niños y hoy a 30 de septiembre de 2019, según el corte del SIMAT, haya 203.606 niños efectivamente matriculados, asistiendo a clases, demuestra que de alguna manera las medidas si están siendo efectivas, que los niños están en las instituciones educativas, en 944 municipios, cuando solamente antes podían llegar a las instituciones educativas certificadas o con estándar de alta calidad (...) que el PAE y el transporte les llegue ha sido un logro importante, aunque los retos y desafíos siguen”.

En materia de procedimiento para el acceso, el MEN estableció una Ruta Educativa para la Atención de NNA migrantes de Venezuela, que contempla nueve (9) pasos y diferencia entre las condiciones de la migración regular y la irregular (Ver figura 2). Aunque esta Ruta ha sido informada por parte del MEN a las secretarías de educación departamentales y municipales y estas a su vez a las entidades educativas, en la práctica se presentan diversas interpretaciones de la normatividad y se establecen procedimientos o requisitos alternos dada la falta de un proceso de comunicación y socialización intensivo y masivo en los territorios, así como también de claridad de algunos puntos.

²⁰ El sistema educativo colombiano lo conforman: la educación inicial, la educación preescolar, la educación básica (primaria cinco grados y secundaria cuatro grados), la educación media (dos grados y culmina con el título de bachiller.), y la educación superior. Ver: <https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-231235.html? noredirect=1>

²¹ Presentación Acciones realizadas frente a la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes en Colombia

Un primer obstáculo en el acceso de las niñas y niños migrantes es la disponibilidad de cupos para el ingreso de los nuevos estudiantes (Paso 1 de la Ruta). En el país, existen brechas en materia de disponibilidad de cupos a nivel de municipio, localidad o barrios. Las condiciones educativas en materia de cupos de las ciudades principales difieren a las de municipios con menos capacidades y recursos. Por ejemplo, en Bogotá D.C. se venía presentando en los últimos años una disminución de la matrícula educativa explicada por la transición demográfica, es decir, una menor tasa de fecundidad y, por ende, reducción de la población escolar en las edades de 5 a 16 años, razón por la cual la ciudad contaba con cupos disponibles, en palabras de uno de los directivos de la SED “Bogotá, desde hace unos cinco años o un poco más, al igual que otras principales capitales de Colombia, venía cayendo en términos demográficos de población en edad escolar, esto hacía que el sistema educativo tenía una capacidad que no estaba siendo utilizada, sobraban cada año hasta 70.000 cupos, por lo que la llegada de la población venezolana permitió que no se siguiera cayendo en matrícula y la ciudad cuenta con capacidad instalada para atenderlos”. Los 26.259 NNA migrantes de Venezuela matriculados en Bogotá a 31 de agosto de 2019 han entrado a utilizar los cupos disponibles, que principalmente corresponden a la jornada tarde (51%) y se encuentran en las localidades de la ciudad menor población en el rango de edad escolar (Ver Estudio de Caso: Estrategia de atención educativa a niños, niñas y adolescentes provenientes de Venezuela).



Familia/Acudiente solicita cupo en la Institución Educativa. El **padre de familia o acudiente deberá acercarse al establecimiento educativo más cercano** a su lugar de residencia a solicitar el cupo. En caso tal de que la escuela o colegio no cuente con la capacidad, el padre o acudiente deberá acercarse a la secretaría de educación para que esta ubique un cupo disponible en alguna institución.



Se inicia proceso de matrícula

Si cuenta

con documento de identificación válido en Colombia que acredite su estatus migratorio regular (Visa, Cedula de Extranjería, Pasaporte y/o Visa).

Si NO cuenta

con documento de identificación válido en Colombia y tiene estatus migratorio irregular, se matriculará con el NES (Número Establecido por la Secretaría - SIMAT)



Inscribir al estudiante en el SIRE (Sistema para el Reporte de Extranjeros dentro de los 30 días calendario siguientes a la matrícula).

4



Presentarse ante la institución educativa a la cual se encuentra matriculado, para que se pueda actualizar su información en el SIMAT y normalizar su condición en el sistema educativo.

5



Revisión de documentos académicos del estudiante

Si cuenta

con documentos académicos (constancias de promoción o certificación de calificaciones) debidamente legalizados (sello de la zona educativa) y apostillados, se ubica de acuerdo con la tabla de equivalencia del Convenio Andrés Bello.

Para la normalización de la matrícula la institución educativa le concederá un plazo de 6 meses para que el padre de familia solicite ante el Ministerio de Educación Nacional la convalidación de los estudios de forma virtual por medio de la página web.

Si NO cuenta

con documentos académicos legalizados y apostillados, La Institución Educativa realiza prueba diagnóstica para determinar nivel de desarrollo y lo ubica en el grado correspondiente. Para la normalización de la matrícula la institución educativa durante el año escolar debe realizar la validación de cada uno de los grados cursados en la República Bolivariana de Venezuela.

6



Incluir al estudiante extranjero matriculado en los programas de permanencia y apoyo pedagógico y psicosocial.

7



En caso de requerir el reconocimiento del título bachiller

Si cuenta

con el diploma debidamente legalizado (Zona Educativa) y apostillado, debe solicitar la convalidación del título ante el Ministerio de Educación Nacional a través de la página web.

Si NO cuenta

cuenta con el diploma debidamente legalizado y apostillado, únicamente se podrá llevar a cabo a través de aplicación la prueba de validación del bachillerato; la cual es realizada por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES).

8



Los niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos matriculados en una institución educativa pueden acceder al Programa de Alimentación Escolar- **PAE**.

9



El niño, niña y adolescente migrante de Venezuela matriculado en una institución educativa puede acceder al programa de transporte escolar.

Figura 2. Ruta Educativa, La Atención Educativa de Niños, Niñas y Adolescentes provenientes de Venezuela

En el ámbito nacional, de acuerdo con el MEN existe un déficit de cupos en algunos municipios en los cuales la migración ha desbordado la capacidad instalada que se tenía. Aunque no está disponible el dato puntual de déficit de cupos por municipio, se conoce que según el registro del SIMAT que a 31 de octubre de 2019, la matrícula de NN provenientes de Venezuela (206,938 NN) corresponde a 2% del total (10,161,060 NN). Al revisar este comportamiento por municipio se

evidencia que de los 1,036 municipios en los cuales hay matrícula de estudiantes, en 231 municipios se supera el promedio nacional del 2%. La tabla 2 muestra los municipios cuya matrícula de estudiantes provenientes de Venezuela supera el 5% del total, sobresale el municipio de Ragonvalia en Norte de Santander en el cual matrícula de NN provenientes de Venezuela es de 367 NN de un total de 1,194, lo cual representa un 30.7% del total. Seguido por el municipio de Villa del Rosario que también hace parte del departamento fronterizo de Norte de Santander en el que están estudiando 3,467 NN provenientes de Venezuela equivalente a 17,3% del total (19,864 NN).

Tabla 2. Municipios con matrícula de Niñas y Niños provenientes de Venezuela superior al 5% de la matrícula total. Octubre de 2019

Municipio	Matrícula Nacionales y otros	Matrícula Venezolanos	Total Matrícula	% Matricula Venezolanos
Ragonvalia	827	367	1,194	30.7%
Villa del Rosario	16,427	3,437	19,864	17.3%
Covarachia	438	87	525	16.6%
Araucuita	9,081	1,114	10,195	10.9%
Herrán	510	59	569	10.4%
Arauca	20,083	2,078	22,161	9.4%
Santa Sofia	515	53	568	9.3%
Saravena	12,279	1,239	13,518	9.2%
Cerrito	1,437	139	1,576	8.8%
Arroyohondo	1,919	184	2,103	8.7%
Cacota	588	55	643	8.6%
Tona	1.400	127	1.527	8.3%
Puerto Carreño	4.979	451	5.430	8.3%
Durania	838	74	912	8.1%
San Felipe Obando	391	34	425	8.0%
Fonseca	11.001	936	11.937	7.8%
Concepción	1.495	126	1.621	7.8%
Silos	1.322	106	1.428	7.4%
Tibú	16.030	1.262	17.292	7.3%
Enciso	688	54	742	7.3%
El Molino	1.466	114	1,580	7.2%
Cacahual	265	20	285	7.0%
San Jerónimo	2,475	183	2,658	6.9%
Boavita	955	70	1,025	6.8%
Confines	492	36	528	6.8%
Maicao	48,636	3,432	52,068	6.6%
El Zulia	6,199	433	6,632	6.5%
Los Patios	15,155	1,058	16,213	6.5%
La Guadalupe	59	4	63	6.3%
Cúcuta	157,252	10,256	167,508	6.1%

Municipio	Matrícula Nacionales y otros	Matrícula Venezolanos	Total Matrícula	% Matrícula Venezolanos
Barrancas	7,580	477	8,057	5.9%
Guatapé	1,391	84	1,475	5.7%
Soata	1,693	102	1,795	5.7%
Hatonuevo	4,749	283	5,032	5.6%
Tame	14,703	867	15,570	5.6%
Guipsa	803	47	850	5.5%
Sachica	928	54	982	5.5%
Panqueba	365	21	386	5.4%
Pamplonita	1,080	62	1,142	5.4%
Bochalema	1,492	85	1,577	5.4%
Fortul	5,149	287	5,436	5.3%
San José de Miranda	668	37	705	5.2%
Riohacha	59,109	3,147	62,256	5.1%
Málaga	4,778	254	5,032	5.0%
El Tarra	5,903	313	6,216	5.0%
Valle de San José	1,027	54	1,081	5.0%
Santiago	1,948	102	2,050	5.0%
Chinácota	3,596	188	3,784	5.0%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Colombia. Sistema de matrícula (SIMAT).

Cuadro 2. Estudio de Caso: Estrategia de Atención Educativa a niños, niñas y adolescentes provenientes de Venezuela. Secretaría de Educación Distrital de Bogotá D.C.

Bogotá es el primer territorio de Colombia con mayor población migrante. De acuerdo con cifras de Migración Colombia entre un 22% a 25% de los migrantes provenientes de Venezuela se radican en Bogotá y aproximadamente un 15% está en el rango de edad de los 0 a los 17 años.

Enfoque: La Secretaría de Educación Distrital de Bogotá D.C. (SED) cuenta con una Estrategia de Atención Educativa a los NNA provenientes de Venezuela por medio de la cual se pretende garantizar el derecho en igualdad de condiciones de acceso, permanencia y enfoque diferencial a los NNA migrantes. La SED está considerando a los migrantes como en segundo grupo poblacional que requiere de un enfoque diferencial (luego de la población víctima del conflicto) es decir “un abordaje ajustado a sus necesidades y particularidades, para disminuir situaciones de inequidad que dificultan el goce efectivo de sus derechos fundamentales, buscando lograr la equidad en el derecho a la diferencia”.

La SED ha transitado de la atención de la emergencia a la estabilización con el objetivo de garantizar inclusión y calidad, los NNA migrantes pueden acceder a la misma oferta de los demás NNA que habitan en la ciudad (incluyendo los colegios en Concesión y los programas de bienestar que maneja el distrito capital). Para esto la SED ha buscado reforzar la normatividad vigente a nivel nacional con una resolución propia (Resolución 1760 del 27 de junio de 2019) que esclarece claramente no se requiere documentación y los procesos. Se implementa también una labor de formación y comunicación a rectores a partir de talleres y piezas comunicativas para capacitarlos en el proceso, aclarar dudas e informar novedades.

Cobertura: En octubre 2019 la matrícula de NNA migrantes de Bogotá ascendió a 30,632 estudiantes matriculados, el 50.7% en básica primaria; 24.9% en básica secundaria; 11.7% en transición; 8.8% prejardín y jardín y 3,9% en media. Aproximadamente, el 51% de los estudiantes corresponden a la jornada tarde, dada la mayor disponibilidad de cupos, el 34% en jornada mañana, 14% en jornada única y un 1% en otras jornadas (nocturna, completa o fin de semana). La SED ha caracterizado a los NNA en situación de discapacidad, para el mismo mes de agosto de 2019, se identificaron 225 NNA, de los cuales 88 con discapacidad intelectual, seguido del trastorno de espectro autista con 53 estudiantes.

Coordinación: Bogotá se encuentra afianzando una acción interinstitucional por medio de la cual se coordina la acción de cada una de las entidades, se definen protocolos de atención y se realizan búsquedas activas para referencia a programas de educación, salud y protección de la niñez. Existe un Centro Integral de Atención al Migrante CIAM que remite a educación. Al interior de la SED, existe una mesa de migración en la que se reúnen funcionarios encargados del tema y los cooperantes a cargo de proyectos: Consejo Noruego, Aldeas Infantiles, Opción legal (Unicef), Acnur y va a entrar Plan Internacional, con los cuales se está organizando esta oferta y creando protocolos para fortalecer la atención a NNA.

Uno de los llamados que se hacen desde el Distrito al Ministerio de Educación es para acelerar la expedición del PEP educativo que permita solventar los problemas con el tránsito de los NN y su graduación y fortalecer la cooperación y la definición de recursos propios para la atención de los NN migrantes en el sistema educativo.

Fuente: Entrevista equipo de funcionarios de la SED y documentación.

En segundo obstáculo, está relacionado con la documentación necesaria para la matrícula (Paso 2 y Paso 5 de la Ruta). En primer lugar, la Ruta establece que no es necesario contar con un documento que acredite el estatus migratorio para la matrícula, si no existe el documento se asignará el número NES. Esta flexibilización de la norma, constituye un punto de inflexión en materia de la regulación migratoria y educación, ya que para el acceso de extranjeros al sistema educativo formal colombiano se requiere de visa. En palabras de Migración Colombia “La normatividad migratoria establece que la educación formal en Colombia requiere visado. Existe una obligación de reportar a Migración Colombia a través del SIRE la vinculación de todo extranjero al sistema educativo. Esta obligación generaba que si un ente educativo vinculaba a un extranjero sin visa se generaban unos procesos sancionatorios, fuera público, privado o de cualquier nivel educativo. Lo que hizo Migración y de una manera de lo más flexible posible, fue establecer que estos entes deben reportar la información, pero no están obligados a verificar si la persona que han vinculado cumple con los requisitos de visados. Entonces se cambia la interpretación de la norma que en un principio era taxativa en lo del visado y la sanción a las instituciones. A través de una directiva de Migración Colombia con el MEN se dice a los establecimientos educativos que pueden vincular a los ciudadanos extranjeros en especial a los venezolanos y se tomó la circular conjunta para que se abran las puertas a esta población migrante y cumplan con la obligación de reportar a Migración Colombia”.

De acuerdo con los datos del MEN a julio de 2019, la matrícula del 69.2% de estudiantes de origen venezolano se realizó creando el NES, 16.1% con cédula de extranjería, 3.9% con tarjeta de identidad, 3.6% con PEP, entre otros (ver Tabla 3).

Tabla 3. Matrícula de estudiantes venezolanos por tipo de documento

Tipo de Documento	Número de estudiantes	Matriculados
NES: Número Establecido por la Secretaría	132,198	69.23%
CE: Cédula de Extranjería	30,750	16.10%
TI: Tarjeta de Identidad	7,519	3.94%
PEP: Permiso Especial de Permanencia	6,925	3.63%
RC: Registro Civil de Nacimiento	6,347	3.32%
TMF: Tarjeta de Movilidad Fronteriza	3,465	1.81%
VISA	2,939	1.54%
CC: Cédula de Ciudadanía	629	0.33%
CCB: Certificado Cabildo	169	0.09%
Número Único de Identificación Temporal	1	0.00%
Total	190.942	100.00%
Nota: Elaboración propia basada en presentación MEN Acciones realizadas frente a la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes en Colombia		

Este comportamiento es similar en Bogotá. de acuerdo con cifras de la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá SED en agosto de 2019 la matrícula ascendía a 26.239 estudiantes. de los cuales el 60.5% se realizó con NES. 25.7% con cédula de extranjería. 4.7% con PEP. 4.4% con visa. 4.7% con otra documentación (ver Tabla 4).

Tabla 4. Matrícula de estudiantes venezolanos por tipo de documento. Bogotá D.C.

Tipo de Documento	Número de estudiantes	Matriculados
NES: Número Establecido por la Secretaría	15,880	60.47%
CE: Cédula de Extranjería	6,732	25.64%
PEP: Permiso Especial de Permanencia	1,240	4.72%
VISA	1,165	4.44%
TI: Tarjeta de Identidad	548	2.09%
RC: Registro Civil de Nacimiento	506	1.93%
TMF: Tarjeta de Movilidad Fronteriza	142	0.54%
CCB: Certificado Cabildo	28	0.11%
CC: Cédula de Ciudadanía	18	0.07%
Total	26.259	100.0%
Nota: Elaboración propia basada en presentación SED Ruta de Atención educativa a niños, niñas y adolescentes provenientes de Venezuela septiembre de 2019.		

El paso 5 de la Ruta, establece el proceso para ubicar al estudiante en el grado que corresponda a su nivel de aprendizajes a partir de la revisión de los documentos académicos de los estudiantes apostillado o cuando no se cuenta con la documentación realizar una prueba diagnóstica que permita determinar el grado. En este proceso, el MEN realizó también una flexibilización de la regulación autorizando que cualquier institución educativa realice la prueba, ya que en principio solamente permitía que la prueba diagnóstica la realizarán instituciones educativas acreditadas o con un nivel específico de calidad. El MEN resalta que “antes del Decreto 1288 el examen solo podían hacerlo en instituciones educativas de alto nivel, eso cambió con este decreto, ahora se puede hacer con exámenes y actividades en cualquier institución. Por la autonomía que tienen las instituciones, hay un desafío enorme, revisar como se puede estandarizar un examen o prueba para que no sea a discreción de cada institución o el docente”.

En este sentido, la falta de pruebas de nivelación, estrategias pedagógicas estandarizadas y lineamientos transferidos a las instituciones educativas enfocados en asegurar que los NNA queden ubicados en el grado que les corresponde dados sus aprendizajes es otro de los aspectos que dificulta el acceso y tiene consecuencias sobre el desempeño de los niños en la escuela. Sobre este punto, Unicef considera que “en cuanto a los temas de nivelación el gobierno se está preguntando mucho sobre la necesidad de contar con algo como un manual operativo para el cual los rectores y profesores puedan hacer una validación de los conocimientos de los estudiantes, pero no está pasando todavía, lo que queda en la circular es que cada colegio es libre de hacer la nivelación para ubicar a los niños en los grados según su nivel de aprendizaje previo”.

También cabe resaltar que en este paso de la Ruta establece un plazo de 6 meses para normalizar la matrícula cuando se cuenta con documentos para optar por la convalidación o validar cada uno de los grados durante el transcurso del año escolar, lo cual no es claro en materia de proceso y es uno de los puntos que mayor confusión genera ya que no se tiene certeza de que si los estudios que realicen los niños van a ser reconocidos o no.

En términos generales del proceso de acceso de los NNA, se encontró como una constante la necesidad de difundir de una manera más profunda y masiva en los territorios las definiciones de la Circular 016, base de la Ruta, además de aclarar las posibles interpretaciones erradas. Sobre esto las investigadoras de la línea de migración de Dejusticia, con base en el trabajo de campo realizado en el

primer trimestre de 2019, opina que “encontramos que en territorio hay mucho desconocimiento de la norma, había colegios en donde todavía les pedían a los padres el PEP, la cédula de extranjería o la visa de estudiante en el pasaporte. que son documentos muy difíciles de tener en este momento”. Por su parte ACNUR, en esta misma línea señala que “la Circular 016 tiene unos obstáculos, por ejemplo, no define el tema de la regularización migratoria y otro de los obstáculos ha sido poder materializar la circular en el territorio. No muchos rectores la conocen o las secretarías de educación en territorio lo saben, hay mucho temor por parte de las secretarías y las instituciones educativas de que si ingresan estos niños a la escuela y de pronto se salen (población flotante) se les va a penalizar por deserción escolar, que es uno de los controles del sistema educativo colombiano”.

En materia del acceso a la educación superior, aún no es posible identificar la matrícula de estudiantes migrantes que acceden a los niveles técnico, tecnológico y universitario. Una de las principales barreras para el tránsito de los jóvenes de la educación media a la superior, está relacionada con su estatus migratorio. Si bien desde mayo de 2018 los migrantes regulares con PEP pueden presentar la prueba Saber 11° y desde agosto del 2019 se dio permiso a los irregulares. Los estudiantes irregulares no pueden recibir los resultados de su prueba, graduarse y en consecuencia acceder a la educación superior. Como se mencionaba anteriormente esta situación pretende ser solucionada con la creación de un permiso especial educativo, el cual se reitera debe ser retroactivo para todos los estudiantes del grado 11° que no contaban con el permiso puedan recibir su grado.

Otro de los obstáculos del tránsito a la educación superior se relaciona con la escasez de cupos en las instituciones de educación superior públicas del país y en el SENA, la institución pública que capacita en formación para el trabajo a técnicos y tecnólogos. La *Estrategia de Generación de Ingresos para la población migrante y comunidades de acogida* (Gerencia de Frontera. 2019. p.6), identificó los principales obstáculos que tienen los venezolanos para su formación profesional relacionados con la documentación para la inscripción a formación, la convalidación de los títulos y otras barreras que tienen que ver con los costos de los procesos y los estudios como tal. Al respecto el asesor en temas migratorios de *El Bureau para América Latina y el Caribe (RBLAC)* del PNUD, señala que “Desde la gerencia de fronteras y con el MEN se está trabajando en mejorar el proceso de convalidación de títulos, hoy el promedio de convalidación es de 8 meses, se espera que se logre convalidar en 3 meses y se está buscando una alternativa a la apostilla, ya que la norma la exige y esto es casi imposible en Venezuela, se están buscando alternativas y también se espera que salga una circular del MEN que dice que venezolanos con PEP pueden convalidar título porque hasta ahora se necesita un pasaporte o cédula de extranjería²². Sobre la formación profesional los venezolanos no se podían inscribir en la plataforma virtual del SENA *SofiaPlus* y no se podrían inscribir a una formación titular solamente a complementarias, eso ya se logró: los extranjeros ya se pueden inscribir con PEP a la plataforma y tienen el acceso a formación titular”.

Así, es un limitante para la trayectoria a la educación superior que los migrantes no puedan apostillar sus títulos y la falta de un proceso de convalidación ágil y eficaz en Colombia, ya que es un requisito para el acceso es tener convalidado su título de bachiller y los resultados de la prueba del último grado

²² A la fecha de la entrevista esta era la situación, pero se modificó a octubre de 2019 tal como se detalla en el marco legal.

de la educación media presentada en Venezuela o presentar la prueba SABER 11 que es la evaluación que en Colombia es requisito para el ingreso a la educación superior.

Otras barreras relacionadas directamente con el acceso y la permanencia de NNA los migrantes venezolanos se asocian con las condiciones de la población migrante: pobreza y falta de empleo, alta movilidad, temor a ser deportados a Venezuela y en general carencia de medios de vida que disminuyen las posibilidades de que NNA migrantes asistan y permanezcan en la escuela. ACNUR resalta este contexto “está el obstáculo de la necesidad de apoyo económico. por ejemplo. en Puerto Carreño con la situación de niños indígenas migrantes. no cuentan con educación propia. carecen de zapatos para ir a la escuela. uniformes. útiles escolares. es muy importante y es un reto grande. Estamos hablando de una población que está abandonado un país porque no tienen comida ni alimentos. obviamente cualquier gasto extra es un lujo”.

Esta situación de desescolarización, pobreza y vulnerabilidad arraigada de los NNA y sus familias no es ajena para los colombianos. De acuerdo con el documento de Respuesta Educativa al Flujo Migratoria Mixto de Unicef (2019), más un millón quinientos mil NNA (1,500,000) colombianos están por fuera del sistema educativo, por lo cual se requiere un respuesta mucho más urgente y compleja, para que a todas y todos los NNA se les garantice el derecho a la educación en el país, la inclusión efectiva, la protección integral y disfruten de las oportunidades que esto les representa para su vida y la de su comunidad (Ver cuadro 3).

Cuadro 3. Estudio de Caso: Respuesta Educativa al Flujo Migratorio Mixto de UNICEF

Unicef ha definido un marco para la respuesta en educación a los NNA migrantes y retornados, que permite organizar los recursos y coordinar los esfuerzos. Se toma en cuenta la situación particular de cada niña o niño a partir de:

- Estrategias para los NN que permanecerán en Colombia y están fuera del sistema educativo
- Estrategias para NN ya vinculados al sistema educativo pero que deben ser acompañados para asegurar su efectiva inclusión y el fortalecimiento de sus escuelas
- Estrategias para NN caminantes o con altos niveles de movilidad en el territorio

En 2019 Unicef está presente con programas educativos en 15 municipios del país, se han atendido 13 mil NN y se proyecta atender 50 mil NN con una inversión de 1.7 millones de dólares y 6.5 millones por financiar. Los programas que Unicef está poniendo en marcha en el país son:

- ✓ **Gestión de Matrícula:** se busca el ingreso efectivo de NN a la escuela a partir de los procesos de identificación, búsqueda activa de NN y acompañamiento en la Ruta y el desarrollo de un ejercicio de consolidación, análisis y entrega de información local.
- ✓ **Modelos Educativos Flexibles:** estrategia de educación formal primaria para facilitar el acceso de NN al sistema educativo. Se implementan los Círculos de Aprendizaje que se vinculan a una IE para que los NN puedan transitar cuando se tenga el cupo o se mejoren las condiciones de los NN.
- ✓ **Acompañamiento Pedagógico a NN:** Estrategia de educación no formal dirigida a NN vinculados al sistema, basada en pedagogía activas y alternativas. Puesta en marcha por tutores.
- ✓ **Acompañamiento Psicosocial:** Se cuenta con la Estrategia *El retorno de la alegría* que puede ser implementada en el ámbito comunitario y escolar. Se implementa como parte del servicio social de estudiantes de educación media que son formados para manejar las jornadas con técnicas lúdico – proyectivas, creativas.
- ✓ **Acompañamiento Situado a Maestros y Maestras:** Estrategia de acompañamiento en el aula, encuentros grupales y trabajo autónomo.
- ✓ **Fortalecimiento a Rutas de Protección:** Se centra en la prevención de las Violencias basadas en Género (VGB). Se realizan encuentros para abordar el enfoque de derechos, conocimiento sobre VGB, identificación de situaciones VGB que se dan en emergencia y el entorno y la Rutas de Atención.
- ✓ **Aula Viajera:** un espacio físico fijo que acompaña a albergues y espacios de atención con un aula que contiene material pedagógico y un tutor que moviliza las acciones pedagógicas.
- ✓ **Vacaciones Recreativas y Pedagógicas:** Estrategias pedagógicas que suceden durante las semanas de receso escolar y busca entregar un espacio protector a NN con talleres especializados.
- ✓ **Suministros, adecuaciones y espacios educativos temporales:** entrega de suministros en coordinación con las Secretarías de Educación.

Fuente: Folleto informativo: Respuesta Educativa al Flujo Migratorio Mixto (Unicef, 2019)

Las acciones de búsqueda activa y restablecimiento de derechos de NNA y sus familias son fundamentales para avanzar en la inclusión efectiva de los NNA en el sistema educativo, se requieren esfuerzos coordinados entre las entidades y organizaciones que tienen presencia en territorio como el ICBF, DPS, las secretarías de educación, cooperación y ONG. Existen espacios educativos (aulas permanentes y móviles) principalmente implementados por ONG u organizaciones de cooperación para los NNA desescolarizados que funcionan como una alternativa para su protección, nivelar sus aprendizajes y aumentar las posibilidades de ingresar al sistema educativo formal (Ver cuadro 3).

También es se deben considerar las condiciones de los NNA en tránsito, caminantes y que se movilizan de un territorio a otro del país. Save the Children resalta que “Hay muchos niños en tránsito. que están migrando por meses. Es importante que estos niños puedan atender al sistema educativo y que el sistema educativo se adapte a sus necesidades”. Así mismo, es necesario mejorar los procesos para el acceso y la coordinación entre secretarías de educación para garantizar que los NNA de se trasladan de un territorio a otro puedan continuar su proceso educativo en el mismo nivel.

2.2.2 Capacidades institucionales y coordinación entre actores

La crisis migratoria ha sobrepasado las capacidades institucionales nacionales y locales²³. Históricamente, Colombia no ha sido un país receptor de migrantes por lo cual se está adaptando a esta situación tomando lecciones aprendidas del proceso de desplazamiento interno que se vivió durante años por causa del conflicto armado. También se han creado varias instancias para poner en marcha soluciones intersectoriales a los problemas más profundos, incluyendo puestos de mando unificado en los territorios. En un comienzo la crisis migratoria fue manejada como un tema de emergencia, este enfoque se está modificando sobre la base que la migración es prolongada y existe una vocación de permanencia, por lo cual las estrategias de atención a esta población deben estar también puestas en su integración y estabilización, más allá que en la emergencia.

Este panorama es soportado por la Gerencia de Fronteras que afirma que “La migración es una nueva situación para Colombia, el país se está adaptando, ha sido un logro importante crear los Puestos de Mando Unificados (PMU), el nacional y los locales. Es necesario seguir fortaleciendo la institucionalidad ya que la migración venezolana es un fenómeno de mediano y largo plazo. Hay varios estudios que han proyectado que la migración va a seguir creciendo y la mayoría de los migrantes tienen vocación de permanencia (6 a 7 años)”.

En cuanto a la inclusión de la población migrante de Venezuela en el Sistema Educativo Colombiano este desafío pasa por la eficacia de las funciones del MEN asociadas al direccionamiento de la política educativa, la asesoría técnica y gestión específica de programas educativos nacionales, entre otras, así como por las capacidades, gestión y desempeño institucional de cada uno de los territorios en los que se presta el servicio educativo. Actualmente el MEN enfoca la atención a la población migrante venezolana desde una perspectiva de acogida, bienestar y permanencia de los venezolanos al igual que de los colombianos, se hace énfasis en que se debe garantizar el derecho a la educación de todos NNA sin distinción de la nacionalidad y en las mismas condiciones.

Con respecto a la estructura y adaptación del MEN para atender la crisis, no se han dado cambios estructurales, la política se direcciona desde el viceministerio de educación básica y media y las acciones implementadas se han liderado desde el área de cooperación y la dirección de cobertura. El MEN afirma que “es un tema que ocupa principalmente al viceministerio de educación básica y el área de cooperación que busca articular y gestionar recursos (...) Para el año 2020 comenzará a operar una

²³ El Sistema Educativo Colombia está organizado de forma descentralizada (Ley 715 de 2001) El MEN constituye el ente rector de las políticas educativas traza los lineamientos generales para la prestación del servicio educativo. En los niveles territoriales están las Secretarías de Educación Certificadas (departamentales, distritales y municipales), que ejercen la administración de la prestación, vigilancia y control del servicio educativo en el territorio de su jurisdicción, y las Secretarías de Educación municipales no certificadas que dependen de la Secretaria Departamental.

mesa de coordinación interna en el Ministerio. Una de las líneas de trabajo del viceministerio es pensar en la demanda y no la oferta. Qué están requiriendo las poblaciones. más allá de lo que se da, para replantear acciones. Debe haber un cambio hacia la perspectiva migrante, más que modelos flexibles el enfoque debe ser el de una educación flexible a las necesidades”.






Para esto, se requiere una estrecha interlocución del MEN con las Secretarías de Educación Departamentales y Nacionales, es necesario poner en marcha estrategias de información, sensibilización, comunicación, formación, rutas y protocolos concretos para solventar los problemas estructurales del sector educativo. Es posible identificar en el nivel territorial casos destacados principalmente de ciudades capitales, en los cuales han intensificado los medios para que las instituciones educativas comprendan y apliquen la norma de la mejor manera y sin ninguna exclusión, pero hay otros que aplican controles y procesos complementarios que no han sido normados por el MEN, posturas de los gobiernos locales y personales que van en contravía con la política y por ende con la garantía del derecho a una educación de la población migrante. Este hallazgo es reiterado por organizaciones que trabajan en lo local o han hecho revisiones, por ejemplo, Dejusticia señala que “Hay un desconocimiento en los colegios de las normas migratorias y en este caso es muy importante porque determina la posibilidad o no de un niño de acceder a un cupo. Los que han permitido el acceso de niños en situación irregular les hacen firmar un acta de compromiso donde les dicen que deben tratar de hacer todo lo posible para regular la situación migratoria de su hijo y les dan plazo entre 3 y 6 meses. pero pues cumplir ese plazo es imposible a menos de los que algunos tengan familiares colombianos y que pueden buscar la nacionalidad colombiana. Algunas de esos colegios operaban dentro del supuesto no tan amplio de que era fácil conseguir un estatus migratorio regular pensando que es algo que se puede hacer y pensando que las familias que no lo hacen es porque no quieren hacer la vuelta. Ese desconocimiento también afectaba eso porque crea presiones que son imposibles de cumplir”.

El fortalecimiento de capacidades institucionales a nivel nacional y territorial es apremiante, son pocos los cargos públicos que se han creado para el manejo de esta población, se requiere adaptar las entidades, fortalecer la planta de profesionales en todos los niveles, crear mecanismos de interlocución internos en las entidades y de trabajo coordinado intersectorial entre el MEN, las secretarías de educación, entidades como el ICBF, secretarías de salud, instituciones de protección social, así como con las organizaciones cooperación internacional y ONG que ya tienen presencia y adelantan programas en territorio. Sobre este punto, cabe resaltar la estrategia de coordinación del ICBF: “al comienzo la perspectiva era que la migración iba ser algo temporal. eso ha ido cambiando desde la Estrategia de Niñez Migrante. se está apostando a pasar a la estabilización de las familias (...) tenemos una mesa interna de coordinación. la Mesa de niñez migrante en territorio y espacios de trabajo con la cooperación y ONG buscando la mejor alternativa para los NNA de acuerdo con su interés superior. (...) Se requieren muchos más recursos para garantizar la transición entre la modalidad de emergencia porque la regularización de los migrantes es un tema que sobrepasa las capacidades institucionales de todos y principalmente en los municipios de frontera” (Ver Cuadro: Estrategia de Niñez Migrante ICBF).

Cuadro 4. Estudio de Caso: Estrategia de niñez migrante del Instituto de Bienestar Familiar

Objetivo: Mejorar la integración de la respuesta a NNA migrantes y de comunidades receptoras a través de servicios con enfoque migratorio que faciliten su tránsito desde la atención en emergencia hasta la estabilización familiar y comunitaria en municipios priorizados.

La estrategia de niñez migrante tiene cinco líneas de acción: i) identificación y referenciación; ii) integración de rutas y servicios; iii) fortalecimiento de capacidades territoriales; iv) gestión de alianzas cooperación y sociedad civil; v) marco institucional e intercambio. Estas líneas son horizontales a cuatro campos de atención del ICBF: i) la atención en emergencia; ii) la prevención; iii) protección; iv) familias y comunidades. A continuación, se muestra un cuadro que resume la estrategia:

¿QUE SE VA A HACER?		Atención en Emergencia	Prevención	Protección	Familias y comunidades
					
1	Identificación y Referenciación		Caracterización de NNA migrantes en Sistemas de Información Unidades Móviles de Protección para valoración NNA Cuidado y Albergue	Fortalecimiento Defensores F y herramientas de gestión de casos	
2	Integración de Rutas y Servicios		Definición de paquetes de servicios con enfoque migratorio Rutas de Atención Intersectorial Remisión y Manejo de Casos		Apoyo Psicosocial Acceso a Ofertas de Empleo y Emprendimiento
3	Fortalecimiento de Capacidades Territoriales	Acompañamiento y Asistencia a Autoridades Municipales Espacios Protectores, Cuidado y Albergue		Oferta de Servicios Flexibles Desarrollo de Habilidades para la Vida y Prevención (Habitantes de Calle, Violencia Sexual, Trata, SPA, ESCNA) Mecanismo de Gestión y Ampliación de Cupos	
4	Gestión de Alianzas Cooperación y Sociedad Civil		De Cada 1 USD invertido por ONGs y Agencias para la atención a NNA, 2USD deben ir destinados al sistema de atención y protección colombiano	Análisis de Demanda de Servicios de Protección y Esquema de Contratación	
5	Marco Institucional e Intercambio		Inclusión de Enfoque de Niñez en Política Migratoria Posicionamiento en Espacios Regionales Articulación SNBF	Mecanismos de Búsqueda y Reunificación Familiar Protección Complementaria Niños No-Acompañados Niñez Separada y Familias en Condición de Vulnerabilidad	

Municipios priorizados: Los criterios de priorización de los municipios de la estrategia son: i) número de atenciones; ii) tasa de atenciones; iii) categorías migratorias: frontera, tránsito y destino; iv) cruce con índice de desempeño municipal Departamento Nacional de Planeación-Puntaje total 2018.

La estrategia priorizó los siguientes 25 municipios: Barranquilla, Cartagena, Medellín, Bogotá, Cali clasificados en la categoría migratoria como municipios de destino; Fonseca, Barrancas, Curumaní, Villa del Rosario, Maicao, Cúcuta, Arauca, Ipiales, Acandí, Arauquita, Puerto de Santander como municipios de frontera; y Suan, Campo de la Cruz, Dibulla, Riohacha, Ciénega, Bucaramanga, Santa Marta, Valledupar, Soledad como municipios de destino.

Coordinación: El ICBF tiene varios espacios de coordinación de la estrategia de niñez migrante. Por un lado, a nivel nacional está el grupo de niños migrantes y se designaron puntos focales para el tema de migración en cada una de las direcciones de la identidad. Adicionalmente, hay una mesa interna que se reúne una vez al mes en donde se discuten los temas de migración.

Por otro lado, a nivel regional en los 25 municipios y en las 14 oficinas regionales que se priorizaron, se designaron puntos focales encargados de gestionar todo el tema de migración. Se presentan acuerdos de gestión tres veces al año, en donde se muestran los avances en temas específicos de los municipios priorizados. Adicionalmente, se han realizado jornadas de capacitaciones en los departamentos priorizados en donde asisten varios funcionarios de entidades del gobierno nacional.

Es claro que el acceso y la permanencia de las niñas y niños se asocia directamente con las limitaciones estructurales para garantizar un acceso equitativo y la permanencia de todos NNA en el sistema educativo colombiano. Los problemas latentes de la educación en Colombia asociados a las condiciones necesarias para un servicio de educación de calidad se acentúan con la llegada de la migración.

En la medida en que se fortalezca el servicio educativo los beneficios serán para los NNA colombianos también y será posible contribuir a soluciones estructurales a la inequidad del país con los retornos de una educación inclusiva, equitativa y calidad. Para esto, el MEN requiere conocer a profundidad las necesidades específicas de cada entidad territorial, principalmente en lo relacionado con la infraestructura y la dotación, sobre este punto el MEN indica que “se viene trabajando en conocer las necesidades que tienen en territorio; hacer mucho más amables las rutas; que haya un canal directo entre secretarías y MEN; hacer un acompañamiento a las entidades de cooperación que están en territorio; activar las mesas en emergencias; conocer lo qué pasa en territorio y retroalimentar. Los recursos son limitados y hay que ver cómo se puede hacer el soporte. Las secretarías deben hacer un trabajo muy juicioso de análisis de cargas para poder conocer que se requiere”.

El rol de otros actores como la cooperación, las ONG y el sector privado es fundamental para avanzar en la inclusión de la población migrante. El MEN ha realizado un llamado a la cooperación para apoyar la atención escolar integral a la población migrante en tres áreas de gestión: cobertura, permanencia y bienestar (ver figura 2).



Figura 3. Áreas de gestión. Apoyo a la atención integral escolar a la población migrante.

La Gerencia de Fronteras y Migración Colombia destacan el fortalecimiento que se ha dado al trabajo para mejorar la cooperación y directamente con las organizaciones de cooperación “hay una instancia Unidad Interinstitucional de Cooperación liderada por la Presidencia, la Cancillería y la Agencia Presidencial de Cooperación (APC), se creó a finales de 2018, la idea es unificar necesidades, respuesta, es una mesa que se reúne todos los martes para tratar los temas de migración, se invita a los ministerios, ONG, cooperación. El Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos GIFMM ha

mejorado mucho, lo lideran ACNUR y OIM, une a entidades ONG, sociedad civil y tienen unas mesas de trabajo con temas específicos en las que participan gobiernos locales” (ver Cuadro: Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos GIFMM)

Cuadro 5. Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos GIFMM

“El Grupo Interagencial para Flujos de Migración Mixta (GIFMM) se creó a fines de 2016 para responder al creciente flujo mixto de personas que llegan de Venezuela. El GIFMM coordina la respuesta para los refugiados y migrantes venezolanos, los repatriados colombianos y las comunidades de acogida, tanto a nivel nacional como a través de la presencia local en 11 departamentos, de una manera que complementa la respuesta del Estado colombiano. Está codirigido por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y actualmente cuenta con 61 miembros, incluidas ONG internacionales y locales, agencias de la ONU y miembros del movimiento de la Cruz Roja” (R4V, 2019).

Periódicamente el GIFMM publica el balance de la migración en Colombia. A octubre de 2019, el panorama de la respuesta de la cooperación es el siguiente:

- ✓ 35 socios principales y 40 socios implementadores
- ✓ 342,000 beneficiarios que recibieron una o más asistencias
- ✓ Presencia en 26 departamentos, 109 municipios
- ✓ 315 millones de dólares solicitados, 189 millones financiados, déficit de financiación del 39,7%
- ✓ En Asistencia Directa: 50,3 millones de dólares
- ✓ En Protección: 22,7 millones de dólares
- ✓ En Integración Socioeconómica y Cultural: 9 millones de dólares
- ✓ En Fortalecimiento de la Capacidad del Gobierno Receptor: 6,6 millones de dólares
- ✓ En Atención Integral mixta: 101,2 millones de dólares

Fuente: R4V, Reporte Situacional Colombia – octubre 2019

2.2.3 Recursos y Financiamiento

La atención a los migrantes provenientes de Venezuela está siendo financiada con recursos de los colombianos. El Conpes 3950 estimó para su puesta en marcha 68 acciones que se encuentran concertadas con las diferentes entidades y se establece serán financiadas con el presupuesto de cada entidad de acuerdo al Marco Fiscal de Mediano Plazo. La inversión estimada fue de 422,799 millones de pesos colombianos equivalente aproximadamente a 129 millones de dólares, de los cuales el 1,55% (6,539 millones de pesos colombiano) se definió con asignación al Ministerio de Educación Nacional. Las acciones definidas en el Conpes para ser adelantadas por el Ministerio de Educación Nacional se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 5 Acciones estrategia Proveer un mejor servicio de educación para estudiantes migrantes desde Venezuela. Conpes 3950

Acción	Responsable: Dirección/Subdirección/Grupo/Unidad	Fecha de inicio	Fecha de finalización	Tipo
1.8 Identificar a través de las secretarías de educación certificadas, la oferta disponible para el acceso al sistema educativo en los municipios priorizados por el documento CONPES	Dirección de Cobertura y Equidad de Educación Preescolar, Básica y Media	26/11/2018	31/12/2021	Producto
1.9 Diseñar e implementar una estrategia de comunicación, en articulación con las Secretarías de Educación Certificadas, que permita divulgar la oferta educativa para que tanto estudiantes migrantes como retornados tengan conocimiento y puedan acceder a ella.	Dirección de Cobertura y Equidad de Educación Preescolar, Básica y Media	1/02/2019	1/02/2021	Producto
1.10 Realizar asistencias técnicas integrales a las secretarías de educación focalizadas por el CONPES, para promover y fortalecer el acceso, permanencia y calidad de la educación destinada a los niños, niñas y jóvenes provenientes de Venezuela.	Dirección de Calidad para la Educación Preescolar, Básica y Media Dirección de Cobertura)	1/01/2019	31/12/2021	Producto
1.11 Diseñar e implementar una estrategia para agilizar la convalidación de estudios de los niños provenientes de Venezuela equivalentes a educación preescolar, básica y media.	Dirección de Calidad para la Educación Preescolar, Básica y Media	1/01/2019	31/12/2021	Producto
1.12 Actualizar los sistemas de información de convalidaciones de educación preescolar, básica y media, para la atención efectiva de las solicitudes presentadas por los estudiantes provenientes de Venezuela que solicitan convalidar.	Dirección de Calidad de Educación Preescolar, Básica y media	1/01/2019	31/12/2020	Producto

Acción	Responsable: Dirección/Subdirección/Grupo/Unidad	Fecha de inicio	Fecha de finalización	Tipo
1.13 Diseñar una estrategia que permita agilizar el proceso de convalidación de títulos de educación superior procedentes de IES venezolanas.	Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior	26/11/2018	31/12/2021	Producto
1.14 Diseñar e implementar en el marco del plan de formación para la ciudadanía, estrategias en las instituciones educativas para el desarrollo de competencias ciudadanas y socioemocionales para la prevención de la xenofobia y otras situaciones que afectan la convivencia escolar y generan discriminación con ocasión de la llegada de comunidades de migrantes, refugiados y retornados a sus entornos.	Dirección de Calidad de Educación Preescolar, Básica y media	1/01/2019	31/12/2021	Producto
1.15 Realizar asistencia técnica a los comités territoriales de convivencia escolar para el trabajo articulado de prevención de violencia, xenofobia y otras discriminaciones en los colegios y municipios focalizados por el CONPES	Dirección de Calidad de Educación Preescolar, Básica y media	1/01/2019	31/12/2021	Producto
1.16 Diseñar y socializar con las secretarías de educación certificadas focalizadas, documentos con las pautas para la realización de pruebas de suficiencia para los estudiantes migrantes desde Venezuela en el marco del sistema de evaluación institucional.	Dirección de Calidad de Educación Preescolar, Básica y media	1/01/2019	31/12/2020	Producto
1.17 Diseñar e Implementar una estrategia de nivelación para niños, niñas y adolescentes migrantes y retornados reconociendo las diferencias de aprendizaje en el sistema educativo.	Dirección de Calidad de Educación Preescolar, Básica y media	1/01/2019	31/12/2020	Producto

Por otra parte, está el costo asociado a la matrícula de los NN provenientes de Venezuela, el Programa de Alimentación Escolar y el Transporte Escolar, que corresponde a recursos del gobierno nacional asignados para el sector educativo e invertidos directamente en estos tres componentes. Cabe anotar, que los recursos provienen del Sistema General de Participaciones (SGP) y son asignados a las Entidades Territoriales Certificadas en Educación.

Existen otros recursos como los que se asignan a las instituciones educativas oficiales, también del SGP los cuales son girados a sus fondos de servicios educativos - FSE con el propósito que puedan financiar su funcionamiento básico y con ello garantizar el derecho fundamental a la educación gratuita en los niveles de preescolar, básica y media. Asimismo, en el ámbito territorial los gobiernos locales dados sus Planes de Desarrollo y su programa educativo asignan otros recursos para educación.

Existen limitaciones en materia de Sistemas de Información para calcular la inversión total de la educación asociada a la población migrante proveniente de Venezuela. Sin embargo, el Ministerio de Educación ha estimado el costo asociado a la atención de la población venezolana en el sistema a partir de los registros de matrícula en SIMAT 2018 y 2019 y las asignaciones por alumno o tipologías para el mismo periodo que define la nación para la distribuir los recursos de la bolsa del SGP Educación. La siguiente tabla muestra la estimación realizada considerando la matrícula a agosto de 2019.

Tabla 6. Resumen de la inversión en atención a estudiantes de origen venezolano (sector oficial 2018-2019)

Componente	Inversión 2018	Inversión 2019*	Total Inversión
Matrícula	75,014,437,741	338,358,694,202	413,373,131,943
Programa de Alimentación Escolar - PAE	7,882,204,139	31,971,144,493	39,853,348,632
Transporte escolar	2,330,000,000	4,648,000,000	6,978,000,000
Total inversión	85,226,643,898	374,977,840,714	460,204,480,575

*El cálculo de la inversión en costos asociados a matrícula y programa de alimentación escolar, está calculado hasta el mes de agosto de 2019, el cual sumado a la inversión de 2018, arroja un total de \$460.204.480.575

A agosto de 2019, la inversión en educación se estima en aproximadamente 375,000 millones de pesos, equivalentes a 114 millones de dólares, de los cuales el 90.2% corresponde a matrícula, 8.5% alimentación (PAE) y 1.3% transporte (ver cuadro 6).

En cuanto al Programa de Alimentación Escolar – PAE, el MEN dada la información proporcionada por la dirección de cobertura para este estudio, destaca que “corresponde al suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables (...) los estudiantes migrantes de origen venezolano acceden a este programa en las mismas condiciones que los estudiantes colombianos cuando se

matriculan en una de las instituciones educativas y el grado focalizado para la implementación del programa”.

De acuerdo con el MEN, para el 2018 de los 32,979 estudiantes migrantes de origen venezolano matriculados en el sector oficial, el 54,77% (18,065 estudiantes) fueron beneficiados con esta estrategia de permanencia, con un costo de \$7,882 millones de pesos. Para el 2019, al corte del mes de agosto de 2019 la cobertura de la atención brindada en materia de alimentación escolar ha aumentado considerablemente, de los 191,607 estudiantes migrantes de origen venezolano matriculados en el sector oficial, el 61,32% (117,511 estudiantes) están siendo beneficiados de esta estrategia de permanencia, con un costo de \$31,971 millones de pesos.

Cuadro 6. Corredor Humanitario Escolar

Desde el 2015, el MEN diseñó el Corredor Humanitario Escolar, mediante el cual se promueve la garantía al acceso a la educación para la población en situación de migración pendular en la frontera con Venezuela. Para ello, se presta el servicio de transporte a los NNA migrantes pendulares que los transporta desde los municipios fronterizos de Venezuela a las instituciones educativas de Cúcuta y/o otros municipios de Norte de Santander (MEN, 2019).

Se catalogan como migrantes pendulares los que cruzan la frontera con Colombia para acceder a servicios de educación o salud, adquirir medicamentos o realizar compras en áreas fronterizas. Estos migrantes no tienen vocación de permanencia y retornan a Venezuela el mismo día o en los días siguientes. Los NNA migrantes pendulares son aquellos que residen en Venezuela, pero asisten a las IE en municipios fronterizos de Colombia (Banco Mundial , 2018).

El Ministerio de Educación Nacional está a cargo de la operación del Corredor Humanitario Escolar. Para esto con recursos del Sistema General de Participaciones del MEN, se han invertido durante las vigencias 2015-2019, la suma de \$13.137 millones; beneficiando en promedio 2.403 estudiantes que habitan en los municipios fronterizos de Venezuela y asisten a las instituciones educativas de Cúcuta y de otros municipios de Norte de Santander; en especial en el municipio de Villa del Rosario. A continuación, una tabla que muestra las asignaciones para el sostenimiento del Corredor Humanitario 2018-2019:

Asignaciones para el sostenimiento del Corredor Humanitario 2018-2019

ETC	Vigencia 2018	Vigencia 2019
CÚCUTA	\$1.090.000.000	\$2.113.000.000
NORTE DE SANTANDER	\$1.240.000.000	\$2.535.000.000
Total	\$2.330.000.000	\$4.648.000.000

La principal demanda del gobierno colombiano y los actores relevantes del sector se centra en el financiamiento. De acuerdo con el MEN. se requiere de una inversión estimada en 160 millones de dólares al año para atender a la población migrante en sector educativo y garantizar la sostenibilidad de las estrategias que se están implementando y las que faltan por llevarse a cabo.

Los recursos que se han recibido de cooperantes para atender la crisis migratoria son muy bajos comparados con los de otras crisis migratorias en el mundo. Se requiere centrar el interés de los cooperantes internacionales hacia la problemática de Venezuela y el apoyo a los países migrantes. Se

espera que vía cooperación pueda fortalecerse el sector educativo en las necesidades anteriormente mencionadas relacionadas con la gestión de acceso, permanencia y bienestar de los estudiantes. De acuerdo con datos de la Gerencia de Fronteras, en 2 años se han recibido 294 millones de dólares en total, de los cuales se han destinado a educación el 4% (11.5 millones), siendo la educación la cuarta línea de inversión después de la atención a la emergencia, salud y fortalecimiento institucional.

En materia de recursos de cooperación, la oficina de cooperación del MEN destaca la llegada de recursos provenientes de la iniciativa Education Cannot Wait los cuales serán administrados en Colombia por la ONG internacional Save The Children (ver cuadro 7). El incremento de recursos de cooperación también supone una mejor gestión y centrar el desarrollo de las acciones en los resultados evidenciando cambios en la calidad de los NNA. Este punto no es mínimo en país como Colombia con déficits de información, monitoreo y evaluación de las acciones de desarrollo.

Cuadro 7. Education Cannot Way Colombia

Education Cannot Wait (ECW) es el primer fondo mundial dedicado a la educación en emergencias y crisis prolongadas. ECW se estableció durante la Cumbre Humanitaria Mundial en 2016 por actores internacionales de ayuda humanitaria y de desarrollo, junto con donantes públicos y privados, para ayudar a reposicionar la educación como una prioridad en la agenda humanitaria, marcar el comienzo de un enfoque más colaborativo entre los actores en el terreno y fomentar financiación adicional para garantizar que cada niño y joven afectado por la crisis asista a la escuela y al aprendizaje.

En junio de 2019 ECW anunció una asignación de US\$7 millones para apoyar las primeras subvenciones de respuesta de emergencia en Brasil, Colombia, Ecuador y Perú. El apoyo se centrará en que los NNA provenientes de Venezuela puedan regresar a entornos de aprendizaje protectores y de calidad. En total, unos 84.500 NNAJ, incluidas 42.600 niñas, se beneficiarán de la inversión de acción rápida.

ECW cubrirá 14% del déficit de US\$50 millones de dólares para la respuesta educativa en estos países establecido en el Plan regional de respuesta a refugiados y migrantes liderado por la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

La financiación de Education Cannot Wait será implementada por una amplia gama de socios internacionales y nacionales. Será administrado a través de cuatro beneficiarios principales a nivel de país: en Brasil por UNICEF (US \$ 749,000), en Colombia por Save the Children (US \$ 2,6 millones), en Ecuador por UNICEF (US \$ 1,9 millones) y en Perú por Educación para refugiados Fideicomiso (US \$ 1,2 millones). Además, UNICEF gestionará la asignación de US \$ 376,000 para apoyo regional.

Fuente: Education Cannot Way (2019). En: <https://www.educationcannotwait.org/tag/colombia/>

2.2.4 Disponibilidad de datos e información para la toma de decisiones

En esta sección se presentan los hallazgos de la indagación sobre la disponibilidad de datos y el manejo de la información para la toma de decisiones, uno de los criterios evaluados en la entrevista y que se relaciona con las capacidades nacionales y locales para orienta las decisiones de política pública educativa basándose en evidencia.

En primera instancia, se destacó en materia de información la adaptación de SIMAT incluyendo la variable nacionalidad, ajuste que se realizó en agosto de 2018 y a partir de noviembre del mismo año puedo obtenerse información sobre la matrícula de los niños migrantes. Este ajuste ha permitido

conocer con certeza la matrícula por departamento, municipio e institución educativa, lo cual es información base para la toma de decisiones a nivel local y permitiría direccionar acciones puntuales para apoyar a los territorios en los cuales la matrícula de NNA Venezolanos sobrepase la capacidad instalada.

Adicionalmente, el SIMAT permite conocer el grado de los estudiantes y con ello el nivel educativo y con base en esta información es posible estimar los recursos invertidos en términos de matrícula y PAE.

Sin embargo, además del registro de variables básicas se requiere una caracterización detallada de los migrantes, conocer a fondo los sus antecedentes, necesidades y su contexto. Al respecto, Save The Children en su estudio sobre las condiciones de vulnerabilidad de los NNA migrantes (2019, p.41) alerta sobre la necesidad de establecer bases de datos compartidos que documenten de forma consisten los niveles de vulnerabilidad de los migrantes regulares, irregulares y solicitantes de asilo.

En materia de educación, es de suma importancia contar con la medición de indicadores asociados a la calidad de los aprendizajes, sistematizar los resultados de las pruebas de nivelación, procurar estudios de carácter muestral que den cuenta de las condiciones de los NNA escolarizados y no escolarizados. También, se debe garantizar la trazabilidad o rastreo de los NNA entre instituciones educativas y municipios, ya que actualmente el número NES es a nivel de secretarías y se modifica de una a otro, lo cual afecta la medición de la deserción, la continuidad del proceso formativo de los NNA y la confiabilidad de la información, ya que pueden quedar duplicados los NNA en el Sistema.

Es necesario, seguir trabajando en la articulación de información intersectorial, conocer el estado y atenciones de NNA en el sistema de salud o el de protección social y poder ahondar sobre las condiciones de sus familias. En materia del vínculo entre la educación y el mercado laboral, los representantes del Programa de Gobernanza Migratoria de la OIM, centrado principalmente en la integración socioeconómica de los migrantes resaltaron que “No hay fuentes específicas sobre los estudios de los migrantes y sus competencias, los registros administrativos actuales no son suficientes por lo cual el mayor reto es fortalecer los registros administrativos e incluir a los migrantes en estos, tanto regulares e irregulares. Adicionalmente, como articular las bases y registros existentes entre sectores”.

2.3 Currículo y materiales pedagógicos

La flexibilización del currículo y la nivelación curricular son fundamentales en materia de acceso y permanencia de los NN provenientes de Venezuela al Sistema Educativo Colombiano. Si bien el idioma es el mismo, los contenidos curriculares y el nivel por grados es diferente en Venezuela, por lo cual se deben implementar estrategias puntuales para la validación de los grados, equiparar los aprendizajes y buscar garantizar que los NN que ingresen cuenten con las condiciones para avanzar en sus aprendizajes sin rezagos y en condiciones de equidad con respecto a los demás. Sobre esto, el oficial de educación de Save The Children destaca que “aunque hay otros aspectos más inmediatos en la atención de los niños migrantes, como su salud física y mental y su adecuada nutrición, se debe contemplar la manera de flexibilizar el currículum o adaptarlo a las necesidades de la situación. De lo contrario se genera un mayor rezago escolar, una mayor deserción y una mayor exclusión de los niños tanto en el sistema educativo como en la comunidad”.

Es importante tener en cuenta que no hay certeza sobre el nivel de aprendizajes de NN provenientes de Venezuela. Sobre esto, el MEN resalta que no hay ninguna evidencia de que los NN migrantes lleguen con un rezago en materia de aprendizaje, se realizará un estudio pequeño en los próximos meses con una ONG aliada internacional para determinar en una muestra el nivel de aprendizaje de los NN en aprendizajes básicos y los desafíos principales de los docentes en el aula.

Otra de las consideraciones del MEN se relaciona con dar énfasis a la necesidad de una “educación flexible” vs la flexibilización curricular que se plantea en la mayoría de los casos. El MEN, resalta que el enfoque debe ser el de contar con una educación y un proceso pedagógico que se adapte a las necesidades de todos los estudiantes, siendo el sistema educativo el que se adapte a las necesidades de los NN y no los NN al Sistema.

Hay muchos niños en tránsito, que están migrando por meses, por lo cual es importante que estos niños puedan contar con una oferta educativa que se adapte a sus necesidades. Al respecto, Unicef (2019, p.6) destaca la necesidad de establecer programas para los NN en tránsito, generación de espacios de aprendizaje sistemático, continuos y de calidad, en los cuales los modelos flexibles funcionan como “modelos puente” que buscan restituir las condiciones para su aprendizaje y constituyen una estrategia de aceleración en el aprendizaje como respuesta a los problemas de extraedad de los NN.

Por otra parte, el director de Educapaz Oscar Sánchez resalta la importancia de aprovechar las diferencias y que esta ola migratoria sea una oportunidad para promover una educación para la ciudadanía “esto puede pasar por el aula, la institución educativa, el contexto. En ese sentido es curricular, pero no limitándola el plan de estudios, a los contenidos, sino al currículo es decir algo que se propone el sistema educativo sistema educativo más allá de la cultura y por ende lo planifica, lo implementa y lo evalúa. ¿Cómo se puede hacer esto?, lo primero el tener presente que el colegio es un lugar lleno de relaciones, entonces el maestro en la relación cotidiana con el niño, cómo está teniendo una actitud inclusiva, valorar esa diferencia y potenciar eso. Llegó un niño de Venezuela, qué aporta en el aula. Vamos a fortalecer el sistema de coros de Bogotá con niños venezolanos que vienen con formación musical. El folclor llanero, caribeño. Aprovechar las diferencias” (Ver Cuadro: Programa Educapaz)

Cuadro 8. El Programa Nacional de Educación para La Paz (Educapaz)

Educapaz es una iniciativa de acción local, investigación e incidencia para ayudar a construir paz en Colombia a través de la educación, impulsada por un grupo de organizaciones de la sociedad civil.

Tiene como base de su enfoque que las buenas prácticas de educación para la paz que se construyen desde escuelas, comunidades, políticas públicas y organizaciones de la sociedad civil, lleguen a todo el país, especialmente en los territorios afectados por el conflicto armado y es necesario fortalecer mediante alianzas territoriales, nacionales y globales al sistema educativo colombiano. En Colombia, existe la naturalización de la violencia en la cultura, y por ello, la necesidad de formar a la Generación de la Paz y la ausencia de oportunidades educativas en los territorios del mundo rural donde se ha vivido la guerra y las economías ilegales atraen a los niños y jóvenes.

La Estrategia de Educapaz se centra en cuatro pilares:

Medición diversa: decisiones con base en evidencia, contemplando datos cualitativos y cuantitativos, buscando y observando cambios colectivos e individuales y mediante procesos participativos para decidir qué información es relevante, producirla y utilizarla

Enfoque territorial: El empoderamiento de las personas (niños y niñas, jóvenes, docentes, familias), y las realidades locales y regionales son la razón de ser de Educapaz y la voz del programa.

Acción multinivel: Lo comunitario, lo regional, lo nacional y lo global tienen que mantener un diálogo constante. Al igual que la sociedad civil, los gobiernos, la academia y los medios

Especialización e integración: Los aliados de Educapaz son todas las organizaciones con quienes compartamos fines y podamos hacer más estando juntos. Los socios de Educapaz nos organizamos según nuestras fortalezas, nos apoyamos y compartimos un propósito común.

Educapaz se implementa en al menos 26 municipios de Colombia y se vincula al ODS 4 Educación inclusiva y de Calidad y también a los ODS 1 Fin de la Pobreza, ODS 5 Equidad de Género, ODS10 Reducción de las Desigualdades, ODS16 Paz y Justicia y ODS17 Alianzas.

Fuente: El Programa Nacional de Educación para la Paz y su aporte a los ODS.

2.4 Docentes, directivos y personal de apoyo a la educación

Con la llegada masiva de NNA migrantes a las aulas, el personal de las IE (docentes, directivos y personal de apoyo) afrontan diferentes retos: atender a un gran número de nuevos estudiantes que muchas veces desborda la capacidad de los docentes y la infraestructura disponible, dar respuesta al rezago escolar de los nuevos estudiantes y brindar apoyo psicosocial a los NNA migrantes son algunos de estos retos.

Frente a las capacitaciones, en este momento no hay ninguna política a nivel nacional que aborde la capacitación de docentes de cara a los retos que afrontan con la llegada masiva de NNA a sus IE. Las capacitaciones disponibles han estado a cargo de las secretarías y de la cooperación internacional. De acuerdo con la entrevista realizada al MEN, “desde las secretarías se está haciendo el proceso de

valorar el tema de la capacitación de los docentes y el ministerio tiene el tema en mente, pero aún no ha intervenido”.

Al respecto, la Secretaría de Educación de Bogotá relató que “en los espacios de cualificación, se han capacitado a los profesores con el ser migrante. El primer contacto de muchos migrantes es la escuela, entonces es importante que los profesores estén capacitados”.

Adicionalmente, la cooperación internacional tiene diferentes proyectos en donde trabajan con docentes para capacitarlos en el abordaje de la migración. La Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, tiene una metodología titulada Pedagogía para la Protección de la Niñez, en donde se brindan herramientas a los docentes para tomen en cuenta las necesidades de los niños en el desplazamiento en el entorno educativo. El Consejo Noruego junto a La Universidad Francisco José de Caldas en el Norte de Santander, una de las zonas con más migrantes por la cercanía a la frontera, han desarrollado una especialización en educación para la atención a población afectada por el conflicto armado y en emergencia fronteriza dirigida a los profesores de las IE. La especialización tiene como objetivo formar a los docentes para la atención educativa incluyente y diferencial y fortalecer las practicas pedagógicas para los actores de las IE con cobertura de población afectada por conflicto armado y en emergencia fronteriza para posibilitar acciones incluyentes respecto a las necesidades de las poblaciones. Es importante resaltar que la cooperación en este caso está fortaleciendo capacidades en el territorio, creando conjuntamente un programa de formación para docentes.

Frente al tema de la contratación de docentes para atender a los nuevos estudiantes, existen propuestas en curso para que se contrate plantas de docentes temporales para apoyar en esta crisis. De acuerdo con la entrevista realizada a la Secretaria de Educación del Norte de Santander, “hay la posibilidad de generar más cupos en las instituciones educativas en las jornadas contrarias pero el problema es la falta de docentes (...) al Ministerio de Educación se le propuso que diera la oportunidad de nombrar una planta temporal... temporal porque es una situación temporal y hoy tenemos 1000 niños, pero mañana pueden ser menos”. Así mismo, en la entrevista realizada a las investigadoras de la línea de migración de Dejusticia, se estableció que “los profesores reportan (...) que ellos estaban entrenados a enseñar a 30 niños y ahora afrontan salones de 50 niños, de diferentes edades y culturalmente diferentes y pues que no han recibido apoyo, no se han contratado más docentes (...)”. De acuerdo con lo anterior, es crucial que el MEN gestione la contratación de docentes, ya que, con la llegada de nuevos alumnos a las IE, el número de alumnos por docente ha incrementado.

2.5 Escuelas

Los NNA migrantes se enfrentan con las condiciones que encuentran en las instituciones educativas. directamente en las escuelas se reflejan las inequidades y falencias del Sistema Educativo Colombiano y que diariamente enfrentan estudiantes y educadores. Como se ha anotado anteriormente. existen profundas brechas en el país y son los municipios más débiles en los que las condiciones de las escuelas son más precarias. Al respecto el Save The Children llama la atención sobre las condiciones que están encontrando principalmente en los municipios de frontera “Hay escuelas en la frontera que han aumentado en 40% los estudiantes, además de tener hacinamiento. acoso escolar, riesgo de exposición a violencia escolar”.

La apertura en las comunidades de acogida ha sido un logro, Colombia ya tenía problemas graves en términos de condiciones de la educación antes de la llegada de venezolanos, es de rescatar la solidaridad de los docentes y algunas comunidades de acogida de abrir sus aulas, sin tener capacidad para ello y bajo este contexto de escasez. El MEN destaca la gestión de la comunidad educativa “hay muchos casos de éxitos que nos comparten las secretarías en términos de integración de los niños. por ejemplo. docentes que mejoran sustancialmente los aprendizajes de los NNA migrantes. niños colombianos que no reciben el refrigerio por darlo a venezolanos y familias que apoyan con uniformes o útiles escolares”.

Por su parte el rector de una de las instituciones educativas en las que la matrícula de NN migrantes supera el promedio nacional (37%), señala al respecto de la integración de los NN a la escuela “hay unos rectores que están contentos con los niños, otros que no, que hablan qué no están preparados, que hacen énfasis en las pruebas para aceptarlos en los grados, nosotros los aceptamos en el grado que ellos dicen y luego vamos a ver cómo es su desempeño y si los promovemos o es necesario bajarles de grado (...) hay rectores que son reacios a recibir los venezolanos y llegan los padres acá a decirnos que en el otro colegio no los recibieron, cada rector se cuida de cumplir los requisitos y no hacer una matrícula no legal, aunque en todos los colegios del municipio hay venezolanos (...) hay gente (si son políticos peor) que no gustan de Venezuela, de su gobierno, entonces los maestros debemos dar manejo desde los derechos humanos, desde el punto de vista humano, respetando los derechos de todos, ellos tienen sus derechos como los tenemos nosotros”.

Al respecto de la integración de los NN y el rol de los docentes, el MEN destaca por ejemplo que “en La Guajira el tema étnico es muy fuerte y los NN son binacionales por decirlo así, se están capacitando 304 etno educadores incluye el trato a los migrantes, discapacidad va a entrar en la Política de Xenofobia”. El MEN hace énfasis en la formulación de una Política contra la Xenofobia, en el marco de un convenio con la OIM, se está revisando el avance que tienen otras organizaciones en este tema para vincular todas esas acciones de los que se ha diagnosticado y realizando en territorio.

Bajo este énfasis es importante tener en cuenta que el rechazo y xenofobia a los migrantes pasa por una transformación de referentes culturales a partir del conocimiento y reconocimiento de los derechos humanos y el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas y socioemocionales. Al respecto, ACNUR resalta la importancia de trabajar más que en contra de la Xenofobia desde el reconocimiento del otro y sus derechos, enseñarle a los NN y sus familias que todos podemos estar en determinado momento en una situación de migración y como migrantes tenemos derechos “ACNUR tiene una herramienta pedagógica que se llama MI VIAJE para comprender qué es salir de su casa, cuál era su estado emocional, cosas positivas del viaje, todo lo relacionado con eso. Si bien no se enfoca en el tema educativo toca el tema de salud mental, que es fundamental tratarlo y que los NNA tengan apoyo psicológico desde la escuela”.

En este sentido, hay que resaltar la necesidad de avanzar en el aprendizaje ciudadano y socioemocional desde la escuela. El director de Educapaz resalta que “la migración venezolana es un gran desafío, pero también una oportunidad en términos de construcción ciudadana. Colombia es una sociedad donde segregamos y discriminamos cotidianamente, la educación no es la excepción, pero además somos poco conscientes de que esa discriminación existe y es fuerte, por lo tanto lo que debemos hacer es un proceso de transformación cultural. La cultura, por ejemplo de discriminación, de rechazo al diferente, de ejercicio de poder de las mayorías frente a las minorías se aprende

naturalmente, el sistema educativo tiene muchas dificultades para construir cultura (...) no ejercer violencia o reaccionar de cierta manera le cuesta trabajo a la escuela. Ese aprendizaje ciudadano, socioemocional y para la reconciliación, que es una capacidad porque involucra al individuo y al colectivo y además involucra el sentido de la identidad, el reconocimiento de que todos los seres humanos nos construimos de forma única y somos diversos (...) Llegan los venezolanos y podemos ayudar a construir una identidad más compleja, más latinoamericana y en esos procesos de reconocimiento de la diferencia, valoración de la identidad del que viene de otro país, se juegan la convivencia y la participación, la comprensión del cambio social y muchas otras cosas que se deben trabajar desde la escuela desde la práctica, desde las relaciones, no en el discurso”

2.6 Comunidades, padres y estudiantes

En materia de comunidades hay que destacar que colombianos y venezolanos tienen culturas con raíces muy similares, lo cual es un punto a favor para la integración de los migrantes en la sociedad, la comunidad y en la escuela. Al respecto, UNICEF rescata que “tenemos temas culturales a nuestro favor, no hay diferencias de lenguaje, de religión, culturalmente no somos tan diferentes. Históricamente las personas que viven en la frontera han tenido familiares en el otro país”.

Sin embargo, es claro que existen grandes limitantes que impiden que las familias provenientes de Venezuela cuenten con igualdad de oportunidades y los medios de vida para superar la difícil situación a la que se han enfrentado. Save the Children realizó un estudio sobre las vulnerabilidades que enfrentan los NN migrantes (2019, p.6), en el cual destaca cinco hallazgos: (i) Las personas que hoy huyen de Venezuela son los más pobres y vulnerables, carecen de recursos, documentación, un lugar a donde llegar; (ii) Esta población se enfrenta a riesgos de protección cada vez mayores; (iii) un número cada vez mayor de niñas, niños y sus familias están “atrapados en la frontera”, en campamentos improvisados; (iv) los venezolanos en movilidad humana y los colombianos que regresan, se enfrentan a un aumento del trabajo infantil, a menudo en condiciones de riesgo y explotación; (v) estos graves problemas de protección se dan en un contexto de creciente violencia directa e indirecta, en un clima social en deterioro caracterizado por sentimientos xenófobos. Así, familias y principalmente NNA se enfrentan al reclutamiento forzado por parte de grupos armados; explotación sexual; abandono y descuido; además, de las condiciones asociadas a la pobreza como la falta de alimentación, enfermedades crónicas, vestuario; agua y saneamiento, entre otras.

En este contexto, la escuela como espacio en el que se encuentran los NNA, educadores, padres y comunidad se configura como un ambiente protector en el que además de ocuparse de los fines propios de la educación, los NNA encuentran la posibilidad de ser acogidos de forma segura, se alerta sobre casos de violencia y maltrato y el tiempo que pasan en la escuela los aísla de riesgos y agresiones asociadas a su condición de pobreza y vulnerabilidad.

Así, Save The Children identifica como una de las vulnerabilidades de NNA el que estén fuera del sistema educativo, ya que carecen de un entorno protector y están expuestos al trabajo infantil, al reclutamiento forzoso o a la explotación sexual comercial como medio para contribuir a la supervivencia de los hogares.

De esta manera, la labor del Estado y la sociedad debe centrarse en asegurar que ninguna niña o niño este siendo víctima de ningún tipo de abandono, violencia, maltrato, por lo cual se debe hacer énfasis

en lograr la escolarización de todos NNA ya que es una variable de peso para la protección y la garantía de sus derechos (ver cuadro 7).

Cuadro 9. Estudio de Caso: Espacios de aprendizaje para niñas y niños desescolarizados y en emergencia

De acuerdo, con cifras de Migración Colombia a noviembre de 2019, la capital del país recibió el mayor número de personas migrantes con 24.03% del total y se destacan en los primeros lugares otros departamentos como Norte de Santander con 10.87%, La Guajira 8.36% y Atlántico 9,17% (ver figura 1), los cuales están siendo priorizados por la cooperación internacional para la atención en emergencia debido a su ubicación de frontera y sus recursos escasos y limitados para atender la crisis, ya que por ejemplo los dos primeros tienen un [PIB per cápita](#) de la mitad del promedio nacional (que en 2018 fue de 5.960 USD).

Enfoque: La atención en educación en situación de emergencia busca suplir las necesidades más inmediatas de los niños y niñas migrantes, como la de restablecer el derecho a la educación de los que se encuentran desescolarizados. De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, la matrícula actual supera los 200 mil NN pero se estima que un número similar se encuentra aún por fuera del colegio.

El programa Círculos de Aprendizaje es una alianza de UNICEF con el Ministerio de Educación Nacional, basada en el modelo flexible de educación del mismo nombre, creado por la Fundación Escuela Nueva y avalado por el Ministerio desde 2001. El programa cuenta con organizaciones socias que operan estos espacios de cuidado, entre las cuales están Opción Legal, Corporación Infancia y Desarrollo y World Vision. El proceso se desarrolla a través de tutores que acompañan a los niños y niñas tanto en el fortalecimiento de capacidades básicas como lenguaje, matemáticas y ciencias, como en capacidades socioemocionales, para su posterior inclusión en el sistema educativo formal. A septiembre de 2019, en el programa Círculos de Aprendizaje se disponía de 1.200 cupos para niñas y niños por fuera del sistema, tanto población migrante como no migrante, con 25% de los cupos en Bogotá, 25% en Norte de Santander, 16,6% en Atlántico, 16,6% en La Guajira y 16,6% en Arauca (Ver [comunicado UNICEF](#)).

Por su parte, Save the Children implementa en La Guajira y Arauca el programa Espacios Temporales de Aprendizaje con NN de 6 a 17 años en tres grupos (inicial, básico e intermedio) centrados en matemáticas (numeracy) y español (literacy) y enfocados a 3 grupos (inicial, básico, intermedio). De acuerdo con la directora de esta ONG, la Carpa como lo llaman en las comunidades “es un espacio temporal de aprendizaje, en donde se hacen talleres de nivelación en capacidades numéricas, de alfabetización y en juegos recreativos para que luego puedan acceder a las escuelas. Tenemos 60 niños y niñas en el espacio de aprendizaje, más o menos 40 nos asisten diariamente, pero aparte del componente de educación también está el otro componente en el que hacen otras actividades de educación o de protección”.

Testimonios: “Migramos por necesidad porque no hay ni comida, ni maestros, nada, aquí gracias a Dios están los niños estudiando en la carpa (menciona a 4 de los NN), le pregunto los números y ahí van, han aprendido algo, eso le doy gracias a Dios porque pasamos mucha hambre, los niños se desmayan del hambre a veces (...) los niños estudiaban en Venezuela y a mí no me pedían nada, ellos no perdían clase yo los mandaba así con zapatos rotos, uniforme dañado, porque quiero que estudien que no pasen necesidad (...) a mí me abandonaron, yo no sé leer, hablo español por milagro, me defiendo por poquito español, entonces den gracias que me tienen a mí (...) nuestro problema en Venezuela era la comida, el agua, el gas lo cortaron, tenía que salir, hacer algo por mis hijos (...) en Colombia recibimos un filtro que nos regaló (Save the Children) y comida para mi hija cuando estaba embarazada, vivimos del trabajo de mi hija vendiendo comida y lavando corotos y le regalan comida, porque yo no puedo trabajar (enfermedad)” Mujer venezolana que vive en un barrio de invasión, el padre de sus hijos muere hace unos años y asume la manutención del hogar su hijo mayor quien migra a Colombia y posteriormente migra toda la familia hace menos de un año, su hijo mayor muere también. Vive con 7 hijos y 1 nieto: 20 años (H), 19 años (M) y 8 meses (H), 18 años (M), 15 años (M), 13 años (M), 10 años (H), 7 años (H). No tienen PEP, los ayudaron a tramitarlo pero no lo han entregado.

“Yo vivo sola con mis 4 niños en un rancho. Nos vinimos a Colombia porque el trabajo que mi papá y mi mamá tenían no alcanzaba para nada (...) en la carpa han aprendido, sí los veo más avanzados, más que todo el mayor que le entiendo más la escritura, la de 6 años se ha aprendido más las vocales.” Mujer venezolana en estado de embarazo, que ahora vive en un barrio de invasión de Maicao (La Guajira) con sus cuatro hijos de 10, 8, 6 y 2 años. Tuvo que migrar de Venezuela debido a la falta de trabajo y de dinero para mantener a sus cuatro hijos.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- **Estrategia Educativa para NNA Migrantes:** es necesario poner en marcha una estrategia educativa para NNA migrantes basada en la evidencia que hoy existe de la crisis migratoria, que asegure una respuesta mucho más profunda y compleja centrada en superar aceleradamente las barreras estructurales que existen para el acceso, la permanencia y tránsito efectivo entre niveles para el logro de una educación de calidad y por ende, en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las secretarías de educación de los municipios que están enfrentando la mayor proporción de NNA migrantes. Esta estrategia puede considerar las experiencias exitosas que existen de coordinación intra e interinstitucional, focalizar recursos, apoyar el levantamiento de información de cargas y de necesidades de las instituciones educativas e integrar las acciones inicialmente planteadas en el documento Conpes 3950.
- **Aumento de Recursos:** La crisis migratoria está siendo financiada con recursos de los colombianos. Es un grave error catalogar a Colombia como un país de ingreso medio y sobre este criterio restringir la ayuda internacional, se debe ahondar sobre las condiciones de desigualdad, pobreza y exclusión que se viven en el país y las condiciones limitadas para garantizar igualdad de oportunidades a los migrantes. Es preciso aumentar el apoyo internacional, sobre la base de la prolongación de la crisis y permanencia los migrantes; las condiciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad de esta población y la profunda desigualdad que se vive en Colombia.
- **Asimetrías de información:** el acceso de los NNA migrantes provenientes de Venezuela al sistema educativo se está viendo comprometido por asimetrías de la información, se requiere profundizar y masificar la información, por medio de acciones comunicativas, el uso de medios informativos y los procesos de formación de funcionarios y directivos docentes de los territorios, con el fin de garantizar que la normatividad se aplique a cabalidad en todo el territorio nacional.
- **Regularización de los migrantes:** La garantía al derecho a la educación va más allá del simple acceso a las IE. Para garantizar el derecho integral a la educación, los NNA y sus familias deben poder acceder a servicios de salud, recreación y al mercado laboral. Un estatus migratorio regular es la puerta de entrada a la oferta de estos servicios. Por lo tanto, para garantizar de manera plena el derecho a la educación se debe promover el acceso a los migrantes a formas de regularización de su estatus migratorio.
- **Desescolarización:** En una sociedad como la colombiana en la cual se evidencian condiciones y riesgos latentes de trabajo infantil, reclutamiento forzoso, explotación sexual y comercial, violencia, abandono y descuido de la niñez, la sociedad debe volcarse hacia la protección de sus niños y la escuela el escenario de encuentro, formación y alerta para la prevención y protección ante estos fenómenos. La desescolarización de los NNA tanto los colombianos como los migrantes es una de las mayores vulnerabilidades que enfrentan. Se debe reforzar su acceso a la educación en el marco de la garantía del derecho a una educación de calidad y también bajo el precepto de que la escuela cumple un rol protector.

- **Validaciones de nivel y grado educativo:** A través del Decreto 1288 de 2018 se amplió la posibilidad de que las validaciones de los grados cursos los pudiera realiza cualquier institución educativa a través de evaluaciones o actividades académicas, eliminando así una de las barreras de acceso que los NNA migrantes encontraban. Sin embargo, es necesario que el MEN regule y unifique el tipo de evaluación y/o actividad, así como el procedimiento que las IE deben aplicar a los estudiantes, con el fin de reducir el espacio de discreción de las IE y sus docentes.
- **Necesidad de un PEP Educativo:** Uno de los cuellos de botella de la inclusión de los migrantes en el sistema educativo colombiano se encuentra en la promoción de los NNA migrantes. En este momento, la entrega de los resultados del Examen Saber 11, el examen de promoción de los estudiantes de último grado de bachillerato, está supeditada a tener un documento válido en Colombia. Por lo tanto, los estudiantes venezolanos que no tengan un estatus migratorio regular, y por ende no tengan un documento de identificación valido en Colombia, no pueden conocer sus resultados ni tampoco recibir el título de bachilleres. Existe una propuesta del MEN y Migración Colombia en curso para emitir un PEP educativo para todos los estudiantes venezolanos que no tengan un estatus migratorio regular. Con este PEP, los estudiantes podrán recibir los resultados de la Examen Saber 11, recibir su título de bachilleres y adicionalmente acceder a toda la demás oferta de servicios del estado, salud, recreación, entre otros. A la fecha de este informe no se ha expedido la normatividad relacionada con el PEP educativo.
- **Convalidaciones de títulos de educación superior:** Frente a las convalidaciones de los títulos obtenidos en el exterior, aunque a través de la expedición de la Resolución 010687 de 2019, se hayan eliminado algunas de las trabas existentes, como aceptar el PEP como un documento para iniciar el trámite de convalidación y agilizar los tiempos de respuesta del MEN (120 días calendario máximo), el trámite de convalidación exige requisitos como la legalización y la apostilla en el país de origen, que para los migrantes venezolanos son muy difíciles de cumplir. Por lo tanto, se debe pensar esquemas flexibles para convalidar lo títulos obtenidos en Venezuela, bien sea a través de pruebas de conocimiento llevadas a cabo por universidades colombianas, esquemas de prácticas laborales, entre otras opciones.
- **Transición de Gobierno:** el año 2020 inicia con el proceso de transición de gobiernos locales, se debe aprovechar esta coyuntura para fortalecer las estrategias de apoyo a la población migrante, buscar generar el compromiso de las administraciones locales por la inclusión efectiva de los NNA en el sistema educativo y establecer acciones conjuntas y acuerdos para acelerar la integración de los NNA y sus familias a todos los servicios del Estado colombiano.
- **Información:** se requiere continuar trabajando en la adecuación e integración de sistemas de información, bases de datos y estudios que den cuenta de las condiciones de los NNA en el sistema educativo, fuera de este y la de sus familias. La información es esencial para el diseño de políticas y acciones a favor de la inclusión de la población migrante.
- **Rol de la Cooperación:** la crisis migratoria ha sido una oportunidad para afianzar el apoyo de la cooperación internacional al sector educativo y el relacionamiento con las entidades. Se debe aprovechar este contexto para organizar y articular la respuesta de la cooperación de la forma más efectiva y asegurando soluciones costo eficientes que ayuden a superar las barreras estructurales para garantizar una educación de calidad a todos los NNA en Colombia.

- **Experiencias exitosas:** Colombia cuenta con experiencias exitosas de la sociedad civil, el sector privado y la cooperación para el logro de una educación de calidad. Es importante movilizar este conocimiento, darlo a conocer y gestionar recursos para el escalamiento de estas iniciativas que pueden ayudar a acelerar la inclusión de los NNAJ en el sistema educativo.

Bibliografía

Acnur y OIM (2019). R4V Respuesta a los venezolanos, Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela. Recuperado En: <https://r4v.info/es/situations/platform>

Acnur y OIM (2019). R4V Reporte Situacional Colombia octubre 2019. Recuperado En: <https://r4v.info/en/documents/download/72895>.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

Bermúdez, Y., Mazuera-Arias, R.; Albornoz-Arias, N., Morffe Peraza, M.A. (2018). Informe sobre la movilidad humana venezolana. Realidades y perspectivas de quienes emigran [9 de abril al 6 de mayo de 2018]. San Cristóbal: Venezuela: Servicio Jesuita a Refugiados (SJR). Venezuela.

Congreso de Colombia (1 de febrero de 1993), Ley 43 de 1993. DO 40.735. Recuperado en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0043_1993.html

Congreso de Colombia. (16 de septiembre de 2019), Ley 1997 de 2019. DO 51078. Recuperado en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30038068>

Congreso de Colombia (8 de noviembre de 2006) Código de la Infancia y la Adolescencia [Ley 1098 de 2006]. DO 46.446. Recuperado en: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1098_2006.htm

Constitución Política de Colombia. (1991). Recuperado en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>

Corte Constitucional. (19 de mayo de 2010) Sentencia C-376. [MP Luis Ernesto Vargas Silva]. Recuperado en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-376-10.htm>

Corte Constitucional. (23 de octubre de 2013) Sentencia T-743. [MP Luis Ernesto Vargas Silva]. Recuperado en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-743-13.htm>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (mayo de 2019). Pobreza monetaria y multidimensional 2018 -calidad de vida 2018. Recuperado en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/pt_rueda_de_prensa_18.pdf

Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (23 de noviembre de 2018) Conpes 3950 de 2018. Recuperado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3950.pdf>

Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (23 de noviembre de 2018). Anexos Conpes 3950 de 2018. Recuperado en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/Anexo%20A.%20Plan%20de%20Acci%3%B3n%20y%20Seguimiento_3950.xlsx

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (23 de abril de 2018) Resolución 284 de 2018. Recuperado en: http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=legcol&document=legcol_0b750b2235ea4ff7b66b9fcbd5764871

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (5 de agosto de 2019) Resolución 624 de 2019. Recuperado en: <http://www.sednarino.gov.co/SEDNARINO12/index.php/es/55-sednarino/noticias/3549-resolucion-0624-de-agosto-5-2019-presentacion-examen-saber-11-poblacion-venezolana>

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (30 de septiembre de 2013) Lineamientos Política de educación superior inclusiva. Recuperado en: https://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-327647_documento_tres.pdf

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (16 de septiembre de 2015) Circular N°45 de 2015. Recuperado en: https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-353789_Circular_41_MEN_.pdf

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2016) Plan Nacional de Educación 2016-2026. Recuperado en: http://www.plandecenal.edu.co/cms/media/herramientas/PNDE%20FINAL_ISBN%20web.pdf

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2 de febrero de 2016) Circular N°7 de 2016. Recuperado en: http://sedboyaca.gov.co/wp-content/uploads/files/circular%2007_2feb_2016.pdf

Ministerio de Educación Nacional de Colombia, Migración Colombia. (27 de abril de 2017) Circular Conjunta N° 1 de 2017. Recuperado en: <http://www.semvillavicencio.gov.co/documents/30-71696.pdf>

Ministerio de Educación Nacional de Colombia, Migración Colombia. (10 de abril de 2018) Circular Conjunta N° 16 de 2018. Recuperado en: https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-368675_recurso_1.pdf

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (9 de octubre de 2019) Resolución 010687 de 2019. Recuperado en: https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-387731_recurso_1.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (25 de julio de 2017) Resolución 5797 de 2017. Recuperado en: <http://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20-%202017/resolucion%205797-PEP%20venezolanos.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (5 de febrero de 2018) Resolución 740 de 2018. Recuperado en: <http://legal.legis.com.co/document/index?obra=legcol&bookmark=bf17e08dcb0135e4b3f9b92418c5f7d63d9nf9>

Presidente de la República de Colombia. (15 de julio de 2018) Decreto 1288 de 2018. Recuperado en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201288%20DEL%2025%20DE%20JULIO%20DE%202018.pdf>

Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, (5 de agosto de 2019) Resolución 8470 de 2019. Recuperado en: https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/resolucion_8470.pdf

Revista Semana (junio 2019). Proyecto Migración Venezuela. Recuperado En: <https://migravenezuela.com/web/articulo/relacion-entre-aumento-de-pobreza-y-migracion-venezolana/1143>

Save the Children (marzo de 2019). Informe final crisis migratoria regional de Venezuela: ¿quiénes son los niños y las niñas en mayor riesgo? Un análisis de las vulnerabilidades que afrontan niños, niñas y

adolescentes en los departamentos de Arauca y La Guajira. Recuperado en: https://www.savethechildren.org.co/sites/savethechildren.org.co/files/resources/STC_Venezuela%20FINAL%20web%20ESP%20290719ultimaaprobada.pdf

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. (17 de noviembre de 1988) Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de

Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. Recuperado en: https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/protocolo_san_salvador.html

UNICEF. (20 de noviembre de 1989) Convención sobre los Derechos del Niño. Recuperado en: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

UNICEF (2019). Respuesta Educativa al Flujo Migratorio Mixto Unicef Colombia.