



MUNICIPIOS Y MIGRACIÓN:

**EL PAPEL DE LOS REGIDORES Y LAS POLÍTICAS
LOCALES EN LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN
MIGRANTE VENEZOLANA EN PERÚ**

**Nancy Helena Arellano Suárez
Paulo Méndez Alvarado**

MUNICIPIOS Y MIGRACIÓN:
El papel de los regidores y las políticas
locales en la inclusión social de la población
migrante venezolana en Perú

Municipios y Migración: el papel de los regidores y las políticas locales en la inclusión social de la población migrante venezolana en Perú

Autores:

Mg. Nancy Helena Arellano Suárez

Mg. Paulo Méndez Alvarado

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2026-02875

© Konrad Adenauer Stiftung e.V.

Calle Grimaldo del Solar 162, Oficina N°1004

Miraflores - Lima 15074 - Perú

Email: kasperu@kas.de

Telf.: (51-1) 501-4228

URL: <www.kas.de/peru/es>

<www.facebook.com/kasenperu>

Asistentes de Investigación:

Andreina Olivares Durán

María Fernanda G. Chaparro Cornejo

Diseño y diagramación:

Ronald Cotillo Martinez

Distribución gratuita. Se autoriza la reproducción total o parcial de este material, por cualquier medio, haciendo referencia a la fuente bibliográfica. El contenido de los documentos es de responsabilidad exclusiva de los autores.

**MUNICIPIOS Y MIGRACIÓN:
El papel de los regidores y las políticas
locales en la inclusión social de la población
migrante venezolana en Perú**

**Elaborado por:
Mg. Nancy Helena Arellano Suárez
Mg. Paulo Méndez Alvarado**



Lima, 2025

Sobre los autores

Nancy Helena Arellano Suárez (Caracas, 1984): Especialista venezolano-española en gestión pública, radicada en Lima desde hace más de una década. Es magíster en Gestión Pública y Gobierno por la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona) y Licenciada en Estudios Liberales con especialización en Finanzas Internacionales y Política Internacional por la Unimet (Caracas). Cuenta con la certificación PM4R Expert en Gestión de Proyectos orientada a resultados del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Con más de 20 años de trayectoria internacional en consultoría y gestión, ha liderado el diseño y la evaluación de políticas públicas en colaboración con el sector privado, público y organismos de cooperación internacional en Bolivia, Colombia, EE. UU., Perú y Venezuela. Conferencista internacional y catedrática en diversos programas de gestión pública y formulación de políticas desde 2017. Actualmente, es investigadora asociada del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) y Especialista en Articulación de Políticas Públicas de la Cátedra de Migración en la misma casa de estudios.

En 2025, fue designada una de los once expertos que conforman el Comité Multidisciplinario sobre Seguridad Ciudadana del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), y que ha contribuido directamente en la planificación estratégica del Estado peruano.

Desde 2021, dirige el área de Integración en CEDRO, enfocada en cohesión social y articulación con el Estado, donde

ha liderado proyectos financiados por Estados Unidos, la Unión Europea, Alemania, España e Israel. Asimismo, desde 2019, es presidenta fundadora del do-tank Veneactiva, organización con presencia actual en la región andina (Perú, Colombia y Chile) y España, aliados asiduos de la Konrad Adenauer Stiftung. Egresada del CEO Conscious Leadership Journey, es miembro activo del movimiento internacional, Capitalismo Consciente, capítulo Perú.

Paulo R. Méndez Alvarado (Mérida, 1984): Especialista en Gerencia Pública e Ingeniero de Petróleo. Es magíster en Gerencia Pública por el Instituto de Estudios Superiores en Administración (IESA, Venezuela) y egresado de la Universidad de Oriente. Su formación se complementa con las certificaciones PM4R Professional y Agile del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como especializaciones en Gobernabilidad e Innovación Pública (PUCP - CAF) y Gestión de la Migración (Universidad ESAN).

Con más de 12 años de experiencia profesional binacional, ha liderado equipos en el diseño y a gestión de proyectos de desarrollo, transicionando del sector energético a la política migratoria y la integración socioeconómica. Actualmente, coordina el área de Integración Socioeconómica en Veneactiva y lidera la articulación interinstitucional del área de Integración de CEDRO, y gestiona alianzas con ministerios y organismos internacionales como USAID, GIZ, OIM y UNICEF.

En el ámbito de la planificación estratégica nacional, es miembro del Comité Multidisciplinario sobre Informalidad Productiva del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Asimismo, ejerce representación gremial internacional como Delegado Técnico de la Central Autónoma de Trabajadores del Perú ante la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT (2025-2026) para la comisión de trabajadores de plataformas digitales. Miembro del Colegio de Ingenieros del Perú.

Contenido

LISTA DE ACRÓNIMOS	9
GLOSARIO	11
1. RESUMEN EJECUTIVO	22
2. INTRODUCCIÓN	25
3. MARCOS NORMATIVO APLICABLE	27
3.1. Política Nacional Migratoria 2017-2025 del Perú	27
3.2. Instrumentos internacionales de protección	29
3.3. Instrumentos internacionales de protección: Estatus de ratificación por el Perú	30
3.4. Instrumentos regionales interamericanos	33
3.5. Aplicación en el contexto peruano	33
4. OBJETIVOS DEL ESTUDIO, ALCANCE Y LIMITACIONES	35
4.1. Alcance	36
4.2. Delimitaciones metodológicas	38
5. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	40
5.1. Conceptos clave de la gestión municipal	42
5.2. Principios y fundamentos del enfoque migratorio	58
5.3. El enfoque migratorio en la política pública peruana	60
5.4. Enfoques transversales en la gestión pública peruana y su relación con la migración	61
5.5. Necesidad de conceptualizar el enfoque migratorio en la gestión local	62
5.6. Dimensiones del enfoque migratorio en la gestión local	63
6. METODOLOGÍA	68
6.1. Hipótesis metodológica para la realización del estudio	68
6.2. Marco analítico: Pentágono de inclusión (basado en la PNDIS)	69

6.3.	Reconocer la ciudadanía de la población de origen extralocal residente.....	82
6.4.	Marco legal y ciudadanía residencial	82
6.5.	Articulación con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico	83
6.6.	Implicaciones en los Instrumentos de Gestión Municipal	83
6.7.	Importancia para el desarrollo distrital integral	85
6.8.	Obligaciones específicas de los gobiernos locales	86
6.9.	Conclusión operativa: hacia una gestión municipal inclusiva.....	87
6.10.	Diseño metodológico y alcance	89
6.11.	Fuentes y pilares de evidencia	92
7.	ANÁLISIS INTERDISTRITAL.....	100
7.1.	Caracterización individual de los distritos priorizados	100
7.2.	Análisis comparado del desarrollo de los distritos priorizados..	108
7.3.	Análisis comparado por clasificación socioeconómica – SISFOH	112
8.	RESULTADOS	114
8.1.	Resultados por pilares	114
8.2.	Resultados generales del pentágono de inclusión	171
9.	CONCLUSIONES	174
10.	RECOMENDACIONES	177
11.	CONSIDERACIONES FINALES	187
12.	ANEXOS	189
	Anexo 1. Metodología técnica del estudio	189
	Anexo 2. Residentes venezolanos en el Registro de Información Social (RIS) del SISFOH - octubre 2025	189
	Anexo 3. Material participativo y relatorías	190
	Anexo 4. Tablas de análisis por pilares	192
	Anexo 5. Tablas de resultados generales	194
13.	LISTA DE REFERENCIAS	196
	A. Fuentes Institucionales, Gubernamentales y Organizacionales	195
	B. Fuentes académicas y teóricas	209

Lista de acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEM	Centro de Emergencia Mujer
CODISEC	Comité Distrital de Seguridad Ciudadana
CPP	Carné de Permiso Temporal de Permanencia
CSE	Clasificación Socioeconómica
GTRM	Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINEDU	Ministerio de Educación
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MININTER	Ministerio del Interior

MINSA	Ministerio de Salud
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MTIGM	Mesa de Trabajo Intersectorial de Gestión Migratoria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PADSC	Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDLC	Plan de Desarrollo Local Concertado
PDEL	Plan de Desarrollo Económico Local
PEI	Plan Estratégico Institucional
PNDIS	Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RIS	Registro de Información Social
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
SIS	Seguro Integral de Salud
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
SUNAFIL	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local

Glosario

La presente guía de conceptos constituye una herramienta fundamental para la adecuada comprensión y contextualización del estudio “Rol de los gobiernos locales en la inclusión social de la población migrante venezolana”. La complejidad inherente a la gestión migratoria municipal requiere un marco conceptual preciso que permita analizar con rigor las políticas públicas locales desde una perspectiva comparada e internacional. Como advierte la Organización Internacional para las Migraciones (2022), la imprecisión terminológica en este campo puede derivar en intervenciones fragmentadas que afectan directamente la protección de derechos de las poblaciones en movilidad humana.

Auditoría de inclusión migratoria: evaluación sistemática de políticas, programas y servicios municipales para identificar barreras de acceso para población migrante y proponer correctivos. Como documentan las experiencias de auditorías de no discriminación en servicios municipales españoles y los equity audits aplicados en el Reino Unido, esta herramienta permite detectar y superar obstáculos institucionales que limitan el acceso efectivo a derechos (Bifulco, 2017; OECD, 2015).

Balanza migratoria: diferencia entre el número de inmigrantes y emigrantes en un territorio durante un período específico, generalmente un año. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020), este indicador mide el impacto neto de la migración internacional sobre el tamaño de la población. Rowland (2003) enfatiza que la balanza migratoria constituye un componente esencial del cambio

demográfico, junto con la natalidad y la mortalidad, ya que influyen significativamente en la estructura por edades y la dinámica laboral de las sociedades.

Capital social intercultural: redes de confianza, normas y asociaciones que facilitan la cooperación entre la población local y migrante, y generan cohesión social en contextos de diversidad cultural. Sobre la base de la teoría del capital social de Putnam (2000), este concepto se relaciona con el capital social puente (bridging social capital), que une a diferentes grupos, y con el capital social de unión (bonding social capital), que fortalece la cohesión interna, y es fundamental para la integración efectiva (Cheong et al., 2007; Portes, 1998).

Carné de Permiso de Permanencia: el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP) no se encuentra vigente al momento de la elaboración de este estudio; se mantiene su mención como referente analítico para eventuales mecanismos futuros de regularización extraordinaria.

Ciudad santuario (ciudad refugio): municipio que implementa políticas activas de protección y no discriminación hacia migrantes, limita la colaboración con acciones de deportación y garantiza acceso a servicios básicos. Como teoriza Ridgley (2008), estas ciudades generan “estados suspendidos” de protección, mientras Bagelman (2016) documenta el surgimiento de movimientos translocales que comparten estrategias, desde las ciudades santuario estadounidenses hasta las redes de ciudades refugio españolas y mexicanas.

Colectividad: grupo de personas que reside dentro del territorio municipal y que conforma la comunidad local a la que el gobierno distrital representa y administra. El concepto, en la conceptualización de Young (1990), trasciende la mera agregación de individuos para constituir una comunidad política unida por la residencia común. Fraser (1990) y Kymlicka (1995) amplían este concepto para incluir el reconocimiento de la diversidad cultural dentro de la esfera pública.

Dashboard de gestión migratoria municipal: tablero de control digital que integra indicadores clave de gestión migratoria municipal para la toma de decisiones basada en evidencia. Ejemplos como los migration dashboard de las ciudades europeas y el OUR MECVI en América Latina utilizan plataformas de datos abiertos municipales para monitorear la integración migratoria (Taylor, 2016; Metcalf & Crawford, 2016).

Desplazado forzado: persona que se ha visto obligada a huir de su hogar o lugar de residencia habitual, pero que permanece dentro de las fronteras de su país. Cohen y Deng (1998) conceptualizan el desplazamiento forzado como una vulneración grave de los derechos humanos que requiere respuestas estatales específicas. El ACNUR (2021) documenta que los desplazados forzados enfrentan múltiples privaciones que incluyen pérdida de vivienda, medios de subsistencia y redes de apoyo social, y se diferencian de los refugiados por no cruzar fronteras internacionales.

Diplomacia municipal migratoria: acción coordinada de gobiernos locales a nivel internacional para influir en políticas migratorias, compartir buenas prácticas y acceder a cooperación internacional. Redes como el Mayors Migration Council y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) facilitan este tipo de diplomacia e incluyen iniciativas como el Pacto Mundial de Alcaldes sobre Migración (Zapata-Barrero, 2015).

Enfoque migratorio: perspectiva transversal en la gestión pública que incorpora sistemáticamente las necesidades, los derechos y las potenciales contribuciones de la población migrante en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas, programas y servicios. Según la OIM (2022), este enfoque se fundamenta en los derechos humanos, la interculturalidad y la corresponsabilidad, y se alinea con los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018) en integración de inmigrantes.

Flujos mixtos de movilidad humana: movimientos de población en los que personas con diferentes necesidades y

perfiles migratorios viajan juntas por las mismas rutas y utilizan los mismos medios de transporte. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2018) conceptualiza estos flujos como fenómenos complejos que requieren respuestas integrales que combinen control migratorio, protección de refugiados y gestión de la migración laboral. Gammeltoft-Hansen y Tan (2017) analizan cómo estos flujos plantean desafíos jurídicos y operativos a los Estados, al requerir diferenciar entre migrantes económicos y personas que necesitan protección internacional dentro de movimientos masivos y heterogéneos.

Gobernanza migratoria local: sistema de coordinación y articulación entre el gobierno local y nacional, la cooperación internacional, el sector privado y la sociedad civil para gestionar el fenómeno migratorio. Caponio y Jones-Correa (2018) destacan que esta gobernanza multiactor maximiza los impactos positivos en el desarrollo territorial, tal como lo establece el Marco de Gobernanza Migratoria (MiGOF) de la OIM (2020).

Gobernanza multinivel en migración: sistema de coordinación entre diferentes niveles de gobierno y actores no estatales para la gestión migratoria. Scholten y Penninx (2016) demuestran que la efectividad de las políticas migratorias depende crucialmente de esta articulación vertical y horizontal, complementada por la participación de actores no estatales, como lo recomienda la OCDE (2017).

Grupos de especial protección: colectivos que, según la Defensoría del Pueblo del Perú (2023), enfrentan situaciones de vulnerabilidad agravada y requieren medidas de protección reforzada por parte del Estado. Estos grupos incluyen mujeres gestantes y lactantes, niñas, niños y adolescentes no acompañados, personas adultas mayores, personas con discapacidad, sobrevivientes de violencia de género, migrantes y refugiados, víctimas de trata de personas, y personas en situación de calle.

La Defensoría del Pueblo (2024) fundamenta esta categorización en el principio de igualdad y no discriminación

establecido en la Constitución Política del Perú, que obliga al Estado a adoptar medidas afirmativas para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad. Para el caso de migrantes y refugiados, la Defensoría ha documentado barreras específicas de acceso que incluyen lo siguiente: 1) obstáculos lingüísticos y culturales en la atención de servicios públicos; 2) desconocimiento de los mecanismos de protección disponibles; 3) limitaciones en la accesibilidad física y comunicacional; y 4) falta de protocolos especializados de atención en entidades municipales.

En el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes, la Defensoría (2023) enfatiza la aplicación del interés superior del menor como principio rector y requiere que los gobiernos locales implementen mecanismos de protección inmediata, garanticen el acceso a la educación y la salud, y prevengan situaciones de explotación laboral infantil. Para las mujeres migrantes, se destaca la necesidad de protocolos con enfoque de género en los servicios municipales, especialmente en casos de violencia familiar y acceso a salud sexual y reproductiva.

Para los gobiernos locales la conceptualización de grupos de especial protección implica la obligación de desarrollar estrategias diferenciadas que consideren las particularidades de cada colectivo, que implementen sistemas de identificación proactiva de personas en situación de vulnerabilidad agravada y establezcan mecanismos de derivación efectiva hacia los servicios de protección especializada en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y otras entidades competentes.

Heptágono migratorio (Arellano, 2023): modelo conceptual desarrollado por Nancy Arellano que identifica siete dimensiones interdependientes para la gestión integral de la migración a nivel municipal: 1) marco normativo y de políticas de regularización migratoria; 2) seguridad y protección; 3) reconocimiento formativo y acceso a la educación; 4) inclusión económica y laboral; 5) cohesión social e interculturalidad; 6) participación ciudadana y gobernanza; e 7) inclusión financiera.

Este marco proporciona una herramienta analítica para evaluar la comprehensividad de las respuestas nacionales frente a los flujos migratorios.

Indicadores de integración local: sistema de medición municipal para evaluar el progreso en la inclusión de población migrante. Heckmann y Schnapper (2003) desarrollaron sistemas comprehensivos de indicadores, mientras Entzinger y Biezeveld (2003) establecieron metodologías de *benchmarking* que permiten comparaciones internacionales y se adaptan a realidades locales como la peruana.

Integración bidireccional: proceso dinámico que requiere esfuerzos y adaptaciones tanto de personas migrantes como de la sociedad de acogida. Desarrollado seminalmente por Berry (1997), este enfoque supera visiones asimilacionistas para construir cohesión social basada en respeto mutuo, y es incorporado en los principios básicos comunes de la Comisión Europea (2005).

Interoperabilidad de datos migratorios: capacidad de sistemas de información para intercambiar y utilizar datos migratorios que respeten la política de protección de datos. La Comisión Europea (2020) establece estándares específicos para equilibrar la utilidad de datos con la protección de privacidad, mientras Taylor (2016) advierte sobre riesgos éticos en el uso de big data migratorio.

Laboratorio de innovación migratoria: espacio municipal para diseño, prueba y evaluación colaborativa de soluciones innovadoras. Bason (2010) conceptualiza estos laboratorios como parte del “ecosistema de innovación social”, mientras Voorberg et al. (2015) documentan cómo la cocreación genera soluciones más efectivas, como demuestran experiencias en Barcelona y Nueva York.

Mecanismos de protección internacional: conjunto de instrumentos jurídicos, procedimientos administrativos y acciones institucionales destinados a garantizar la seguridad y

los derechos de personas que requieren protección internacional. Goodwin-Gill y McAdam (2007) sistematizan estos mecanismos en tres niveles: 1) protección diplomática y consular; 2) procedimientos de asilo y determinación de la condición de refugiado; y 3) protección complementaria basada en derechos humanos. El ACNUR (2020) enfatiza el principio de non-refoulement como norma imperativa del derecho internacional que prohíbe devolver a personas a territorios donde su vida o libertad estarían en riesgo.

Migrante: persona que se desplaza fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, por motivos variados y durante períodos variables. De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2019), se trata de “toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de forma temporal o permanente, y por diversas razones”. Castles y Miller (2009) subrayan que la migración es un proceso estructural de las sociedades contemporáneas, influido por factores económicos, políticos, sociales y ambientales que operan de manera interconectada a escala global.

Migrante económico: persona que se desplaza voluntariamente principalmente para mejorar sus condiciones de vida, ya sea mediante el acceso a empleo, educación o mejores oportunidades económicas. Según la OIM (2019), este tipo de migración responde a decisiones individuales o familiares basadas en evaluaciones de costo-beneficio. Massey et al. (1993), en su teoría de las migraciones, argumentan que los migrantes económicos responden a desequilibrios estructurales entre regiones y países, y se movilizan hacia lugares donde perciben mayores oportunidades de movilidad social y desarrollo personal.

Migración interna: desplazamiento de personas dentro de un mismo país, generalmente desde zonas rurales hacia urbanas o entre regiones con diferentes niveles de desarrollo. Según el Banco Mundial (2020), la migración interna representa

el mayor volumen de movilidad humana a nivel global. Skeldon (1997) argumenta que este fenómeno constituye un motor fundamental del desarrollo económico y la transformación social al redistribuir fuerza laboral y conocimientos hacia centros de crecimiento, aunque también genera desafíos de planificación urbana y provisión de servicios.

Participación vecinal: conjunto de mecanismos mediante los cuales personas residentes intervienen en la gestión municipal. Avritzer (2002) analiza cómo innovaciones como los presupuestos participativos y las audiencias públicas pueden “profundizar la democracia”, facilitar la inclusión de voces tradicionalmente marginadas e incluir a la población migrante.

Pentágono de inclusión: modelo analítico generado a partir del heptágono migratorio de VeneActiva, que adapta las ocho barreras de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS, 2023) a cinco dimensiones aplicables a nivel municipal. Este instrumento dialoga con marcos internacionales como el Migrant Integration Policy Index (MIPEX, 2020) y la OCDE (2018), pero se distingue por su focalización municipal y adaptación al contexto peruano.

Presupuesto sensible a la migración: metodología de asignación presupuestaria que considera las necesidades de la población migrante. La OCDE (2015) y UN-Habitat (2016) proporcionan guías prácticas para implementar este enfoque y aseguren equidad en la distribución de recursos, como demuestran experiencias españolas y chilenas.

Población de origen extralocal residente: colectivo de personas que, por haber nacido o provenido de territorios distintos del distrito donde actualmente residen, han establecido su residencia habitual y desarrollan su proyecto de vida en dicho territorio, ejercen sus derechos y cumplen con obligaciones desde una perspectiva de ciudadanía residencial. Bauböck (2003) conceptualiza esta figura bajo el principio de “ciudadanía de residencia”, según el cual la pertenencia a la comunidad política se basa en la participación social y económica

en el territorio, independientemente del origen geográfico. Benhabib (2004) complementa esta visión al afirmar que el ejercicio de derechos ciudadanos se territorializa en contextos locales específicos, y permite que las personas de origen diverso construyan pertenencia a través de su arraigo en el espacio municipal. Sandercock (2003) destaca que estas poblaciones enriquecen la trama urbana mediante la incorporación de capital cultural translocal, aunque su integración plena requiere que los gobiernos locales desarrollen instrumentos de gestión que reconozcan su especificidad sin esencializar sus diferencias. En el marco de este estudio, la categoría **población de origen extralocal residente** se utiliza como paraguas operativo que integra a migrantes internos e internacionales, sin excluir el uso específico de *migrante o población extranjera residente* cuando se requiere distinguir la dimensión internacional en los diagnósticos y las recomendaciones.

Refugiado: persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentra fuera de su país de nacimiento y no puede o no quiere acogerse a la protección del mismo a causa de dichos temores. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 establecen el marco jurídico internacional, mientras que el ACNUR (2020) enfatiza el carácter de protección internacional que requieren estas personas, que se distinguen de los migrantes por la involuntariedad de su desplazamiento.

Regularización extraordinaria: mecanismo excepcional para regularizar la situación migratoria en contextos de flujos masivos. Berg y Tamagno (2020) analizan cómo procesos como el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolano (ETPV) colombiano y los programas chilenos impactan en el acceso a servicios municipales y requieren cuidadosa planificación. Estos mecanismos actúan como respuesta al enfoque de no criminalización de la migración irregular, lo que no exime del cumplimiento normativo y de la potestad soberana de establecer reglas y límites.

Seguridad ciudadana con enfoque migratorio: abordaje que prioriza seguridad humana y construcción de confianza entre población migrante e instituciones. Fundamentado en el concepto de seguridad humana del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994), Skogan (2006) documenta experiencias exitosas, desde la policía comunitaria en Toronto hasta la mediación intercultural en Barcelona.

Seguridad multidimensional: marco conceptual que amplía el enfoque tradicional de seguridad nacional y ciudadana a una perspectiva centrada en el individuo y su desarrollo humano, que incluye la protección contra amenazas de origen social, económico, ambiental y de salud. Este enfoque, promovido por organismos multilaterales, busca garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos y la protección contra la vulnerabilidad, y supera la visión limitada al control del delito.

Stock migratorio: número total de migrantes internacionales que reside en un país o área específica en un momento determinado. Las Naciones Unidas (2019) definen este indicador como la medición acumulativa de los flujos migratorios netos a lo largo del tiempo. Abel y Sander (2014) destacan su utilidad para analizar la contribución demográfica de la migración al crecimiento poblacional y la estructura demográfica de los países receptores, así como para planificar políticas de integración a mediano y largo plazo.

Vecino: persona natural que reside en territorio distrital y forma parte de la comunidad local. Definido en la Ley Orgánica de Municipalidades peruana (Ley N.º 27972), este concepto constituye la base para la ciudadanía local inclusiva, como argumenta Dagnino (2003), ya que la residencia determina los derechos de participación.

Vulnerabilidad migratoria: condición de especial riesgo y desprotección que enfrentan las personas migrantes, debido a múltiples factores estructurales e institucionales. La Defensoría del Pueblo del Perú (2022) conceptualiza esta vulnerabilidad como una situación agravada que resulta de la convergencia

de cuatro dimensiones críticas: la irregularidad migratoria, la precariedad socioeconómica, la discriminación estructural y las barreras institucionales en el acceso a servicios públicos. Como señala Menjívar (2006), esta condición opera como una “legalidad liminal” en la que las personas migrantes quedan atrapadas en espacios de indefensión jurídica y social.

La Defensoría del Pueblo (2023) documenta específicamente cómo se manifiesta esta vulnerabilidad en el contexto peruano: 1) barreras documentarias que impiden el acceso a salud, educación y protección social; 2) explotación laboral en condiciones de informalidad y precariedad; 3) discriminación institucional en servicios públicos; y 4) limitaciones en el acceso a la justicia y los mecanismos de protección. Castles y Miller (2009) complementan esta perspectiva con el argumento de que la vulnerabilidad migratoria no es inherente a las personas migrantes, sino que se construye socialmente a través de marcos legales restrictivos, prácticas institucionales excluyentes y narrativas estigmatizantes. La Defensoría del Pueblo (2024) evidencia esta construcción social al identificar cómo las políticas municipales peruanas, en muchos casos, reproducen estas vulnerabilidades mediante requisitos documentarios excluyentes, falta de protocolos de atención diferenciada y ausencia de enfoque intercultural en la prestación de servicios. La vulnerabilidad migratoria requiere respuestas coordinadas desde el Estado en sus distintos niveles de gobierno, con especial atención al rol de los gobiernos locales como primera línea de contacto con la población migrante (Defensoría del Pueblo, 2023).

1. Resumen Ejecutivo

El presente trabajo, denominado *Rol de los gobiernos locales en la inclusión social de la población migrante venezolana*, tiene como objetivo principal analizar la existencia y el alcance del denominado enfoque migratorio en las políticas públicas municipales orientadas a promover la inclusión social de los extranjeros que residen en el Perú. El caso de estudio es la población migrante de origen venezolano en ocho distritos de las principales ciudades del país durante el período 2023-2025. Dicho análisis presenta un enfoque en la figura de los regidores, y su rol en la formulación de políticas, a través de las normas locales, considerando la integración de extranjeros residentes en el distrito.

La población venezolana residente en el Perú constituye una presencia demográfica significativa, que supera el 5 % a nivel nacional y alcanza la mayor concentración a nivel distrital en Lima Metropolitana, donde reside cerca de un millón de personas según datos de la Superintendencia Nacional de Migraciones, 2025. Ante esta realidad, los gobiernos locales se configuran como el primer eslabón estatal para la inclusión y el orden social. Este estudio evalúa, mediante la propuesta del innovador marco del “pentágono de inclusión”, el grado de incorporación del enfoque migratorio en la gestión de ocho municipalidades peruanas durante el período 2023-2025, con atención particular en el rol normativo y fiscalizador de los regidores.

Los análisis revelan un panorama institucional fragmentado y difuso: mientras se observan avances en el reconocimiento administrativo, la articulación con programas sociales y algunos servicios de inserción económica a escala nacional, persiste

una planificación estratégica que sistemáticamente omite a la población extranjera residente. En algunos casos, las narrativas institucionales la vinculan con problemáticas de seguridad ciudadana de forma indiscriminada y sin base en evidencia, lejos de la comprensión del impacto potencial local de lograr rutas certeras y sistemáticas para la incorporación de los residentes de origen extralocal a la vida socioeconómica de los distritos, lo cual impacta, entonces, en la mejora de indicadores socioeconómicos y la cohesión social.

Con este contexto y fin, se ha desarrollado la presente investigación. Los casos de estudio son las siguientes ocho municipalidades de Perú. La muestra incluye cinco distritos de Lima Metropolitana: Ate, San Martín de Porres, San Juan de Miraflores y Lima Cercado, una municipalidad del Callao (Carmen de la Legua Reynoso), y tres municipalidades en provincias: Veintiséis de Octubre (Piura), Cerro Colorado (Arequipa) y Tumbes (Tumbes).

En estas municipalidades, se realizó un análisis de instrumentos de gestión municipal, ordenanzas municipales, servicios articulados con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y de la información difundida a través de canales oficiales sobre el acceso de la población extranjera residente a los servicios públicos y las percepciones generadas desde las autoridades locales. La investigación se basó en la propuesta del modelo analítico del pentágono de inclusión¹, el cual permite examinar las distintas dimensiones clave en las que se desenvuelve la persona migrante e identificar, a su vez, las principales barreras que dificultan su inclusión efectiva.

¹ El 'pentágono de inclusión' es una adaptación operativa del 'heptágono migratorio' (Arellano, 2023). Mientras el modelo original de siete dimensiones evalúa la política nacional integral, esta reducción a cinco dimensiones responde al principio de subsidiariedad y competencia municipal exclusiva o compartida establecida en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972), y focaliza el análisis en aquellas barreras donde el gobierno local posee capacidad directa de intervención normativa y fiscalizadora.

En el 62 % de los distritos, las narrativas institucionales se vinculan con problemáticas de seguridad ciudadana. La figura del regidor emerge como un actor estratégico cuyo rol normativo y fiscalizador es clave para superar estas brechas, ya que promueve la coherencia normativa local y el enfoque de derechos. Destacan igualmente las sinergias establecidas entre municipalidades y agencias del Sistema de Naciones Unidas o instituciones multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial, que demuestran el potencial de una gestión territorial inclusiva y multisectorial, sobre todo en términos de asistencia técnica para adaptación de buenas prácticas.

En perspectiva global, los resultados confirman que las municipalidades peruanas constituyen actores estratégicos para la integración social, al representar el primer punto de contacto entre la población migrante y el aparato estatal. El fortalecimiento de sus capacidades técnicas, normativas y de coordinación interinstitucional emerge como condición necesaria para consolidar políticas locales coherentes y sostenibles. Consecuentemente, el estudio formula un conjunto de recomendaciones orientadas a potenciar el rol de los gobiernos locales en la inclusión efectiva de la población migrante y en la promoción de la convivencia intercultural en sus territorios.

2. Introducción

El presente informe, resultado de una investigación exhaustiva sobre el rol de los gobiernos locales en la inclusión social de la población migrante venezolana en Perú, se configura como una herramienta esencial para la toma de decisiones en el ámbito de la gestión territorial y la gobernanza multinivel.

Si bien el Resumen Ejecutivo ha presentado los principales hallazgos y el panorama institucional fragmentado de los ocho distritos analizados, es fundamental reconocer el potencial innovador de la gestión local en articulación con el Estado central. A pesar de las brechas, el estudio destaca iniciativas de articulación y buenas prácticas que demuestran la viabilidad de la inclusión, muchas impulsadas desde la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM): la coordinación con el Seguro Integral de Salud (SIS) y Migraciones para facilitar el acceso a servicios en Moquegua; la emisión del Certificado Único Laboral (CUL) para la inserción formal de extranjeros; y el uso de plataformas para la cohesión social y la lucha contra la trata de personas en zonas de frontera. Estas sinergias evidencian que los gobiernos locales son actores estratégicos capaces de adaptar soluciones innovadoras en coordinación con la sociedad civil y la cooperación internacional.

El estudio se asienta en tres pilares conceptuales clave:

1. El mandato de protección y desarrollo: se parte de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) del MIDIS como marco rector, cuyas ocho barreras de exclusión son adaptadas para la medición local. Esto se complementa con

el estándar de seguridad multidimensional, que exige que las políticas locales prioricen la protección del individuo frente a las amenazas socioeconómicas y la discriminación; tal como se observa en las acciones contra la trata de personas y el trabajo infantil, y no sólo el control del orden público.

2. La herramienta de medición (el pentágono de inclusión): desarrollado específicamente para este contexto a partir del heptágono migratorio, el pentágono de inclusión operacionaliza las barreras nacionales en cinco dimensiones aplicables a la gestión municipal, lo que permite una evaluación comparada y replicable del enfoque migratorio en instrumentos, ordenanzas y servicios.

3. La lente de la universalidad (población de origen extralocal residente): el análisis se fundamenta en la noción de ciudadanía de residencia, la cual obliga a los gobiernos locales a planificar y proveer servicios universales a todos los habitantes del territorio, independientemente de su origen geográfico o nacionalidad.

3. Marcos normativo aplicable

A continuación se contextualiza las obligaciones nacionales e internacionales del Perú en materia migratoria con los referentes internacionales que sitúan nuestra experiencia local en el debate global sobre gobernanza migratoria. La comprensión integral de estos instrumentos legales facilitará el análisis crítico de los hallazgos y las recomendaciones que se presentan en el estudio, además de proporcionar insumos para el diseño de políticas municipales basadas en evidencia y estándares internacionales.

3.1 Política Nacional Migratoria 2017-2025 del Perú

La Política Nacional Migratoria 2017-2025, aprobada mediante el Decreto Supremo N.º 007-2017-IN, constituye el marco rector para la gestión migratoria en el Perú. Esta política establece un mandato para la gobernanza multinivel² en migración, al requerir que los principios de derechos humanos, interés superior del niño, enfoque de género, interculturalidad y no discriminación se apliquen de manera coordinada en todos los niveles de gobierno, y aseguren que las municipalidades incorporen el enfoque migratorio en sus acciones. Dicho mandato se fundamenta en los siguientes principios:

² La gobernanza multinivel no implica una simple jerarquía, sino una “interdependencia negociada” entre el gobierno nacional, regional y local. Scholten y Penninx (2016) advierten sobre el riesgo del “desacople local” (local decoupling), ya que las municipalidades desarrollan políticas pragmáticas de inclusión que contradicen o superan las políticas nacionales restrictivas para garantizar la cohesión social en sus territorios.

El enfoque de derechos humanos reconoce a las personas migrantes como titulares de derechos fundamentales, independientemente de su situación migratoria, y garantiza el acceso a servicios básicos y protección jurídica. Complementariamente, el interés superior del niño y del adolescente establece una protección especial prioritaria para la población migrante menor de edad, y asegura su desarrollo integral y protección contra cualquier forma de explotación.

El enfoque de género aborda las vulnerabilidades específicas que enfrentan las mujeres y la población LGBTIQ+ migrante, ya que promueve políticas que previenen y sancionan la violencia basada en el género, mientras que la interculturalidad fomenta el respeto y la valoración de la diversidad cultural en todos los procesos de integración. La no discriminación garantiza igualdad de trato y oportunidades, y prohíbe exclusiones basadas en nacionalidad, origen étnico o situación migratoria (no criminalización de la migración irregular).

La corresponsabilidad articula acciones coordinadas entre el Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional, optimiza recursos y fortalece las capacidades institucionales. Finalmente, el desarrollo nacional reconoce el potencial contributivo de la migración para el crecimiento económico, la innovación y la diversificación cultural del país.

Cabe resaltar que la Mesa de Trabajo Intersectorial de Gestión Migratoria (MTIGM) articula el nivel nacional (Cancillería, Migraciones) con el nivel regional (ODE y gobiernos regionales) e indirectamente con el municipal.

- Evidencia: Las réplicas regionales de la MTIGM son plataformas multisectoriales activas en Piura, Moquegua, Cusco, Madre de Dios y Puno.
- Articulación: Estas mesas facilitan la coordinación para operativos, el fortalecimiento de capacidades institucionales y el acceso a derechos básicos.

A la fecha de finalización de este estudio, el Estado peruano se encuentra en actualización de la Política Nacional Migratoria con miras al período 2025-2040.

3.2 Instrumentos internacionales de protección

El marco internacional de protección se estructura en múltiples instrumentos que establecen obligaciones específicas para el Estado peruano. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), en sus Artículos 12, 13 y 14, consagra la libertad de movimiento y el derecho a buscar asilo en otros países, lo que constituye la base del sistema universal de protección.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y su Protocolo de 1967, en sus Artículos 26 y 31(2), garantizan libertad de movimiento y prohíben sanciones por entrada irregular de personas que huyen de persecución. Complementariamente, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), en sus Artículos 5(d) (i), 5(d)(ii) y 5(d)(v), asegura igual tratamiento ante tribunales, seguridad personal y ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), en sus Artículos 12 y 17, protege la libertad de circulación y establece garantías contra injerencias arbitrarias en la vida privada y familiar. Los Convenios de Ginebra (1949) y sus Protocolos Adicionales (1977) establecen protecciones específicas contra deportaciones masivas y desplazamientos forzados en contextos de conflicto armado.

La Convención sobre los Derechos del Niño (1989), en su Artículo 10, garantiza la reunificación familiar para niños refugiados y migrantes, mientras la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios (1990), en sus Artículos 8 y 39, establece protecciones laborales específicas y derecho a libertad de movimiento.

3.3 Instrumentos internacionales de protección: Estatus de ratificación por el Perú

El marco internacional de protección se estructura en múltiples instrumentos que establecen obligaciones específicas para el Estado peruano, los cuales han sido ratificados en las siguientes fechas:

I. Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) - El Perú fue uno de los 48 Estados miembros que adoptó la Declaración en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Si bien es una resolución de la Asamblea General sin carácter vinculante per se, constituye la base del sistema universal de protección y ha sido incorporada como referencia fundamental en la jurisprudencia constitucional peruana.

II. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) - El Perú ratificó este instrumento mediante la Resolución Legislativa N.º 14066 del 12 de diciembre de 1961, con entrada en vigor el 12 de marzo de 1962. El país hizo la declaración respecto del Artículo 38 sobre solución de controversias.

III. Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados - Ratificado mediante Decreto Ley N.º 17028 del 9 de noviembre de 1967, con entrada en vigor el 9 de febrero de 1968, que elimina las limitaciones temporales y geográficas de la Convención de 1951.

IV. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) - El Perú ratificó este instrumento mediante Decreto Ley N.º 18975 del 6 de septiembre de 1971, con entrada en vigor el 6 de octubre de 1971. El país presentó sus informes inicial y periódicos ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

V. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) - Ratificado mediante Decreto Ley N.º 22128 del 16 de marzo de 1978, con entrada en vigor el 16 de junio de 1978. El Perú reconoció la competencia del Comité de Derechos Humanos para recibir comunicaciones interestatales e individuales.

VI. Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - Ratificado mediante Decreto Ley N.º 22129 del 16 de marzo de 1978, que reconoce la competencia del Comité de Derechos Humanos para examinar comunicaciones individuales.

VII. Convenios de Ginebra de 1949 - El Perú ratificó los cuatro Convenios de Ginebra mediante Decreto Ley N.º 11883 del 15 de febrero de 1953, con entrada en vigor el 15 de agosto de 1953. Estos instrumentos constituyen el núcleo del derecho internacional humanitario aplicable en conflictos armados.

VIII. El Perú ratificó los **Protocolos Adicionales I y II de 1977** mediante el Decreto Ley N.º 23269, vigente desde 1981, formulando declaraciones interpretativas sobre los conflictos armados. Asimismo, el marco de protección se fortaleció con la incorporación de la **Declaración de Cartagena**³ en la normativa nacional, específicamente mediante la promulgación de la Ley del Refugiado.

IX. Convención sobre los Derechos del Niño (1989) - Ratificada mediante la Resolución Legislativa N.º 25278 del 3 de agosto de 1990, con entrada en vigor el 3 de septiembre de 1990. El Perú ha presentado informes periódicos ante el Comité de los Derechos del Niño.

3 Si bien el Perú aplica criterios restrictivos, la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena (1984) —incorporada en la Ley de Refugiados N° 27891— cubre a quienes huyen de situaciones de ‘violación masiva de derechos humanos’. Para el gobierno local, esto implica que una parte significativa de sus residentes venezolanos, aunque tengan CPP o estén irregulares, son sujetos de protección internacional prima facie, lo que eleva el estándar de debida diligencia en la prestación de servicios básicos.

X. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados - Ratificado mediante la Resolución Legislativa N.º 27527 del 12 de junio del 2001.

XI. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la prostitución infantil, la venta y la utilización de menores en la pornografía - Ratificado mediante Resolución Legislativa N.º 27528 del 12 de junio de 2001.

XII. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) - El Perú ratificó este instrumento mediante Resolución Legislativa N.º 27790 del 6 de septiembre del 2002, con entrada en vigor el 6 de octubre del 2002. Esta ratificación refleja el compromiso del país con la protección específica de los derechos laborales y humanos de la población migrante.

El estatus de ratificación de estos instrumentos implica que el Perú tiene la obligación internacional de lo siguiente:

- Armonizar su legislación interna con los estándares internacionales.
- Presentar informes periódicos sobre su implementación ante los comités correspondientes.
- Permitir el escrutinio internacional sobre el cumplimiento de sus obligaciones.
- Reconocer la competencia de los órganos de supervisión internacional.

Estas ratificaciones han permitido el desarrollo de un marco normativo nacional que incluye la Ley de Refugiados N.º 27891, el Reglamento de la Ley de Refugiados (Decreto Supremo N.º 119-2004-RE), y diversas disposiciones en el Código de los Niños

y Adolescentes y la Ley General de Migración que incorporan estos estándares internacionales al ordenamiento jurídico peruano.

3.4 Instrumentos regionales interamericanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), en sus Artículos 11 y 22, protege la honra y la dignidad, garantiza los derechos de circulación y residencia, y establece estándares regionales complementarios. El Protocolo de San Salvador (1988) amplía estas protecciones a los derechos económicos, sociales y culturales, particularmente relevantes para procesos de integración migratoria.

3.5 Aplicación en el contexto peruano

Estos instrumentos internacionales han sido incorporados al ordenamiento jurídico peruano mediante la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, que establece la primacía de los tratados de derechos humanos sobre las leyes nacionales. La Ley de Refugiados N° 27891 y su reglamento desarrollan específicamente las obligaciones internacionales en materia de protección internacional, mientras el Código de los Niños y Adolescentes incorpora estándares de protección especial para la población migrante perteneciente al grupo de “niños, niñas y adolescentes”.

La Defensoría del Pueblo del Perú ha documentado, en sus informes especializados (2022, 2023, 2024), cómo estos marcos normativos obligan al Estado peruano a implementar políticas migratorias que equilibren el control fronterizo con la protección de derechos humanos, particularmente en contextos de flujos migratorios masivos como el venezolano.

Para profundizar en los conceptos presentados y acceder a las fuentes completas citadas en esta guía, se recomienda consultar la Lista de Referencias incluida en el apartado correspondiente de este estudio. La comprensión integral de estos marcos conceptuales y normativos permitirá una lectura más profunda y contextualizada de los hallazgos de investigación, que facilite la transferencia de conocimientos y la aplicación de lecciones aprendidas en el diseño y la implementación de las políticas municipales de inclusión migratoria.

El equipo investigador recomienda especialmente la revisión de las fuentes primarias y la literatura especializada referenciada para aquellos lectores interesados en desarrollar investigaciones posteriores o implementar programas específicos de inclusión migratoria a nivel local.

4. Objetivos del estudio, alcance y limitaciones

El presente estudio aborda el rol de las municipalidades en la inclusión social de la población extranjera residente, con énfasis específico en la de origen venezolano en el Perú. De manera específica, la investigación tiene por objetivo determinar el nivel de inclusión y el desarrollo del enfoque migratorio en los pilares de gestión de los gobiernos locales priorizados, correspondientes al período municipal vigente (2023-2026).

Este análisis se orienta a diagnosticar la respuesta institucional y las brechas de política pública local frente a la integración de la población migrante, considerando las diversas clasificaciones⁴, con especial atención al rol normativo y fiscalizador de los regidores municipales. Como señalan Caponio y Jones-Correa (2018), el nivel local de gobierno constituye el “escenario primordial” donde se materializa la inclusión o la exclusión de las poblaciones migrantes, que es fundamental comprender las dinámicas institucionales que facilitan u obstaculizan este proceso.

4 En este extremo se trata de considerar los llamados flujos mixtos de movilidad humana, conceptualizados por la OIM (2018) como movimientos complejos en los que personas con diversos perfiles y necesidades viajan juntas utilizando las mismas rutas. El desafío crítico para la gestión local reside en lo que Gammeltoft-Hansen y Tan (2017) identifican como la dificultad jurídica y operativa de diferenciar dentro de estos grupos heterogéneos. Si bien la respuesta inmediata de servicios puede ser similar, es imperativo distinguir entre el migrante económico, cuya movilidad responde a una decisión voluntaria de costo-beneficio, y el refugiado o desplazado forzado, cuya salida es involuntaria, debido a persecución o vulneración grave de derechos humanos. Fallar en esta identificación implica el riesgo de vulnerar el principio de non-refoulement y los mecanismos de protección internacional, que sumen a estas poblaciones en una ‘legalidad liminal’ de indefensión.

Desde una perspectiva comparada, el estudio busca situar la experiencia peruana en el contexto regional de respuestas municipales a flujos migratorios e identificar las lecciones transferibles de países como Colombia, Chile y Ecuador que han enfrentado desafíos similares en la gestión local de la migración venezolana. La investigación se enmarca en el debate académico sobre gobernanza multinivel de las migraciones desarrollado por Scholten y Penninx (2016), ya que analiza cómo las municipalidades peruanas articulan (o no) sus acciones con los marcos de protección nacionales e internacionales.

Este estudio ha sido elaborado por el equipo de investigación liderado por la Mg. Nancy Arellano Suárez y el Mg. Paulo Méndez Alvarado, con el apoyo estratégico de diversos sectores del Estado y la sociedad civil peruanos, así como la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer.

4.1 Alcance

El análisis abarca ocho municipalidades representativas seleccionadas mediante criterios demográficos, geográficos y estratégicos, que reflejan distintas realidades del fenómeno migratorio en el país. La muestra incluye cinco distritos de Lima Metropolitana: Ate, San Martín de Porres, San Juan de Miraflores y Cercado de Lima, una municipalidad del Callao (Carmen de la Legua Reynoso) y tres municipalidades en provincias: Veintiséis de Octubre (Piura), Tumbes y Cerro Colorado (Arequipa).

La selección de casos responde a una estrategia de comparación controlada que considera lo siguiente:

- (1) relevancia territorial estratégica, que incorpora capitales provinciales, zonas fronterizas y distritos insertos en conurbaciones metropolitanas
- (2) diversidad funcional del territorio, que considera espacios urbanos consolidados, nodos portuarios, corredores de tránsito y ciudades intermedias.

(3) presencia de hogares empadronados en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), lo que orienta la articulación de programas sociales.

(4) competencias municipales diferenciadas, que incluyen a las municipalidades distritales, provinciales y metropolitanas.

La selección considera la distribución territorial del Índice de Desarrollo Humano (IDH) como variable clave para contextualizar las capacidades institucionales municipales⁵. Según datos del PNUD (2025), los distritos seleccionados presentan una amplia variación en desarrollo humano:

- Cercado de Lima (IDH: 0.76) y Carmen de la Legua Reynoso (IDH: 0.74) representan distritos con alto desarrollo humano.
- Ate (IDH: 0.73), San Martín de Porres (IDH: 0.75) y Cerro Colorado (IDH: 0.74) muestran desarrollo humano medio-alto.
- San Juan de Miraflores (IDH: 0.73) y 26 de Octubre (IDH: 0.62) presentan desarrollo humano medio.
- Tumbes (IDH: 0.64) se sitúa en desarrollo humano medio-bajo.

Esta distribución permite analizar cómo el nivel de desarrollo humano territorial condiciona las capacidades de respuesta municipal frente a los flujos migratorios. Es una hipótesis secundaria que las regiones con menor Índice de Desarrollo

⁵ El Índice de Desarrollo Humano (IDH), fundamentado en el enfoque de las capacidades de Amartya Sen, se utiliza aquí no sólo como indicador de bienestar, sino como proxy de la presencia efectiva del Estado en el territorio. Como señalan el PNUD (2019) y la CEPAL (2022), los promedios nacionales suelen ocultar profundas disparidades territoriales. En el ámbito municipal, un IDH bajo suele correlacionarse con una debilidad institucional estructural (baja recaudación fiscal, precariedad administrativa), configurando lo que O'Donnell denominó 'zonas marrones' donde la eficacia de la ley y los servicios públicos es intermitente o nula.

Humano (IDH) presentan capacidades institucionales y de articulación más limitadas, lo que agrava las barreras de inclusión de la población migrante en sus territorios.

La investigación adopta un diseño metodológico mixto, aplicado y participativo, que combina el análisis documental y normativo con la recolección de información primaria a través de talleres de validación. El período de análisis comprende desde el 1 de enero del 2023 hasta el 15 de octubre del 2025, y cubre los primeros tres años de la gestión municipal 2023-2026.

4.2 Delimitaciones metodológicas

El estudio se circunscribe al análisis de cuatro pilares fundamentales de la gestión municipal:

- (1) Instrumentos de gestión municipal.
- (2) Ordenanzas municipales.
- (3) Articulación con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).
- (4) Comunicación institucional y representación de la migración en canales oficiales.

Esta delimitación permite una evaluación comprehensiva mientras mantiene la viabilidad de la investigación.

Se excluyen del análisis aspectos específicos de implementación presupuestaria detallada y evaluación de impacto de los programas municipales, debido a las limitaciones de información desagregada disponible y la complejidad metodológica que implicaría su medición precisa. No obstante, el estudio proporciona un diagnóstico robusto de las capacidades institucionales y los marcos normativos que condicionan dicha implementación.

La investigación se enfoca predominantemente en la población migrante venezolana como caso de estudio, dada su significativa presencia numérica y su condición de grupo de especial protección según la Defensoría del Pueblo (2023). Sin embargo, los hallazgos y las recomendaciones poseen valor transferible para la gestión municipal de otros flujos migratorios en el Perú.

El marco analítico del pentágono de inclusión desarrollado específicamente para este estudio permite superar las limitaciones de los instrumentos de medición internacionales, ya que ofrece una herramienta contextualizada para evaluar la inclusión migratoria a nivel municipal peruano, con potencial de replicabilidad en otros contextos latinoamericanos.

5. Marco teórico y conceptual

El presente estudio se estructura sobre un andamiaje conceptual integrado que combina perspectivas de la gestión pública local, el derecho internacional de los derechos humanos y la sociología de las migraciones. Como señalan Caponio y Jones-Correa (2018), la comprensión de la gestión migratoria municipal requiere superar visiones fragmentadas para adoptar un enfoque multidimensional que considere las especificidades del gobierno local como instancia de proximidad con la ciudadanía.

El marco analítico se organiza en tres niveles interconectados: en primer lugar, se presentan los conceptos operativos de gestión municipal que permiten comprender la arquitectura institucional local peruana; en segundo término, se desarrollan el enfoque migratorio y sus dimensiones clave aplicadas al ámbito municipal; finalmente, se introduce el pentágono de inclusión como herramienta analítica específica desarrollada para este estudio.

Esta estructura responde a la necesidad identificada por Scholten (2016) de construir marcos teórico-metodológicos contextualizados que, sin perder el diálogo con la literatura internacional, permitan capturar las particularidades de los sistemas de gobierno local en América Latina. El heptágono migratorio de Arellano (2023) complementa este análisis, ya que proporciona una perspectiva nacional que contextualiza las acciones municipales dentro de políticas migratorias más amplias.

El marco analítico del pentágono de inclusión se erige sobre un proceso de adaptación conceptual rigurosa y garantiza la coherencia vertical entre el mandato de política pública nacional y la capacidad de gestión local. La coherencia se establece en tres niveles:

1. Nivel rector nacional (*el qué*): el punto de partida es la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030. Esta política, de carácter multisectorial, define las ocho barreras estructurales que limitan el ejercicio de derechos y el bienestar de la población en situación de vulnerabilidad en el Perú. La PNDIS constituye el marco superior que define las dimensiones que el Estado debe superar.

2. Nivel contextual (*la lente migratoria*): el heptágono migratorio es la lente analítica que contextualiza estas ocho barreras a la realidad específica de la movilidad humana en el país con siete dimensiones básicas y tres enfoques: vulnerabilidad, seguridad multidimensional e integración. Este modelo identifica cómo la condición de migración o refugio exacerba las barreras preexistentes (identidad, protección social, inclusión económica, etc.), lo que valida la necesidad de un enfoque diferenciado en la gestión pública.

3. Nivel operativo local (*el cómo y el dónde*): el pentágono de inclusión es la adaptación operativa del marco PNDIS/heptágono al ámbito de la competencia municipal. Al agrupar las ocho barreras de la PNDIS en cinco dimensiones (identidad, protección, educación, espacio productivo y convivencia⁶), el pentágono delimita un espacio de acción que puede ser directamente influenciado por las facultades locales de coordinación, fiscalización, normatividad y provisión de servicios.

6 Se emplea el término con plena conciencia de la interdependencia de ambos actores: comunidad migrante y de acogida. La integración, entonces, no debe entenderse como la asimilación unilateral del migrante a la cultura local. Siguiendo los Principios Básicos Comunes de la UE (2005) y la teoría de Berry (1997), se trata de un proceso bidireccional de adaptación mutua. El gobierno local actúa como el mediador principal de este proceso, creando los 'espacios de encuentro' necesarios para reducir prejuicios y fomentar el capital social puente.

Esta cadena metodológica asegura que la herramienta de medición (el pentágono) no sólo es una adaptación técnica, sino una respuesta coherente y situada que respeta el principio de subsidiariedad y enfoca la capacidad municipal cuyo impacto puede ser más efectivo y sostenible.

5.1 Conceptos clave de la gestión municipal

5.1.1 Estructura jerárquica

El sistema de gobierno local en el Perú se organiza bajo los principios establecidos en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972), que define las competencias y las responsabilidades de los distintos actores municipales. Como fundamenta Dagnino (2003), esta estructura constituye la base institucional sobre la cual se construyen las políticas de inclusión migratoria a nivel local.

Alcalde / alcaldesa: la máxima autoridad ejecutiva y representante legal del gobierno local, elegido(a) por sufragio directo para un mandato de cuatro años. Según el Artículo 20 de la Ley Orgánica de Municipalidades, sus competencias abarcan la dirección, la ejecución y la representación del gobierno municipal, e incluyen la convocatoria y la presidencia de las sesiones del concejo municipal, la ejecución de acuerdos, la propuesta de políticas y proyectos, y la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Como señalan Goldfrank y Schrank (2009), la figura del alcalde en América Latina ha adquirido creciente relevancia en la implementación de políticas sociales y se ha constituido en un actor clave para la inclusión de poblaciones vulnerables.

Competencias del alcalde: las competencias del alcalde, de acuerdo con el Artículo 20 de la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972 (CRP, 2003), son diversas y abarcan la dirección, la ejecución y la representación del gobierno municipal. Entre las

más destacadas, se encuentran las siguientes:

- **Representación legal:** El alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa.
- **Convocatoria y presidencia:** Convoca y preside las sesiones del concejo municipal, aunque únicamente tiene voto dirimente en caso de empate.
- **Ejecución de acuerdos:** Se encarga de ejecutar los acuerdos del concejo municipal.
- **Proponer políticas y proyectos:** Propone al concejo municipal los proyectos de ordenanzas, los acuerdos y la aprobación de planes.
- **Administración:** Dirige la gestión administrativa, económica y financiera de la municipalidad.
- **Reglamento y personal:** Propone la estructura de la administración municipal y nombra, contrata y sanciona al personal.
- **Informes y rendición de cuentas:** Debe informar al concejo sobre la gestión y el estado del municipio, y tiene la obligación de rendir cuentas anualmente en una audiencia pública.
- **Liderazgo:** Lidera el proceso de planificación local y la implementación de planes y programas en la jurisdicción.

El alcalde está sujeto a mecanismos de control político, como la vacancia y la suspensión del cargo, y puede enfrentar un proceso de revocatoria popular por incumplimiento de sus funciones o actos de corrupción.

Concejo municipal: órgano de gobierno local que ejerce las funciones normativas y fiscalizadoras, conformado por el alcalde y los regidores electos. El Artículo 9 de la Ley N.º 27972

establece sus competencias principales en la aprobación de ordenanzas, reglamentos y acuerdos municipales, la fiscalización de la gestión del alcalde, y la aprobación de instrumentos de planificación como el Plan de Desarrollo Local Concertado y el Presupuesto Institucional. Fung y Wright (2003) destacan el potencial de los concejos municipales como espacios de innovación democrática cuando logran articular efectivamente la representación ciudadana con la capacidad técnica.

Competencias del concejo municipal: De acuerdo con el Artículo 9 de la Ley N.º 27972 (2003), las competencias del concejo municipal se centran en la aprobación de normas y en la fiscalización de la gestión. Las principales son las siguientes:

- **Función normativa:** Aprobación de ordenanzas, reglamentos y acuerdos municipales.
- **Función fiscalizadora:** Fiscalización de la gestión del alcalde, de la administración municipal y de las dependencias de la municipalidad.
- **Aprobación de planes:** Aprobación del Plan de Desarrollo Local Concertado, el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan Operativo Institucional (POI) y el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), entre otros.
- **Autorización de contratos:** Aprobación de la concertación de endeudamientos y la celebración de convenios de cooperación nacional e internacional.
- **Vacancia y suspensión:** Ejercer el control político del alcalde y los regidores mediante los procesos de vacancia y suspensión.

Los miembros del concejo están sujetos a los mismos mecanismos de control político que el alcalde, como la vacancia, la suspensión y la revocatoria.

Regidor / regidora: autoridad electa que integra el Concejo Municipal, con funciones específicas detalladas en el Artículo 10 de la Ley Orgánica de Municipalidades. Sus competencias incluyen la participación con voz y voto en las sesiones del concejo, la fiscalización de los actos de la administración municipal, la integración y la presidencia de comisiones ordinarias y especiales, y la presentación de propuestas de ordenanzas y reglamentos. Avritzer (2002) resalta el rol de los regidores como puentes entre la ciudadanía y la institucionalidad municipal, particularmente relevante para poblaciones migrantes que pueden enfrentar barreras de acceso a la representación formal.

Competencias del regidor: las funciones específicas de los regidores están detalladas en el Artículo 10 de Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972 (2003). Sus competencias se pueden resumir en las siguientes:

- Participar con voz y voto en las sesiones del Concejo Municipal.
- Fiscalizar los actos de la administración municipal.
- Comisiones: Integrar y presidir comisiones ordinarias y especiales que se establezcan en el concejo.
- Presentar propuestas de ordenanzas, reglamentos y acuerdos.
- Pedir informes sobre el cumplimiento de los acuerdos del concejo.

El cargo de regidor⁷ es a tiempo parcial y tienen derecho a dietas que se fijan por acuerdo del concejo municipal.

⁷ El rol del regidor es crítico para la inclusión, debido a su doble función: normativa y fiscalizadora. A diferencia del alcalde, que ejecuta, el regidor tiene la potestad de proponer ordenanzas que institucionalicen derechos (función legislativa local) y de vigilar que los servicios municipales no ejerzan discriminación de facto (control político), actuando como contrapeso democrático esencial para los grupos no mayoritarios y no representados (Avritzer, 2002).

En conjunto, las competencias del alcalde, del concejo municipal y de los regidores, articuladas bajo la rectoría técnica del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), conforman el marco institucional del gobierno local en el Perú, con un sistema de pesos y contrapesos diseñado para asegurar una gestión democrática y transparente.

Es importante destacar entonces el rol del CEPLAN como el órgano técnico especializado que rige el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Su función principal es asegurar la articulación coherente de las políticas públicas a nivel nacional, regional y local, y establecer los lineamientos y las guías para la planificación estratégica (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], s. f.).

5.1.2 Competencias del CEPLAN

De acuerdo con el Decreto Legislativo N.º 1088 (2008, p. 4), el CEPLAN, ejerce un rol clave de rectoría técnica en la planificación del Estado peruano. Sus competencias más relevantes, en el contexto de la gestión municipal, incluyen las siguientes:

1. Rectoría: conduce y orienta el proceso de planeamiento estratégico de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local).
2. Lineamientos y guías: establece las directivas para que las entidades elaboren sus instrumentos de gestión, como el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC).
3. Monitoreo y evaluación: evalúa el diseño, la correspondencia y la articulación de los planes de menor rango con políticas de mayor jerarquía, como el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) al 2050.
4. Articulación: promueve la integración entre las políticas públicas nacionales y la planificación a nivel regional y local

para asegurar un desarrollo coherente y sostenible en todo el país.

5.1.3 Instrumentos de gestión

Los instrumentos de gestión municipal constituyen las herramientas técnicas y normativas mediante las cuales los gobiernos locales planifican, implementan y evalúan sus políticas y normas emitidas (ordenanzas municipales). Su análisis resulta fundamental para comprender el grado de institucionalización del enfoque migratorio en la gestión local, tal como lo plantea Zapata-Barrero (2015) en su análisis de la gobernanza migratoria local en Europa.

- **Ordenanzas municipales**

Las ordenanzas municipales son esenciales para el ejercicio de la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos locales. Su importancia radica en que permiten regular situaciones específicas del territorio que no están contempladas en las normas nacionales, y ofrecen respuestas adaptadas a la realidad y a las necesidades de la comunidad. Además, son instrumentos clave para implementar políticas públicas locales, asegurar la participación ciudadana y fortalecer la gobernanza territorial.

En la práctica, las ordenanzas reflejan la capacidad normativa del municipio para actuar frente a desafíos concretos. Por ejemplo, en un distrito costero con problemas de acumulación de residuos en las playas, la municipalidad puede emitir una ordenanza que prohíba el uso de bolsas plásticas de un solo uso, establezca sanciones económicas para los comercios que incumplan la norma y disponga campañas de sensibilización ambiental. Este tipo de disposición no sólo protege el ecosistema local, sino que también materializa la autonomía municipal al ofrecer soluciones inmediatas a problemas del territorio.

Conceptualmente, las ordenanzas municipales son normas de carácter general que tienen rango de ley dentro de la jurisdicción

local y constituyen la máxima expresión del poder normativo de los gobiernos municipales. De acuerdo con los Artículos 39 y 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972), las ordenanzas regulan asuntos de competencia y alcance local, y su aprobación corresponde al concejo municipal, mediante voto mayoritario de sus regidores (Congreso de la República, 2003). A través de este mecanismo, la municipalidad puede establecer disposiciones de cumplimiento obligatorio para los ciudadanos y las entidades dentro de su territorio, siempre que no contravengan la legislación nacional

- **Instrumentos de gestión**

- Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana (PADSC)

El Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana (PADSC) es un instrumento de gestión que orienta las acciones que debe implementar cada distrito para mejorar la seguridad ciudadana en su jurisdicción. Su objetivo es establecer metas, actividades y responsables que permitan prevenir y reducir los factores que generan inseguridad, en coordinación con las diferentes instituciones que integran el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC). Este plan se formula tomando en cuenta los lineamientos y los objetivos de la Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030 (PNMSC 2030), así como las necesidades y las prioridades locales. La elaboración del PADSC sigue una metodología definida por el Ministerio del Interior, la cual está descrita en la Directiva N.º 006-2023-INDGSC, que establece los pasos, los plazos y los anexos que deben considerarse para su formulación, validación y aprobación oficial (Ministerio del Interior del Perú [MININTER], 2023, p. 37).

La relevancia del Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana (PADSC) radica en su capacidad para traducir una problemática compleja como la inseguridad en un proceso de gestión pública planificada, articulada y evaluable. Al exigir que los comités distritales elaboren un diagnóstico sustentado en evidencia, el PADSC garantiza que las decisiones y los recursos se orienten hacia las prioridades reales de la población, y eviten

respuestas improvisadas o fragmentadas. En ese sentido, representa la formalización de la acción del Estado frente a la demanda ciudadana de seguridad y convivencia pacífica. Skogan (2006) destaca la importancia de estos instrumentos para construir enfoques de seguridad inclusivos que superen perspectivas meramente punitivas⁸.

El enfoque de gestión por resultados que promueve la Directiva N.° 006-2023-IN-VSP-DGSC es esencial, pues permite medir la eficacia de las intervenciones, identificar los avances o las brechas y realizar los ajustes necesarios para mejorar continuamente las políticas implementadas. De esta forma, el PADSC no es sólo un documento administrativo, sino una herramienta estratégica y dinámica que orienta la acción local y fortalece la articulación entre el gobierno, las instituciones públicas y la sociedad civil.

En distritos con presencia significativa de población de origen extralocal residente, el PADSC debe alinearse con el enfoque de seguridad ciudadana con enfoque migratorio desarrollado en este estudio: es decir, evitar atribuir de forma genérica la inseguridad a la condición migratoria y, en cambio, identificar factores objetivos de riesgo, segmentados por comportamientos y no por nacionalidad, coherentes con el estándar de seguridad multidimensional.

Por ejemplo, ante un aumento de robos de autopartes en un distrito, el PADSC permitiría al Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC) identificar mediante el diagnóstico situacional que los hechos ocurren, en la mayoría de los casos, los fines de semana en zonas con escasa iluminación. Sobre esta base, el comité podría establecer como meta reducir la incidencia delictiva en un 30 % en el siguiente año

⁸ Es fundamental distinguir entre 'seguridad ciudadana' y 'securitización de la migración'. Esta última refiere a una construcción discursiva que trata a la migración como una amenaza existencial y justifica medidas excepcionales de control. La seguridad multidimensional (OEA), por el contrario, aborda las causas raíz de la inseguridad (exclusión, falta de empleo, violencia) y garantiza la protección del individuo, sea nacional o extranjero (Skogan, 2006).

y priorizar acciones específicas como reforzar el patrullaje preventivo, mejorar la iluminación pública, instalar cámaras de vigilancia y promover campañas de denuncia vecinal.

- Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC)

El Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) es un instrumento de gestión estratégica a mediano plazo que orienta el desarrollo integral y sostenible de los territorios a nivel provincial y distrital. Se construye de manera participativa y concertada desde el territorio, ya que articula la acción del sector público, privado y la sociedad civil con el fin de alcanzar el futuro deseado para la población local (CEPLAN, 2024a). Este plan integra la dinámica entre zonas urbanas y rurales, así como la coordinación entre territorios colindantes, y busca generar sinergias para la formulación de políticas y proyectos coherentes con los objetivos nacionales de desarrollo.

El CEPLAN, como organismo rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), brinda asistencia técnica y emite opinión sobre los proyectos del PDLC, mientras que los gobiernos regionales validan y acompañan el proceso. La municipalidad provincial o distrital es la entidad responsable de liderar la elaboración del plan, y su aprobación formal se realiza mediante una ordenanza municipal emitida por el concejo municipal, conforme a las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972).

La importancia del Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) radica en su función como instrumento rector del desarrollo territorial, que orienta las decisiones estratégicas de los gobiernos locales hacia una visión de futuro compartida. A diferencia de los planes elaborados unilateralmente por la autoridad, el PDLC se construye de manera participativa y concertada, a partir del diálogo entre el Estado y la ciudadanía. Este enfoque garantiza que las necesidades, las aspiraciones y las prioridades de la población sean el eje de las políticas públicas y de las inversiones que se impulsen desde el territorio (CEPLAN, 2024a).

Al ser un plan a largo plazo, el PDLC trasciende los períodos de gestión municipal y asegura continuidad, coherencia y sostenibilidad en la ejecución de proyectos y políticas locales. De esta manera, se convierte en una herramienta que fortalece la gobernanza, fomenta la predictibilidad institucional y crea condiciones favorables para la inversión pública y privada (CEPLAN, 2024a).

Por ejemplo, un distrito con alto potencial turístico, pero con deficiencias en la gestión de residuos podría, a través del PDLC, definir una visión territorial a 20 años centrada en el turismo sostenible. En este proceso, los actores locales, como autoridades, empresarios, organizaciones sociales y ciudadanía, acuerdan objetivos estratégicos, como fortalecer la cadena de valor turística y mejorar el manejo de residuos sólidos, y establecen acciones concretas, como programas de reciclaje, campañas de sensibilización y mejora de la infraestructura ambiental. Este tipo de planificación colaborativa convierte al PDLC en una hoja de ruta consensuada que impulsa el desarrollo integral y sostenible del territorio (CEPLAN, 2024a).

Su importancia radica en que trasciende los períodos de gestión municipal y asegura continuidad y coherencia en la ejecución de proyectos y políticas locales, tal como lo documenta Ostrom (1990) en sus estudios sobre gobernanza policéntrica.

- Plan Estratégico Institucional (PEI)

El Plan Estratégico Institucional (PEI) es el instrumento que orienta la gestión estratégica de una entidad pública dentro del marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN). Define la dirección, prioridades y resultados que la institución busca alcanzar a mediano plazo, a partir de su rol dentro del Estado y en coherencia con las políticas nacionales, sectoriales y territoriales (CEPLAN, 2024b). En el caso de los gobiernos locales, tanto provinciales como distritales, el PEI se formula sobre la base de los lineamientos del Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) correspondiente, y asegura la articulación entre la visión territorial y los objetivos

institucionales de la municipalidad. Su formulación, aprobación y actualización son responsabilidad de la propia entidad, bajo la conducción de su alta dirección y con el acompañamiento técnico del CEPLAN, que garantiza la coherencia del planeamiento en todos los niveles del gobierno (CEPLAN, 2024b).

El Plan Estratégico Institucional (PEI) constituye la traducción operativa del Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC). Mientras el PDLC define la visión a largo plazo para el desarrollo del territorio, el PEI establece cómo una entidad pública específica, como una municipalidad provincial o distrital, contribuirá a concretar esa visión a mediano plazo (usualmente entre tres y cinco años). Su importancia radica en que permite alinear la gestión institucional con los objetivos de desarrollo territorial, y asegura que las acciones de cada entidad pública respondan a una misma dirección estratégica y contribuyan al bienestar colectivo (CEPLAN, 2024b). Como señala Bason (2010), el PEI representa la traducción operativa de la visión estratégica de una institución y constituye un indicador clave del compromiso institucional con objetivos específicos como la inclusión migratoria.

Sin un PEI, las instituciones podrían actuar de forma desarticulada o duplicar esfuerzos, lo que generaría una gestión ineficiente de los recursos públicos. El PEI, en cambio, promueve la coherencia, la eficiencia y la transparencia en el uso de los recursos, al vincular los objetivos estratégicos institucionales con las metas establecidas en los instrumentos territoriales y nacionales de planificación (CEPLAN, 2024b).

Por ejemplo, si el PDLC de un distrito establece como objetivo “fomentar el turismo sostenible”, el PEI de la Gerencia de Desarrollo Económico y Turismo podría definir como objetivo institucional “posicionar al distrito como destino turístico nacional”. Para lograrlo, plantearía acciones específicas, como diseñar una campaña de promoción digital o participar en ferias nacionales de turismo, con indicadores de seguimiento vinculados a la cantidad de reproducciones del material promocional y al número de alianzas generadas. De esta

manera, el PEI se convierte en un instrumento clave de gestión por resultados, que orienta el accionar institucional hacia el cumplimiento de la visión concertada del territorio (CEPLAN, 2024b).

- Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL)

El Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL) es un instrumento de planificación temática que orienta la gestión del desarrollo productivo, empresarial y laboral dentro del territorio municipal. Su finalidad es impulsar el crecimiento económico sostenible y competitivo, generar empleo, fortalecer las cadenas de valor y promover la innovación y la inversión local⁹. A diferencia del Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC), que define la visión integral y multisectorial a largo plazo, el PDEL se centra específicamente en la dimensión económica del desarrollo territorial y la traduce en estrategias y acciones concretas a mediano plazo. Porter (1998) enfatiza el rol de estos instrumentos para promover ventajas competitivas locales que benefician tanto a la población local como a la migrante.

Normativamente, el PDEL se sustenta en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972), que asigna a las municipalidades distritales la función exclusiva de “diseñar un plan estratégico para el desarrollo económico sostenible del distrito” (CDR, 2003, Art. 86, inc. 3.1, p. 53). Asimismo, su elaboración se enmarca en los lineamientos del Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) provincial o metropolitano, que lo reconoce como uno de los instrumentos derivados para ejecutar el eje económico territorial (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2021).

⁹ El fenómeno de la ‘desprofesionalización’ o *brain waste* representa una falla de mercado local. En el caso venezolano en Perú, donde un alto porcentaje cuenta con educación técnica o superior (INEI, 2023), las barreras administrativas para la convalidación de títulos y la contratación formal generan una pérdida de productividad agregada para el distrito. La gestión municipal eficiente debería ver en este stock de capital humano una oportunidad de transferencia de conocimientos a bajo costo para dinamizar la economía local (Banco Mundial, 2020).

El PDEL constituye la hoja de ruta para el desarrollo económico sostenible del territorio, ya que orienta las acciones del gobierno local hacia la dinamización de su economía y su posición competitiva¹⁰ al identificar el/los hechos económicos que dan notoriedad en el mercado a su territorio. Su relevancia radica en que posiciona a la municipalidad como un agente promotor del desarrollo y trasciende el rol administrativo tradicional para asumir una función activa en la generación de oportunidades productivas, la atracción de inversiones y la creación de empleo digno.

En este marco, el Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL)—que en algunos distritos se formula como Plan de Estratégico de Desarrollo Local (PEDL)— constituye el instrumento especializado para dinamizar el tejido productivo y articular empleo, emprendimiento y atracción de inversiones. Su pertinencia aumenta en contextos de alta movilidad humana, pues permite integrar diagnósticos sobre la población de origen extralocal residente, identificar brechas y oportunidades de inclusión laboral, y diseñar estrategias de migración selectiva alineadas con la competitividad distrital.

A través del PDEL, la municipalidad puede identificar las ventajas competitivas del territorio, ya sean agrícolas, comerciales, industriales o turísticas, y diseñar estrategias específicas para potenciarlas. Este instrumento permite también alinear las políticas económicas locales con la visión de desarrollo concertado establecida en el PDLC, que garantiza que la identidad productiva del distrito sea el motor de la sostenibilidad financiera y la planificación a largo plazo.

Por ejemplo, un distrito rural con alta producción de mangos puede identificar esta actividad como su principal motor económico. El PDEL, en ese caso, podría plantear estrategias,

10 El enfoque de 'ventaja competitiva local' (Porter, 1998) sugiere que los distritos no compiten únicamente por recursos fiscales, sino por la capacidad de generar entornos de especialización productiva. Identificar el 'hecho económico' permite al municipio pasar de una administración generalista a una gestión estratégica enfocada en resultados de mercado.

como establecer un centro municipal de acopio y empaque para reducir la dependencia de intermediarios, promover capacitaciones técnicas en manejo de cultivos y control de plagas, e impulsar una marca colectiva que posicione el producto en nuevos mercados.

A nivel operativo, el PDEL/PEDL debe convertirse en el instrumento rector de estas estrategias, incorporar metas y productos concretos sobre validación de competencias de personas extranjeras, atracción de perfiles técnicos necesarios para cadenas productivas específicas y articulación con programas como CUL, Centros de Empleo y Tu Empresa.

Estas acciones no sólo fortalecen la economía local, sino que convierten al crecimiento económico en una herramienta de cohesión social, al absorber productivamente a la población residente mediante un crecimiento inclusivo, formal y sostenible.

- Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)

El Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) es un instrumento de gestión pública y transparencia administrativa que reúne y regula todos los procedimientos y los servicios exclusivos que una entidad pública ofrece a la ciudadanía. Su objetivo es garantizar que toda persona acceda a información clara y actualizada sobre los trámites que pueda realizar ante la entidad, incluidos los requisitos, los costos, los plazos y las autoridades competentes (CDR, 2001). En el caso de las municipalidades, el TUPA se aprueba mediante ordenanza municipal, conforme a la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972), y debe actualizarse periódicamente para reflejar los cambios normativos o de estructura organizacional.

El TUPA forma parte del proceso de simplificación administrativa y modernización del Estado, promovido por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a través de la Secretaría de Gestión Pública, con el fin de mejorar la eficiencia institucional, reducir la burocracia y fortalecer la confianza ciudadana en la gestión pública.

El TUPA es un pilar de la transparencia y la predictibilidad en la administración pública, ya que permite a los ciudadanos conocer de antemano qué trámites pueden realizar, qué requisitos deben cumplir y cuánto tiempo tomará su atención. Al detallar de manera exhaustiva los procedimientos y los servicios, el TUPA reduce la discrecionalidad y la arbitrariedad, y ayuda a prevenir la corrupción y a garantizar una atención equitativa y eficiente.

En el ámbito municipal, contar con un TUPA actualizado es fundamental para ordenar y estandarizar los servicios al ciudadano, mejorar la calidad de la atención y facilitar la interacción entre la población y la institución. Además, promueve la digitalización y la simplificación de trámites, y contribuye a un Estado más accesible y orientado al usuario. Como plantean Acemoglu y Robinson (2012), la transparencia y la accesibilidad de los procedimientos administrativos constituyen un indicador fundamental de la calidad institucional y la inclusión ciudadana.

Por ejemplo, una persona que desee tramitar una licencia de construcción puede consultar el TUPA en la página web de la municipalidad y encontrar allí los documentos requeridos, el costo exacto del procedimiento y el plazo máximo de respuesta. De esta forma, el ciudadano evita trámites innecesarios y posibles cobros indebidos, mientras la municipalidad mejora su eficiencia y fortalece la confianza pública.

5.1.4. Mecanismos de participación ciudadana para la población migrante en el Perú

El marco legal peruano establece la participación ciudadana como un pilar de la gestión pública local. La Constitución Política (Art. 31) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972) reconocen este derecho a todos los residentes, y sientan las bases para una “ciudadanía local basada en la residencia” que es crucial para la inclusión de la población migrante (Peña Jumpa, 2018).

Mecanismos legales y barreras documentadas

La Defensoría del Pueblo (2022) ha identificado los principales mecanismos y sus desafíos:

1. Audiencias Públicas (Art. 77° LOM): Espacios obligatorios de rendición de cuentas que enfrentan la siguiente barrera:

- Ausencia de materiales informativos en lenguas adicionales al español y falta de difusión en espacios frecuentados por población migrante.

2. Presupuesto Participativo (Ley N.º 28056): Mecanismo para decidir asignación de recursos que presenta la siguiente barrera:

- Exigencia no normativa del Documento Nacional de Identidad (DNI) peruano cuando la ley sólo requiere acreditar residencia (Tanaka & Huber, 2018).

3. Juntas Vecinales (Art. 121° LOM): Organizaciones de representación vecinal donde se identifica la siguiente barrera:

- Exclusión de residentes migrantes por requerir documentación adicional no prevista en la ley.

La guía práctica de la OIM en Chile, desarrollada en conjunto con el Centro de Políticas Migratorias (2025), proporciona orientación metodológica para superar estas barreras:

- Para diagnóstico: Realizar talleres participativos que incluyan específicamente a “organizaciones de la sociedad civil que trabajen con población migrante y refugiada” y a “personas migrantes y/o refugiadas” (p. 39). Esto permite identificar barreras específicas del territorio.

- Para planificación: Conformar una “mesa comunal de migración” como instancia formal de participación, que integre a “representantes de organizaciones y/o colectivos migrantes” (p. 47). Esta mesa debe ser convocada para la validación de la política municipal.
- Para implementación: Establecer instancias periódicas de seguimiento en la misma mesa comunal, y que se destine espacio para “evaluar avances en la implementación de la Política y sus iniciativas” (p. 52).

La efectiva implementación de estos mecanismos requiere voluntad política y adecuación normativa, además de crear ecosistemas de participación que trascienden aproximaciones meramente simbólicas¹¹.

5.2 Principios y fundamentos del enfoque migratorio

El enfoque migratorio en las políticas públicas locales implica la incorporación sistemática de las necesidades, los derechos y los aportes de la población migrante dentro de la gestión estatal. La OIM (2022) lo define como la garantía de que “la migración se gestione de manera segura, ordenada y regular, prestando atención a las necesidades de los migrantes y las comunidades de acogida” (p. 15). Este enfoque reconoce la integración como un proceso bidireccional, en el que “tanto los inmigrantes como la sociedad de acogida tienen derechos y responsabilidades” (Comisión Europea, 2005, p. 3).

¹¹ A menudo se omite que la población migrante, independientemente de su estatus regular, contribuye a la recaudación fiscal local a través del consumo (IGV transferido vía FONCOMUN) y el pago de arbitrios e impuestos indirectos. Estudios del FMI y el Banco Mundial para Perú (2020) indican que el impacto fiscal neto de la migración venezolana tiende a ser positivo a mediano plazo. En esta misma línea, la investigación realizada por la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) y Equilibrium CenDE (2021) cuantificó que, ya para el 2020, la población venezolana generaba un impacto fiscal neto positivo de 139 millones de soles (aprox. 35 millones de dólares) al fisco peruano; cifra que podría elevarse en más de un 100 % con políticas adecuadas de regularización e inserción formal. Ignorar esta contribución en el PDLC conlleva una planificación financiera deficiente.

En el contexto peruano, la Política Nacional Migratoria 2017-2025 (MININTER, 2017) establece entre sus objetivos “promover la integración de extranjeros y extranjeras a la sociedad peruana, garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos e identidad cultural” (p. 18), y se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente el ODS 10 (reducción de las desigualdades) y el ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas).

El Perú, país donde los flujos migratorios recientes, particularmente de origen venezolano, han transformado el tejido social y económico, requiere incorporar este enfoque en la planificación municipal para fortalecer la gobernanza local y la cohesión comunitaria. En este sentido, los gobiernos locales funcionan como el primer nivel de respuesta pública, al encontrarse más cerca de las dinámicas cotidianas de convivencia y acceso a derechos.

A nivel global, el enfoque migratorio parte del reconocimiento de que la movilidad humana es un fenómeno estructural que reconfigura territorios, instituciones y relaciones sociales. La OIM (2019) define la gobernanza migratoria como el conjunto de políticas, normas y mecanismos que permiten gestionar la migración de forma ordenada, segura, regular y responsable, ya que garantiza los derechos de las personas migrantes y promueve su contribución al desarrollo sostenible.

Por su parte, los principios básicos comunes de la Unión Europea (Comisión Europea, 2005) conciben la integración como un proceso dinámico y bidireccional, basado en la interacción mutua y el acceso equitativo a derechos y oportunidades. La Organización Internacional del Trabajo (2016) subraya que la inclusión laboral de la población migrante reduce las desigualdades y fortalece la productividad, y se constituye en un componente esencial del desarrollo.

En conjunto, estos referentes internacionales convergen en la idea de que la migración no puede abordarse únicamente desde la regularización documental. Requiere políticas que integren

derechos, inclusión y participación, articulados a nivel local, regional y nacional. Desde este marco, el enfoque migratorio se entiende como una herramienta transversal de gestión pública que orienta la planificación y la acción estatal hacia una inclusión sostenible y basada en derechos.

5.3 El enfoque migratorio en la política pública peruana

Aunque el ordenamiento peruano no reconoce formalmente un “enfoque migratorio” como categoría autónoma, sí establece obligaciones sustantivas que lo sustentan. La Constitución Política del Perú, en su Artículo 2, garantiza la igualdad ante la ley sin distinción de origen, nacionalidad o condición, y marca el sustento jurídico para el trato igualitario entre nacionales y extranjeros.

La Política Nacional Migratoria 2017-2025 define como objetivo garantizar una migración ordenada y con enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad. Reconoce, además, que la integración no se reduce al estatus migratorio, sino que abarca prevenir la discriminación, garantizar el acceso a servicios públicos sin importar la condición jurídica, alinear las capacidades de las personas migrantes al desarrollo nacional, respetar su identidad y asegurar atención oportuna para quienes enfrentan especial vulnerabilidad o solicitan protección internacional (p. 18).

La Defensoría del Pueblo incluye a la población migrante dentro de los grupos de especial protección y destaca que enfrenta riesgos acrecentados de discriminación, informalidad, abusos laborales, xenofobia y delitos como trata o tráfico de migrantes. En consecuencia, subraya que el Estado debe simplificar los procesos migratorios y asegurar que las personas extranjeras residentes reciban el mismo nivel de protección estatal que los nacionales.

Este marco confirma que, aunque no exista un “enfoque migratorio” explícito, sí existe un mandato normativo y operativo para desarrollar políticas que respondan a la diversidad de la

población migrante y garanticen sus derechos en todos los niveles de gobierno.

5.4 Enfoques transversales en la gestión pública peruana y su relación con la migración

En el Perú, la gestión pública está regida por enfoques transversales obligatorios que constituyen las bases jurídicas que sustentan la incorporación del enfoque migratorio en políticas y servicios.

5.4.1 Enfoque de Derechos Humanos (EDDHH)

Formalizado en la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040 (DS N.º 018-2024-JUS) y recogido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N.º 29158), este enfoque obliga a garantizar el ejercicio pleno de derechos para toda persona y a orientar la función pública bajo principios de servicio al ciudadano, igualdad y no discriminación. Para la gestión migratoria, esto implica asegurar acceso efectivo, trato digno y protección sin distinción de nacionalidad.

5.4.2 Enfoque de género

La incorporación del enfoque de género en la gestión pública peruana está sustentada en la Ley N.º 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, que establece la obligación del Estado de promover la igualdad real, eliminar la discriminación y transversalizar el enfoque de género en políticas, planes, programas y presupuestos.

Este mandato se operacionaliza a través de la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG), aprobada mediante Decreto Supremo N.º 008-2019-MIMP, y de su Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género (PEMIG), aprobado por Decreto Supremo N.º 002-2020-MIMP, instrumentos que orientan las intervenciones para reducir las brechas estructurales que afectan a las mujeres, incluidas las migrantes, quienes enfrentan formas interseccionales de discriminación y vulnerabilidad.

5.4.3 Enfoque de interculturalidad

La Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural (DS N.º 003-2015-MC) y la Ley de Consulta Previa (Ley N.º 29785) establecen la obligación del Estado de garantizar servicios culturalmente pertinentes y considerar la diversidad lingüística y étnica en la toma de decisiones. En contextos migratorios, este enfoque permite responder a poblaciones diversas, incluidas personas indígenas y afrodescendientes en movilidad, así como a migrantes que hablan lenguas originarias o extranjeras.

5.4.4 Enfoque de inclusión de personas con discapacidad

La Ley N.º 29973 y la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo (DS N.º 007-2021-MIMP) obligan al Estado a asegurar igualdad de oportunidades, accesibilidad universal y ajustes razonables para las personas con discapacidad. Este mandato es especialmente relevante para migrantes con discapacidades físicas, sensoriales o psicosociales, un grupo históricamente den la política migratoria.

En conjunto, estos enfoques constituyen el marco jurídico que habilita y exige que las políticas públicas, incluidas las relacionadas con la migración, se desarrollen desde la igualdad, la pertinencia cultural, la no discriminación y el enfoque de derechos.

5.5 Necesidad de conceptualizar el enfoque migratorio en la gestión local

Si bien el enfoque migratorio no está normado de manera autónoma, la Política Nacional Migratoria establece el mandato de respuesta integral, señala que la complejidad y la transversalidad del fenómeno requieren intervenciones intersectoriales, multidimensionales y corresponsables entre todos los niveles de gobierno.

La ausencia de un enfoque explícito deja un vacío operativo

para los gobiernos locales, que son la primera línea de contacto con la población migrante. Delimitar lineamientos para esto dotará a las municipalidades de una herramienta clara para orientar la planificación, la formulación de ordenanzas, la actualización de instrumentos como el TUPA y la implementación de servicios sin discriminación.

En este sentido, conceptualizar el enfoque migratorio se erige como una herramienta de gestión transversal que permite al Estado peruano y a las municipalidades, que son la materia del presente estudio, diseñar políticas públicas más humanas, eficaces y sostenibles, alineadas con los compromisos internacionales del Perú y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 10 y 16).

5.6 Dimensiones del enfoque migratorio en la gestión local

Las experiencias internacionales demuestran que el enfoque migratorio puede traducirse en políticas locales concretas que fortalecen la convivencia pacífica, la seguridad y el desarrollo sostenible. En esta sección, se presentan las cuatro dimensiones principales (seguridad, desarrollo social, desarrollo económico y participación ciudadana) en combinación con fundamentos conceptuales y buenas prácticas aplicadas a nivel local.

• Seguridad

La seguridad desde un enfoque migratorio trasciende la mera fiscalización. Se fundamenta en el concepto de seguridad humana, que prioriza la protección de la dignidad y los derechos de todas las personas (OIM, 2024; ACNUR, 2023a), buscando superar visiones meramente punitivas (Skogan, 2006). Un ejemplo paradigmático es el Programa de Oficiales Comunitarios de Barrio de Toronto, Canadá, que asigna oficiales de enlace permanentes en zonas de alta diversidad. Esto “ha permitido construir relaciones de confianza, mejorar la cooperación ciudadana y disminuir la desconfianza hacia las

autoridades” (Toronto Police Service, 2019, p. 4). Medidas como esta demuestran que una seguridad efectiva se construye desde la prevención y la cohesión social, no desde la estigmatización¹².

De manera similar, en Berlín y Hamburgo (Alemania), las policías locales han implementado mecanismos institucionales de interlocución intercultural como los *Ansprechpartner für interkulturelle Aufgaben* (puntos de contacto interculturales) en Berlín y los *Dialogveranstaltungen* (foros de diálogo) en Hamburgo. Estos fortalecen la relación entre las autoridades y las asociaciones de migrantes, facilitan la denuncia de delitos y reducen las tensiones comunitarias (Polizei Berlin, s.f.; Polizei Hamburg, s.f.; Deutsche Hochschule der Polizei, s.f.).

Estas experiencias muestran que promover la seguridad desde un enfoque migratorio significa proteger, no excluir. Cuando las fuerzas de seguridad trabajan desde la empatía y el respeto intercultural, la prevención del delito se convierte en una herramienta de integración y no en una fuente de temor o estigmatización.

• Desarrollo social

El desarrollo social con enfoque migratorio se basa en la idea de que la integración debe garantizar igualdad de acceso a los servicios públicos y al bienestar social, sin importar el estatus migratorio. La Comisión Europea (2005) plantea que la inclusión social es una responsabilidad compartida entre los migrantes y las comunidades de acogida, mientras que la OIM (2022) resalta

que los gobiernos locales son actores clave para asegurar el acceso a salud, educación y vivienda en condiciones de equidad.

¹² Es pertinente introducir la distinción conceptual de Adela Cortina (2017) sobre la ‘aporofobia’ (rechazo al pobre). Gran parte de la resistencia vecinal no se origina estrictamente en la nacionalidad (xenofobia), sino en la percepción de precariedad económica asociada al migrante. Entender esta distinción es clave para que los gobiernos locales diseñen estrategias de comunicación que no solo promuevan la interculturalidad, sino que dignifiquen la contribución económica del migrante, desactivando el miedo a la carga social.

Un ejemplo relevante es el de Barcelona (España), donde el Plan de Ciudadanía y de las Migraciones 2017-2020 de la Generalitat de Catalunya promueve la mediación intercultural en centros de salud, escuelas y espacios comunitarios, además de ofrecer programas gratuitos de aprendizaje de catalán y castellano orientados a la vida cotidiana y a los trámites administrativos. Estas acciones buscan eliminar barreras lingüísticas y culturales que dificultan la integración (Generalitat de Catalunya, 2017; Ajuntament de Barcelona, s.f.).

Asimismo, en Essen (Alemania), se implementó el proyecto “Interkultureller Dialog zur Aktivierung und Beteiligung von Jugendlichen” (Diálogo intercultural para la activación y participación de jóvenes), que promueve la educación cívica, la convivencia pacífica y la prevención del extremismo mediante espacios de encuentro entre jóvenes, docentes y líderes comunitarios (Kriemann, 2016).

Ambos casos demuestran que invertir en inclusión social no sólo mejora la cohesión, sino que también fortalece el capital humano y la salud pública del conjunto de la comunidad. Las políticas locales que reconocen la diversidad cultural como un valor generan sociedades más resilientes, participativas y solidarias. Además, al fomentar la interacción y la confianza mutua, estas iniciativas contribuyen a la creación del capital social intercultural en las comunidades de acogida.

• **Desarrollo económico**

Desde la perspectiva económica, la migración no representa una carga, sino un recurso para el desarrollo sostenible. De acuerdo con la OCDE y la OIT (2018), la población migrante contribuye con las economías locales al complementar la fuerza laboral, dinamizar el consumo y promover la innovación. Asimismo, el Fondo Monetario Internacional (Aiyar et al., 2016) resalta que la integración productiva de los migrantes mejora la productividad y el crecimiento potencial de las economías receptoras.

A nivel local, los gobiernos municipales desempeñan un rol crucial al facilitar la inserción laboral y el emprendimiento de las personas migrantes. En Hamburgo (Alemania), el programa “Integriert in Hamburg” (Integrado en Hamburgo), impulsado por la Fundación Bertelsmann, ofrece asesoría para el reconocimiento de títulos profesionales, orientación laboral y apoyo al emprendimiento de personas migrantes, para favorecer su autonomía económica y la competitividad urbana (Bertelsmann Stiftung, 2017).

Estas iniciativas demuestran que la inclusión económica es también una estrategia de gobernanza: al reconocer el potencial de los migrantes como emprendedores y trabajadores calificados, las ciudades promueven un crecimiento más equitativo y sostenible. En contextos como el peruano, donde las economías locales necesitan dinamizarse, integrar a las personas migrantes en los circuitos económicos formales representa una oportunidad para generar empleo, innovación y desarrollo territorial. Los PEDL deben integrar diagnósticos migratorios actualizados para flujos internos/externos y selectivos, alineados con competitividad local. No obstante, esto requiere la eliminación de barreras, como la falta de reconocimiento o la convalidación de títulos profesionales extranjeros por parte del sector Educación y los colegios profesionales. Si bien la convalidación académica es una competencia del gobierno nacional, es fundamental que los gobiernos locales desarrollen opciones complementarias para la certificación de competencias laborales, alineadas con las necesidades del desarrollo económico local y la formalización en sectores priorizados.

• Participación ciudadana

La participación ciudadana es el elemento que consolida las demás dimensiones del enfoque migratorio. El Consejo de Europa (2008) señala que la inclusión política y cívica de las personas migrantes fortalece la democracia local, fomenta la cohesión social y combate la xenofobia. La participación no sólo implica el derecho a ser escuchado, sino también a incidir en la

toma de decisiones públicas.

En Bolonia (Italia), el “Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi” (Consejo de ciudadanos extranjeros y apátridas) constituye un órgano consultivo electivo que permite a los residentes extranjeros presentar propuestas y expresar sus necesidades ante la administración metropolitana. Paralelamente, el “Regolamento delle consulte di quartiere dei cittadini stranieri” (Reglamento de las consultas de barrio de ciudadanos extranjeros) institucionaliza espacios de diálogo y cooperación a nivel distrital (Città metropolitana di Bologna, s.f.; Comune di Bologna, s.f.; Sredanović, 2016).

De forma complementaria, en Worms (Alemania), el proyecto “AsylWorms” promueve la colaboración entre autoridades locales, organizaciones religiosas y ciudadanía, y crea espacios de diálogo y comprensión intercultural que combaten la desinformación y el prejuicio (Kriemann, 2016).

Estos ejemplos confirman que la participación activa de las personas migrantes fortalece la democracia local y genera sociedades más inclusivas. En el caso peruano, promover mecanismos similares (como consejos consultivos, mesas de diálogo o presupuestos participativos con representación migrante) podría mejorar la legitimidad institucional y la cohesión social en los territorios.

En conclusión, la migración no actúa únicamente como un factor de presión sobre la demanda de servicios públicos, una tensión que los “burócratas de ventanilla” (Lipsky, 1980) gestionan racionando el acceso; también interactúa con las brechas preexistentes. Esta dinámica, agravada por fenómenos de aporofobia (Cortina, 2017), impide la formalización y rompe el ciclo virtuoso de recaudación necesaria para la sostenibilidad fiscal (Betts & Collier, 2017) y el desarrollo sostenible.

6. Metodología

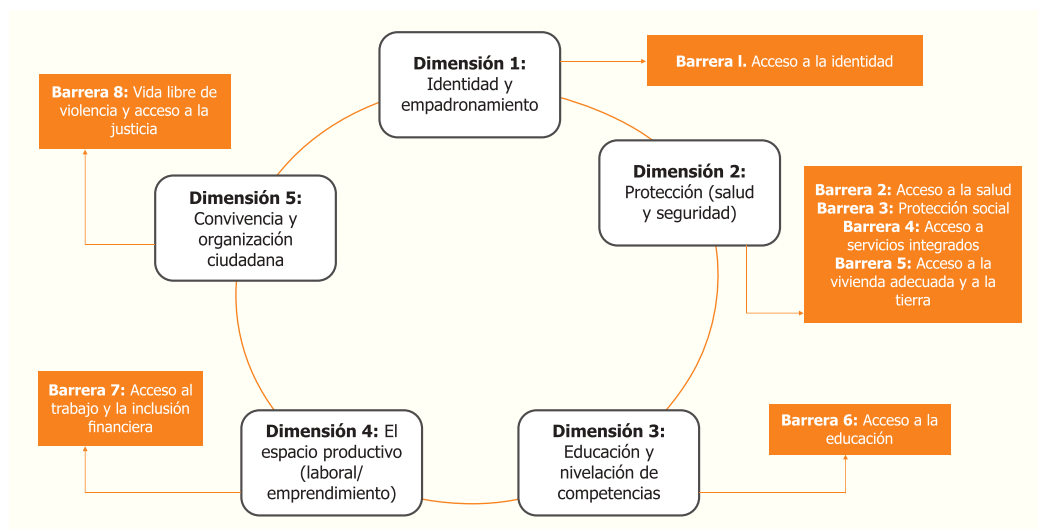
6.1 Hipótesis metodológica para la realización del estudio

Considerando que la población extranjera venezolana residente en Perú representa más del 5 % de la población a nivel nacional y alrededor del 10 % en Lima Metropolitana (ACNUR, OIM & GTRM, 2023, p. 6) y que la inclusión de migrantes aún presenta dificultades debido a las barreras para su incorporación en los sistemas, se plantea como hipótesis central que el diseño y la implementación de políticas públicas locales con enfoque migratorio, al abordar de manera integral las barreras de inclusión, no sólo facilita la integración de la población extranjera residente, sino que, en simultáneo, genera externalidades positivas que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de toda la comunidad distrital.

Como hipótesis secundaria, se plantea que la omisión del enfoque migratorio en instrumentos clave (como el Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana) o la adopción de narrativas securitistas o estigmatizantes en la comunicación institucional generan un efecto contraproducente, que profundiza la vulnerabilidad migratoria, limita la confianza en las instituciones y dificulta la integración bidireccional con la comunidad de acogida. La tercera hipótesis resultante del análisis es que no existe una conciencia del concepto de población de origen extralocal residente que contemple a los migrantes internos e internacionales como un vecino más.

Figura 1

Pentágono de inclusión vinculado a las barreras de inclusión de la PNDIS (2023)



6.2 Marco analítico: pentágono de inclusión (basado en la PNDIS)

El pentágono de inclusión constituye el eje conceptual y operativo del estudio. Su estructura traduce las barreras de inclusión social definidas por la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030 en dimensiones de análisis aplicables al nivel municipal, y permite evaluar de manera sistemática cómo las gestiones locales incorporan el enfoque migratorio en sus instrumentos, normativas y servicios.

Esta herramienta metodológica parte de la premisa de que la inclusión social es un proceso multidimensional y progresivo. Por ello, el pentágono integra las principales etapas en las que se moviliza una persona migrante dentro del territorio, desde el acceso a la identidad hasta la integración comunitaria, y organiza la información en ocho barreras agrupadas en cinco dimensiones. Cada barrera representa un componente indispensable para garantizar la inclusión efectiva:

Dimensión 1. Identidad y empadronamiento

El acceso a la identidad constituye el punto de partida de la inclusión social. Es la condición que permite a una persona ser reconocida legalmente dentro del territorio y ejercer derechos ante el Estado. Para la población migrante y refugiada esta dimensión representa la posibilidad de acreditar su presencia regular en el país, y es identificada por las instituciones públicas que gestionan políticas sociales, laborales y de protección.

En el marco de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030, esta dimensión se corresponde con la barrera 1: acceso a la identidad, que busca “garantizar que todas las personas, en especial aquellas en situación de vulnerabilidad, cuenten con un documento de identidad válido y reconocido por el Estado” (MIDIS, 2022). Mientras que para la ciudadanía peruana este proceso se concreta mediante el documento nacional de identidad (DNI) y el registro civil administrado por el RENIEC, en el caso de las personas extranjeras, recae en la Superintendencia Nacional de Migraciones, entidad encargada de otorgar documentos de identidad como el carné de extranjería a través de la Calidad Migratoria Especial Residente por Vulnerabilidad (Decreto Supremo N.º 010-2020-IN), así como otros que responden a la condición de vulnerabilidad como el carné de permiso temporal de permanencia (CPP) o la solicitud de refugio¹³.

No obstante, estos sistemas operan de forma paralela. La falta de interoperabilidad entre las bases de datos de Migraciones, el RENIEC y el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) impiden el reconocimiento cruzado de la identidad de las personas migrantes dentro del sistema público. Así, una persona puede estar categorizada como población vulnerable en

13 Menjívar (2006) acuña el término ‘legalidad liminal’ para describir el estado de incertidumbre prolongada que enfrentan los migrantes con estatus temporales o en trámite (como el CPP o la solicitud de refugio). Para el gobierno local, esto genera un desafío de gestión: los residentes existen físicamente y demandan servicios, pero viven en una zona gris administrativa que dificulta su bancarización, contratación formal y protección social plena.

el padrón del SISFOH, sin que se le otorgue la Calidad Migratoria Especial Residente por Vulnerabilidad de forma automática. Esta desconexión técnica y administrativa configura una barrera estructural que fragmenta la experiencia de inclusión¹⁴. En consecuencia, la necesidad de que el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) reconozca documentos distintos del carné de extranjería¹⁵ para trámites no esenciales es la principal barrera administrativa que la función normativa del Concejo Municipal debe corregir, con el fin de simplificar la participación cívica y económica de la población migrante en situación regular o en proceso de regularización.

Dimensión 2. Protección (salud y seguridad)

La dimensión de protección abarca los elementos esenciales para garantizar el bienestar físico, social y económico de las personas. En la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030, esta dimensión integra las siguientes barreras: el acceso a la salud, la protección social, los servicios integrados y la vivienda adecuada y la tierra (MIDIS, 2022). En el caso de la población migrante y refugiada, estas barreras reflejan las tensiones entre el reconocimiento formal de derechos y las limitaciones prácticas para ejercerlos dentro del sistema público.

❖ Barrera 2. Acceso a la salud

El acceso a la salud constituye uno de los pilares más visibles de la inclusión social. En el Perú, el Seguro Integral de Salud

14 La falta de interoperabilidad entre el Registro de Información Social (SISFOH) y la base de datos de Migraciones crea un cuello de botella estructural. Aunque un hogar migrante califique como ‘pobre’ en la evaluación socioeconómica local (ULE), el sistema nacional a menudo rechaza su afiliación a programas sociales por incompatibilidad de formatos de identidad, anulando en la práctica el esfuerzo de focalización municipal (Defensoría del Pueblo, 2022).

15 La exigencia de documentos de identidad exclusivos para nacionales (DNI) en procedimientos no esenciales constituye una ‘barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad’ según la jurisprudencia del INDECOPI. La modernización del TUPA para admitir el Carné de Extranjería o CPP no es solo una medida inclusiva, sino un imperativo de simplificación administrativa y legalidad (Decreto Legislativo N.º 1246).

(SIS) es el principal mecanismo que garantiza atención gratuita a la población en situación de vulnerabilidad. Existen cinco modalidades, dos de las cuales competen a este análisis: el SIS gratuito, que exige contar con una clasificación socioeconómica (CSE) vigente del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), y el SIS para todos, que no requiere dicha clasificación, pero sí la presentación de un documento de identidad válido, como el documento nacional de identidad (DNI) o el carné de extranjería, y la condición de no tener otro seguro de salud (SIS, 2023).

Durante la pandemia, diversas normas ampliaron la cobertura del SIS para personas extranjeras que contaran con carné o calidad migratoria regular, lo que marcó un avance en el reconocimiento de derechos. Sin embargo, en la práctica, la Defensoría del Pueblo (2022) documentó que muchos establecimientos de salud continúan exigiendo el carné de extranjería como requisito indispensable para la atención, lo que excluye a quienes se encuentran en proceso de regularización o cuentan con un CPP. El informe también observó que los niños y las niñas extranjeras mayores de cinco años sin documento válido enfrentan obstáculos para ser afiliados, pese a las disposiciones que ordenan su atención.

En consecuencia, aunque el marco normativo reconoce la posibilidad de acceso, la aplicación desigual de los procedimientos y la persistencia de exigencias documentarias reproducen brechas en la atención. Así, la inclusión en salud no depende únicamente del reconocimiento jurídico del migrante, sino de la coherencia administrativa y la capacidad institucional para garantizar la cobertura efectiva.

❖ Barrera 3. Protección social

La protección social busca reducir las desigualdades económicas y garantizar un mínimo de bienestar a las personas y los hogares en situación de vulnerabilidad. En el Perú, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) administra siete programas nacionales: “Juntos”, “Pensión 65”, “Contigo”, “Cuna Más”, “PAIS”, “FONCODES” y “Wasi Mikuna” (ex “Qali

Warma”)¹⁶. Cada uno establece criterios específicos, entre los cuales la condición de pobreza o pobreza extrema es un requisito central (MIDIS, 2024b).

Entre ellos, “Contigo”, “Cuna Más” y “Wasi Mikuna” permiten la participación de personas extranjeras que cumplan los requisitos socioeconómicos, mientras que otros presentan limitaciones más marcadas. Por ejemplo, “Juntos” exige que el titular registre su hogar mediante el DNI y la CSE del SISFOH, lo que restringe el acceso de hogares sin documento nacional de identidad. De modo similar, “Pensión 65” solicita DNI y una declaración jurada en la que se identifica al firmante como ciudadano peruano (MIDIS, 2024b).

La exclusión no responde necesariamente a una intención restrictiva, sino a que los programas fueron diseñados en un contexto en que el Perú no era un país de destino migratorio. El reciente cambio demográfico ha evidenciado la necesidad de replantear los criterios de focalización y elegibilidad, de

16 El Programa de Alimentación Escolar, adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), ha experimentado una serie de cambios de denominación que reflejan reestructuraciones en su gestión. Inicialmente, fue conocido como el Programa Nacional de Alimentación Escolar “Qali Warma” (2012-2024), creado por el Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS. Posteriormente, a finales de 2024, fue modificado y renombrado como Programa Nacional de Alimentación Escolar Comunitaria “Wasi Mikuna” por el Decreto Supremo N° 010-2024-MIDIS, buscando un nuevo enfoque en el servicio alimentario. Sin embargo, en el año 2025, se decretó la extinción de “Wasi Mikuna” (establecida por el Decreto Supremo N° 006-2025-MIDIS de abril) para dar paso a una nueva entidad, el Programa de Alimentación Escolar (PAE), cuya creación fue oficializada por el Decreto Supremo N° 008-2025-MIDIS del 16 de agosto de 2025, con el propósito de brindar un servicio más nutritivo y saludable, priorizando la calidad y la pertinencia territorial. A pesar de los sucesivos cambios institucionales, se observó que las fuentes estadísticas consultadas, los gobiernos locales, los actores entrevistados y los participantes en los talleres utilizaron indistintamente las denominaciones “Wasi Mikuna”, “Qali Warma” y PAE. En consecuencia, y por ser el nombre señalado en las fuentes de datos oficiales disponibles para el análisis, la presente investigación adoptará la denominación “Wasi Mikuna” (ex “Qali Warma”) como término de referencia.

manera que sea la vulnerabilidad social y no la nacionalidad la que determine el acceso. La coordinación entre los niveles local y nacional del MIDIS es, en este sentido, esencial para que los municipios identifiquen a la población migrante en situación de pobreza y la vinculen con los programas disponibles.

❖ Barrera 4. Acceso a servicios integrados

Según la definición establecida por la PNDIS (MIDIS, 2022, p. 30), los “servicios integrados” comprenden el conjunto de servicios básicos domiciliarios necesarios para garantizar condiciones de vida adecuadas: agua potable, alcantarillado o disposición sanitaria de excretas, electricidad, telefonía móvil e internet.

Para la población migrante, esta barrera se traduce en la dificultad de acceder a viviendas con servicios básicos formales, especialmente en zonas urbanas donde predomina el alquiler informal. En muchos distritos con alta presencia migrante, los hogares carecen de conexiones seguras a agua o electricidad y dependen de redes informales o comunitarias, lo que incrementa los riesgos sanitarios y limita la estabilidad residencial. La falta de registros actualizados sobre arrendamientos y la informalidad del mercado inmobiliario dificultan la planificación de políticas locales para garantizar servicios básicos universales.

❖ Barrera 5. Vivienda adecuada y tierra

La vivienda constituye un espacio de protección y estabilidad, pero para las personas migrantes suele representar uno de los ámbitos de mayor precariedad¹⁷. La Defensoría del Pueblo (2022) ha señalado que la ausencia de contratos formales y la discriminación en el mercado de alquiler colocan a esta población

¹⁷ La ausencia de políticas inclusivas de vivienda y ordenamiento territorial favorece la segregación socioespacial o ‘ghettización’. Cuando la población migrante se concentra en zonas de alta precariedad y bajos servicios por falta de opciones formales, se crean enclaves de exclusión que dificultan la cohesión social futura y complican la gestión de la seguridad ciudadana. La intervención municipal temprana en el mercado de alquileres y la planificación urbana es la única herramienta preventiva eficaz.

en condiciones de hacinamiento o riesgo de desalojo. En 2024, el Ministerio del Interior implementó nuevas disposiciones que obligan a arrendadores y establecimientos de hospedaje a registrar la información de ciudadanos extranjeros en la plataforma de la Superintendencia Nacional de Migraciones (D. S. N.º 011-2024-IN). Si bien la medida buscaba formalizar y supervisar los procesos de arrendamiento, en la práctica, ha generado efectos contraproducentes: algunos propietarios evitan alquilar a personas migrantes para no asumir el trámite de registro o exponer alquileres informales ante la autoridad.

Además, el Artículo 71 de la Constitución Política del Perú establece que los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, tierras ni recursos dentro de los 50 kilómetros de las fronteras, salvo autorización expresa mediante decreto supremo fundado en necesidad pública. Esta restricción tiene implicancias específicas en regiones fronterizas, como Tumbes, Tacna o Madre de Dios, donde reside parte de la población migrante venezolana. Si bien no impide alquilar o habitar en estas zonas, sí limita la posibilidad de acceder a la propiedad formal o titular un terreno, lo que restringe la estabilidad habitacional y da continuidad a la informalidad en los asentamientos urbanos cercanos a la frontera. Es determinante que existan medidas claras que procuren procesos de relocalización en territorio o al menos la información y/o alerta a los migrantes en zona sobre la mandatoriedad de su internación en territorio si desean procurarse acceso a vivienda propia¹⁸.

18 Con respecto a las limitaciones constitucionales de propiedad en zonas de frontera (Art. 71), los autores reconocen que la naturalización constituye la vía jurídica definitiva para su superación, al equiparar plenamente los derechos patrimoniales. No obstante, es imperativo notar que el horizonte temporal para esta solución se ha extendido: la Ley N.º 32153, promulgada en noviembre del 2024, modificó la Ley de Nacionalidad exigiendo ahora cinco (5) años de residencia legal y continua en el país (en lugar de los dos años previos) para optar a la nacionalidad. Esta modificación legislativa dilata el proceso de arraigo definitivo y pospone la plena seguridad jurídica patrimonial de los residentes extranjeros en provincias fronterizas.

Dimensión 3. Educación y nivelación de competencias

La educación constituye un eje fundamental de la inclusión social, al ser la base del desarrollo de capacidades, de la empleabilidad y de la integración comunitaria. En la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030, esta dimensión se asocia a la barrera 6: acceso a la educación, orientada a “garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia en los servicios educativos de calidad para toda la población, con especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad” (MIDIS, 2022, p. 30).

Si bien el acceso y la permanencia en el sistema escolar dependen directamente del Ministerio de Educación (MINEDU) y sus Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), los gobiernos locales desempeñan un papel complementario crucial dentro de esta dimensión. De acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972, Art. 80), las municipalidades tienen competencia en la promoción educativa, cultural, deportiva y recreativa, lo que las convierte en actores clave para ampliar las oportunidades de aprendizaje fuera del entorno escolar formal.

En ese marco, los gobiernos locales pueden contribuir a la inclusión educativa mediante la habilitación y el mantenimiento de espacios públicos para el aprendizaje y la recreación, el desarrollo de talleres extracurriculares, programas de refuerzo escolar y alfabetización funcional, así como la gestión de bibliotecas y centros culturales que promuevan la lectura y el aprendizaje comunitario. Del mismo modo, la promoción de actividades deportivas y artísticas favorece la integración entre población local y migrante, y fortalece la convivencia y el sentido de pertenencia.

Estas acciones no sustituyen la responsabilidad del sector educativo, pero sí fortalecen la inclusión social al generar entornos educativos ampliados donde niños, jóvenes y adultos migrantes pueden reforzar aprendizajes, socializar y desarrollar nuevas habilidades. En contextos urbanos con alta

densidad migrante, como Lima Metropolitana, Arequipa o Piura, estos espacios locales representan un vínculo entre la política educativa nacional y la comunidad, y contribuyen a prevenir rezagos, deserción y exclusión social.

Dimensión 4. Espacio productivo (trabajo e inclusión financiera)

Esta dimensión aborda la inserción económica de las personas migrantes en el territorio: la posibilidad de acceder a un empleo digno o desarrollar un emprendimiento formal y, paralelamente, participar en el sistema financiero.

En esta dimensión, la inclusión laboral (barrera 7), el esfuerzo central del nivel nacional es el Certificado Único Laboral (CUL), impulsado por el MTPE. El CUL es una herramienta digital y gratuita que consolida información de identidad, educación y antecedentes para peruanos y extranjeros mayores de 18 años, que promueve la inclusión laboral formal y elimina las barreras burocráticas. Esta iniciativa, reconocida por la MTIGM, representa una política nacional de simplificación administrativa que los gobiernos locales (como la ODE Piura, que promueve la capacitación laboral para migrantes en Tacna) deben apalancar en sus Planes de Desarrollo Económico Local (PDEL) para formalizar el empleo en sus jurisdicciones.

❖ Barrera 7. Acceso al trabajo e inclusión financiera

En la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030, la barrera 7 busca garantizar la generación de ingresos sostenibles mediante la inclusión laboral y financiera, elementos indispensables para superar la pobreza (MIDIS, 2022).

En el contexto peruano, el desafío es estructural. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2025), el 70,7 % de la población ocupada trabaja en el sector informal. Por ello, la inclusión no implica igualar el nivel de informalidad existente, sino avanzar hacia la formalización plena para todas las personas, locales y migrantes, como condición para el

ejercicio efectivo de derechos laborales y de protección social.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) lideran la política laboral y la supervisión del cumplimiento de normas sociolaborales, mientras que la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) regulan el acceso al sistema financiero. En este entramado, las municipalidades representan la primera ventanilla económica del territorio, responsables de dinamizar la economía local y facilitar la formalización de actividades productivas.

La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972) reconoce expresamente la competencia local en la promoción del desarrollo económico. Los gobiernos locales pueden impulsar ferias laborales, campañas de formalización microempresarial, capacitaciones en emprendimiento, y alianzas público-privadas que fomenten el autoempleo formal (Art. 86). También pueden simplificar la obtención de licencias de funcionamiento, facilitar el acceso a información comercial y promover espacios para la venta y la difusión de productos locales. Estas funciones convierten a los gobiernos distritales y provinciales en actores esenciales para reducir la informalidad desde el territorio.

Las municipalidades, sin embargo, no tienen potestad sancionadora en materia laboral, competencia exclusiva de la SUNAFIL (Ley N.º 29981; SUNAFIL, 2023). Su papel es promotor y articulador, no coercitivo: pueden fomentar el cumplimiento de las normas laborales mediante incentivos (por ejemplo, prioridad en ferias o programas municipales para empresas formales) y mediante educación y asistencia técnica a emprendedores locales, incluidos los migrantes.

En la práctica, si bien muchas municipalidades articulan con el MTPE la organización de ferias de empleo y emprendimiento, que acercan los servicios del centro de empleo (orientación vocacional, certificación de competencias laborales, intermediación) al ámbito local (MTPE, 2024), el impacto no es

determinante. Estas acciones contribuyen tanto a la inserción laboral de personas migrantes con experiencia profesional como a la formalización de pequeños negocios dirigidos por mujeres y jóvenes, pero su relacionamiento con el sector privado aún tiene limitaciones por la falta de articulación en términos de planes de desarrollo económico local (PDEL), como se verá más adelante.

Por otro lado, la inclusión financiera continúa siendo limitada. Según la PNDIS (MIDIS, 2022), la falta de acceso a cuentas bancarias, ahorro o crédito formal mantiene la vulnerabilidad económica de amplios sectores. Las municipalidades pueden incidir de manera indirecta, al organizar campañas de educación financiera, ferias con instituciones microfinancieras y simplificar trámites para la formalización de microemprendimientos, pasos previos a la bancarización.

Dimensión 5. Convivencia y organización ciudadana

Asegurar una vida libre de violencia y con participación plena requiere tanto el acceso a servicios de protección como la construcción de vínculos de confianza en el territorio. En este sentido, los gobiernos locales son actores clave para consolidar la convivencia pacífica y prevenir la discriminación en contextos de diversidad cultural. Esta dimensión se centra en la posibilidad de las personas de vivir libres de violencia, acceder a la justicia y participar en la vida comunitaria. En la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030, la barrera 8 busca garantizar la coexistencia pacífica y la igualdad de trato frente a toda forma de violencia o discriminación (MIDIS, 2022)¹⁹.

❖ Barrera 8. Vida libre de violencia y acceso a la justicia

¹⁹ El capital social intercultural se refiere a la creación de redes de confianza entre grupos diversos. Putnam (2000) distingue entre *bonding* (lazos dentro del mismo grupo) y *bridging* (lazos entre grupos distintos). Las políticas municipales de convivencia deben enfocarse en generar bridging capital y en evitar la segregación espacial o social de la comunidad migrante que podría derivar en la formación de guetos o enclaves aislados.

Para la población migrante, esta barrera es crítica: las mujeres, las niñas, las adolescentes y las personas pertenecientes a otros grupos de especial protección enfrentan con frecuencia violencia física, psicológica o simbólica, así como episodios de xenofobia en espacios públicos, laborales o vecinales. La Defensoría del Pueblo (2022) advierte que estas situaciones se agravan por el desconocimiento de los servicios de atención y protección disponibles²⁰, como los Centros de Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), que brindan orientación legal, psicológica y social a víctimas de violencia en todo el país (MIMP, s.f).

En este ámbito, los gobiernos locales desempeñan un papel esencial de prevención, articulación y promoción de la convivencia. La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972, Artículos 82 y 84) les otorga competencias en materia de seguridad ciudadana, convivencia pacífica y defensa de los derechos humanos, que incluyen la implementación de programas locales de prevención de la violencia familiar, comunitaria o de género. A través de los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana (CODISEC), pueden coordinar con la Policía Nacional y con los CEM para fortalecer las redes de protección, incorporar la perspectiva migratoria en sus planes de seguridad y prevenir actos de discriminación. Este enfoque se alinea con la perspectiva que busca superar visiones meramente punitivas de la seguridad (Skogan, 2006), ya que prioriza la protección de la dignidad y los derechos de todas las personas (OIM, 2024; ACNUR, 2023a). La seguridad multidimensional es el marco superior que integra la seguridad humana con la seguridad ciudadana, ya que obliga a los gobiernos locales a ver la migración no como una amenaza que debe ser controlada, sino como una población que requiere protección activa frente a la vulnerabilidad socioeconómica,

20 Las mujeres migrantes enfrentan una interseccionalidad de vulnerabilidades: discriminación por origen, género y estatus legal. Los servicios municipales (DEMUNA, Serenazgo) deben contar con protocolos que identifiquen riesgos específicos de violencia basada en género (VBG) y trata de personas, delitos que afectan desproporcionadamente a mujeres y niñas en movilidad humana (MIMP, 2020).

la discriminación y la violencia. Adoptar este estándar exige que los Planes de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana (PADSC) trasciendan los operativos de control y promuevan, en cambio, la cohesión social y la confianza institucional.

Su inclusión es validada por las acciones de la MTIGM, que van más allá del control migratorio.

- Evidencia: el caso de Arequipa combina el control migratorio riguroso (PASEE) con la protección de derechos fundamentales y la confidencialidad de los solicitantes de refugio. Esto demuestra la búsqueda de un equilibrio entre control y humanitarismo.
- Evidencia de Protección Activa: iniciativas como “¡Actuemos Ya!”, en Trujillo (protección de niñas migrantes contra violencia sexual) y las acciones en Ucayali (contra el trabajo infantil y la trata) son ejemplos de seguridad multidimensional en acción, enfocada en la protección de la población vulnerable, no sólo del territorio.

La convivencia también implica participación ciudadana. Las municipalidades pueden promover espacios de encuentro e integración (como presupuestos participativos, cabildos abiertos, ferias interculturales o actividades deportivas y culturales) que fomenten el diálogo entre población local y migrante. La Ley N.º 27972 (Artículos 119-121) reconoce estos mecanismos como herramientas para fortalecer la democracia local y la cohesión social.

Cada barrera constituye la unidad mínima de análisis, a partir de la cual se identifican y valoran las acciones municipales que favorecen, omiten o limitan la inclusión de la población migrante. De este modo, el enfoque de evaluación basado en el pentágono de inclusión no sólo organiza la evidencia, sino que permite visualizar los avances y rezagos de los gobiernos locales en materia de inclusión social, a través de un sistema de codificación y ponderación común para todos los distritos analizados.

La regla operativa establece que cada barrera posee el mismo peso porcentual dentro de su dimensión y que las dimensiones se calculan mediante la agregación de los resultados de sus respectivas barreras. El resultado final refleja el grado de apertura institucional frente a las necesidades de la población migrante, expresado en un porcentaje que varía entre 0 % (acciones que dificultan la integración) y 100 % (escenario ideal de integración plena).

En síntesis, el pentágono de inclusión actúa como una herramienta comparativa y replicable que traduce los principios de la PNDIS en indicadores observables a nivel municipal y facilita tanto el diagnóstico como la formulación de estrategias locales con enfoque migratorio (Ver Figura 1).

6.3 Reconocer la ciudadanía de la población de origen extralocal residente

El pentágono de inclusión adquiere plena coherencia conceptual y operativa cuando se fundamenta en el reconocimiento de la “población de origen extralocal residente”. Este concepto trasciende la mera categorización administrativa para constituirse en pilar de la gobernanza municipal contemporánea y articular dimensiones jurídicas, sociales y de gestión pública.

6.4 Marco legal y ciudadanía residencial

La Ley N.º 27972, en su Artículo 121, establece que son vecinos “los habitantes residentes en el territorio distrital”, sin realizar distinción alguna respecto de su origen geográfico. Este marco legal sustenta el reconocimiento de la población de origen extralocal como sujetos plenos de derechos municipales. Peña Jumpa (2018) argumenta que esta disposición configura una “ciudadanía local basada en la residencia” que obliga a los

gobiernos municipales a garantizar servicios y participación sin discriminación por origen.

6.5 Articulación con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

El Decreto Legislativo N.º 1088 y los lineamientos del CEPLAN (2024a) exigen que los instrumentos de planificación municipal consideren las características reales de la población residente. La omisión de la población de origen extralocal en los diagnósticos sociodemográficos constituye una falla en la planificación estratégica que afecta la eficacia de las políticas públicas locales y vulnera el principio de integralidad del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

6.6 Implicaciones en los Instrumentos de Gestión Municipal

6.6.1. Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC)

Scholten y Penninx (2016) demuestran que la efectividad de las políticas locales depende crucialmente de la inclusión de toda la población residente en la planificación. El PDLC debe cumplir con lo siguiente:

- Actualizar PEDL con enfoque flexible para migración actual y perspectiva de las categorías de selectividad, que miden los impactos en empleo y servicios vía Sistema de Indicadores de Inclusión Migratoria Local (SIL).
- Incluir diagnósticos desagregados por origen geográfico que reflejen la composición real del distrito.
- Desarrollar estrategias específicas para la integración de población extralocal desde un enfoque de derechos.

- Establecer indicadores de inclusión residencial en las metas distritales que midan el progreso en cohesión social.

6.6.2. Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)

Acemoglu y Robinson (2012) destacan que la accesibilidad de los procedimientos administrativos es un indicador fundamental de la calidad institucional²¹. El TUPA debe cumplir con lo siguiente:

- Eliminar requisitos excluyentes que exijan antigüedad residencial excesiva o documentación no esencial.
- Reconocer documentos de identidad diversos sin discriminación por origen nacional o territorial.
- Establecer procedimientos accesibles para toda la población residente, que garanticen igualdad en el acceso a servicios municipales.

6.6.3. Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana (PADSC)

Skogan (2006) documenta que los enfoques de seguridad inclusivos, que incorporan a toda la población residente son más efectivos que los modelos excluyentes. Los PADSC deben cumplir con lo siguiente:

- Evitar asociaciones discriminatorias entre origen geográfico y fenómenos delictivos.
- Desarrollar estrategias de prevención que incluyan a toda la comunidad en la construcción de seguridad.

²¹ Lipsky (1980) teorizó sobre la 'burocracia a nivel de calle', en la que los funcionarios de ventanilla ejercen una discrecionalidad de facto que puede anular la política pública oficial. En la gestión migratoria local, aunque la ordenanza o el TUPA sean inclusivos, si el funcionario de seguridad o de mesa de partes opera bajo sesgos personales o desinformación, la barrera de exclusión persiste. Esto justifica la necesidad de capacitación procedimental obligatoria y no sólo sensibilización ética.

- Promover confianza institucional entre autoridades y toda la población residente, superando estereotipos territoriales.

6.7. Importancia para el desarrollo distrital integral

6.7.1. Capitalización del capital cultural translocal

Sandercock (2003) identifica que las ciudades que aprovechan la diversidad de origen de sus residentes muestran mayor innovación y adaptabilidad. La población de origen extralocal aporta lo siguiente:

- Conocimientos y experiencias de diversos contextos territoriales que enriquecen el capital social distrital.
- Redes de contacto translocales que amplían las oportunidades económicas y culturales del distrito.
- Perspectivas diversas que enriquecen la solución de problemas locales mediante enfoques innovadores.

6.7.2. Cobertura efectiva de servicios públicos

Ostrom (1990) demuestra que la gobernanza efectiva de los bienes públicos requiere considerar a todos los usuarios reales. La omisión de población extralocal en la planificación de servicios genera lo siguiente:

- Subestimación de la demanda real de servicios municipales, que afecta su calidad y cobertura.
- Ineficiencia en la asignación de recursos públicos por diagnósticos poblacionales incompletos.
- Conflictos por acceso desigual a servicios básicos, que debilitan la cohesión social distrital.

6.8. Obligaciones específicas de los gobiernos locales

6.8.1. En materia de participación ciudadana

La Ley N.º 27972 establece mecanismos de participación que deben ser accesibles a toda la población residente. Avritzer (2002) muestra cómo la inclusión de voces diversas en la participación municipal fortalece la democracia local y la legitimidad de las decisiones, lo que requiere lo siguiente:

- Mecanismos accesibles de participación sin requisitos excluyentes por origen.
- Promoción activa de la participación de población de origen extralocal en espacios deliberativos.
- Representación equitativa en instancias de gobierno local.

6.8.2. En la prestación de servicios públicos

Zapata-Barrero (2015) documenta que los municipios que adoptan enfoques inclusivos en la prestación de servicios logran mejor cohesión social y mayor eficiencia administrativa. Esto implica lo siguiente:

- Diseño universal de servicios municipales que considere necesidades diversas.
- Capacitación intercultural del personal municipal para atención no discriminatoria.
- Comunicación accesible a toda la población residente que supera las barreras lingüísticas y culturales.

6.9 Conclusión operativa: hacia una gestión municipal inclusiva

El reconocimiento efectivo de la población de origen extralocal residente no constituye una concesión graciable, sino un imperativo legal y una necesidad de gestión para los gobiernos municipales peruanos. La incorporación transversal de este enfoque en los instrumentos de gestión municipal permite lo siguiente:

- Cumplir con el mandato legal de servicio a toda la población residente establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades.
- Optimizar el uso de recursos públicos mediante la planificación basada en la realidad demográfica completa.
- Fortalecer la cohesión social y la gobernabilidad distrital mediante la inclusión efectiva.
- Capitalizar la diversidad de origen como recurso para el desarrollo local innovador y sostenible.

La implementación de este enfoque representa, en última instancia, la actualización necesaria de la gestión municipal frente a las dinámicas poblacionales contemporáneas, cuya movilidad territorial se ha convertido en característica estructural antes que excepcional. El pentágono de inclusión, así fundamentado, se erige como herramienta indispensable para municipalidades que aspiran a gobernar la complejidad social del siglo XXI con efectividad y legitimidad.

6.9.1. Fundamento de la universalidad: la ciudadanía de residencia

La aplicación del pentágono de inclusión adquiere su plena coherencia y legitimidad operativa cuando se fundamenta en el reconocimiento de la “población de origen extralocal residente”

o ciudadanía de residencia²². Este concepto trasciende la dicotomía administrativa entre ‘migrante internacional’ y ‘migrante interno’, y unifica a ambos bajo el principio de la ciudadanía local basada en la residencia.

La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972) establece que son vecinos los habitantes residentes en el territorio distrital, sin distinción de origen geográfico o nacionalidad (Artículo 121). Este mandato legal obliga a los gobiernos locales a planificar y proveer servicios universales a toda la colectividad que habita el distrito.

Al adoptar la perspectiva de la población de origen extralocal residente, el gobierno municipal cumple con lo siguiente:

- **Optimiza la planificación:** Obliga a los instrumentos de gestión (PDLG, PEI) a considerar la población total real, y evita subestimar la demanda de servicios (salud, educación, vivienda) y la infraestructura.
- **Fortalece la cohesión social:** Al desvincular la política local de la condición migratoria (regularidad), se centra en la pertenencia territorial y se evita la discriminación y la estigmatización por origen, y fomenta el capital social intercultural.
- **Garantiza la sostenibilidad:** Las políticas diseñadas para este colectivo son válidas y aplicables para cualquier flujo futuro de movilidad humana (sea interno o internacional), y asegura una gestión robusta y resiliente a los cambios demográficos.

²² Jurídicamente, el Artículo 121 de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972) define al vecino por su residencia habitual, no por su nacionalidad. Esto configura lo que Bauböck (2003) denomina ‘ciudadanía de residencia’ (citizenship of residence), la cual otorga derechos de participación y acceso a servicios locales basados en la cohabitación territorial y el cumplimiento de deberes cívicos, independientemente del estatus migratorio federal o nacional del individuo.

En esencia, este concepto no es una concesión, sino un imperativo legal de gestión que moderniza la administración municipal para el siglo XXI y hace de la inclusión un factor de desarrollo y gobernabilidad.

6.10. Diseño metodológico y alcance

El estudio adopta un diseño metodológico mixto, aplicado y participativo, que combina el análisis documental y normativo con la recolección de información primaria a través de encuestas y talleres. Este enfoque permite articular evidencia cuantitativa vinculada a la existencia, la mención o la acción a favor de la población migrante con evidencia cualitativa obtenida mediante procesos de validación y contraste con actores locales.

El propósito metodológico es construir un modelo de medición replicable que posibilite comparar distritos y generar un diagnóstico operativo sobre el nivel de incorporación del enfoque migratorio en la gestión municipal. Para ello, el diseño se estructuró en fases interrelacionadas que cubren desde la identificación de fuentes de evidencia hasta la validación de los siguientes hallazgos:

- Revisión documental y normativa: recopilación y análisis de instrumentos de gestión, ordenanzas y servicios locales.
- Análisis de articulación institucional: evaluación de la presencia de programas sociales nacionales con potencial de acceso para personas migrantes.
- Revisión de canales digitales: análisis del tono institucional y de la representación de la población migrante en las páginas web y redes sociales municipales.
- Validación participativa: contrastación de hallazgos a través de encuestas y talleres interdistritales.

6.10.1. Alcance geográfico y unidad de análisis

El marco jurídico peruano reconoce a los gobiernos locales como entidades básicas de la organización territorial del Estado y como canales inmediatos de participación vecinal (Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades). Si bien la normativa no define de manera expresa el término ‘vecino’, su uso recurrente en disposiciones sobre participación, control y gestión municipal alude a las personas que residen en el territorio distrital y forman parte de la colectividad local, independientemente de su nacionalidad.

Esta conceptualización es relevante para el enfoque migratorio, pues permite entender que la población migrante residente en el distrito forma parte de la comunidad vecinal y debe ser considerada en la planificación, la prestación de servicios y los procesos de participación local.

El estudio abarca ocho distritos seleccionados en función de criterios demográficos y estratégicos, con el fin de representar distintas realidades del fenómeno migratorio en el país. La selección se sustentó en cuatro criterios principales:

- Relevancia territorial estratégica, que incorpora capitales provinciales, zonas fronterizas y distritos insertos en conurbaciones metropolitanas.
- Diversidad funcional del territorio, que considera espacios urbanos consolidados, nodos portuarios, corredores de tránsito y ciudades intermedias.
- Presencia de hogares empadronados en el SISFOH, lo que orienta la articulación de programas sociales.
- Competencias municipales diferenciadas, que incluye municipalidades distritales, provinciales y metropolitanas

Asimismo, se tomó en cuenta que Lima es la ciudad fuera de Venezuela con la mayor cantidad de personas venezolanas,

ya que concentra cerca de un millón (ACNUR, 2025). Esta concentración justifica la inclusión de varios distritos metropolitanos en la muestra, por su relevancia en la gestión de servicios y convivencia intercultural.

Bajo estos criterios, la muestra incluye lo siguiente:

En Lima Metropolitana y Callao:

San Martín de Porres: incluido por ser un distrito metropolitano de alta densidad y conexión vial estratégica. Además, acoge la mayor población venezolana a nivel distrital según datos de Migraciones citados por el ACNUR (2023b). Su tamaño, diversidad territorial y dinámica urbana justifican su incorporación.

Ate: distrito extenso y funcionalmente heterogéneo de Lima Este, con zonas consolidadas y áreas en expansión urbana. Su ubicación estratégica en el corredor de la Carretera Central lo convierte en un territorio clave para analizar la gestión municipal en contextos de movilidad laboral y urbana.

San Juan de Miraflores: distrito conurbado del eje Lima Sur, con alta proporción de sectores urbano-populares y presencia significativa de hogares empadronados en programas sociales. Representa la gestión municipal en contextos de vulnerabilidad estructural y atención de servicios básicos.

Cercado de Lima: seleccionado por su doble naturaleza: es administrado por la Municipalidad Metropolitana de Lima, que ejerce competencias metropolitanas en tránsito, fiscalización y seguridad ciudadana, pero el distrito también cuenta con un Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana 2024-2027 aprobado por ordenanza metropolitana (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2024). La alta concentración migratoria en Lima Metropolitana refuerza su relevancia para el análisis (ACNUR, 2025).

Carmen de la Legua Reynoso: distrito pequeño, pero

ubicado en un nodo portuario-aeroportuario clave. Es el distrito con mayor proporción de población venezolana en la Provincia Constitucional del Callao (OFIS, 2023). Su carácter territorial compacto y su función logística justifican su inclusión.

En el norte del país:

Tumbes (provincia de Tumbes): seleccionado por su condición de punto de ingreso al país: el 92,3 % de personas venezolanas registró su entrada por el Puesto de Control Fronterizo de Tumbes (INEI, 2023b). La municipalidad provincial cumple un rol normativo y operativo clave en la frontera.

Veintiséis de Octubre (provincia de Piura): distrito urbano-popular de crecimiento reciente, parte de la conurbación Piura-Castilla-Veintiséis de Octubre. Su ubicación estratégica como nodo del corredor norte y la presencia de hogares vulnerables justifican su inclusión para analizar dinámicas migratorias en ciudades intermedias.

En el sur:

Cerro Colorado (provincia de Arequipa): distrito en expansión dentro de la conurbación de Arequipa Metropolitana, caracterizado por el crecimiento urbano acelerado y los desafíos en planificación. Representa la perspectiva de ciudades intermedias donde la capacidad municipal es clave para integrar una población diversa.

Esta selección permite comparar gestiones municipales con distintos niveles de institucionalidad, recursos y exposición al fenómeno migratorio, y aporta una mirada integral y representativa del contexto nacional.

6.11. Fuentes y pilares de evidencia

El estudio se desarrolló a partir de la triangulación de cuatro pilares documentales y un componente participativo, diseñados para garantizar la consistencia, la trazabilidad y la

comparabilidad de los resultados. Cada pilar representa un tipo de fuente y un nivel de análisis complementario que permite identificar acciones, omisiones o barreras relacionadas con la inclusión social de la población migrante venezolana en el ámbito municipal.

6.11.1. Pilar 1. Instrumentos de gestión municipal

Los instrumentos de gestión municipal constituyen la base programática de la acción pública local y orientan la priorización de políticas y servicios, conforme a los lineamientos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Decreto Legislativo N.º 1088). Su revisión permite identificar si la población migrante aparece visibilizada en la planificación institucional o si persisten enfoques exclusivamente generales que no distinguen sus necesidades específicas.

Aunque estos documentos suelen emplear términos amplios como personas, vecinos o administrados, el uso de estas expresiones responde a la universalidad de las políticas municipales y no necesariamente a la incorporación de un enfoque migratorio. Dado que el objetivo del estudio es identificar la presencia explícita, el tratamiento diferencial o la referencia directa a personas migrantes, incluidas menciones limitantes o estigmatizantes, se priorizó la búsqueda de términos y acciones que permitieran distinguir entre inclusión general y enfoques específicos.

- Qué se analizó: plan de Seguridad Ciudadana (PSC), Plan de Desarrollo Municipal o Local Concertado (PDMC/PDLC), Plan Estratégico Institucional (PEI), Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL, cuando existía) y Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).
- Propósito: determinar el nivel de inclusión, tratamiento y enfoque otorgado a la población migrante en los instrumentos de planificación municipal, que diferencian entre referencias generales a la población y menciones o disposiciones orientadas específicamente a personas migrantes.

- **Procedimiento:** se aplicó una lectura dirigida de los documentos mediante palabras clave, como migrante, extranjero, venezolano/a, inclusión, interculturalidad, vulnerable y SISFOH, que permitió identificar tanto referencias positivas como menciones restrictivas o asociadas a riesgo. Cada hallazgo fue registrado con su cita textual, fuente y barrera correspondiente dentro del pentágono de inclusión.

Cuando un instrumento no existía o no había sido formulado en el período evaluado (2023-2025), se asignó un puntaje de 0, que se integró en el promedio para reflejar la ausencia institucional.

6.11.2. Pilar 2. Ordenanzas municipales

Las ordenanzas municipales constituyen la principal herramienta normativa del gobierno local y, conforme a la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972), son las normas de mayor jerarquía emitidas por el concejo municipal (Artículos 9 y 40). Por su carácter vinculante y su capacidad para regular derechos, obligaciones y servicios a nivel local, representan un insumo clave para evaluar cómo se incorpora o se omite el enfoque migratorio en la normativa distrital.

- **Qué se analizó:** ordenanzas aprobadas entre el 1 de enero del 2023 y el 15 de octubre del 2025, disponibles en los portales institucionales de las municipalidades o en el portal único gob.pe.
- **Propósito:** identificar disposiciones normativas que reconozcan, regulen o incidan en la inclusión de personas migrantes, considerando que la función normativa es una competencia directa de los regidores municipales.
- **Procedimiento:** se aplicó un filtro temporal para seleccionar las ordenanzas vigentes y luego una búsqueda temática y de palabras clave (migrante, extranjero, nacional, regularización, vulnerabilidad). Las ordenanzas

que contenían menciones relevantes fueron analizadas en detalle para identificar su orientación (positiva, neutral o restrictiva) y clasificarla dentro de la barrera correspondiente. Cada ordenanza se registró con su número, fecha, cita textual y puntaje.

6.11.3. Pilar 3. Articulación con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) administra programas sociales de alcance nacional cuyos criterios de acceso y elegibilidad son establecidos a nivel sectorial. Estos criterios, incluidos los requisitos de nacionalidad o documentación, son definidos por el MIDIS y no por los gobiernos locales.

Sin embargo, los gobiernos locales cumplen un rol fundamental en la articulación territorial de dichos programas, en concordancia con la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972) y la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.º 27783). Entre sus funciones se encuentran la coordinación local con unidades territoriales del MIDIS, la promoción de servicios sociales, la orientación y la derivación de usuarios, y la difusión de requisitos.

Por ello, este pilar evalúa la presencia territorial de programas potencialmente accesibles para la población migrante y el grado de articulación municipal en su implementación real, aparte de los criterios de elegibilidad sectorial.

- Qué se analizó: la presencia territorial de programas sociales administrados por el MIDIS en los distritos evaluados para identificar cuáles permiten el acceso de población extranjera según la normativa sectorial, y cuáles se encuentran activos o coordinados a nivel municipal.
- Propósito: determinar el nivel de articulación local entre los gobiernos distritales y los programas sociales que, por normativa nacional, pueden incluir a personas migrantes; así como identificar oportunidades y brechas en el acceso

real a dichos servicios.

- **Procedimiento:** primero, se revisaron los criterios de elegibilidad definidos por el MIDIS, con el fin de identificar qué programas permiten la participación de población extranjera. Bajo esta revisión normativa, “Contigo”, “Cuna Más” y “Wasi Mikuna” (ex “Qali Warma”) pueden incluir a personas migrantes, mientras que “Juntos” y “Pensión 65” exigen DNI o ciudadanía peruana, y PAIS se orienta principalmente a entornos rurales. Luego, el análisis se centró en la presencia territorial y la articulación local de estos programas: se verificó su implementación en cada distrito mediante las plataformas oficiales y el sistema REDinforma, que registran en cada caso la existencia del programa, su vinculación con servicios municipales y su correspondencia con las barreras del pentágono de inclusión.

Cabe destacar que, en el marco de las articulaciones de gobernanza multinivel, un ejemplo resaltado por la MTIGM (2025) es la campaña de atención a la población migrante en Moquegua que destaca la alianza directa con el Seguro Integral de Salud (SIS) y la Superintendencia Nacional de Migraciones para facilitar la afiliación y consultas. Esta colaboración interinstitucional demuestra cómo la coordinación de la MTIGM con entidades nacionales es la causa directa del alto puntaje de esta dimensión, pues permite a los migrantes acceder a servicios esenciales.

6.11.4 Pilar 4. Comunicación institucional y representación de la migración en canales oficiales

La comunicación institucional es un componente central de la gestión pública contemporánea. Organismos como la OECD señalan que la comunicación gubernamental no sólo informa, sino que también configura percepciones públicas, moldea narrativas y puede influir en la manera en que la ciudadanía interpreta a diferentes grupos poblacionales, incluidos aquellos en situación de movilidad humana (OECD, 2021).

En el contexto peruano, la presencia digital de los gobiernos locales depende en gran medida de sus canales de comunicación abiertos al público. Según Digital 2024: Perú, el 69,7 % de la población peruana utiliza activamente redes sociales, y Facebook destaca como la plataforma de mayor alcance urbano, con cerca de 29 millones de usuarios en abril del 2024, equivalentes a más del 80 % de la población conectada (DataReportal, 2024; NapoleonCat, 2024). En paralelo, estudios de comunicación municipal en Lima Metropolitana muestran que diversas municipalidades (incluyendo Ate) recurren a Facebook como su principal canal de difusión por su inmediatez, alcance y nivel de interacción ciudadana (USIL, 2022).

Dado este patrón de uso, la manera en que las municipalidades representan (o no representan) la migración en sus canales oficiales constituye un insumo relevante para comprender las narrativas institucionales que se proyectan hacia la ciudadanía y su potencial influencia en la percepción pública. Este pilar examina dichas narrativas e identifica menciones explícitas, omisiones y posibles sesgos en la comunicación municipal relacionada con personas migrantes.

- Qué se analizó: menciones relacionadas con las ocho barreras de acceso en las páginas web institucionales y en las páginas oficiales de Facebook de las municipalidades seleccionadas, al ser los principales canales públicos en los que se proyecta la imagen institucional y se difunden mensajes para la ciudadanía.
- Propósito: identificar la forma en que la población migrante aparece (o no) representada en la comunicación digital municipal, observar el tono y el contexto de las menciones vinculadas a la migración, y relacionarlas con las dimensiones del pentágono de inclusión. Este análisis busca reconocer posibles barreras simbólicas o reputacionales derivadas de la narrativa institucional.

- **Procedimiento:** se aplicaron estrategias de búsqueda interna (en los sitios web y Facebook oficiales) y externa (mediante Google), en las que se combinó el nombre del distrito con palabras clave asociadas a las ocho barreras de acceso. Los hallazgos fueron luego valorados según la escala establecida, considerando el tono y el contexto de las menciones relacionadas con la migración en los contenidos institucionales.

Tabla 1

Palabras clave utilizadas para la búsqueda en canales oficiales por barrera del pentágono de inclusión

Barrera	Palabras clave
(1) Identidad:	“Regularización”, “Migraciones”, “migrante”, “empadronamiento”
(2) Salud	“Salud”, “vacunación”, “nutrición”, “MINSA”
(3) Protección social	“Comedor”, “leche”, “alimentario”
(4) Servicios básicos	“Agua”, “saneamiento”, “electricidad”
(5) Vivienda	“Vivienda”, “distrito”
(6) Educación	“Educación”, “alfabetización”
(7) Empleo	“Empleo”, “laboral”
(8) Seguridad	“Violencia”, “inseguridad”, “prevención”.

Este componente integra dos niveles de análisis: la identificación de contenidos asociados a las barreras de acceso y la lectura discursiva sobre cómo la migración es representada en dichos marcos de acción.

6.11.5. Componente participativo: Talleres de validación y diálogo

Además de los cuatro pilares documentales, se incorporó un componente participativo con el objetivo de validar y complementar los hallazgos obtenidos en la revisión documental. Con el fin de validar y complementarlos, se desarrollaron dos espacios participativos en el marco de la investigación. Ambos talleres buscaron generar diálogo entre actores locales, institucionales y de la sociedad civil, a fin de enriquecer el análisis técnico con perspectivas territoriales y prácticas de gestión.

El primer taller tuvo como objetivo validar los resultados preliminares de la revisión documental y contrastarlos con las percepciones de los actores locales, principalmente representantes de gobiernos distritales y organizaciones de la sociedad civil. Esto permitió recoger testimonios cualitativos más profundos sobre el acceso a servicios, la articulación institucional y las principales barreras de inclusión, que cumplen la misma función metodológica de contraste y validación de hallazgos.

Los insumos obtenidos fueron posteriormente sistematizados por el equipo de investigación y sirvieron como evidencia empírica complementaria que enriqueció el análisis documental y fortaleció la etapa final del estudio.

El segundo taller funcionó como un espacio de diálogo ampliado y cierre del componente participativo. En conjunto, los dos talleres cumplieron el objetivo de vincular evidencia técnica con experiencias y perspectivas prácticas, para lo cual se reemplazó exitosamente la encuesta inicial y se incorporó una validación participativa de los hallazgos del estudio. Estos espacios aportaron insumos concretos para el análisis final y para la formulación de recomendaciones orientadas a fortalecer la institucionalidad local con enfoque migratorio.

La presente sección describe el enfoque metodológico general. Los procedimientos técnicos, reglas de codificación y cálculos de valoración utilizados para la construcción de los puntajes se desarrollan en el Anexo Metodológico (Anexo 1).

7. Análisis interdistrital

7.1 Caracterización individual de los distritos priorizados

7.1.1. Municipalidad Distrital de Ate

La Municipalidad Distrital de Ate se ubica en la provincia y en el departamento de Lima. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018), el distrito cuenta con una población de 624 171 habitantes, compuesta por 307 306 hombres y 316 865 mujeres. Por grupos etarios, la distribución corresponde a 124 203 niños, 59 432 adolescentes, 146 613 jóvenes, 238 373 adultos y 55 547 adultos mayores. En cuanto a población extranjera, se registra un total de 42 061 ciudadanos venezolanos residentes (Superintendencia Nacional de Migraciones [Migraciones], 2025).

El distrito presenta un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,73 y un promedio de 11,06 años de escolaridad entre sus habitantes (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2025, Anexo I).

Con respecto al acceso a programas sociales, Ate cuenta con 48 489 beneficiarios del programa “Wasi Mikuna” (Programa Nacional de Alimentación Escolar Comunitaria Wasi Mikuna, 2025), 767 del programa Contigo y 959 del programa Cuna Más (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social [MIDIS], 2025).

En materia de organización social, el distrito registra 899 organizaciones de vaso de leche (que benefician a 28 745

personas) y 284 comedores populares (16 065 beneficiarios) (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2024). No obstante, la presencia de solo 37 clubes de madres (2135 beneficiarios) y 26 organizaciones juveniles (179 afiliados) (Secretaría Nacional de la Juventud [SENAJU], 2025) evidencia una limitada participación de grupos sociales y juveniles en espacios comunitarios.

En el ámbito político, el distrito es dirigido por el alcalde Franco Vidal Morales, acompañado por un concejo municipal conformado por 15 regidores. El partido Avanza País – Partido de Integración Social cuenta con 9 representantes, mientras que la oposición agrupa 6 regidores de las organizaciones políticas Podemos Perú, Alianza para el Progreso, Acción Popular, Partido Democrático Somos Perú y Renovación Popular. Cabe señalar que una regidora renunció a la bancada de gobierno y se incorporó a la oposición, lo que redujo la mayoría inicial del concejo municipal (Contraloría General de la República del Perú, 2022).

7.1.2. Municipalidad Distrital de San Martín de Porres

La Municipalidad Distrital de San Martín de Porres se ubica en la provincia y en el departamento de Lima. De acuerdo con el INEI (2018), el distrito cuenta con una población de 704 998 habitantes, compuesta por 345 469 hombres y 359 529 mujeres. Por grupos etarios, se registran 121 392 niños, 61 838 adolescentes, 156 564 jóvenes, 278 478 adultos y 86 678 adultos mayores. En cuanto a población extranjera, se identifican 72 736 ciudadanos venezolanos residentes (Migraciones, 2025).

El distrito presenta un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,75 y un promedio de 11,57 años de escolaridad (PNUD, 2025, Anexo I).

Durante 2025, se registraron 35 406 beneficiarios del programa “Wasi Mikuna” (Wasi Mikuna, 2025), 857 del programa “Contigo” y 959 del programa “Cuna Más” (MIDIS, 2025).

En el ámbito de la organización social, San Martín de Porres cuenta con 373 organizaciones de vaso de leche (31 410 beneficiarios) y 33 comedores populares (2633 beneficiarios) (INEI, 2024). A pesar de ello, la existencia de sólo 68 clubes de madres (5583 afiliadas) y 45 organizaciones juveniles (483 afiliados) (SENAJU, 2025) evidencia una participación social y juvenil aún restringida en espacios comunitarios.

El distrito es dirigido por el alcalde Hernán Sifuentes Barca, acompañado por un concejo municipal conformado por 15 regidores. La bancada de gobierno está liderada por el partido Podemos Perú, con 9 representantes, mientras que la oposición agrupa 6 regidores pertenecientes a los partidos Renovación Popular, Partido Democrático Somos Perú, Frente de la Esperanza 2021 y Alianza para el Progreso (Contraloría General de la República del Perú, 2022).

7.1.3. Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores

La Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores se ubica en la provincia y en el departamento de Lima. Según el INEI (2018), el distrito cuenta con una población de 401 097 habitantes, conformada por 197 891 hombres y 203 206 mujeres. Por grupos etarios, se registran 67 765 niños, 35 527 adolescentes, 88 771 jóvenes, 160 717 adultos y 48 315 adultos mayores. En cuanto a la población extranjera, se identifican 36 537 ciudadanos venezolanos residentes (Migraciones, 2025).

El distrito presenta un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,73 y un promedio de 11,14 años de escolaridad (PNUD, 2025, Anexo I).

Durante 2025, se reportaron 28 243 beneficiarios del programa “Wasi Mikuna” (Wasi Mikuna, 2025), 792 del programa “Contigo” y 213 del programa “Cuna Más” (MIDIS, 2025).

En el ámbito de organización social, San Juan de Miraflores cuenta con 227 organizaciones de vaso de leche (17 607 beneficiarios) y 177 comedores populares (16 683 beneficiarios)

(INEI, 2024). No obstante, la presencia de sólo 21 organizaciones juveniles (110 afiliados) (SENAJU, 2025) refleja una participación juvenil limitada en los espacios comunitarios del distrito.

La gestión municipal está encabezada por la alcaldesa Delia Nelly Castro Pichihua, del partido Alianza para el Progreso, junto a un concejo municipal conformado por 13 regidores. El partido de gobierno cuenta con 8 representantes, mientras que la oposición está integrada por 2 regidores de Renovación Popular y 1 regidor de los partidos Podemos Perú, Frente de la Esperanza y Avanza País, respectivamente (Contraloría General de la República del Perú, 2022).

7.1.4. Municipalidad Metropolitana de Lima

La Municipalidad Metropolitana de Lima se encuentra en la provincia y departamento de Lima. Según el INEI (2018), el distrito cuenta con una población de 273 142 habitantes, conformada por 132 667 hombres y 140 474 mujeres. Por grupos etarios, se registran 39 466 niños, 21 834 adolescentes, 54 916 jóvenes, 109 131 adultos y 47 792 adultos mayores. En cuanto a la población extranjera, se identifican 39 850 ciudadanos venezolanos residentes (Migraciones, 2025).

El distrito presenta un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,76 y un promedio de 11,62 años de escolaridad (PNUD, 2025, Anexo I).

Durante el 2025, 19 889 personas se beneficiaron del programa “Wasi Mikuna” (Wasi Mikuna, 2025), mientras que el programa “Contigo” atendió a 416 beneficiarios (MIDIS, 2025). Cabe precisar que, con respecto al programa “Cuna Más”, no existen registros complementarios disponibles en la plataforma RedInforma.

En el ámbito de organización social, Lima Metropolitana cuenta con 297 organizaciones de vaso de leche (10 786 beneficiarios) y 47 comedores populares (4179 beneficiarios) (INEI, 2024). Asimismo, se registran 185 organizaciones juveniles (2532

afiliados) (SENAJU, 2025). De acuerdo con el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU, 2024), hasta fines del 2023, no se reporta la existencia de clubes de madres ni de sus respectivas beneficiarias.

El gobierno local está encabezado por el alcalde Renzo Reggiardo (por renuncia de Rafael López Aliaga, en el marco de su postulación presidencial 2026), junto a un concejo municipal conformado por 39 regidores. La bancada de gobierno del partido Renovación Popular cuenta con 21 representantes, mientras que el partido Podemos Perú dispone de 8 regidores. Los partidos Perú Patria Segura (4 regidores), Partido Popular Cristiano, Perú Libertario, Somos Perú, Alianza para el Progreso, Fuerza Popular y Solidaridad Nacional (1 regidor cada uno) completan la representación edil (Contraloría General de la República del Perú, 2022).

7.1.5. Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua Reynoso

La Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua Reynoso se encuentra en la Provincia Constitucional del Callao. Según el INEI (2018), el distrito cuenta con una población de 44 376 habitantes, compuesta por 21 785 hombres y 22 591 mujeres. Por grupos etarios, se registran 7661 niños, 3961 adolescentes, 9191 jóvenes, 17 493 adultos y 6067 adultos mayores. En cuanto a la población extranjera, se identifican 3446 ciudadanos venezolanos residentes (Migraciones, 2025).

El distrito presenta un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,74 y un promedio de 10,96 años de escolaridad (PNUD, 2025, Anexo I).

Durante el 2025, el programa “Wasi Mikuna” reportó 3643 beneficiarios (Wasi Mikuna, 2025), mientras que los programas “Contigo” y “Cuna Más” registraron 106 y 20 beneficiarios, respectivamente (MIDIS, 2025).

En el ámbito de organización social, Carmen de la Legua Reynoso cuenta con 70 organizaciones de vaso de leche (6003 beneficiarios) y 19 comedores populares (1334 beneficiarios) (INEI, 2024). Asimismo, se registran 6 organizaciones juveniles (33 afiliados) (SENAJU, 2025). De acuerdo con el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU, 2024), hasta fines del 2023 no se reporta la existencia de clubes de madres ni de sus respectivas beneficiarias.

El gobierno local está encabezado por el alcalde Edwards Javier Infante López, del partido Contigo Callao, junto a un concejo municipal integrado por 7 regidores. La bancada de gobierno cuenta con 5 representantes, mientras que los partidos Alianza para el Progreso y Movimiento Regional Más Callao disponen de 1 regidor cada uno (Contraloría General de la República del Perú, 2022).

7.1.6. Municipalidad Distrital de 26 de Octubre (Piura)

La Municipalidad Distrital de Veintiséis de Octubre se encuentra en la provincia y en el departamento de Piura. Según el INEI (2025), el distrito cuenta con una población de 170 692 habitantes, compuesta por 83 006 hombres y 87 685 mujeres. Por grupos etarios, se registran 39 732 niños, 17 799 adolescentes, 36 025 jóvenes, 61 610 adultos y 15 522 adultos mayores. En cuanto a la población extranjera, se identifican 13 875 ciudadanos venezolanos residentes (Migraciones, 2025).

El distrito presenta un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,62 y un promedio de 9,67 años de escolaridad (PNUD, 2025, Anexo I).

Durante el 2025, el programa “Wasi Mikuna” atendió a 13 507 beneficiarios (Wasi Mikuna, 2025), mientras que los programas “Contigo” y “Cuna Más” registraron 450 y 136 beneficiarios, respectivamente (MIDIS, 2025).

En el ámbito de organización social, Veintiséis de Octubre cuenta con 185 organizaciones de vaso de leche (11 076

beneficiarios) (INEI, 2024), 40 asociaciones de adultos mayores en riesgo (700 beneficiarios) y una organización juvenil (8 afiliados) (SENAJU, 2025). No se reportan registros municipales que evidencien la presencia de comedores populares o clubes de madres, ni de sus respectivos beneficiarios (INEI, 2024).

El gobierno local está encabezado por el alcalde Víctor Hugo Febre Calle, del partido Contigo Región, junto a un concejo municipal conformado por 10 regidores. La bancada de gobierno cuenta con 6 representantes, mientras que la oposición está integrada por regidores de las siguientes agrupaciones políticas: Partido Democrático Somos Perú, Organización Política Unidad Regional y Alianza para el Progreso, que suman un total de 4 regidores (Contraloría General de la República del Perú, 2022).

7.1.7. Municipalidad Provincial de Tumbes

El distrito de Tumbes, cuya gestión administrativa recae en la Municipalidad Provincial de Tumbes, se encuentra en la provincia y en el departamento del mismo nombre. Según el INEI (2018), cuenta con una población de 107 065 habitantes, compuesta por 54 178 hombres y 52 887 mujeres. Por grupos etarios, se registran 24 387 niños, 10 843 adolescentes, 21 360 jóvenes, 40 102 adultos y 10 371 adultos mayores. En cuanto a la población extranjera, se identifican 10 222 ciudadanos venezolanos residentes (Migraciones, 2024).

El distrito presenta un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,64 y un promedio de 9,67 años de escolaridad (PNUD, 2025, Anexo I).

Durante 2025, el programa “Wasi Mikuna” benefició a 15 934 personas (Wasi Mikuna, 2025), mientras que los programas “Contigo” y “Cuna Más” registraron 739 y 459 beneficiarios, respectivamente (MIDIS, 2025).

En el ámbito de organización social, Tumbes cuenta con 130 organizaciones de vaso de leche (3309 beneficiarios) y 183 comedores populares (8600 beneficiarios) (Contraloría General

de la República, 2024). En cuanto a la participación juvenil, se registran 6 organizaciones juveniles (55 afiliados) (SENAJU, 2025). No se dispone de registros municipales que evidencien la presencia de clubes de madres u ollas comunes, ni de sus respectivos beneficiarios.

El gobierno local está encabezado por el alcalde Hildebrando Antón Navarro, quien dirige un concejo municipal conformado por 11 regidores. La bancada de gobierno, perteneciente al partido Movimiento de Inclusión Regional, cuenta con 7 representantes, mientras que la oposición está integrada por regidores de los partidos Renovación Tumbesina, Fuerza Popular y Somos Perú, que suman un total de 4 regidores (Contraloría General de la República del Perú, 2022).

7.1.8. Municipalidad Distrital de Cerro Colorado (Arequipa)

La Municipalidad Distrital de Cerro Colorado se encuentra en la provincia y en el departamento de Arequipa. Según el INEI (2018), el distrito cuenta con una población de 207 113 habitantes, compuesta por 101 459 hombres y 105 654 mujeres. Por grupos etarios, se registran 44 758 niños, 19 851 adolescentes, 47 580 jóvenes, 76 792 adultos y 18 130 adultos mayores. En cuanto a la población extranjera, se identifican 26 470 ciudadanos venezolanos residentes (Migraciones, 2024).

El distrito presenta un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,74 y un promedio de 10,54 años de escolaridad (PNUD, 2025, Anexo I).

Durante el 2025, el programa “Wasi Mikuna” atendió a 17 110 beneficiarios (Wasi Mikuna, 2025), mientras que los programas “Contigo” y “Cuna Más” alcanzaron a 219 y 349 personas, respectivamente (MIDIS, 2025).

En el ámbito de organización social, Cerro Colorado cuenta con 96 organizaciones de vaso de leche (6700 beneficiarios) y 42 comedores populares (2100 beneficiarios) (INEI, 2024). Asimismo, se registran 7 organizaciones juveniles (82 afiliados)

(SENAJU, 2025). No se dispone de registros municipales que evidencien la presencia de clubes de madres ni de sus respectivos beneficiarios (INEI, 2024).

El gobierno local está encabezado por el alcalde Manuel Enrique Vera Paredes, del partido Arequipa, Tradición y Futuro, junto a un concejo municipal conformado por 11 regidores. La bancada de gobierno cuenta con 7 representantes, mientras que la oposición está integrada por regidores de los partidos Juntos por el Desarrollo de Arequipa y Movimiento Regional Arequipa Avancemos, que suman un total de 4 regidores (Contraloría General de la República del Perú, 2022).

7.2. Análisis comparado del desarrollo de los distritos priorizados

Los distritos del Cercado de Lima y Carmen de la Legua Reynoso (Callao) muestran los valores de IDH más altos, impulsados por una mayor esperanza de vida y mejores indicadores de educación e ingreso per cápita. Esto se relaciona con una mayor concentración de servicios y oportunidades laborales en áreas metropolitanas.

Sin embargo, la incorporación de un enfoque migratorio en el análisis del IDH de estos distritos revela cómo el movimiento de la población, especialmente de ciudadanos venezolanos, interactúa con las barreras en la provisión de servicios.

Tabla 4
Indicadores clave de distritos priorizados (comparativo general)

Provincia	Distrito	Ubigeo	Población (2017)*	Esperanza de Vida al Nacer	Años de Educación	Ingreso Real per Cápita del Hogar	Valor del IDH (2024)
Lima	ATE	140101	624 171	79.28	11.06	S/ 1.106,1	0,73
Lima	SAN MARTIN DE PORRES	140133	704 998	79.06	11.57	S/ 1.244,3	0,75
Lima	SAN JUAN DE MIRAFLORES	140132	401 097	79.16	11.14	S/1.112,6	0,73
Lima	LIMA CERCADO	140101	273 142	79.04	11.62	S/1.332,4	0,76
Callao	CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO	70102	44 376	81.88	10.96	S/1.034,9	0,74
Piura	26 DE OCTUBRE	200108	170 692	74.51	9.67	S/ 815,5	0,62
Tumbes	TUMBES	240101	107 065	77.77	9.67	S/ 777,7	0,64
Arequipa	CERRO COLORADO	40101	207 113	82.61	10.54	1.022,8	0,74

7.2.1. Cercado de Lima y Callao

Los distritos del Cercado de Lima y Carmen de la Legua Reynoso exhiben los valores de IDH más altos, que indican una mejor calidad de vida. Sin embargo, los datos de Migraciones señalan que Ate (42 061 venezolanos) y San Martín de Porres (72 736 venezolanos) son los distritos de Lima con mayor presencia de esta población. Esta alta concentración de migrantes, muchos de ellos en situación irregular (más del 50 %) (Migraciones, 2025), crea una presión significativa sobre la infraestructura y los servicios públicos, que exacerba las barreras planteadas por el MIDIS en varios ámbitos:

- **Acceso a la educación y salud:** a pesar de la alta capacidad instalada, la llegada masiva de migrantes puede saturar los servicios de salud y las escuelas, y afectar tanto a la población migrante como a la local. Las barreras en el acceso a la salud y la educación son notables, ya que muchos migrantes no cuentan con seguros de salud o acceso a matrículas regulares (INEI, 2023).
- **Vivienda y trabajo:** la búsqueda de vivienda adecuada se vuelve un desafío. Los migrantes, a menudo, se ven obligados a vivir en condiciones de hacinamiento. La falta de acceso a un trabajo decente y la alta informalidad laboral (más del 80 %) impiden una inclusión económica efectiva, lo que se refleja en el bajo ingreso per cápita de esta población (INEI, 2023).

7.2.2. Regiones con menor IDH (Piura y Tumbes)

Los distritos de Veintiséis de Octubre (Piura) y Tumbes tienen los IDH más bajos de la muestra. La cercanía a la frontera con Ecuador los convierte en puntos clave de ingreso de migrantes, lo que profundiza las barreras preexistentes.

- **Conectividad y servicios integrados:** la llegada de migrantes a estas zonas rurales y urbanas, que sufren de deficiente conectividad vial, agrava la dificultad de acceso a servicios básicos. La debilidad estructural preexistente (bajo IDH) es

la causa principal de la limitada capacidad de respuesta institucional, y la llegada de migrantes actúa como un factor de estrés exógeno que aumenta la presión sobre los precarios servicios de salud y educación (INEI, 2023), ya que expone a los migrantes a una vulnerabilidad extrema.

- **Protección social:** los migrantes, especialmente aquellos en situación irregular, enfrentan una vulnerabilidad extrema, con poco o nulo acceso a programas de protección social. Esto los expone a una mayor precariedad y, en muchos casos, a situaciones de vida libre de violencia y acceso a la justicia (Tokman, 2008, p. 19).

7.2.3. La dualidad de Arequipa

El distrito de Cerro Colorado en Arequipa presenta un IDH intermedio. A diferencia de los distritos de Piura y Tumbes, el crecimiento poblacional de Arequipa, incluida la migración, ha sido impulsado por el crecimiento económico y las oportunidades laborales. Sin embargo, las barreras del MIDIS no desaparecen:

- **Inclusión laboral y social:** si bien existe un mayor acceso al trabajo decente, la competencia por empleos y la informalidad persisten (INEI, 2023). Los migrantes calificados, como los profesores y los ingenieros (según los datos de Migraciones), a menudo no pueden ejercer sus profesiones, debido a la falta de validación de títulos, lo que los obliga a aceptar trabajos precarios (MIDIS, 2022). Esta situación es una barrera directa a la inclusión económica.

En resumen, la migración no actúa únicamente como un factor de presión sobre la demanda de servicios públicos; también interactúa con las brechas socioeconómicas preexistentes en cada distrito. Esta dinámica agrava la tensión fiscal al impedir que se consolide el ciclo virtuoso de recaudación e inversión

pública²³. La situación migratoria (regular vs. irregular) es un factor determinante en el acceso a los servicios esenciales y en la integración socioeconómica, que afecta directamente las variables que componen el IDH y perpetúa ciclos de vulnerabilidad y exclusión.

7.3 Análisis comparado por clasificación socioeconómica - SISFOH

A fin de complementar la caracterización sociodemográfica y organizativa de los distritos priorizados, se presenta a continuación un análisis comparativo de su clasificación socioeconómica, elaborado sobre la base de la información del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS, 2024a).

La tabla permite observar la distribución de los hogares incluidos en el Padrón de Hogares General (PHG), así como la presencia de personas extranjeras registradas, la cantidad de carnés de extranjería emitidos y el número de hogares clasificados según su condición de pobreza o pobreza extrema. Estos indicadores permiten identificar diferencias entre los niveles de vulnerabilidad y exclusión social entre los distritos analizados, y ofrecen un panorama complementario para la interpretación de los datos poblacionales y de acceso a programas sociales.

23 El concepto de “ciclo virtuoso de recaudación e inversión pública” se refiere a la relación recíproca y positiva entre la capacidad fiscal del Estado y la provisión de bienes públicos. Según la literatura sobre capacidad estatal y contratos fiscales, este ciclo se activa cuando la recaudación tributaria se traduce eficazmente en servicios e infraestructura de calidad, lo que a su vez fortalece la confianza ciudadana (tax morale), incentiva la formalización y aumenta el cumplimiento tributario voluntario, generando así mayores recursos para futuras inversiones. Para una discusión técnica sobre este mecanismo, véase: Besley, T., & Persson, T. (2019). *State Capacity, Reciprocity and the Social Contract*. London School of Economics; y Gaspar, V., Jaramillo, L., & Wingender, P. (2016). *Tax Capacity and Growth: Is there a Tipping Point?*. International Monetary Fund (IMF Working Paper No. 16/234), donde se evidencia empíricamente cómo superar cierto umbral de recaudación permite a los estados acelerar su desarrollo institucional y económico. Asimismo, la OECD (2019), en su reporte *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, destaca la correlación directa entre la satisfacción con los servicios públicos y la disposición a tributar.

tabla 3
Clasificación socioeconómica comparada de distritos priorizados

Distrito	Hogares en PHG	en PHG	Carné de extranjería	CPP	No pobre (hogares)	Pobre (hogares)	Pobre extremo (hogares)
Ate	1296	1811	1225	586	326	915	56
San Martín de Porres	4665	8155	5717	2438	1733	2829	103
San Juan de Miraflores	279	421	405	16	78	182	19
Lima Metropolitana	964	1276	946	330	394	547	23
Carmen de la Legua	687	1114	864	250	333	345	9
Piura - Veintiséis de Octubre	229	415	249	166	44	142	43
Tumbes	226	443	298	145	41	130	55
Arequipa - Cerro Colorado	164	290	201	89	138	26	0

8. Resultados

8.1 Resultados por pilares

En esta sección, se evalúa en qué dimensión está presente el enfoque migratorio en la administración local. Para esta revisión se toman en consideración 4 pilares: (1) instrumentos de gestión, (2) ordenanzas, (3) articulación con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y (4) la comunicación institucional y la representación de la migración en canales oficiales. Este estudio se limita a la presente gestión (2023-2026). El análisis identifica si estos documentos reconocen a la población migrante, en especial a la de origen venezolano, y si contemplan acciones específicas para su inclusión en las ocho barreras definidas por la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS).

8.1.1 Municipalidad Distrital de Ate

Pilar 1: Análisis del enfoque migratorio en los instrumentos de gestión

- Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana 2024-2027

Del análisis realizado al Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana de Ate, se identifican expresiones que reflejan una percepción negativa hacia la población extranjera. El documento menciona que “la presencia de extranjeros que viven al margen de la Ley” contribuye a la sensación de inseguridad, la cual alcanzó un 91 % en el 2022. Además, se afirma que “ante la inmigración de extranjeros en el distrito se incrementaron los

delitos contra el patrimonio ejecutados con arma de fuego, violencia extrema utilizando vehículos menores (moto lineal), ocasionando perjuicio psicológico atentando contra la vida, muchas de ellas convirtiéndose en hechos de sangre”.

El énfasis en estas expresiones refleja una percepción problematizadora de la migración, que la asocia directamente con la delincuencia, la violencia y el comercio informal. No se diferencia entre migración regular e irregular, ni se reconocen las causas estructurales de la informalidad laboral. El texto construye un vínculo causal entre la “inmigración” y los delitos violentos, lo que podría reforzar estereotipos y generar percepciones sociales desfavorables hacia las personas migrantes.

No se identifican medidas orientadas a la inclusión o la integración, lo que representa una oportunidad de mejora para futuras actualizaciones. La narrativa utilizada no considera los aportes que los migrantes pueden hacer al distrito, sino que, además, coloca a este grupo como un factor de riesgo para la seguridad local. Un enfoque más equilibrado debería incluir, además de diagnósticos de riesgo, estrategias que promuevan la convivencia, la cohesión social y la integración socioeconómica de los migrantes, de modo que la seguridad ciudadana se aborde desde un prisma preventivo y no únicamente punitivo.

Puntaje:

❖ Barrera 7, 8: -1

❖ Barrera 1, 2, 3, 4, 5, 6: 0

• Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC)

El PDLC de Ate seguiría en elaboración, por lo que no es posible medir el enfoque migratorio en las cinco dimensiones correspondientes. El plan, que originalmente se proyectaba a regir el período 2024-2034, se plantea en acción para el período 2026-2034. Al presentarse en estado de formulación, esta

situación podría indicar una oportunidad de incluir el enfoque migratorio y proponer acciones para lograr una inclusión económica, social y cultural de la población migrante.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Plan Estratégico Institucional 2025-2030 (PEI)

El PEI de Ate desarrolla los ejes de acción municipal en seguridad, desarrollo urbano, desarrollo social, gestión ambiental, desarrollo cultural y participación ciudadana. Sin embargo, el documento no incluye ninguna referencia a las personas migrantes ni a la población venezolana.

Aunque menciona a la “población vulnerable” de manera genérica (mujeres, adultos mayores, niños y personas con discapacidad), no incluye un reconocimiento explícito de las personas migrantes como un grupo que también enfrenta barreras de acceso a servicios y derechos. Esta ausencia refleja la necesidad del enfoque migratorio en la planificación institucional del distrito.

La falta de indicadores²⁴, objetivos o actividades vinculadas a la integración de migrantes puede tener como consecuencia que sus necesidades queden relegadas en la gestión local. Considerando que Ate es uno de los distritos de Lima Metropolitana con mayor concentración de población migrante venezolana, esta omisión se traduce en una oportunidad de diseñar programas específicos de inclusión.

²⁴ La ausencia de datos desagregados por nacionalidad en los instrumentos de planificación (PEI, PDLC) genera una ‘invisibilidad estadística’ que deriva en ineficiencia técnica. Al no contabilizar la demanda real de servicios (incluyendo al ~10 % de población flotante o residente extranjera), las municipalidades subestiman sistemáticamente las necesidades presupuestales en recojo de residuos, seguridad y salud pública (INEI, 2023).

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL)

Ate no tiene un documento específico que aborde exclusivamente el desarrollo económico local²⁵ y el documento de gestión en el que también se debería abordar este tema, que es el PDCL, actualmente no disponible en las plataformas de la municipalidad.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)

En el TUPA de la Municipalidad de Ate, actualizado en el 2019 y vigente durante el período de evaluación, sí se incluyen referencias a la población extranjera. En particular, se establece que, para realizar trámites administrativos (como licencias, carné de sanidad o matrimonio civil), las personas extranjeras deben presentar documentos como pasaporte o carné de extranjería vigentes.

Este requisito muestra que, al menos en el ámbito administrativo, el municipio reconoce a los migrantes como sujetos de derecho y les permite realizar trámites relevantes para su vida civil y económica. Sin embargo, el acceso se encuentra condicionado a la tenencia de documentos migratorios regulares, específicamente el carné de extranjería o el pasaporte. Esto

²⁵ Desde la teoría económica urbana, no sólo es fundamental este tipo de instrumentos sino que, además, la migración aporta capital humano diverso que favorece la innovación y cubre brechas en el mercado laboral local que deben ser previamente identificadas en torno al hecho económico local en el que se pretende competir. La OIT y la OCDE (2018) demuestran que, eliminadas las barreras de entrada, la población migrante tiende a dinamizar el consumo local y el emprendimiento, generando un impacto fiscal neto positivo para las ciudades receptoras a mediano plazo.

limita el acceso de personas que aún cuentan con documentación migratoria distinta, o en situación no regular.

Si bien la mención es positiva en cuanto al reconocimiento formal, no existen medidas complementarias que faciliten la regularización migratoria ni que acompañen este requisito con programas de apoyo. Por lo tanto, el enfoque se limita al ámbito procedimental.

Puntaje:

❖ Barrera 1: 1

❖ Barreras 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8: 0

Pilar 2. Análisis de las ordenanzas municipales

Desde el inicio de la presente gestión en el 2023, se han emitido 34 ordenanzas. De la revisión realizada, no se identificaron regulaciones ni menciones específicas a la población migrante en las políticas y las acciones implementadas. Esta ausencia podría reflejar una limitada consideración de las necesidades y los desafíos que enfrentan las personas migrantes en el distrito, lo que podría impactar negativamente en su integración y acceso a servicios básicos y oportunidades económicas.

Por ejemplo, la sociedad civil señala la ausencia de ordenanzas orientadas al acceso a vivienda que respondan a las necesidades de las poblaciones residentes (véase Anexo 3.2.3). Asimismo, los representantes de organizaciones locales proponen que la municipalidad brinde información sobre los beneficios y los mecanismos de acceso al empleo formal, tanto para la población nacional como migrante, a fin de promover los beneficios del empleo formal. La limitada información disponible podría contribuir a mantener altos niveles de informalidad laboral y condiciones de vulnerabilidad (véase Anexo 3.2.3).

Con respecto a la barrera 1 (acceso a la identidad), la sociedad civil, que trabaja con la población migrante en distintas etapas de

su proceso de integración, recomienda fortalecer la colaboración con la Superintendencia Nacional de Migraciones para facilitar el registro de personas extranjeras en los gobiernos locales. Sostienen que “la información actual no refleja la magnitud real del flujo migrante”. Fortalecer la cooperación interinstitucional permitiría ampliar la capacidad de empadronamiento, ya que la superintendencia contaría con más agentes para este proceso, además de contribuir a abordar el desafío que representa la migración en situación irregular. El acceso a la identidad es la primera barrera que enfrenta una persona migrante, ya que sin un documento de identidad reconocido por las autoridades estatales se dificulta el acceso a servicios, oportunidades y mecanismos de justicia (véase Anexo 3.2.3).

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

Pilar 3. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

En relación con los programas del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, se observa que “Cuna Más”, “Contigo” y “Wasi Mikuna” (ex “Qali Warma”) se encuentran activos en el distrito de Ate. Esto otorga un puntaje de +2 en las barreras 2 y 3. Se asigna 0 al resto de las barreras, dado que no se identificó articulación entre el MIDIS y la Municipalidad de Ate en los demás ámbitos de análisis.

Las organizaciones locales, que trabajan de forma cercana con la población migrante, pueden aportar información valiosa para fortalecer la articulación municipal con los programas del MIDIS. En esa línea, la sociedad civil propone fortalecer la colaboración multiactor entre la municipalidad, las organizaciones locales y los programas del Estado, con el fin de garantizar el acceso de la población migrante a las ayudas sociales (véase Anexo 3.2.3).

La falta de información precisa y actualizada sobre el número de personas extranjeras residentes afecta la asignación de recursos municipales y se traduce en menos recursos destinados

a una población mayor de la estimada (véase Anexo 3.2.3).

Puntaje:

❖ Barreras 2, 3: 2

❖ Barreras 1, 4, 5, 6, 7: 0

Pilar 4. Comunicación institucional y representación de la migración en canales oficiales

Del análisis del sitio web y de las redes sociales oficiales de la Municipalidad Distrital de Ate se identificó una única referencia explícita a la población migrante, correspondiente a la inauguración del primer migracentro de América, difundida a través de Facebook. Esta publicación presenta un tono institucional positivo que reconoce la importancia de una migración segura y ordenada, y visibiliza la participación del municipio en un espacio de atención e información para personas migrantes. En consecuencia, dicha mención fue valorada con +2, por reflejar una visión favorable y una acción comunicada que promueve la inclusión.

En el resto de las barreras, los contenidos analizados tanto en el portal web como en las redes no incluyen menciones a la población migrante. Las publicaciones abordan principalmente temas de salud, protección social, educación, empleo, servicios básicos, vivienda y convivencia ciudadana, con un enfoque generalista, sin incorporar un componente de diversidad o movilidad humana. El discurso institucional mantiene un tono positivo y orientado a la prestación de servicios, pero neutral con respecto a la migración, lo que evidencia una barrera reputacional pasiva vinculada a la invisibilización del tema en la comunicación pública local.

Así, Ate presenta un desempeño predominantemente neutro (0) en la mayoría de dimensiones, con una valoración promedio de +1 en la barrera 1, resultado del contraste entre la ausencia de menciones en el sitio web (0) y la comunicación favorable en

Facebook (+2).

Puntaje:

❖ Barrera 1: 1

❖ Barreras 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8: 0

Conclusiones generales - Ate

El análisis de la gestión municipal de Ate muestra que el enfoque migratorio aún se encuentra en una etapa incipiente dentro de los instrumentos de planificación y acción local. El caso más destacado corresponde al Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana, en el que se identifican expresiones que asocian la migración con la delincuencia y la inseguridad. Este tipo de narrativas puede reforzar percepciones negativas y dificultar los procesos de integración, por lo que resulta importante revisar los enfoques comunicativos e incorporar una perspectiva preventiva y de convivencia ciudadana.

Asimismo, se observa que los principales instrumentos de gestión (PEI y ordenanzas municipales) no incluyen referencias específicas a la población migrante, lo que representa una oportunidad de mejora significativa para fortalecer la planificación local con criterios de inclusión y diversidad. En paralelo, la existencia y la difusión del primer migracentro de América ubicado en el distrito evidencia un reconocimiento formal de la población migrante dentro del entorno institucional local y constituye una base sobre la cual es posible desarrollar políticas más integrales y sostenibles. En el plano comunicacional, el análisis discursivo muestra un tono predominantemente neutro hacia la migración, con una única mención positiva asociada al migracentro y ausencia de referencias en los demás temas, lo que refleja una representación institucional limitada y un enfoque aún incipiente de inclusión simbólica.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, fortalecer la articulación multiactor entre la municipalidad, la Superintendencia Nacional de Migraciones y los programas sociales del MIDIS podría favorecer un empadronamiento más amplio y un mejor acceso a los servicios sociales. También se resalta la importancia de incorporar el enfoque migratorio en la actualización del PDLC y de promover ordenanzas orientadas a la convivencia, la inserción laboral formal y el acceso a vivienda, de modo que la gestión local avance hacia un modelo de desarrollo más inclusivo y sostenible.

En síntesis, la Municipalidad de Ate cuenta con acciones iniciales relevantes y un marco institucional con potencial de fortalecimiento, que puede consolidarse mediante la integración progresiva del enfoque migratorio en su planificación. Ello permitiría promover la cohesión social y el desarrollo distrital en un contexto de creciente diversidad poblacional.

Los resultados del análisis por pilares se sintetizan en la siguiente tabla, la cual sirve de base para las conclusiones generales del distrito de Ate.

Tabla 6.
Resultados generales del enfoque migratorio – Ate

Dimensión	Barrera	P 1	P 2	P 3	P 4	Puntaje Global por Barrera	Porcentaje Barrera normalizado	Total Dimensión	Máximo posible
1	1	0,25	0	0	1	0,18	6,80%	6,80%	12,50%
2	2		0	2	0	0,50	7,81%	28,13%	50,00%
	3		0	2	0	0,50	7,81%		
	4		0	0	0	0	6,25%		
	5		0	0	0	0	6,25%		
3	6		0	0	0	0	6,25%	6,25%	12,50%
4	7	-0,25	0	0	0	-0,08	6,02%	6,02%	12,50%
5	8	-0,25	0	0	0	-0,08	6,02%	6,02%	12,50%
Resultados		-0,03	0	0,50	0,13	1,03	53,20%	53,20%	100,00%

8.1.2. Municipalidad Distrital de San Martín de Porres

Pilar 1: Análisis del enfoque migratorio en los instrumentos de gestión

- Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana 2024-2027 (PSC)

El distrito de San Martín de Porres cuenta con un plan de acción distrital de seguridad ciudadana; no obstante, el documento no incorpora menciones a las personas migrantes, en particular a la población venezolana. Esta situación refleja la limitada incorporación del enfoque migratorio en la planificación institucional, lo que sugiere que las particularidades y las necesidades de esta población aún no se encuentran integradas en las estrategias locales de seguridad.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Plan de Desarrollo Local Concertado

San Martín de Porres no cuenta con un Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) vigente. Su último PDLC data del 2020. Esta situación representa una oportunidad para impulsar la formulación de dicho instrumento e incorpora desde su diseño un enfoque migratorio que reconozca y atienda las dinámicas y las necesidades de la población extranjera residente.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Plan Estratégico Institucional (PEI) 2025-2030

El Plan Estratégico Institucional (PEI) 2025-2030 define la visión, la misión, los objetivos estratégicos y los indicadores de gestión municipal en áreas como seguridad, desarrollo social,

cultura, ambiente y fortalecimiento institucional. Sin embargo, no incluye referencias a las personas migrantes ni a la población venezolana.

Aunque se menciona a la “población vulnerable” en términos generales, la falta de un enfoque específico hacia las personas migrantes denota la ausencia de una consideración explícita de este grupo en la planificación institucional del distrito.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL)

Actualmente, San Martín de Porres no cuenta con un documento que aborde de manera exclusiva el desarrollo económico local. Asimismo, el principal instrumento de planificación en el que este tema debería estar incluido, el Plan de Desarrollo Concertado Local (PDCL), no se encuentra disponible en las plataformas de la municipalidad.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)

En el TUPA vigente de San Martín de Porres (2018), se establece que, para trámites como el matrimonio civil, los ciudadanos extranjeros deben presentar pasaporte o carné de extranjería vigente (p. 6). Este requisito reconoce formalmente a las personas migrantes como sujetos de derecho en los procedimientos municipales, aunque la exigencia de documentación regular limita el acceso de quienes aún no cuentan con un estatus migratorio regularizado, o poseen documentos de identificación distintos a los solicitados.

La referencia es positiva, pero limitada: regula el acceso de personas migrantes a servicios administrativos básicos, sin extenderse a otras dimensiones de inclusión social o económica.

Puntaje:

❖ Barrera 1: 1

❖ Barreras 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8: 0

Pilar 2. Análisis de las ordenanzas municipales

Desde el inicio de la actual gestión, a principios del 2023, se han emitido 29 ordenanzas. De la revisión realizada, sólo se identificó una regulación que hace referencia a la población migrante dentro de las políticas y las acciones implementadas. Dicha ordenanza aprueba la celebración del Matrimonio Civil Comunitario 2024, y señala como parte de los requisitos a los contrayentes que los extranjeros deben presentar la documentación adicional que el TUPA requiere e incluirlos en esta actividad de carácter comunitario.

La ausencia de menciones en las 28 ordenanzas restantes podría reflejar una limitada consideración de las necesidades y los desafíos que enfrenta la población migrante en el distrito, lo que podría afectar su integración y el acceso a servicios básicos y oportunidades económicas.

Puntaje:

❖ Barrera 1: 1

❖ Barreras 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8: 0

Pilar 3. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

En el marco del análisis de los programas sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), se constató la presencia del programa “Wasi Mikuna” (ex “Qali Warma”)

en la barrera 2. Sin embargo, no se encontró evidencia que confirme la implementación del programa “Cuna Más” en dicha barrera. Por otro lado, en la barrera 3 se identificó la existencia del programa “Contigo”. Por lo tanto, se asigna un puntaje de +1 a la barrera 2 y de +2 a la barrera 3.

Una buena práctica identificada en el distrito de San Martín de Porres durante el 2023 fue la cooperación entre la OIT y el MIDIS, que dio inicio a un proyecto de empadronamiento con énfasis en la población migrante (OIT, 2023). Asimismo, en el 2025, se registró una experiencia de colaboración entre el Organismo de Focalización e Información Social (OFIS), adscrito al MIDIS, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Municipalidad de San Martín de Porres, orientada al empadronamiento de hogares en situación de vulnerabilidad (OFIS, 2025b).

Estas experiencias colaborativas muestran el potencial de los enfoques multiactor para atender de manera coordinada las necesidades de las poblaciones migrantes y refugiadas en contextos urbanos.

Puntaje:

❖ Barreras 1, 2, 3: 2

❖ Barrera 1, 4, 5, 6, 7: 0

Pilar 4. Comunicación institucional y representación de la migración en canales oficiales

El análisis de los canales oficiales de la Municipalidad de San Martín de Porres revela una comunicación institucional con contrastes marcados en torno a la migración. En la barrera 1, se identificó en redes sociales una publicación sobre empadronamiento urbano con un mensaje explícito de apertura “a todas las personas, sin importar nacionalidad ni condición migratoria”, lo que refleja una intención inclusiva, aunque limitada, a un solo canal digital, por lo que se asigna

una valoración de +1.

En la barrera 3, se registró la participación del municipio en una jornada comunitaria organizada junto al ACNUR y al Servicio Jesuita a Migrantes para brindar orientación y asistencia a personas migrantes, refugiadas y desplazadas. El tono fue colaborativo y de apertura institucional, motivo por el cual esta barrera se valoró con +2.

Por el contrario, en la barrera 8, se identificaron publicaciones que vinculan la migración extranjera con la criminalidad y destacan operativos de control de identidad y propuestas para instalar módulos de extranjería en sedes policiales. Este discurso reproduce un enfoque securitista y estigmatizante hacia la población migrante, por lo que se valoró con -2.

En las demás barreras, no se registraron menciones específicas a las personas migrantes ni enfoques diferenciados de inclusión, y se mantuvo un tono neutro centrado en la prestación de servicios generales. En conjunto, el análisis discursivo muestra una narrativa institucional fragmentada, en la que coexisten mensajes de apertura e inclusión con otros de control y vigilancia, que reflejan la ausencia de una política comunicacional coherente sobre migración a nivel local.

Puntaje:

- ❖ Barrera 1: 1
- ❖ Barrera 3: 2
- ❖ Barrera 8: -2
- ❖ Barreras 2, 4, 5, 6, 7: 0

Conclusiones generales – San Martín de Porres

El análisis realizado muestra que el enfoque migratorio en el distrito de San Martín de Porres se encuentra aún en una etapa

incipiente, con un desarrollo fragmentado y limitada articulación institucional. Los principales instrumentos de gestión (Plan de Seguridad Ciudadana y Plan Estratégico Institucional) y la ausencia del Plan de Desarrollo Local Concertado y del Plan de Desarrollo Económico Local evidencian una escasa incorporación del enfoque migratorio, lo que refleja la necesidad de fortalecer una visión más inclusiva en la planificación distrital.

El TUPA reconoce a las personas extranjeras como sujetos de derecho dentro de los procedimientos administrativos, aunque dicho reconocimiento se limita al ámbito formal y depende de la regularización migratoria. En el aspecto normativo, las ordenanzas municipales no incorporan disposiciones orientadas a la inclusión de la población migrante, mientras que la articulación con los programas del MIDIS es funcional, pero carece de una estrategia coordinada.

Por otro lado, el convenio suscrito con el ACNUR constituye un avance relevante en materia de protección e inclusión. Sin embargo, el análisis de los canales digitales de la municipalidad (especialmente las redes sociales) muestra una comunicación institucional fragmentada: por un lado, mensajes positivos asociados al empadronamiento inclusivo y a la cooperación con el ACNUR y el Servicio Jesuita a Migrantes; y por otro, publicaciones con un enfoque securitista que vinculan la migración extranjera con la criminalidad. Este contraste refleja la ausencia de una narrativa coherente sobre la migración en la comunicación pública local. En conjunto, el distrito muestra un reconocimiento formal, aunque aún limitado, del fenómeno migratorio, sin políticas locales robustas que promuevan la inclusión plena.

No obstante, las alianzas con entidades para el empadronamiento de hogares vulnerables, como el MIDIS, la OIT y el ACNUR, demuestran el potencial de un enfoque multiactor capaz de atender las necesidades de la población migrante. Estas experiencias representan buenas prácticas que, de institucionalizarse en la gestión local, podrían contribuir a

superar la fragmentación actual y fortalecer una planificación distrital más inclusiva y sostenible.

Los resultados del análisis por pilares se sintetizan en la siguiente tabla, la cual sirve de base para las conclusiones generales del distrito de San Martín de Porres.

Tabla 7.
Resultados generales – San Martín de Porres

Dimensión	Barrera	P 1	P 2	P 3	P 4	Puntaje Global por Barrera	Porcentaje Barrera normalizado	Total Dimensión	Máximo posible
1	1	0,25	1	2	1	1,03	9,45%	9,45%	12,50%
2	2	0	0	2	0	0,50	7,81%	28,75%	50,00%
	3	0	0	2	2	0,70	8,44%		
	4	0	0	0	0	0	6,25%		
	5	0	0	0	0	0	6,25%		
3	6	0	0	0	0	0	6,25%	6,25%	12,50%
4	7	0	0	0	0	0	6,25%	6,25%	12,50%
5	8	0	0	0	-2	0	5,63%	5,63%	12,50%
Resultados		0,03	0,13	0,75	0,13	0,25	56,33%	56,33%	100,00%

8.1.3. Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores

Pilar 1: Análisis del enfoque migratorio en los instrumentos de gestión

Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana 2024-2027 (PADSC)

El Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana (PADSC) de San Juan de Miraflores aborda factores de riesgo como violencia familiar, violencia escolar, pandillaje, delitos patrimoniales, feminicidios, extorsión, microcomercialización de drogas y

delitos informáticos. La estrategia se centra en diagnósticos estadísticos, mapas de riesgo y actividades de prevención y control.

En este sentido, la ausencia de un enfoque inclusivo limita el potencial del PADSC para consolidarse como una herramienta de cohesión social, ya que deja fuera de la narrativa oficial a una comunidad que enfrenta riesgos de discriminación y violencia.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Plan de Desarrollo Local Concertado

El distrito de San Juan de Miraflores carece actualmente de un Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) vigente. El más reciente hace referencia al período 2017-2021. Esta carencia representa una oportunidad de mejora clave para promover la elaboración de dicho plan e incorpora desde su diseño un enfoque migratorio que reconozca y atienda las dinámicas, los desafíos y las necesidades de la población extranjera residente.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Plan Estratégico Institucional 2025-2030 (PEI)

El Plan Estratégico Institucional (PEI) 2025-2030 constituye la hoja de ruta de la Municipalidad de San Juan de Miraflores para orientar sus objetivos estratégicos en materia de desarrollo urbano, gestión social, seguridad ciudadana, ambiente y participación vecinal. Al revisar este documento, se observa que no existen referencias específicas a personas migrantes ni a población venezolana, a pesar de que el distrito concentra un número considerable de esta comunidad.

Si bien se mencionan grupos identificados como “población vulnerable” (niños, adultos mayores y personas con discapacidad), la ausencia de un enfoque migratorio refleja una falta de reconocimiento explícito de las necesidades particulares de los migrantes en la planificación institucional. Esta omisión limita la posibilidad de implementar políticas de inclusión o integración desde el nivel estratégico del gobierno local.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL)

San Juan de Miraflores no cuenta con un documento que aborde de manera específica el desarrollo económico local. El Plan de Desarrollo Concertado Local (PDCL), que debería incorporar este componente dentro de la planificación territorial integral, no se encuentra disponible en los portales oficiales de la municipalidad.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)

El TUPA vigente (2020) regula los principales trámites administrativos del distrito, como licencias de funcionamiento, permisos y autorizaciones municipales. En este documento, se incluye una referencia explícita a las personas extranjeras, al permitir la presentación del pasaporte o del carné de extranjería como documento válido de identificación para diversos procedimientos.

Este reconocimiento implica que los migrantes son considerados sujetos de derecho administrativo, con capacidad para acceder formalmente a servicios municipales. La medida resulta positiva, pues habilita la participación de personas

extranjeras en trámites esenciales para su vida económica y civil. No obstante, el acceso continúa condicionado a la tenencia de documentación migratoria vigente, lo que puede excluir a quienes aún se encuentran en proceso de regularización.

Aun así, el TUPA representa un mínimo de inclusión formal, en contraste con la ausencia de referencias en los demás instrumentos de gestión del distrito.

Puntaje:

❖ Barrera 1: 1

❖ Barreras 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8: 0

Pilar 2. Análisis de las ordenanzas municipales

Entre enero del 2023 y octubre del 2025, se identificaron 73 ordenanzas emitidas por el gobierno local. Ninguna de ellas incluye referencias ni medidas orientadas a la población migrante. Esta ausencia normativa podría reflejar una limitada consideración institucional de las problemáticas que enfrenta este grupo, lo cual restringe su integración social y económica, así como su acceso a servicios locales.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

Pilar 3. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

En relación con los programas del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), se constató que los programas “Cuna Más”, “Contigo” y “Wasi Mikuna” (ex “Qali Warma”) se encuentran operativos en el distrito de San Juan de Miraflores. Esta presencia justifica la asignación de un puntaje de +2 en las barreras 2 y 3.

En contraste, las demás barreras reciben una puntuación de 0, dado que no se identificó evidencia de articulación efectiva entre el MIDIS y la municipalidad en los otros ámbitos analizados.

Puntaje:

❖ Barreras 2, 3: 2

❖ Barreras 1, 4, 5, 6, 7: 0

Pilar 4. Comunicación institucional y representación de la migración en canales oficiales

El análisis de los canales oficiales de la Municipalidad de San Juan de Miraflores evidencia un discurso predominantemente neutro, con escasas menciones directas a la población migrante. La única referencia explícita se ubica en la barrera 7, a partir de una publicación en redes sociales sobre una feria de empleo que invitaba a participar tanto a nacionales como a personas migrantes con documentación vigente. Esta mención, aunque puntual, refleja una apertura inclusiva en materia laboral y se valora de forma positiva, con una puntuación de +2 en redes sociales (promedio +1 al considerar la ausencia de referencias equivalentes en la web oficial).

Por el contrario, en la barrera 8, se registran múltiples publicaciones que asocian la nacionalidad extranjera, en particular la venezolana, con actos delictivos. Este tipo de mensajes refuerza estigmas y contribuye a una representación negativa de la migración dentro del discurso institucional, motivo por el cual se asigna una valoración de -2 en redes sociales (promedio -1)²⁶.

26 La reproducción de narrativas que vinculan nacionalidad con criminalidad en canales oficiales vulnera el principio de inocencia y el derecho a la no discriminación. La OCDE (2021) advierte que la comunicación pública no es neutral; construye la percepción de amenaza. El uso de gentilicios para reportar delitos ('el venezolano', 'el extranjero') activa sesgos cognitivos en la ciudadanía que legitiman posteriormente la xenofobia y dificultan la labor de integración.

En las demás barreras, no se identificaron menciones específicas a las personas migrantes, lo que refleja una ausencia de enfoque de inclusión en la comunicación municipal.

Puntaje:

❖ Barrera 7: +1

❖ Barrera 8: -1

❖ Barreras 1, 2, 3, 4, 5, 6: 0

Conclusiones generales – San Juan de Miraflores

El análisis muestra que el enfoque migratorio en el distrito de San Juan de Miraflores se encuentra en una etapa inicial, con un reconocimiento administrativo limitado y sin políticas locales orientadas a la inclusión. Esta situación reduce la capacidad del gobierno municipal para responder de manera efectiva a las dinámicas migratorias presentes en el territorio.

El distrito no cuenta actualmente con instrumentos de planificación estratégica como el Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) ni el Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL). Si bien el TUPA reconoce a las personas extranjeras como sujetos de derecho en el ámbito administrativo, este reconocimiento sigue condicionado a la regularización migratoria.

Las ordenanzas municipales no incluyen disposiciones específicas sobre la población migrante, y la articulación con los programas del MIDIS se mantiene activa, pero sin mecanismos formales de coordinación.

En el plano comunicacional, se identifican mensajes mixtos: por un lado, una mención positiva en redes sociales vinculada a la inclusión laboral de nacionales y migrantes con documentación vigente; y, por otro, publicaciones que asocian la nacionalidad extranjera con la comisión de delitos y refuerzan

estigmas y percepciones negativas. Este contraste refleja un discurso institucional fragmentado, en el que las expresiones inclusivas son puntuales y coexisten con narrativas que pueden obstaculizar la integración.

En conjunto, el distrito presenta un reconocimiento formal, aunque limitado, del fenómeno migratorio, con una gestión aún en consolidación. Existen oportunidades claras de fortalecimiento mediante la institucionalización de un enfoque comunicacional inclusivo y la mejora de la coordinación interinstitucional, de modo que la gestión municipal avance hacia un modelo más equitativo y cohesionador.

Los resultados del análisis por pilares se presentan en la siguiente tabla, la cual constituye la base para las conclusiones generales del distrito de San Juan de Miraflores.

Tabla 8
Resultados generales del enfoque migratorio – San Juan de Miraflores

Dimensión	Barrera	P 1	P 2	P 3	P 4	Puntaje Global por Barrera	Porcentaje Barrera normalizado	Total Dimensión	Máximo posible
1	1	0,25	0	0	0	0,08	6,48%	6,48%	12,50%
2	2	0	0	2	0	0,50	7,81%	28,13%	50,00%
	3	0	0	2	0	0,50	7,81%		
	4	0	0	0	0	0	6,25%		
	5	0	0	0	0	0	6,25%		
3	6	0	0	0	0	0	6,25%	6,25%	12,50%
4	7	0	0	0	1	0,10	6,56%	6,56%	12,50%
5	8	0	0	0	-1	-0,10	5,94%	5,94%	12,50%
Resultados		0,03	0	0,50	0	1,08	53,36%	53,36%	100,00%

8.1.4. Municipalidad Metropolitana de Lima

Pilar 1: Análisis del enfoque migratorio en los instrumentos de gestión

- Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana 2024-2027 del Cercado de Lima

El Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana para el Cercado de Lima centra su diagnóstico en problemáticas como violencia familiar, delitos patrimoniales, desempleo y pandillaje. Incluye una mención directa a las personas migrantes, tanto internos como extranjeros, en su diagnóstico de fenómenos sociales.

En la página 21, el documento señala que estos flujos poblacionales se relacionan con la coyuntura política y social de sus lugares de origen y que, según la interpretación municipal, pueden “favorecer o desfavorecer el crecimiento sociocultural de la zona del Cercado de Lima”, que los asocian, además, a dinámicas de informalidad, desempleo e incremento de la delincuencia (p. 21). Esta mención evidencia que el plan reconoce la existencia de la población migrante en el territorio, pero lo hace desde un enfoque que vincula la movilidad humana con problemáticas de seguridad, que refuerzan narrativas de riesgo más que de protección de derechos.

Si bien el diagnóstico visibiliza la presencia de personas extranjeras y migrantes internas, no se plantea un abordaje preventivo que promueva la no discriminación o la convivencia comunitaria, ni se integra un enfoque de derechos humanos que contrarreste estigmas o generalizaciones. De este modo, el documento identifica el fenómeno migratorio, pero lo enmarca en una lógica securitista sin proponer medidas que garanticen inclusión, protección o integración social.

Puntaje:

❖ Barrera 8: -1

❖ Barreras 1-7: 0

- Plan de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2023-2035 (PDLC)

El PDLC de Lima Metropolitana es el único instrumento revisado que incorpora un enfoque explícito hacia la población migrante. El documento reconoce a las personas en situación de movilidad humana y plantea la acción estratégica AE.02.05: “Mejorar la integración de las personas en situación de movilidad humana”, acompañada de indicadores específicos. Entre ellos, el porcentaje de migrantes desocupados y el porcentaje de migrantes afiliados a un seguro de salud, que permiten dar seguimiento a su inclusión en el mercado laboral y en el sistema de salud.

Asimismo, en el diagnóstico territorial, se incluyen datos desagregados sobre la población venezolana: se señala que sólo un tercio cuenta con carné de extranjería y un 15 % carece de cualquier documento válido, lo que limita su acceso a servicios, empleo y vivienda. También se presentan estadísticas sobre condiciones habitacionales (más de dos tercios alquilan cuartos y sólo un 0,5 % accede a vivienda propia) y sobre el acceso a servicios básicos (71 % con luz, agua y desagüe; 21 % con internet). El documento también reconoce la situación de vulnerabilidad de la población migrante y señala que “es tarea fundamental del Estado intervenir para masificar el reconocimiento de derechos humanos a los inmigrantes” (p. 50).

Aunque el documento no desarrolla políticas sectoriales concretas aparte del marco de la acción estratégica, constituye un avance significativo en la incorporación del enfoque migratorio en la planificación metropolitana.

Puntaje:

- ❖ Barreras 1, 4, 5: 1
- ❖ Barreras 2, 7, 8: 2
- ❖ Barreras 3, 6: 0

- Plan Estratégico Institucional 2024-2029 (PEI)

El PEI de la Municipalidad Metropolitana de Lima define los objetivos estratégicos institucionales en áreas como seguridad, desarrollo social, infraestructura, ambiente y economía. Sin embargo, no contiene referencias a la población migrante ni a la comunidad venezolana en sus diagnósticos, metas o indicadores.

Esta omisión refleja la ausencia del enfoque migratorio en la planificación institucional de mediano plazo. Aunque el documento menciona de manera general a la “población vulnerable”, la migración no es reconocida como un eje relevante para la ciudad.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL)

La Municipalidad Metropolitana de Lima no cuenta con un documento que aborde de forma específica el desarrollo económico local. Por otro lado, el Plan de Desarrollo Concertado Local (PDCL), que debería incluir esta temática, no se encuentra disponible en los portales oficiales de la municipalidad.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)

El TUPA vigente de la Municipalidad Metropolitana de Lima (2025) regula diversos trámites administrativos. En el caso de los procedimientos civiles, como el matrimonio civil, se reconoce expresamente a las personas extranjeras al exigir como requisito la presentación del pasaporte o del carné de extranjería vigente.

Este reconocimiento permite que la población migrante acceda formalmente a trámites administrativos en igualdad de

condiciones con los ciudadanos nacionales, siempre que cuenten con documentación válida. Se trata de un avance positivo, aunque limitado al ámbito procedimental, sin extenderse a medidas complementarias de inclusión social o económica.

Puntaje:

❖ Barrera 1: 1

❖ Barreras 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8: 0

Pilar 2. Análisis de las ordenanzas municipales

Entre enero del 2023 y octubre del 2025, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha emitido 244 ordenanzas. De la revisión realizada, no se identificaron ordenanzas con disposiciones orientadas al enfoque migratorio o a la inclusión de la población extranjera.

Las únicas menciones indirectas se vinculan con modificaciones al Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), en las que se valida el uso del carné de extranjería como documento válido para determinados trámites municipales. No obstante, estas referencias son de carácter administrativo y no implican políticas o programas que promuevan la integración social, económica o cultural de las personas migrantes.

La ausencia de normativas con este enfoque sugiere una limitada atención institucional al fenómeno migratorio en el ámbito normativo local, lo que representa una oportunidad para fortalecer la gestión municipal mediante la incorporación de medidas que reconozcan la diversidad poblacional y favorezcan la cohesión social.

Puntaje:

❖ Barrera 1: 1

❖ Barreras 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8: 0

Pilar 3. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

En relación con los programas implementados por el MIDIS, se constató que el programa “Wasi Mikuna” (ex “Qali Warma”) se encuentra activo en el marco de la barrera 2, mientras que no se identificó evidencia sobre la implementación del programa “Cuna Más”. La presencia de “Wasi Mikuna” fue valorada con +2, mientras que la ausencia de “Cuna Más” recibió una valoración de 0.

En la barrera 3, se confirmó la presencia del programa “Contigo”, lo que refleja una cobertura social efectiva en este componente. En consecuencia, se asigna una puntuación promedio de +1 para la barrera 2 y +2 para la barrera 3.

Puntaje:

❖ Barreras 2, 3: 2

❖ Barreras 1, 4, 5, 6, 7: 0

Pilar 4. Comunicación institucional y representación de la migración en canales oficiales

El análisis de los canales oficiales de comunicación de la Municipalidad Metropolitana de Lima evidencia un enfoque generalista en la difusión de programas y servicios, sin referencias explícitas a la población migrante en la mayoría de barreras. Las publicaciones revisadas abordan temas como empadronamiento, salud, servicios básicos, vivienda, educación y prevención de la violencia desde una perspectiva ciudadana amplia, sin mención de nacionalidad o condición migratoria.

La única referencia positiva se identifica en el marco de la barrera 7, correspondiente al acceso al trabajo e inclusión financiera, a través de la feria laboral “Lima Emplea”, que reconoce la participación de la población migrante entre sus beneficiarios. Este hallazgo evidencia una práctica inclusiva en materia de empleabilidad, valorada con +2 en el sitio web

institucional. No obstante, dado que en las redes sociales no se identifican menciones equivalentes, el puntaje promedio de la barrera se establece en +1.

Las demás barreras reciben una valoración de 0, al no registrar menciones específicas a la población migrante ni evidencias de estrategias comunicacionales orientadas a la inclusión.

Puntaje:

❖ Barrera 7: 1

❖ Barreras 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8: 0

Conclusiones generales – Lima Metropolitana

El análisis de los instrumentos de gestión de Lima Metropolitana evidencia un enfoque diverso y no uniforme con respecto a la migración. El Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) 2023-2035 constituye el avance más relevante, al incorporar un marco conceptual sobre movilidad humana, establecer una acción estratégica específica de integración (AE.02.05) y definir indicadores concretos en materia de empleo y salud. De manera complementaria, el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) reconoce a las personas extranjeras como sujetos de derecho en el ámbito administrativo y permite su participación formal en trámites municipales.

En contraste, el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan de Seguridad Ciudadana (PSC) no contemplan a la población migrante, lo que limita la coherencia entre la planificación estratégica, la seguridad ciudadana y los compromisos de inclusión establecidos en el PDLC.

En el ámbito normativo, las ordenanzas revisadas no presentan disposiciones relacionadas con la población migrante, aparte de referencias administrativas vinculadas al uso del carné de extranjería. Asimismo, la articulación con los programas sociales del MIDIS muestra avances puntuales,

aunque sin mecanismos de coordinación sostenida. En cuanto a la comunicación institucional, se identificó una práctica positiva vinculada a la inclusión laboral de las personas migrantes, junto a una difusión general sin referencias diferenciadas, lo que refleja un avance inicial en la representación pública del tema.

En conjunto, la Municipalidad Metropolitana de Lima presenta avances importantes en la planificación estratégica, pero aún no cuenta con una política integral consolidada de inclusión migratoria. Fortalecer la coherencia entre instrumentos, consolidar la coordinación interinstitucional y promover un enfoque transversal de integración representan oportunidades clave para una gestión metropolitana más inclusiva y sostenible.

Los resultados del análisis por pilares se resumen en la siguiente tabla, que sintetiza los principales hallazgos sobre la incorporación del enfoque migratorio en la gestión de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Tabla 9

Resultados generales del enfoque migratorio – Lima Metropolitana

Dimensión	Barrera	P 1	P 2	P 3	P 4	Puntaje Global por Barrera	Porcentaje Barrera normalizado	Total Dimensión	Máximo posible
1	1	0,5	1	0	1	0,60	8,13%	8,13%	12,50%
2	2	0,5	0	2	0	0,65	8,28%	29,06%	50,00%
	3	0	0	2	0	0,50	7,81%		
	4	0,25	0	0	0	0,08	6,48%		
	5	0,25	0	0	0	0,08	6,48%		
3	6	0	0	0	0	0	6,25%	6,25%	12,50%
4	7	0,50	0	0	1	0,25	7,03%	7,03%	12,50%
5	8	0,25	0	0	0	0,08	6,48%	6,48%	12,50%
Resultados		0,28	0,13	0,50	0,25	2,23	56,95%	56,95%	100,00%

8.1.5. Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua Reynoso

Pilar 1: Análisis del enfoque migratorio en los instrumentos de gestión

- Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana 2024-2027 (PSC)

El Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana de Carmen de la Legua Reynoso presenta un diagnóstico centrado en factores como violencia familiar, violencia escolar, delitos patrimoniales, feminicidios, microcomercialización de drogas y extorsión. Sin embargo, no incluye referencias a la población migrante o extranjera en su análisis ni en las estrategias de intervención.

La ausencia de este componente sugiere una falta de reconocimiento del fenómeno migratorio dentro de las dinámicas locales de seguridad y convivencia.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC)

Se identificaron anuncios institucionales vinculados a procesos de actualización y “sinceramiento” del PDLC, lo que sugiere una intención de retomar este instrumento de planificación. No obstante, la limitada continuidad de estas acciones y su escasa visibilidad dentro de la agenda municipal reflejan restricciones en capacidad técnica o priorización política.

Este escenario representa una oportunidad para que, en el proceso de formulación del nuevo PDLC, se incorpore de manera explícita el enfoque migratorio, considerando la relevancia del distrito como zona de tránsito y asentamiento.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Plan Estratégico Institucional 2025-2030 (PEI)

El PEI define los objetivos estratégicos del distrito en ámbitos como desarrollo urbano, seguridad, ambiente, desarrollo económico y fortalecimiento institucional. Del análisis se desprende que no existen referencias específicas a la población migrante o venezolana, a pesar de que Carmen de la Legua Reynoso constituye un punto de tránsito y residencia relevante por su proximidad al aeropuerto internacional Jorge Chávez.

Si bien el documento reconoce a otros grupos considerados vulnerables (niños, adultos mayores, personas con discapacidad), la ausencia de un enfoque hacia la población migrante reduce la posibilidad de que la gestión local diseñe políticas inclusivas orientadas a su integración social y económica.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL)

El distrito no cuenta con un documento específico sobre desarrollo económico local. Asimismo, el Plan de Desarrollo Concertado Local (PDCL), no está disponible en las plataformas de la municipalidad. La falta de instrumentos técnicos actualizados limita la capacidad de planificar estrategias que vinculen el desarrollo económico con la inclusión de poblaciones diversas, entre ellas las migrantes.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- **Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)**

El TUPA vigente de Carmen de la Legua Reynoso (2020) establece que, para trámites administrativos como matrimonios civiles o licencias municipales, las personas extranjeras pueden presentar pasaporte o carné de extranjería vigente como documento válido. Este reconocimiento constituye un avance formal, al permitir la participación de personas migrantes en la gestión administrativa local. Sin embargo, el acceso está condicionado a la regularidad migratoria, lo que puede excluir a quienes aún no cuentan con documentación completa.

Aun así, el TUPA es el único instrumento de gestión municipal que reconoce explícitamente a la población extranjera y marca un punto de partida para la incorporación de un enfoque más inclusivo.

Puntaje

❖ Barrera 1: 1

❖ Barreras 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8: 0

Pilar 2. Análisis de las ordenanzas municipales

De la revisión de las 43 ordenanzas emitidas por la Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua Reynoso desde enero del 2023, se identificaron tres que contienen algún tipo de referencia a las personas migrantes. Dos de ellas reconocen el carné de extranjería como documento válido para la realización de trámites municipales específicos, mientras que una promueve el enfoque intercultural y la prevención de la discriminación étnico-racial, aunque orientada principalmente a poblaciones indígenas y afroperuanas.

La ausencia de disposiciones normativas que incluyan de manera explícita a la población migrante sugiere que sus necesidades aún no se han incorporado de forma transversal en la normativa local. Este panorama representa una oportunidad para fortalecer la gestión normativa mediante la incorporación

de ordenanzas que promuevan la convivencia, la integración y la igualdad de acceso a servicios.

Puntaje:

❖ Barreras 1, 8: 1

❖ Barreras 2, 3, 4, 5, 6, 7: 0

Pilar 3. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

Se identificó la presencia activa de los programas “Cuna Más”, “Contigo” y “Wasi Mikuna” (ex “Qali Warma”) en el distrito de Carmen de la Legua Reynoso. La cobertura de estos programas refleja un compromiso con la atención a la primera infancia, las personas con discapacidad y de alimentación escolar, aspectos que contribuyen indirectamente al bienestar de la población migrante residente.

Una buena práctica identificada en el distrito de Carmen de la Legua Reynoso fue la colaboración entre el Organismo de Focalización e Información Social (OFIS), adscrito al MIDIS, y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que permitió alcanzar el empadronamiento del 100 % de los hogares del distrito. Esta iniciativa fortaleció la base de datos local y mejoró la capacidad del gobierno municipal para identificar y atender a hogares en situación de vulnerabilidad, incluida la población migrante (OFIS, 2025a).

Por ello, se asigna una puntuación de +2 en las barreras 1, 2 y 3. En contraste, las demás barreras reciben una puntuación de 0, al no haberse encontrado evidencia de coordinación o articulación entre el MIDIS y la municipalidad en otros ámbitos vinculados a inclusión o acceso a derechos.

Puntaje:

❖ Barreras 1, 2, 3: 2

❖ Barreras 4, 5, 6, 7: 0

Pilar 4. Comunicación institucional y representación de la migración en canales oficiales

El análisis de los canales oficiales de comunicación de la Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso muestra un avance significativo en el reconocimiento público de la población migrante. En la barrera 1, tanto el sitio web como las redes sociales difunden acciones de empadronamiento que incluyen explícitamente a personas migrantes, con un tono institucional positivo y de cooperación intersectorial con el MIDIS.

En la barrera 2, se identifican publicaciones sobre campañas de salud y prevención del VIH/SIDA en articulación con la OIM y organizaciones locales, en las que se menciona la atención a personas migrantes. De igual modo, la barrera 7 refleja la cooperación con ADRA Perú para apoyar a emprendedores peruanos y migrantes, y promover su inclusión económica. Finalmente, en la barrera 8, destacan las alianzas con el ACNUR y el Sistema de Naciones Unidas para fortalecer la integración y la igualdad de derechos de refugiados y migrantes en el distrito.

En conjunto, los mensajes difundidos proyectan un tono inclusivo, colaborativo y alineado con los principios de igualdad y no discriminación, que consolidan a Carmen de la Legua Reynoso como uno de los distritos con mayor apertura discursiva hacia la población migrante.

Puntaje:

- ❖ Barrera 1: 1,5
- ❖ Barrera 2, 7, 8: 1
- ❖ Barreras 3, 4, 5, 6: 0

Conclusiones generales – Carmen de la Legua Reynoso

El análisis integral de los instrumentos de gestión municipal muestra que Carmen de la Legua Reynoso mantiene un enfoque

migratorio incipiente. Ni el Plan de Seguridad Ciudadana (PSC) ni el Plan Estratégico Institucional (PEI) incluyen referencias a la población migrante, lo que evidencia una falta de consideración de este grupo en los diagnósticos de seguridad y en la planificación estratégica.

La excepción es el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), que reconoce formalmente a las personas extranjeras en el ámbito administrativo y las habilita para realizar trámites mediante la presentación del pasaporte o del carné de extranjería. Si bien esta disposición constituye un avance positivo, su alcance se limita a los aspectos procedimentales y no se complementa con las políticas de integración social, cultural o económica.

En el ámbito normativo, las ordenanzas municipales sólo incluyen menciones indirectas a la población migrante a través del reconocimiento del carné de extranjería como documento válido para trámites. Asimismo, aunque existen ordenanzas vinculadas al enfoque intercultural, estas no contemplan a las personas migrantes como parte de la diversidad local.

Por su parte, la articulación con los programas del MIDIS es funcional, pero sin mecanismos de coordinación específicos. Sin embargo, la experiencia de colaboración entre la municipalidad, el MIDIS, el OFIS y el ACNUR para alcanzar el empadronamiento del 100 % de los hogares del distrito evidencia el potencial de un enfoque multiactor orientado a la gestión inclusiva (OFIS, 2024a). Este tipo de iniciativas, al fortalecerse e institucionalizarse dentro de la gestión local, podrían consolidarse como buenas prácticas de gobernanza colaborativa, ya que permiten una planificación más integral, sostenible y sensible a las necesidades de la población migrante y residente en situación de vulnerabilidad.

En cuanto a la comunicación institucional, se identifican referencias positivas hacia la población migrante, principalmente en los canales digitales. Destacan las acciones

coordinadas con la OIM, la ADRA y el ACNUR, que abordan temas de empadronamiento, salud, emprendimiento e igualdad de derechos. Estos contenidos proyectan un tono proactivo e inclusivo, aunque aún sin una estrategia sostenida de comunicación o política local de integración.

En conjunto, el distrito no presenta narrativas negativas hacia la migración y muestra avances discursivos relevantes en sus canales oficiales; sin embargo, todavía no integra activamente la temática migratoria en sus instrumentos de gestión ni reconoce de forma sistemática las necesidades diferenciadas de esta población. Esto posiciona a Carmen de la Legua Reynoso como una gestión con orientación administrativa y avances incipientes, pero con alto potencial para consolidar una política local de inclusión multiactor y sostenible.

Los resultados del análisis por pilares se presentan en la siguiente tabla, que resume los principales hallazgos sobre la incorporación del enfoque migratorio en la gestión municipal de Carmen de la Legua Reynoso.

Tabla 10

Resultados generales del enfoque migratorio – Carmen de la Legua Reynoso

Dimensión	Barrera	P 1	P 2	P 3	P 4	Puntaje Global por Barrera	Porcentaje Barrera normalizado	Total Dimensión	Máximo posible
1	1	0,25	1	2	1,5	1,08	9,61%	9,61%	12,50%
2	2	0	0	2	1	0,60	8,13%	28,44%	50%
	3	0	0	2	0	0,50	7,81%		
	4	0	0	0	0	0	6,25%		
	5	0	0	0	0	0	6,25%		
3	6	0	0	0	0	0	6,25%	6,25%	12,50%
4	7	0	0	0	1	0	6,56%	6,56%	12,50%
5	8	0	1	0	1	0,45	7,66%	7,66%	12,50%
Resultados		0,03	0,25	0,75	0,56	2,73	58,52%	58,52%	100%

8.1.6. Municipalidad Distrital de Veintiséis de Octubre (Piura)

Pilar 1: Análisis del enfoque migratorio en los instrumentos de gestión

- **Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana 2024-2027 (PADSC)**

El Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana identifica factores de riesgo como microcomercialización de drogas, violencia familiar, pandillaje, delitos patrimoniales, trata de personas, extorsión y violencia escolar. Sin embargo, no se incluyen referencias a la población migrante o extranjera en ninguna parte del diagnóstico ni en las matrices de actividades estratégicas.

Esta omisión refleja la ausencia total del enfoque migratorio en la gestión de la seguridad ciudadana del distrito. Si bien no existen menciones negativas hacia esta población, tampoco se proponen acciones de prevención, integración o convivencia orientadas a ella.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- **Plan de Desarrollo Concertado**

El último Plan de Desarrollo Concertado (PDLC) del distrito tuvo vigencia hasta el 2021. En diciembre del 2022, la municipalidad anunció un proceso de “sinceramiento” para su actualización, pero hasta la fecha de revisión no se ha publicado una nueva versión para el período 2023-2026.

La ausencia de un PDLC vigente impide evaluar la incorporación de un enfoque migratorio en la planificación a largo plazo. Al mismo tiempo, representa una oportunidad para integrar medidas de inclusión social, económica y cultural

en la próxima actualización del documento, considerando la creciente presencia de población extranjera en el distrito.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Plan Estratégico Institucional 2023-2027 (PEI)

El Plan Estratégico Institucional organiza los objetivos de gestión en torno a servicios básicos, ordenamiento urbano, desarrollo económico, seguridad ciudadana y fortalecimiento institucional. Aunque menciona de manera general a “poblaciones vulnerables”, no incluye referencias a personas migrantes o extranjeras en sus metas, indicadores o acciones estratégicas.

Esta omisión limita la posibilidad de incorporar políticas locales de inclusión, que deja fuera a un grupo poblacional que tiene una presencia significativa en el territorio distrital.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL)

El distrito de Veintiséis de Octubre no cuenta con un documento específico de desarrollo económico local. Asimismo, el Plan de Desarrollo Concertado Local (PDCL), que debería abordar este componente, no se encuentra disponible en las plataformas de la municipalidad. Esta situación limita la capacidad del municipio para diseñar estrategias que vinculen el crecimiento económico con la inclusión de personas migrantes y otros grupos en situación de vulnerabilidad.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- **Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)**

El TUPA regula los principales procedimientos administrativos, incluidos las licencias, los registros y el matrimonio civil. Para esta municipalidad, la versión vigente (2023) establece que las personas extranjeras pueden presentar pasaporte o carné de extranjería vigente como documento válido para realizar el trámite.

Este reconocimiento formal permite la participación de la población migrante en procesos administrativos locales, siempre que cuenten con documentación regular. Aunque se trata de una referencia limitada al ámbito procedimental, constituye la única mención explícita a personas migrantes dentro de los instrumentos de gestión municipal.

Puntaje

❖ Barrera 1: 1

❖ Barreras 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8: 0

Pilar 2. Análisis de las ordenanzas municipales

El análisis de las 55 ordenanzas emitidas por la Municipalidad Distrital de Veintiséis de Octubre desde enero del 2023 muestra que sólo una disposición aborda de manera directa la temática migratoria. Esta norma crea una comisión distrital destinada a prevenir y combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, lo que constituye un avance puntual en materia de protección.

Sin embargo, la ausencia de otras medidas o referencias en el resto de las normativas sugiere que la agenda migratoria aún no ha sido incorporada de forma sistemática en la política local. Esta limitación reduce la posibilidad de promover acciones de integración o inclusión social desde el marco normativo distrital.

- Puntaje:

- ❖ Barrera 8: 2

- ❖ Barreras 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7: 0

Pilar 3. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

Se identificó la presencia activa de los programas “Cuna Más”, “Contigo” y “Wasi Mikuna” (ex “Qali Warma”) en el distrito de Veintiséis de Octubre. Estos programas reflejan la cobertura social de los servicios del MIDIS en el territorio, que benefician potencialmente tanto a la población nacional como la migrante.

La implementación simultánea de los tres programas justifica la asignación de una puntuación de +2 en las barreras 2 y 3. Las demás barreras reciben 0, al no evidenciarse articulación formal entre el MIDIS y la municipalidad en los otros ámbitos analizados.

Puntaje:

- ❖ Barreras 2, 3: 2

- ❖ Barreras 1, 4, 5, 6, 7: 0

Pilar 4. Comunicación institucional y representación de la migración en canales oficiales

El análisis de los canales oficiales de comunicación de la Municipalidad Distrital de Veintiséis de Octubre evidencia un enfoque institucional activo, pero aún heterogéneo con respecto a la inclusión migratoria. Se identifican referencias positivas en varias barreras, particularmente en identidad, salud, protección social, educación y empleo, con un tono colaborativo y empático, que reconoce a la población migrante como parte de la comunidad local.

Destaca la articulación interinstitucional a través de la Mesa de Movilidad Humana, que promueve el empadronamiento inclusivo y la coordinación con entidades como el SISFOH, así como las colaboraciones con IRC, We World y Care Perú, enfocadas en salud, protección social, empleabilidad y cohesión comunitaria.

No obstante, se observan contradicciones en la barrera 8, en la cual coexistieron publicaciones de tono positivo orientadas al empoderamiento y la prevención de la violencia, junto con contenidos que asocian la criminalidad a personas extranjeras, especialmente venezolanas. Esta dualidad refleja una falta de coherencia discursiva en materia de convivencia y seguridad.

En conjunto, la comunicación institucional presenta avances significativos en visibilización y articulación, pero requiere fortalecer la consistencia del mensaje para consolidar una narrativa inclusiva y libre de estigmatización.

Puntaje:

❖ Barreras 1, 2, 3, 7: 1

❖ Barrera 6: 0,5

❖ Barreras 4, 5, 8: 0

Conclusiones generales – Veintiséis de Octubre

El análisis de los instrumentos de gestión, normativa y comunicación de la Municipalidad Distrital de Veintiséis de Octubre evidencia una presencia muy limitada del enfoque migratorio. El Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) se encuentra desactualizado, lo que limita la incorporación del componente de movilidad humana en la planificación territorial. Tanto el Plan Estratégico Institucional (PEI) como el Plan de Seguridad Ciudadana (PADSC) omiten por completo referencias a esta población, mientras que el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) constituye el único documento que la

reconoce formalmente, al permitir su participación en trámites administrativos mediante el carné de extranjería.

En el ámbito normativo, se identificó una sola ordenanza relacionada indirectamente con la temática migratoria, enfocada en la prevención de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

En el plano comunicacional, se observan avances puntuales a través de las redes sociales institucionales, en las que se promueven espacios de articulación con organizaciones humanitarias y la mesa de movilidad humana; sin embargo, estos esfuerzos conviven con publicaciones que asocian la migración con la inseguridad, lo que refleja una narrativa aún inconsistente y fragmentada.

Si bien se observan acciones sociales positivas en coordinación con programas del MIDIS como “Cuna Más”, “Contigo” y “Wasi Mikuna”, estas no se articulan con una política local de inclusión. En conjunto, el distrito mantiene un enfoque administrativo que podría ampliarse hacia la inclusión social. Los avances registrados se concentran en el ámbito administrativo, sin trasladarse aún a políticas sociales o económicas sostenibles.

Tabla 11

Resultados generales del enfoque migratorio – Veintiséis de Octubre (Piura)

Dimensión	Barrera	P 1	P 2	P 3	P 4	Puntaje Global por Barrera	Porcentaje Barrera normalizado	Total Dimensión	Máximo posible
1	1	0,25	0	0	1	0,18	6,80%	6,80%	12,50%
2	2	0	0	2	1	0,60	8,13%	28,75%	50,00%
	3	0	0	2	1	0,60	8,13%		
	4	0	0	0	0	0	6,25%		
	5	0	0	0	0	0	6,25%		
3	6	0	0	0	0,5	0	6,41%	6,41%	12,50%
4	7	0	0	0	1	0	6,56%	6,56%	12,50%
5	8	0	2	0	0	0,70	8,44%	8,44%	12,50%
Resultados		0,03	0,25	0,50	0,56	2,23	56,95%	56,95%	100%

8.1.7. Municipalidad Provincial de Tumbes

Pilar 1: Análisis del enfoque migratorio en los instrumentos de gestión

- Plan de Acción Provincial de Seguridad Ciudadana 2024-2027 (PSC)

El Plan de Acción Provincial de Seguridad Ciudadana de Tumbes menciona expresamente a la población migrante y señala que la inmigración de ciudadanos venezolanos y colombianos habría incrementado los delitos y la violencia en la provincia. Asimismo, describe que parte de esta población se dedica a labores legales, aunque en condiciones de explotación y salarios bajos, consideradas “en desmedro de la mano de obra nacional” (p. 7).

Si bien el documento reconoce la existencia de personas migrantes en el territorio, su enfoque se limita a un diagnóstico centrado en riesgos y conflictos asociados, sin desarrollar medidas de inclusión o convivencia que atiendan las causas estructurales de estas problemáticas.

El texto refleja, por tanto, una visión parcial del fenómeno migratorio, que prioriza la dimensión de seguridad por sobre la integración social o laboral. Incorporar un enfoque más equilibrado en futuras actualizaciones del plan permitiría abordar la migración desde una perspectiva preventiva, orientada a la cohesión y a la convivencia ciudadana.

Puntaje:

❖ Barreras 7, 8: -1

❖ Barreras 1, 2, 3, 4, 5, 6: 0

• Plan de Desarrollo Regional Local Concertado de Tumbes 2017-2030 (PDLC)

El PDLC de Tumbes, vigente para el período 2023-2026, se orienta a metas de desarrollo social, económico, territorial y ambiental. Sin embargo, no incluye referencias a personas migrantes o extranjeras, pese a la importancia que el fenómeno migratorio tiene en la provincia.

La falta de incorporación de este componente en un territorio fronterizo de alto flujo migratorio representa una oportunidad pendiente para fortalecer la planificación territorial con un enfoque de movilidad humana y cohesión social.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Plan Estratégico Institucional 2025-2030 (PEI)

El PEI de la Municipalidad Provincial de Tumbes define los objetivos estratégicos en materia de seguridad ciudadana, desarrollo social, servicios públicos y gestión institucional. Al igual que el PDLC, no presenta menciones a personas migrantes en los diagnósticos, metas o indicadores.

Esta omisión evidencia que el enfoque migratorio no se encuentra incorporado en la planificación institucional de mediano plazo, a pesar de que la migración constituye un elemento estructural en la dinámica social y económica del territorio.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL)

La Municipalidad Provincial de Tumbes no cuenta con un documento específico de desarrollo económico local. Aunque este tema debería estar incluido en el Plan de Desarrollo Concertado Local (PDCL), dicho instrumento aún no se ha publicado. La Resolución de Alcaldía 318-2025-MPT-ALC, publicada en julio del 2025, designa un equipo para formularlo. Esto representa una oportunidad para diseñar estrategias de inclusión económica dirigidas a la población migrante y a los grupos en situación de vulnerabilidad.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)

El TUPA de la Municipalidad Provincial de Tumbes permite la participación de personas extranjeras en diversos procedimientos municipales a través del uso del carné de

extranjería, especialmente en trámites vinculados a licencias de funcionamiento, licencias corporativas y autorizaciones para cesionarios, así como otras actividades económicas y comerciales. En el ámbito civil, el procedimiento de celebración y registro de matrimonio civil admite el documento de identidad, el carné de extranjería o el pasaporte, lo que constituye un reconocimiento formal de distintas formas de identificación para esta población.

Aunque el documento presenta inconsistencias en algunos formularios y requisitos y alterna entre “DNI”, “DNI/CE” o “documento de identidad”, estos patrones parecen responder a procesos administrativos en actualización más que a criterios restrictivos. En conjunto, el TUPA habilita el acceso documental de personas migrantes a los principales trámites civiles y económicos del distrito y consolida su participación dentro de la gestión municipal.

Puntaje:

❖ Barrera 1: 1

❖ Barreras 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8: 0

Pilar 2. Análisis de las ordenanzas municipales

Durante el período comprendido entre enero del 2023 y septiembre del 2025, se registraron 34 ordenanzas emitidas por la Municipalidad Provincial de Tumbes. De ellas, sólo dos hacen referencia indirecta a la población migrante. La primera establece requisitos administrativos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) e incluye a personas extranjeras dentro de los procesos municipales. La segunda promueve el enfoque intercultural, aunque enfocado únicamente en pueblos indígenas y afroperuanos, sin mención directa a personas migrantes.

La ausencia de referencias explícitas a la movilidad humana en el resto de las normas revisadas evidencia una brecha en el reconocimiento institucional de esta población dentro de

la agenda normativa local. Fortalecer este aspecto permitiría avanzar hacia políticas más inclusivas y coherentes con el contexto fronterizo del territorio.

Puntaje:

❖ Barreras 1, 8: 1

❖ Barreras 2, 3, 4, 5, 6, 7: 0

Pilar 3. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

En la Municipalidad Provincial de Tumbes, se identificó la implementación activa de los programas sociales “Cuna Más”, “Contigo” y “Wasi Mikuna” (ex “Qali Warma”), lo que refleja la presencia sostenida del MIDIS en el distrito.

En función de ello, se asigna una puntuación de +2 en las barreras 2 y 3, correspondientes al acceso a la salud y a la protección social. No obstante, no se encontraron evidencias de articulación directa entre los programas del MIDIS y la municipalidad en el resto de las barreras, por lo cual se mantiene una valoración de 0 en dichos casos.

Puntaje:

❖ Barreras 2, 3: 2

❖ Barreras 1, 4, 5, 6, 7: 0

Pilar 4. Comunicación institucional y representación de la migración en canales oficiales

El análisis de los canales oficiales de comunicación de la Municipalidad Provincial de Tumbes muestra una representación limitada, aunque con algunos avances puntuales en materia de visibilización de la población migrante.

En el sitio web institucional, no se identifican menciones específicas a las personas migrantes, salvo la referencia a una reunión con el ACNUR orientada a fortalecer la cooperación en temas de movilidad humana.

Por su parte, las redes sociales evidencian dos elementos destacados: una publicación que menciona la participación de menores extranjeros en actividades de la Defensoría Municipal del Niño, Niña y Adolescente (DEMUNA), y otra que reconoce la coordinación interinstitucional con el ACNUR en ferias y acciones multisectoriales.

El tono institucional, en ambos casos, es positivo y colaborativo, y proyecta apertura hacia la inclusión, aunque sin consolidarse como una estrategia comunicacional sostenida.

Como resultado, se asigna una puntuación de +1 a las barreras 6 y 8, mientras que las demás barreras reciben 0, al no registrar referencias a la población migrante.

Puntaje:

❖ Barreras 6, 8: 1

❖ Barreras 1, 2, 3, 4, 5, 7: 0

Conclusiones generales – Tumbes

La Municipalidad Provincial de Tumbes presenta un enfoque migratorio en etapa inicial, con avances puntuales y espacios claros para fortalecimiento. El Plan de Seguridad Ciudadana incorpora referencias directas a la población migrante, aunque desde una perspectiva centrada en riesgos y conflictividad, que asocia la migración con la criminalidad, la prostitución y la precarización laboral (-1). El documento no incluye medidas complementarias de prevención o integración, lo que representa una oportunidad para equilibrar el enfoque con acciones orientadas a la convivencia y la cohesión social.

Por su parte, tanto el Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) como el Plan Estratégico Institucional (PEI) aún no integran referencias a personas migrantes o refugiadas, lo que evidencia la necesidad de incorporar el enfoque de movilidad humana en los instrumentos de planificación y gestión estratégica (0). En materia económica, el distrito carece de un documento específico sobre desarrollo local, y el Plan de Desarrollo Concertado Local (PDCL) continúa en proceso de elaboración, lo que limita la capacidad institucional de respuesta ante los desafíos del contexto fronterizo.

A nivel normativo, las ordenanzas locales incluyen referencias limitadas a la población migrante, principalmente de carácter administrativo, sin desarrollar aún un enfoque integral de inclusión. Asimismo, aunque los programas del MIDIS se encuentran activos, no se identificaron mecanismos específicos de coordinación con la municipalidad para atender las necesidades diferenciadas de esta población.

En el ámbito comunicacional, los canales institucionales de la municipalidad reflejan una apertura incipiente hacia el tema migratorio. A través de redes sociales, se identificaron menciones positivas vinculadas a la articulación con el ACNUR y la participación de menores extranjeros en actividades municipales, lo que proyecta un tono colaborativo y de reconocimiento simbólico. Sin embargo, estas acciones son aisladas y no forman parte de una estrategia de comunicación sostenida o de inclusión activa en los mensajes institucionales.

En conjunto, la gestión de Tumbes muestra una base institucional en desarrollo, con esfuerzos aislados en materia administrativa y social. Este contexto ofrece una oportunidad para avanzar hacia políticas locales más articuladas y coherentes, que integren la movilidad humana como parte del desarrollo territorial y fortalezcan la convivencia en un entorno caracterizado por alta diversidad y movilidad fronteriza.

La siguiente tabla resume los resultados obtenidos en el análisis de la gestión municipal de Tumbes:

Tabla 12

Resultados generales del enfoque migratorio – Tumbes

Dimensión	Barrera	P 1	P 2	P 3	P 4	Puntaje Global por Barrera	Porcentaje Barrera normalizado	Total Dimensión	Máximo posible
● 1	1	0,25	1	0	0	0,43	7,58%	7,58%	12,50%
2	2	0	0	2	0	0,50	7,81%	28,13%	50,00%
	3	0	0	2	0	0,50	7,81%		
	4	0	0	0	0	0	6,25%		
	5	0	0	0	0	0	6,25%		
3	6	0	0	0	1	0	6,56%	6,56%	12,50%
4	7	-0,25	0	0	0	0	6,02%	6,02%	12,50%
5	8	-0,25	1	0	1	0,38	7,42%	7,42%	12,50%
Resultados		0	0,25	0,50	0,25	1,83	55,70%	55,70%	100%

8.1.8. Municipalidad Distrital de Cerro Colorado (Arequipa)

Pilar 1: Análisis del enfoque migratorio en los instrumentos de gestión

Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana 2024-2027 (PSC)

El PSC de Cerro Colorado incorpora referencias explícitas a la población migrante, en particular a ciudadanos venezolanos, dentro de las actas del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC). En estas sesiones, se registran intervenciones en las que se vincula a las personas migrantes con delitos como microcomercialización de drogas, robo y violencia contra menores: “... el hombre era venezolano, se les encontró un cuchillo, un celular robado, también se les encontró en la mochila droga...” (p. 62). Asimismo, se señala que con “la llegada de los migrantes de diferentes lugares algunos de ellos son personas de mal vivir” (p. 66).

Estas referencias asocian la migración con conductas delictivas y refuerzan estereotipos negativos sin tener en cuenta las acciones orientadas a la inclusión o a la prevención de la discriminación. Aunque no se plantean políticas restrictivas, el discurso genera una percepción problematizadora de la migración, lo que limita el potencial del plan como herramienta para fortalecer la convivencia y la cohesión social.

Puntaje:

❖ Barrera 8: -1

❖ Barreras 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7: 0

- Plan de Desarrollo Local Concertado

El distrito de Cerro Colorado no cuenta actualmente con un documento vigente de planificación estratégica a mediano o largo plazo. El último plan disponible corresponde al período 2004-2014. Esta ausencia representa una oportunidad para promover la elaboración de un nuevo PDLC que incorpore desde su diseño el enfoque migratorio, y que reconozca la diversidad del territorio y las necesidades específicas de la población extranjera residente.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Plan Estratégico Institucional 2025-2027

El PEI de Cerro Colorado define los objetivos estratégicos en seguridad ciudadana, desarrollo social, economía, educación, infraestructura y ambiente. Sin embargo, no incluye ninguna referencia a las personas migrantes ni a la población extranjera en diagnósticos, indicadores u objetivos.

La ausencia de este enfoque impide que el documento refleje la composición diversa del distrito y limita la posibilidad de

diseñar políticas locales que promuevan la integración social y económica de la población migrante.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL)

El distrito no dispone de un documento específico orientado al desarrollo económico local. Asimismo, el Plan de Desarrollo Concertado Local (PDCL), que también debería abordar esta materia, no se encuentra disponible en las plataformas de la municipalidad.

Puntaje:

❖ Barreras 1-8: 0

- Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)

El TUPA vigente del distrito (2024) establece que para trámites administrativos (como el matrimonio civil o la obtención de licencias) las personas extranjeras deben presentar su pasaporte o carné de extranjería vigente (p. 113).

Este reconocimiento formal permite la participación de personas migrantes en procedimientos administrativos locales y garantizar su acceso a servicios en igualdad de condiciones que los ciudadanos nacionales, siempre que cuenten con documentación regular. Aunque se trata de un avance positivo, su alcance se limita al ámbito procedimental y no se acompaña de políticas de integración complementarias.

Puntaje

❖ Barrera 1: 1

❖ Barreras 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8: 0

Pilar 2. Análisis de las ordenanzas municipales

Desde enero del 2023, el distrito ha emitido 48 ordenanzas, de las cuales sólo tres incluyen referencias a la población migrante. Una de ellas permite que personas extranjeras titulares de carné de extranjería presenten denuncias en casos de afectación ambiental. Otra reconoce dicho documento como válido para la inscripción de participantes en audiencias públicas de rendición de cuentas, que favorecen su participación en espacios de diálogo ciudadano. Finalmente, una tercera disposición menciona a la población migrante en el marco de la prevención de la violencia, al incluir explícitamente a los grupos vulnerables dentro de su ámbito de protección y listar en esta categoría a la población migrante.

Si bien estas menciones reflejan avances puntuales hacia el reconocimiento formal de la población migrante, la ausencia de referencias en las 45 ordenanzas restantes muestra que sus necesidades no han sido abordadas de manera sistemática, lo que podría limitar su inclusión efectiva en la gestión local.

Puntaje:

❖ Barrera 8: 2

❖ Barreras 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7: 0

Pilar 3. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

En el distrito de Cerro Colorado, se constató la presencia operativa de los programas “Cuna Más”, “Contigo” y “Wasi Mikuna” (ex “Qali Warma”), lo que evidencia una intervención activa del MIDIS en el territorio. En consecuencia, se asigna una puntuación de +2 en las barreras 2 y 3, relacionadas con acceso a salud, protección social y servicios integrados.

Por otro lado, en las demás barreras no se registraron evidencias de articulación entre el MIDIS y la municipalidad, por lo que se les otorga una puntuación de 0.

Puntaje:

❖ Barreras 2, 3: 2

❖ Barreras 1, 4, 5, 6, 7: 0

Pilar 4. Comunicación institucional y representación de la migración en canales oficiales

El análisis de los canales oficiales de comunicación de la Municipalidad Distrital de Cerro Colorado evidencia una presencia activa del enfoque migratorio, con matices diferenciados entre los mensajes inclusivos y los enfoques securitistas.

En la barrera 1, tanto el sitio web como las redes sociales difundieron campañas de empadronamiento que reconocen explícitamente a las personas extranjeras como parte de la población distrital, además de publicaciones informativas sobre los requisitos para matrimonio civil aplicables a migrantes. El tono institucional es positivo e inclusivo, por lo que se asigna un puntaje promedio de +2.

En las barreras 2 y 3, se observaron campañas de atención psicológica y jornadas de salud que incorporaron la participación de organizaciones especializadas en migración, como el Servicio Jesuita a Migrantes, y promovieron la integración y el bienestar de ciudadanos extranjeros. En otra instancia, se resalta la participación de especialistas nacionales e internacionales en una campaña de servicios municipales. Estas acciones fueron valoradas con +2, ya que reflejan un discurso colaborativo y orientado a la cohesión social.

En contraste, la barrera 5 presenta una charla dirigida a propietarios sobre el arrendamiento a ciudadanos extranjeros, centrada en las sanciones y responsabilidades legales derivadas del incumplimiento de la normativa migratoria. Este enfoque refuerza un tono de control y vigilancia hacia la población extranjera.

La barrera 7 recoge pronunciamientos sobre operativos relacionados con locales informales, en los que se empleaba a ciudadanos extranjeros, y relaciona las actividades con inseguridad. Esto aparece en las redes sociales oficiales y se califica con un -1, por lo que promediado con el resultado nulo del portal web arroja -0.5 para esta barrera.

Asimismo, en la barrera 8, se identifican publicaciones sobre operativos y detenciones de personas extranjeras, que asocian la migración con informalidad o riesgo para la seguridad pública, lo que proyecta un mensaje punitivo y excluyente (-1.5).

Las demás barreras (4 y 6) no presentan menciones específicas a personas migrantes, por lo que mantienen una valoración de 0.

En conjunto, la comunicación institucional del distrito combina mensajes inclusivos y colaborativos en torno a la integración con narrativas de control y fiscalización hacia la población migrante, lo que sugiere la necesidad de fortalecer una estrategia comunicacional coherente y sostenida basada en la convivencia y el enfoque de derechos.

Puntaje:

- ❖ Barreras 1, 2, 3: 2
- ❖ Barrera 5: -1
- ❖ Barrera 7: -0,5
- ❖ Barrera 8: -1,5
- ❖ Barreras 4, 6: 0

Conclusiones generales – Cerro Colorado

El distrito de Cerro Colorado muestra un enfoque aún en desarrollo respecto de la gestión migratoria, con avances puntuales y espacios claros para fortalecimiento. El Plan de Seguridad Ciudadana incluye referencias a la población migrante en un marco asociado a la seguridad, lo que evidencia la necesidad de incorporar un enfoque más preventivo y comunitario (-1). Por su parte, el Plan Estratégico Institucional no contempla acciones específicas dirigidas a esta población (0), mientras que el TUPA sí la reconoce formalmente en el ámbito administrativo, al permitir la realización de trámites con documentos de extranjería (+1).

En el plano normativo, las ordenanzas recientes han incorporado menciones a la población migrante en temas de participación ciudadana, medio ambiente y prevención de la violencia, lo que representa un punto de partida para su inclusión progresiva en la gestión local. Asimismo, los programas “Cuna Más”, “Contigo” y “Wasi Mikuna” se encuentran activos en el distrito (+2), ya que reflejan la presencia del Estado en materia social, aunque sin una coordinación explícita con la municipalidad.

En cuanto a la comunicación institucional, tanto el sitio web como las redes sociales municipales muestran un conjunto diverso de mensajes: por un lado, iniciativas inclusivas sobre empadronamiento, salud mental y bienestar comunitario que visibilizan a la población migrante como parte del distrito; por otro, publicaciones con un tono securitista o de control hacia ciudadanos extranjeros. Esta dualidad evidencia avances en materia de reconocimiento, pero también la persistencia de narrativas de vigilancia y orden público que limitan la construcción de una comunicación basada en derechos y convivencia.

En conjunto, Cerro Colorado evidencia una gestión con avances iniciales en materia de reconocimiento y comunicación inclusiva, pero con oportunidades de mejora para integrar de

forma transversal la perspectiva migratoria en su planificación, seguridad y programas sociales. Fortalecer la articulación interinstitucional y la dimensión comunitaria podría consolidar una política local más coherente y sostenible hacia la población migrante.

La siguiente tabla presenta los principales hallazgos del análisis del distrito de Cerro Colorado:

Tabla 13
Resultados generales del enfoque migratorio – Cerro Colorado

Dimensión	Barrera	P 1	P 2	P 3	P 4	Puntaje Global por Barrera	Porcentaje Barrera normalizado	Total Dimensión	Máximo posible
1	1	0,25	0	0	2	0,28	7,11%	7,11%	12,50%
2	2	0	0	2	2	0,70	8,44%	29,06%	50,00%
	3	0	0	2	2	0,70	8,44%		
	4	0	0	0	0	0,00	6,25%		
	5	0	0	0	-1	0	5,94%		
3	6	0	0	0	0	0	6,25%	6,25%	12,50%
4	7	0	0	0	-0,5	0	6,09%	6,09%	12,50%
5	8	-0,25	2	0	-1,5	0,48	7,73%	7,73%	12,50%
Resultados		0	0,25	0,50	0,38	2,00	56,25%	56,25%	100%

8.2. Resultados generales del pentágono de inclusión

El análisis comparativo del pentágono de inclusión, aplicado a las ocho municipalidades evaluadas, confirma una brecha estructural en la incorporación del enfoque migratorio dentro de la gestión local. En términos generales, ningún distrito alcanza el umbral ideal de 100 %, lo que evidencia que la inclusión de personas migrantes en las políticas municipales continúa siendo parcial y dependiente de esfuerzos aislados.

Entre los gobiernos locales analizados, los mejores resultados globales se observan en Carmen de la Legua Reynoso (58,52 %), Veintiséis de Octubre (56,95 %) y el Cercado de Lima (56,95 %), donde se combinan avances administrativos, presencia activa de programas sociales y un uso más inclusivo de la comunicación institucional. En el extremo opuesto, los puntajes más bajos corresponden a Ate (53,20 %), San Juan de Miraflores (53,36 %) y Tumbes (55,70 %), y reflejan rezagos en planificación estratégica, articulación interinstitucional y desarrollo de políticas de integración. Estos resultados deben leerse a la luz de la cadena conceptual PNDIS-heptágono migratorio-pentágono de inclusión desarrollada en el marco teórico, que vincula directamente las barreras de inclusión nacional con las capacidades específicas de los gobiernos locales para mitigarlas.

Dimensión 1 – Identidad y empadronamiento.

Es la base más consolidada, con promedios entre 6 % y 9 % de un máximo de 12,50 %. Estos resultados son impulsados por la existencia de migracentros, el reconocimiento de documentos de extranjería en los TUPA y experiencias de empadronamiento local apoyadas por el ACNUR y el MIDIS. Aun así, persisten barreras operativas y vacíos en la aplicación práctica.

Dimensión 2 – Protección, salud y seguridad.

Es la más desarrollada, con promedios cercanos al 29 % de un máximo de 50 %, debido a la presencia activa de programas sociales del MIDIS (“Cuna Más”, “Contigo” y “Wasi Mikuna”), así

como campañas de salud comunitaria y jornadas de atención articuladas con otros órganos del Ministerio de Salud como las Direcciones Regionales de Salud (DIRESA), así como con agentes de cooperación internacional. No obstante, los avances se concentran en la provisión de servicios y no en la gestión municipal directa. La falta de protocolos locales de atención y de estrategias diferenciadas para población migrante evidencia una dependencia de los programas nacionales y de la acción intersectorial, más que de una política distrital propia.

Dimensión 3 – Educación y nivelación de competencias

Se mantiene rezagada, con valores en torno al 6 % de un máximo de 12,50 %. Esto refleja la ausencia de estrategias municipales específicas para facilitar la inserción educativa, el reconocimiento de estudios o la nivelación académica de las personas migrantes. En la mayoría de los distritos, la intervención se limita a actividades puntuales o complementarias, desde el gobierno local en coordinación con agentes de cooperación internacional y organizaciones sociales.

Dimensión 4 – Espacio productivo (laboral y financiero)

Presenta resultados similares (entre 6 % y 7 % de un máximo de 12,50 %), lo que evidencia la falta de políticas locales de empleabilidad, promoción de emprendimientos inclusivos o incentivos a la formalización. A pesar de algunas ferias laborales o capacitaciones, no se identifican programas sostenidos de inclusión económica con enfoque migratorio.

Dimensión 5 – Convivencia y organización ciudadana.

Registra avances parciales, con promedios entre 6 % y 8 % de un máximo de 12,50 %, especialmente en distritos como Carmen de la Legua Reynoso, Cerro Colorado y Veintiséis de Octubre, donde se han promovido ordenanzas o actividades orientadas a la convivencia y la participación vecinal. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las acciones se limitan a eventos o campañas puntuales y no forman parte de políticas a largo plazo.

Persisten discursos institucionales que asocian la migración con inseguridad, como en San Martín de Porres y Cerro Colorado, lo que presenta en el último caso una percepción heterogénea de la movilidad. Esto subraya la necesidad de fortalecer la comunicación pública, los espacios de diálogo comunitario y la capacitación del personal municipal en enfoques de derechos humanos, no discriminación e interculturalidad.

En conjunto, el Pentágono de Inclusión muestra que las municipalidades presentan un nivel de avance medio-bajo, con un promedio general cercano al 56 %. Los principales logros se concentran en el reconocimiento administrativo y la articulación con programas sociales, mientras que las debilidades estructurales persisten en la planificación estratégica, la generación de información local y la promoción de la convivencia intercultural.

Este panorama subraya la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y la coordinación multiactor, especialmente entre los gobiernos locales, los ministerios y sus órganos especializados, como la Superintendencia Nacional de Migraciones, las agencias de las Naciones Unidas y de cooperación internacional²⁷. Integrar el enfoque migratorio en los instrumentos de gestión municipal no sólo permitirá mejorar la atención y protección de las personas migrantes, sino también consolidar una gobernanza local más equitativa, eficiente y coherente con la diversidad social del país.

27 Se detecta una ‘sustitución de capacidades’ donde la administración local delega la atención social de la población migrante en la cooperación internacional (ACNUR, OIM, GIZ). Esta dependencia representa un riesgo sistémico ante el escenario 2025 de contracción del financiamiento humanitario global, marcado por la ‘fatiga del donante’ y la redirección de fondos a otros conflictos geopolíticos. Según reportes de la Plataforma de Coordinación Interagencial (R4V, 2024) y la OECD (2024), la respuesta a la crisis venezolana enfrenta brechas de financiamiento históricas. Para evitar el colapso de servicios, es imperativo diseñar Estrategias de Transición (Exit Strategies) y planes de traspaso progresivo que se inserten en un plan concertado de inclusión. El objetivo es transitar del esquema de ‘ayuda humanitaria’ a uno de ‘política pública sostenible’, donde el costo del servicio sea absorbido gradualmente por la capacidad fiscal local fortalecida por la propia integración económica de los nuevos vecinos (Betts y Collier, 2017; Grand Bargain, 2023).

9. Conclusiones

El análisis realizado confirma que los gobiernos locales desempeñan un papel decisivo en la inclusión social de la población migrante venezolana, al constituir la primera instancia de contacto entre el Estado y las personas en movilidad humana. Es en este nivel en el que la inclusión o la exclusión se hacen tangibles: en el acceso a trámites, la interacción cotidiana con serenazgo, la participación en espacios comunitarios y la provisión de servicios públicos. En este marco, el regidor adquiere una relevancia estratégica. A través de sus funciones normativas y de fiscalización, puede actualizar instrumentos de gestión como el TUPA, promover mecanismos de empadronamiento, garantizar la no discriminación en la prestación de servicios y fortalecer la convivencia vecinal mediante ordenanzas y acciones de articulación interinstitucional. Esta capacidad normativa y articuladora convierte al concejo municipal en un actor clave para transversalizar el enfoque migratorio en el territorio.

Los resultados del pentágono de inclusión evidencian brechas estructurales y contrastes territoriales en la incorporación del enfoque migratorio dentro de la gestión municipal. Si bien distritos con mayor flujo poblacional, como Carmen de la Legua Reynoso y el Cercado de Lima, muestran avances en la visibilización del tema dentro de sus instrumentos de gestión y canales institucionales, el tratamiento sigue siendo desigual. Mientras algunos municipios han transitado hacia enfoques inclusivos y colaborativos, otros mantienen narrativas que asocian la migración con la informalidad, la inseguridad o el riesgo, especialmente en sus estrategias de comunicación, planes de seguridad ciudadana y mensajes difundidos en redes

municipales. Esta heterogeneidad revela la ausencia de un estándar mínimo de actuación local y confirma que la narrativa institucional influye directamente en la percepción pública, la convivencia y las oportunidades de integración.

El análisis comparado mediante la clasificación socioeconómica del SISFOH profundiza estas diferencias: los distritos con mayores niveles de pobreza concentran también mayores desafíos institucionales, menores capacidades de respuesta y mayor presión sobre servicios públicos. Esto limita la posibilidad de implementar respuestas integrales de inclusión, en particular en áreas como educación, espacio productivo y convivencia ciudadana, en las que las barreras persisten, debido a la escasa presencia de políticas municipales específicas, la falta de información clara y la debilidad de los mecanismos locales de participación.

La evidencia recogida en los talleres participativos aporta una lectura complementaria y esencial. Las percepciones del territorio confirman que las barreras a la integración no se explican únicamente por la ausencia de instrumentos formales, sino también por prácticas cotidianas que afectan el acceso a derechos: requisitos documentarios no oficiales, desinformación, experiencias de xenofobia, dificultades para orientarse en el sistema municipal y brechas en la comunicación entre residentes nacionales y migrantes. A la vez, los talleres revelaron la importancia de los espacios comunitarios como lugares de encuentro, diálogo y resolución pacífica de conflictos, así como el papel de organizaciones de base, juntas vecinales y líderes comunitarios en la construcción de cohesión social. Esta evidencia participativa reafirma que la integración es un proceso interpersonal y territorial, que debe ser acompañado desde la acción municipal.

Avanzar hacia un modelo de gobernanza local inclusiva requiere consolidar cuatro condiciones fundamentales. En primer lugar, fortalecer la coordinación multiactor y multinivel, que promueve la convergencia entre municipalidades, ministerios, organismos de cooperación, organizaciones sociales

y comunidades migrantes. En segundo lugar, profundizar una gestión territorial basada en derechos, con enfoque de no discriminación, comunicación institucional responsable y prácticas administrativas que eliminen barreras de acceso. En tercer lugar, asegurar la sostenibilidad y la institucionalización de las prácticas exitosas, especialmente aquellas relacionadas con empadronamiento, articulación MIDIS-Migraciones y actualización normativa municipal. Finalmente, promover una participación comunitaria activa e intercultural, con la cual las personas migrantes puedan integrarse plenamente en los espacios de convivencia, representación y construcción colectiva del territorio.

Superar las brechas identificadas no sólo beneficiará a la población migrante venezolana, sino que también fortalecerá la institucionalidad municipal, mejorará la convivencia y construirá una gestión pública más eficiente, equitativa y cohesionada. Avanzar en la inclusión migrante significa avanzar en la calidad de vida del distrito en su conjunto. Una gobernanza local inclusiva es, en última instancia, una oportunidad para modernizar el Estado desde el territorio para ampliar derechos y reforzar la resiliencia social de los municipios.

10. Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones derivan del análisis comparado del pentágono de inclusión y de la voluntad política expresada en los talleres participativos (véanse Anexos 3.2.1-3.2.3). Su enfoque trasciende la simple provisión de servicios para concentrarse en la institucionalización y el uso estratégico de las competencias municipales.

En particular, urge generar o mejorar los Planes de Desarrollo Económico Local (PEDL), ausentes en muchos distritos en el país, pero además que se haga con un enfoque migratorio transversal que aborde no sólo la migración existente (interna y externa), sino también la migración selectiva para satisfacer necesidades de competitividad distrital, como perfiles en ingeniería, salud y tecnología. Esto incluye diagnósticos locales de flujos migratorios y líneas de acción para atraer talento estratégico mediante alianzas público-privadas.

El principal aporte de estas propuestas es convertir el desafío migratorio en una oportunidad de modernización estatal desde el nivel local, mediante acciones que dependen de la capacidad normativa y fiscalizadora del concejo municipal y de los regidores.

Las recomendaciones se agrupan no sólo por dimensión de inclusión, sino por el carácter estratégico de su implementación dentro del ciclo político y de gestión:

- **Acciones normativas (rol regidor):** Priorizan la emisión de ordenanzas que eliminan barreras administrativas (TUPA) y comunicacionales (PADSC).
- **Acciones de planificación (sostenibilidad):** Buscan integrar el enfoque en los instrumentos a largo plazo (PDLC, presupuesto participativo) y asegurar recursos más allá del periodo de gestión.
- **Acciones de gobernanza (cohesión):** Fortalecen la articulación con el nivel nacional (MIDIS y Migraciones) y la sociedad civil, y reconocen el potencial del enfoque multiactor.
- **Eje de sostenibilidad política:** Dado el enfoque en el rol de los regidores, se recomienda explícitamente la creación de una comisión edil temporal o permanente de inclusión y convivencia migratoria dentro del concejo municipal. Esto garantiza que las políticas trasciendan la gestión de un regidor individual o de un área administrativa específica.

Su propósito es fortalecer la capacidad de los gobiernos locales, especialmente el rol de los regidores, para promover la inclusión social de la población migrante venezolana, mediante políticas coherentes, articulación intersectorial y gestión territorial basada en derechos. Además, su rol en las comisiones de desarrollo económico y planeamiento les permite introducir una visión de migración selectiva en la formulación y actualización de los PDEL/PEDL, que articulan perfiles profesionales y técnicos de la población extralocal con las vocaciones productivas del distrito.

Dimensión 1: Identidad y empadronamiento

Barrera 1. Acceso a la identidad y empadronamiento

Las municipalidades pueden asumir un rol activo en la identificación y el registro de la población residente, fortalecer sus padrones locales y contribuir al conocimiento territorial. A

partir de lo planteado en las mesas distritales (véase Anexo 3.2), se recomienda lo siguiente:

- Fortalecer los procesos locales de empadronamiento e incorporar a personas en situación regular, irregular y solicitantes de refugio, para contar con datos actualizados y representativos del territorio (véase Anexo 3.2.3).
- Institucionalizar las buenas prácticas de empadronamiento multiactor desarrolladas con el Organismo de Focalización e Información Social (OFIS) y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) con el apoyo de cooperación internacional en distritos como San Martín de Porres y Carmen de la Legua Reynoso, que garantizan su continuidad más allá de la gestión municipal (véanse Anexos 3.2.1 y 3.2.2).
- Actualizar los TUPA municipales para simplificar requisitos documentarios, incorporar el uso del pasaporte y otros documentos reconocidos por Migraciones y asegurar su aplicación uniforme en todas las áreas municipales.
- Promover la interoperabilidad entre padrones municipales y bases de datos del MIDIS y de Migraciones, garantizar que la información local se utilice para la planificación y la focalización de los servicios, así como para otorgar calidades migratorias de excepción.

Dimensión 2: Protección, salud y seguridad

Barrera 2. Acceso a la salud

Las municipalidades, como parte del Sistema Nacional de Salud, tienen competencia para promover y coordinar servicios básicos de salud y bienestar (Artículos 80 y 84). En ese marco, deben cumplir con lo siguiente:

- Reforzar la articulación con el MINSA y promover convenios intermunicipales para ampliar la cobertura de campañas

itinerantes de salud comunitaria y priorizar las zonas donde residen familias migrantes (véase Anexo 3.2.1).

- Asegurar que las campañas municipales de salud sean universales y evitar requisitos documentarios que limiten la atención a personas extranjeras.

Barrera 3. Protección social

Las municipalidades cuentan con atribuciones en la asistencia social y la protección de grupos vulnerables (Artículos 80 y 83). En esa línea, deben cumplir con lo siguiente:

- Reforzar la articulación con el MIDIS y establecer protocolos locales de derivación que permitan que las familias migrantes accedan efectivamente a programas como “Cuna Más”, “Contigo” y “Wasi Mikuna” (véanse Anexos 3.2.1 y 3.2.3).
- Impulsar el trabajo conjunto con organizaciones de base (comedores populares, ollas comunes, vasos de leche), el MIDIS y los organismos de cooperación, como el ACNUR, para identificar casos de vulnerabilidad y orientar a las familias migrantes hacia los programas sociales existentes (véanse Anexos 3.2.1 y 3.2).

Barrera 4. Acceso a servicios integrados

Las municipalidades distritales tienen competencia para la prestación de servicios locales de saneamiento, alumbrado y gestión de residuos sólidos (Artículos 73 y 80). En ese marco, deben cumplir con lo siguiente:

- Incluir la variable migratoria en diagnósticos territoriales y presupuestos participativos y priorizar inversiones en zonas con alta concentración de población extranjera (véase Anexo 3.2.1).

- Promover convenios con empresas de servicios públicos (Sedapal, Enel, operadores de telecomunicaciones) para ampliar cobertura en asentamientos mixtos de migrantes y nacionales.
- Fomentar la participación de juntas vecinales y comités comunales en los procesos de planificación territorial y asegurar que las obras priorizadas respondan a las necesidades de todos los vecinos.

Barrera 5. Vivienda adecuada y acceso a la tierra

En materia de desarrollo urbano, las municipalidades ejercen funciones de regulación, habilitación urbana y ordenamiento territorial (Artículos 79 y 80). Se recomienda que cumplan con los siguientes requisitos:

- Elaborar lineamientos municipales sobre arrendamiento seguro y accesible, acompañados de campañas de sensibilización sobre convivencia, alquiler responsable y prevención de desalojos (véase Anexo 3.2.2).
- Ofrecer asesoría legal gratuita sobre derechos habitacionales y prevenir la discriminación en el acceso a vivienda
- Incluir a la población migrante en censos habitacionales distritales para acceder a programas nacionales de vivienda social.

Dimensión 3: Educación y nivelación de competencias

Barrera 6. Acceso a la educación

Si bien la educación formal es competencia del Ministerio de Educación, las municipalidades tienen facultades de apoyo a la gestión educativa local (Artículo 82). Por ello, pueden realizar lo siguiente:

- Promover la coordinación con la UGEL, la Dirección Regional de Educación (DRE) y el MINEDU para garantizar la matrícula, la permanencia y la nivelación de estudiantes migrantes, e incluir el reconocimiento y la convalidación de estudios extranjeros (véase Anexo 3.2.3).
- Desarrollar programas municipales de nivelación académica, alfabetización digital y talleres interculturales en espacios comunitarios, y fomentar la convivencia y el sentido de pertenencia.
- Fomentar la inclusión educativa mediante becas o cupos en coordinación con universidades e institutos locales, y priorizar a jóvenes migrantes y nacionales en situación de vulnerabilidad.

Dimensión 4: Espacio productivo (laboral y financiero)

Barrera 7. Acceso al trabajo e inclusión financiera

En el ámbito de desarrollo económico local (Artículos 80 y 81), las municipalidades pueden fomentar empleo, emprendimiento y formalización. Se recomienda lo siguiente:

- Diseñar programas locales de empleabilidad e inclusión económica, en alianza con el MTPE, las empresas locales y las organizaciones sociales, que promuevan la formalización y la igualdad de condiciones laborales.
- Crear un Sistema de Indicadores de Inclusión Migratoria Local (SIL) obligatorio en los PEDL para medir brechas de acceso a empleo entre población extralocal y local, mediante la promoción de ferias laborales inclusivas y la validación de competencias extranjeras.
- Innovar en las estrategias de ferias laborales y de emprendimiento con enfoque inclusivo que involucren no sólo la perspectiva de empleo, sino la lógica de cadenas productivas o business to business (B2B) para que haya una generación auténtica de valor en estos eventos, y difundir

información sobre los beneficios del empleo formal (véanse Anexos 3.2.2 y 3.2.3).

- Facilitar el acceso a microcréditos y educación financiera básica mediante convenios con cajas municipales y cooperativas locales, y priorizar la regularización de emprendimientos inclusivos.
- Impulsar ordenanzas locales que reconozcan certificaciones de competencias laborales en coordinación con el Ministerio de Trabajo.

Dimensión 5: Convivencia y organización ciudadana

Barrera 8. Vida libre de violencia y acceso a la justicia

Las municipalidades tienen competencia para promover seguridad ciudadana, convivencia y defensa de derechos vecinales (Artículos 82 y 85). En ese marco, pueden cumplir con lo siguiente:

- Incorporar transversalmente la perspectiva de protección y no discriminación en los planes de seguridad ciudadana y ordenanzas. Esto implica erradicar el lenguaje estigmatizante y fortalecer al Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC) como un espacio de articulación para la prevención de la violencia, la cohesión social y la mediación comunitaria.
- La planificación debe regirse por un estándar de seguridad multidimensional. Es crucial identificar la vulnerabilidad migratoria (irregularidad, precariedad, falta de redes de apoyo) como un factor de riesgo para la seguridad de la persona migrante, y no como una amenaza inherente para el distrito.
- El diagnóstico del Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana (PADSC) debe fundamentarse en datos objetivos y estadísticas oficiales, y evitar sesgos por nacionalidad. Si se advierten factores de riesgo asociados a la población

migrante, estos deben ser segmentados por perfiles de vulnerabilidad y no por prejuicios delictivos.

- Utilizar el PADSC como herramienta correctiva para dismantelar narrativas que asocien generalizadamente la migración con el delito. Las estrategias deben responder a diagnósticos criminológicos reales y comportamientos históricos, y promover una cultura de paz basada en la evidencia y no en la percepción.
- Desarrollar protocolos locales de atención y derivación en casos de violencia o discriminación hacia personas migrantes y articular con los Centros de Emergencia Mujer y Familia (CEM) y comisarías (véase Anexo 3.2.3).
- Crear espacios de diálogo vecinal y mediación comunitaria junto con organizaciones de base para fortalecer la convivencia, la participación comunitaria y la resolución pacífica de conflictos (véase Anexo 3.2.1).
- Fortalecer las campañas de sensibilización pública y establecer lineamientos de comunicación institucional en medios locales y redes municipales, evitar narrativas estigmatizantes y garantizar mensajes coherentes con el enfoque de no discriminación, y capacitar al serenazgo y al personal municipal en prevención de la xenofobia, derechos humanos e interculturalidad (véanse Anexos 3.2.1 y 3.2.2).

En un marco general, es fundamental que se genere un Sistema de Indicadores Locales de Inclusión (SIL), para que las ordenanzas no sólo mandaten la no discriminación, sino que también obligue a medir la brecha de acceso a servicios (salud, educación, empleo) de la población extralocal residente (nacional / extranjera) vs. local en el distrito. Adicionalmente, una medida sencilla es la propia revisión proactiva del TUPA, no sólo en el mandato de simplificación administrativa existente en el Perú que opera a través de INDECOPI, sino que la comisión edil designe un equipo técnico para una “Auditoría de Barreras

Administrativas²⁸ en todos los procesos municipales (trámites, licencias, registros) para asegurar la aceptación universal de los documentos de extranjería.

Como todas las políticas públicas en la gestión contemporánea, y en el marco del SINEACE, sería importante que se establezcan indicadores claros de su implementación, en este sentido.

Dimensión de inclusión	Recomendación a detallar	Propuesta de enriquecimiento (accionabilidad/medición)
Identidad y empadronamiento (barrera 1)	<i>Fortalecer procesos locales de empadronamiento</i>	Añadir un indicador específico : "Incrementar en X % el número de personas migrantes registradas en el padrón municipal en el primer año" / Implementación exitosa de la interoperabilidad
Protección, salud y seguridad (barrera 3)	<i>Reforzar articulación con el MIDIS para acceso a programas</i>	Sugerir la herramienta/mecanismo "Establecer la figura de un ' gestor de enlace MIDIS-Migrante ' en las Oficinas de Desarrollo Social para asegurar el proceso de derivación y seguimiento efectivo"
Espacio productivo (barrera 7)	<i>Diseñar programas locales de empleabilidad e inclusión económica</i>	Vincular directamente la acción a un resultado cuantificable : "Establecer una meta de X número de microempresas migrantes formalizadas o X número de CUL emitidos en ferias laborales municipales"
Convivencia y organización ciudadana (Barrera 8)	<i>Incorporar perspectiva de no discriminación en planes de seguridad ciudadana (PADSC)</i>	Proponer una acción concreta para regidores : "Incluir una cláusula en la ordenanza de seguridad ciudadana que obligue a una revisión anual del Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana (PADSC) por parte de la Gerencia de Seguridad, con el fin de eliminar cualquier narrativa estigmatizante"

28 La recomendación de realizar una 'Auditoría de Barreras o de Inclusión' se basa en metodologías como los *Equity Audits* del Reino Unido o los *Diversity Checks* alemanes. Se trata de una revisión sistemática de los procesos municipales para identificar barreras no intencionales (ej. horarios de atención incompatibles, falta de señalética inclusiva, requisitos redundantes) que excluyen a poblaciones vulnerables (OECD, 2015).

Finalmente, la evidencia de la MTIGM (2025) confirma la necesidad de un enfoque de seguridad multidimensional que contrarreste las narrativas que asocian la migración con el delito. Iniciativas regionales demuestran que el foco debe estar en la protección de la vulnerabilidad, a través de acciones multisectoriales contra la trata de personas y el trabajo infantil migrante en zonas de frontera (Loreto/Iquitos, Puno, y Ucayali). De manera complementaria, la cohesión social se impulsa mediante la integración cultural y utiliza el arte y la gastronomía como herramientas de diálogo, como se observa en el I Festival Cultural por la Integración en Tumbes y en la estrategia de integración cultural en Piura, que generan espacios de encuentro positivo entre comunidades locales y migrantes.

Sólo con la generación de un circuito de inclusión socioeconómica y la promoción de la formalidad y la cultura de la legalidad desde y con el propio Estado, en su cara más cercana al vecino que son los gobiernos locales, podremos generar políticas sostenibles a favor del desarrollo y resultados inmediatos que se traduzcan en una auténtica gobernanza democrática multinivel²⁹ que combine la seguridad con el crecimiento económico y la cohesión social.

29 El enfoque propuesto se alinea con el 'Derecho a la Ciudad' (Lefebvre), entendido no solo como el acceso físico a la infraestructura urbana, sino como el derecho de todos los habitantes —sin distinción de origen— a participar en la creación, transformación y apropiación del espacio urbano. La gestión municipal inclusiva es la garante de que este derecho no se convierta en un privilegio exclusivo de los residentes nacionales.

11. Consideraciones finales

Todas las recomendaciones se enmarcan en las competencias municipales establecidas por la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972), principalmente en los Artículos 73, 79, 80, 81, 82, 83 y 85, que regulan las funciones locales en desarrollo social, servicios públicos, promoción económica, educación, vivienda y seguridad ciudadana.

El Concejo Municipal, en ejercicio de su función normativa y a propuesta de sus regidores, debe priorizar la emisión de una ordenanza general de inclusión migratoria local que cumpla con lo siguiente:

1. Establezca una política de comunicación institucional en redes y medios locales libre de estigmatización y en apego al enfoque de no discriminación de la población de origen extralocal residente.
2. Derogue requisitos administrativos excluyentes en el TUPA y permita la presentación de documentos de extranjería (pasaporte, CPP) para trámites no esenciales.
3. Elimine el lenguaje estigmatizante de instrumentos de gestión como el Plan de Seguridad Ciudadana (PADSC) y asegure que las estrategias de seguridad se basen en la protección de la dignidad y la convivencia ciudadana, y refuerce la idea de una vecindad comprometida e inclusiva basada en la coexistencia física por territorialidad, donde los problemas y soluciones sean parte de las dinámicas de todos los que conviven, sin importar de dónde procedan.

Dado el contexto actual, en el que no existen instrumentos vigentes como el CPP/PTP, los PDEL y demás instrumentos de planificación económica, deben priorizar la inclusión plena de residentes con calidades humanitarias o especiales (de vigencia anual), y evitar requisitos documentarios adicionales que los coloquen en desventaja frente a la población nacional. Si en el futuro se implementan nuevamente instrumentos temporales de regularización, su diseño y uso deberían priorizar la protección de NNA, personas adultas mayores dependientes y personas con enfermedades crónicas, y asegurar al mismo tiempo su plena consideración para el acceso a empleo y servicios en el ámbito local. Los PEDL actualizados deben protocolizar ordenanzas que fomenten la articulación entre la SUNEDU y los colegios profesionales y/o Tu Empresa (Produce) para validación de títulos extranjeros y emprendimientos migrantes, que posiciona la migración selectiva como motor de competitividad distrital. Comprender las prioridades económicas y de desarrollo local es una medida que debe estar a la altura de prioridades tanto o más que la seguridad ciudadana, por ejemplo.

Reiteramos que la implementación de este tipo de recomendaciones no requiere de reformas estructurales, sino de voluntad política, fortalecimiento técnico y aprovechamiento de las redes y experiencias preexistentes. Las municipalidades, al articular con otros niveles de gobierno, la sociedad civil y el sector privado, pueden consolidarse como el nivel de gobierno más cercano y eficaz para impulsar la inclusión de personas migrantes y, al mismo tiempo, fortalecer el tejido social del territorio.

12. Anexos

Anexo 1. Metodología técnica del estudio



Anexo 2. Residentes venezolanos en el Registro de Información Social (RIS) del SISFOH - octubre 2025



Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS, 2024a).

Anexo 3. Material participativo y relatorías

3.1. Presentación del Taller 1



3.2. Relatorías de mesas de trabajo interdistritales - Octubre 2025

3.2.1 – Relatoría de Mesa 1: San Martín de Porres



Fuente: Taller del 10 de octubre del 2025

3.2.2 – Relatoría de Mesa 2: Cercado de Lima y Carmen de la Legua Reynoso



Fuente: Taller del 10 de octubre del 2025

3.2.3 – Relatoría de Mesa 3: Ate



Fuente: Taller del 10 de octubre del 2025

Anexo 4. Tablas de análisis por pilares

4.1. Análisis de Pilar 1: Instrumentos de Gestión



4.2. Análisis de Pilar 2: Ordenanzas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las ordenanzas promulgadas por las municipalidades seleccionadas entre el 1 de enero del 2023 y el 15 de octubre del 2025

4.3. Análisis de Pilar 3: Articulación con el MIDIS



4.4. Análisis de Pilar 4. Comunicación institucional y representación de la migración en canales oficiales



Anexo 5. Tablas de resultados generales



13. Lista de Referencias

A. Fuentes Institucionales, Gubernamentales y Organizacionales

Abel, G. J. & Sander, N. (2014). Quantifying Global International Migration Flows. *Science*, 343(6178), 1520-1522.

Aiyar, S.; Ebeke, C. & Shao, X. (2016). *IMF Working Paper: The Impact of Workforce Aging on European Productivity*. Fondo Monetario Internacional.

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16238.pdf>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]. (2020). *Nota de orientación sobre la protección internacional de las personas venezolanas*. ACNUR.

<https://www.refworld.org/es/ref/inforpais/acnur/2020/es/134394>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2021). *Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2020*.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2023a, 28 de abril). *Recepción e integración de personas migrantes y refugiadas*.

<https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-06/recepcion-e-integracion-de-personas-migrantes-y-refugiadas.pdf>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2023b, 7 de noviembre). *Perú: ACNUR y Municipalidad de San Martín de Porres firman acuerdo*.

<https://www.acnur.org/noticias/avisos/peru-acnur-y-municipalidad-de-san-martin-de-porres-firman-acuerdo>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2025). *Perú*.

<https://www.acnur.org/donde-trabajamos/pais/peru>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Organización Internacional para las Migraciones & Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes. (2023, 7 de febrero). *GTRM Perú - Análisis Conjunto de Necesidades para el RMRP 2023*. R4V.

https://www.r4v.info/es/document/GTRMPeru_JNA_RMRP2023

Banco Mundial. (2020). *Informe sobre el desarrollo mundial 2020: El comercio al servicio del desarrollo en la era de las cadenas de valor mundiales*. Banco Mundial.

<https://www.bancomundial.org/es/publication/wdr2020>

Bertelsmann Stiftung. (2017, agosto). *Policy Brief Migration: Germany needs an immigration law*.

https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_PolicyBrief_Einwanderungsgesetz_082017_ENG.pdf

Betts, A., & Collier, P. (2017). *Refuge: Rethinking refugee policy in a changing world*. Oxford University Press.

Cámara Venezolana Peruana de Empresarios y Ejecutivos [Cavenpe] & Konrad Adenauer Stiftung [KAS]. (2021). *Impacto económico real y potencial de la migración venezolana en el Perú*. Equilibrium CenDE.

Centro de Políticas Migratorias. (2025). *Guía práctica para la gestión migratoria local: Estrategias de participación*. CPM.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2024a). *Guía para el Plan de Desarrollo Local Concertado provincial y distrital: Para la mejora de planes estratégicos con enfoque territorial*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6918912/5972882-ceplan-guia-para-el-pdlc-provincial-y-distrital.pdf>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2024b). *Guía para el planeamiento institucional: Para la mejora de planes estratégicos institucionales con enfoque en resultados y en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico*.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6483943/5661161-guia-para-el-planeamiento-institucional-ceplan.pdf>

Città metropolitana di Bologna. (s.f.). *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi*. Recuperado de <https://www.cittametropolitana.bo.it/>

Congreso de la República. (2001). *Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*. Diario Oficial *El Peruano*. <https://www.presidencia.gob.pe/integridad-institucional/docs/LEY-N-27444-d.pdf>

Congreso de la República del Perú. (2024, 14 de noviembre). Ley N.º 32153, Ley que modifica la Ley N.º 26574, Ley de Nacionalidad, para fortalecer el marco normativo en materia de nacionalidad. *Diario Oficial El Peruano*. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/11/Ley-32153-LPDerecho.pdf>

Congreso de la República. (2002). *Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización*. Diario Oficial *El Peruano* [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B24C5FDB311A9EAF05257B8300648EAF/\\$FILE/27783.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B24C5FDB311A9EAF05257B8300648EAF/$FILE/27783.pdf)

Congreso de la República. (2003). *Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/programacion_formulacion_presupuestal2012/Anexos/ley27972.pdf

Congreso de la República. (2011). *Ley N.º 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios*. Diario Oficial *El Peruano*. <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/3560661-29785>

Congreso de la República. (2012, 24 de diciembre). *Ley N.º 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad*. Diario Oficial *El Peruano*.

<https://diariooficial.elperuano.pe/Normas obtenerDocumento?idNorma=90011>

Consejo de Europa. (2008). *White Paper on Intercultural Dialogue: "Living Together As Equals in Dignity"*. Council of Europe.

https://www.coe.int/t/dg4/intercultural/source/white%20paper_final_revised_en.pdf

Contraloría General de la República del Perú. (2022). *Sistema Integral de Declaraciones Juradas (DJIBR/DJI)*.

<https://apps1.contraloria.gob.pe/ddjj/>

Contraloría General de la República del Perú. (2024, 22 de febrero). *Contraloría: Municipalidad de Tumbes pagó por productos no aptos para consumo humano*.

<https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/908811-contraloria-municipalidad-de-tumbes-pago-por-productos-no-aptos-para-consumo-humano>

Comisión Europea. (2005). *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union*. European Commission.

https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/common-basic-principles_en

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Migración Internacional en América Latina y el Caribe*.

Comune di Bologna. (s.f.). *Regolamento delle consulte di quartiere dei cittadini stranieri*. Comune di Bologna.

DataReportal. (2024). *Digital 2024: Peru*.

<https://datareportal.com/reports/digital-2024-peru>

Defensoría del Pueblo. (2022). *Informe sobre mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal*.

Defensoría del Pueblo. (2022). *Serie Informes de Adjuntía N.º 0001-2022-DP/ANA: La protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes de nacionalidad venezolana en el Perú.*

<https://www.defensoria.gob.pe/documentos/serie-informes-de-adjuntia-n-0001-2022-dp-ana/>

Defensoría del Pueblo. (2023). *Buenas Prácticas en Participación Ciudadana Migrante: Experiencias de San Miguel y Jesús María.*

Defensoría del Pueblo. (2023). *La participación de la población migrante en la gestión local.*

Defensoría del Pueblo. (2024). *Réplica de Modelos Participativos en Distritos de Lima.*

Defensoría del Pueblo. (2024, 14 de enero). *Grupos de especial protección de la Defensoría del Pueblo: Población migrante.* Plataforma del Estado Peruano.

<https://www.gob.pe/10375-grupos-de-especial-proteccion-de-la-defensoria-del-pueblo-poblacion-migrante>

Escuela Superior Alemana de Policía. (s. f.). *Projekt MIGRATE – Organisational design of the police & police-citizen relations.*

https://www.dhpol.de/departments/departament_I/FG_I.3/projekt_migrate.php

Generalitat de Catalunya, Departament de Treball, Afers Socials i Famílies. (2017). *Pla de ciutadania i de les migracions 2017-2020.*

https://dixit.gencat.cat/web/.content/home/04recursos/02publicacions/02publicacions_de_bsf/05_immigracio/pla_ciutadania_migracions_2017_2020/plan_ciutadania_migracions_2017_2020.pdf

Gobierno del Perú. (2008, 27 de junio). *Decreto Legislativo N.º 1088: Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.*

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1914441/Decreto%20Legislativo%201088%20LEY%20SISTEMA%20PLANEAMIENTO%20%281%29.pdf.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). *Censos nacionales 2017: XII de población, VII de vivienda y III de comunidades indígenas: Resultados definitivos*.

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2023a). *Condiciones de vida de la población venezolana que reside en el Perú (II ENPOVE 2022)*.

<https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3847970-condiciones-de-vida-de-la-poblacion-venezolana-que-reside-en-el-peru-2022>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2023b). *Nota de prensa N.º 007: El 57,4% de la población venezolana que reside en el Perú tiene entre 20 y 49 años de edad*.

<https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-007-2023-inei.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024). *Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU 2024)*. Plataforma Nacional de Datos Abiertos.

<https://datosabiertos.gob.pe/dataset/registro-nacional-de-municipalidades-renamu-2024-instituto-nacional-de-estad%C3%ADstica-e-3>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2025). *Informe técnico: Empleo nacional, abril 2024 - marzo 2025*

<https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe-tecnico-empleo-nacional-abr2024-mar2025.pdf>

Kriemann, M. (2016). *Handreichung: Beispiele guter Praxis in der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik*.

<https://www.dstgb.de/aktuelles/archiv/archiv-2016/handreichung-zu-beispielen-guter-praxis-in-der-kommunalen-fluechtlings-und-integrationspolitik/desi-handreichung-kommunale-fluechtlings-und-integrationspolitik-beispiele-guter-praxis-endfassung.pdf>

Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria. (2025). *Programas de atención regional a la población migrante*

en el Perú (Volumen I). Ministerio de Relaciones Exteriores.
<https://www.gob.pe/institucion/rree/informes-publicaciones/7315606-mtigm-programas-de-atencion-regional-a-la-poblacion-migrante-en-el-peru>

Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria. (2025). *Programas de atención regional a la población migrante en el Perú (Volumen II)*. Ministerio de Relaciones Exteriores.
<https://www.gob.pe/institucion/rree/informes-publicaciones/7315606-mtigm-programas-de-atencion-regional-a-la-poblacion-migrante-en-el-peru>

Migrant Integration Policy Index [MIPEX]. (2020). *MIPEX 2020: Key findings*. CIDOB / MPG.
<https://www.mipex.eu/>

Ministerio de Cultura. (2015, 28 de octubre). *Decreto Supremo N.º 003-2015-MC, que aprueba la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural*. Diario Oficial *El Peruano*.
<https://www.gob.pe/institucion/cultura/normas-legales/206210-003-2015-mc>

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2022). *Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4090334/PNDIS%20al%202030.pdf.pdf>

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2024a). Migrantes en el Registro de Información Social (RIS).
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWl4MTQ5ZmUtMzI-2Yi00OTNmLWE1ZjctMGNIOTewOTQ0ZmY3IiwidCI6ImZjZ-jE3OTg3LWE3MTQtNDYyMy1hNmFkLTI5NjNkN2ZmN2Y1NyI-sImMiOjR9>

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2024b). Programas sociales e instrumentos de política.
<https://evidencia.midis.gob.pe/programas-sociales-e-instrumentos-de-politica/>

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2025). RedInforma – Reporte de programas sociales.
<https://app.midis.gob.pe/RedInforma/Reporte/Reporte?id=18>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2019, 4 de abril). Decreto Supremo N.º 008-2019-MIMP, que aprueba la Política Nacional de Igualdad de Género. Diario Oficial El Peruano.
<https://elperuano.pe/normaselperuano/2019/04/04/1757065-1/1757065-1.htm>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2020, 7 de marzo). Decreto Supremo N.º 002-2020-MIMP, que aprueba el Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género de la Política Nacional de Igualdad de Género. Diario Oficial El Peruano.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/545925/1862100-1.pdf>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2021, 27 de mayo). Decreto Supremo N.º 007-2021-MIMP, que aprueba la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030. Diario Oficial El Peruano.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1933058/ds_007_2021_mimp.pdf

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (s. f.). Servicios para atender casos de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.
<https://www.gob.pe/479-servicios-para-atender-casos-de-violencia-contra-las-mujeres-e-integrantes-del-grupo-familiar>

Ministerio del Interior. (2017). Política Nacional Migratoria 2017-2025. Superintendencia Nacional de Migraciones.
<https://www.gob.pe/institucion/rree/normas-legales/201141-015-2017-re>

Ministerio del Interior. (2020). Decreto Supremo N.º 010-2020-IN: Medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de personas extranjeras en el territorio nacional.

<https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/1300528-010-2020-in>

Ministerio del Interior. (2023). Guía metodológica para la formulación y aprobación de los Planes de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana [Anexo de la Resolución Directoral N.º 006-2023-IN-VSP-DGSC]. Dirección General de Seguridad Ciudadana.

<https://conasec.mininter.gob.pe/sites/default/files/legales/archivos/rd06.pdf>

Ministerio del Interior. (2024). Decreto Supremo N.º 011-2024-IN: Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley de Migraciones para el registro de arrendadores y hospedajes de ciudadanos extranjeros.

<https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/6138246-011-2024-in>

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2024, 15 de abril). MTPE ofrecerá más de 6 mil puestos de trabajo en la Feria del Empleo de Carabayllo.

<https://www.gob.pe/institucion/mtpe/noticias/1253072-mtpe-ofrecera-mas-de-6-mil-puestos-de-trabajo-en-la-feria-del-empleo-de-carabayllo>

Municipalidad Distrital de Ate. (2019). Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA.

https://www.muniate.gob.pe/ate/files/documentosPlaneamientoOrganizacion/TUPA/2019/TUPA_MDA_Actualizado_Marzo_2019.pdf

Municipalidad Metropolitana de Lima. (2021). Plan de Desarrollo Local Concertado de Lima Metropolitana 2021-2030. https://www.munlima.gob.pe/wp-content/uploads/2023/05/PDC-MML-2023-2035_V05FF.pdf

Municipalidad Metropolitana de Lima. (2024, 28 de enero). Ordenanza Municipal N.º 2597 que aprueba el Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana 2024-2027 del Cercado de Lima.

Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (2019). International Migrant Stock 2019.
<https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>

NapoleonCat. (2024, abril). Facebook users in Peru - April 2024.
<https://stats.napoleoncat.com/facebook-users-in-peru/2024/04/>

ONU-Hábitat. (2016). Urbanización y desarrollo: Futuros emergentes (Informe Mundial de las Ciudades 2016). ONU-Hábitat.
<https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/WCR-2016-Full-Report.pdf>

Organismo de Focalización e Información Social. (2023). Municipalidad de Carmen de la Legua alcanzó el 100% de cobertura de empadronamiento de hogares.
<https://www.gob.pe/institucion/ofis/noticias/1195774-municipalidad-de-carmen-de-la-legua-alcanzo-el-100-de-cobertura-de-empadronamiento-de-hogares>

Organismo de Focalización e Información Social. (2025a, 18 de junio). Municipalidad de Carmen de la Legua alcanzó el 100 % de cobertura de empadronamiento de hogares.
<https://www.gob.pe/institucion/ofis/noticias/1195774-municipalidad-de-carmen-de-la-legua-alcanzo-el-100-de-cobertura-de-empadronamiento-de-hogares>

Organismo de Focalización e Información Social. (2025b, 3 de octubre). El OFIS, ACNUR y la Municipalidad de SMP unen esfuerzos para empadronar a más de 6 600 hogares vulnerables en 2025.

<https://www.gob.pe/institucion/ofis/noticias/1257744-el-ofis-acnur-y-la-municipalidad-de-smp-unen-esfuerzos-para-empadronar-a-mas-de-6-600-hogares-vulnerables-en-2025>

Organismo de Focalización e Información Social [OFIS]. (2024). Reporte de empadronamiento distrital: Avances y coberturas en Lima y Callao. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Organización de las Naciones Unidas – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s. f.). Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) de Perú.
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/centro-nacional-de-planeamiento-estrategico-ceplan-de-peru>

Organización Internacional del Trabajo. (2016). La migración laboral en América Latina y el Caribe: Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40americas/%40ro-lima/documents/publication/wcms_502766.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2023). Se inicia en Lima piloto de empadronamiento de hogares urbanos vulnerables con énfasis en población migrante.
<https://www.ilo.org/es/resource/news/se-inicia-en-lima-piloto-de-empadronamiento-de-hogares-urbanos-vulnerables>

Organización Internacional para las Migraciones. (2018). Flujos Migratorios Mixtos en América del Sur: Análisis y Respuestas.

Organización Internacional para las Migraciones. (2019). Migration Governance Framework (MiGOF).
<https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/2019-01/S-16-9-Migration-Governance-Framework.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones. (2020). Marco de Gobernanza Migratoria (MiGOF).

Organización Internacional para las Migraciones. (2022). Integración de migrantes venezolanos en situación de vulnerabilidad en Perú. OIM Perú.

https://peru.iom.int/sites/g/files/tmzbd1951/files/documents/Peru%20Study%20Report_ES_Dic2022.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In. OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). Making Integration Work: Assessment and Recognition of Foreign Qualifications. OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, & Organización Internacional del Trabajo. (2018). Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de los países en desarrollo.

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2018/01/how-immigrants-contribute-to-developing-countries-economies_g1g88c66/9789264291904-es.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021). OECD Report on Public Communication. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/12/oecd-report-on-public-communication_b74311bc/22f8031c-en.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2024). Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2024: Time to Face the Challenge. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c91434c4-en>

Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela [R4V]. (2024). RMRP 2024: Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes - Análisis de Necesidades de Refugiados y Migrantes (RMNA).

<https://www.r4v.info/>

Policía de Berlín. (s. f.). Ansprechpartner für interkulturelle Aufgaben.

https://www.berlin.de/polizei/_assets/aufgaben/ansprechpartner_fur_interkulturelle_aufgaben.pdf

Policía de Hamburgo. (s. f.). Zivilgesellschaft und Polizei.

<https://www.polizei.hamburg/ihre-polizei/zivilgesellschaft-und-polizei>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2018). Resolución de Secretaría de Gestión Pública N.º 005-2018-PCM-SGP: Guía para la elaboración y aprobación del Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA.

<https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/222639-005-2018-pcm-sgp>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2025). Informe sobre desarrollo humano 2025: Actuar, confiar y conectar caminos – Anexo 1: IDH 2017-2024 a nivel distrital.

<https://www.undp.org/es/peru/publicaciones/informe-sobre-desarrollo-humano-2025-actuar-confiar-y-conectar-caminos>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización Internacional para las Migraciones & otros. (2023). Nota orientativa sobre integración socioeconómica de personas refugiadas, migrantes, retornadas y población de acogida en el Perú. Red de las Naciones Unidas sobre Migración en el Perú.

https://migrationnetwork.un.org/system/files/resources_files/UNNM_Peru_Nota%20Orientativa%20sobre%20Integracion%20Socioeconomica.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana. Fondo de Cultura Económica.

<https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994escompletonodata.pdf>

Programa Nacional de Alimentación Escolar Comunitaria Wasi Mikuna. (2025, 10 de octubre). Memorando N.º D002421-2025-MIDIS/WM-USME: Respuesta a la Solicitud de Información con Registro N.º Exp. 2025-0110845.

Secretaría Nacional de la Juventud. (2025, septiembre). Registro Nacional de Organizaciones Juveniles (RENOJ).
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2EzNDY3NTUtZjkyMS00YjA3LTk4YzUtMmYyY2M3Nm0MzAwIiwidCI6IjE3OWJkZGE4LWQ5NjQtNDNmZi1hZDNIbTY3NDE4NmEyZmEyOCIsImMiOiR9&pageName=f9ea6a11c385380437e8>

Seguro Integral de Salud. (2023). Planes del Seguro Integral de Salud (SIS).
<https://www.gob.pe/130-planes-del-seguro-integral-de-salud-sis>

Servicio de Policía de Toronto. (2019). Neighbourhood Community Officer Program.
<https://www.tps.ca/neighbourhood-community-officer-program/>

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. (2023). Ley N.º 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.
<https://www.sunafil.gob.pe/portal/images/docs/normatividad/LEY-29981-Creacion-SUNAFIL.pdf>

Superintendencia Nacional de Migraciones. (2025). Carta N.º 000724-2025-AIP-MIGRACIONES: Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública N.º 20251020152164.

Superintendencia Nacional de Migraciones. (2024). Boletín estadístico de movilidad humana.
<https://www.migraciones.gob.pe/>

Toronto Police Service. (2019). Neighbourhood Community Officer Program: Year in Review.

Tokman, V. (2008). Movilidad internacional de personas y protección social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6ebbceb-289b-45db-9e00-27961ea5e7cc/content>

Universidad San Ignacio de Loyola. (2022). Estrategias de comunicación gubernamental de la Municipalidad de Ate. Repositorio institucional USIL.

<https://repositorio.usil.edu.pe/bitstreams/6b0a1843-8718-414e-97b6-d33e84298041/download>

B. Fuentes académicas y teóricas

Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2012). Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. Crown Publishers.

Arellano, N. (2022). Heptágono Migratorio: Un modelo conceptual para la gestión de la migración en América Latina. <https://nancyarellano.com/2022/03/27/el-heptagono-migratorio-y-la-ruta-de-arraigo-un-enfoque-integral-para-la-integracion-de-migrantes/>

Arellano, N. (2024). Más allá de la Acogida: La Operativización del Heptágono Migratorio como Estrategia de Competitividad Nacional.

<https://nancyarellano.com/2024/12/28/mas-alla-de-la-acogida-la-operativizacion-del-heptagono-migratorio-como-estrategia-de-competitividad-nacional/>

Arellano, N. (2025) “La migración es una lupa: revela las contradicciones que también viven los peruanos”. Entrevista <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/nancy-arellano-la-migracion-es-una-lupa-revela-las-contradicciones-que-tambien-viven-los-peruanos/>

Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton University Press.

Bagelman, J. (2016). *Sanctuary City: A Suspended State*. Palgrave Macmillan.

Ballón, E. (2017). *Participación ciudadana y gobiernos locales en el Perú*. IEP.

Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Policy Press.

Bauböck, R. (2003). Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism. *International Migration Review*, *37*(3), 700-723.

Benhabib, S. (2004). *The Rights of Others: Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge University Press.

Berg, L., & Tamagno, C. (2020). *Regularización migratoria en América del Sur: Una nueva mirada a la gestión de la migración*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). <https://peru.iom.int/sites/g/files/tmzbdl951/files/documents/Libro-Regularizacion-Migratoria-en-America-del-Sur.pdf>

Berry, J. W. (1997). Immigration, Acculturation, and Adaptation. *Applied Psychology*, *46*(1), 5-34.

Bifulco, L. (2017). *Citizenship and Social Inclusion in the European City*. En Y. Kazepov & E. Barberis (Eds.), *Social Inclusion and Urban Governance*. Palgrave Macmillan.

Bousquet, M. (2020). *Participación migrante en gobiernos locales canadiense*. McGill University Press.

Caponio, T. & Jones-Correa, M. (2018). Theorising Migration Policy in Multilevel States: The Multilevel Governance Perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *44*(12), 1995-2010.

Cardona, A. (2023). *Gobernanza local inclusiva en América Latina*. Universidad Nacional.

Castles, S. & Miller, M. J. (2009). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Palgrave Macmillan.

Cheong, P. H., Edwards, R., Goulbourne, H. & Solomos, J. (2007). Immigration, Social Cohesion and Social Capital: A Critical Review. *Critical Social Policy*, *27*(1), 24-49.

Cohen, R., & Deng, F. M. (1998). *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*. Brookings Institution Press.

Cortina, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre: Un desafío para la democracia*. Paidós.

Dagnino, E. (2003). Citizenship in Latin America: An Introduction. *Latin American Perspectives*, 30(2), 3-17.
<https://doi.org/10.1177/0094582x02250615>

Entzinger, H., & Biezeveld, R. (2003). *Benchmarking in Immigrant Integration*. European Commission.
https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/benchmarking-immigrant-integration_en

Fernández, R. (2021). *Horarios flexibles y participación ciudadana*. FLACSO.

Fraser, N. (1990). Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. *Social Text*, *25/26*, 56-80.

Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso.

Gammeltoft-Hansen, T. & Tan, N. F. (2017). *The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee*

Policy. *Journal on Migration and Human Security*, *5*(1), 28-56.

Goldfrank, B., & Schrank, A. (2009). Municipal Warfare: Social Protection in Local Perspective. *City & Community*, 8(1), 1-28. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6040.2009.01266.x>

Gómez, L. (2023). Competencia intercultural en el servicio público. CLACSO.

Goodwin-Gill, G. S., & McAdam, J. (2007). *The Refugee in International Law*. Oxford University Press.

Heckmann, F., & Schnapper, D. (Eds.). (2003). *The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence*. Lucius & Lucius.

Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford University Press.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.

Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge University Press.

Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. & Taylor, J. E. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, *19*(3), 431-466.

Menjívar, C. (2006). Liminal Legality: Salvadoran and Guatemalan Immigrants' Lives in the United States. *American Journal of Sociology*, *111*(4), 999-1037.

Metcalf, J. & Crawford, K. (2016). Where are Human Subjects in Big Data Research? The Emerging Ethics Divide. *Big Data & Society*, *3*(1), 1-14.

Metcalf-Hough, V., Fenton, W. and Manji, F. (2023) The Grand Bargain in 2022: an independent review. HPG commissioned report. London: ODI (www.odi.org/en/publications/thegrand-bargain-in-2022-an-independent-review).

Oliart, P. (2021). Innovaciones en participación ciudadana a nivel municipal. PUCP.

Ostrom, E. (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press.

Peña Jumpa, A. (2018). Ciudadanía Local Basada en la Residencia: Análisis del Marco Legal Peruano. Revista de Derecho Municipal, *15*(2), 45-67.

Peña Jumpa, A. (2018). Derecho a la participación y poblaciones vulnerables. Themis, *45*(2), 123-145.

Portes, A. (1998). Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. Annual Review of Sociology, *24*, 1-24.

Porter, M. E. (1998). Clusters and the New Economics of Competition. Harvard Business Review, 76(6), 77-90.

Putnam, R. D. (2000). Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. Simon & Schuster.

Ramírez, P. (2022). Consejos consultivos migrantes: experiencias mexicanas. Universidad de Guadalajara.

Ridgley, J. (2008). Cities of Refuge: Immigration Enforcement, Police, and the Insurgent Genealogies of Citizenship in U.S. Sanctuary Cities. Urban Geography, *29*(1), 53-77.

Rowland, D. T. (2003). Demographic Methods and Concepts. Oxford University Press.

Sandercock, L. (2003). Cosmopolis II: Mongrel Cities of the 21st Century. Continuum.

Sandoval, J. (2022). Comunicación inclusiva en ciudades diversas. UNAM.

Scholten, P. & Penninx, R. (2016). The Multilevel Governance of Migration and Integration. En B. Garcés-Mascreñas & R. Penninx (Eds.), *Integration Processes and Policies in Europe*. IMISCOE Research Series.

Skeldon, R. (1997). *Migration and Development: A Global Perspective*. Longman.

Skogan, W. G. (2006). *Police and Community in Chicago: A Tale of Three Cities*. Oxford University Press.

Sredanović, N. (2016). Citizenship and participation at the local level. En *Local Government and Migration*. Palgrave Macmillan.

Tanaka, M. & Huber, L. (2018). Participación ciudadana y diversidad cultural. IEP.

Taylor, L. (2016). The Ethics of Big Data as a Public Good: Which Public? Whose Good? *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 374(2083), 1-13.

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.

<https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>

Young, I. M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton University Press.

Zapata-Barrero, R. (2015). *Interculturalism in Cities: Concept, Policy and Implementation*. Edward Elgar Publishing.

