



**VNiVERSIDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

INSTITUTO DE IBEROAMÉRICA
MÁSTER EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
TRABAJO FIN DE MÁSTER

**Opinión pública y decisiones de política en materia de
inmigración venezolana en Perú (2017-2020)**

Por

Soledad Rosario Castillo Jara

Dirigida por

Patricia Rita Marenghi

Salamanca, 2023



instituto de iberoamérica
universidad de salamanca

Resumen

En el marco del éxodo venezolano en América Latina, la presente investigación busca comprender la influencia de la opinión pública en las políticas del gobierno de Perú en materia de inmigración venezolana entre 2017 y 2020. Para ello, se interroga cómo cambiaron las decisiones gubernamentales en materia de inmigración venezolana en el contexto señalado y de qué manera la opinión pública influyó en dicha modificación. Este trabajo se enmarca en los estudios sobre la representación colectiva y el enfoque de *opinion-policy nexus*. Asimismo, parte de la hipótesis de que el cambio en las preferencias ciudadanas (una mayor saliencia e intensidad del tema en la esfera pública y un cambio hacia una opinión más negativa y hostil) propició la modificación en las decisiones de política pública, lo cual demostraría un alto grado de *policy covariation*. Con base en diversas fuentes, tanto primarias como secundarias, se concluye que dicha hipótesis se confirma. Si bien existe dificultad para establecer una relación causal entre ambas variables, es posible sostener que las decisiones gubernamentales siguieron el sentido restrictivo expresado en las preferencias ciudadanas. Ello, a su vez, invita a la reflexión acerca del dilema entre la receptividad de los gobiernos y la conveniencia estimada de las políticas públicas en las democracias representativas.

Palabras clave: opinión pública, decisiones gubernamentales, inmigración venezolana, *opinion-policy nexus*, *policy covariation*

Abstract

In the context of the Venezuelan exodus in Latin America, this work seeks to understand the influence of public opinion on the Peruvian government's policies on Venezuelan immigration between 2017 and 2020. To this end, it questions how government decisions on Venezuelan immigration changed in the aforementioned context and how public opinion influenced such modification. This work is framed within the literature on collective representation and the *opinion-policy nexus* approach. It is also based on the hypothesis that the change in citizen preferences (a greater salience and intensity of the issue in the public sphere and a shift towards a more negative and hostile opinion) led to changes in government decisions, which would demonstrate a high degree of *policy covariation*. Based on various sources, both primary and secondary, this hypothesis is confirmed. Although it is difficult to establish a causal relationship between the two variables, it is possible to argue that government decisions followed the restrictive direction expressed in citizens' preferences. This, in turn, encourages reflection on the dilemma between the responsiveness of governments and the estimated convenience of public policies in representative democracies.

Keywords: public opinion, government decisions, Venezuelan immigration, *opinion-policy nexus*, *policy covariation*.

Índice

1. Introducción.....	5
2. Marco teórico.....	8
3. Diseño y metodología.....	17
4. Las decisiones gubernamentales de política migratoria en Perú.....	21
4.1. Política migratoria en Perú: decisiones generales	21
4.2. Política migratoria en Perú: decisiones específicas para ciudadanos venezolanos	25
4.2.1. Políticas de apertura frente a la inmigración venezolana (2017-2018)	26
4.2.2. Políticas restrictivas frente a la inmigración venezolana (2019-2020).	29
5. La opinión pública peruana frente a la inmigración venezolana	35
5.1. Creciente saliencia de la inmigración venezolana	35
5.2. Evolución de la opinión pública peruana frente a la inmigración venezolana	45
5.3. Influencia de la opinión pública en las decisiones gubernamentales sobre inmigración venezolana	52
6. Conclusiones	65
7. Bibliografía	68
8. Anexo: Guía de entrevistas	79

1. Introducción

Como consecuencia del agravamiento de la crisis humanitaria en Venezuela, se estima que 5,99 de los 7,13 millones de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo venezolanos se han establecido en algún país de América Latina y el Caribe (R4V 2022). Perú, con aproximadamente 1,49 millones de ciudadanos venezolanos en su territorio, es el segundo país receptor después de Colombia (R4V 2022). Tras varias décadas de protagonismo de las comunidades peruanas en el exterior¹, acoger a un quinto del total de ciudadanos venezolanos que han huido de su país está resultando un enorme desafío. El Estado peruano tuvo que adaptarse a una velocidad impresionante, no solo en términos de recepción de los flujos migratorios y provisión de ayuda humanitaria en las fronteras, sino también de regularización documentaria e integración socioeconómica de la población venezolana.

¿Cómo enfrentó el Estado peruano este reto? Tal como se ha señalado en anteriores estudios (Aron y Castillo Jara 2020; Freier y Aron 2020) y se verá también a lo largo de esta investigación, hubo una respuesta inicial de apertura entre los años 2017 y 2018. El Permiso Temporal de Permanencia (PTP), creado en enero de 2017, fue un instrumento de regularización documentaria pionero en la región (Freier y Aron 2020). Desde finales de 2018, sin embargo, experimentó un giro restrictivo. A la obligatoriedad del pasaporte, oficializada en diciembre de 2018, le siguió el requerimiento de la Visa Humanitaria a partir de junio de 2019 (Berganza y Freier 2021; Freier y Aron 2020). Como telón de fondo, estuvo la preocupación de una parte importante de la población peruana por el incremento de la inseguridad, que fue atribuido en el discurso ciudadano y mediático a la creciente presencia de migrantes venezolanos desempleados o subempleados, poco educados y pertenecientes a un nivel socioeconómico bajo en su país de origen (Aron y Castillo Jara 2020).

El presente Trabajo de Fin de Máster surge de un interés por ahondar en el vínculo entre estas dos variables: las decisiones del gobierno en materia de inmigración venezolana y la opinión pública acerca de dicho fenómeno migratorio en el contexto peruano. Si bien anteriormente se ha mencionado la secuencia temporal entre el incremento de la opinión

¹ Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 3.309.635 peruanos viven en el exterior, lo cual representa el 10,1 % de la población del país (INEI, 2022).

pública hostil a la inmigración venezolana y la adopción de políticas restrictivas en Perú y otros países de América del Sur (Freier *et al.*, 2021; Freier y Pérez, 2021), la influencia de las preferencias ciudadanas como uno de los factores explicativos del cambio en las medidas impulsadas por el gobierno peruano en materia de inmigración venezolana aún no ha sido investigada de manera sistemática. Frente a este vacío, la presente investigación se propone el objetivo de comprender la influencia de la opinión pública en las decisiones gubernamentales en materia de inmigración venezolana en Perú entre 2017 y 2020. Para ello, busca responder a las siguientes preguntas: ¿cómo cambiaron las decisiones gubernamentales en materia de inmigración venezolana en Perú entre 2017 y 2020? y ¿de qué manera influyó la opinión pública en la modificación de dichas decisiones en el periodo estudiado?

Con estas dos interrogantes como guía, el presente trabajo se plantea tres objetivos específicos. Por una parte, 1) examinar el contenido de las principales decisiones gubernamentales dirigidas a los inmigrantes venezolanos durante los dos gobiernos que ocuparon el poder entre 2017 y 2020 (Pedro Pablo Kuczynski -2016-2018- y Martín Vizcarra -2018-2020). Este examen se realiza desde un enfoque más amplio que revisa también el marco general que regula la inmigración en Perú desde la transición a la democracia. Por otra parte, 2) describir los cambios en la opinión pública peruana sobre la inmigración venezolana a lo largo del periodo estudiado. Y, finalmente, 3) examinar la influencia de la opinión pública en el cambio de dichas decisiones gubernamentales.

Para conseguir dichos objetivos, esta investigación emplea datos provenientes de diversas fuentes, tanto primarias como secundarias: textos legales, encuestas de opinión pública, informes de consultoría, entrevistas semiestructuradas, declaraciones presidenciales y notas de trabajo provenientes de una observación participante en la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) entre los años 2018 y 2020. Los métodos de recolección y análisis de datos se describen con más detalle en el apartado metodológico. Asimismo, es necesario advertir al lector que este Trabajo de Fin de Máster se nutre de las experiencias profesionales de la autora a lo largo de cinco años de trabajo, inicialmente como asistente de investigación en la Universidad del Pacífico y luego como investigadora de la Cátedra sobre Migraciones y Desplazamientos Forzados en América Latina y el Caribe, establecida en Lima gracias al apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC-CRDI).

El texto que se presenta a continuación se organiza en cinco secciones. Primero, el marco teórico sitúa este trabajo en el contexto de los aportes más relevantes sobre la vinculación entre la opinión pública y las decisiones gubernamentales en las democracias representativas; más específicamente, lo enmarca dentro de los estudios sobre la representación colectiva, el enfoque de *opinion-policy nexus* y la medición de *policy covariation*. Segundo, la sección de diseño y metodología detalla las dos preguntas guías, el objetivo general, los objetivos específicos, la hipótesis y un par de precisiones acerca de la elección del marco temporal y las fuentes empleadas. Tercero, se presentan los hallazgos sobre el contenido y la evolución de las decisiones gubernamentales sobre la inmigración en Perú, distinguiendo entre aquellas que se aplican para todas las nacionalidades y aquellas que se dirigen específicamente a la nacionalidad venezolana. Cuarto, se exponen los resultados acerca de los cambios en la opinión pública peruana y su influencia en la modificación de las decisiones gubernamentales en materia de inmigración venezolana. Quinto, la sección de conclusiones responde a ambas preguntas guías y ofrece algunas reflexiones finales que pueden ser útiles para futuras investigaciones.

Desde el punto de vista académico, el presente trabajo busca contribuir a llenar un vacío importante en la literatura sobre el vínculo entre la opinión pública y las decisiones gubernamentales (*opinion-policy nexus*) en el área específica de la inmigración y en un país como Perú que cuenta con escasa experiencia en la recepción de población inmigrante. Desde el punto de vista práctico, a su vez, se pretende informar a los tomadores de decisiones políticas y contribuir con los esfuerzos que se están llevando a cabo desde la sociedad civil y la cooperación internacional para favorecer un cambio positivo en las narrativas que circulan acerca de la población inmigrante venezolana en Perú en particular, y en América Latina en general.

2. Marco teórico

Se ha debatido mucho acerca de la vinculación entre la opinión pública y las decisiones gubernamentales en el contexto de las democracias representativas. El propósito de esta sección es situar al lector en el marco de los aportes teóricos y empíricos más relevantes al respecto. En primer lugar, se definen los dos conceptos centrales de esta investigación: la opinión pública y las decisiones gubernamentales. En segundo lugar, se sintetizan los principales conceptos y enfoques de la literatura académica que ha explorado el vínculo entre ambos conceptos. A partir de ello, se sitúa el presente trabajo dentro de los estudios sobre la representación colectiva, el enfoque de *opinion-policy nexus* y la medición de *policy covariation*. En tercer lugar, se resumen los resultados a los que han llegado diversos autores que aplicaron el enfoque de *opinion-policy nexus*, primero a nivel general y luego en relación con la política migratoria.

La opinión pública es “el agregado de las visiones, actitudes y creencias que expresa una proporción representativa de la población sobre un determinado tema” (Davison, 2021). Desde inicios del siglo XX existe un amplio debate acerca de cómo esta se genera, cuál es el rol de los medios de comunicación y de otros actores sociopolíticos en su formación y cómo, eventualmente, puede ser manipulada en favor de una candidatura, idea o preferencia de consumo (Childs, 1939, 1965; Key, 1961; Converse, 1987, 1996; Price, 1992, Sampedro, 2000; Monzón Arribas, 2006).

El clásico texto de Walter Lippmann *Public Opinion* (1922) marcó un punto inicial de referencia para la concepción contemporánea de la opinión pública. Décadas más tarde, este concepto evolucionó bajo los efectos del auge del positivismo, el conductismo y las investigaciones empíricas sobre el comportamiento político. Así, la opinión pública se redimensionó con el “entramado institucional que tejieron entre sí los medios de comunicación de masas y la popularización de las encuestas, al hilo de la extensión del sufragio universal” (Resinas y Sampedro 2010, p. 141) y su análisis fue ganando importancia en el ámbito de los estudios sobre la democracia, pues las opiniones de los ciudadanos son fundamentales para quienes ejercen y buscan retener el poder político en contextos democráticos.

Por otro lado, las decisiones gubernamentales son aquellas decisiones adoptadas por los líderes que representan a los Estados-nación, ya sea que se conciba a dichos líderes como individuos, grupos o coaliciones (Brulé, Mintz y DeRouen, 2013)². Asimismo, existen diversas definiciones de la decisión según la perspectiva teórica que se adopte. En su texto *Decision Analysis*, Brulé, Mintz y DeRouen (2013) discuten ampliamente esta cuestión desde la elección racional, el modelo cibernético, el modelo de los procesos organizacionales, el modelo burocrático, la teoría prospectiva y la teoría poliheurística. Para los fines de esta investigación, se define la decisión como la selección de una opción basada en la expectativa de que esta es la que mejor servirá a los fines de quien la adopta (Brulé, Mintz y DeRouen, 2013; Mintzberg y Westley, 2010).

La mayoría de los estudios que abordan la relación entre los dos conceptos antes mencionados, opinión pública y decisiones gubernamentales, lo hacen en el marco de la representación política y se cuestionan hasta qué punto y de qué manera se vinculan las actitudes, preferencias y comportamientos de los ciudadanos con los de los representantes. En este punto, resulta ineludible acudir al trabajo de Hanna Pitkin (1967), en el cual, a partir de un análisis conceptual, se establecen cinco variantes de la representación política: como autorización o delegación, como responsabilidad, como descripción, como evocación simbólica y como actuación sustantiva³. Cada una de estas, a su vez, se conecta con distintas teorías sobre la representación que no conforman un campo cerrado, sino que muestran solapamientos entre ellas tanto desde el punto de vista conceptual como de su medición empírica.

Para los fines de esta investigación, se explora con mayor detalle la última variante: la representación sustantiva. En palabras de Pitkin (1985: 233), representar sustantivamente significa “actuar en interés de los representados, de manera sensible con ellos”. De este modo, lo que está en el centro de la relación representativa es “la conexión entre las señales emitidas por los ciudadanos y las políticas adoptadas” (Otero-Felipe 2011, p. 15). A diferencia de las otras variantes, aquí el nexo entre representados y representantes se basa en el

² Aunque en este trabajo, en ocasiones, se utilizan los términos “decisiones gubernamentales” y “políticas públicas” de manera intercambiable, resulta preferible el primero porque alude a las decisiones adoptadas por el gobierno en un punto determinado del tiempo, mientras que el segundo es más amplio y alude a un proceso complejo.

³ Este estudio solo se detendrá en la variante de “representación como actuación sustantiva”, pero, para un examen resumido de todas ellas, pueden verse los trabajos de Martínez (2004), Marengi (2009) u Otero Felipe (2011).

contenido y no en la forma. Así, se asume que la correspondencia entre las preferencias existentes en la sociedad y las políticas implementadas por los gobiernos es central para el funcionamiento de la democracia representativa (Cicuéndez, 2021; Martínez-Hernández *et al.*, 2021).

La forma que puede adoptar dicha correspondencia, a su vez, ha sido objeto de una profusa investigación y de diversas mediciones empíricas. Ello se debe a varios factores: 1) cómo es concebido el representante (en términos individuales o colectivos); 2) cómo es concebido el representado (en términos individuales o colectivos); 3) cuál es la señal o demanda ciudadana que se tiene en cuenta (la opinión pública, el programa del partido político votado, las promesas electorales triunfantes, etc.); 4) a qué “sustancia” o contenido se le aplica la medición (una decisión gubernamental, la orientación ideológica de una política pública, etc.) y 5) qué indicador de medición de correspondencia se aplica.

Con respecto a la concepción de los actores de la representación política -es decir, representantes y representados- Wlezien y Soroka (2007) realizan una revisión de los principales estudios empíricos en los cuales la opinión pública explica el comportamiento de los actores gubernamentales o el cambio en la política pública. Además, sistematizan esta literatura alrededor de dos maneras de concebir a los actores de la representación política: la representación diádica y la representación colectiva⁴.

La representación diádica alude a una relación de representación específica, por ejemplo, entre un legislador y la circunscripción electoral a la que representa o entre un partido político y sus votantes. Un ejemplo clásico que examina este tipo de representación es “Constituency Influence in Congress” de Miller y Stokes (1963), en el cual se entrevista a legisladores, candidatos opositores y votantes de 116 circunscripciones electorales de Estados Unidos con el fin de comparar sus preferencias de política pública sobre tres áreas: el bienestar social, la política exterior y los derechos civiles. Con base en estos datos y en los votos de los legisladores, los autores concluyen que en los Estados Unidos convergen diferentes esquemas de representación según los temas que se examinen. Así, en el caso de los derechos civiles se observa una representación semejante al modelo del agente y el

⁴ Estos dos conceptos también aparecen en el capítulo de Lefkofridi (2020) para el *Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*, el cual revisa una serie de investigaciones sobre la congruencia entre las opiniones de los ciudadanos y de las élites (“*citizens-elites congruence*”) en las democracias liberales a nivel internacional, y en el artículo de Martínez-Hernández *et al.* (2021) que examina seis casos de estudio latinoamericanos.

principal (“*instructed-delegate model*”), mientras que en el caso del bienestar social la responsabilidad electoral de los partidos políticos adquiere más relevancia (“*responsible-party model*”) y en el caso de la política exterior prevalecen otras consideraciones en desmedro de la opinión de los votantes. Entre los muchos trabajos que siguieron el ejemplo de Miller y Stokes (1963) se encuentran, por ejemplo, los de Cnudde y McCrone (1966), Erickson (1978) y Page *et al.* (1984).

Una variante de estudio de la representación diádica, con mayor alcance geográfico y llevada a cabo en América Latina, es el artículo de Martínez-Hernández *et al.* (2021) sobre la coincidencia entre la opinión pública, la opinión de los legisladores y los programas electorales de los principales partidos políticos en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, México y Uruguay entre los años 2000 y 2018⁵. Con anterioridad a ello y considerando el contexto presidencialista de la región, Otero-Felipe *et al.* (2020) analizaron los niveles de congruencia ideológica entre partidos, candidatos presidenciales y votantes de once países de América Latina entre 2004 y 2014⁶. Asimismo, los trabajos de Luna y Zechmeister (2005) y Buquet y Selios (2017) desarrollaron mediciones de representación diádica entre las posiciones de votantes y legisladores en países de América Latina⁷.

La representación colectiva, por su parte, se refiere a la relación de representación entre los ciudadanos y el gobierno en su conjunto (Martínez-Hernández *et al.*, 2021; Wlezien y Soroka, 2007). Aquí no se examina el comportamiento de un legislador o de un partido político, sino la política pública en general. Un ejemplo de investigación sobre este tipo de análisis de la representación es el artículo de Cicuéndez (2021) “Opinión pública y políticas públicas: la sensibilidad de los ciudadanos y la receptividad de los gobiernos en España”, en el que la autora correlaciona los datos de encuestas de opinión sobre las preferencias de gasto público en ocho áreas (defensa, seguridad ciudadana, educación, sanidad, pensiones, cultura, desempleo, medioambiente) con los datos del reparto real del gasto público entre los años

⁵ Los autores concluyen que hay mayor coincidencia entre estos tres elementos en los partidos de izquierda y centroizquierda de Argentina, Chile y Uruguay. Asimismo, el contenido de los programas electorales suele ser más coincidente con la opinión de los legisladores que con la de los ciudadanos, lo cual refleja un alto nivel de coordinación interna de los partidos, mas no una fuerte receptividad frente a las opiniones de sus potenciales electores.

⁶ Los países estudiados son los siguientes: Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana.

⁷ El trabajo de Buquet y Selios (2017) se centra en Uruguay, mientras que el de Luna y Zechmeister (2005) abarca nueve países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay.

2005 y 2019 en España. Concluye que la opinión pública influye moderadamente en las decisiones de gasto del gobierno y que esta influencia varía no solo según las áreas de política, sino también según la situación económica que restringe la acción gubernamental. Así, durante el periodo de la crisis predominó la poca coincidencia entre las preferencias sociales y las decisiones del gobierno. Otro ejemplo de análisis de la representación colectiva, esta vez en el ámbito centroamericano, es el trabajo de España-Nájera y Martínez Rosón (2020).

Con respecto a las señales o demandas ciudadanas y su relación con el contenido de las políticas públicas, Otero-Felipe (2011) identifica los tres escenarios más recurrentes en la literatura de Ciencia Política: a) el de los mandatos y las políticas públicas, que explora hasta qué punto los representantes cumplen con lo establecido en sus programas electorales; b) el de los resultados y las sanciones, que analiza los premios o castigos electorales que reciben los representantes al final de su mandato y 3) el de la receptividad o *responsiveness*, que implica que las políticas públicas que desarrollan los representantes sean sensibles a las demandas ciudadanas. Este tercer escenario, que coincide con el enfoque de la presente investigación, se conoce también como *opinion-policy nexus* e incluye tres grandes conjuntos de investigaciones: *policy consistency*, *policy covariation* y *policy congruence* (Wlezien y Soroka, 2007).

En el primer conjunto se hallan aquellos estudios que se preguntan “hasta qué punto es consistente el cambio en la política pública con las preferencias de los ciudadanos por dicho cambio” (Wlezien y Soroka, 2007: 5). Aplicando el concepto de Monroe (1979; 1998), reciben el nombre de *policy consistency* porque hacen referencia a la correspondencia entre las preferencias ciudadanas y el cambio político real en un punto del tiempo. Únicamente establecen asociación -mayor o menor coincidencia- entre ambas variables, mas no causalidad. Ello requiere pocos datos. Una única encuesta de opinión que recoja las preferencias de los ciudadanos sobre varias áreas de política es suficiente para construir índices de coherencia que revelen en qué áreas la coherencia es mayor (Cicuéndez, 2021).

En el segundo conjunto se ubican aquellos que analizan “hasta qué punto los cambios en las políticas siguen a los cambios en las preferencias ciudadanas” (Wlezien y Soroka, 2007: 6). Se denominan *policy covariation*, dado que buscan establecer el grado de variación a lo largo de dos puntos distintos del tiempo. Por ello, requieren que la misma pregunta se haya formulado en dos ediciones distintas de una encuesta. A este conjunto de investigaciones, Wlezien y Soroka (2007) añaden el llamado *policy covariation II*, un modelo que examina también la relación entre política y opinión pública, pero no a lo largo del tiempo, sino

comparando unidades geográficas (por ejemplo, países o estados dentro de un Estado federal) y preguntándose “en qué medida varían los niveles de las políticas entre las distintas unidades en función de las preferencias de sus ciudadanos” (Wlezien y Soroka, 2007: 7). Esto último es apropiado, por ejemplo, en países cuyos diseños institucionales brindan un elevado nivel de autonomía a los territorios para decidir sobre sus políticas públicas.

En el tercer conjunto, el de *policy congruence*, se encuentran las investigaciones cuyas preguntas centrales plantean “¿en qué medida el desarrollo de las políticas públicas es congruente con los cambios en las preferencias de los ciudadanos por dichas políticas?” y “¿en qué medida las preferencias de los ciudadanos reaccionan al cambio de las políticas públicas?” (Wlezien y Soroka, 2007: 8). Siguiendo el trabajo de Stimson *et al.* (1995), también se conoce a estos estudios como de “representación dinámica” (*dynamic representation*), ya que su objetivo es averiguar hasta qué punto la evolución de la política pública es congruente con la evolución de la opinión a lo largo del tiempo, mediante un análisis dinámico de ambas variables. La congruencia implica el estudio de series longitudinales con el fin de identificar cambios en ambas variables a lo largo de un periodo extenso y requiere que la misma pregunta se haya formulado en varias encuestas (Cicuéndez, 2021). Por ello, no es usual fuera de aquellos países cuyos datos de opinión pública cumplen con esta característica, como Estados Unidos, Reino Unido y Canadá (Wlezien y Soroka, 2007).

En suma, el enfoque de *opinion-policy nexus* cuenta con tres vertientes principales: la coherencia o consistencia, la covariación y la congruencia (Wlezien y Soroka, 2007; Cicuéndez, 2021). Cada uno de ellos muestra sus propias ventajas y limitaciones de medición, y en todos ellos está presente la dificultad para establecer inferencias causales (Binzer y Klemmensen, 2005; Cicuéndez, 2021). Sin embargo, todos ellos buscan esclarecer la relación existente entre las políticas públicas promovidas por los gobiernos y los deseos y preferencias de los ciudadanos. Durante mucho tiempo, la producción bibliográfica sobre este tema estuvo desequilibrada, siendo el contexto estadounidense el que más atención recibió (Monroe, 1979, 1995; Page y Shapiro, 1983, 1992; Stimson, MacKuen and Erikson, 1995). En las últimas décadas, sin embargo, este tipo de investigaciones se han expandido también hacia el análisis de la receptividad de los gobiernos europeos (Soroka y Wlezien, 2003; Wlezien, 2004; Franklin y Wlezien, 1997; Hobolt y Klemmensen, 2005). Lamentablemente, aunque se ha incrementado la producción de investigaciones sobre la relación entre las preferencias ciudadanas y las preferencias de los representantes políticos en América Latina,

los estudios que abordan la receptividad en términos de políticas públicas son mucho más escasos (Selios, 2015a; 2015b).

Los resultados a los que han llegado diversos autores que emplean el enfoque de *opinion-policy nexus*, tanto a nivel general como aquellos vinculados específicamente con la política migratoria, han sido dispares. Aunque hay consenso en afirmar que la opinión pública influye en las decisiones de los gobiernos en contextos democráticos (Burstein, 2003), aún existen debates abiertos acerca de la magnitud de dicho impacto. Es posible rastrear estudios que han llegado a conclusiones distintas, e incluso contrarias. Por un lado, algunos autores muestran que la opinión pública influye de manera fuerte, pues los gobiernos democráticos suelen estar atentos a los cambios en las demandas de la ciudadanía (Monroe, 1998; Burstein, 1998; Brooks y Manza, 2006; Wlezien y Soroka, 2007). Por otro lado, otros autores señalan que dicha influencia es débil. Esto puede deberse a varios motivos; por ejemplo, cuando existen límites técnicos o presupuestarios que restringen la viabilidad de ciertas políticas altamente demandadas por los ciudadanos (Shapiro 2011, p. 1001) o cuando los gobiernos prefieren “convencer” en lugar de “escuchar” a la opinión pública (Shapiro 2011; Bartels 2015).

Una postura intermedia sostiene que los gobiernos actúan en concordancia con la opinión pública solo de manera contingente, es decir, dependiendo de las circunstancias (Jacobs y Shapiro 2002; Manza y Cook 2002). Dada la pluralidad de intereses que deben atender los gobiernos, solo en algunos temas o en algunas situaciones pueden realmente reflejar la posición mayoritaria de la sociedad. Así, se ha señalado que la influencia de la opinión pública suele ser mayor en aquellos temas o áreas de política pública que resultan más salientes, es decir más relevantes o de mayor interés para la ciudadanía (Burstein 2003; Jones 1994; Lindaman y Haider-Markel 2002). Se ha encontrado también que la influencia de la opinión pública suele ser menor cuanto más fuertes son las presiones de los partidos políticos, los grupos de interés y/o las élites económicas (Burstein 2003; Dahl 1989; Page y Shapiro 1983). Asimismo, añadiendo el componente sociodemográfico, se ha planteado que los gobiernos suelen adoptar decisiones que no necesariamente concuerdan con la opinión pública nacional, sino con la opinión dominante en aquellos sectores geográficos y/o sociales donde el partido de gobierno obtiene apoyo electoral (Aldrich 1995).

Finalmente, los estudios que vinculan de manera específica la opinión pública con la política migratoria son escasos. Por un lado, las investigaciones con enfoque de *opinion-policy*

nexus suelen explorar, más bien, las preferencias de los ciudadanos respecto al gasto público en una lista de áreas de política, sin ahondar en ninguna en particular (Cicuéndez 2021; Rasmussen *et al.* 2018; Wlezien 1995) o, en caso de concentrarse en alguna, la más usual es la política redistributiva o de bienestar social (Brooks y Manza 2006; Kang y Powell Jr. 2010). Por otro lado, los estudios acerca de la opinión que tienen los ciudadanos sobre la migración y las personas migrantes suelen centrarse en los determinantes de dicha opinión (Hainmueller y Hopkins 2014; Dennison y Dražanová 2018; Verkuyten 2021) y no en la vinculación entre esta y la política migratoria.

Aun así, los pocos trabajos enfocados en el nexo entre opinión pública y política migratoria se han realizado principalmente en Europa y con series temporales amplias. Por ejemplo, Morales *et al.* (2015) investigaron los factores determinantes de la brecha entre la opinión pública -habitualmente más restrictiva- y las políticas migratorias -habitualmente más generosas- de siete países europeos entre 1995 y 2010. Escogieron cinco países con amplia experiencia en la recepción de inmigrantes (Reino Unido, Bélgica, Países Bajos, Suiza y Austria) y dos con experiencia relativamente reciente en ello (Irlanda y España). Encontraron que la combinación entre las actitudes negativas de la opinión pública y el tratamiento mediático extenso del tema de la inmigración se asocia con una menor brecha entre opinión pública y política migratoria (es decir, mayor *policy congruence* en el tema de la inmigración). La fuerza de los partidos políticos anti-inmigración, en cambio, no se asocia de manera significativa con dicha brecha.

Más recientemente, Van Hauwaert (2022) estudió la vinculación entre la opinión pública y la política migratoria en trece países de Europa occidental entre 1980 y 2017⁸. Encontró que dicha relación se establece en dos sentidos: por un lado, el gobierno desarrolla políticas que responden a las señales emitidas por la opinión pública (*policy responsiveness*) y, por otro lado, la opinión pública se ajusta a las políticas del gobierno (*public responsiveness*). Ambos sentidos, sin embargo, no fluyen de igual manera, sino que las políticas del gobierno son comparativamente más sensibles (*responsive*) a la opinión pública; por ello, el autor caracteriza este fenómeno como un “termostato asimétrico”. Además, encuentra que sí existe una representación efectiva en el tema de la inmigración en los casos estudiados; en otras

⁸ Los países estudiados fueron Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

palabras, los ciudadanos tienden a obtener de sus gobiernos las políticas migratorias que desean.

En América Latina, la falta de encuestas sistemáticas de opinión pública sobre la inmigración dificulta la realización de investigaciones de este tipo. Existe un aporte aproximado que compara el discurso de los gobiernos latinoamericanos correspondientes al “giro a la izquierda”⁹ con las políticas migratorias que estos realmente implementaron. Así, Acosta y Freier (2015) identifican una “paradoja inversa”, haciendo referencia a la “paradoja liberal” de Hollifield, según la cual los gobiernos de las principales democracias occidentales muestran un discurso restrictivo hacia la migración -en parte, para responder a las demandas de sus ciudadanos- pero, a la vez, permiten que un número considerable de migrantes permanezca en sus territorios, incluso en situación irregular. En América Latina, en cambio, los discursos de los gobiernos suelen ser de apertura, mientras que sus políticas reales reflejan rechazo hacia la migración irregular (Acosta y Freier 2015). En este sentido, la presente investigación, que se enmarca en los estudios sobre la representación colectiva, el enfoque de *opinion-policy nexus* y la medición de *policy covariation*, pretende aportar a la naciente literatura sobre esta cuestión en la región.

⁹ Durante la primera década del siglo XXI, once países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela) experimentaron gobiernos de izquierda o centroizquierda que buscaron reivindicar una mayor presencia del Estado en la vida económica y social. Este periodo recibe el nombre de “giro a la izquierda” (Stoessel, 2014).

3. Diseño y metodología

En primer lugar, el objetivo general de esta investigación es comprender la influencia de la opinión pública en las decisiones gubernamentales en materia de inmigración venezolana en Perú (2017-2020). Las dos preguntas que sirven de guía para cumplir este propósito son las siguientes: ¿Cómo cambiaron las decisiones gubernamentales en materia de inmigración venezolana en Perú entre 2017 y 2020? y ¿de qué manera influyó la opinión pública en el cambio de las decisiones gubernamentales en dicha materia en Perú entre 2017 y 2020? A partir de estas interrogantes y avanzando con un enfoque que va de lo analítico-descriptivo a lo analítico-explicativo, los objetivos específicos que se presentan son tres:

1. Examinar el contenido de las principales decisiones gubernamentales en materia de inmigración en Perú, distinguiendo entre aquellas de carácter general y aquellas de carácter específico
2. Describir de manera contextualizada el estado de la opinión pública sobre la inmigración venezolana en Perú (2017-2020)
3. Examinar el peso que tuvo la opinión pública en el cambio de las decisiones gubernamentales en materia de inmigración venezolana en Perú (2017-2020)

En segundo lugar, el marco temporal se eligió de la siguiente manera: constitucionalmente, los periodos presidenciales en Perú tienen una duración de cinco años; sin embargo, el conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo resultó en la renuncia o destitución de varios presidentes a lo largo de los últimos años¹⁰. Así, el periodo comprendido entre 2016 y 2021 correspondió a cuatro presidencias: Pedro Pablo Kuczynski (28 de julio de 2016 – 23 de marzo de 2018), Martín Vizcarra (24 de marzo de 2018 – 9 de

¹⁰ Este conflicto de poderes ha generado consecuencias negativas para la democracia peruana en múltiples ocasiones. En los últimos 70 años, las tres veces en las que hubo una oposición mayoritaria proveniente de un solo partido en el parlamento, el resultado fue un golpe de Estado (Tuesta, citado por Fowks y Cué, 2016). En el caso de Pedro Pablo Kuczynski, no hubo un golpe, pero el presidente renunció antes de que la votación sobre su destitución tuviera lugar. Tras su renuncia, asumió el cargo Martín Vizcarra, en ese entonces primer vicepresidente del país. Varios autores han estudiado la inestabilidad de la política peruana contemporánea, el enfrentamiento de poderes y los mecanismos de control del Ejecutivo por parte del Legislativo (Cairo 2015; Campos 2014; Vergara 2022); sin embargo, existe un vacío notable acerca de los impactos de esta inestabilidad en las decisiones de política migratoria. De manera exploratoria, el estudio de Aron y Castillo Jara (2020) se aproxima a este vínculo, centrándose en el liderazgo presidencial de Kuczynski y Vizcarra.

noviembre de 2020), Manuel Merino (10 de noviembre de 2020 – 15 de noviembre de 2020) y Francisco Sagasti (16 de noviembre de 2020 – 28 de julio de 2021). Se decidió excluir la tercera debido a su carácter efímero y la cuarta por ser un gobierno transitorio cuyo mandato consistió en la continuidad de las políticas de contención de la pandemia de Covid-19 y la organización del proceso electoral llevado a cabo en 2021. Es así como el periodo de análisis de la presente investigación abarca desde el 3 de enero de 2017 (fecha de la creación del Permiso Temporal de Permanencia para ciudadanos venezolanos durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski) hasta el 9 de noviembre de 2020 (fecha de la destitución de Martín Vizcarra).

En tercer lugar, la hipótesis de la cual se parte es que el cambio en la opinión pública propició el cambio en las decisiones gubernamentales en materia de inmigración venezolana en Perú entre 2017 y 2020. Es decir, según los términos presentados en el marco teórico, el caso peruano demostraría *policy covariation*, pues habría una correspondencia entre el cambio en las preferencias ciudadanas y el cambio en las decisiones de política. Ahora bien, ello no pretende desconocer que también existen otros factores que contribuyen a explicar dicho cambio. Por ejemplo, el estudio de Aron y Castillo Jara (2020) propone una explicación basada en la interacción de tres factores: la crisis política interna asociada al conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo; el cambio en el número y los perfiles de los migrantes venezolanos, con tendencia hacia un estatus social, económico y educativo más bajos; y el aumento de las actitudes xenófobas entre la población peruana. Es más, esclarecer cómo la mayoría opositora en el parlamento pudo haber aprovechado el auge del tema migratorio para coaccionar al gobierno que se encontraba en minoría constituiría un objetivo importante para futuras investigaciones en el marco de la crisis política interna en Perú.

Finalmente, las evidencias empleadas en esta investigación provienen de fuentes variadas. Así, en el primer apartado de resultados “Las decisiones gubernamentales de política migratoria en Perú”, se revisa una serie de textos legales. Las normas estudiadas en la sección de decisiones generales incluyen la Ley de Migraciones (Decreto Legislativo N° 1350, 7 de enero de 2017), su Reglamento (Decreto Supremo N° 007-2017-IN, 27 de marzo de 2017) y la Política Nacional Migratoria 2017-2025 (Decreto Supremo N° 015-2017-RE). Todas ellas fueron elaboradas e implementadas durante el periodo de análisis de esta investigación. Es cierto que existen otras normas aplicables en Perú sin distinción de nacionalidad, como la Ley de Asilo (Ley N° 27 840, 12 de octubre de 2002) y la Ley del

Refugiado (Ley N° 2.7891, 20 de diciembre de 2002). Sin embargo, estas se sitúan fuera del marco temporal de este estudio, pues fueron aprobadas en el año 2002 como parte de los cambios normativos correspondientes a la transición a la democracia.

La sección de decisiones específicas, por su parte, incluye el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) -y sus dos extensiones-, la obligatoriedad del pasaporte y la Visa Humanitaria. Asimismo, a finales de octubre de 2020, se creó el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP) como una opción para la población inmigrante venezolana que se encontraba en situación irregular. Esta decisión, sin embargo, fue implementada recién en julio de 2021. Por ello, para los fines de esta investigación se reconoce la creación del CPP como una decisión gubernamental específica, pero se indica claramente que sus efectos prácticos exceden el marco temporal propuesto.

En el segundo apartado de resultados “La opinión pública peruana frente a la inmigración venezolana”, se recurre también a varias fuentes, en este caso para la medición de la opinión pública peruana en relación con la inmigración venezolana. Los datos provienen de un estudio sobre la conversación en Twitter realizado por el Laboratorio de Percepción Ciudadana y Migración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹¹, de encuestas de opinión pública nacionales e internacionales (véase la Tabla 1), de informes de consultorías de investigación sobre el abordaje de la inmigración venezolana en la prensa peruana¹², de trabajos cualitativos sobre experiencias de xenofobia en entornos urbanos de Perú, de entrevistas semiestructuradas con un ex asesor legal de la Superintendencia Nacional de Migraciones y una abogada del Servicio Jesuita a Migrantes¹³, de la base de datos de proyectos de ley presentados en el Congreso de la República del Perú (Período Parlamentario

¹¹ Dicho estudio fue realizado en veintidós países de América Latina y el Caribe: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

¹² Se trata de 1) un análisis de los periódicos peruanos *El Comercio*, *La República*, *Trome* y *El Popular* realizado por un equipo de la Universidad del Pacífico para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y 2) un estudio de los sitios web de *El Comercio*, *La República*, *RPP Noticias* y *Gestión* llevado a cabo por el *think tank* Equilibrium-Centro de Desarrollo Económico.

¹³ Se decidió entrevistar a estas personas por su amplio conocimiento del proceso de toma de decisiones sobre inmigración venezolana en Perú, así como por la estabilidad de sus cargos a lo largo de todo el periodo de estudio. Además, se consideró que la inclusión de una representante de la sociedad civil enriquecería esta investigación aportando una mirada externa al Estado. Inicialmente, la lista de entrevistados debió incluir también a un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores; sin embargo, no se obtuvo una respuesta positiva de su parte y, en un contexto de tensiones en la frontera sur del país, no fue posible ubicar a un reemplazo por problemas de agenda.

2016 – 2021) y de apuntes personales provenientes de una observación participante realizada en la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM), adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, entre 2018 y 2020.

TABLA 1. DATOS METODOLÓGICOS DE ENCUESTAS EMPLEADAS EN ESTA INVESTIGACIÓN.

Encuesta	Institución	Ámbito geográfico	Periodo analizado
Encuesta de Actitudes hacia los Inmigrantes Venezolanos en Lima y Callao	Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP) e Instituto de Opinión Pública (IOP) de la Pontificia Universidad Católica de Perú	Lima Metropolitana y el Callao	<ul style="list-style-type: none"> • Primera ola: 18/11/2018-06/12/2018. • Segunda ola: 29/11/2019-08/12/2019
Latinobarómetro	Corporación Latinobarómetro	18 países	2020 (En Perú: 01/11/2020 - 29/11/2020)
Encuesta Mundial de Valores	World Values Survey Association	64 países	2017-2022 (En Perú: 17/08/2018 - 09/09/2018)

Fuente: Elaboración propia con base en la ficha técnica de cada encuesta.

4. Las decisiones gubernamentales de política migratoria en Perú

Este capítulo responde a la primera pregunta que guía la presente investigación: ¿Cómo cambiaron las decisiones gubernamentales en materia de inmigración venezolana en Perú entre 2017 y 2020? Para ello, se establece que las decisiones gubernamentales de política migratoria en Perú pueden ser desagregadas, a efectos analíticos, en dos tipos: generales y específicas. Por un lado, las decisiones de carácter general son aquellas que se aplican a todos los ciudadanos extranjeros establecidos en el país, independientemente de su nacionalidad. Por otro lado, las decisiones de carácter específico son aquellas que fueron adoptadas de manera *ad hoc* para los ciudadanos venezolanos. Naturalmente, son estas las que constituyen el foco principal de la presente investigación. A continuación, se abordan primero las normas generales y luego las específicas. Se divide, a su vez, a estas últimas en dos grupos: políticas de apertura (correspondientes al periodo 2017-2018) y políticas restrictivas (correspondientes al periodo 2019-2020).

4.1. Política migratoria en Perú: decisiones generales

La actual normativa migratoria peruana se comprende en el marco de las ideas propias del proceso de transición a la democracia. Tras el final del gobierno autoritario de Alberto Fujimori en noviembre del año 2000, comenzó un periodo marcado por el compromiso con los derechos humanos (Freier y Aron 2020). El gobierno transitorio, presidido por Valentín Paniagua, puso énfasis en el respeto por estos derechos y en la reintegración de Perú en la comunidad internacional. De ese modo, a través del entonces Ministro de Relaciones Exteriores Javier Pérez de Cuéllar, impulsó la Carta Democrática Interamericana¹⁴ y retomó las relaciones con la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Dicha Carta incluyó “el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales” como uno de los elementos esenciales de la democracia (art. 3). Siguiendo esta línea, es habitual encontrar que las normas legales peruanas posteriores a la transición a la democracia incorporan el respeto a los derechos humanos como un principio fundamental.

¹⁴ La Carta Democrática Interamericana fue adoptada en septiembre de 2001 durante una Asamblea General extraordinaria de la Organización de Estados Americanos (OEA) llevada a cabo en Lima.

Este es el caso de la Ley de Migraciones y su Reglamento. Ambos textos reconocen la migración como un fenómeno complejo y expresan el compromiso del Estado de brindar una respuesta integral en el marco del respeto a los derechos humanos (Freier y Aron 2020). Por ello, un principio de la Ley de Migraciones es la no criminalización de la migración irregular, lo cual implica que el ingreso o la permanencia irregular en el país corresponden al ámbito administrativo, y no al ámbito penal (DL. N° 1350, art. VII). En perspectiva comparada, la legislación migratoria peruana incorpora las aspiraciones normativas del paradigma de los derechos humanos que caracterizó a la mayoría de los países de América Latina después de sus transiciones a la democracia, pero no es la más garantista de la región (Freier y Aron 2020)¹⁵. Además, el caso peruano es ilustrativo de una tensa convivencia entre el paradigma de los derechos humanos en la legislación y las consideraciones de seguridad nacional en la aplicación práctica de esta (Freier y Aron 2020; Red Jesuita para los Migrantes del Perú 2019).

La Ley de Migraciones establece que la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores son las autoridades competentes en materia migratoria (art. 5). El Carné de Extranjería, documento oficial que identifica a los extranjeros en Perú, es otorgado por la Superintendencia Nacional de Migraciones (art. 17). Esta también se encarga de elaborar el Registro de Información Migratoria (RIM), en el cual están consignados ciertos datos relevantes para la gestión migratoria como el registro de ingresos y salidas del país, la información biométrica de los extranjeros, las restricciones e impedimentos de tránsito internacional, entre otros (art. 24). El Ministerio de Relaciones Exteriores, por su parte, gestiona las visas (art. 27) y resuelve las solicitudes de asilo y refugio según la normativa interna y los compromisos internacionales asumidos por Perú (arts. 39-44). Asimismo, ambas autoridades comparten la responsabilidad de otorgar las calidades migratorias que mejor se adecúen a las actividades que los extranjeros pueden llevar a cabo en el territorio nacional, como el turismo, negocios, trabajo, estudios, inversiones, actividades diplomáticas, actividades artísticas o deportivas, entre otros (art. 29).

En términos de derechos, deberes y acceso a servicios públicos, la Ley de Migraciones y su Reglamento establecen que los extranjeros deben tener acceso a los servicios de salud y

¹⁵ En América del Sur, los países con legislaciones más garantistas para la población inmigrante suelen aquellos que experimentaron el llamado “giro a la izquierda”. Ecuador, por ejemplo, incluye en su Constitución la ciudadanía universal y el derecho a migrar. Respecto a este punto, ver Acosta y Freier (2015).

educación, y gozar de los mismos derechos y obligaciones que los peruanos, salvo en situaciones específicas señaladas en la Constitución y las leyes. Por ejemplo, los ciudadanos extranjeros solo cuentan con derecho al voto bajo ciertas condiciones en las elecciones municipales, mas no en las nacionales (art. 7 de la Ley de Elecciones Municipales)¹⁶. También están impedidos de poseer licencias de servicios de radiodifusión (art. 24 de la Ley de Radio y Televisión)¹⁷. Y, a diferencia de los ciudadanos peruanos, no pueden adquirir propiedades dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras (art. 71 de la Constitución Política)¹⁸.

Hasta este punto, se ha revisado únicamente las normas legales. Sin embargo, un hito importante del periodo correspondiente a esta investigación fue la aprobación del Decreto Supremo N° 015-2017-RE referido a la Política Nacional Migratoria 2017-2025. Esta política, que se encuentra bajo la rectoría del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuenta con una relevancia especial por motivos históricos. La Ley 7744, primera ley de migración en la historia del Perú independiente, se promulgó en 1933 (Freier y Aron 2020). Pero no fue sino hasta la aprobación del Decreto Supremo N° 015-2017-RE que el país tuvo un documento de política pública para orientar su gestión migratoria. Es decir, solo cuatro años antes del bicentenario de la independencia, el Estado peruano presentó un documento oficial con las directrices necesarias para responder de una manera más integral y coherente a las demandas de cuatro tipos de población: los peruanos con voluntad de emigrar, los peruanos residentes en el exterior, los peruanos retornantes, y los inmigrantes residentes en Perú (Berganza y Freier 2021).

Por motivos históricos, también, se desarrolló con mayor precisión y detalle lo concerniente a la población peruana emigrante¹⁹. En cuanto a la población inmigrante, el

¹⁶ Este derecho depende de su tiempo de permanencia y requiere de inscripción en el registro electoral: “Los extranjeros mayores de 18 años, residentes por más de dos años continuos previos a la elección, están facultados para elegir y ser elegidos, excepto en las municipalidades de frontera, siempre y cuando estén debidamente inscritos en el registro correspondiente. Para ejercer este derecho, el extranjero se identifica con su respectivo carné de extranjería” (art. 7, Ley N° 26864 - Ley de Elecciones Municipales).

¹⁷ Además de ello, la participación de los ciudadanos extranjeros en empresas peruanas titulares de dichas licencias no puede exceder el 40% (art. 24 de la Ley N° 28278 - Ley de Radio y Televisión).

¹⁸ Esta norma, originalmente, se fundamentaba en la necesidad de proteger la soberanía territorial en un contexto de enfrentamiento y desconfianza hacia Chile. Actualmente, si bien puede ser vista como anacrónica y contraria a la igualdad de derechos entre ciudadanos nacionales y extranjeros, no ha sido modificada y continúa formando parte del ordenamiento jurídico peruano.

¹⁹ Esto se debe a la poca experiencia que tiene el Estado peruano con la inmigración, la cual contrasta con una amplia historia de emigración peruana. Este punto no solo es ampliamente señalado en la literatura académica que se cita a lo largo de esta investigación, sino que también ha sido reconocido por los actores involucrados en la toma de decisiones. Ha sido mencionado en repetidas ocasiones en la Mesa de Trabajo

Estado peruano se comprometió, de manera bastante general y ambiciosa, a “garantizar el respeto y protección de los derechos de las personas migrantes, promoviendo la igualdad, la equidad, la inclusión, la integración y la observancia de la seguridad nacional, a través de una eficiente gestión integral del proceso migratorio que articule al Estado y a la sociedad, acorde a las necesidades, intereses y expectativas de la población migrante y sus familiares” (art. 1.4.5.3 del D.S. N° 015-2017-RE). Para lograr ello, incluyó cinco lineamientos que se encuentran detallados en el art. 1.4.5.4 del D.S. N° 015-2017-RE y que Berganza y Freier (2021) resumen de la siguiente manera:

- (1) prevenir, investigar y sancionar los actos de violencia, en especial la violencia de género, discriminación, xenofobia y racismo hacia la población migrante;
- (2) garantizar el acceso de la población extranjera a la educación, salud y servicios sociales sin importar su condición migratoria;
- (3) canalizar adecuadamente las capacidades de la población migrante calificada para que esta pueda contribuir al desarrollo del Perú;
- (4) respetar la identidad de las personas extranjeras e incentivar el intercambio social, económico y cultural con la población peruana;
- y (5) atender a las personas extranjeras que se encuentran en una situación de vulnerabilidad o que requieren de protección internacional (Berganza y Freier 2021, p. 518).

Asimismo, esta sección no puede culminar sin especificar la dimensión internacional de estas normas generales. Todos los textos legales presentados aquí y la Política Nacional Migratoria 2017-2025 coexisten en el ordenamiento jurídico peruano con una serie de compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de migración, refugio y derechos humanos (Freier y Aron 2020). Los principales compromisos son los siguientes: la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados (firmada en 1954 y ratificada en 1964), la Convención sobre el Asilo Diplomático de 1954 (firmada en 1960 y ratificada en 1962), la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984), la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (firmado y ratificado en el 2013) y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia (aprobada en 2014) (Freier y Aron 2020).

Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) e identificado como un rasgo importante de la política migratoria en la entrevista con un ex asesor legal de la Superintendencia Nacional de Migraciones.

Finalmente, con motivo del bicentenario de la independencia de Perú, la iniciativa “Agenda Bicentenario: Apuntes para un desarrollo sostenible” de la Universidad del Pacífico realizó una valoración experta de una serie de políticas públicas, entre ellas la política migratoria²⁰. Se determinó que, en la práctica, el enfoque central nunca dejó de ser el de los peruanos en el exterior y las políticas de retorno, mientras que la integración de la población inmigrante y la protección de la población refugiada se mantuvieron como asuntos relegados (Berganza y Freier 2021). Además, existió desarticulación en la gobernanza de la inmigración, tanto entre sectores del Estado como entre niveles de gobierno (Berganza y Freier 2021). Por un lado, hizo falta una mayor coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, al cual está adscrita la Superintendencia Nacional de Migraciones. Por otro lado, los gobiernos regionales y locales desarrollaron de manera aún incipiente la política de inmigración a nivel de sus competencias (Berganza y Freier 2021). Es en este contexto que se insertan las normas específicas para ciudadanos venezolanos que se detallan en la siguiente sección.

4.2. Política migratoria en Perú: decisiones específicas para ciudadanos venezolanos

Durante las dos presidencias correspondientes al periodo de esta investigación (Pedro Pablo Kuczynski y Martín Vizcarra), se adoptaron además algunas decisiones de carácter específico para la nacionalidad venezolana. El gobierno peruano desarrolló una respuesta completamente nueva para la inmigración venezolana, en lugar de recurrir a alguna figura jurídica ya existente como, por ejemplo, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984²¹ (Luzes *et al.* 2021). Esta vía -respuesta nacional nueva en lugar de aplicación de norma internacional existente- también fue seguida por otros gobiernos de la

²⁰ Esta iniciativa incluyó la publicación del libro *En búsqueda de un desarrollo integral: 20 ensayos en torno al Perú del Bicentenario* (Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico) y la presentación de una serie de *policy briefs* sobre diversas áreas de política pública como la migración, el empleo, la educación, la alimentación, el comercio exterior, la sostenibilidad ambiental, entre otras. Todos estos productos se encuentran disponibles para descarga gratuita en el sitio web <https://agendabicentenario.pe/>.

²¹ La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 extiende la protección internacional a “las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (art. III. 3). Ha sido incorporada a la legislación interna de quince países latinoamericanos, incluyendo Perú, y existe una justificación jurídica razonable para su aplicación al caso de la población venezolana (Freier, Berganza y Blouin 2022). Sin embargo, el gobierno peruano no optó por esta vía.

región, como por ejemplo Colombia con el Permiso Especial de Permanencia (PEP) y Chile con la Visa de Responsabilidad Democrática.

Bajo la presión del tiempo y la imparable llegada de inmigrantes, los gobiernos de Pedro Pablo Kuczynski (28 de julio de 2016 - 23 de marzo de 2018) y Martín Vizcarra (24 de marzo de 2018 - 9 de noviembre de 2020) pusieron en marcha las principales políticas en materia de inmigración venezolana en Perú. Tal como se presenta a continuación, dichas políticas pueden ser clasificadas en dos grupos: políticas de apertura (2017-2018) y políticas restrictivas (2019-2020).

4.2.1. Políticas de apertura frente a la inmigración venezolana (2017-2018)

Las políticas de apertura frente a la inmigración venezolana se iniciaron con la creación del Permiso Temporal de Permanencia (PTP). El PTP se creó mediante el Decreto Supremo N° 002-2017-IN (3 de enero de 2017) durante la presidencia de Pedro Pablo Kuczynski y la gestión de Carlos Basombrío Iglesias en el Ministerio del Interior. Su objetivo principal fue permitir la regularización documentaria de los ciudadanos venezolanos en Perú. El PTP resultó muy útil, especialmente después del 5 de agosto de 2017, cuando Venezuela fue suspendida en sus derechos y obligaciones como Estado parte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) por haber incurrido en la ruptura del orden democrático interno, tal como establece el art. 5 del Protocolo de Ushuaia (MERCOSUR 2021)²².

La creación del PTP, además, contribuyó al prestigio internacional e influencia regional de Perú. El 4 de abril de 2017 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó una nota de prensa en la que elogiaba al Estado peruano por la promulgación del DS N° 002-2017-IN y recomendaba a los demás miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) que adoptaran medidas similares al PTP para la recepción y regularización de población venezolana (CIDH, 2017). Es más, el Permiso Especial de Permanencia (PEP) establecido en Colombia fue creado mediante la Resolución 5797 del Ministerio de Relaciones Exteriores el 27 de julio de 2017 y tuvo características similares al PTP en cuanto a sus requerimientos y duración.

²² Si bien Perú no es un Estado miembro del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), es un Estado asociado -al igual que Chile, Colombia, Ecuador, Guyana y Surinam- y es un Estado parte de los Acuerdos sobre Residencia del MERCOSUR.

El PTP fue un documento emitido por la Superintendencia Nacional de Migraciones bajo una serie de condiciones entre las cuales se encontraban haber ingresado al país de manera regular -es decir, por un punto oficial de frontera y presentando a la autoridad migratoria el pasaporte o la cédula de identidad- y no contar con antecedentes penales o judiciales a nivel nacional e internacional (art. 7, DS N° 002-2017-IN). El costo del trámite fue de 41.90 PEN (13 USD) (art. 10, DS N° 002-2017-IN). Sin embargo, algunos autores han calculado que el costo total fue más elevado, pues incluyó los 80.50 PEN (21 USD) necesarios para obtener la Ficha de Canje Internacional de INTERPOL que demuestre la ausencia de antecedentes penales o judiciales a nivel internacional, así como un costo variable según la situación familiar de cada solicitante, pues en el caso de los menores de edad se solicitó como requisito adicional la partida de nacimiento que debía ser tramitada y enviada desde Venezuela (Luzes *et al.* 2021).

En términos prácticos, el PTP brindó a los inmigrantes venezolanos autorización para vivir y trabajar en Perú durante un año (arts. 11 y 12, DS N° 002-2017-IN). Además, el Ministerio del Interior se comprometió a realizar las coordinaciones necesarias con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para eliminar las restricciones laborales que pudieran afectar a los inmigrantes venezolanos titulares de este permiso (art. 12, DS N° 002-2017-IN). Este aporte fue importante, pues varios estudios realizados por el Banco Mundial, el Banco BBVA y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) destacaron la importancia de la regularización documentaria para la integración socioeconómica de los inmigrantes, dado que esta facilita -aunque no garantiza- el acceso a un empleo formal con mejores salarios y condiciones laborales (Luzes *et al.* 2021). Ello, a su vez, resulta positivo para el país de acogida, pues favorece que los inmigrantes aporten a la economía nacional y les brinda la posibilidad de sustentarse mediante su propio trabajo, sin depender de los subsidios o de las organizaciones de ayuda humanitaria (Bahar, Dooley y Huang 2018).

Sin embargo, también tuvo aspectos negativos. Una vez pasado el año de vigencia del PTP, sus titulares debían cambiarlo por el Carné de Extranjería (art. 11, DS N° 002-2017-IN). Ello requería un trámite ante la Superintendencia Nacional de Migraciones que solo podía realizarse en la ciudad de Lima o en las capitales de provincias y costaba 167.50 PEN (45 USD), sin contar con el costo variable de la obtención de los requisitos, así como del viaje y alojamiento para quienes vivían en otras ciudades (Luzes *et al.* 2021). Ello llevó a muchos inmigrantes venezolanos a endeudarse o caer en la irregularidad documentaria tras

el vencimiento de su PTP (Luzes *et al.* 2021). El PTP, además, no brindaba acceso a los programas de asistencia social gestionados por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) (Freier y Aron, 2020; Luzes *et al.* 2021). Por ello, pese a su espíritu de apertura, el DS N° 002-2017-IN recibió las críticas de quienes consideraban que beneficiaba únicamente a los inmigrantes venezolanos con mayores recursos y dejaba desamparados a los demás (Luzes *et al.* 2021).

Tras su creación, la regulación sobre el PTP fue modificada dos veces a través de los Decretos Supremos N° 023-2017-IN (29 de julio de 2017) y N° 001-2018-IN (23 de enero de 2018), ambos durante la presidencia de Pedro Pablo Kuczynski. El DS N° 023-2017-IN amplió el plazo de ingreso al país y solicitud del permiso, pero mantuvo exactamente los mismos requisitos y las mismas condiciones del DS N° 002-2017-IN. El DS N° 001-2018-IN, en cambio, sí incluyó algunos cambios sustanciales. Tras la renuncia de Carlos Basombrío Iglesias el 22 de diciembre de 2017, el Ministerio del Interior quedó a cargo de Vicente Romero Fernández -quien anteriormente había desempeñado el cargo de Director General de la Policía- y fue él quien refrendó el Decreto Supremo. Asimismo, atendiendo a las necesidades de los inmigrantes venezolanos más vulnerables, el contenido del DS N° 001-2018-IN presentó dos innovaciones que facilitaron el acceso al PTP: solo se refirió a la fecha de ingreso al país, sin exigir que este se haya realizado de manera regular (art. 7, DS N° 001-2018-IN) y estableció, de manera excepcional, la posibilidad de diferir el pago del trámite hasta por doce meses (art. 10, DS N° 001-2018-IN). Durante todo el periodo de vigencia del PTP -es decir, hasta finales de 2018- se emitió un acumulado de 200.121 permisos (Superintendencia Nacional de Migraciones, 2018).

La Tabla 2 brinda el detalle de los Decretos Supremos de creación, primera extensión y segunda extensión del PTP:

TABLA 2. DECRETOS SUPREMOS REFERENTES AL PERMISO TEMPORAL DE PERMANENCIA (PTP) DURANTE LA PRESIDENCIA DE PEDRO PABLO KUCZYNSKI

Decreto Supremo	Fecha	Presidencia	Firmantes	Población objetivo	Fin del plazo de solicitud
002-2017-IN	03/01/2017	P.P. Kuczynski	P.P. Kuczynski C. Basombrío (Min. del Interior)	Ciudadanos venezolanos que ingresaron a Perú hasta 02/02/2017	31/07/2017

023-2017-IN	29/07/2017	P.P. Kuczynski	P.P. Kuczynski C. Basombrío (Min. del Interior)	Ciudadanos venezolanos que ingresaron a Perú hasta 31/07/2017	28/11/2017
001-2018-IN	23/01/2018	P.P. Kuczynski	P.P. Kuczynski V. Romero (Min. del Interior)	Ciudadanos venezolanos que ingresaron a Perú hasta 31/12/2018	30/06/2019

Fuente: Elaboración propia con base en Aron y Castillo Jara (2020).

4.2.2. Políticas restrictivas frente a la inmigración venezolana (2019-2020)

Las políticas restrictivas frente a la inmigración venezolana se iniciaron con el Decreto Supremo N° 007-2018-IN (19 de agosto de 2018) durante la presidencia de Martín Vizcarra y la gestión de Mauro Medina Guimaraes en el Ministerio del Interior. El DS N° 007-2018-IN se justificó “atendiendo a consideraciones en materia de salud, seguridad y orden interno” y modificó los artículos 1, 2, 7 y 15 del DS N° 001-2018-IN. En este sentido, cambió de manera restrictiva la fecha límite de ingreso al país (del 31 de diciembre de 2018 al 31 de octubre de 2018) y la fecha límite de solicitud del PTP (del 30 de junio de 2019 al 31 de diciembre de 2018) (arts. 2 y 7, DS N° 007-2018-IN). Este fue, además, el último Decreto Supremo referente al PTP. No hubo más extensiones de dicho permiso después del 31 de diciembre de 2018.

Las dos normas siguientes en materia de inmigración venezolana se dictaron a través de Resoluciones de la Superintendencia Nacional de Migraciones. El 24 de agosto de 2018 se publicó la Resolución de la Superintendencia Nacional de Migraciones N° 000270-2018 que disponía la obligatoriedad del pasaporte vigente como único documento identificativo de los ciudadanos venezolanos que ingresaran a Perú a partir de las 00:00 horas del 25 de agosto (art. 1, RS N° 000270-2018). Se eliminaba, por lo tanto, la posibilidad de ingresar con la cédula de identidad venezolana, un documento que hasta entonces utilizaban aquellos inmigrantes que no contaban con pasaporte o no habían podido renovarlo debido al colapso del sistema administrativo en Venezuela. De manera similar al DS N° 007-2018-IN, la RS N° 000270-2018 se fundamentó en consideraciones de seguridad y orden interno.

El 3 de setiembre de 2018 comenzó un litigio. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos²³ presentó una demanda de hábeas corpus alegando que la RS N° 000270-2018 vulneraba cuatro derechos: la libertad de tránsito, el derecho a solicitar refugio, el derecho a la igualdad y a no ser discriminado, y los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Resolución del Poder Judicial 05-10-2018-1). El 5 de octubre, el Quinto Juzgado Penal para Procesos con Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró “fundada en parte” la acción de hábeas corpus y resolvió dejar sin efecto la RS N° 000270-2018 (Resolución del Poder Judicial 05-10-2018-1).

Sin embargo, la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Ministerio del Interior apelaron el fallo. El 4 de diciembre, el mismo juzgado revocó su anterior sentencia argumentando que el habeas corpus solo es aplicable para los ciudadanos peruanos y extranjeros residentes en el país, no para quienes pretenden ingresar a este (IDEHPUCP 2018). Así, se oficializó el requerimiento de pasaporte, pero con algunas excepciones humanitarias para permitir que las mujeres embarazadas, los menores de edad que viajen para reunirse con sus padres y los adultos mayores de 70 años continúen ingresando con la cédula de identidad venezolana (Aron y Castillo Jara 2020; Berganza y Freier 2021).

Además de la obligatoriedad del pasaporte, se impuso al año siguiente la obligatoriedad de una visa. La Resolución de la Superintendencia Nacional de Migraciones N° 000177-2019 (12 de junio de 2019) estableció el requerimiento de la Visa Humanitaria, un permiso que se dirige de manera especial a la nacionalidad venezolana, se tramita en algunos consulados peruanos²⁴ y brinda la oportunidad de adquirir la Calidad Migratoria Humanitaria (Luzes *et al.* 2021). El trámite es gratuito, pero, de manera similar a lo ocurrido con el PTP, cuenta con una serie de requisitos que generan un costo, tales como el pasaporte, el certificado de antecedentes penales y -en el caso de los menores de edad- la partida de nacimiento y el permiso de viaje (art. 1, RS N° 000177-2019). Asimismo, de modo análogo al requerimiento de pasaporte, se prevé una serie de excepciones humanitarias detalladas en

²³ Según su propia página web, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) es “una coalición de organismos de la sociedad civil que trabajan en la defensa, promoción y educación de los derechos humanos en el Perú” (CNDDHH, 2022). Fue creada en 1985 y, durante el periodo de transición a la democracia, colaboró activamente en la labor de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). Actualmente cuenta con estatus consultivo ante la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC).

²⁴ La Visa Humanitaria se puede tramitar únicamente en los siguientes consulados peruanos: Caracas y Puerto Ordaz (Venezuela); Bogotá, Leticia y Medellín (Colombia); Guayaquil, Quito, Cuenca, Machala y Loja (Ecuador).

el artículo 2 de la RS N° 000177-2019, con el fin de permitir el ingreso de personas en situación de extrema vulnerabilidad con la cédula de identidad venezolana.

La Visa Humanitaria también respondió a una preocupación por la seguridad y el orden interno. El presidente Martín Vizcarra realizó el anuncio de esta medida en el aeropuerto internacional Jorge Chávez, acompañado por el Ministro del Interior Carlos Morán Soto y en el contexto de la expulsión de 140 inmigrantes venezolanos con antecedentes policiales que habían ingresado a Perú proporcionando datos falsos (RPP 2019). En dicha ocasión, señaló que el gobierno peruano tiene una larga tradición de acoger a ciudadanos extranjeros, pero también tiene la obligación de “velar por la seguridad, la tranquilidad y la paz” de la población nacional (RPP 2019). En sus declaraciones, el presidente Vizcarra señaló:

Queremos una migración ordenada y segura a través de un mejor control del ingreso de ciudadanos venezolanos que salen por la situación de su país. Por eso, es que a partir del 15 de junio solo podrán ingresar venezolanos con pasaporte y con el visado correspondiente. Será un requisito contar con la visa humanitaria que deberá ser expedida allá, en Venezuela, en los consulados de Perú (RPP 2019).

Asimismo, es importante notar que solo un mes antes del final de su gobierno, y en medio de la pandemia de Covid-19, Martín Vizcarra anunció la creación del Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP), un nuevo documento que ofrecía la posibilidad de regularización a los inmigrantes venezolanos que habían ingresado a Perú hasta el 21 de octubre de 2020. Este documento, de manera similar al PTP, tendría vigencia de un año y permitiría trabajar legalmente en el país. El instrumento legal a través del cual se creó el CPP fue el Decreto Supremo 010-2020-IN del 21 de octubre de 2020, firmado por el presidente Vizcarra y el Ministro del Interior César Augusto Gentile Vargas.

Esta medida parece mostrar un retorno del más alto nivel del Poder Ejecutivo, tras aproximadamente dos años de protagonismo de las resoluciones de la Superintendencia Nacional de Migraciones. Además, parece una medida de apertura, pues brinda una opción para que los inmigrantes venezolanos regularicen su situación documentaria. Sin embargo, no fue ni lo uno ni lo otro. Por un lado, la decisión de crear el CPP no surgió por iniciativa del gobierno, sino por la presión de varias organizaciones de la sociedad civil a través de

mesas de diálogo y de la presentación de escritos por la vía legal (Entrevista con abogada del Servicio Jesuita a Migrantes, 11 de mayo de 2023). Por otro lado, tampoco tuvo aplicación inmediata debido a la inoperatividad del sistema informático a través del cual debían gestionarse las solicitudes. Por ello, desde que se cerró el plazo de solicitudes para el PTP en diciembre del 2018 hasta que se resolvió el mencionado problema técnico en julio del 2021, los inmigrantes venezolanos no contaron con ninguna alternativa de regularización.

A continuación, se presenta la Tabla 3 que sintetiza las políticas restrictivas y el Gráfico 1 que resume, a modo de línea de tiempo, cómo cambiaron las decisiones del gobierno peruano en materia de inmigración venezolana entre 2017 y 2020.

TABLA 3. DECRETOS SUPREMOS Y RESOLUCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES REFERENTES A LAS POLÍTICAS RESTRICTIVAS DURANTE LA PRESIDENCIA DE MARTÍN VIZCARRA

Decreto Supremo o Resolución	Fecha	Presidencia	Firmantes	Asunto
Decreto Supremo N° 007-2018-IN	19/08/2018	Martín Vizcarra	M. Vizcarra M. Medina (Min. del Interior)	Restricciones para acceder al PTP (cambios en el límite de ingreso al país y de solicitud)
Resolución N° 000270-2018	24/08/2018	Martín Vizcarra	E. Sevilla (Superintendente de Migraciones) y 6 funcionarios de la Superintendencia ²⁵	Obligatoriedad del pasaporte
Resolución N° 000177-2019	12/06/2019	Martín Vizcarra	F.R. del Águila (Superintendente de Migraciones) y 3 funcionarios de la Superintendencia ²⁶	Obligatoriedad de la Visa Humanitaria

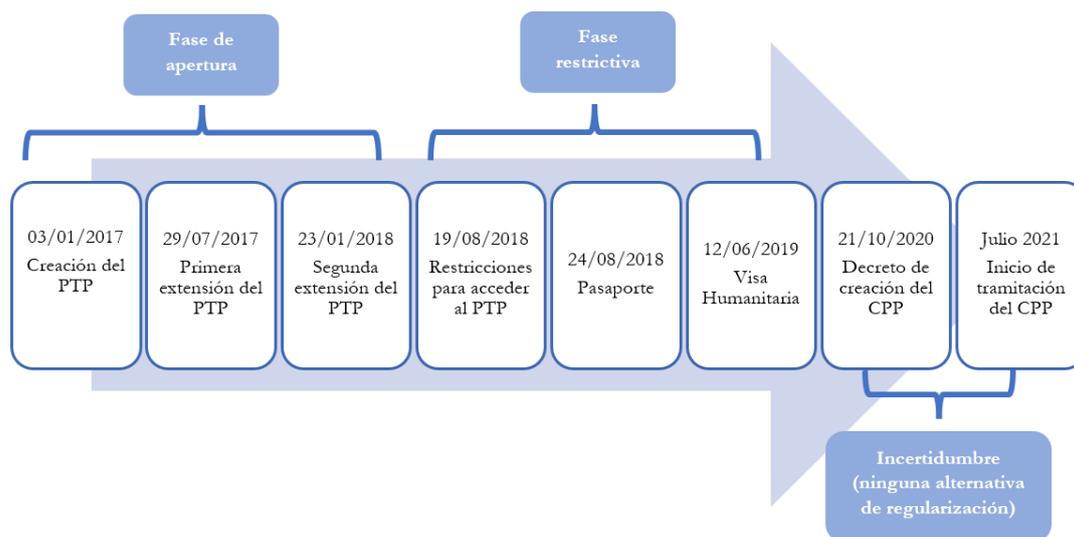
²⁵ El superintendente Eduardo Alfonso Sevilla Echevarría firma como autor de la Resolución N° 000270-2018 en la parte superior del documento, mientras que los siguientes funcionarios dan su visto bueno en el margen izquierdo del texto: Frieda Roxana del Águila Tuesta, Jhonatan Córdova Salinas, Henry Paricahua Carcausto, Luis Fernando Moreno Berríos, Félix Roberto Jiménez Murillo y Armando Benjamín García Chunga.

²⁶ La superintendente Frieda Roxana del Águila Tuesta firma como autora de la Resolución N° 000177-2019. Le acompañan con el visto bueno los siguientes funcionarios: Luis Fernando Moreno Berríos, Francisco Ricardo Ríos Villacorta y Sandra Lucy Portocarrero Peñafiel.

Decreto Supremo N° 010-2020-IN	21/10/2020	Martín Vizcarra	M. Vizcarra C. Gentile (Min. del Interior)	Creación del CPP
--------------------------------	------------	-----------------	---	------------------

Fuente: Elaboración propia con base en Aron y Castillo Jara (2020).

GRÁFICO 1. LÍNEA DE TIEMPO QUE RESUME LAS DECISIONES GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN VENEZOLANA (2017-2020)



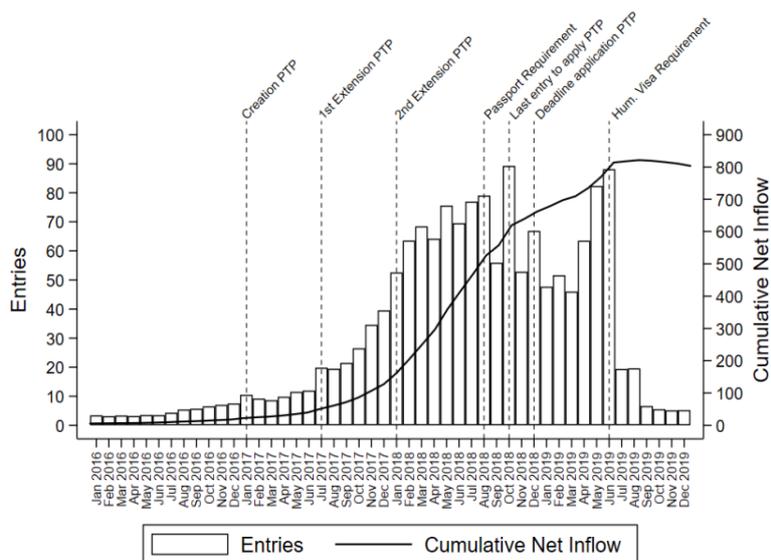
Fuente: Elaboración propia.

Llegado a este punto, es posible preguntarse si las medidas restrictivas efectivamente redujeron el flujo de inmigración venezolana hacia Perú. El Gráfico 2 muestra la relación entre las decisiones gubernamentales, por un lado, y los ingresos y flujos netos acumulados de ciudadanos venezolanos en Perú entre 2016 y 2019, por otro. Se observa, en el caso de los ingresos, un comportamiento adaptativo respecto de las decisiones gubernamentales. Las dos extensiones del PTP fueron seguidas por un incremento sostenido de los ingresos de ciudadanos venezolanos a territorio peruano. Tras la exigencia del pasaporte, dichos ingresos disminuyeron. Cerca de la fecha límite de ingreso para solicitar el PTP, volvieron a incrementarse. Este último incremento, incluso, fue registrado por la prensa internacional debido a la situación caótica que se vivió en la frontera norte. Así, la agencia Reuters reportó que “al menos 6.000 venezolanos pugnaban el martes por ingresar a Perú por la frontera con Ecuador antes de que expire un plazo para solicitar un permiso temporal de permanencia en el país, generando un colapso de los servicios y largas filas de niños y mujeres” y añadió que

algunas personas esperaron 22 horas en la fila para ser atendidas por las autoridades peruanas de control de las fronteras (Reuters 2018).

Luego del anuncio de la Visa Humanitaria, disminuyeron significativamente los ingresos. Sin embargo, estas son las cifras oficiales de la Superintendencia Nacional de Migraciones; es decir, contabilizan únicamente los ingresos regulares. Por lo tanto, se puede afirmar que las medidas restrictivas redujeron los ingresos regulares, mas no los cruces de frontera en general. Lejos de contribuir a una mayor seguridad y control, dichas políticas favorecieron el incremento de los ingresos irregulares y la saturación del sistema de refugio que depende del Ministerio de Relaciones Exteriores, pues la solicitud de refugio se convirtió en la única vía para que los migrantes que no cumplían con las excepciones humanitarias puedan ingresar legalmente al territorio peruano (Luzes *et al.* 2021)²⁷.

GRÁFICO 2. INGRESOS Y FLUJOS NETOS ACUMULADOS DE CIUDADANOS VENEZOLANOS A PERÚ, EN MILES (2016-2019)



Fuente: Elaborado por Vera y Jiménez (2022) con base en datos de la Superintendencia Nacional de Migraciones.

²⁷ La investigación realizada por el equipo consultor del *think tank* Equilibrium CenDE, con apoyo de la Unión Europea y la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ), brinda mayor detalle acerca de los efectos de las políticas restrictivas implementadas por el gobierno peruano. Se basa en la información recogida en seis grupos focales, ocho entrevistas con migrantes venezolanos y once entrevistas con funcionarios públicos peruanos entre noviembre de 2020 y enero de 2021.

5. La opinión pública peruana frente a la inmigración venezolana

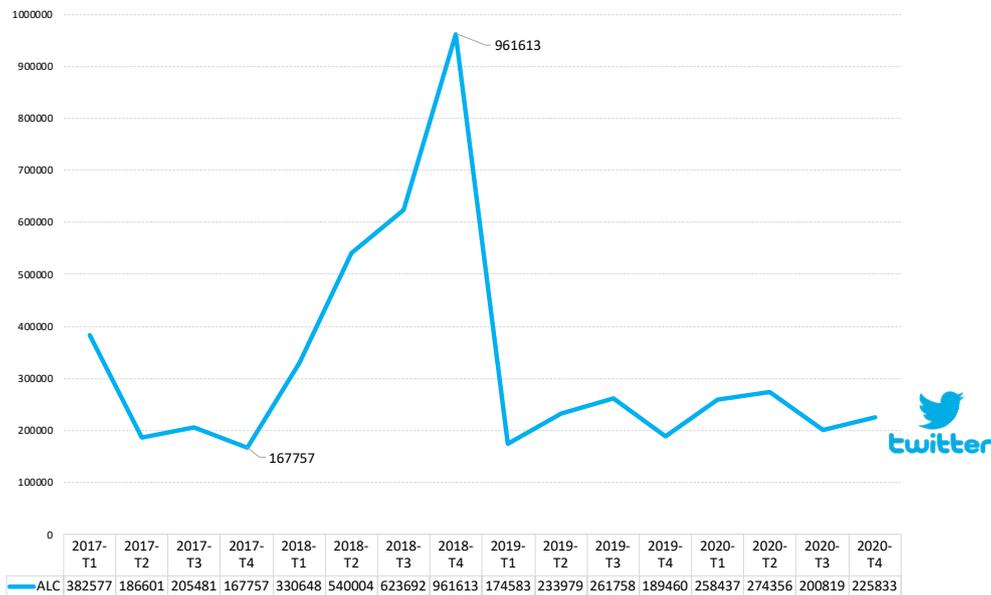
Este capítulo responde a la segunda pregunta que guía la presente investigación: ¿De qué manera influyó la opinión pública en el cambio de las decisiones gubernamentales en materia de inmigración venezolana en Perú entre 2017 y 2020? Para ello, se divide el análisis en tres secciones: en primer lugar, se muestra evidencias de la creciente saliencia del tema de la inmigración, especialmente de aquella proveniente de Venezuela, en el debate público peruano; en segundo lugar, se comprueba que la opinión pública peruana se volvió progresivamente hostil a la inmigración venezolana, particularmente alegando una vinculación percibida entre dicha inmigración y el incremento de la criminalidad y en tercer lugar, se expone de qué manera estas percepciones y actitudes negativas de la opinión pública influyeron en las decisiones gubernamentales en materia de inmigración venezolana.

5.1. Creciente saliencia de la inmigración venezolana

A partir del año 2018, el tema de la inmigración -especialmente la venezolana- adquirió mayor saliencia en el debate público latinoamericano y, por ende, también en el peruano. Para demostrar el aumento de la importancia de esta cuestión, a continuación se analizan tres elementos que describen el estado de las opiniones en la esfera pública: la conversación en Twitter, las encuestas nacionales y regionales de opinión pública, y la cobertura de los medios de comunicación peruanos a lo largo del tiempo.

En primer lugar, el Laboratorio de Percepción Ciudadana y Migración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) midió de manera aproximada la saliencia del fenómeno migratorio recurriendo al número total de *tweets* que abordaron dicho tema en veintiún países de América Latina y el Caribe a lo largo del periodo 2017-2022. Es cierto que esta medición presenta limitaciones, pues las publicaciones en Twitter no reflejan el conjunto del debate público en una sociedad y tampoco todos los *tweets* identificados en este conteo se refirieron específicamente a la inmigración venezolana. Sin embargo, resulta útil como indicador de una tendencia ascendente que, en este caso, fue bastante notoria. A continuación, el Gráfico 3 muestra la evolución del número de *tweets* sobre migración en América Latina y el Caribe y en Perú durante el periodo 2017-2020.

GRÁFICO 3. NÚMERO DE *TWEETS* SOBRE MIGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(2017-2020)



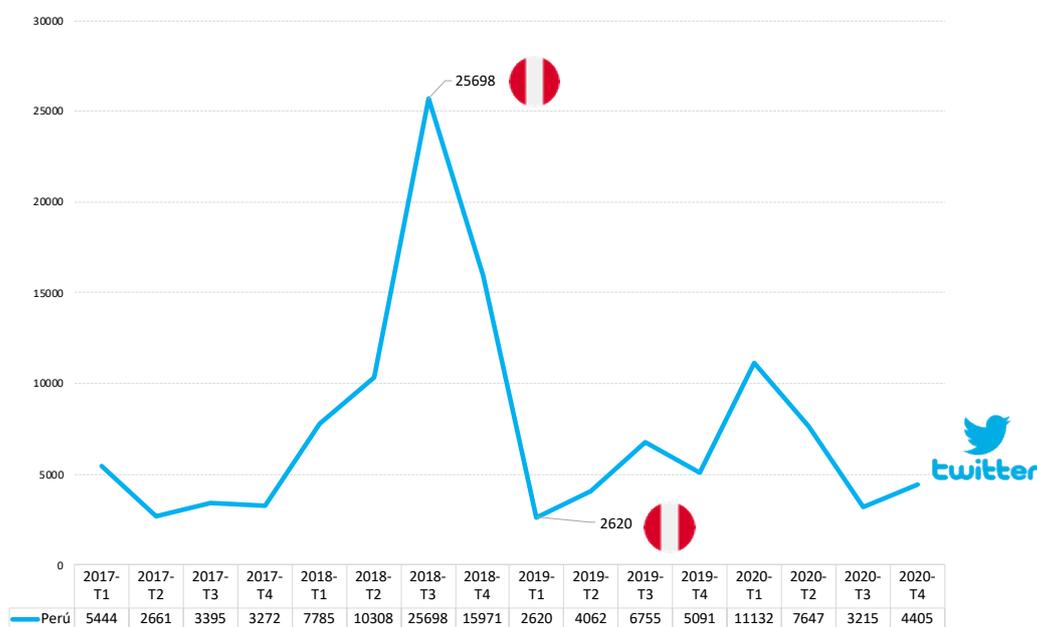
Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Laboratorio de Percepción Ciudadana y Migración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://laboratoriomigracion.iadb.org/#/conversacion/LAC>

Tal como se observa en el Gráfico 3, el número de *tweets* sobre migración en América Latina y el Caribe empezó a aumentar entre el cuarto trimestre de 2017 y el primero de 2018, y mantuvo esta tendencia creciente a lo largo de todo el año 2018. Luego, tras una fuerte caída a inicios de 2019, los números se mantuvieron relativamente bajos y estables hasta finales del año 2020 (BID 2023). Según el informe del BID, además, la conversación sobre migración fue especialmente intensa en aquellos países que recibieron grandes flujos de inmigrantes provenientes de Venezuela y Haití. Al interior de estos países, las capitales fueron, por lo general, los puntos de mayor concentración geográfica de la conversación sobre migración en Twitter, con excepción de Colombia y Chile, donde las ciudades fronterizas cumplieron dicho rol (BID 2023).

En el caso peruano, tal como se observa en el Gráfico 4, la tendencia fue similar pese a algunos matices propios. El número de *tweets* sobre migración empezó a aumentar entre el cuarto trimestre de 2017 y el primero de 2018, y mantuvo esta tendencia ascendente hasta el tercer trimestre de 2018. Descendió en el último trimestre de dicho año y volvió a descender en el primer trimestre de 2019. Posteriormente, experimentó un ascenso entre el cuarto

trimestre de 2019 y el primero de 2020 que fue más pronunciado en comparación con aquel que se produjo a nivel regional.

GRÁFICO 4. NÚMERO DE *TWEETS* SOBRE MIGRACIÓN EN PERÚ (2017-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Laboratorio de Percepción Ciudadana y Migración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://laboratoriomigracion.iadb.org/#/conversacion/LAC>

El estudio del BID, además, aporta otro dato importante para los objetivos de esta investigación: encuentra que en el año 2018 no solo hubo un auge de los *tweets* sobre la migración en la región, sino también que el principal tema desarrollado en dichos *tweets* fueron las políticas adoptadas por los Estados para enfrentar los flujos migratorios. Así, el informe señaló que:

Durante 2018, los tres principales temas en la conversación sobre las migraciones fueron los siguientes: política migratoria (21,5%), visibilidad migratoria (19%) y seguridad (18,2%). **La mayoría de las discusiones en Twitter en ese momento se enfocaban en los flujos migratorios y en las políticas adoptadas al respecto por los diferentes Estados.** Dos años después, en medio de las primeras olas del COVID-19 y ante la ausencia de vacunas, no resulta sorprendente que el tema más frecuente en la conversación sobre la migración en Twitter fuera el COVID-19 (34%), seguido de los servicios (21,4%) y las fronteras (11,1%). La conversación pasó de centrarse en la política

migratoria a centrarse en la disponibilidad de los servicios públicos, en un contexto de dificultad para cubrir la demanda tanto por parte de las personas nacionales como de las personas migrantes (BID 2023, p. 16-17, énfasis añadido).

En segundo lugar, otro indicador importante es la diversificación de las preguntas sobre migración en las encuestas nacionales y regionales de opinión pública. Además de los temas usuales vinculados a la emigración y las remesas, se empezó a sondear la opinión sobre el impacto de la inmigración en los países receptores y las características que se atribuyen a las personas inmigrantes, especialmente a aquellas de nacionalidad venezolana. Ello se dio a través de nuevas preguntas incorporadas en encuestas ya existentes, como es el caso del Latinobarómetro, o de la aparición de nuevas encuestas dedicadas exclusivamente a la inmigración, como es el caso de la Encuesta de Actitudes hacia los Inmigrantes Venezolanos en Lima y Callao llevada a cabo por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica de Perú (IDEHPUCP) en colaboración con el Instituto de Opinión Pública (IOP) de la misma universidad²⁸. Las tablas 4 y 5 sistematizan las preguntas sobre inmigración incluidas en el Latinobarómetro (2020) y en las dos olas de la Encuesta IDEHPUCP-IOP (2018 y 2019).

²⁸ Las dos ediciones de la Encuesta IDEHPUCP-IOP que se utilizan en esta investigación corresponden a Lima y Callao. Existe una versión de esta encuesta a nivel nacional, pero corresponde al año 2021.

TABLA 4. PREGUNTAS SOBRE INMIGRACIÓN EN EL LATINOBARÓMETRO (2020)

Área temática	Pregunta	Opciones de respuesta
Creencias sobre la población migrante y su impacto en el país receptor	¿Qué tan de acuerdo está con las siguientes afirmaciones?	Muy de acuerdo
	Los inmigrantes son buenos para la economía del país	De acuerdo
	Los inmigrantes vienen a competir por nuestros puestos de trabajo	En desacuerdo
	Los inmigrantes causan un aumento del crimen	Muy en desacuerdo
	Los inmigrantes mejoran nuestra sociedad con ideas y cultura	
	Los inmigrantes son una carga para el Estado	
	Los inmigrantes le dan al país más de lo que reciben	
Posiciones sobre la política pública dirigida a la población migrante	Deme su opinión para cada una de las afirmaciones siguientes sobre los inmigrantes:	Muy positivo
	Recibir inmigrantes de países fuera de América Latina	Algo positivo
	Recibir inmigrantes de América Latina	Algo negativo
	Recibir inmigrantes de Haití	Muy negativo
	Recibir inmigrantes de Venezuela	
	¿Qué tan de acuerdo está con las siguientes afirmaciones?	Muy de acuerdo
	Nuestro país debería ayudar a los inmigrantes que sufren persecución política en sus países	De acuerdo
Los inmigrantes deberían tener el mismo acceso a la salud, educación y vivienda que los ciudadanos del país	En desacuerdo	
	Muy en desacuerdo	
¿Qué debería hacer el gobierno con los inmigrantes que ingresan de forma no autorizada al país?	Enviarlos inmediatamente de regreso a su país de origen	
	Permitir que se queden un tiempo específico	
	Permitir que se queden el tiempo que quieran	

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Latinobarómetro (2020).

TABLA 5. PREGUNTAS SOBRE INMIGRACIÓN EN LA ENCUESTA IDEHPUCP-IOP (2018 Y 2019)

Área temática	Pregunta	Opciones de respuesta
Familiaridad con la población migrante venezolana	¿Cuántos venezolanos y venezolanas cree usted que han llegado al Perú en los últimos dos años?	Entre 10,000 y 50,000 Entre 50,000 y 100,000 Entre 100,000 y 200,000 Entre 200,000 y 400,000 Entre 500,000 y un millón Más de un millón
	¿Ha visto a venezolanos o venezolanas en la vía pública de su barrio o localidad?	Sí, muchos
	¿Ha sido usted atendido por algún venezolano o venezolana en centros comerciales, restaurantes, tiendas, etc.?	Sí, algunos o uno
	¿Tiene vecinos venezolanos que hayan llegado al Perú en los últimos dos años?	No, ninguno
	¿En el colegio de sus hijos conoce a padres de familia que sean venezolanos y que hayan llegado al Perú en los últimos dos años?	
	¿Tiene compañeros de trabajo o compañeros de estudio que sean venezolanos y que hayan llegado al Perú en los últimos dos años?	
	¿Tiene usted algún amigo o amiga venezolano o venezolana que haya llegado al Perú en los últimos dos años?	
Percepciones sobre la población migrante venezolana y su impacto en Perú	¿Qué tan de acuerdo está con las siguientes afirmaciones? Son muchos los venezolanos que se están dedicando a actividades delictivas en el Perú	Muy de acuerdo De acuerdo
	La llegada de tantos venezolanos va a perjudicar la economía de los peruanos y peruanas	En desacuerdo
	Los venezolanos les están quitando sus empleos a muchos peruanos	Muy en desacuerdo
	Desconfío mucho de los venezolanos que llegan al Perú	
	La mayoría de los venezolanos son personas poco confiables o deshonestas	
	Tengo miedo de los venezolanos y venezolanas que están llegando al Perú	

	Los venezolanos que han llegado al Perú son personas muy agradables	
	La mayoría de venezolanos que llegan al Perú son personas trabajadoras y emprendedoras	
	Los venezolanos y venezolanas que residen en el país han tenido una buena educación en su país	
Posiciones sobre la política pública dirigida a la población migrante venezolana	Respecto a los venezolanos y venezolanas que vienen a trabajar a nuestro país, ¿qué cree usted que debería hacer el gobierno?	<p>Permitir que venga quien quiera</p> <p>Permitir que vengan, siempre y cuando haya puestos de trabajo disponibles</p> <p>Aplicar límites estrictos en el número de venezolanos y venezolanas que pueden venir</p> <p>Prohibir la entrada al Perú de los venezolanos y venezolanas</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las dos olas de la Encuesta IDEHPUCP-IOP (2018 y 2019).

En tercer lugar, otra forma de comprobar de manera empírica que hubo mayor interés en el tema de la inmigración venezolana a partir de 2018 es examinar la cobertura de los medios de comunicación peruanos. En este sentido, resulta ineludible recurrir a los hallazgos de la consultoría de investigación realizada por Freier *et al.* (2021) para el ACNUR. Este trabajo estudia una muestra de 122 artículos de cuatro periódicos peruanos (*El Comercio*, *La República*, *Trome* y *El Popular*)²⁹ analizando su temática, lenguaje y descripciones de la población inmigrante venezolana entre el 1 enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2020. En líneas generales, encuentra que el 46% de los artículos describe a la población inmigrante venezolana en Perú de manera neutra, el 28% de manera negativa y el 26% de manera positiva (Freier *et al.* 2021). Además, el 22% menciona alguna ventaja de la inmigración venezolana para el país³⁰, mientras que el 44% menciona algún problema asociado con dicho fenómeno migratorio³¹ (Freier *et al.* 2021).

De manera aún más relevante para esta investigación, es posible distinguir tres momentos en la evolución de la cobertura mediática. Esta división constituye un aporte propio que se realiza tras haber participado en la lectura de los artículos y revisado el listado de sus titulares y resúmenes como miembro del equipo que asistió a los autores de dicho informe de consultoría. Estos tres momentos son los siguientes: 1) la crisis en Venezuela como un asunto externo, 2) el posicionamiento de la inmigración venezolana como un asunto interno y 3) el incremento de las valoraciones negativas sobre la inmigración venezolana. A continuación, se explica con mayor detalle cada uno de ellos.

En primer lugar, entre enero de 2017 y enero de 2018, las menciones a Venezuela y a los venezolanos aparecían a menudo en la sección internacional de los periódicos, pues se relacionaba estos términos con el gobierno autoritario liderado por Nicolás Maduro y con la crisis económica y social existente en dicho país. A lo largo de este periodo, solo hubo ligeros picos de menciones de la inmigración venezolana en el diario *El Comercio* en febrero, abril y agosto de 2017. En estas fechas, “los artículos abordaron el tema del desplazamiento

²⁹ *El Comercio* y *La República* son periódicos tradicionales, mientras que *Trome* y *El Popular* son sensacionalistas. *Trome*, además, encabeza la lectoría de medios escritos a nivel nacional y pertenece al Grupo El Comercio (principal grupo empresarial de medios escritos en Perú). *El Popular*, por su parte, pertenece al Grupo La República.

³⁰ Las principales ventajas mencionadas son el alto nivel educativo de la población inmigrante venezolana (9%), su contribución al crecimiento económico de Perú (7%) y la buena reputación que le brinda a Perú la acogida de inmigrantes venezolanos (6%) (Freier *et al.*, 2021).

³¹ Los principales problemas mencionados son la contribución al crimen en el país (26%), la pérdida de empleos para los trabajadores peruanos (7%) y la reducción de los salarios en Perú (4%) (Freier *et al.*, 2021).

venezolano de manera positiva, criticando la crisis política, económica y social en Venezuela a nivel nacional y regional, así como también la discriminación y xenofobia hacia esta población en Perú” (Freier *et al.* 2021, p. 18). Asimismo, este momento se caracterizó por el protagonismo de los periódicos tradicionales como *El Comercio* y *La República*, pues son estos los que suelen publicar contenido internacional. A lo largo del proceso de investigación, se presentó una gran dificultad para encontrar artículos correspondientes a estas fechas en los periódicos sensacionalistas como *Trome* y *El Popular*. El primer titular de *Trome* registrado en la base de datos del equipo investigador es “Venezolanos en Perú: ampliado hasta el 2019 el plazo para pedir Permiso Temporal de Permanencia PTP” del 23 de enero de 2018 y el primer titular de *El Popular*, correspondiente al 18 de junio de 2018, es “Venezolano es baleado por peruanos en brutal pelea en San Martín de Porres”. En ninguno de estos casos se encontró noticias que daten del año 2017.

En segundo lugar, entre febrero de 2018 y enero de 2019, la inmigración venezolana empezó a abordarse cada vez más a menudo como un asunto interno que preocupaba al país, con un pico sustancial de este tipo de abordaje en agosto de 2018, mes en el cual se detuvo y encarceló preventivamente a cinco ciudadanos venezolanos pertenecientes a la organización criminal “Los malditos del Tren de Aragua”³². En este periodo, “los artículos criticaron la discriminación socioeconómica y diversos proyectos de ley que buscaban restringir la llegada de personas venezolanas al país” (Freier *et al.* 2021, p. 19) e informaron a la población peruana acerca de las situaciones de vulnerabilidad de los inmigrantes venezolanos. Pero también, con el aumento de las llegadas de dichos inmigrantes, “resaltaron la polarización de la imagen de la población refugiada y migrante venezolana” entre, por un lado, una imagen de actores que contribuyen al desarrollo de Perú y, por otro lado, una percepción de esta población como un peligro para el país (Freier *et al.* 2021, p. 19). Además, la información se distribuyó de manera más uniforme en los cuatro periódicos analizados. Esto transmite la idea de que el tema venezolano ya no era considerado solamente de interés para un cierto grupo de lectores, sino que se había convertido en un asunto de interés general en Perú.

³² El Tren de Aragua es una organización criminal que se dedica principalmente a la extorsión, sicariato y narcotráfico. Surgió a comienzos de los 2000 en un sindicato de ferrocarriles en Venezuela y, con el paso del tiempo, se ha extendido a varios países de América del Sur. En Perú, cinco presuntos miembros de esta organización fueron detenidos en el centro comercial Plaza Norte el 13 de agosto de 2018 y el Poder Judicial dispuso para ellos nueve meses de prisión preventiva (El Comercio, 13 de agosto de 2018). Posteriormente, el 5 de junio de 2019, fueron condenados por la Corte Superior de Justicia de Lima Norte a diferentes penas de prisión que oscilan entre los 6 y 12 años por los delitos de tenencia ilegal de armas y micro-comercialización de drogas (El Comercio, 5 de junio de 2019).

En tercer lugar, entre febrero de 2019 y enero de 2020, hubo un incremento de las valoraciones negativas de la inmigración venezolana. Aumentó especialmente la vinculación entre la inmigración y el crimen. Esto se explica considerando que en septiembre de 2019 la mayoría de los medios peruanos reportaron el asesinato y descuartizamiento de dos personas en el distrito limeño de San Martín de Porres, el cual fue atribuido desde un principio a dos ciudadanos venezolanos que posteriormente fueron sentenciados como culpables. Durante este periodo, los artículos se refirieron “a la participación de la población venezolana en hechos delictivos, muchas veces resultando en expulsiones, y la baja en los salarios por el aumento de la población venezolana en el mercado laboral” (Freier *et al.* 2021, p. 19-20).

Además, mientras que los periódicos tradicionales dieron cobertura a los cambios en las políticas migratorias³³, los sensacionalistas se enfocaron en una representación gráfica y emocionalmente impactante de los sucesos criminales³⁴. Este tipo de medios, en general, suelen presentar un contenido con alta carga emocional, pues ello les favorece en términos de rentabilidad empresarial (Rincón y Rey 2008 citados en Willer *et al.* 2021). Esto ha sido así a lo largo de varios años, no solo en Perú sino a nivel de la región latinoamericana. Tal como señalan Willer *et al.* (2021: 69) “independientemente de si los supuestos delincuentes son venezolanos, peruanos o de otra nacionalidad, las narrativas del miedo se remiten a una larga tradición en los medios de comunicación latinoamericanos. La prensa sensacionalista en el Perú no es la excepción”. Por lo tanto, se puede afirmar que la representación de los crímenes atribuidos a los inmigrantes venezolanos se inscribe dentro de una tradición ya consolidada en un sector de la prensa peruana.

Finalmente, los hallazgos de este tercer momento coinciden con los resultados a los que llegó el equipo del *think tank* Equilibrium-Centro de Desarrollo Económico. Tras un análisis de 40 titulares de noticias publicadas en los sitios web de *El Comercio*, *La República*, *RPP Noticias* y *Gestión*³⁵ entre el 1 de abril y el 30 de junio de 2019, encontró que entre abril y mayo los principales temas fueron el crimen (33%) y la magnitud del fenómeno migratorio

³³ *El Comercio*, por ejemplo, mencionó la tendencia hacia una mayor estrictez en las políticas a nivel latinoamericano y mostró los crecientes obstáculos de los procesos de solicitud de refugio a nivel nacional (Freier *et al.*, 2021).

³⁴ Algunos ejemplos de titulares de *Trome* durante este periodo son “Mafia de venezolanos tortura y mata sin piedad” (22 de septiembre de 2019) y “Más delgada y con otro color de cabello, cae venezolana investigada por fuga de ‘Los Malditos del Rolex’” (30 de diciembre de 2019). Asimismo, *El Popular* publicó titulares como “Atrapan a extranjeros por estafar a un comerciante peruano con cheque sin fondos” (9 de mayo de 2019) y “Extranjera va a veterinaria buscando trabajo, se lo dan y termina robándose todo” (11 de agosto de 2019).

³⁵ Estos cuatro medios ocupan los primeros puestos en lectoría digital en Perú.

venezolano (26,7%), mientras que en junio -coincidiendo con el requerimiento de Visa Humanitaria- el principal tema fueron los requisitos migratorios (27,5%) (Castro y Mejía 2020). Además, a lo largo de todo el periodo, los titulares incluyeron palabras como “desbordar”, “éxodo” y “abarrotar”, las cuales indicaban que el fenómeno migratorio se estaba volviendo excesivo y cada vez más difícil de gestionar (Castro y Mejía 2020).

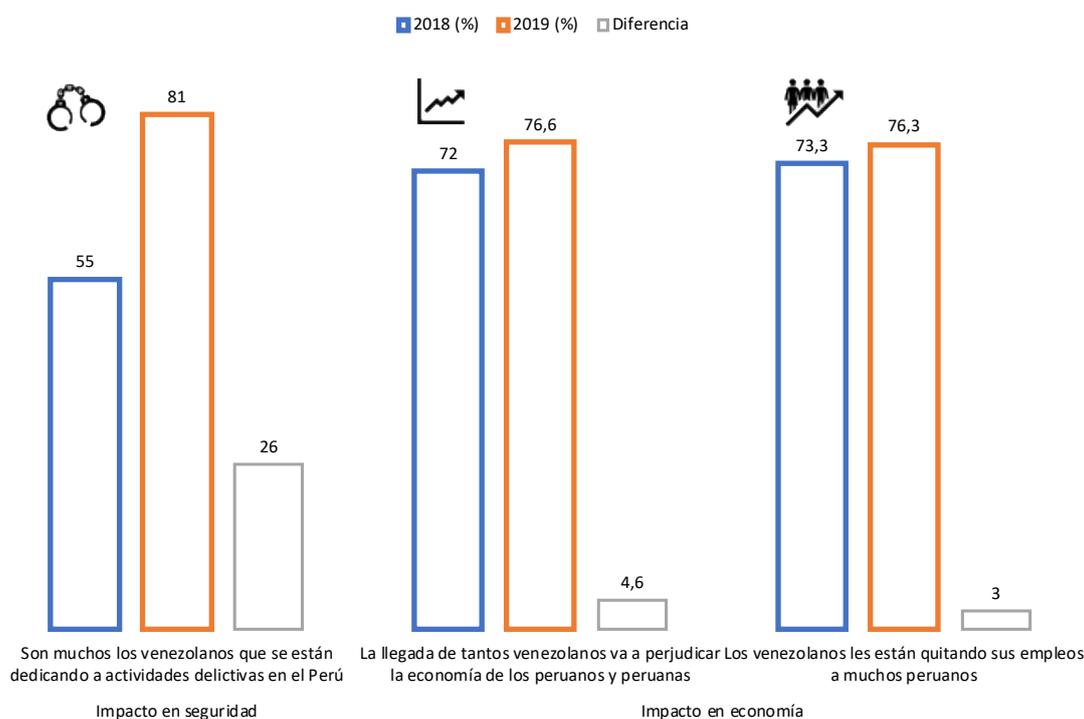
5.2. Evolución de la opinión pública peruana frente a la inmigración venezolana

Al hilo de esta tendencia identificada en los medios de comunicación, la opinión pública peruana se volvió progresivamente hostil a la inmigración venezolana, especialmente alegando una vinculación percibida entre dicha inmigración y el incremento de la criminalidad. A continuación, se muestra evidencia de ello recurriendo al análisis de la información de las encuestas presentadas en el apartado anterior. El hilo conductor de esta sección es la comparación entre las dos olas de la Encuesta IDEHPUCP-IOP (2018 y 2019). Si bien dicha encuesta fue llevada a cabo en Lima y Callao, y no a nivel nacional, es considerada como válida para los fines de esta investigación debido a que aproximadamente el 80% de los inmigrantes venezolanos establecidos en territorio peruano viven en Lima y Callao (Freier y Pérez 2021). Además, no se cuenta con ninguna encuesta nacional -o, al menos, realizada a nivel de todo el Perú urbano- que permita la comparación entre dos puntos en el tiempo.

En primer lugar, las percepciones negativas vinculadas a la seguridad aumentaron mucho más que aquellas vinculadas a la economía. Por ejemplo, la creencia de que “son muchos los venezolanos que se están dedicando a actividades delictivas en el Perú” se incrementó en 26 puntos porcentuales (de 55% a 81%), mientras que la percepción de que “la llegada de tantos venezolanos va a perjudicar la economía de los peruanos y peruanas” solo se incrementó en 4,6 puntos porcentuales (de 72% a 76,6%) y aquella que afirmaba que “los venezolanos les están quitando sus empleos a muchos peruanos” solo creció en 3 puntos porcentuales (de 73,3% a 76,3%) (IDEHPUCP-IOP, 2020). Además, estas cifras evidencian que las percepciones negativas vinculadas al impacto económico de la inmigración venezolana ya estaban instaladas en la población de Lima y Callao, pues ya se mostraban altas

en el año 2018, mientras que la preocupación por los problemas de seguridad emergió como un asunto comparativamente más nuevo³⁶.

GRÁFICO 5. COMPARACIÓN ENTRE LAS PREOCUPACIONES DE LA POBLACIÓN DE LIMA Y CALLAO POR EL IMPACTO DE LA INMIGRACIÓN VENEZOLANA EN SEGURIDAD Y ECONOMÍA (2018-2019)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta de Actitudes hacia los Inmigrantes Venezolanos en Lima y Callao (IDEHPUCP-IOP).

Pese a su aparición relativamente reciente, la vinculación entre la inmigración -en general, no únicamente venezolana- y la criminalidad es mucho más fuerte en Perú que en otros países de la región, y tiende a coincidir con la cantidad de inmigrantes venezolanos que cada país recibió. Así, según datos del Latinobarómetro de 2020, el 56% de los encuestados en los dieciocho países de América Latina donde se lleva a cabo este estudio de opinión declaró estar de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que los inmigrantes causan un aumento del crimen. Y entre las diferencias encontradas entre los países de América del

³⁶ La prevalencia de la preocupación por la seguridad sobre la preocupación por el impacto económico de la inmigración venezolana se mantuvo más allá del periodo de esta investigación. Así, el 70% de los encuestados en un estudio de opinión realizado a nivel del Perú urbano en febrero de 2021 señaló que la inmigración venezolana tenía un impacto negativo en el país. De este total, el 67% identificó como principal motivo el aumento de la inseguridad y solo el 39% se refirió a motivos económicos o laborales (Freier *et al.*, 2021 b).

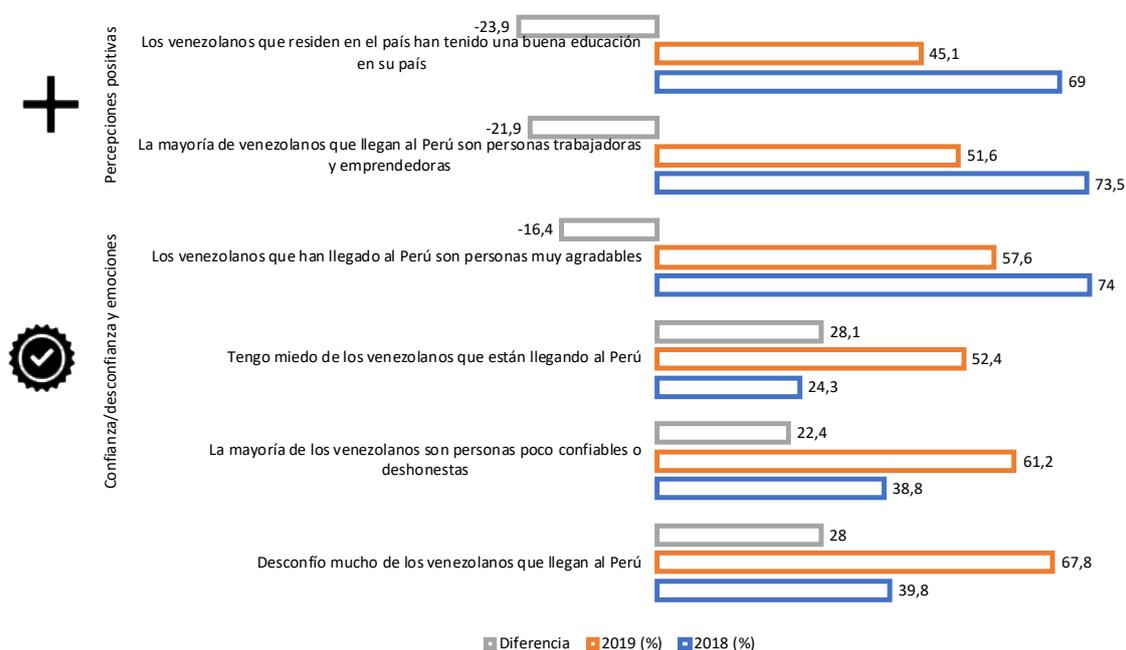
Sur, destaca la siguiente: mientras algunos países del Atlántico que recibieron menos inmigrantes venezolanos como Brasil (38%), Argentina (32%) y Uruguay (21%) se ubican claramente por debajo del promedio, otros países del Pacífico que recibieron más inmigrantes venezolanos como Ecuador (79%), Colombia (70%), Perú (72%) y Chile (72%) se encuentran claramente por encima de él.

Asimismo, en la séptima ronda de la Encuesta Mundial de Valores (2017-2022), cuyo proceso de recolección de datos en América Latina se llevó a cabo entre 2017 y 2018, se preguntó por el nivel de acuerdo con la afirmación de que la inmigración incrementa el crimen. A nivel global, el 46% de las personas encuestadas respondió que está de acuerdo con la afirmación. En América Latina, con la única excepción de Chile (30,6 %), se presentó la misma tendencia observada en el Latinobarómetro: los países con baja inmigración venezolana como Argentina (31,1%), Brasil (31,3%) y Uruguay (23,2%) se ubicaron por debajo del promedio internacional, mientras que los países con alta inmigración venezolana como Ecuador (60,2 %), Perú (70,1 %) y Colombia (74,8 %) se posicionaron por encima de él.

En segundo lugar, las emociones que genera la inmigración venezolana en la población peruana de Lima y Callao evolucionaron en un sentido desfavorable. El miedo y la desconfianza se incrementaron significativamente entre 2018 y 2019 (de 24,3% a 52,4% y de 39,8% a 67,8% respectivamente) (IDEHPUCP-IOP, 2020). El miedo hizo más que duplicarse, lo cual es consistente con la creciente asociación entre la inmigración y el crimen³⁷. Asimismo, la creencia de que “la mayoría de los venezolanos son personas poco confiables o deshonestas” se incrementó en 22,4 puntos porcentuales (de 38,8% a 61,2%) (IDEHPUCP-IOP, 2020). Paralelamente, todos los atributos positivos que fueron objeto de la encuesta y que calificaban a los inmigrantes venezolanos como “personas muy agradables”, “personas trabajadoras y emprendedoras” y personas que “han tenido una buena educación en su país” experimentaron un declive de 16,4; 21,9 y 23,9 puntos porcentuales respectivamente (IDEHPUCP-IOP, 2020).

³⁷ Este hallazgo cobra aún más sentido al observar que los datos de la segunda edición de la encuesta IDEHPUCP-IOP fueron recogidos entre noviembre y diciembre de 2019. Tal como explican Freier y Pérez (2021), la asociación entre la inmigración venezolana y el crimen se intensificó tras el asesinato y descuartizamiento de dos personas en un hotel ubicado en el distrito de San Martín de Porres (norte de Lima). Dicho crimen ocurrió en septiembre de 2019 y, desde un inicio, se sospechó que los culpables eran venezolanos. Finalmente, en junio de 2022, los ciudadanos venezolanos Angelbert Alejandro Díaz Colina y Abraham Alberto Perozo Borjas fueron encontrados culpables y sentenciados a 35 años de prisión.

GRÁFICO 6. PERCEPCIONES Y EMOCIONES QUE GENERA LA INMIGRACIÓN VENEZOLANA EN LA POBLACIÓN DE LIMA Y CALLAO (2018-2019)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta de Actitudes hacia los Inmigrantes Venezolanos en Lima y Callao (IDEHPUCP-IOP).

Esta información es consistente con los hallazgos de un estudio que ahonda en las experiencias de discriminación de 116 inmigrantes venezolanos en cinco ciudades peruanas (Lima, Tacna, Trujillo, Arequipa y Cuzco). En la parte cualitativa del estudio, Freier y Pérez (2021) encuentran que una barrera importante que enfrentaron los inmigrantes venezolanos en su inserción laboral fue el prejuicio de los ciudadanos peruanos que asociaban la nacionalidad venezolana no solamente con una mayor propensión a cometer delitos - principalmente el asesinato y al robo- sino también con una manera de comportarse que inspiraba hostilidad en lugar de confianza, al margen de la educación o las cualidades personales que dichos trabajadores inmigrantes pudieran tener (Freier y Pérez, 2021). Entre los numerosos testimonios que presentan las autoras se observa, por ejemplo, el rechazo a ser atendido por un inmigrante venezolano, una acusación de robo sin pruebas únicamente por la nacionalidad venezolana de la trabajadora de limpieza y la protesta de un grupo de padres de familia ante la presencia de trabajadores venezolanos en el colegio de sus hijos (Freier y Pérez, 2021).

De manera similar, el trabajo cualitativo de Cuevas-Calderón (2018) realizado entre noviembre de 2017 y abril de 2018 en dos barrios de Lima muy diferentes

socioeconómicamente, uno en el distrito de San Isidro (nivel socioeconómico A) y otro en el distrito de San Juan de Lurigancho (nivel socioeconómico D/E), pone en evidencia la vinculación percibida entre la nacionalidad venezolana y el desorden público. Es decir, la actitud hacia los inmigrantes venezolanos no solo es suspicaz porque se piense que estos pueden cometer delitos, sino también porque se les asocia con el desorden y el mal comportamiento. De ese modo, acciones aparentemente inofensivas como caminar en grupo por los parques o quedarse observando una vivienda son inmediatamente percibidas como señales de alerta (Cuevas-Calderón, 2018). A continuación, se presentan algunas citas de este trabajo que ilustran la actitud de los vecinos limeños de ambos niveles socioeconómicos frente a la presencia de inmigrantes venezolanos en sus barrios:

Ya no es lo de antes. Con un ‘buenos días’ te saludabas con todos. Gente buena, pues. Ahora ves puro chiquillo, fumón, que no son acá, vienen por acá, como dicen, a hacer sus fechorías... y ahora con tanto venezolano peor está la cosa... Como el Estado ahora les da todo, están hasta mejor que los peruanos (Vecino de San Juan de Lurigancho, entrevistado por Cuevas-Calderón, 2018).

No pues hijito, no se trata de ser racista ni clasista, ya... pero con tanto edificio nuevo uno ya no sabe con quién convive. A mi sobrina le robaron entrando a su casa, y no es una zona fea donde vive, hay seguridad, pero igual con todo. Y ahora con los venezolanos que les están regalando el SIS³⁸ y encima van a votar³⁹, no pues, esto es tierra de nadie (Vecina de San Isidro, entrevistada por Cuevas-Calderón, 2018).

Si bien Perú y Venezuela comparten una cultura en el sentido más amplio de este término -por ejemplo, en cuanto a la lengua, la religión y la historia nacional- existen diferencias en la cultura entendida como los hábitos de las personas. Así, si bien la población peruana reconoce características positivas en los inmigrantes venezolanos, como por ejemplo que son sociables y de mente abierta, también identifica características negativas vinculadas con el estereotipo de la cultura caribeña, como por ejemplo que son ruidosos y desordenados

³⁸ Se refiere al Seguro Integral de Salud (SIS), un seguro subsidiado por el Estado que, en principio, solo está disponible para personas identificadas con el Documento Nacional de Identidad (ciudadanos peruanos) o con el Carné de Extranjería (ciudadanos extranjeros en situación regular). En el caso de los ciudadanos extranjeros que se encuentren en situación irregular, este seguro no está disponible, salvo que se trate de mujeres embarazadas o niños menores de cinco años.

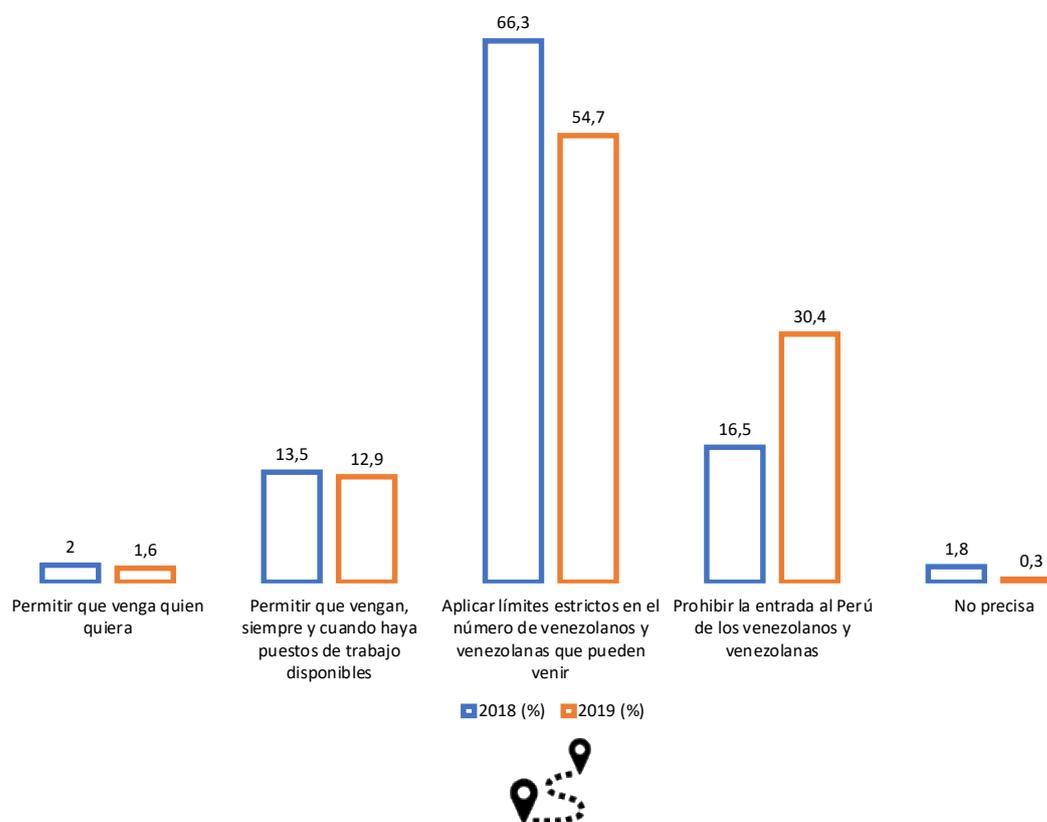
³⁹ Los ciudadanos extranjeros solo pueden votar en las elecciones municipales bajo los criterios establecidos por la Ley N° 26864.

(Banco Mundial, 2019). En Perú es usual escuchar, tanto en las conversaciones cotidianas como en las entrevistas realizadas con fines académicos, que la nacionalidad venezolana es asociada con el ruido, las fiestas, las peleas y una forma de expresarse demasiado atrevida⁴⁰. En el caso de las mujeres venezolanas, además, se las vincula con las infidelidades conyugales y con la prostitución (Freier y Pérez, 2021; Pérez y Freier, 2022).

En tercer lugar, todas estas visiones negativas se trasladaron a las posiciones de la población peruana sobre cómo debería cambiar la política pública de recepción de inmigrantes venezolanos. En diciembre de 2018, el 66% de los encuestados en Lima y Callao señaló que el Estado debe “aplicar límites estrictos en el número de venezolanos y venezolanas que pueden venir”, y el 17% opinó que el Estado debe “Prohibir la entrada al Perú de los venezolanos y venezolanas” (IDEHPUCP-IOP, 2020). En diciembre de 2019, el 55% estaba a favor de los límites estrictos y el 30% exigía la prohibición (IDEHPUCP-IOP, 2020). Es más, tal como se puede observar en el Gráfico 7, la única opción que creció entre 2018 y 2019 fue la de la prohibición.

⁴⁰ Esto se observa, por ejemplo, en las entrevistas realizadas para los siguientes estudios citados en esta investigación: Freier *et al.* (2021 b), Freier y Pérez (2021), Pérez y Freier (2022).

GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DE LAS POSICIONES DE LA POBLACIÓN DE LIMA Y CALLAO SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA HACIA LA INMIGRACIÓN VENEZOLANA (2018-2019)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta de Actitudes hacia los Inmigrantes Venezolanos en Lima y Callao (IDEHPUCP-IOP).

En perspectiva comparada, la opinión pública en Perú destaca por su intención de restringir las políticas de recepción de inmigrantes en mayor medida que las de otros países de la región. Entre los diecisiete países en los que el Latinobarómetro de 2020 consultó si recibir inmigrantes de Venezuela es “muy positivo”, “algo positivo”, “negativo” o “muy negativo”, el porcentaje de encuestados que escogieron una de estas dos últimas opciones fue mayor en Perú (81,3 %, frente a un promedio regional de 61,9 %). El segundo lugar correspondió a Ecuador (80,1 %) y el tercero, a Colombia (78,6 %). Por lo tanto, se observa que el rechazo a continuar acogiendo inmigrantes de Venezuela es mayor precisamente en aquellos países que más inmigrantes de dicha nacionalidad han recibido a lo largo de los últimos años.

Asimismo, cuando el Latinobarómetro de 2020 consultó en dieciocho países qué se debería hacer con las personas que ingresan al territorio nacional de manera no autorizada, sin especificar la nacionalidad, el porcentaje de quienes pidieron que se les envíe

inmediatamente de regreso a su país de origen fue más alto en Costa Rica (65,6 %), un país que recibe inmigración proveniente de Nicaragua. El segundo lugar correspondió a Perú (64,7 %) y el tercero, a Chile (59,4 %). Todos ellos se mostraron por encima del promedio regional de 45,6%. Tal como se verá en la siguiente sección, este tipo de posiciones y demandas influyeron en las decisiones de política migratoria dirigida hacia la población venezolana.

5.3. Influencia de la opinión pública en las decisiones gubernamentales sobre inmigración venezolana

Los hallazgos de esta investigación, hasta el momento, muestran que el cambio en la opinión pública fue consistente con los cambios en las decisiones gubernamentales en materia de inmigración venezolana. Ahora, a partir de algunas declaraciones presidenciales, de las entrevistas realizadas, de la revisión de la base de datos de proyectos de ley del Congreso de la República y de la observación participante llevada a cabo por la autora de este trabajo en la MTIGM entre los años 2018 y 2020, es posible describir de qué manera ocurrió la influencia de la opinión pública en las decisiones gubernamentales a lo largo del periodo estudiado.

Tras la renuncia del presidente Kuczynski, hubo un decaimiento del mensaje político “pro-migrante” al más alto nivel del Poder Ejecutivo. Esto, a su vez, generó incentivos para el surgimiento de un efecto de “termostato”. Es decir, a falta de un liderazgo político claro orientado a la recepción e integración de la población inmigrante venezolana, las decisiones gubernamentales siguieron los vaivenes de la opinión pública, buscando popularidad y aprobación. Es así como las medidas adoptadas se tornaron restrictivas, pues este fue el sentido que adquirió la opinión de la población nacional. En el caso peruano, por lo tanto, se desarrolló una alta correspondencia entre el cambio en la opinión y el cambio en las políticas -en términos de *policy covariation*- en desmedro de la integración de la población inmigrante venezolana.

Las declaraciones de un ex asesor legal de la Superintendencia Nacional de Migraciones son ilustrativas para comenzar a describir este proceso. Consultado acerca de qué eventos o situaciones fueron decisivos para el cambio en la política peruana hacia la inmigración venezolana, señaló que “el Grupo de Lima decayó” y “la pandemia de Covid-19 reorientó las prioridades hacia el tema de salud” (Entrevista con ex asesor legal de la

Superintendencia Nacional de Migraciones, 27 de abril de 2023). Asimismo, identificó tres momentos en el mensaje político de la Presidencia de la República que coinciden con el mandato de tres presidentes: “momento pro-migrante” (Pedro Pablo Kuczynski), “momento de no tocar el tema” (Martín Vizcarra) y “momento anti-migrante” (Pedro Castillo) (Entrevista con ex asesor legal de la Superintendencia Nacional de Migraciones, 27 de abril de 2023). Antes de continuar, es necesario recordar que solo los dos primeros momentos corresponden al periodo de análisis de esta investigación.

Creado el 8 de agosto de 2017, el Grupo de Lima no fue el principal foro internacional en el que se abordó el tema de la inmigración venezolana. Dicho rol le correspondió al Proceso de Quito, una instancia multilateral encargada de coordinar los esfuerzos de los Estados en materia de recepción e integración de la población inmigrante venezolana. El Grupo de Lima se concentró, más bien, en criticar la ruptura del orden democrático en Venezuela y abogar diplomáticamente en favor de su restauración. Desde el punto de vista del gobierno peruano, sin embargo, tuvo un significado crucial para el *framing* o encuadre del mensaje político de Pedro Pablo Kuczynski, al cual, efectivamente, se le puede caracterizar como “pro-migrante” o, de manera más específica, “pro-inmigración venezolana”.

Así, ser el anfitrión del Grupo de Lima le sirvió al presidente Kuczynski para afianzar su liderazgo regional como un mandatario democrático y crítico frente al régimen venezolano. Según una investigación anterior en la que participó la autora de este trabajo, centrándose en los liderazgos presidenciales, el mensaje político de Kuczynski abordó el tema de la apertura frente a la inmigración venezolana enmarcándolo como parte de la responsabilidad y el compromiso del gobierno peruano con la defensa de la democracia a nivel internacional:

Durante su presidencia, Kuczynski adoptó un enfoque abierto hacia la inmigración venezolana, en el contexto de su consideración por la política exterior; desempeñó un rol promotor en el Grupo de Lima y fue activo en denunciar públicamente el carácter antidemocrático del régimen venezolano (Aron y Castillo Jara 2020, p. 7).

Kuczynski enmarcó su respuesta [a la inmigración venezolana] como la asunción de una responsabilidad nacional en defensa de la democracia, lo cual permitió a su gobierno posicionarse como un fuerte crítico del régimen venezolano. Además, apeló a los valores de empatía y reciprocidad, recordando públicamente

a los ciudadanos que los peruanos también emigraron en el pasado debido a las dictaduras y las crisis económicas (Aron y Castillo Jara 2020, p. 8).

Con el cambio de gobierno, dicho liderazgo decayó, pues Martín Vizcarra orientó las prioridades de su gobierno hacia la política interna (Aron y Castillo Jara 2020). Especialmente, tras el inicio de la pandemia de Covid-19, los temas de salud acapararon la agenda presidencial, al punto de brindar mensajes acerca de dicho tema de manera diaria en la cadena de televisión pública TV Perú. Sin embargo, no sería preciso atribuir esta variación a la ideología o al partido político del nuevo presidente, ya que Vizcarra y Kuczynski compartieron el mismo partido denominado “Peruanos por el Cambio”. Es más, se presentaron a los comicios de 2016 con el mismo programa electoral, conformando una fórmula presidencial en la cual Kuczynski postulaba para la presidencia y Vizcarra, para la primera vicepresidencia. Tampoco se puede afirmar que la posición oficial del Estado peruano con respecto al autoritarismo en Venezuela haya cambiado. Las declaraciones públicas del presidente Vizcarra demuestran, más bien, una continuidad en cuanto a la defensa de la democracia en la región latinoamericana.

Sin embargo, mientras que Kuczynski estableció un vínculo entre la crítica al régimen venezolano y la acogida de los ciudadanos que inmigraron a Perú huyendo de dicho régimen, Vizcarra separó estos dos temas. Por un lado, continuó mostrando rechazo por el autoritarismo en Venezuela, pero, por otro, dio a entender que la inmigración venezolana sería tratada como un asunto interno (“un problema peruano”), no vinculado a la postura oficial del Estado en política exterior.

En el Mensaje a la Nación -un discurso que todos los presidentes dirigen al Congreso Nacional y a la ciudadanía el 28 de julio de cada año, cuando se celebra el aniversario de la independencia- del año 2017, Pedro Pablo Kuczynski señaló lo siguiente:

La defensa de la democracia es uno de los principios básicos de nuestra política exterior. Por eso estamos comprometidos con los esfuerzos regionales para impedir que prosiga la descomposición de la institucionalidad democrática en Venezuela, así como para resolver la crisis humanitaria que vive ese país. **Hemos facilitado, y estamos ampliando, el permiso temporal de permanencia de nuestros hermanos venezolanos. ¡Son bienvenidos a este país democrático!** Contribuir a fortalecer la democracia en toda la región es una prioridad del gobierno peruano (Mensaje de Pedro Pablo Kuczynski ante el Congreso Nacional, 28 de julio de 2017, énfasis añadido).

En contraste con ello, durante los años 2018, 2019 y 2020, el Mensaje a la Nación de Martín Vizcarra no incluyó el tema de la inmigración venezolana⁴¹. Esta ausencia, en sí misma, es un indicio de que dicho tema no se encontraba entre las prioridades del más alto nivel del Poder Ejecutivo. Sin embargo, existen algunas declaraciones en la prensa nacional que permiten comprender en qué términos se refería el presidente Vizcarra a la crisis en Venezuela y a los inmigrantes venezolanos.

Siempre hemos sido claros. **Nosotros hablamos claro al interior y al exterior y claramente hay violación de derechos humanos, en Venezuela, Nicaragua y Corea del Norte.** [...] Si bien [el Grupo de Lima] es un grupo importante muy respaldado por países de la región, no es todavía de manera unánime. Todavía hay países que toleran la falta de democracia en Venezuela. (RPP, 10 de setiembre de 2018, énfasis añadido).

Ya los mismos venezolanos que llegan, no encuentran posibilidad laboral y los que encuentran es cogiendo oportunidades de los propios peruanos. Entonces **la crisis social venezolana se convierte también en un problema peruano** (RPP, 10 de setiembre de 2018, énfasis añadido).

Estas declaraciones evidencian la desvinculación entre la política exterior y la política interna dirigida a los inmigrantes venezolanos. Además, la frase “la crisis social venezolana se convierte también en un problema peruano” es congruente con una tendencia identificada en la primera sección de este capítulo: entre febrero de 2018 y enero de 2019, la inmigración venezolana fue enmarcada como un asunto interno en la prensa peruana. El mensaje del presidente Vizcarra, en este caso, corrobora dicho encuadre del tema, mostrando una correspondencia directa entre el discurso mediático y el discurso presidencial.

Al año siguiente, solo un día después del anuncio del requerimiento de Visa Humanitaria, el presidente Vizcarra comentó lo siguiente durante su visita a Piura, una ciudad del norte del país relativamente cercana a la frontera con Ecuador:

Después de que les hemos abierto los brazos y han ingresado más de 800 mil venezolanos, creo que es completamente lógico y justificado que pidamos visa para tener un mayor control. [...] Solo ingresarán al país personas que quieran

⁴¹ Esto puede comprobarse en las transcripciones de dichos discursos que se encuentran disponibles en el sitio web de la Presidencia de la República: <https://www.gob.pe/mensajepresidencial>

trabajar y no, como hemos visto, **gente que genera problemas**. (El Comercio, 13 de junio de 2019, énfasis añadido).

En este caso, la frase “gente que genera problemas” alude, según el artículo del diario *El Comercio*, “a los extranjeros detenidos por cometer delitos e ingresar ilegalmente al país” (El Comercio, 13 de junio de 2019). En este sentido, es una referencia congruente con la tendencia del encuadre mediático en dicho momento. Tal como se indicó en la primera sección de este capítulo, las valoraciones negativas sobre la inmigración venezolana, especialmente aquellas vinculadas con la criminalidad, se incrementaron entre febrero de 2019 y enero de 2020.

Respecto al rol de los medios de comunicación, una abogada del Servicio Jesuita a Migrantes señaló en una entrevista realizada especialmente para esta investigación que estos resultaron “un empujón” -es decir, un impulso- para el carácter restrictivo de las decisiones del gobierno. Desde su punto de vista, dicho impulso fue incluso más significativo para explicar el cambio en las políticas que la pandemia de Covid-19 y tuvo como uno de sus hitos principales la cobertura mediática del caso del Tren de Aragua (véase la nota a pie de página 30). La entrevistada se refirió tanto a la saliencia del tema de la inmigración venezolana en los medios de comunicación como al enfoque “amarillista” con el que estos informaron a la ciudadanía y a los tomadores de decisiones políticas. En ese sentido, destacó que la inmigración venezolana se posicionó en la agenda ciudadana y política desde enfoque negativo, enmarcada como una amenaza para la seguridad de la población peruana.

La pandemia no la cambió [la política hacia la inmigración venezolana]. Lo que ha cambiado es el efecto mediático. **Hoy en día el tema de refugio y migración está completamente en boga, en agenda pública, en agenda parlamentaria, en el Ejecutivo. Evidentemente desde una perspectiva securitista, desde un enfoque demagógico y de criminalización** (Entrevista con abogada del Servicio Jesuita a Migrantes, 11 de mayo de 2023, énfasis añadido).

[Los medios fueron] una potencia comunicativa, pero una potencia en el mal sentido porque básicamente hay mucha información sobre este tema pero desde un punto de vista amarillista (Entrevista con abogada del Servicio Jesuita a Migrantes, 11 de mayo de 2023).

Asimismo, aparentemente no hubo un contrapeso significativo para las valoraciones negativas de la inmigración venezolana, pues las personas que pudieron haberlo realizado (como líderes de organizaciones de derechos humanos, miembros de la comunidad inmigrante venezolana, expertos académicos, entre otros) recibieron escasa atención por parte de los medios de comunicación de mayor alcance, como por ejemplo la televisión de señal abierta. El tema de la falta de datos que contextualicen las noticias sobre la población inmigrante venezolana, así como de “voces” alternativas de personas peruanas con un mensaje integrador y de las mismas personas inmigrantes venezolanas es una crítica que también aparece en el informe de Freier *et al.* (2021) realizado para ACNUR, en el cual se recomienda claramente a los medios de comunicación peruanos “diversificar las fuentes de información” (Freier *et al.* 2021, p. 39).

Las organizaciones que podíamos hablar de este tipo de situaciones con otro enfoque no hemos tenido la misma palestra. **Pocas veces se ha podido entrevistar de manera abierta en televisión nacional a miembros de organizaciones que tengan un mensaje distinto al de la prensa.** Si he empezado a ver en medios a estas personas que abordan el tema con ojos humanitarios, ha sido recién a partir de la crisis que se está dando en la frontera con Chile (Entrevista con abogada del Servicio Jesuita a Migrantes, 11 de mayo de 2023, énfasis añadido).

Retornando al relato sobre el mensaje político de la Presidencia de la República, no ocurrió que el tema de la inmigración venezolana fuera evitado durante la presidencia de Martín Vizcarra, sino que el mandatario no lo hizo de la misma manera enfática e integradora que caracterizó a su predecesor. Entonces, a falta de un liderazgo presidencial con mensaje político “pro migrante”, las decisiones gubernamentales se desarrollaron buscando la aprobación de la ciudadanía. Durante el mandato presidencial de Vizcarra, coincidiendo con la mayor saliencia del tema de la inmigración venezolana en el debate público, las medidas del gobierno peruano adquirieron un carácter más voluble y reactivo.

Este argumento no solo aparece en estudios académicos, incluyendo el estudio anteriormente citado en el cual participó la autora de esta investigación (Aron y Castillo Jara 2020) y el balance general de la política migratoria peruana realizado con ocasión del bicentenario de la independencia (Berganza y Freier 2021), sino que también fue compartido, con ciertos matices, por el funcionario de la Superintendencia Nacional de Migraciones entrevistado especialmente para esta investigación.

La sociedad civil emitía indicadores de aceptación de la política o del trabajo. **Entonces, el político de turno se dejaba llevar por el “aplausómetro” de la sociedad civil.** Vamos a decirlo así: si la sociedad civil estaba de acuerdo con el proceso migratorio, pues bienvenido sea. Si la sociedad civil comenzaba a hacer rechazo hacia el proceso migratorio, el gobernante de turno, el que emitía las políticas, suspendía la política o el sistema jurídico que había para poder dar un aval. Si la sociedad civil reclamaba contra el migrante, el político de turno aplicaba políticas de expulsión, como estos operativos que se implantaron. Entonces, definitivamente, la sociedad civil tuvo un impacto bastante importante (Entrevista con ex asesor legal de la Superintendencia Nacional de Migraciones, 27 de abril de 2023, énfasis añadido).

De manera similar, la abogada del Servicio Jesuita a Migrantes sostuvo que las decisiones gubernamentales estuvieron influenciadas por la búsqueda de aprobación pública. A ello le agregó dos aportes significativos: primero, esta actitud estuvo presente tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo y, segundo, desde su punto de vista, la volubilidad de las medidas restrictivas -siempre sujetas a los vaivenes del escenario político peruano- fue comparativamente mejor de lo que hubiese sido un liderazgo presidencial estable con mensaje político “anti-migrante”, pues los responsables de las decisiones gubernamentales tuvieron que desistir de algunos proyectos restrictivos que tenían en mente para concentrar sus energías en subsanar sus errores en otras materias o en defenderse de sus adversarios políticos en el contexto del enfrentamiento entre ambos poderes del Estado.

En unos momentos en los que los políticos [del Poder Ejecutivo] necesitan aprobación popular, empiezan a sacar medidas criminalizantes. Pero cuando empiezan a sobrepasarse con sus problemas políticos, pues estas se van diluyendo (Entrevista con abogada del Servicio Jesuita a Migrantes, 11 de mayo de 2023).

Los congresistas, cuando necesitan tener algún tipo de eco en la población, empiezan a hablar de sus proyectos de ley, de echar a la población migrante, etc. Pero, finalmente, sus propios errores y la situación política convulsionada hacen que estos no avancen (Entrevista con abogada del Servicio Jesuita a Migrantes, 11 de mayo de 2023).

Cada vez hay más proyectos de ley “jalados de los cabellos” [absurdos] en donde lo que prima es “vamos a expulsar a los migrantes”. Y esto parece calar de manera

positiva en cuanto a réditos políticos (Entrevista con abogada del Servicio Jesuita a Migrantes, 11 de mayo de 2023).

Una revisión de la base de datos de proyectos de ley del Congreso de la República muestra que, entre 2019 y 2020, se presentaron ocho proyectos de contenido restrictivo dirigidos a la población inmigrante⁴². Estos proyectos no constituyen decisiones gubernamentales, pues algunos fueron desestimados a lo largo del proceso legislativo y otros aún no concluyen dicho proceso. Sin embargo, a través de los representantes parlamentarios, reflejan la preocupación de la ciudadanía peruana por los problemas de seguridad y, de manera secundaria, por la carga económica que representaría la recepción de población inmigrante venezolana. Los parlamentarios que redactaron y suscribieron dichos proyectos fueron, en su gran mayoría, representantes de la oposición, varios de ellos con programas políticos claramente orientados a la lucha contra el crimen⁴³. Asimismo, las explicaciones presentadas en la exposición de motivos suelen incluir elementos como la reafirmación de la soberanía nacional, la necesidad de resguardar el orden interno, el incremento de la criminalidad reflejado en las noticias que presentan los medios de comunicación, la intención de contribuir a que la ciudadanía confíe más en las autoridades políticas al ver que estas se preocupan por su seguridad e, incluso, la idea de que expulsar o impedir la entrada de los extranjeros que delinquen incentivaría una mejor conducta por parte de la población inmigrante y una mayor aceptación de la inmigración por parte de la población nacional.

En los últimos meses hemos podido apreciar a través de diversos medios de comunicación que están aumentando de manera exponencial los casos relacionados a delitos graves que cometen ciudadanos extranjeros en el territorio nacional, apareciendo nuevas formas de delincuencia más osada y violenta, incrementando significativamente los índices de criminalidad en nuestra sociedad. Estamos expuestos ante la alta incidencia de delitos, peligros y riesgos de toda naturaleza, por nombrar algunos ejemplos tenemos diversas noticias

⁴² Estos proyectos se refieren a los extranjeros o a la población inmigrante en general (sin distinción de nacionalidad) puesto que, por motivos de igualdad ante la ley, difícilmente se admitiría algún proyecto legislativo que restrinja únicamente los derechos de las personas de una determinada nacionalidad. Sin embargo, leyendo los textos completos de los proyectos y conociendo el contexto en el que fueron presentados, se entiende que se orientan principalmente a resolver problemas suscitados por la creciente llegada de inmigrantes venezolanos a Perú.

⁴³ La excepción fue el PL 4336/2018 presentado por el grupo parlamentario de Peruanos por el Cambio, el partido político oficialista al cual pertenecieron Pedro Pablo Kuczynski y Martín Vizcarra. Esclarecer este asunto excede los objetivos de la presente investigación, pero constituiría un tema oportuno para futuros estudios con enfoque de representación diádica.

sucedidas en nuestro país relacionadas con la delincuencia perpetrada por ciudadanos extranjeros (PL 4139/2019, p. 3).

Mejora de confianza en autoridades por ver que hay accionar positivo contra la delincuencia [...] Mayor confianza ciudadana en instituciones por menor percepción de impunidad [...] Mejor percepción de extranjeros por parte de la ciudadanía [...] Aumento de incentivos para conducta ejemplar (PL 4615/2019, p. 12-13).

A continuación, la Tabla 6 sintetiza algunos datos clave de estos proyectos cuyo contenido es congruente con lo expuesto en la sección anterior acerca de las percepciones y actitudes de la opinión pública peruana.

TABLA 6. PROYECTOS DE LEY RESTRICTIVOS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN VENEZOLANA (2018-2020)

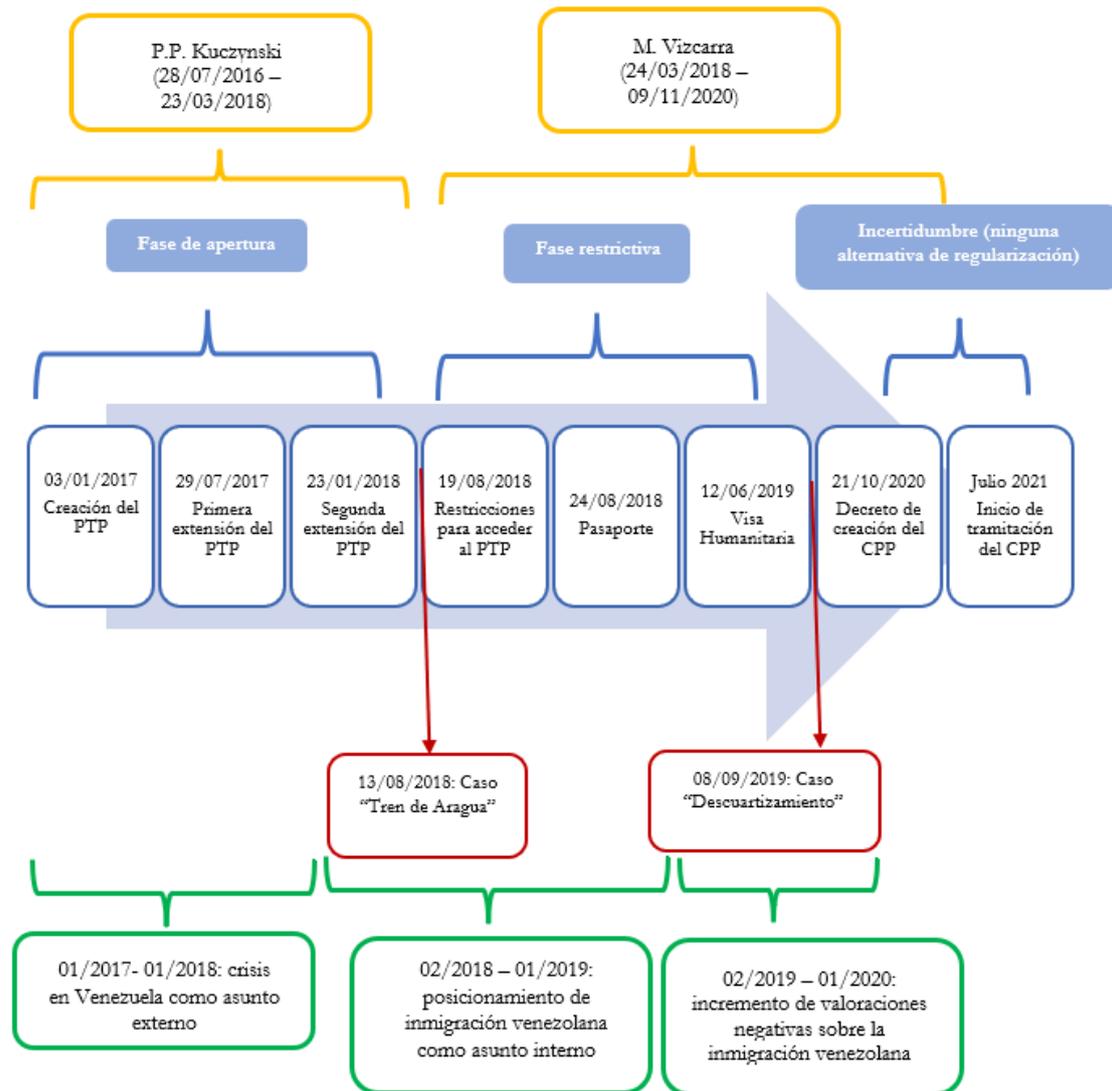
Proyecto de Ley	Fecha	Grupo Parlamentario	Contenido	Resultado
4139/2019	03/04/2019	No Agrupados	Agravamiento de penas para extranjeros que cometan delitos graves en Perú	Archivado por Acuerdo del Consejo Directivo (03/04/2019)
4336/2019	15/05/2019	Peruanos por el Kambio	Impedimento de ingreso a extranjeros con antecedentes penales por delitos dolosos y expulsión para extranjeros sentenciados por delitos dolosos en Perú	Dictamen favorable en la comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas Unanimidad. Pendiente de dictamen en la comisión de Justicia (12/07/2021)
4615/2019	24/07/2019	Fuerza Popular	Expulsión expedita de extranjeros con sentencias por delitos	Archivado por Acuerdo del Consejo Directivo (24/07/2019)
4830/2019	19/09/2019	Fuerza Popular	Nueva composición de las dos comisiones encargadas del procesamiento de las solicitudes de refugio	Archivado por Acuerdo del Consejo Directivo (17/08/2021)
4844/2019	25/09/2019	Contigo	Expulsión de inmigrantes por delitos comunes	Dictamen favorable en las dos comisiones a las que fue enviado: Defensa Nacional,

				Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas (12/07/2021) y Relaciones Exteriores (21/07/2021)
4958/2020	30/03/2020	Unión por el Perú	Repatriación de extranjeros vulnerables en el contexto de la pandemia de Covid-19	Rechazado por la Comisión de Relaciones Exteriores (16/12/2020)
5349/2020	25/05/2020	Acción Popular	Invalidación de PTP ya otorgados a ciudadanos venezolanos	Rechazado por la Comisión de Relaciones Exteriores (16/12/2020)
5625/2020	25/06/2020	Acción Popular	Modificación de la Ley de Migraciones para permitir expulsión por infracciones contra el orden público y la seguridad	Archivado por Acuerdo del Consejo Directivo (17/08/2021)

Fuente: Elaboración propia con base en la información consignada en la página web del Congreso de la República del Perú (Período Parlamentario 2016 – 2021) <https://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021>.

Enseguida, el Gráfico 8 resume, vincula y establece una secuencia temporal entre los hallazgos de la presente investigación expuestos hasta el momento: en color amarillo se observan las dos presidencias; en azul, la línea de tiempo que muestra el cambio en las decisiones del gobierno peruano en materia de inmigración venezolana (véase, también, Gráfico 1); en rojo, los dos principales sucesos delictivos con participación de inmigrantes venezolanos que impactaron fuertemente a la opinión pública peruana; y en verde, los tres momentos identificados en el abordaje mediático del tema de la inmigración venezolana (véase Sección 5.1).

GRÁFICO 8. SÍNTESIS DE PRINCIPALES HALLAZGOS



Fuente: Elaboración propia

Frente al claro cambio de orientación tanto de la opinión pública como de las políticas migratorias hacia una posición más hostil y restrictiva, algunas voces siguieron reclamando medidas integradoras aun en contra de la corriente predominante en el Estado. Por ejemplo, desde el punto de vista de uno de los entrevistados, el gobierno peruano pudo haber asumido un rol más activo para favorecer la aceptación de la inmigración venezolana, en lugar de aceptar lo señalado por la opinión pública y decidir de manera consecuente con ella. Ello podría haberse logrado a partir de una demostración práctica de las contribuciones de los inmigrantes venezolanos al desarrollo de Perú, especialmente en el aspecto socioeconómico y en aquellas regiones donde la escasez de profesionales afecta seriamente la calidad de vida de la población local.

El extranjero también paga impuestos, alquila una casa o un cuarto, paga gasolina, compra en el mercado, en la tiendita de la esquina. Ayuda a dinamizar la economía. Y esas cosas debemos tenerlas presentes. El mensaje no estuvo bien enfocado, se pudo hacer mejor (Entrevista con ex asesor legal de la Superintendencia Nacional de Migraciones, 27 de abril de 2023, énfasis añadido).

Este proceso hubiera sido mucho más beneficioso para el país si hubiéramos tenido una adecuada planificación de la integración migratoria, si hubiéramos distribuido. Por ejemplo, los profesores hacia zonas donde no teníamos presencia de los mismos. En zonas de selva, donde tenemos un solo profesor para primaria y secundaria. O médicos. En el Perú solamente existen 132 psiquiatras y solo un nefrólogo en Ucayali⁴⁴. Entonces, podríamos rescatar a esas personas para 1) trabajar la descentralización del país y 2) cubrir las brechas sociales. **Si hubiéramos puesto eso como una política de Estado, si hubiéramos puesto eso dentro de un mensaje presidencial, yo creo que la aceptación hacia el extranjero hubiera sido otra** (Entrevista con ex asesor legal de la Superintendencia Nacional de Migraciones, 27 de abril de 2023, énfasis añadido).

En este sentido, la receptividad ocurrió en desmedro de la integración. Una actitud menos receptiva por parte del gobierno peruano frente a la opinión pública, que desde el punto de vista de la representación sustantiva podría calificarse como menos democrática, hubiese sido en este caso la más integradora para la población inmigrante venezolana. A largo plazo, probablemente hubiese sido también la más conveniente para el país desde el punto de vista económico, pues el Banco Mundial estima que, una vez regularizada e incorporada al mercado laboral formal, la población inmigrante venezolana podría producir anualmente US\$ 3.200 millones adicionales en Perú (Banco Mundial 2019). En la misma línea, el Fondo Monetario Internacional proyecta que el impacto macroeconómico de la inmigración venezolana en Perú sería positivo en términos de incremento del consumo privado, la inversión privada y el Producto Interno Bruto hasta el año 2030 (Fondo Monetario Internacional 2022).

⁴⁴ Ucayali es una región de la Amazonia peruana. Según el censo del año 2017, cuenta con 496 459 habitantes.

Asimismo, en la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM)⁴⁵, que se encuentra reconocida en el repositorio de buenas prácticas de la Red de las Naciones Unidas sobre Migración, se desplegó la capacidad innovadora de algunos funcionarios públicos para actuar en favor de la integración recurriendo al marco legal existente y a la colaboración entre las oficinas a las que cada uno pertenecía. Bajo la idea de que “la migración no es positiva o negativa en sí misma, sino que depende de cómo está gestionada”, se intentó brindar respuesta a algunos problemas que enfrentaba la población inmigrante venezolana en su vida cotidiana, aproximándose a ellos desde un enfoque más humanitario que burocrático (Apuntes personales de Sesión Ampliada de la MTIGM, 23 de enero de 2019).

Algunos ejemplos, que forman parte de la experiencia de los entrevistados y de la autora de esta investigación como invitada en aquellas sesiones de la MTIGM en las que se permitió la presencia de representantes de la sociedad civil, fueron los siguientes: 1) apoyo en el otorgamiento del estatus de refugiado por vulnerabilidad; 2) colaboración con la policía nacional para ubicar a víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes (Entrevista con ex asesor legal de la Superintendencia Nacional de Migraciones, 27 de abril de 2023); 3) ampliación de vacantes para la escolarización de niños, niñas y adolescentes inmigrantes en instituciones educativas públicas; 4) intento -aunque infructuoso- de incluir otros documentos además del Carné de Extranjería para el aseguramiento de personas inmigrantes en el Sistema Integral de Salud (SIS) (Entrevista con abogada del Servicio Jesuita a Migrantes, 11 de mayo de 2023; Apuntes personales de Sesión Ampliada de la MTIGM, 23 de enero de 2019); y 5) participación de representantes de universidades peruanas en la elaboración de propuestas de políticas integradoras para mujeres y niñas inmigrantes (Comunicación personal con la presidencia de la MTIGM, 25 de mayo de 2019).

⁴⁵ La Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) fue creada en el año 2011, durante el gobierno de Alan García Pérez, a través del Decreto Supremo N° 067-2011-PCM. Se encuentra adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores y está conformada por 23 instituciones públicas, 3 entidades observadoras, 4 agencias de las Naciones Unidas y 19 representantes de la sociedad civil (Berganza y Freier 2021).

6. Conclusiones

Esta investigación buscó comprender la influencia de la opinión pública en las decisiones gubernamentales en materia de inmigración venezolana en Perú (2017-2020). Para ello, se sirvió de las siguientes preguntas guías: ¿Cómo cambiaron las decisiones gubernamentales en materia de inmigración venezolana en Perú entre 2017 y 2020? y ¿de qué manera influyó la opinión pública en el cambio de las decisiones gubernamentales en dicha materia en Perú entre 2017 y 2020? Asimismo, partió de la hipótesis de que el cambio en las preferencias ciudadanas propició la modificación en las decisiones de política, lo cual demostraría un alto grado de *policy covariation*. Los hallazgos expuestos a lo largo de este trabajo permiten concluir que dicha hipótesis se confirma. Si bien existe dificultad para establecer una relación causal entre ambas variables, por la falta de un único conjunto de datos homogéneos en distintas oleadas de encuestas, la evidencia disponible, a partir de múltiples fuentes, permite sostener que las decisiones gubernamentales siguieron el sentido restrictivo expresado en las preferencias ciudadanas.

Por un lado, las decisiones gubernamentales en materia de inmigración venezolana cambiaron durante el periodo estudiado en un sentido restrictivo. Los requerimientos de pasaporte y Visa Humanitaria establecidos durante el gobierno de Martín Vizcarra contrastaron con las políticas de apertura implementadas anteriormente por el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, el cual creó y extendió en dos oportunidades el Permiso Temporal de Permanencia. Por otro lado, dicho giro restrictivo se entiende en covariación con el sentido de las preferencias ciudadanas acerca de qué debería hacer el gobierno frente a la inmigración venezolana. Así, tras el decaimiento del liderazgo “pro-migrante” del presidente Kuczynski, las políticas del gobierno peruano frente a la inmigración venezolana evolucionaron en el mismo sentido que las preocupaciones ciudadanas expresadas en las encuestas de opinión. A lo largo de este proceso, además, los medios de comunicación no solamente desempeñaron un rol transmisor de las opiniones ciudadanas a los tomadores de decisiones políticas y viceversa, sino también impulsor de un mensaje receloso frente a la población inmigrante venezolana y, por lo general, poco favorable a su integración en la sociedad peruana.

Poniendo estos resultados en diálogo con lo señalado por la producción bibliográfica sobre el tema, tanto teórica como empírica, se puede afirmar que se desarrolló una alta correspondencia o *policy covariation* entre el cambio en la opinión y el cambio en las políticas. Asimismo, si la fase restrictiva de las políticas hubiese sido estudiada de manera independiente como un único punto en el tiempo, coincidiría con aquello que encontraron Morales *et al.* (2015) en el contexto europeo: la combinación entre actitudes negativas de la opinión pública y un extenso tratamiento mediático del tema de la inmigración está asociada con una mayor *policy congruence* en dicho tema. Es decir, el caso peruano confirmaría que la convergencia de ambos factores -la hostilidad de la opinión pública hacia la población inmigrante y la saliencia del tema de la inmigración- tiende a favorecer la congruencia entre la opinión pública y las decisiones gubernamentales.

Ahora bien, los hallazgos de esta investigación no solo esclarecen el panorama sobre las respuestas del gobierno peruano frente a la inmigración venezolana en un contexto en el que dicha inmigración continúa siendo muy significativa en América Latina, sino que también propician algunas reflexiones más amplias sobre la democracia representativa. El gobierno peruano fue sensible frente a las preferencias de sus ciudadanos y cumplió con la definición de receptividad o *responsiveness* planteada en la literatura sobre la representación sustantiva en contextos democráticos (Cicuéndez 2021; Martínez-Hernández *et al.* 2021; Otero-Felipe 2011; Pitkin 1985). Esto, sin embargo, ocurrió en desmedro de la integración de la población inmigrante venezolana y, probablemente, significó que el país dejara de aprovechar de manera plena los beneficios, entre otros económicos, de este flujo migratorio.

Aparece, por lo tanto, un dilema entre la receptividad y la conveniencia de hacer lo que podría resultar mejor para los ciudadanos. ¿Sería preferible una decisión popular pero contraria a la integración de la población inmigrante venezolana u otra impopular pero favorable a dicha integración, con los réditos económicos que ello implica? Los decisores de alto nivel del gobierno peruano implícitamente respondieron a esta pregunta inclinándose por la primera opción. Sin embargo, como se observó al final de la sección anterior, algunos funcionarios de mando medio intentaron seguir un camino alternativo en la medida de sus posibilidades y aplicando con cierta flexibilidad el marco normativo. Este dilema de la representación también puede enmarcarse como una contraposición entre la búsqueda de popularidad en el corto plazo y los beneficios potenciales de una decisión en el largo plazo. Es en situaciones como esta que se pone a prueba la fortaleza, convicción y habilidades persuasivas de los líderes políticos.

El estudio de este caso también inspira una reflexión acerca de cómo una situación retadora como la inmigración venezolana ha evidenciado la necesidad de trabajar en asuntos internos aún pendientes de los países receptores. En Perú, la población inmigrante venezolana se ha encontrado con una ciudadanía que ya lidiaba con la criminalidad, la desconfianza interpersonal, el sensacionalismo de algunos medios de comunicación, la inestabilidad política, entre otros problemas. Por lo tanto, no solo se requiere políticas públicas integradoras, sino también cambios a nivel individual y social que han estado pendientes por años. Esta reflexión sobre la necesidad de resolver problemas preexistentes puede extenderse también a otros países receptores como Colombia, Ecuador o Chile. Desde este punto de vista, el desafío de la inmigración venezolana podría servir para fomentar un ejercicio de introspección y mejora interna, en lugar de alimentar aún más la culpabilización y el rechazo que actualmente existen.

Finalmente, entre las nuevas líneas de investigación que pueden abrirse a partir de este trabajo se encuentran: 1) examinar la influencia de la opinión pública en el comportamiento de los legisladores en relación con las políticas de inmigración (por ejemplo, analizando con mayor detalle la historia legislativa de los proyectos de ley presentados en la Tabla 6). En este sentido, desde un enfoque de representación diádica, podría preguntarse en qué medida influyeron las opiniones predominantes en los sectores sociales donde dichos legisladores obtuvieron más votos y/o en las regiones del país a las que representan. 2) Profundizar en las motivaciones de aquellos funcionarios que intentaron plantear políticas más integradoras, así como en los apoyos y límites que encontraron en la práctica. 3) Contrastar el caso de Perú con el de Colombia donde, pese a la existencia de una opinión pública adversa a la inmigración venezolana, el gobierno del ex presidente Iván Duque logró implementar una política integradora como el Estatuto Temporal de Protección que brinda autorización para residir y trabajar legalmente en el país por diez años. 4) Explorar la influencia de factores externos en las políticas de inmigración (por ejemplo, el aprendizaje de buenas prácticas de otros Estados y la disponibilidad de financiamiento proveniente de la cooperación internacional).

7. Bibliografía

- Acosta, D., y Freier, L. F. (2015). Turning the immigration policy paradox upside down? Populist liberalism and discursive gaps in South America. *International Migration Review*, 49 (3), 659-696.
- Aldrich, J. H. (1995). *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Aron, V. y Castillo Jara, S. (2020). Reacting to Change within Change: Adaptive Leadership and the Peruvian Response to Venezuelan Immigration. *International Migration*, Special Issue. <https://doi.org/10.1111/imig.12761>
- Bahar, D; Dooley, M. y Huang, C. (2018). Integración de los venezolanos en el mercado laboral colombiano. Mitigando costos y maximizando beneficios. *Brookings, Documento de investigación*. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/12/venezuelan-migrants_spanish.pdf
- Banco Mundial (2019). Una oportunidad para todos. Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú. *Informe del Banco Mundial*, Washington DC. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/107621574372585665/pdf/Una-Oportunidad-para-Todos-Los-Migrantes-y-Refugiados-Venezolanos-y-el-Desarrollo-del-Per%C3%BA.pdf>
- Bartels, L. M. (2015). The Social Welfare Deficit: Public Opinion, Policy Responsiveness, and Political Inequality in Affluent Democracies, artículo presentado en la 22^a *Conferencia Internacional de Europeístas*, Consejo de Estudios Europeos, París, Francia, 8 - 10 de julio. <http://piketty.pse.ens.fr/files/Bartels2015.pdf>
- Berganza, I. y Freier, L.F. (2021). Política migratoria y de refugio: hacia una política de integración para un país de acogida. En Beltrán, A.; Sanborn, C. y Yamada, G. (eds.) *En búsqueda de un desarrollo integral: 20 ensayos en torno al Perú del Bicentenario*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico, pp. 511-538.
- Binzer, S. y Klemmensen, R. (2005). Responsive Government? Public Opinion and Government Policy Preferences in Britain and Denmark. *Political Studies*, 53 (2), 379-402.

- Brooks, C. y Manza, J. (2006). Social Policy Responsiveness in Developed Democracies. *American Sociological Review*, 71, 474-494.
- Brulé, D., Mintz, A. y DeRouen, K. (2013). Decision Analysis. En Rhodes, R.A.W. y Hart, P. (eds.). *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199653881.013.029
- Buquet, D. y Selios, L. (2017). Political Congruence in Uruguay, 2014. En Joignant, A., Morales, M. y Fuentes, C. (eds.). *Malaise in Representation in Latin American Countries: Chile, Argentina, and Uruguay*. Londres: Palgrave.
- Burstein, P. (2003). The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda. *Political Research Quarterly*, 56 (1), 29-40.
- Burstein, P. (1998). Bringing the Public Back in: Should Sociologists Consider the Impact of Public Opinion on Public Policy? *Social Forces*, 77 (1), 27-62.
- Cairo, O. (2015). La responsabilidad política institucional en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, 20 (20), 35-46.
- Campos, M. (2014). *Relaciones ejecutivo-parlamento: Grupos parlamentarios y mecanismo control político al Poder Ejecutivo*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Childs, H. (1965). *Public Opinion. Nature, Formation, and Role*. Princeton: Van Nostrand.
- Childs, H. (1939). By Public Opinion I Mean. *The Public Opinion Quarterly*, 3 (2), 327-336.
- Cicuéndez, R. (2021). Opinión pública y políticas públicas: la sensibilidad de los ciudadanos y la receptividad de los gobiernos en España. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 80, 109-148.
- Cnudde, C., y McCrone, D. (1966). The Linkage between Constituency Attitudes and Congressional Voting Behavior: a Causal Model. *American Political Science Review*, 60, 66-72.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2017). IACHR Welcomes Measures to Provide Protection to Venezuelan Migrants in Peru and Calls on States in the Region to Implement Measures for their Protection. Nota de Prensa, 4 de abril. https://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2017/043.asp
- Converse, P. (1996). The Advent of Polling and Political Representation. *Political Science and Politics*, 29 (4): 649-657.

- Converse, P. (1987). Changing Conceptions of Public Opinion in the Political Process. *The Public Opinion Quarterly*, 51, 12–24.
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) (2022). ¿Quiénes somos? Página web de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. <https://derechoshumanos.pe/coordinadora-nacional-de-derechos-humanos/>
- Cuevas-Calderón, E. A. (2018). Reconfiguración social: entre la migración y la percepción inseguridad en Lima, Perú. *URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, (23), 73–90. <https://doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3553>
- Dahl, R. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Davison, W. P. (2021). *Public opinion*. Encyclopedia Britannica (14 de diciembre). <https://www.britannica.com/topic/public-opinion>
- Dennison, J., y Dražanová, L. (2018). Attitudes to immigration in Europe and the Southern Mediterranean. ICMPD Report. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/62348>
- El Comercio (2019). Vizcarra sobre venezolanos: Después de abrirles los brazos, es lógico que pidamos visa. *El Comercio*, 13 de junio. <https://elcomercio.pe/peru/piura/martin-vizcarra-venezolanos-despues-abrirles-brazos-logico-pidamos-visa-noticia-ecpm-645037-noticia/>
- Erickson, R. (1978). Constituency Opinion and Congressional Behavior: A Reexamination of Miller-Stokes Representational Data. *American Journal of Political Science*, 22 (3), 511-535.
- España-Nájera, A. y Martínez Rosón, M. (2020). Cómo medir la congruencia: comparando tres medidas en América Central. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 169: 63-84
- Fondo Monetario Internacional (2022). Regional Spillovers from the Venezuelan Crisis: Migration Flows and Their Impact on Latin America and the Caribbean. Reporte regional DP/2022/019. <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2022/12/01/Regional-Spillovers-from-the-Venezuelan-Crisis-Migration-Flows-and-Their-Impact-on-Latin-525729>
- Fowks, J. y Cué, C.E. (2016). Fujimori dominará con holgura el nuevo Congreso. *El País*, 6 de junio. https://elpais.com/internacional/2016/06/06/america/1465242963_372423.html

- Franklin, M. N. y Wlezien, C. (1997). The Responsive Public: Issue Salience, Policy Change, and Preferences for European Unification. *Journal of Theoretical Politics*, 9, 347-363.
- Freier, L.F. y Aron, V. (2020). La legislación migratoria en Perú: entre la promoción de los Derechos Humanos y la seguridad nacional. En Caicedo, N. (ed.) *Tendencias y retos de las políticas y reformas migratorias en América Latina: Un estudio comparado*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Freier, L.F. y Pérez, L.M. (2021). Nationality-Based Criminalisation of South-South Migration: the Experience of Venezuelan Forced Migrants in Peru. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 27, 113–133. <https://doi.org/10.1007/s10610-020-09475-y>
- Freier, L.F.; Berganza, I. y Blouin, C. (2022). The Cartagena Refugee Definition and Venezuelan Displacement in Latin America. *International Migration*, 60 (1), 18-36. <https://doi.org/10.1111/imig.12791>
- Freier, L.F. (coord.); Bird, M.; Brauckmeyer, G.; Kvietok, A.; Licheri, D.; Luna Román, E.; Olivas Osuna, J. y Ponce, L. (2021 a). Diagnóstico de la cobertura mediática de la situación de personas refugiadas y migrantes. Informe elaborado para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). <https://www.acnur.org/60b84fe84.pdf>
- Freier L.F. (coord.); Bird, M.; Brauckmeyer, G.; Kvietok, A.; Licheri, D.; Luna Román, E.; Olivas Osuna, J. y Ponce, L. (2021 b). Estudio de opinión sobre la población extranjera en el Perú. Informe elaborado para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). <https://www.acnur.org/60b8502f4.pdf>
- Hainmueller, J., y Hopkins, D. J. (2014). Public attitudes to immigration. *Annual Review of Political Science*, 17 (1), 225–249.
- Hobolt, S. y Klemmensen, R. (2005). Responsive Government? Public Opinion and Government Policy Preferences in Britain and Denmark. *Political Studies*, 53, 379–402.
- Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) (2018). Exigencia del pasaporte a personas venezolanas, aspectos a considerar. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/exigencia-del-pasaporte-a-personas-venezolanas-aspectos-a-considerar/>

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2022. *Perú: Estadísticas de la emigración internacional de peruanos e inmigración de extranjeros, 1990-2021*. Lima: INEI.
- Jacobs, L. y Shapiro, R. (2002). Politics and Policy Making in the Real World: Crafted Talk and the Loss of Democratic Responsiveness. En Manza, J.; Cook, F. y Page, B. (eds.) *Navigating Public Opinion*. New York, Oxford University Press, pp. 17-32.
- Jones, B. D. (1994). *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kang, S.-G. y Powell Jr., G.B. (2010). Representation and policy responsiveness: The median voter, election rules and redistributive welfare spending. *Journal of Politics* 72(4): 1014–1028.
- Key, V. O. (1961). *Public Opinion and American Democracy*. Nueva York: John Wiley.
- Kuczynski, P.P (2017). *Mensaje del Presidente Constitucional del Perú, Pedro Pablo Kuczynski Godard, ante el Congreso Nacional, el 28 de julio de 2017*. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/congreso/files/mensajes/2001-2020/files/mensaje-2017-ppk.pdf>
- Lefkofridi, Z. (2020). Opinion–Policy congruence. En Rohrschneider, R. y Thomassen, J. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*. Oxford, Oxford University Press, pp. 357–376.
- Lindaman, K. y Haider-Markel, D.P. (2002). Issue Evolution, Political Parties, and the Culture Wars. *Political Research Quarterly*, 55 (1): 91-110.
- Luna, J.P. y Zechmeister, E. J. (2005). Representation in Latin America: A Study of Elite-Mass Congruence in Nine Countries. *Comparative Political Studies*, 38 (4): 388-416.
- Luzes, M.; Freier, L.F.; Castro, M. y Brauckmeyer, G. (2021). Inmigración venezolana en Perú: Regularización migratoria y sistemas de refugio. Documento de trabajo elaborado para Equilibrium – Centro para el Desarrollo Económico (CenDE). <https://equilibriumcende.com/regularizacion-migratoria-y-refugio/>
- Manza, J. y Cook, F.L. (2002). A Democratic Polity? Three Views of Policy Responsiveness to Public Opinion in the United States. *American Political Research*, 30: 630- 67.
- Marenghi. P. (2009). *La representación territorial en los legisladores iberoamericanos: qué intereses defienden y qué políticas impulsan*. Tesis doctoral. Salamanca: Universidad de Salamanca.

- Martínez, M. A. (2004). La representación política y la calidad de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (4), 661-710.
- Martínez-Hernández, A.; Olivares, N.; Sendra, M. y Olucha, F. (2021). Congruencia ideológica en América Latina. Una propuesta de medición en tres niveles de representación política: élites, ciudadanos y programas electorales. *Análisis Político*, 104, 63-90.
- Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (2021). *¿Quiénes somos? Países del Mercosur*. <https://www.mercosur.int/quienes-somos/paises-del-mercosur/>
- Miller, W. E. y Stokes, D. E. (1963). Constituency Influence in Congress. *The American Political Science Review*, 57 (1), 45-56.
- Mintzberg, H. y Westley, F. (2010). Decision Making: It's Not What You Think. En Nutt, P. C., y Wilson, D. C. (Eds.). *Handbook of decision making*. John Wiley & Sons, Incorporated, pp. 73-81.
- Monroe, A. (1998). Public Opinion and Public Policy, 1980-1993. *Public Opinion Quarterly*, 62 (1), 6-28.
- Monroe, A. (1979). Consistency between public preferences and national policy decisions. *American Politics Quarterly*, 7 (1), 3-19.
- Monzón Arribas, Cándido (2006). *Opinión pública, comunicación y política*. Madrid: Tecnos.
- Morales, L.; Pilet, J.B. y Ruedin, D. (2015). The Gap between Public Preferences and Policies on Immigration: A Comparative Examination of the Effect of Politicisation on Policy Congruence. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41 (9), 1495-1516, DOI: 10.1080/1369183X.2015.1021598.
- Otero-Felipe, P. (2011). *Congruencia ideológica e Integración Europea: un análisis de los vínculos entre votantes y partidos en Europa*. Tesis doctoral. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Otero-Felipe, P.; Mateos, A. y Rivas Pérez, C. (2020). Partidos políticos versus presidentes. Un análisis de la congruencia ideológica en América Latina. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 9 (1), 119-144. <https://doi.org/10.14201/rlop.22648>
- Page, B. I. y Shapiro, R. (1992). *The Rational Public. Fifty Years of Trends in American Policy Preferences*. Chicago: University of Chicago Press.
- Page, B. I. y Shapiro, R. (1983). Effects of Public Opinion on Policy. *American Political Science Review*, 77 (1), 175-90.

- Page, B. I., Shapiro, R., Gronke, P., y Rosenberg, R. (1984). Constituency, Party, and Representation in Congress. *Public Opinion Quarterly*, 48 (4), 741-756.
- Page, B. I. y Shapiro, R.Y. (1983). Effects of Public Opinion on Policy. *American Political Science Review*, 77, 175-190.
- Pérez, L.M. y Freier, L.F. (2023). Of prostitutes and thieves: the hyper-sexualisation and criminalisation of Venezuelan migrant women in Peru. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49 (3), 715-733. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2022.2047907>
- Pitkin, Hanna (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press. [Edición en español. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1985].
- Price, V. (1992). *Public Opinion*. Newbury Park: Sage.
- Rasmussen, A., Reher, S. y Toshkov, D. (2018). The opinion-Policy Nexus in Europe and the role of political institutions. *European Journal of Political Research*, 58 (2), 412–434. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12286>
- Red Jesuita para los Migrantes del Perú (2019). *Acoger, Proteger, Promover e Integrar. Posicionamiento jesuita a favor de una política integral de migraciones en el Perú*. Lima: Red Jesuita para los Migrantes del Perú.
- Reuters (2018). Miles de venezolanos pugnan por ingresar a Perú antes de fin plazo que regula estadía. *Reuters*, 11 de noviembre. <https://www.reuters.com/article/inmigracion-venezuela-peru-idLTAKCN1N42E9>
- R4V (2022). *R4V América Latina y el Caribe, Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región - Abril 2022 (Mapa)*. <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-abril-2022>
- RPP (2019). Martín Vizcarra: Desde el 15 de junio solo podrán ingresar al Perú venezolanos con pasaporte y visado. *RPP*, 6 de junio. <https://rpp.pe/politica/gobierno/martin-vizcarra-desde-el-15-de-junio-solo-podran-ingresar-al-peru-venezolanos-con-pasaporte-y-visado-noticia-1201385?ref=rpp>
- RPP (2018). Vizcarra: "La crisis social venezolana se convierte en un problema peruano". *RPP*, 10 de septiembre. <https://rpp.pe/politica/gobierno/vizcarra-la-crisis-social-venezolana-se-convierte-en-un-problema-peruano-noticia-1149087>
- Sampedro, V. (2000). *Opinión Pública y Democracia. Medios, sondeos y urnas*. Madrid: Istmo.

- Selios, L. (2015a). Receptividad democrática en América Latina: un análisis de congruencia ideológica en perspectiva diacrónica. Paper preparado para el *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. ALACIP 2015 - Perú, 22 al 24 de julio de 2015.
- Selios, L. (2015b). *Congruencia ideológica y receptividad democrática en América Latina. Un análisis sobre su medida, variación y principales determinantes causales*. Tesis doctoral. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Shapiro, R. Y. (2011). Public Opinion and American Democracy. *Public Opinion Quarterly*, 75 (5), 982-1017.
- Soroka, S. N. y Wlezien, C. (2003). *Degrees of Democracy: Public Preferences and Policy in Comparative Perspective*. Nuffield College Politics Working Paper, 2003-W15.
- Stimson, J. A., MacKuen, M. B. y Erikson, R. S. (1995). Dynamic Representation. *American Political Science Review*, 83 (3), 543–65.
- Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos. *Polis. Revista Latinoamericana*, 34. <https://journals.openedition.org/polis/10453>
- Superintendencia Nacional de Migraciones (2018). *Memoria institucional 2018*. https://www.migraciones.gob.pe/comunicaciones/publicaciones/memoria_anual_2018.pdf
- Van Hauwaert, S. (2022). Immigration as a thermostat? Public opinion and immigration policy across Western Europe (1980–2017). *Journal of European Public Policy*, <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2107048>
- Vera, C. y Jiménez, B. (2022). Do immigrants take or create natives' jobs? Evidence of Venezuelan immigration in Peru. *Documento de Trabajo N° 9. Universidad de Piura, Lima School of Economics*. <http://limase.pe/descargas/workingpaper/Working%20paper%20009.pdf>
- Vergara, A. (2022). Compra y calla: Representar y gobernar en el Perú contemporáneo (1992-2021). En Drinot, P. y Vergara, A. (Eds.). *La condena de la libertad: De Túpac Amaru II al bicentenario peruano en seis ensayos y un colofón* (1a ed., pp. 397-477). Crítica.
- Verkuyten M. (2021). Public attitudes towards migrants: understanding cross-national and individual differences. *World Psychiatry: official journal of the World Psychiatric Association (WPA)*, 20 (1), 132–133. <https://doi.org/10.1002/wps.20819>

- Wlezien, C. (2004). Patterns of Representation: Dynamics of Public Preferences and Policy. *The Journal of Politics*, 66 (1), 1-24.
- Wlezien, C. (1995). The public as thermostat: Dynamics of preferences for spending. *American Journal of Political Science*, 39 (4), 981–1000.
- Wlezien, C. y Soroka, S. N. (2007). The Relationship between Public Opinion and Policy, en Dalton, R. J. y Klingemann, H. D. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, Oxford University Press, pp. 799-817.

Textos Legales

- Carta Democrática Interamericana (2001).
https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm
- Constitución Política del Perú (1993). https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf
- Decreto Legislativo N° 1130 (7 de diciembre de 2012). Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones.
[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/356846/DECRETO_LEGISLATIVO_N_1130 - Norma Legal Diario Oficial El Peruano.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/356846/DECRETO_LEGISLATIVO_N_1130_-_Norma_Legal_Diario_Oficial_El_Peruano.pdf)
- Decreto Supremo N° 002-2017-IN (3 de enero de 2017). Aprueban lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11018.pdf>
- Decreto Supremo N° 023-2017-IN (29 de julio de 2017). Aprueban lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11195.pdf>
- Decreto Supremo N° 001-2018-IN (23 de enero de 2018). Aprueban lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana. <https://cutt.ly/HHcfZja>
- Decreto Supremo N° 007-2018-IN (19 de agosto de 2018). Modifican Lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de

nacionalidad venezolana, aprobados por Decreto Supremo N° 001-2018-IN.
<https://cutt.ly/RHcf3D3>

Decreto Supremo N° 010-2020-IN (21 de octubre de 2020). Decreto Supremo que aprueba medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras.
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-medidas-especiales-excepcionale-decreto-supremo-n-010-2020-in-1895950-4/>

Ley N° 26864 - Ley de Elecciones Municipales (13 de octubre de 1997).
<https://doc.contraloria.gob.pe/normativa/Ley%20N%C2%B0%2026864%20Ley%20de%20elecciones%20municipales.pdf>

Ley N° 28278 - Ley de Radio y Televisión (16 de julio de 2004).
<https://www.concortv.gob.pe/es/file/normatividad/2004/NL20040716.pdf>

Ley N° 29158 (10 de febrero de 2018). Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf>

Resolución de la Superintendencia Nacional de Migraciones N° 000270-2018 (24 de agosto de 2018).
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1499248/RS_270_2018_Migraciones.pdf

Resolución de la Superintendencia Nacional de Migraciones N° 000177-2019 (12 de junio de 2019). <https://www.refworld.org.es/type,DECREES,,5d080de24,0.html>

Resolución del Poder Judicial 05-10-2018-1 (5 de octubre de 2018). Deja sin efecto la Resolución de Superintendencia N° 000270-2018 de fecha 24 de agosto del año 2018; en el extremo que dispone que desde las 00.00 horas del día 25 de agosto del 2018 se deberá exigir la presentación de pasaporte vigente a las personas de nacionalidad venezolana para efectos del control migratorio de ingreso al territorio nacional.
<https://www.refworld.org.es/docid/5bc664ca4.html>

Entrevistas

Entrevista 1. Asesor Legal de la Superintendencia Nacional de Migraciones (diciembre 2017-octubre 2020) y Director de Política Migratoria (octubre 2020-junio 2022).
Fecha de entrevista: 27 de abril de 2023.

Entrevista 2. Abogada del Servicio Jesuita a Migrantes de Perú. Fecha de entrevista:
11 de mayo de 2023.

8. Anexo: Guía de entrevistas

Estimado/a [Nombre del/de la entrevistado/a], le saluda Soledad Castillo Jara, estudiante de Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca. En mi Trabajo de Fin de Máster, busco comprender la influencia de la opinión pública en las decisiones gubernamentales en materia de inmigración venezolana en Perú (2017-2020). En este sentido, me gustaría escuchar su opinión y experiencias al respecto. Por lo tanto, le invito a participar en una entrevista semiestructurada de aproximadamente 40-45 minutos de duración. Recuerde que su participación es voluntaria y se le pedirá su consentimiento para que la entrevista sea grabada. Asimismo, su entrevista será tratada de forma confidencial y anónima. Los datos recogidos en ella solo serán usados para propósitos académicos.

1. Descripción de la política migratoria

- ¿Cuáles son los rasgos más importantes con los que describiría la política de Perú hacia la inmigración venezolana en los últimos años?
- ¿Cree que ha habido cambios relevantes entre 2017 y 2020? ¿Cuáles?

2. Percepción de los inmigrantes venezolanos

- ¿Qué cree que piensan los peruanos acerca de los inmigrantes venezolanos que vienen a establecerse en el país?
- ¿Cree que ha habido un cambio de actitud en los peruanos con respecto a los inmigrantes venezolanos en los últimos años? ¿En qué sentido?

3. Proceso de toma de decisiones

- ¿Cómo caracterizaría el proceso de toma de decisiones del Estado con respecto a la política hacia la inmigración venezolana?
- En su opinión ¿ha habido algún evento o situación relevante que fuera decisiva en el proceso de toma de decisiones?
- ¿Qué papel jugó la cobertura mediática sobre el tema de la migración venezolana en las decisiones migratorias?
- ¿Qué papel tuvo la sociedad civil en el proceso?
- ¿Usted cree que la opinión pública sobre la migración venezolana ha influido en la transformación de la política migratoria?