

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Sociología y Estudios de Género

Convocatoria 2021-2022

Tesina para obtener el título de especialización en Migración, Desarrollo y Derechos  
Humanos

Migración educativa venezolana en Colombia: entre la protección y  
el control

Karen Liseth Carreño Segura

Asesora: Martha Cecilia Ruiz

Lectora: Nidia Consuelo Sánchez Bautista

Quito, diciembre de 2022

## Índice de contenidos

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Resumen.....</b>  | <b>IV</b> |
| <b>Introducción .....</b>  | <b>1</b>  |
| Metodología de investigación .....   | 4         |
| <b>Capítulo 1. Movilidad estudiantil venezolana hacia Bogotá.....</b>  | <b>6</b>  |
| 1.1. Migración estudiantil venezolana en Bogotá entre 2017 y 2021.....   | 6         |
| 1.2. Respuesta gubernamental: normas y políticas frente a la migración estudiantil .....   | 7         |
| 1.2.1. Migración Colombia.....   | 8         |
| 1.2.2. Ministerio de Educación Nacional .....  | 10        |
| 1.3. La UNAD frente al acceso del migrante venezolano a la educación superior .....  | 11        |
| <b>Capítulo 2. Migración estudiantil y gobernabilidad de las migraciones .....</b>   | <b>13</b> |
| 2.1. Migración estudiantil.....  | 13        |
| 2.2. Gobernabilidad migratoria y educación superior .....  | 15        |
| 2.2.1. Políticas de control con rostro humano .....  | 17        |
| <b>Capítulo 3. ¿Controlar a las personas involucradas en las migraciones estudiantiles para proteger el derecho a la educación?.....</b> | <b>20</b> |
| 3.1. Proteger a través del control migratorio .....  | 21        |
| 3.2. Acceso a la educación superior supeditado a la regularización migratoria .....  | 28        |
| <b>Conclusiones .....</b>  | <b>34</b> |
| <b>Lista de referencias .....</b>  | <b>37</b> |

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Karen Liseth Carreño Segura, autora de la tesis titulada “Migración educativa venezolana en Colombia: entre la protección y el control”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización en Migración, Desarrollo y Derechos Humanos, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, diciembre de 2022



---

Firma

Karen Liseth Carreño Segura

## Resumen

Los crecientes flujos migratorios desde Venezuela hacía Colombia hicieron que este último rompiera con una tradición de emisor de migrantes para empezar a ser uno de los mayores receptores de población inmigrante venezolana. Por ello, la institucionalidad colombiana ha tenido que adecuarse a las demandas en crecimiento que estas movibilidades implican. Tal es el caso de las migraciones estudiantiles que buscan acceder a la educación superior, un espacio en el cual los derechos de los y las migrantes venezolanas se encuentran en entredicho y se expresan en particulares racionalidades, discursos y acciones del Estado colombiano.

El presente trabajo tiene como objetivo identificar cuáles son las racionalidades y posteriores discursos que tiene el Estado colombiano -Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y del Ministerio de Educación Nacional- sobre la migración estudiantil de venezolanos a Colombia, y cómo estas racionalidades y discursos guían normativas y otras políticas estatales. Asimismo, se pretende determinar de qué manera las racionalidades y discursos de las dos instituciones mencionadas se articulan o tensionan entre sí y cómo esto se refleja e influye en los discursos y en el accionar diario de una institución de educación superior que servirá como análisis de caso: la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) y cómo esta abre y a la vez cierra espacios para la inclusión de ciudadanos venezolanos.

A través de análisis documental y entrevistas a funcionarios de la UNAD, se encontró que las racionalidades que guían el accionar de las instituciones estatales son tanto de protección de los derechos humanos del migrante como de control de las migraciones y las poblaciones migrantes para garantizar el orden interno del país. Esto se fundamenta en el discurso estatal de abrir sus puertas a la migración desde Venezuela, y brinda canales puntuales de regularización migratoria, con permisos de permanencia y tránsito en el país. Al mismo tiempo, la política estatal restringe y limita derechos, pues impone una serie de requisitos para la regularización. Esto se observa en la UNAD, institución que aun cuando se erige como un ente integrador que abre sus puertas a la diferencia y reconoce la necesidad de dar respuestas a las dinámicas propias de la migración estudiantil venezolana, es enfática en reproducir estas racionalidades de regularización exigiendo requisitos tales como títulos apostillados y legalizados en Venezuela, que dejan en desprotección a los migrantes estudiantiles afectando su acceso a la educación superior.

## Introducción

Colombia, a lo largo de los años ha tenido mayor tradición emigratoria a razón del conflicto armado, la violación sistemática de derechos y demás factores sociales, políticos y económicos. Esto, además de alimentar significativos flujos migratorios desde Colombia hacia otros países, llevó a que la mirada Estatal e institucional se enfocara en atender a las víctimas de la violencia interna que participan, por ejemplo, del desplazamiento interno. No obstante, es desde el año 2016 que Colombia se convierte en el país de la región que más registra ingreso de ciudadanos venezolanos en lo que la propia Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha denominado el “éxodo más grande que se ha registrado en el hemisferio occidental en los últimos 50 años” (ACNUR 2020, 1). Según las estadísticas registradas por Migración Colombia se evidencia que, desde el año 2017, las cifras de migrantes venezolanos han aumentado abruptamente hasta superar el millón y medio de ciudadanos venezolanos en territorio colombiano (Migración Colombia 2021).

A razón de los flujos migratorios desde Venezuela hacia Colombia como consecuencia de la problemática social, económica y política por la que atraviesa el país, se ha registrado que Bogotá ha sido la ciudad de Colombia que más ha recibido ciudadanos venezolanos que llegaron al país con el objetivo de realizar estudios superiores (Migración Colombia 2021).

A pesar de que el Estado colombiano hasta el año 2021 no contaba con una Ley migratoria integral, la rama legislativa y la rama ejecutiva, en cabeza del Ministerio de Relaciones Internacionales a través de Migración Colombia, desde el año 2017 paulatinamente fueron integrando una serie de Resoluciones, Decretos y conceptos tendientes a abordar lo relacionado con los flujos migratorios desde Venezuela hacia Colombia.

Frente a esto, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el Ministerio de Relaciones Internacionales han intentado tomar medidas para garantizar el derecho a la educación superior de las y los migrantes venezolanos. Ejemplo de ello es que para el año 2017 el Ministerio de Educación expidió la Resolución 20797 por medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior, con el propósito de ajustar el trámite, los requisitos y los modelos de evaluación para la convalidación de títulos extranjeros.

En ese mismo año, el Ministerio de Relaciones Exteriores opta por la creación del llamado Permiso Especial de Permanencia PEP, expedido por la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, otorgándosele a los ciudadanos venezolanos que cumplen con ciertos requisitos, sin que este reemplace el pasaporte.

En el año 2018, con el Decreto 1288 se adoptaron medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional relacionada en el ámbito laboral, de salud y educativa. A razón de lo cual, se abordaron temas relacionados, entre otros, con la modificación, cancelación, y beneficios del Permiso Especial de Permanencia (PEP), así como la validación de estudios de básica y media académica de estudiantes venezolanos, y la convalidación de títulos de educación superior. Cuya reglamentación se realiza por medio de Resolución del 2018 que establece “medidas especiales transitorias para adelantar el trámite de las solicitudes de convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior de la República Bolivariana de Venezuela” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 2018).

Ahora bien, el Ministerio de Relaciones Internacionales el 01 de marzo de 2021, mediante Decreto 216 de 2021 adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPMV) bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria, esto como “un mecanismo complementario al régimen de protección internacional de refugiados, que permite llenar los vacíos existentes en este régimen, con base en la realidad migratoria y la capacidad de respuesta que tiene el país en materia institucional, social y económica” (Migración Colombia2021) .

No obstante, se ha identificado que los migrantes venezolanos que aspiran a ingresar a la educación superior en Colombia se encuentran con barreras para acceder a la misma, por ejemplo, con exigencia de documentación a la cual se les imposibilita acceder (Cazzetta 2019). Aun cuando el derecho a la educación tiene el carácter de fundamental a nivel de primaria y secundaria, y es el Estado en quien recae la obligación de hacerlo efectivo frente a los migrantes en territorio colombiano, pues “pensar la migración en términos de derechos humanos es pensar un Estado democrático con derechos para todos” (Garcia 2016, 116), el reconocimiento del derecho a la educación superior se complejiza por los procesos legales, burocráticos o administrativos en los que se ven inmersos los migrantes que intentan acceder a ella. Estos procesos nacen a partir de políticas migratorias y políticas educativas que se tensionan y contradicen entre sí a razón de las racionalidades y discursos estatales reflejados en cada una.

Por lo anterior, esta investigación se justifica en la medida en que los estudios y el desarrollo teórico relacionado con las migraciones internacionales y la educación en Colombia es todavía muy limitado si se compara con los estudios sobre migración laboral. Además, lo que se ha analizado sobre migraciones y educación se ha concentrado significativamente en infancia (García 2016). Pocos han sido los análisis que se centran en estructurar una relación entre Estado, poder político e instituciones de educación superior frente a estas migraciones que llegan a Colombia; incluso, a nivel Latinoamérica se ha llegado a considerar que “la relación entre educación superior y migración es un “territorio ausente” en la investigación” (Beniscelli 2018, 6). Lo que ha generado vacíos teóricos que desembocan en la falta de respuestas en procesos que involucran a los flujos migratorios por razones de estudio, al Estado y a las Universidades públicas conjuntamente.

En consecuencia, el objetivo de esta investigación es realizar un análisis tendiente a identificar cuáles son las racionalidades y posteriores discursos que tiene el Estado colombiano desde el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y del Ministerio de Educación Nacional, sobre la migración estudiantil de venezolanos a Colombia; y cómo estas racionalidades y discursos guían normativas y políticas que guían el accionar de las instituciones públicas de educación superior. Posterior a lo cual se pretende determinar de qué manera estas articulaciones se plasman e influyen en los discursos y en el accionar de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) en el momento en que se abarca el acceso del migrante venezolano a la educación superior.

Para determinar esto último, se analizará el caso en particular de la UNAD por ser una institución pública de educación superior que se rige sobre la base de la apertura de la educación para todos, a partir de la internacionalización y la integración social, y que en los últimos meses ha intentado, desde la investigación y debates, ubicar la realidad y el contexto de la migración venezolana y la educación superior, para responder a ello como institución estatal.

Por ello, se formulan las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuáles son las racionalidades y discursos estatales que guían la normatividad y otras políticas adoptadas por las instituciones del gobierno colombiano -Ministerio de Relaciones Internacionales/ Migración Colombia y del Ministerio de Educación Nacional (MEN)-, frente al acceso de los ciudadanos venezolanos a la educación superior en Colombia? ¿De qué manera estos discursos se articulan o tensionan entre sí y repercuten en el accionar diario y las dinámicas de las

instituciones públicas de educación superior a la hora de abordar el acceso del migrante venezolano a la educación superior?

Por lo anterior, el desarrollo de esta investigación constará de tres capítulos. El primero tiene como objetivo ubicar en tiempo y en espacio el tema de investigación, por ello, se abordará el contexto en el que se desarrolla la migración venezolana hacia Colombia entre los años 2017 y 2021, resaltando los flujos migratorios estudiantiles. Del mismo modo, se da una mirada a las normativas y resoluciones emitidas tanto por Migración Colombia como por el MEN; esto, sin dejar a un lado los requisitos de ingreso que la Universidad Nacional Abierta y a Distancia que como institución pública de educación superior imprime para con los extranjeros a partir de la autonomía universitaria.

Por su parte, el segundo capítulo contempla un marco analítico partiendo de algunos conceptos claves que ayudan a comprender el tema de estudio, estos son: primero, la migración estudiantil direccionada a estudios superiores, que va a ser abordada reconociéndola como aquellos flujos migratorios de ciudadanos y ciudadanas venezolanas que desean continuar o realizar estudios superiores en el lugar de destino; lo que permite, a la par, abarcar ideas como la internacionalización de la educación, la integración educativa y las motivaciones que llevan a participar de la misma.

Segundo, se dará una mirada a la gobernabilidad de las migraciones que se fortalece a partir de prácticas discursivas que legitiman y acentúan el poder del Estado y de sus instituciones; y con la cual, se observan factores como el control migratorio, las políticas con rostro humano, los flujos migratorios ordenados, entre otros.

El tercer capítulo plantea el hallazgo de la investigación centrada en el análisis de la revisión documental dada a los Conceptos, Resoluciones y Normativas tanto de Migración Colombia, como por el Ministerio de Educación, para dar a conocer las racionalidades y posteriores discursos que guían el accionar de estas instituciones estatales. Finalmente, se analizan las entrevistas realizadas a los funcionarios de la UNAD para determinar de qué manera las dinámicas discursivas de Migración Colombia y del MEN influyen en el accionar de la UNAD al respecto.

### **Metodología de investigación**

El enfoque de investigación es cualitativo en la medida en que se intenta analizar la problemática de estudio como fenómeno social complejo, a partir de la recopilación de



información dada por documentación y entrevistas. De esta manera, se realizará un proceso inductivo en el cual se planteará una pregunta de investigación y, paulatinamente, se construirá una perspectiva general que responda a esa pregunta.

Esta investigación tiene contempladas dos unidades de análisis. Estas son, por un lado, las normas, políticas y conceptos del Ministerio de Educación y de Migración Colombia actualmente vigente, que relacionan o involucran al migrante venezolano que se encuentra en el territorio colombiano y aspira a ingresar a la educación superior. Y por otro, los funcionarios de internacionalización y proyección social de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) como institución pública de educación superior, quienes son parte del grupo interdisciplinario que aborda temas relacionados con los migrantes venezolanos en la institución; esta segunda unidad es indispensable para conocer de qué manera los discursos emanados del Ministerio de Educación y de Migración Colombia influyen en el actuar de la institución pública de educación superior frente a las migraciones venezolanas que desean acceder a la educación superior.

Para lo cual, se abordan dos técnicas de recopilación de información que versan primero, sobre un análisis documental que incluirá la revisión analítica de las normas, políticas y conceptos de las entidades estatales en mención. Y segundo, se aborda la realización de cuatro entrevistas semiestructuradas a cuatro funcionarios de la UNAD, quienes hacen parte del equipo de internacionalización y de proyección social de la institución, las cuales se realizan a través de plataformas digitales.

## **Capítulo 1. Movilidad estudiantil venezolana hacia Bogotá**

El presente capítulo explica el contexto de la movilidad estudiantil venezolana hacia Bogotá, entre los años 2017 y 2021 y cómo la institucionalidad estatal colombiana responde a este fenómeno. Se empezarán abordando los registros de los flujos migratorios por razones estudiantiles desde el mencionado país hacia Colombia. Posteriormente, se hará un recorrido por las respuestas dadas por el Ministerio de Educación y Migración Colombia, respecto a las normativas relacionadas con la documentación de los ciudadanos venezolanos y convalidación de títulos expedidos en el exterior. Para finalizar, se abordarán los requisitos exigidos a los extranjeros para el ingreso a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, con relación a la inscripción y legalización de matrícula de los programas de pregrado y posgrado respondiendo a la autonomía universitaria.

### **1.1. Migración estudiantil venezolana en Bogotá entre 2017 y 2021**

Partiendo del hecho de que Colombia ha sido el país de la región que más ha registrado ingreso de ciudadanos venezolanos (ACNUR 2020), Bogotá ha sido la ciudad que ha recibido el mayor porcentaje de migrantes venezolanos que han ingresado al país por razones de estudio universitario (Migración Colombia 2021). Es importante tener en cuenta que las estadísticas realizadas por Migración Colombia son el resultado de los registros de los flujos migratorios que ingresan al país a través de aeropuertos o pasos fronterizos autorizados, con fines estudiantiles, y que dan como resultado un total de 16.223 personas entre los años 2017 a 2021 (Migración Colombia, 2021), cifra que puede llegar a ser abruptamente mayor si se tuvieran en cuenta los ingresos al país a través de trocha o pasos no autorizados.

Si bien Bogotá es una ciudad que geográficamente está ubicada en el centro del país, y la frontera con Venezuela más cercana se encuentra a aproximadamente 550 kilómetros, es especialmente atractiva para los ciudadanos venezolanos a razón de su oferta educativa, ya que concentra gran parte de las instituciones de educación superior nacionales, y ofrece oportunidades laborales más altas. Alrededor de un 21% de ciudadanos venezolanos en Colombia, se encuentran radicados en Bogotá (Migración Colombia 2021).

Es sobre todo a partir del año 2017 que Venezuela ha tenido mayores flujos migratorios que se direccionan a toda la región por la situación social, política y económica del país, cuyos efectos recaen con especial severidad sobre la población joven que se ve obligada a contemplar la emigración como la opción más sustentable de crecimiento laboral, educativo y personal:

El principal propósito de los estudiantes es ir a trabajar y/o estudiar; sin embargo, aunque manifiestan deseos de volver, esta emigración sería de largo plazo según lo expuesto por ellos, mayor a 5 años. El 80% de los encuestados conoce gente que se ha ido al menos en los últimos 5 a 10 años lo cual da cuenta del aumento progresivo de la emigración y de la importancia de las redes para crear una idea de la posibilidad de vivir en el exterior (Vargas y De La Vega 2017, 802).

Con ello se observa que estos movimientos no son de carácter transitorio, lo cual ratifica la necesidad de intervención del Estado receptor, más aún, si se tienen en cuenta las motivaciones que impulsan estos flujos migratorios:

Las razones más frecuentes para abandonar Venezuela: la escasez de alimentos (71,6%), la necesidad de buscar mayores recursos económicos para sostener sus familias (62,2%), las necesidades médicas (39,5%), la inseguridad en el país (25,6%), la falta de oportunidades para sus hijos (12%) (...) Además de corroborar la importancia de estas motivaciones, las entrevistas a migrantes permitieron identificar otros fenómenos que los impulsaron a migrar, como los frecuentes cortes de electricidad, la persecución política y la percepción de estabilidad en Colombia. (...) (Romero y Uribe 202, 2).

De esta manera, se observa que las dinámicas en las migraciones presentadas entre 2017 y 2021 responden a inestabilidades de orden social, económico, y político que tienden a prolongarse en el tiempo.

## **1.2. Respuesta gubernamental: normas y políticas frente a la migración estudiantil**

Desde el momento en que el Estado colombiano reconoce a la educación como un derecho y un servicio público con función social, y que los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos (Congreso de la Republica de Colombia 1991), se empiezan a gestar normativas emitidas tanto por Migración Colombia como por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), direccionadas a garantizar los derechos propios de los ciudadanos venezolanos en territorio colombiano que desean acceder a la educación.

### 1.2.1. Migración Colombia

En el año 2017, Migración Colombia a través de la resolución 1272 implementó el Permiso Especial de Permanencia (PEP) dirigido a ciudadanos venezolanos, válido por dos años prorrogables, el cual les permite ingresar a los servicios que ofrecen las instituciones de salud y educación, así como a los mercados laborales. El desarrollo del PEP fue planteado en nueve fases, cada una de las cuales contó con una serie de prorrogas para poder acceder al PEP y contemplaba procedimientos de renovación de este. Sin embargo, aunque este sea un canal de ingreso al territorio colombiano, al mismo tiempo se han impuesto restricciones que dificultan que los ciudadanos venezolanos puedan ser beneficiados con este permiso, tal como lo exponen Romero y Uribe al detallar las condiciones impuestas en las nueve fases del PEP, así:

En la mayoría de las nueve fases, el acceso al PEP ha estado restringido por alguna de las siguientes condiciones: tener un pasaporte sellado por la autoridad migratoria competente y/o tener certificados de futura contratación en Colombia (PEPFF). Debido a la dificultad para obtener un pasaporte venezolano, una cantidad considerable de migrantes no ha podido solicitar el PEP. En distintas entrevistas se relató que la entidad venezolana encargada de expedir este tipo de documento (SAIME) tiene procesos burocráticos demorados, costosos y corruptos (Romero y Uribe 2021, 3).

En el momento de creación del PEP, se establecieron como requisitos para acceder a él: encontrarse en el territorio colombiano a la fecha de publicación de la resolución, haber ingresado al territorio nacional a través de control migratorio habilitado con pasaporte, no tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional y, no tener una medida de expulsión o deportación vigente. Es de destacar que para el año 2021, y según las Resoluciones 0240 del 23 de enero de 2020 y 0238 del 27 de enero de 2020 de Migración Colombia, los requisitos para poder acceder al PEP, eran los siguientes: ser venezolano, estar en Colombia al 29 de noviembre de 2019 o antes, haber ingresado a Colombia sellando su pasaporte, no tener antecedentes judiciales, no tener una medida de expulsión o deportación vigente y, estar viviendo en Colombia. Estos requisitos se visten de un carácter restrictivo que limitan los movimientos migratorios y el acceso a la oferta institucional Estatal en salud, en educación y demás que, eventualmente, protegen los derechos de los sujetos migrantes.

Entre abril y junio del 2018, se abrió particularmente la tercera fase del PEP, denominada PEP 3 o Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAWV), con el cual se buscaba censar a la población venezolana en Colombia, encontrándose que:

Algunos venezolanos no se inscribieron por algunas situaciones que dificultaron su registro: (i) falta de acceso a medios de información y debilidad en sus redes de contacto; (ii) falta de dinero para pagar el valor de transporte hasta los puntos de registro; (iii) el costo de sacrificar parte del día laboral en una actividad que no les representaba ingresos; (iv) carencia de incentivos para realizar el registro (Romero y Uribe 2021, 4).

Los requisitos para acceder al PEP- RAMV, son: haberse registrado en el RAMV y tener su certificado; encontrarse en Colombia al momento de iniciar la expedición del PEP-RAMV; no tener antecedentes judiciales en Colombia; no ser buscado por autoridades colombianas o internacionales y; no tener una medida de deportación o expulsión vigente. En agosto del mismo año, el Gobierno informó que las personas indocumentadas que se censaron en el RAWN podrían acceder al PEP, lo cual ofrecía un documento de identificación que da lugar a acceder a las garantías dispuestas en la oferta institucional de las entidades del Estado, entre ellas, a entidades de educación. Si bien esto aumenta la percepción de regularización en el país, se identifican restricciones dadas por una serie de situaciones que limitan el acceso del migrante venezolano a los espacios como el mercado laboral y la educación, tal como lo exponen Romero y Uribe (2021):

El acceso a mercados laborales formales se ha visto restringido por: (i) la discriminación de empleadores; (ii) la carencia de pasaporte (pues durante algunos procesos de selección este documento era requisito); (iii) la dificultad para convalidar los estudios universitarios hechos en Venezuela; y (iv) las barreras impuestas por algunos bancos para la apertura de cuentas, dado que, según algunos testimonios, algunas entidades financieras no reconocen el PEP-RAMV como documento suficiente para la bancarización (Romero y Uribe 2021, 5).

En marzo del año 2021, se expidió el Decreto 216, mediante el cual se adoptó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal (ETPMV), cuyo objeto es permitir que los migrantes venezolanos que se encuentran en territorio colombiano bajo un régimen de protección temporal puedan, en un lapso de 10 años, adquirir una visa de residentes, entrando así a un régimen migratorio ordinario. Sin embargo, se han encontrado falencias y discursos ambiguos que erigen este estatuto, tal como lo expone Hernández (2021):

Si bien el discurso que se ha generado en torno a la medida parece ser un ejemplo de “buena gobernanza”, el diseño del ETPMV no ofrece una solución estructural que evite los abusos de poder que tienen las autoridades migratorias sobre la población migrante, ni fomenta la regularización a largo plazo de las personas que cuentan con un estatus migratorio irregular en el país. Estas falencias pueden, entre otras, ser una consecuencia derivada del diseño mismo de

instrumentos internacionales como el Pacto Global, los cuales generan un discurso en clave de “recomendaciones” abstractas y ambiguas que protegen la discrecionalidad de los Estados a la hora de establecer su política migratoria (Hernández 2021, 2).

A pesar del despliegue normativo de la institucionalidad colombiana, se niegan realidades en tiempo y espacio que ponen en situación de riesgo el acceso a la educación superior de los ciudadanos venezolanos. Esto, a razón de que dicho derecho empieza a estar supeditado a normatividad migratoria que se centra en controlar los flujos venidos desde Venezuela, tal como se expone a continuación:

esta nueva promesa de regularización excluye a la población que haya entrado al país de manera irregular desde el 31 de enero del 2021, con el fin explícito de desincentivar la migración irregular y dar paso a una “mirada integradora de la migración ordenada, segura y regular (Pérez Martínez, Cano , Eguiguren, Ceballosmedina, y González 2021).

Como se ve, paulatinamente el Estado colombiano abre la posibilidad de que los migrantes venezolanos participen de procesos de regularización para hacer efectivos los derechos de estos sujetos. Sin embargo, al mismo tiempo estipula una serie de requisitos que entorpecen estos procesos, generando brechas entre personas en situación de “regularidad” e “irregularidad”.

### **1.2.2. Ministerio de Educación Nacional**

En el mes de junio del año 2018 el Ministerio de Educación emitió la Circular conjunta número 16, relativa al Instructivo para la atención de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos, negando la posibilidad de hacerlo extensivo a la educación superior, así:

La cual permite a las directivas y docentes excepcionar lo preceptuado en la legislación colombiana sobre la obligación de no negar la matrícula a una persona en condiciones de irregularidad migratoria. Sin embargo, no es posible extenderla a las instituciones de educación superior, aunque se pueda encontrar a una persona menor de 18 años que desee ingresar a la universidad (Baena y Cardona 2020, 335).

Mediante Decreto 1288 de 2018 por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional relacionada con salud, temas laborales y educación, el Gobierno Nacional faculta

al Ministerio de Educación para adoptar medidas especiales relativas a la convalidación de títulos universitarios provenientes de Venezuela.

Frente a lo cual, el Ministerio de Educación decidió emitir en un solo cuerpo normativo el ajuste de los tramites y requisitos para la convalidación de títulos extranjeros, y no reguló estrictamente sobre el tema venezolano, sino que destinó tres artículos en la sección tercera de la Resolución 010687 de 2019 que regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior. Exponiendo con ello que las convalidaciones de educación superior de los títulos venezolanos se adelantaran en un término máximo de 120 días calendario y que para que estas se lleven a cabo se requieren los siguientes documentos: pasaporte o cédula de extranjería vigente, certificado del programa académico realizado, entre otros administrativos. Además, se establece que en el caso de que el solicitante no cuente con cédula de ciudadanía, cédula de extranjería o pasaporte, podrá aportar el Permiso Especial de Permanencia.

El Ministerio de Educación ejerce cierta invisibilización de la población migrante que se dirige a la educación superior debido a que, si bien no está negando este derecho a los y las migrantes venezolanas, no dirige sus esfuerzos para resolver las limitaciones que subyacen del estatus migratorio de los sujetos, perpetuando la vulneración de este derecho a la educación.

### **1.3. La UNAD frente al acceso del migrante venezolano a la educación superior**

La educación superior en Colombia fue definida como un servicio público por la Ley 30 de 1992, por ello, más que abordarla como un derecho fundamental, se le ha observado desde el ámbito de la política pública, siendo clave el rol de la estatalidad a la hora de abordar las políticas educativas (Gómez 2020).

Es importante destacar que el actuar de las Instituciones Públicas de Educación Superior está enmarcado dentro de las directrices promulgadas por el Ministerio de Educación, el cual es enfático en establecer criterios de calidad para el fortalecimiento académico y administrativo de las universidades. Sin embargo, es el mismo MEN, a través del jefe de la oficina jurídica quien hace énfasis en que la autonomía universitaria es clave para determinar el acceso y permanencia de los migrantes venezolanos a la educación superior, así:

El Ministerio de Educación no tiene competencia para definir o establecer directamente medidas relacionadas con el acceso a la educación superior de migrantes de la República Bolivariana de Venezuela en las distintas Instituciones de Educación Superior (IES) del país, ya que los mecanismos de acceso y permanencia en estas instituciones son definidos por las mismas, en ejercicio de su autonomía universitaria (Trujillo, 2017, 2).

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia, por su parte, establece como requisitos de inscripción y legalización de matrícula a los programas de pregrado y posgrado, los siguientes: Fotocopia autenticada del diploma y acta de grado de bachiller o presentar original y copia, certificado de presentación del examen de estado ICFES, y copia del documento de identidad, realizando la salvedad que los estudiantes extranjeros deben convalidar los estudios en Colombia.

Observándose así, que para que el ciudadano venezolano ingrese a la UNAD, es necesario que presente la convalidación del título emitido en el extranjero y, como se vio en líneas anteriores, para acceder al proceso de convalidación del título, el ciudadano venezolano debe tener título apostillado y legalizado en el país de su emisión. Situación que trunca el acceso a la educación superior del ciudadano venezolano, ignorando que:

El acceso a la educación es determinante para lograr en el mediano y largo plazo la integración de la población migrante a las ciudades, a las comunidades, a la sociedad, de una forma respetuosa. Todo ello, considerando la riqueza cultural que pueden aportar a nuestras dinámicas educativas (Baena y Cardona 2020, 340).

Por ello, se ha identificado que los migrantes estudiantiles venezolanos se encuentran con barreras para acceder a la educación superior colombiana, que responden a las racionalidades de la institución de educación superior influida por los discursos estatales de regularización y control a través del Ministerio de Educación y Migración Colombia.



## **Capítulo 2. Migración estudiantil y gobernabilidad de las migraciones**

En el presente capítulo se hará una revisión de la literatura sobre migración estudiantil, especialmente aquella relacionada con la educación superior. Posteriormente, se abordará la gobernabilidad migratoria enfocando el interés en determinar las dinámicas discursivas de los entes Estatales, y cómo ello influye en el reconocimiento de acceso a la educación superior de las personas migrantes por parte de las instituciones estatales.

### **2.1. Migración estudiantil**

Si bien a la migración, en términos generales, se le adjudican factores de tipo económico y laboral, implicando un cambio residencial, la migración estudiantil específicamente, es vista como el movimiento de personas hacia otros Estados para acceder a oportunidades educativas, evidenciándose con ello nuevas manifestaciones del fenómeno migratorio (Torrez y Lucía 2018).

Teniendo en cuenta que “no existe consenso aún en la definición de movilidad estudiantil y cada país tiene diferentes criterios a la hora de aportar estadísticas sobre este tipo de alumnos” (Corbella y Elías 2018, 5), según las autoras Pauli y Gaitán (2020) es importante realizar una precisión conceptual sobre la migración estudiantil en sí misma, debido a que se usan diferentes términos para referirse tanto a la movilidad estudiantil, como a la internacionalización de la educación o a las políticas relacionadas con la movilidad estudiantil, así lo expresan:

Tanto los autores que trabajan con el concepto de migración, como los que prefieren el de internacionalización, vinculan sus análisis al concepto de movilidad internacional, aun cuando apelan a distintos modos de nombrarlo: movilidad por estudio, movilidad a secas, movilidad académica, movimientos, entre otros (Gaitán y Pauli 2020, 210).

La internacionalización de la educación en América Latina toma forma como una serie de políticas gubernamentales que aportan a los procesos de movilidad estudiantil. Desde los años noventa esto empezó a ser parte de la agenda política de los Estados de la región, llevando a que los mismos la involucraran como eje transversal en las dinámicas de las universidades, para ofertar mayor calidad educativa y abrirse a esos contextos internacionales emergentes a

través de la inserción y la integración de estudiantes, investigadores y profesores (Corbella y Elías 2018). No obstante:

Si bien en Latinoamérica se han realizado diversos estudios importantes, los avances para comprender los impactos de la internacionalización en los países de origen son limitados y, advierten, que es necesario que se profundice en este tema, en particular en los estudios sobre la movilidad internacional de estudiantes Sur-Sur (Cardenas Rojas 2022,83).

Justamente, las autoras Pauli y Gaitán (2020) resaltan que se han llegado a utilizar los términos de cooperación académica e internacionalización académica para referirse a procesos de integración regional para favorecer las movilidades estudiantiles en la región de Latinoamérica (Gaitán y Pauli 2020). La integración de estudiantes motiva a que en los diferentes espacios de la región se construyan ambientes propicios para que los migrantes estudiantiles se involucren en los espacios de conocimiento, productivos y laborales del país de acogida.

Con relación a ello, se ha identificado que la decisión de migrar con fines educativos, se compone de una serie de análisis y ponderaciones que el sujeto en cuestión realiza para determinar los costos beneficios que la misma le otorgaría y, en lo cual, toman un papel relevante factores como las redes sociales, el capital social, el nivel de acogida del Estado receptor. Sin embargo, la expectativa de inserción laboral es clave a la hora de tomar esta decisión migratoria. La autora Sandra Gómez (2020) al referirse sobre los procesos migratorios y el derecho a la educación, hace especial énfasis en que las movilidades estudiantiles en Latinoamérica sur-sur son motivadas por factores como la incorporación a los mercados laborales en el lugar de destino que, eventualmente, se nutren con la falta de opciones para la formación universitaria en el lugar de origen (Gómez 2020). La migración sur-sur, en este caso, toma especial relevancia en la medida en que el factor motivacional de las mismas se sustenta en la expectativa de inserción laboral en condiciones de igualdad y, con ello, la posterior participación en la estructura salarial del país de acogida.

Este tipo de flujos migratorios en Latinoamérica se han presentado de manera paulatina y en proporciones no tan altas a lo largo de los años, en comparación con otras regiones del mundo. Sin embargo, empiezan ser considerados como un fenómeno que ha estado cada vez en crecimiento (Bermudez Rico 2015), lo que lleva a “la persistencia de una demanda de alto nivel académico no atendida ni por el sector público ni por el privado, (...) y a la incapacidad de los gobiernos latinoamericanos para brindar alternativas suficientes, en cantidad y calidad, a la población demandante” (Rodriguez 2005, 225).

En el contexto de la movilidad estudiantil relacionada con los estudios superiores, se resalta especialmente el rol en el que participan las Instituciones públicas, en particular las instituciones de educación superior, en las dinámicas de internacionalización y globalización, partiendo de ellas como integradoras y agentes de cooperación para el desarrollo (Torrez y Lucía 2018), lo que lleva a potenciar, justamente, la movilidad estudiantil.

## **2.2. Gobernabilidad migratoria y educación superior**

La gobernabilidad migratoria es entendida como un enfoque de gobierno que guía la administración a partir de políticas migratorias enmarcadas dentro de una noción de apertura. Dispone de la idea central de flujos migratorios ordenados, seguros y regulados, apelando al discurso de los derechos humanos (Domenech 2007). Dentro de esta gobernabilidad se destacan discursos, prácticas y actores, tal como Estupiñán Serrano (2013) expone:

La gestión, gobernanza y gobernabilidad de las migraciones son formas de gobierno específicas de la gubernamentalidad neoliberal y que, por tanto, cuenta con actores (agencias internacionales como la OIM) discursos (Derechos Humanos, migración y desarrollo) y prácticas específicas (conjunto de técnicas, manuales, campañas, planes de acción, capacitaciones, apoyo técnico), diseñadas para materializar este marco mayor. Gestión y gobernanza no sólo son dos conceptos amplios e interrelacionados, sino que son técnicas enmascaradas de seguridad y control (Estupiñán 2013, 19).

Los discursos que están inmersos en la gobernabilidad de las migraciones nacen a partir de racionalidades del gobierno que, como ilustra Colin Gordo (2015) en un ensayo realizado sobre racionalidades gubernamentales en la obra de Foucault, se definen como:

Una forma o sistema de pensamiento sobre la naturaleza de la práctica de gobierno (quién puede gobernar, qué es gobernar, qué o quién es gobernado) capaz de hacer algún tipo de actividad pensable y practicable, tanto para sus ejecutantes como para aquellos sobre quienes esta práctica se ejerce (Gordon 2015, 3).

Estas racionalidades se construyen a partir de contextos sociopolíticos, económicos, culturales y demás. Y como se mencionó, dan paso a la construcción de los discursos Estatales que se constituyen desde esquemas a través de los cuales se observa y analiza el fenómeno migratorio, para poder representar esta realidad en aras de intervención.

Resulta interesante observar las dinámicas analizadas por Gildersleeve (2017) al poner sobre la mesa la discusión relacionada con los discursos de las políticas estatales sobre la migración, específicamente relacionándola con la educación superior. El autor resalta que hay un punto de intersección especialmente importante entre el poder y el discurso, en la medida en que el poder se forja discursivamente y el discurso, para poder tomar relevancia y significado en la cotidianidad, se basa en el poder (Gildersleeve 2017). Esto lleva a que los discursos sean forjadores de interseccionalidades entre la migración y la educación superior a través de las políticas estatales.

Así, el autor resalta dos aspectos importantes que nacen a partir de la circulación del poder en estos discursos. El primero son las subjetividades que relacionan al migrante estudiantil con ideas de ilegalidad por ser “indocumentados”, generando que este sujeto se sitúe en posiciones de exclusión y vulnerabilidad. Y segundo, estos discursos guían las políticas públicas relacionadas directamente con los migrantes estudiantiles indocumentados. El autor manifiesta que es el Estado quien crea y recrea sistemáticamente al migrante indocumentado (Gildersleeve 2017) a partir de racionalidades como las de seguridad y vigilancia, con el objeto de tener un control sobre él.

Ahora bien, estos discursos que han sido configurados a partir de racionalidades, posteriormente guían las actuaciones del Estado que se materializan a través de normativas, políticas y demás. De hecho, Gildersleeve (2017) reconoce los efectos de las prácticas discursivas de los entes estatales a través de las políticas migratorias, resaltando especialmente la situación de los estudiantes que no cumplen con los requisitos de documentación exigidos por el Estado receptor, a partir del reconocimiento de los efectos de las prácticas discursivas de los entes estatales a través de las políticas migratorias. El autor concluye que, en la práctica, se encuentran serias transformaciones de ese quehacer discursivo, debido a que las políticas resultan contradictorias, incompletas e incluso maleables, en gran medida porque no se contemplan las subjetividades de las migraciones estudiantiles, perpetuando la exclusión del migrante estudiantil no documentado (Gildersleeve 2017).

Lo anterior lleva a pensar en las llamadas “migraciones irregulares” que impulsan a los Estados a realizar transformaciones en materia legislativa, normativa y de políticas migratorias, ejerciendo una gobernabilidad migratoria que es “adoptada y resignificada según las particularidades de cada contexto político nacional” (Domenech 2013, 5). Esto motiva la implementación de dispositivos de control y vigilancia que incluyen documentación, visados,

controles fronterizos, entre otros. De ahí, se encuentra que los derechos humanos, entre ellos el de la educación, empiezan a estar subordinados a la gestión de las migraciones como se verá más adelante.

### **2.2.1. Políticas de control con rostro humano**

Domenech (2013), hace uso de la noción de políticas de control con rostro humano para referirse a aquellos discursos de los derechos humanos que permean las prácticas e ideas sobre las cuales se legitiman las políticas migratorias restrictivas, con el objeto de controlar los flujos migratorios, al respecto, expone:

La figura del control con rostro humano podría ayudar a pensar y analizar las transformaciones acontecidas en el ámbito regional sudamericano en materia de política migratoria en la última década por fuera de la dicotomía derechos humanos versus seguridad (Domenech 2013, 3).

Esta gobernabilidad empieza a confundirse entre discursos y actores, provocando que el accionar del Estado respecto al reconocimiento de los derechos de las personas extranjeras en su territorio, se vea supeditado a una nacionalidad o situación de regularidad, que empiezan a ser el centro de la política migratoria para controlar los flujos migratorios.

Justamente, largos han sido los debates que ponen sobre la mesa la necesidad de protección de los derechos de los migrantes en los procesos sociales, involucrando la visión y el accionar del Estado-Nación a través de sus agentes e instituciones. Eso se presenta, más que todo, bajo el matiz de los derechos humanos que le dan un rostro humano a la gestión migratoria en el momento en que se ponen en práctica las facultades estatales para fijar las políticas migratorias (García 2016).

Lo anterior, genera situaciones de exclusión hacia los migrantes que tiene su origen a partir de la falta de reconocimiento jurídico y normativo de sus derechos, fortaleciéndose, justamente, por la condición migratoria del sujeto. Honneth (2007), encuentra que la forma de reconocimiento jurídico y de los derechos, debe aplicarse sustancialmente en los espacios en los cuales las minorías étnicas y los migrantes participan activamente y que se encuentran con situaciones que los orillan a procesos de exclusión e injusticias (Honneth 2007).

De esta manera, paulatinamente, se empiezan a forjar marcos normativos que entran a la vida social a partir de las obligaciones y los derechos reconocidos a los migrantes, evitando así lo

que el autor llama “nuevas formas de sufrimiento social” que se nutre de cierta invisibilización, rechazo o negación de las nuevas realidades y formas sociales. Al respecto Castles (2010) manifiesta:

(...) la gente afectada por múltiples formas de vulnerabilidad tiene una probabilidad mucho más alta de encontrar bloqueadas las rutas legales de migración y de convertirse en migrante irregular. Los migrantes con escasa calificación provenientes de países menos desarrollados con frecuencia se encuentran con que necesitan visas para traspasar las fronteras internacionales, y que estas visas no están disponibles (Castles 2010, 61).

Y son precisamente las relaciones de poder vinculadas a las instituciones estatales lo que promueve los cambios estructurales de la educación superior frente a los contextos migratorios. Ordorika y Lloyd (2014), sostienen que las universidades, como instituciones políticas del Estado, deben transformarse en escenarios de luchas de clases, más aún en los nuevos contextos sociales que impone la globalización.

Las Universidades públicas, al ser instituciones del Estado “se han visto obligadas a responder tanto a exigencias contradictorias de fuerzas que operan en el mercado como a una amplia gama de demandas sociales” (Lloyd y Ordorika 2014, 123), que difieren de región en región y basan sus transformaciones en las dinámicas de poder internas y externas que, incluso, van más allá de su propia autonomía y de sus recintos (Lloyd y Ordorika 2014); ejemplo de ello, es el poder del Estado expresado a través de la leyes, normas, decretos, discursos, entre otros, como lo indica Castles (2010):

Las leyes y reglas de la migración por lo general ignoran la naturaleza social del proceso migratorio y fragmentan a las comunidades en individuos a los que se les asigna una categoría burocrática específica, cada una con reglas sobre ingreso, residencia, empleo, unidad familiar y otros derechos; estas categorías pueden no corresponder con realidades sociales. En esos casos, la migración y la residencia irregulares tienden a incrementarse (Castles 2010, 59).

Paulatinamente, el ejercicio de los derechos del sujeto migrante se ve atravesado por las nociones de ciudadanía y nación, a razón de lo cual los Estados implementan acciones regulatorias que dan lugar al éxito o no de la política migratoria como elemento esencial de la intervención del estado en términos migratorios, y deja por sentado o ignora el acceso real de los derechos y deberes ciudadanos (Domenech 2009). Con relación a ello, Valle y Escudero (2020), exponen:

El ejercicio de derechos de las personas frente al ente estatal sin ninguna limitación ha correspondido siempre a aquel privilegiado considerado como “ciudadano” por parte de un Estado, dejando de lado a quien no posee esa calidad, sea porque ha existido una ciudadanía censitaria o porque en la práctica han existido factores de hecho que no han permitido su ejercicio, como es el caso de un origen nacional distinto (Valle y Escudero 2020 , 37).

En conclusión, vemos cómo los discursos emanados de las racionalidades políticas manifestados a través de normativas, tienen especial influencia en la materialización o no de los derechos de los sujetos que participan de las migraciones estudiantil. El poder es un rasgo predominante en dichos discursos y direccionan la gestión de las migraciones a partir del entrelazamiento de dispositivos de control, que se forjan siendo el reflejo de políticas con rostro humano. Por ello, este poder estatal, aun cuando contradictorio e incompleto, influye directamente en el accionar de las instituciones públicas de educación superior.

### **Capítulo 3. ¿Controlar a las personas involucradas en las migraciones estudiantiles para proteger el derecho a la educación?**

En el presente capítulo se presentan y analizan los resultados de la investigación, para responder las preguntas que la guiaron: ¿Cuáles son las racionalidades y discursos estatales que guían la normatividad y otras políticas adoptadas por las instituciones del gobierno colombiano -Ministerio de Relaciones Internacionales/ Migración Colombia y del Ministerio de Educación Nacional (MEN)-, frente al acceso de los ciudadanos venezolanos a la educación superior en Colombia? ¿De qué manera estos discursos se articulan o tensionan entre sí y repercuten en el accionar diario y las dinámicas de las instituciones públicas de educación superior a la hora de abordar el acceso del migrante venezolano a la educación superior?

Por lo cual, se presentarán dos momentos a saber, cada uno exponiendo un hallazgo de investigación: El primero explica las racionalidades del Estado colombiano que forjaron el discurso sobre el cual se cimientan las acciones estatales relacionadas con la migración venezolana y la educación superior, este discurso también será abordado. Y el segundo, que contempla de qué manera este discurso influye en la UNAD a la hora de abordar el acceso del migrante venezolano a la institución.

La información empírica para el desarrollo del presente trabajo fue recogida a partir de cuatro entrevistas realizadas a cuatro funcionarios de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, quienes hacen parte de las áreas de internacionalización y proyección social de la misma. Las entrevistas fueron realizadas a través de medios electrónicos con una duración aproximada de 40 minutos cada una. Se mantiene el anonimato de las personas entrevistadas para evitar repercusión alguna sobre el participante. Por lo tanto, se utilizan los seudónimos de Joel, Eduardo, Benjamín y Valeria. Estas participaciones fueron voluntarias, con la opción de decidir no contestar alguna pregunta en particular. Lo anterior, con el objeto de conocer a través de los funcionarios, de la manera más fidedigna posible, los discursos que la institución de educación superior imprime en el actuar relacionado con los migrantes venezolanos y su acceso a la educación superior.

Para lograr responder a la pregunta de investigación planteada se hace necesario confrontar los discursos de la institución de educación superior, con las dinámicas y discursos tanto del Ministerio de Educación Nacional, como de Migración Colombia. Lo cual está plasmado y



planteado en las diferentes normativas y comunicados que estas dos entidades estatales han emitido a lo largo de los años, para contemplar la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos en territorio colombiano, repercutiendo en el derecho a la educación superior de los mismos. Por parte de Migración Colombia se tienen la Resolución 1272 de 2017, el Decreto 1288 de 2018, el Decreto 542 de 2018, y la Resolución 0240 de 2020. Del Ministerio de Educación se relacionan la Circular conjunta número 16 y la Resolución 010687 de 2019.

### **3.1. Proteger a través del control migratorio**

En las consideraciones previas de cada uno de las normatividades emanadas tanto de Migración Colombia como del Ministerio de Educación, se denotan las racionalidades que el Estado colombiano imprime a la hora de abordar los flujos migratorios venidos desde Venezuela. La primera racionalidad identificada es la protección de los derechos humanos de los migrantes venezolanos en territorio colombiano.

Tanto Migración Colombia como el Ministerio de Educación coinciden en esta racionalidad, ya que hacen saber que la protección de los derechos humanos ha sido transversal a la hora de debatir y afrontar la realidad migratoria venezolana en territorio colombiano. Por parte de Migración Colombia, así lo ha hecho saber Juan Francisco Espinosa:

Estamos orgullosos de tener una política migratoria fraterna, generosa, respetuosa de los derechos humanos, que abraza a nuestros hermanos venezolanos y nos permite soñar con un mejor presente y un mejor futuro. Juntos estamos construyendo una mejor sociedad y una nación más grande, y juntos saldremos adelante (Director Migración Colombia 2021).

Por su parte, el Ministerio de Educación en las oportunidades en las que se ha referido al derecho a la educación de los migrantes venezolanos se ha referido a la importancia de “brindar las herramientas y liderar la garantía del derecho a la educación a través del pleno acceso, bienestar y permanencia para la población estudiantil venezolana que ha ingresado al territorio nacional procedente de Venezuela” (Ministerio de Educación de Colombia 2018, 1).

La segunda racionalidad del Estado es la necesidad de regularización migratoria. Se ha visto que los mecanismos de regularización migratoria adoptadas por el Estado Colombiano frente a los flujos de personas venidas desde Venezuela han sido, en su mayoría, de carácter temporal. Sin embargo, en la medida en que estos flujos aumentan, el Migración Colombia opta por empezar a instaurar políticas proyectadas a mediano plazo, tales como el Estatuto

Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, instaurado como mecanismo que crea un permiso de residencia por 10 años para nacionales venezolanos. Esto constituye un intento de regularización de un fenómeno considerado como inevitable y en crecimiento, tal como el mismo Gobierno lo ha manifestado en las motivaciones del Decreto 216 de 2021.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la Resolución 5797 del 25 de julio de 2017, creó el Permiso Especial de Permanencia (PEP) como un mecanismo de facilitación migratoria para los nacionales venezolanos, que permitiera preservar el orden interno y social, evitar la explotación laboral de estos extranjeros y velar por su permanencia en condiciones dignas en el país (Migración Colombia 2021, 1).

Incluso, en el mencionado Decreto es el mismo Estado quien reconoce que el carácter irregular de las migraciones conlleva a una inevitable violación de derechos humanos de las personas que participan en ellas, de la siguiente manera:

Que los delitos de los cuales dicha población es susceptible de ser víctima, generan a su vez un riesgo para su integridad personal, al acceder al paso al territorio nacional evadiendo los Puestos de Control Migratorio legalmente establecidos, incluida la población vulnerable y de especial protección, razón por la cual resulta necesario plantear estrategias que permitan desestimular el incremento de la migración irregular, brindando facilidades a los migrantes venezolanos que pudieron acreditar la documentación necesaria para su ingreso al país, no sólo mediante medidas de flexibilización, sino medidas precisas de protección temporal (Migración Colombia 2021, 10).

Por su parte, el Ministerio de Educación, amparado en la Carta Política colombiana, empieza a reconocer que, si bien los migrantes venezolanos gozan de los mismos derechos y garantías que los ciudadanos colombianos, es enfático en dejar claro que ello involucra primero el acatamiento de las directrices migratorias. Tal es el caso de lo expresado en el Concepto 155685 de 2017 así:

Si bien es cierto que la educación es reconocida por la Carta Política como un derecho fundamental y un servicio público, también es indiscutible que la Constitución de 1991 establece en el inciso 2 de su artículo 4 que, es deber de los nacionales y extranjeros acatar las leyes colombianas; en este caso, la norma migratoria vigente (Trujillo 2017, 2).

A partir de lo cual, ese control Estatal empieza a estar enmarcado dentro de un discurso con enfoque de derechos humanos que llega a ubicarse en el llamado “control con rostro humano” expuesto por Domenech, a partir del cual se intenta legitimar el control de las migraciones, resaltando aquellas que el Estado categorizó como irregulares. Ello no suprime las prácticas

estatales que son abiertamente restrictivas, al contrario, afianza medidas selectivas para la permanencia en el territorio y el goce de los derechos como el de la educación superior.

Es por ello que la invisibilización del sujeto migrante venezolano en la educación superior se fortalece por racionalidades del Gobierno Nacional que se centran en crear herramientas a través de Migración Colombia que permitan flujos migratorios seguros, ordenados y regulados. Esta racionalidad de Migración Colombia está enfocada en mostrar una cara de flexibilización de puertas abiertas a los flujos crecientes de ciudadanos venezolanos hacia Colombia, fundamentada en una gobernabilidad migratoria que, naturalmente, fortalece la soberanía Estatal a través de las políticas migratorias. Como señala Doménech (2011), la necesidad de previsibilidad y orden en los procesos migratorios se hace evidente en el afán estatal de “conducir, direccionar, y canalizar” las migraciones (Domenech 2011). Migración Colombia sugiere que:

A partir de esta medida de facilitación migratoria, se crearon medidas adicionales con base en condiciones específicas, derivadas de la caracterización de la población migrante y las dinámicas propias de los flujos migratorios. con el objetivo de preservar el orden interno y social, y de promover y vigilar el respeto por sus derechos fundamentales (Migración Colombia 2021, 2).

Ahora bien, a partir de estas dos racionalidades expuestas, se ogra identificar el discurso forjado por el Estado colombiano centrado en la apertura de canales para la protección de los derechos humanos del migrante venezolano a través de la regularización y el control de las migraciones, con el objeto de conservar el orden social. Este discurso adopta como componente fundamental la idea de que los flujos migratorios venidos desde Venezuela deben ser ordenados para proteger los derechos humanos de los sujetos que participan en los mismos. Por lo tanto, el Estado acude a la categoría de “irregularidad” como un problema que debe ser resuelto y frente a lo cual se adoptan estrategias de intervención como es el caso de los permisos y estatutos especiales que se han visto en líneas anteriores.

El Estado colombiano, naturalmente, hace uso de su facultad discrecional y potestativa a través de Migración Colombia, como autoridad migratoria de vigilancia y control migratorio, para la toma de decisiones en la implementación de políticas migratorias como el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolano (ETPMV). En este Estatuto la negación, la cancelación o el otorgamiento del Permiso por Protección Temporal (PPT), no está sujeto al cumplimiento total de las condiciones y requisitos exigidos a los ciudadanos venezolanos,

sino a la discrecionalidad de Migración Colombia que no se sienta sobre alguna base unificadora de criterios de proporcionalidad, racionalidad o razonabilidad.

Lo anterior, da lugar a que dichas decisiones sean el motor de medidas administrativas que vulneran los derechos de ingreso o permanencia del ciudadano venezolano a territorio colombiano, desembocando en el quebrantamiento de derechos subyacentes como el de la educación para el desarrollo de una vida en sociedad, aun cuando este poder discrecional debería estar limitado por las obligaciones que el Estado ha adquirido en materia de derechos humanos. Honnet (2007) identifica esta falta de reconocimiento de derechos, como una transgresión que niega y olvida al sujeto migrante orillándolo a vivir sin integrarse socialmente y negándole el disfrute mismo de derechos como el de la educación.

Como se verá a continuación, el discurso de Migración Colombia, responde a lo que Domenech (2013) plantea como uno de los cimientos de la regularización de las migraciones a partir de las nociones de la gobernabilidad migratoria, que es estimular el hecho de que es a través de la documentación que se lograrán ordenar los flujos migratorios:

(...) resulta necesario plantear estrategias que permitan desestimular el incremento de la migración irregular, brindando facilidades a los migrantes venezolanos que ingresen a través de las zonas de frontera habilitadas por la autoridad migratoria, para que obtengan un documento de identificación que les permita una estancia regular en Colombia (Migración Colombia 2021, 2).

A los ojos de Domenech (2013), este comportamiento del Estado puede llegar a interpretarse como un intento por problematizar las migraciones para luego resolverlas a través de la tajante diferenciación entre migrantes regulares y no regulares. La irregularidad migratoria naturaliza las divisiones sociales a partir de la legitimación de las desigualdades, pues el carácter del estatus regular de un migrante es sinónimo de acceso a derechos ciudadanos como el de la educación superior, vivienda digna, desarrollo personal, acceso laboral en condiciones de igualdad y demás.

Ahora bien, este discurso del Estado guía las acciones que se representan en políticas y normativas. Observándose así que el accionar de la autoridad migratoria colombiana, ofrece pocas luces a los migrantes venezolanos que desean completar los requisitos para poder acceder a la educación superior. Esto debido a que los discursos sobre los cuales se proyecta el actuar de Migración Colombia, si bien se fundamentan en la protección de sus derechos, resalta la necesidad de regularización imponiendo una serie de requisitos desconociendo la

situación particular de los flujos migratorios desde Venezuela, suponiendo que la decisión migratoria de los sujetos en particular está dada por ellos mismos, y que el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia está sujeto a la propia voluntad del migrante.

Respecto al accionar del Ministerio de Educación se ha encontrado que en el informe titulado “Informe Global con la evaluación de las observaciones y comentarios de los ciudadanos y grupos de interés al proyecto de Decreto, por el cual se adiciona la Sección 10 al Capítulo 3 del Título 3 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, en lo relacionado con la creación de un Permiso Especial de Permanencia para el sector educación (PEP-E)” (Ministerio de Educación Nacional 2020), el Ministerio de Educación Nacional intenta responder a las preguntas y observaciones realizadas por migrantes venezolanos interesados en acceder a la educación superior.

Las respuestas se observan poco precisas y lacónicas cuando el MEN se refiere a las facilidades que el PEP podría otorgar a la hora de iniciar el proceso de acceso a la educación superior. Por ejemplo, el siguiente es un cuestionamiento de un migrante venezolano que intenta ingresar a la educación superior: (...) me gustaria (sic) saber si este nuevo permiso me servirá (sic) para continuar con mis estudios universitarios o para poder estudiar en el sena (sic) muchas gracias espero su respuesta” (Peñaloza 2020, 2).

Frente a lo cual, el Ministerio de Educación respondió de la siguiente manera:

El PEP Educativo es una Herramienta de Regularización Migratoria para los ciudadanos venezolanos que han ingresado a colombia (sic) y no poseen un documento de identificación (sic) válido, que se expedirá a los matriculados (sic) en instituciones educativas en los niveles de preescolar, básica y media. Con el cual podrán acceder a la oferta de servicios (sic) del estado (Peñaloza 2020, 2).

Respuesta que, además de no dar luces de la posibilidad de que el PEP se erija como una herramienta facilitadora para el acceso a la educación superior, se cierra a otorgar alguna alternativa para hacer efectivo este derecho del migrante venezolano. Sumado a esto, más adelante, en respuesta a la inquietud de otra migrante interesada con el tema, el MEN es enfático en resaltar la autonomía universitaria como elemento clave para responder a esta situación:

En cuanto al planteamiento de Educación Superior, si bien es cierto el PEP en cualquiera de sus modalidades en un documento de identificación válido para los ciudadanos venezolanos en condición de migrantes en colombia (sic), en virtud del decreto 1288; es de recordar que las universidades gozan de autonomía (sic) universitaria. En cuanto al otorgamiento del PEP, es

requisito estar matriculado (sic) en el sistema educativo en los niveles de Prescolar, Básica y Media (Peñaloza 2020, 2).

El argumento de la autonomía universitaria es predominante en el accionar del Ministerio de Educación Nacional, para pasar a la institución de educación superior la responsabilidad directa de protección del derecho a la educación superior del migrante venezolano, toda vez que se ampara en que si bien la educación superior en Colombia es un servicio público establecido a través del articulado segundo de la Ley 30 de 1992, subraya el artículo 69 de la Carta Política colombiana en el cual se reconoce la autonomía universitaria en virtud de lo cual pueden darse sus propios estatutos y directivas (Constitución Política de Colombia 1991, 69).

Esto lleva a que el MEN fortalezca su accionar respecto a no ser el ente apropiado para ocuparse de la situación de los migrantes venezolanos en el proceso de acceso a la educación superior, como se observa en el siguiente extracto de un concepto emitido por esta instancia estatal:

Referente al proceso migratorio para cursar estudios de ETDH y de Educación Superior en el territorio colombiano, se reitera que esta cartera no es competente para abordar el tema migratorio (...) el Ministerio de Educación Nacional adquiere competencia para regular o coadyuvar en la regulación de la situación de los menores de edad migrantes de la vecina República Bolivariana. No obstante, esta cartera no se encuentra facultada para establecer directrices en materia de movilidad y migración, de aquellas personas de nacionalidad venezolana interesadas en recibir formación académica de nivel superior o ETDH en Colombia (Trujillo 2017, 3).

De hecho, a finales del año 2018, el Ministerio de Educación Nacional, en cabeza del Viceministerio de Educación Superior, proyectó lineamientos de educación inclusiva para incentivar a las Instituciones de Educación Superior a definir acciones y estrategias tendientes a fortalecer los procesos de acceso y permanencia a partir del enfoque diferencial y, de esta manera, cimentar la inclusión social a partir de la educación inclusiva (Ministerio de Educación Nacional 2018), sin contemplar siquiera a la población migrante.

Entonces, es en virtud del Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, que el Ministerio de Educación opta por impulsar una educación incluyente, buscando reconocer los títulos académicos emitidos en el exterior. Esta es una situación que tampoco contempla la particularidad de la migración masiva venezolana, pues, como lo afirma el MEN:

(...) el proceso de convalidación implica la realización de una revisión integral de legalidad y académica de los estudios, cuyo resultado permite garantizar que los títulos que superan esta etapa corresponden a programas académicos que tienen un reconocimiento oficial por parte de los países de origen y puedan ser reconocidos para todos los efectos legales dentro del territorio nacional. Para el caso de esta nueva reglamentación, el solicitante debe contar con la documentación requerida en la Resolución 10687 de 2019 (Ministerio de Educación Nacional 2019, 10).

La documentación referida en la mencionada Resolución, se trata de: Pasaporte o cédula de extranjería, diploma con sello de apostilla o legalización por vía diplomática y certificado de asignaturas. Lo cual, sigue representando exigencias que no pueden ser acogidas por los migrantes venezolanos, por razones contextuales de los flujos migratorios en cuestión.

Como lo afirma Gildersleeve, en estos casos un efecto discursivo relevante es dar lugar a la identificación de los sujetos migrantes dentro de denominaciones concretas que los ubican en situaciones de vulnerabilidad, tal es el caso de “estudiantes indocumentados”. Este es el saldo de aquellas acciones que se centran en expresiones tales como “educación incluyente”, sin cuestionar el trasfondo de la situación, profundizando en la vulnerabilidad de la población venezolana que ingresa a Colombia de forma irregular por razones ajenas a su voluntad. Problemática que se permea también por el casi nulo cuestionamiento de Migración Colombia y el Ministerio de Educación frente a los efectos discursivos de sus políticas y acciones que direccionan el accionar de la institución pública de educación superior.

Lo anterior, refleja que el actuar del Ministerio de Educación Nacional lleva a la desprotección del derecho a la educación superior del migrante venezolano, aun cuando sus racionalidades procuren los derechos humanos del migrante, pues este accionar se centra en la autonomía universitaria como punto de partida para edificar herramientas que direccionen el acceso del migrante venezolano a la educación superior y, paulatinamente, este accionar empieza a permear de manera más honda en la invisibilización del migrante, a partir del no cuestionamiento de su situación, contexto, y necesidades en particular, direccionando la responsabilidad a la institución de educación superior.

### **3.2. Acceso a la educación superior supeditado a la regularización migratoria**

El éxodo venezolano es observado por los funcionarios de la UNAD como una situación que tomó por sorpresa al país y frente a la cual las respuestas de las instituciones estatales fueron demoradas por la novedad de su naturaleza, repercutiendo en el accionar de las Universidades para poder abordar los derechos educativos del migrante.

Imaginémonos, si el propio gobierno socialmente hablando se demoró en darse cuenta de lo difícil de la situación, pensemos en las instrucciones y reglas claras para las Universidades. Todas las Universidades públicas nos hemos enfrentado con dificultades para la incorporación al sistema educativo en todos los niveles para el migrante venezolano (entrevista a Eduardo, funcionario UNAD, 11 de noviembre de 2021).

Los funcionarios de la Institución Pública de Educación Superior UNAD son reconocedores de la importancia de empezar a abordar lo relativo al acceso del migrante venezolano a la educación superior, siendo enfática en que esta es una población a la cual se le deben garantizar sus derechos sin diferenciación de los ciudadanos colombianos. Más aún, se reconoce la necesidad de adoptar medidas de tipo normativo, administrativo y procedimental para que existan procesos de integración e identificaciones de las condiciones que se están viendo en el contexto de la migración masiva venezolana hacia Colombia. Además de lo cual, la propia UNAD reconoce la problemática relacionada con la falta de documentación del migrante venezolano en territorio colombiano, así:

(...) es importante tener en cuenta los contextos de dónde vienen los migrantes y la falta de documentación o las problemáticas que estos puedan tener para hacer toda una certificación de los procesos educativos que hicieron en otros lados. En ese sentido, yo creo que las instituciones si debemos tener una apertura y que debemos pensar en integración y debemos estar pensando en cómo aportar a la solución de las problemáticas que se presentan en la sociedad (entrevista a Valeria, funcionaria UNAD, 10 de noviembre de 2021).

La apertura que menciona la funcionaria pública versa sobre la posibilidad de que el Ministerio de Educación aporte lineamientos generales de tipo normativo que repercutan en la UNAD, para que esta institución pueda empezar a generar posibilidades de flexibilidad en el ingreso de los migrantes de manera general.

Así, la Universidad empieza a reconocerse a sí misma como un actor estatal clave en las respuestas dadas a los migrantes venezolanos a la hora de hacer efectivos sus derechos a la



educación superior, observando que ello implica varios campos de acción que parten de discursos centrados en la apertura a la diferencia. No obstante, la UNAD basa su actuar exclusivamente en cumplir las directrices y normativas que son extensivas desde el Ministerio de Educación.

Tenemos un Ministerio de Educación frente al cual todas las Universidades debemos cumplir con estándares de calidad para la acreditación de calidad de los Programas y de la Institución, que nos lleva a que seamos muy juiciosos con eso, porque alguien nos puede traer unos documentos que no cumplan con la rigurosidad y nos veremos en la penosa decisión de no admitirlo porque estaríamos fallando a nuestros procesos de la estandarización de la calidad (...) la Universidad no se cierra a estos procesos, pero debe cumplir con unos estándares de calidad que permitan procesos claros, transparentes e inclusivos (entrevista a Joel, funcionario UNAD, 15 de noviembre de 2021).

Los estándares de calidad mencionados son básicamente atributos del servicio público de la educación en general y de cómo este servicio se presta, suponiendo el esfuerzo continuo de las instituciones para cumplir con las exigencias propias de cada una de sus funciones que se centran en proyección social, investigación y demás especificidades de tipo administrativo y académico (Ministerio de Educación Nacional 2018).

Por ello, la exigencia de la documentación completa y en orden al migrante venezolano no es laxa en el momento de decidir su ingreso a la educación superior, como lo hace saber unos de los funcionarios:

La Universidad debe velar para que se cumpla la normatividad del país. Uno de los problemas presentados es la regularización de las personas (...) Desde que la persona cumple con la rigurosidad de la documentación puede acceder al estudio. ¿Cómo podemos obtener nosotros información de los estudiantes que llegan a nosotros? ¿Cómo saber que tienen una formación mínima, notas, registros y más? (entrevista a Joel, funcionario UNAD, 15 de noviembre de 2021).

Se observa cómo los migrantes estudiantiles entran a ser sujetos sobre los cuales se ejerce el discurso del control y la vigilancia por parte del Estado que restringe el derecho del migrante de participar en los espacios de la educación superior en Colombia.

Si bien los discursos de la Universidad parten de constituirse como un actor que abre sus puertas a la diferencia y se erige como un ente integrador para ejercer rupturas a las problemáticas sociales, al mismo tiempo no cesa en ser enfática en la necesidad de dar cumplimiento a los lineamientos impuestos por el Ministerio de Educación, aun cuando ello

represente dificultades para el migrante venezolano por el contexto particular de sus movimientos. Tensión que se fortalece cuando la UNAD considera que la protección del derecho a la educación del migrante venezolano, debe ser una labor que necesita nacer directamente del MEN, como se expresa a continuación:

Esto tiene que partir del Gobierno Nacional, al generar certificaciones más laxas con relación a los estudios de educación secundaria de los migrantes, en este caso venezolanos, en donde no sea necesario generar un proceso de apostillamiento para tener un acceso como tal, sino que se pueda tener una posibilidad de edificación de otras formas de los títulos. Por otro lado, se podría hacer una especie de pruebas que certifiquen que los aspirantes a programas de educación superior, que tengan otra nacionalidad y no tengan los títulos apostillados, puedan presentar alguna prueba que les sirva para certificar que tienen los conocimientos básicos para acceder a la educación superior. Esto lo tendría que regular el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación, para que entre a cobijar a las Universidades públicas (entrevista a Valeria, funcionaria UNAD, 10 de noviembre de 2021).

Desde la Universidad, se reconoce un problema grave a la hora de hablar del derecho a la educación superior del migrante venezolano que “viene de hace mucho tiempo, nunca lo solucionamos y ahora, que necesitábamos poner en práctica eso que deberíamos tener listo, pues nos quedó grande y ha pasado lo que ha pasado” (entrevista a Eduardo, funcionario UNAD, 11 de noviembre de 2021). Siendo este la falta de claridad que existe a nivel social general de las condiciones del Convenio Andrés Bello:

El Convenio Andrés Bello, lleva años de aprobado y se supone que era un Convenio que permitía con mucha fluidez la movilidad académica entre países: Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, entre otros. Se supone que bajo las reglas del Convenio hay posibilidades de reconocimiento de los niveles educativos de una forma muy fácil, es decir que yo debería reconocer fácilmente un título de bachiller venezolano en Colombia, y por tanto, el enganche a la educación superior sería más fácil; yo debería poder reconocer un título de profesional venezolano en Colombia y por tanto el enganche a los niveles de posgrado debería ser más fácil (...) Al fin y al cabo no sabemos cuál es la facilidad que da el Convenio Andrés Bello porque ni hay un sistema unificado de información, ni hay guías claras de cómo identificar un título venezolano, y al final lo que las instituciones están haciendo es lo mismo de siempre, pedirle todos los apostillajes a las personas, y una persona cuando sale corriendo de un país, no hace los tramites de apostillaje de su título (entrevista a Eduardo, funcionario UNAD, 11 de noviembre de 2021).

Además de lo anterior, se logra observar que la Universidad no se prepara acuciosamente para responder precisamente a las dinámicas que implican el contexto social de la migración masiva venezolana hacia Colombia.

No he visto directrices claras de parte de la Institución, orientando sobre cómo debe ser o cómo se debe tratar el caso de las personas venezolanas migrantes que soliciten acceso a los programas de la institución. Ni siquiera creo que sea un proceso o un subproceso dentro del sistema integrado de gestión, ni nada por el estilo (entrevista a Eduardo, funcionario UNAD, 11 de noviembre de 2021).

Los cual nos muestra que el Estado a través de sus instituciones, más allá de enfocar sus esfuerzos por proteger los derechos de los migrantes, se centra en implementar medidas y políticas de regularización migratoria que se enfocan en conducir, canalizar y direccionar los flujos migratorios, tal como lo expone Domenech (2013) al referirse a los flujos migratorios y la gobernabilidad indicando que “las migraciones internacionales son como el agua. Dado que no se las puede detener, es necesario encauzarlas” (Domenech 2013,132).

De hecho, el Consejo de Educación Superior CESU indica que, precisamente, uno de los aspectos problemáticos de la internacionalización radica en “la desarticulación y el trabajo aislado de los actores nacionales relacionados con la internacionalización de la educación superior. Esto conduce a deficiencias en la formulación y ejecución de las políticas nacionales y regionales de internacionalización, a la poca claridad en su conceptualización y en la definición de sus parámetros de calidad” (CESU 2014 ,117) lo que en sí mismo representa la falta de armonización entre las entidades estatales para ofrecer posibilidades que facilitan el acceso y permanencia en la educación superior como, por ejemplo, la homologación y convalidación de títulos académicos.

Lo anterior, desemboca en la invisibilización del sujeto migrante venezolano en la educación superior, que se nutre a partir de la falta de previsibilidad de las instituciones respecto al fenómeno migratorio, respondiendo a un discurso que se basa en argumentar que, por no haber recibido solicitudes masivas de acceso por parte de los migrantes venezolanos, no es un tema que requiere afrontarse. No menos relevante resulta observar que desde la misma Universidad se reconoce esta problemática:

La falta de alistamiento o afrontamiento para el recibo de las solicitudes, puede ser una de las causas por la cual no las reciben. Hay una dinámica entre “yo no hablo del tema de los migrantes en mi institución porque no me llegan migrantes”; y muchas veces es al revés, el migrante entra a la página de internet de la institución y se da cuenta que para la institución,

ser migrante no es una categoría relevante, entonces en vez de darse a la pelea de preguntar ¿Qué tienen para mí?, simplemente desisten de la labor (...); por ello, puede que el migrante ni siquiera contemple la posibilidad de acceder a la educación porque cree que es un sujeto que no existe como tal para el sistema educativo colombiano. La falta de afrontamiento invisibiliza al sujeto, y si el sujeto se siente invisibilizado tiene más dificultades para pedir integrarse o acceder al sistema (entrevista a Eduardo, funcionario UNAD, 11 de noviembre de 2021).

Esto responde justamente a lo expuesto por Domenech, quien sostiene que los derechos de los sujetos migrantes son reconocidos a partir de la potestad Estatal de categorizar a los mismos a través de sus instituciones, de la siguiente manera:

Es a través del trabajo de creación del Estado y de sus diversos agentes e instituciones que el inmigrante/inmigrado pasa a existir socialmente. Uno de los modos en que se define su existencia y adquiere entidad se produce a partir de su configuración como problema y los problemas que aparecen asociados a la inmigración (Domenech 2017, 30).

Así, se encuentra que las posturas y discursos de la institución de educación superior, se basan en reconocer la existencia de las problemáticas relacionadas con el acceso del migrante venezolano a la educación superior, pero desvían la necesidad de intervención directa por parte de ella misma dirigiendo esta responsabilidad de acción al Ministerio de Educación.

Incluso, se observa que la Universidad, en este caso en particular, responde a dinámicas que directamente contradicen la racionalidad de la normatividad interna, en cuanto a su contribución del derecho a la educación para todos y todas a través de la proyección social, inclusión y solidaridad:

(...) de hecho es uno de los compromisos que tenemos con objetivos de desarrollo sostenible, que es permitir y garantizar el acceso a la educación superior para todas las personas que se encuentran en el país. Garantizarles ese derecho es ir un poco más allá para romper límites y barreras que se han impuesto por procedimientos que deben ser reevaluados por el Ministerio de Educación (entrevista a Benjamín, funcionario UNAD, 13 de noviembre de 2021).

La exigencia de la documentación antes mencionada, junto con el nulo desarrollo normativo interno para tratar la migración estudiantil, y el hecho de traspasar la responsabilidad de acción al MEN, contradicen enfáticamente los compromisos obtenidos por la UNAD para con los objetivos de desarrollo sostenible que persiguen, con base a la inclusión y la solidaridad. Sumándose el hecho de que los discursos institucionales del MEN y de Migración Colombia entran en tensión en la medida en que las normativas o políticas implementadas por cada uno no se armonizan entre sí.

De esta manera, se observa que el migrante venezolano se enfrenta a discursos institucionales que intentan proyectarse desde la protección de los derechos humanos, pero que se desvían al ámbito de la regulación y el control, violentando directamente el proceso o la posibilidad de acceso del migrante a la educación superior, que posteriormente desemboca en una inestabilidad laboral que les imposibilita acceder de manera igualitaria a las dinámicas sociales.

## Conclusiones

Como se observó en un principio, el objetivo de la investigación fue realizar un análisis tendiente a identificar cuáles son las racionalidades y posteriores discursos estatales que forjan el accionar del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y del Ministerio de Educación Nacional, con relación al acceso del migrante venezolano a la educación superior. Para posteriormente identificar la manera en que esto se plasma e influye y en el accionar de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia al respecto.

Para lo cual se intentó resolver las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuáles son las racionalidades y discursos estatales que guían la normatividad y otras políticas adoptadas por las instituciones del gobierno colombiano -Ministerio de Relaciones Internacionales/ Migración Colombia y del Ministerio de Educación Nacional (MEN)-, frente al derecho de los ciudadanos venezolanos de acceder a la educación superior en Colombia? ¿De qué manera estos discursos se articulan o tensionan entre sí y repercuten en el accionar diario y las dinámicas de las instituciones públicas de Educación Superior a la hora de abordar dicho derecho del migrante venezolano?

La aproximación teórica de la investigación partió de la gobernabilidad de las migraciones analizada a partir del discurso forjado desde el poder estatal. Con lo cual, se logró determinar que el discurso del Estado colombiano es abrir sus puertas a la migración desde Venezuela, a la par que brinda canales de regularización expresados a través del Permiso Especial de Permanencia PEP y del Estatuto Temporal de Protección que se erigen como instrumentos que otorgan permisos de ingreso tránsito y permanencia en el país, para la integración económica y social de los migrantes procedentes de Venezuela. Sin embargo, al mismo tiempo restringe y limita a los sujetos que participan de estas migraciones, a partir de una serie de requisitos que impone para acceder a esta regularización, dejando en desprotección al ciudadano venezolano y afectando su derecho a la educación superior. Este discurso estatal es nutrido a partir de dos racionalidades políticas a saber. La primera es la protección de los derechos humanos del migrante y la segunda es la necesidad de regularización de estos flujos migratorios.

Sin duda, el éxodo venezolano representó que Colombia rompiera con una tradición netamente de emisión de migrantes, para convertirse en un país que figura entre los mayores

receptores de migrantes en la región. Esto ha conllevado la necesidad de plantear y replantear políticas tendientes a responder a estos flujos que cada vez van en aumento. Por esto, el Estado colombiano, en sus consideraciones previas a la reglamentación relacionada con la migración venezolana, muestra unos discursos que intentan reflejar una institucionalidad estatal comprometida con diseñar estrategias para el respeto y garantía de los derechos inherentes a la persona humana.

El afán de esta regularización radica en que el Estado desea enfrentar el contexto del éxodo venezolano como un “problema” que hay que resolver. Por esta razón, han centrado el interés en aquellos migrantes que las propias categorías normativas del Estado han definido como irregulares, para lo cual, primero se requiere identificar a los mismos a través de medidas como el REMV, que siguen alejándose de ofrecer garantía de los derechos.

Este tipo de dinámicas desencadenan la vulneración directa del derecho a la educación superior del migrante venezolano en Colombia, porque las políticas y normativas que emanan de ese poder estatal resultan en gran medida incompletas y contradictorias entre sí. Esto producto de la exigencia de documentación que resulta dificultosa de obtener por parte de los migrantes venezolanos debido a las problemáticas sociales, burocráticas, políticas y demás de su país de origen.

De la ausencia de una articulación estatal para garantizar el acceso a la educación superior del migrante venezolano, subyacen quebrantamientos a nivel de inserción laboral que se desvían de los compromisos adquiridos por Colombia internacionalmente, para ofrecer a todas las personas en el territorio colombiano las posibilidades de llevar una vida en dignidad.

Ello representa una vulnerabilidad que, más allá de encontrarse en el ámbito académico, transiciona a la vida social, en la medida en que el impacto del actuar del aparato estatal se direcciona de manera radical a un grupo social de migrantes venezolanos que recibe menos facilidades y, por ende, se les dificulta su integración e inserción en la vida laboral y social en el país de destino. En estos términos, la educación superior funciona como un espacio entre la experiencia propia migratoria y las dinámicas en la sociedad de destino.

Las tensiones, contradicciones y trabas para que el migrante venezolano pueda acceder a la educación superior, es la muestra de cómo la institucionalidad estatal colombiana no trabaja justamente de manera armónica para garantizar el derecho al migrante venezolano, evidenciando la ausencia de mecanismos de planeación y diseño de estrategias para que ello ocurra. Entonces, la educación como derecho humano de los migrantes venezolanos, se

encuentra subordinada a una gobernabilidad de las migraciones que moldea los discursos, para que sean justamente los derechos humanos los que legitimen políticas tendientes a controlar y vigilar estos flujos migratorios. Son políticas con rostro humano que se alejan de ofrecer garantías y otorgar derechos, y se enfocan en regularizar para controlar.

Es de resaltar que la migración estudiantil venezolana en Colombia ha recibido un grado de apertura interesante a nivel de educación básico primaria y media. No obstante, a nivel superior han sido pocos los desarrollos normativos y de lineamientos que el Estado ha generado para afrontar esta realidad migratoria. Situación que de plano no ofrece protección a los sujetos que participan en estos movimientos deseando acceder a los espacios de educación superior, llegando incluso a invisibilizarlos.

La literatura sobre migraciones estudiantiles direccionadas a la educación superior, hasta el momento, ha sido poco desarrollada, lo que genera que una de las dificultades del presente estudio fuera justamente alimentar el marco analítico. Lo cual, me lleva a pensar que esta investigación podría ser una puerta de debate para producir una mirada crítica hacía un aspecto del fenómeno migratorio venezolano en Colombia que poco ha sido estudiado o desarrollado teóricamente. Es importante empezar a hablar sobre los discursos emanados del Estado a través de sus instituciones, para hacer visible la vulneración de derechos a los cuales eventualmente los migrantes venezolanos se enfrentan en territorio colombiano.



## Lista de referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 2020. "Situación Venezuela." *The UN Refugee Agency*.
- Baena Robledo, Natalia., y Cardona Zuleta, Elvigia. 2020. "¿Educación intercultural? A propósito del fenómeno migratorio venezolano en Medellín." *Revista IUS*: 325-342. <https://revistaius.com/index.php/ius/article/view/675/749>.
- Beniscelli, Leonora. 2018. "Elección escolar y educación superior: territorios emergentes y ausencias en la investigación sobre educación y migración.": 1-27. [https://www.researchgate.net/profile/Leonora-Beniscelli/publication/335101078\\_Eleccion\\_escolar\\_y\\_educacion\\_superior\\_Territorios\\_emergentes\\_y\\_ausencias\\_en\\_la\\_investigacion\\_sobre\\_educacion\\_y\\_migracion/links/5d4f10c692851cd046b2671d/Eleccion-escolar-y-educacion-superior-Territorios-emergentes-y-ausencias-en-la-investigacion-sobre-educacion-y-migracion.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Leonora-Beniscelli/publication/335101078_Eleccion_escolar_y_educacion_superior_Territorios_emergentes_y_ausencias_en_la_investigacion_sobre_educacion_y_migracion/links/5d4f10c692851cd046b2671d/Eleccion-escolar-y-educacion-superior-Territorios-emergentes-y-ausencias-en-la-investigacion-sobre-educacion-y-migracion.pdf).
- Bermudez Rico, Rosa Emilia. 2015. "La movilidad internacional por razones de estudio: Geografía de un fenómeno global." *Migraciones internacionales*: 96-119. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-89062015000100004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-89062015000100004).
- Castles, Stephen. 2010. "Migración irregular: Causas, tipos y dimensiones regionales." *Migración y desarrollo*: 49-80. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-75992010000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992010000200002).
- Cardenas Rojas, Norma Angélica. "Movilidad Sur-Sur desde contextos de globalización de internacionalización de la educación." *Educación, movilidad, migración y exilio: miradas desde México*: 81-91. <http://riaa.uaem.mx/xmlui/bitstream/handle/20.500.12055/2455/educacion-movilidad-migracion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Consejo Nacional de Educación Superior CESU. 2014. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz. [https://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-321515\\_recurso\\_1.pdf](https://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-321515_recurso_1.pdf).
- Congreso de la Republica de Colombia. 1991 Constitución Política de Colombia.
- Corbella, Virginia., y Elías, Silvina. 2018. "Movilidad estudiantil universitaria: ¿qué factores inciden en la decisión de elegir Argentina como destino?" *Perfiles educativos*: 120-14. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982018000200120](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982018000200120).
- Domenech, Eduardo. 2009. *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*. Cordoba: Universidad Nacional de Cordoba. <https://www.aacademica.org/eduardo.domenech/34.pdf>.
- Domenech, Eduardo. 2011. "Crónica de una "amenaza" anunciada. Inmigración e ilegalidad: visiones de Estado en la Argentina contemporánea." *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*: 31-77. <https://www.aacademica.org/eduardo.domenech/22.pdf>.
- Domenech, Eduardo. 2013. "Las migraciones son como el agua": Hacia la instauración de políticas de "control con rostro humano." La gobernabilidad migratoria en la Argentina. *Revista Latinoamericana*: 119-142. <https://journals.openedition.org/polis/9280>.
- Domenech, Eduardo. 2017. "Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo." *Revista Crítica de Sociología e Política*: 19-48. <https://www.unipiloto.edu.co/wp-content/uploads/2021/04/domenech->

[las-politicas-de-migracion-en-sudamerica.-elementos-para-el-analisis-critico-del-contorl-migratorio-y-fronterizo.pdf](#).

- Espinosa, Juan Francisco. 2021. "Colombia tiene política fraterna hacia migrantes venezolanos, destacó el Director de Migración ante la OIM". Director Migración Colombia.
- Estupiñán Serrano, M. 2013. "Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional." *Clacso*. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20131118040902/Serrano.pdf>.
- Gaitán, Anabel., y Pauli, María. 2020. "Estudiantes extranjeros en Santa Fe. El caso de las cohortes brasileñas del Doctorado de Educación de la UCSF." *Paideia*: 206-218. <https://journalusco.edu.co/index.php/paideia/issue/view/183/90>
- García, Lila. 2016. Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina? *Colombia internacional*: 107-133. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-56122016000300006&script=sci\\_abstract&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-56122016000300006&script=sci_abstract&tlng=es)
- Gómez, Sandra. 2020. "Derecho a la educación superior en Latinoamérica y migraciones hacia las universidades estatales argentinas." *Paideia*: 184- 204: <https://journalusco.edu.co/index.php/paideia/issue/view/183/90>.
- Gordon, Colin. 2015. "Racionalidad gubernamental: una introducción." *Revista Digital de Filosofía*: 1-58 <https://hum.unne.edu.ar/revistas/itinerario/revista10/articulo10.pdf>
- Hernández, María. 2021. "Narrativas ambiguas detrás del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal". *Universidad de los Andes*. <https://una.uniandes.edu.co/index.php/blog/208-narrativas-ambiguas-detras-del-estatuto-temporal-de-proteccion-para-migrantes-venezolanos-bajo-regimen-de-proteccion-temporal>
- Honneth, Axel. 2007. *Un estudio en la teoría del reconocimiento*. Buenos Aires: Katz editores.
- Lloyd, Marion., y Ordorika, Imanol. 2014. "Teorías críticas del Estado y la disputa por la educación superior en la era de la globalización." *Perfiles Educativos*: 123-139. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185269814706415>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2021. "Decreto 216 de 2021. Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria". <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20216%20DEL%2001%20DE%20MARZO%20DE%202021.pdf>
- Migración Colombia. 2021. Resolución 0971 de 2021. *Por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021*.
- Ministerio de Educación Nacional MEN. 2018. Calidad en Educación Superior. *Altablero*.
- Ministerio de Educación Nacional MEN. 2018. Educación inclusiva e intercultural .
- Ministerio de Educación Nacional MEN. 2020. Proposición No.23 de 18 de noviembre de 2020.
- Valle, Alex., y Escudero, Jhoel. 2020. "El Estado y la Administración pública." *Instituto de Altos Estudios Nacionales*: 23-59. <https://iuslatin.pe/wp-content/uploads/2020/07/la-administracion-publica-Alex-Franco.pdf>.
- Vargas, c., y De La Vega, i. 2017. "La intención de emigración de estudiantes universitarios. estudio comparado en cuatro universidades venezolanas." *Interciencia*: 798-804. <https://www.redalyc.org/journal/339/33953770003/html/>
- Peñaloza Leal, Elcy Patricia. Ministerio de Educación Nacional MEN. (2020). Informe Global con la evaluación de las observaciones y comentarios de los ciudadanos y grupos de interés al proyecto de Decreto 1075 de 2015.

- Pérez Martínez, Lucía., Cano , Gabriela., Eguiguren, María., Ceballosmedina, Marcela., y González, Adriana. 2021. "Éxodo venezolano, paradojas frente a la regularización: la situación de Colombia y Ecuador." (In)*Movilidades en las Américas*.  
<https://revistacomun.com/blog/exodo-venezolano-paradojas-frente-a-la-regularizacion-la-situacion-de-colombia-y-ecuador/>.
- Rodriguez Gómez, Roberto. 2005. "Migración de estudiantes: un aspecto del comercio internacional de servicios de educación superior." *Papeles de población*: 221-238.  
<https://www.redalyc.org/pdf/112/11204409.pdf>.
- Romero, Nicolar, y Uribe, Laura. 2021. "Mecanismos que fortalecen la integración: redes de migrantes y permisos de permanencia en los procesos migratorios." *Banco Interamericano de Desarrollo*: 1-10.  
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mecanismos-que-fortalecen-la-integracion-redes-de-migrantes-y-permisos-de-permanencia-en-los-procesos-migratorios.pdf>
- Torrez Gallardo, M., y Lucía Alejandra , C. 2018. "Un lugar para estudiar: estudio exploratorio de la migración estudiantil colombiana a Bahía Blanca durante la última década." *Revista Universitaria de Geografía* : 157-176.  
<https://www.redalyc.org/journal/3832/383257592007/html/>.
- Trujillo, Martha. 2017. "Concepto 155685 de 2017". Ministerio de Educación Nacional.  
[https://normograma.info/men/docs/pdf/concepto\\_mineducacion\\_0155685\\_2017.pdf](https://normograma.info/men/docs/pdf/concepto_mineducacion_0155685_2017.pdf)
- Eduardo, funcionario UNAD, entrevista por Karen Carreño, noviembre de 2021.
- Joel, funcionario UNAD, entrevista por Karen Carreño, noviembre de 2021.
- Valeria, funcionaria UNAD, entrevista por Karen Carreño, noviembre de 2021.
- Benjamín, funcionario UNAD, entrevista por Karen Carreño, noviembre de 2021