



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# ► Barreras para el acceso al Sistema de Protección Social que enfrenta la población migrante y refugiada en Ecuador

► OIT Países Andinos

ECUADOR  



# ► Barreras para el acceso al Sistema de Protección Social que enfrenta la población migrante y refugiada en Ecuador

Maria Alicia Eguiguren  
Etzon Rom, Katy Lema

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022  
Primera edición 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

*Barreras para el acceso al Sistema de Protección Social que enfrenta la población migrante y refugiada en Ecuador.* Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2022. 74 pp.

ISBN: xxxx (versión impresa)

ISBN: xxxx (versión web pdf)

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: [ilo.org/publns](http://ilo.org/publns).

---

Impreso en Ecuador

## Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización.

Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a mujeres y hombres.



## ▶ Índice

---

Introducción	1
Alcance y limitaciones	2
Objetivos del estudio	4
Metodología e instrumentos de la investigación	4
<b>1. Análisis del marco normativo</b>	<b>5</b>
<hr/>	
1.1 Normativa y tratados internacionales relativos a la protección social y movilidad humana	5
1.2. Normativa e institucionalidad nacional	12
1.2.1. Normativa nacional referente a la movilidad humana	12
1.2.2. Normativa nacional referente a la protección social	16
<b>2. Barreras para el acceso al Sistema de Protección Social que enfrenta la población migrante y refugiada en Ecuador</b>	<b>28</b>
<hr/>	
2.1. Barreras comunes	29
2.2. Barreras de acceso al Sistema de Protección Social Contributivo (Seguridad Social)	34
2.3. Barreras de acceso al Sistema de Protección Social No Contributivo (asistencia social)	40
<b>3. Recomendaciones de funcionarios, expertos y población migrante sobre las necesidades en materia de protección social y las posibilidades para ampliar su participación en el Sistema de Seguridad Social Integral</b>	<b>43</b>
<hr/>	
<b>4. Conclusiones y recomendaciones de política, normas y acciones programáticas para facilitar el acceso de la población en situación de movilidad humana al Sistema de Protección Social ecuatoriano</b>	<b>49</b>
<hr/>	
Bibliografía	53
Anexos	58
Anexo 1. Propuesta de hoja de ruta para fortalecer la inclusión de la población en situación de movilidad humana en el Ecuador, en el Sistema de Protección Social	58
Anexo 2. Lista de personas e instituciones entrevistadas	62

- ▶ Barreras para el acceso al Sistema de Protección Social que enfrenta la población migrante y refugiada en Ecuador

## ▶ Índice de cuadros

---

▶ Cuadro 1	Resumen de las prestaciones y servicios según régimen de afiliación	18
▶ Cuadro 2	Resumen de requisitos para extranjeros residentes en Ecuador según régimen de afiliación	19
▶ Cuadro 3	Requisitos de operatividad del programa de transferencias monetarias	21

## ► Introducción

---

De acuerdo con la información de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados, en el Ecuador habría 518.529 personas de interés (en situación de movilidad humana), de las cuales alrededor de 430.000 serían de origen venezolano, y alrededor de 102.000, colombiano<sup>1</sup>. De ellos, 70.527 estarían reconocidos como refugiados en el Ecuador. Por su parte, el último monitoreo de flujo de población venezolana de la Organización Internacional para las Migraciones mostró que el 81% de las personas encuestadas (4.258 encuestas en diez provincias) declararon encontrarse de manera irregular en Ecuador<sup>2</sup>. Según proyecciones de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela —también conocido como Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM)—, teniendo en cuenta el continuo desplazamiento que se da por la situación en Venezuela y las nuevas olas de movilidad de quienes previamente regresaron a su país de origen debido a la COVID-19, se estima que, aproximadamente, 522.000 personas refugiadas y migrantes de Venezuela estarán viviendo en Ecuador a diciembre de 2021.

De acuerdo con la información recogida por el Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador 2020-2021, con base en el Registro Migratorio de Ciudadanos Venezolanos del Ministerio de Gobierno y el Sistema de Registro Biométrico para ciudadanos venezolanos, un 75,4% de ciudadanos venezolanos que ingresaron a Ecuador pertenecen al grupo etario entre 18 a 55 años (grupo poblacional económicamente activo). En cuanto a nivel de educación, los ciudadanos venezolanos en el Ecuador han cursado nivel de primaria en un 15,2%; secundaria, 40,3%; escuela técnica, 9,3%; universidad, 29,50%; estudios de segundo nivel sin concluir, 2%. Esto se complementa con el hecho de que un 89% de los ciudadanos venezolanos registrados tienen intención de radicar de manera permanente (más de dos años) en Ecuador.

Durante el año 2020, el GTRM realizó dos rondas de Evaluación Conjunta de Necesidades (JNA) para poder identificar las necesidades de los hogares venezolanos y las comunidades de acogida. La última evaluación (julio/agosto) mostró que la principal necesidad de la población venezolana es el acceso a los alimentos (30%), seguido de la falta de acceso a vivienda (27%), y el acceso a medios de vida (21%). Las dificultades para acceder a medios de vida afectan su capacidad para contar con ingresos que les permita cubrir necesidades básicas, y supone riesgos de protección. Al menos, un 42% de los venezolanos trabaja en el sector informal. El 36% de los venezolanos encuestados declaró no tener documentación, lo cual les coloca en una situación de alta vulnerabilidad que dificulta su integración socioeconómica y el acceso a servicios y derechos<sup>3</sup>.

Este escenario complejo se ha agudizado como consecuencia de las medidas de confinamiento durante la pandemia por COVID-19, que ha puesto de manifiesto las vulnerabilidades a las que se enfrenta la población del sector informal, incluyendo familias en situación de movilidad humana, ante su limitado acceso al sistema de protección social y oportunidades para el empleo y la autosuficiencia. Estas personas se encuentran, en muchos casos, en condiciones de doble y triple vulnerabilidad por encontrarse de manera irregular, por la falta de redes locales, así como por verse afectados por actitudes xenófobas y discriminatorias. Estos elementos combinados hacen que las personas se vean obligadas a aceptar trabajos en el sector informal, especialmente inseguros y mal pagados, quedando, por lo tanto, muy expuestos a abusos que incluye la explotación laboral y sexual.

En Ecuador, como en otras partes del mundo, la movilidad humana es una realidad que forma parte de la configuración de su territorio y comunidades. Si a esto agregamos el enorme potencial que representa

---

1 ACNUR (2021). Ficha Informativa de agosto, Ecuador. Disponible en: [ACNUR - Factsheet Ecuador - agosto 2021 \(en inglés\)](#).

2 OIM. *Monitoreo del flujo de población venezolana en Ecuador* (febrero-marzo 2021). Disponible en: Microsoft Word - [REPORTE DTM R10 final.docx \(oim.org.ec\)](#).

3 Plan de Respuesta Regional para Refugiados y Migrantes de Venezuela de enero-diciembre 2021, R4V.

para el Ecuador, el perfil poblacional (edad, niveles de educación e intención de permanencia), podemos concluir que la movilidad humana, en especial, los flujos actuales de ciudadanos venezolanos, representa una importante oportunidad para el país.

Con esta visión, el derecho al acceso a la protección social (que es un derecho por sí mismo), no está únicamente vinculado a los derechos humanos de la población en situación de movilidad humana, sino que también es una herramienta para una efectiva inclusión social y económica, al reducir la dependencia de la ayuda humanitaria y evitar mecanismos negativos de supervivencia. Los refugiados y migrantes han demostrado ser una oportunidad para las comunidades de acogida, ya que contribuyen en los ámbitos económicos, sociales, culturales.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>4</sup> posiciona a la protección social como un derecho humano y la define como «el conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir pobreza, vulnerabilidad y exclusión social durante todo el ciclo de vida» (OIT, 2017). Esta visión implica una respuesta integral, por parte del Estado, a favor de toda la población, en especial de los grupos más vulnerables e, independientemente, de la existencia de un vínculo laboral<sup>5</sup>. Desde la perspectiva del desarrollo sostenible, la protección social es un elemento fundamental para mitigar y prevenir la pobreza, la vulnerabilidad y fomentar la inclusión social y equidad en el acceso a la salud y educación. De igual forma, la protección social puede ser una importante herramienta para promover la transformación productiva y la mejora de la productividad, por lo que contar con un sistema de protección social inclusivo y eficiente debe ser una de las prioridades centrales de los gobiernos y actores sociales<sup>6</sup>.

## Alcance y limitaciones

El presente estudio se enfoca en las barreras de acceso al sistema de protección social para migrantes y refugiados, por lo que es importante aclarar estos conceptos. Si bien existe un uso indistinto de los términos migrante y refugiado, es importante comprender la diferencia entre los dos términos que presentan diferencias fundamentales en cuanto a su tratamiento en materia de inclusión y derechos.

El concepto de movilidad humana abarca a todas las personas que se trasladan fuera de su lugar de origen, por diversas causas, formas, medios y circunstancias. La movilidad humana se denomina «regular» cuando las personas cumplen con los requisitos de ingreso y estadía del país de destino, mientras que cuando las personas ingresan por pasos irregulares, o se exceden en tiempos de permanencia permitidos, se la denomina «irregular». Esta primera distinción es importante porque implica que los países de destino y acogida no cuentan, necesariamente, con toda la información referente al número de personas en situación de movilidad humana, su ubicación, tendencias y circunstancias particulares en las que se encuentran.

Las causas del desplazamiento son también fundamentales para entender la diversidad que puede tomar la movilidad humana. En algunos casos, estos desplazamientos pueden ser planificados y las personas o familias se trasladan por motivos económicos, laborales, familiares, educativos y otros, mientras que, en otras, los desplazamientos son forzados por conflictos armados, violaciones de derechos humanos y desastres naturales.

Si bien los desplazamientos pueden ser internos o externos, para el presente estudio nos enfocaremos, únicamente, en los desplazamientos fuera del país (migrantes y refugiados), dejando fuera del análisis a quienes retornan a su territorio (retornados) o se encuentran en tránsito (turistas, transeúntes, estudiantes):

---

4 La protección social y el derecho a la seguridad social forman parte del mandato de la OIT desde su fundación en 1919, para lo cual la OIT ha desplegado importantes esfuerzos para apoyar a sus Estados miembros a extender gradualmente la cobertura, y establecer sus sistemas sobre la base de normas acordadas internacionalmente y de buenas prácticas en materia de seguridad social (OIT, 2017).

5 OIT (2021). *Ecuador: panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad*. Perú: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, pág. 4.

6 Idem, pág 6.

- **Migrante:** Si bien no existe una definición jurídicamente convenida, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) precisa que el término migrante «designa a toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones. Este término comprende una serie de categorías jurídicas bien definidas de personas, como los trabajadores migrantes; las personas cuya forma particular de traslado está jurídicamente definida, como los migrantes objeto de tráfico; así como las personas cuya situación o medio de traslado no estén expresamente definidos en el derecho internacional, como los estudiantes internacionales». A diferencia de los refugiados, quienes no pueden volver a su país de forma segura, los migrantes continúan recibiendo la protección de su gobierno, en el país en el que se encuentren. La legislación nacional de cada país regula la migración, requisitos y normas con base en convenios internacionales de derechos humanos. De esta forma, cada país puede tener sus propias reglas y normativa relativa a la migración, con diversas formas de visado y condición de residencia.
- **Refugiado:** Los refugiados son personas que huyen de sus países por temor a la persecución, conflictos armados, violencia generalizada, u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y buscan protección internacional en un nuevo país. Negar el asilo puede traer consecuencias graves para la vida y la integridad de estas personas, por lo que uno de los principios fundamentales, establecidos en el derecho internacional, es que los refugiados no deben ser expulsados o devueltos a las situaciones en las que sus vidas y su libertad puedan verse amenazadas (protección contra la devolución), al igual que otros principios fundamentales como el acceso a procedimientos de asilo justos y eficientes; medidas que garanticen que sus derechos humanos básicos sean respetados, acciones que les permitan vivir en condiciones dignas y seguras mientras los ayudan a encontrar soluciones a largo plazo.

El derecho internacional define y protege a los refugiados. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como otros instrumentos legales, tales como la Convención de Cartagena, cuyos principios legales son el fundamento para la legislación nacional. La protección de los refugiados es responsabilidad primordial de los Estados. La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ayuda a los países a enfrentar sus responsabilidades de asilo y protección.

Si bien en muchos casos los flujos de personas son mixtos (incluyen refugiados y migrantes) para los gobiernos esta distinción es importante. Los países tratan a los migrantes de conformidad con su propia legislación y procedimientos en materia de inmigración. En el caso de los refugiados, los países los tratan aplicando normas sobre el asilo y la protección de los refugiados, que están definidas tanto en su legislación nacional, como en el derecho internacional.

El presente estudio se refiere a «personas en situación de movilidad humana» para englobar a las diversas formas de situación y estatuto migratorio, mientras no se requiera hacer una precisión.

- ▶ Barreras para el acceso al Sistema de Protección Social que enfrenta la población migrante y refugiada en Ecuador

## Objetivos del estudio

De acuerdo con los términos de referencia de esta consultoría, los objetivos planteados son:

### Objetivo general

Contribuir a reducir la vulnerabilidad de las personas en movilidad humana en Ecuador, especialmente de origen venezolano, mediante esquemas de protección social en el Ecuador.

### Objetivos específicos

- ▶ Elaboración del estudio de barreras del Sistema de Protección Social considerando el documento «Panorama de la Protección Social», ya elaborado por OIT, al que se deberá incorporar las posibilidades de acceso para la población en movilidad humana.
- ▶ Elaboración del informe de recomendaciones en política pública para garantizar el derecho a la protección social para la población migrante y refugiada.

## Metodología e instrumentos de la investigación

### Momento 1. Sistematización de fuentes secundarias

La primera fuente de información consultada han sido los diversos estudios e información levantada por actores que trabajan con la población objetivo, principalmente el Grupo de Trabajo para Migrantes y Refugiados, Agencias de Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil. De igual forma, se ha analizado la información normativa (a través del programa Lexis) e información levantada por el Gobierno central y Gobiernos locales.

### Momento 2. Levantamiento de información primaria (entrevistas, talleres con grupos de expertos)

La información secundaria permitió fortalecer la comprensión de la situación y extraer conclusiones preliminares de las barreras existentes y recomendaciones para su eliminación. Con base en dichas conclusiones preliminares se desarrollaron preguntas para las entrevistas con expertos, representantes gubernamentales y población de interés. Finalmente, los hallazgos fueron presentados y discutidos en las mesas técnicas de expertos a las que fueron invitados todos los participantes de las entrevistas.

### Momento 3. Sistematización final

Para la sistematización final se ha compilado toda la información recogida durante el proceso de la consultoría, y se ha actualizado con nueva información generada durante las mesas técnicas, así como entrevistas que se pudieron concretar de manera posterior.

## ► 1. Análisis del marco normativo

---

### 1.1 Normativa y tratados internacionales relativos a la protección social y movilidad humana

La protección social en Ecuador constituye un derecho humano universal, enmarcada en las convenciones internacionales, convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que rigen las políticas nacionales.

Diversos instrumentos supranacionales, adoptados y ratificados por Ecuador configuran este derecho de manera amplia<sup>7</sup>:

- La **Declaración Universal de Derechos Humanos**<sup>8</sup> proclama los mismos derechos para toda persona sin distinción por raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición (artículo 2). Considera la movilidad humana como un derecho transversal a los principios que rigen los derechos humanos, entre ellos el derecho a igual protección de la ley (artículo 7) a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado, a salir de cualquier país y regresar a su país (artículo 13) y a buscar asilo (artículo 14). Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios, así como a su familia. Tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales (artículo 25).
- El **pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)**<sup>9</sup> consagra el compromiso de los Estados parte de asegurar que los hombres y las mujeres puedan gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales en él enunciados (artículo 3), sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (artículo 2). Mediante este pacto, los Estados reconocen el derecho de todos a trabajar (artículo 6), a gozar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7), a la seguridad social, incluso al seguro social (artículo 9). Reconoce el derecho de la familia a la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente, para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo, a la concesión de protección especial a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto, con prestaciones adecuadas de seguridad social y licencia con remuneración, así como a medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición (artículo 10). Reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido

---

7 Según la Constitución ecuatoriana (artículo 163), las normas contenidas en convenios internacionales forman parte del ordenamiento jurídico del Ecuador y prevalecen sobre las leyes y otras normas de menor jerarquía.

8 Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París. Disponible en: [spn.pdf \(ohchr.org\)](https://www.unhcr.org/refugees/pdf/spn.pdf).

9 Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, y entrada en vigor el 3 de enero de 1976.

y vivienda adecuados (artículo 11), al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12), a la educación con énfasis en la enseñanza primaria gratuita (artículo 13), entre otros.

- El **protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**<sup>10</sup>, conocido como Protocolo de San Salvador reafirma los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales, para lo cual los países signatarios se comprometen a adoptar disposiciones de derecho interno a fin de garantizar el ejercicio de los DESC sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (artículo 3). Entre los citados derechos están el derecho al trabajo (artículo 6), a gozar de condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo (artículo 7), el derecho a la seguridad social (artículo 9), salud (artículo 10) educación (artículo 13) y otros.
- La **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer**<sup>11</sup> es aquella en la que los Estados se comprometen a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, con énfasis en el derecho a la seguridad social, en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas (artículo 11).
- La **Convención sobre los Derechos del Niño**<sup>12</sup>, que reconoce el derecho del niño (todo ser humano menor de dieciocho años) al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), así como el derecho a beneficiarse de la seguridad social (artículo 26).
- La **Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**<sup>13</sup>, que promueve, protege y asegura el goce pleno, y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a todas las personas con discapacidad, y promueve el respeto de su dignidad inherente.
- La **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**<sup>14</sup>, en la que se garantiza su derecho a gozar en el Estado de empleo, en materia de seguridad social, del mismo trato que los nacionales en la medida que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable de ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables (artículo 27). Esta Convención (ratificada por Ecuador en el 2002), es el instrumento internacional jurídicamente vinculante más importante en materia de reconocimiento de derechos para las personas en situación de movilidad humana, ya que los derechos humanos que esta consagra son directa e inmediatamente aplicables. Reconoce, además, que los derechos humanos universales no dependen de la condición regular o irregular de los migrantes, y estos deben ser respetados sin discriminación por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición (artículos 1 y 7). A este principio de no discriminación se suma el compromiso de los Estados de respetar sus derechos de acuerdo con los instrumentos

10 Adoptado en San Salvador, El Salvador por la Asamblea General con fecha 17 de noviembre de 1988. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5ccb1b164.pdf>

11 Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.

12 Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Disponible en: [ACNUDH | Convención sobre los Derechos del Niño \(ohchr.org\)](https://www.unhcr.org/es/refworld/docid/3a68626d.html).

13 Adoptada el 13 de diciembre de 2006. Disponible en: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tcccconvs.pdf>

14 Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet24Rev.1sp.pdf>

internacionales sobre derechos humanos, incluyendo el derecho a las condiciones de trabajo justas y favorables, y al descanso y el esparcimiento (artículo 25), entre otros.

La Convención considera a los trabajadores migratorios o a sus familiares como documentados o en situación regular cuando estos han sido autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte (artículo 5). Quienes no cumplen estos requisitos son considerados indocumentados. Además, la Convención protege no solo a los trabajadores migratorios, sino también a sus familiares (artículo 4). Asimismo, los trabajadores migratorios documentados y sus familiares gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales en relación con distintos servicios económicos y sociales (artículos 43 y 45), la elección y el ejercicio de su actividad remunerada (artículos 52 y 55), y la protección contra los despidos y las prestaciones de desempleo (artículo 54).

- El **Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social** es el primer instrumento internacional, a nivel iberoamericano, que protege los derechos de millones de trabajadores migrantes, sus familias y trabajadores de multinacionales en el ámbito de prestaciones económicas, mediante la coordinación de legislaciones nacionales (no su modificación) en materia de pensiones, como garantía de la seguridad económica en la vejez, la incapacidad o muerte. El Convenio se aplica a las personas (de cualquier nacionalidad) que estén o hayan estado sujetas, en algún momento, a la legislación de Seguridad Social de dos o más Estados parte del mismo, así como a sus familiares, beneficiarios y derechohabientes, y establece entre uno de sus principios fundamentales el de la igualdad de trato entre los nacionales y las personas extranjeras que presten servicios en un determinado Estado<sup>15</sup>. Ecuador se encuentra entre los países signatarios de este convenio, que entró a ser aplicado desde mediados del 2011. Colombia y Venezuela son signatarios, pero no han suscrito acuerdos de aplicación<sup>16</sup>.

## Convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

La OIT, a partir de su fundación en 1919, se ha convertido en el principal punto de referencia mundial en el establecimiento de un marco normativo a nivel internacional, que ha proporcionado orientaciones para el establecimiento, desarrollo y mantenimiento de los sistemas de seguridad social en todo el mundo<sup>17</sup>. Con este fin, ha emitido diversos convenios y recomendaciones que forman parte de las normas internacionales del trabajo en materia de seguridad social. Estos instrumentos establecen normas mínimas de protección que deberían mantener los Estados miembros, construidas con base en las buenas prácticas de todas las regiones del mundo. Si bien, no existe un modelo único de seguridad social, y cada país puede configurar su sistema de protección social atendiendo a su situación socioeconómica, estos instrumentos proponen opciones y cláusulas de flexibilidad que permiten alcanzar, paulatinamente, el objetivo de la cobertura universal y adecuada, con un enfoque basado en derechos.

Para materia del presente análisis abordaremos los siguientes convenios y recomendaciones relevantes a la temática, y que han sido ratificados por Ecuador:

---

15 Guía de aplicación, disponible en: [Guía de aplicación actualización 2021 v2.pdf \(oiss.org\)](#).

16 Estado de situación del convenio, disponible en: [OISS \(Organización Iberoamericana de la Seguridad Social\)](#).

17 OIT. *Informe mundial sobre la protección social*, pág. 9.

- El **Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)**<sup>18</sup>, ratificado por Ecuador en 1974, es uno de los instrumentos más importantes en materia de seguridad social, puesto que establece los principios fundamentales y normas mínimas aceptadas a nivel mundial para las nueve ramas<sup>19</sup> de la seguridad social, que son: 1) asistencia médica, 2) prestaciones monetarias de enfermedad, 3) prestaciones de desempleo, 4) prestaciones de vejez, 5) prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional, 6) prestaciones familiares, 7) prestaciones de maternidad, 8) prestaciones de invalidez, y 9) prestaciones de sobrevivientes. Ecuador no ha ratificado las prestaciones de desempleo, maternidad ni prestaciones familiares. Las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes sí fueron ratificadas mediante el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128). La asistencia médica fue ratificada mediante el Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130).
- El **Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118)**<sup>20</sup>, ratificado por Ecuador en 1970, que establece que “todo Estado Miembro para el que el presente Convenio esté en vigor deberá conceder, en su territorio, a los nacionales de todo otro Estado Miembro para el que dicho Convenio esté igualmente en vigor, igualdad de trato respecto de sus propios nacionales por lo que se refiera a su legislación, tanto en lo que concierne a los requisitos de admisión como al derecho a las prestaciones, en todas las ramas de la seguridad social respecto de las cuales haya aceptado las obligaciones del Convenio”. Ecuador ha aceptado las obligaciones referentes a las siguientes ramas: a) asistencia médica, b) prestaciones de enfermedad y c) prestaciones de maternidad. d) prestaciones de invalidez, f) prestaciones de sobrevivencia y, g) prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales, siendo además aplicables a los refugiados y a los apátridas sin condición de reciprocidad.
- El **Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)**<sup>21</sup>, ratificado por Ecuador en 1978, establece que «Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se obliga a aplicar a los inmigrantes que se encuentren legalmente en su territorio, sin discriminación de nacionalidad, raza, religión o sexo, un trato no menos favorable que el que aplique a sus propios nacionales» en relación (entre otros) a la seguridad social que incluye accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, maternidad, enfermedad, vejez y muerte, desempleo y obligaciones familiares, así como a cualquier otro riesgo que, de acuerdo con la legislación nacional, esté comprendido en un régimen de seguridad social. Es importante recalcar que «trabajador migrante» se refiere a toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta.
- La **Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)**<sup>22</sup>, que proporciona pautas de orientación para el establecimiento y el mantenimiento de pisos de protección social universal y su aplicación, así como estrategias que aseguren progresivamente un alcance mayor y niveles más elevados de seguridad social, reafirmando el derecho a la seguridad social como un derecho humano. Los pisos de protección social deben asegurar por lo menos cuatro garantías básicas de seguridad social, con el fin de prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, y permitir una vida digna.

18 Disponible en: [Convenio C102 - Convenio sobre la seguridad social \(norma mínima\), 1952 \(núm. 102\) \(ilo.org\)](#).

19 Si bien el Convenio abarca nueve ramas, los Estados miembros solamente necesitan ratificar tres de ellas, permitiéndoles una extensión progresiva de la cobertura de la seguridad social.

20 Disponible en: [Convenio C118 - Convenio sobre la igualdad de trato \(seguridad social\), 1962 \(núm. 118\) \(ilo.org\)](#).

21 Disponible en: [Convenio C097 - Convenio sobre los trabajadores migrantes \(revisado\), 1949 \(núm. 97\) \(ilo.org\)](#).

22 Disponible en: [Recomendación R202 - Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 \(núm. 202\) \(ilo.org\)](#).

- a. acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- b. seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- c. seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular, en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y;
- d. seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

Los pisos de protección social nacionales deberían también facilitar el acceso a los servicios sociales básicos, incluyendo la salud, el agua y el saneamiento, la educación, la seguridad alimentaria, la vivienda, y otros ámbitos establecidos de acuerdo con las prioridades nacionales<sup>23</sup>.

Ecuador es también signatario de los principales instrumentos de derechos humanos en materia de protección internacional, agenda global sobre migración, desplazamiento forzado y desarrollo sostenible. Los principales marcos internacionales a los que Ecuador se acoge incluyen:

- La **Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951**<sup>24</sup> (en vigor desde el 22 de abril de 1954), que establece el derecho de una persona a solicitar protección internacional por «fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas», y determina los principales estándares internacionales en materia de refugio. En su artículo 24 dispone como obligación de los Estados partes, conceder a los refugiados que se encuentren en su territorio el mismo trato que a sus nacionales en materia de legislación del trabajo y de seguros sociales, incluyendo la igualdad de remuneración y beneficios laborales, protección ante contingencias como accidentes del trabajo, maternidad, enfermedad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y otras, en conformidad con las leyes o los reglamentos nacionales. De igual forma, la **Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954**<sup>25</sup> señala, en su artículo 24, el deber de los Estados parte de conceder a los apátridas el mismo trato que a sus nacionales en materia de seguridad social y laboral.
- La **Declaración de Cartagena para los Refugiados de 1984**<sup>26</sup> amplía la definición de refugio para el ámbito regional, y «considera también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público».

23 [http://www.oit.org/global/about-the-ilo/newsroom/comment-analysis/WCMS\\_182276/lang--es/index.htm](http://www.oit.org/global/about-the-ilo/newsroom/comment-analysis/WCMS_182276/lang--es/index.htm)

24 Disponible en: [Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951 \(acnur.org\)](https://www.acnur.org/).

25 Adoptada en Nueva York, Estados Unidos, el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0006.pdf>

26 Adoptado por el «Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios», en Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>

- La **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**<sup>27</sup> incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas complementarias elaboradas de manera participativa entre varias partes interesadas, incluyendo los Estados, sociedad civil global y otros. Se enfoca en abordar los problemas vinculados a la pobreza y las desigualdades para alcanzar el desarrollo sostenible, entre los que se menciona la pobreza y el hambre, la salud, la educación, la igualdad de género, el cambio climático y otros. Los temas clave incluyen «personas», «planeta», «prosperidad», «paz» y «partes interesadas», y reconoce que todos los países desempeñan un papel activo en la promoción del desarrollo. La Agenda 2030 reconoce que los problemas solo se resolverán de manera efectiva si se adopta un enfoque holístico, así como la colaboración proactiva de las partes interesadas, mediante la participación de una amplia gama de actores en todos los aspectos de la implementación.

El principio central de la Agenda 2030 es el de «no dejar a nadie atrás», mencionando que los ODS solo pueden lograrse plenamente si se toman en cuenta a las poblaciones vulnerables, entre ellos migrantes y refugiados. La Agenda 2030 reconoce en la migración un aspecto fundamental del desarrollo. En su introducción menciona que: «Reconocemos la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Reconocemos también que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales. Cooperaremos en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados. Esa cooperación también deberá fortalecer la resiliencia de las comunidades que acogen a los refugiados, particularmente en los países en desarrollo. Subrayamos que los migrantes tienen derecho a regresar a su país de nacionalidad y recordamos que los Estados deben velar por que se reciba adecuadamente a los nacionales que regresen a su país»<sup>28</sup>.

De igual forma, la Meta 10.7 del Objetivo 10 busca «Reducir la desigualdad en los países y entre ellos», insta a «Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas». Otros objetivos hacen también referencia directa a la protección y empoderamiento de la población en movilidad, para que puedan desarrollar su potencial de desarrollo y beneficiar a las personas, las comunidades y los países de todo el mundo.

Diversos objetivos y metas tienen vínculo con la inclusión de la migración y protección social. Fortalecer la protección social de las personas, en situación de movilidad humana, contribuye al logro del Objetivo 1, relativo a la reducción de la pobreza, y el Objetivo 10, relativo a la reducción de las desigualdades.

En el ámbito de la protección social, la Meta 1.3 insta a los estados a «Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables», y a incluir a los migrantes en estas medidas, para lo cual es importante asegurarse de que sean elegibles y participen de manera efectiva, sin discriminación, en función de sexo, edad o estatuto migratorio. La Meta 10.4 insta a los estados a «Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad». Si se excluye a los migrantes de la cobertura de protección

27 Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

28 OIM (2018). *La migración en la Agenda 2030: Guía para profesionales*. Disponible en: [sdg\\_es.pdf](#)

social, los avances hacia el logro de esta meta serían limitados. La Meta 5.4 hace referencia a que los trabajadores domésticos migrantes deberían disfrutar de la protección social.

Por su parte, la Meta 8.5 busca lograr el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, mientras que la Meta 8.8 busca defender los derechos de toda clase de trabajadores migrantes, incluidos los relacionados con las condiciones laborales, los salarios, la protección social, la seguridad laboral, el acceso a la atención médica y a la salud sexual y reproductiva, y al estatus migratorio.

- La **Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes**<sup>29</sup>, que reafirma la importancia del régimen de protección internacional de refugiados y establece los principales compromisos asumidos por los países, bajo un marco integral de protección a los derechos humanos de las personas, sin distinción de su condición migratoria, centrando su atención en grupos vulnerables —mujeres, niñas, niños y adolescentes— y en el mandato para la creación del Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular y del Pacto Global para Refugiados:
  - Como resultado de un periodo de consultas y compromisos de los Estados y otras partes interesadas, la Asamblea General de Naciones Unidas aprueba en el 2018 el **Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195)**<sup>30</sup> es el primer acuerdo intergubernamental que abarca todas las dimensiones de la migración internacional de manera holística y exhaustiva. Se basa en la Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los principales instrumentos relativos a los derechos humanos, incluidos los convenios de la OIT sobre la promoción del trabajo decente y la migración laboral. Los países firmantes se comprometen a «garantizar el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos de todos los migrantes, cualquiera que sea su condición migratoria, en todas las fases del ciclo migratorio», para lo cual se estipulan 23 objetivos que guían a los Estados para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, reducir los peligros y vulnerabilidades de los migrantes en las diferentes fases de la migración y crear condiciones propicias para que los migrantes puedan llegar a ser miembros activos de la sociedad que los acoge. Entre los derechos y principios acordados están el derecho a la información y a una identidad legal; el derecho al trabajo decente y otros derechos laborales de los migrantes; el derecho a acceder a los servicios básicos, entre ellos la atención sanitaria, la educación y el apoyo social, sin discriminación, así como el establecimiento de mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas.
  - El **Pacto Mundial sobre los Refugiados (A RES/73/151)**<sup>31</sup>, se basa en el principio de responsabilidad compartida con el objetivo de aliviar las presiones sobre los países de acogida, mejorar la autosuficiencia de los refugiados, ampliar el acceso a soluciones en terceros países y apoyar las condiciones en el país de origen para un retorno con seguridad y dignidad. Entre los ámbitos de apoyo y responsabilidad compartida hacia los países de acogida se mencionan los de salud, educación, protección social, empleo y medios de subsistencia, entre otros.

---

29 adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2016. Disponible en: [Declaración de Nueva York | Refugiados y migrantes \(un.org\)](#).

30 Disponible en: pdf ([undocs.org](#)).

31 Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2018. Disponible en: [ACNUR - Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas](#). Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2018. A/RES/73/151

## 1.2. Normativa e institucionalidad nacional

### 1.2.1. Normativa nacional referente a la movilidad humana

#### Constitución de la República del Ecuador (2008)

La Constitución define la protección social como un derecho, que debe ser garantizado como deber primordial del Estado, en armonía con los instrumentos supranacionales, principios y convenios en materia de derechos humanos, económicos, sociales y culturales ratificados por Ecuador. Define el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (SNIES) como el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, la garantía y la exigibilidad de los derechos en el marco del régimen del buen vivir (artículo 340)<sup>32</sup>. La seguridad social es uno de los ámbitos de los que se compone el SNIES, y abarca una combinación de los programas contributivos y no contributivos.

La Constitución considera la movilidad humana como un derecho, e incluye 58 artículos y diversos principios para un marco progresista a favor de las personas en situación de movilidad humana. El artículo 9 reconoce que los extranjeros gozarán de los mismos derechos y obligaciones que los ecuatorianos, y el artículo 11 determina que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, sancionando toda forma de discriminación. El artículo 40 reconoce a las personas el derecho a migrar y, en este marco, establece que no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. Por su parte, el artículo 41 reconoce los derechos de asilo y refugio y, frente a ello, el Estado garantiza y respeta el principio de no devolución, asistencia humanitaria y debido proceso.

En el artículo primero de la Constitución se declara que «Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos». Ecuador reconoce a nivel constitucional, entre los principios que guían las relaciones internacionales, el de la ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero. El principal deber del Estado, según la Constitución, es respetar y hacer respetar los derechos humanos, con base en instrumentos internacionales jurídicamente obligatorios, como convenciones, tratados o declaraciones que han sido ratificadas por el país, y que prevalecen, en caso de conflicto, sobre las leyes y otras normas de menor jerarquía (artículo 163).

La Constitución reconoce también los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), derechos constitucionales jurídicamente exigibles, sin hacer distinciones entre ecuatorianos y extranjeros. Los DESC, que el Estado ecuatoriano garantiza, se agrupan en varias secciones que incluyen la propiedad, el trabajo, la familia, la salud, los grupos vulnerables, entre ellos, las mujeres, niños, adolescentes, discapacitados, personas de la tercera edad, la seguridad social, la cultura, la educación, la ciencia y tecnología, y la comunicación (artículos 30 al 82). Así mismo, en cuanto a la seguridad social, el artículo 34 menciona que es un derecho irrenunciable de todas las personas, y se regirá bajo los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.

El artículo 392 de la Constitución de la República del Ecuador manifiesta que el Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá rectoría de la política migratoria, a través del órgano competente, en coordinación con los distintos niveles de gobierno y organizaciones de

<sup>32</sup> El SNIES se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.

la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional; y coordinará las acciones con otros organismos del Estado. La Ley Orgánica de Consejos para la Igualdad (artículo 4) es la que asigna la rectoría de esta garantía a la función ejecutiva y, en especial, al Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (artículo 6). Este consejo es quien establece la Agenda Nacional para Igualdad de Movilidad Humana y se encarga de la transversalización de la política pública.

### **Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) (febrero de 2017) y su reglamento (agosto de 2017)**

La LOMH se basa en la supremacía del ser humano como un sujeto de derechos, el buen vivir y la seguridad humana. Su objetivo es el de regular el ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana, que incluye a emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, personas en necesidad de protección internacional, víctimas de los delitos de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes y sus familiares (artículo 1).

La LOMH se ampara en nueve principios, en consonancia con la Constitución y el marco internacional de los derechos humanos, entre los cuales está el principio de la *ciudadanía universal*, que reconoce la potestad del ser humano para movilizarse libremente por todo el planeta; la portabilidad de los derechos humanos independientemente de la condición migratoria, nacionalidad y lugar de origen; el principio de *igualdad ante la Ley y no discriminación*, que otorga a todas las personas en movilidad humana, que se encuentren en territorio ecuatoriano, los mismos derechos reconocidos en la Constitución, instrumentos internacionales que han sido ratificados por el Ecuador mediante ley; el principio de *pro-persona en movilidad humana*, que conmina a la interpretación de las normas en el sentido que más favorezca a las personas en movilidad humana para no obstaculizar el ejercicio de sus derechos y obligaciones (artículo 2).

Reconoce, además, el derecho a recibir atención prioritaria y especializada para todas las personas en situación de movilidad humana, que están en vulnerabilidad y doble vulnerabilidad y para los grupos de atención prioritaria, donde se incluyen: adultos mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, personas que se encuentren en condición de riesgo, sean víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes (artículo 20A).

Igualmente, la ley reconoce a las personas extranjeras residentes en el Ecuador, incluidos los sujetos de protección internacional, el derecho al trabajo y a acceder a la seguridad social, para lo cual sus aportes se calcularán con base en los ingresos reales declarados para la obtención de su residencia, y con base en su remuneración cuando estén bajo relación de dependencia. La falta de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) será sancionada conforme la normativa vigente (artículo 51). Asimismo, reconoce el derecho a acceder a los sistemas de salud, para lo cual las instituciones públicas o privadas, que prestan servicios de salud, no podrán, en ningún caso, negarse a prestar atención de emergencia debido a la nacionalidad o la situación migratoria de una persona (artículo 52).

En cuanto a la protección internacional, la LOMH incluye el concepto de refugiado y apátrida, así como su procedimiento de determinación, de acuerdo con los principales instrumentos internacionales y regionales en la materia, como la Convención de Ginebra de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados, y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, que contiene la definición ampliada de refugiado. Ecuador está a la vanguardia del derecho internacional humanitario al vincular a la movilidad humana con el cambio climático, reconociendo los desastres naturales como una de las razones para el desplazamiento forzado y que requieren protección internacional (artículo 98).

Respecto a la identidad, la LOMH establece que las personas extranjeras tendrán derecho a solicitar una condición migratoria de conformidad con lo establecido en esta ley y su reglamento (artículo 44), el mismo que señala que la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación otorgará la cédula de identidad cuando un ciudadano extranjero haya obtenido la condición migratoria de residente temporal o permanente, a petición de la autoridad de movilidad humana. Para las categorías migratorias temporales, la cédula de identidad tiene la misma vigencia que la visa o categoría migratoria (artículo 17).

En cuanto a la categorización y visado, la LOMH define varios tipos de categoría migratoria, entre los que se encuentran: *personas extranjeras en el Ecuador*, que son aquellas personas no nacionales del Estado ecuatoriano y que se encuentran en el territorio en condición migratoria de visitante temporal o residente (artículo 42); *inmigrante*, quien es toda persona extranjera que ingresa al Ecuador con intención de fijar su residencia de forma temporal o permanente en el país (artículo 3); *personas extranjeras sujetas a protección internacional*, que son personas de otras nacionalidades que requieren de protección internacional por parte del Estado ecuatoriano, como refugiadas/os, asilados diplomáticos y personas apátridas; *refugiado*, que es toda persona que, con fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país (artículo 98); *persona apátrida*, que es toda persona que no sea reconocida como nacional por ningún Estado, conforme a su legislación (artículo 110).

### Instrumentos de política pública:

Entre los principales instrumentos de política pública relativos a movilidad humana podemos citar:

- El **Plan Nacional de Desarrollo (PND) «Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025<sup>33</sup>»**, que fue elaborado de manera participativa, incluyendo opiniones y sugerencias ciudadanas, se basa en la Constitución de la República y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Plan comprende la evaluación socioeconómica de los efectos de la pandemia causada por el COVID-19, y los efectos en las condiciones de vida, seguridad alimentaria, medios de vida e inclusión social, donde se incluye también una breve descripción de la situación de la población en movilidad humana. El documento se estructura en 5 ejes, 16 objetivos, 55 políticas y 130 metas: eje económico y generación de empleo, eje social, eje seguridad integral, eje transición ecológica y eje institucional.

Propone fortalecer la territorialización de la política pública a través de tres directrices: 1) soporte territorial para la garantía de derechos, 2) gestión del territorio para la transición ecológica, y 3) articulación del territorio para el aprovechamiento de las potencialidades locales.

El PND promueve la articulación de los actores territoriales, con especial énfasis en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), para mejorar la eficiencia y cobertura de servicios y asegurar el acceso a derechos fundamentales que aporten a la reducción de la pobreza, mejora de la calidad de vida y promoción de nuevas oportunidades. En cuanto a los lineamientos territoriales, se incluye el acceso equitativo a los servicios y reducción de brechas territoriales, fortalecimiento de la gestión y uso sostenible del suelo, y la atención integral a la población, priorizando la primera infancia y grupos de atención prioritaria.

En cuanto al eje social, se centra en el objetivo de la erradicación de la pobreza, inclusión social e igualdad en la diversidad, acceso a los servicios de salud gratuitos y de calidad, con énfasis en la erradicación de la desnutrición crónica infantil y el acceso a la educación diversa y de calidad. Se

33 Disponible en: [Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 – Secretaría Nacional de Planificación \(planificacion.gob.ec\)](https://www.planificacion.gob.ec/)

incluye el objetivo de proteger a las familias, garantizar sus derechos y servicios, erradicar la pobreza y promover la inclusión social (Objetivo 5). En cuanto a los objetivos y metas vinculados a la protección social, se destaca la promoción de programas de protección social no contributiva en las provincias con mayor incidencia de pobreza y desnutrición (Política 5.1), y la meta de incrementar el porcentaje de personas cubiertas por alguno de los regímenes de protección social pública contributiva, del 37,56 al 41,73% (Meta 5.3.1). Igualmente, se incluyen políticas referentes a la mejora de las condiciones para el ejercicio del derecho a la salud integral, con énfasis en la población en situación de vulnerabilidad (Objetivo 6, Políticas 6.1, 6.3 y 6.5).

Si bien no existen menciones explícitas a la población en situación de movilidad humana, se espera que del presente PND (que ha sido recientemente publicado), se desprenda un nuevo Plan de Movilidad Humana articulado a los objetivos y metas del PND.

- El **Plan Nacional de Movilidad Humana (PNMH)**<sup>34</sup>, enmarcado en el Quinto Objetivo de la Agenda Nacional de Política Exterior, se enfoca en «promover el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones», en línea con el anterior Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. El PNMH se basa en cuatro políticas que buscan promover la ciudadanía universal y la movilidad libre en la esfera internacional, generar condiciones para promover una migración ordenada y segura, fortalecer la protección de los derechos de la población, y defender la diversidad, integración y convivencia. Los principios que promueve este plan son los de coherencia política, coordinación intersectorial, responsabilidad compartida entre todos los actores de las instituciones públicas, el sector privado y la sociedad civil, así como la implementación progresiva y la aplicación universal de las políticas públicas.
- La **Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021**<sup>35</sup>, es un instrumento que contiene políticas públicas orientadas a la reducción de brechas socioeconómicas, garantía de derechos, promoción de la convivencia pacífica y no discriminación de las personas en movilidad humana, con énfasis en el interés superior de niñas, niños y adolescentes. Propone espacios de transversalización y coordinación como la Mesa Nacional de Movilidad Humana, Mesas intersectoriales; Mesas de movilidad humana territoriales y otros, con el fin de cumplir con el artículo 167 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que establece «todas las entidades en el sector público, en todos los niveles de gobierno, incluirán el enfoque de movilidad humana en las políticas, planes, programas, proyectos y servicios».
- El **Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador 2020-2021**<sup>36</sup>, desarrollado en septiembre de 2018, con el objetivo de «generar directrices estratégicas para que el Estado ecuatoriano, conjuntamente con los organismos internacionales, la sociedad civil y otros actores pertinentes, realice y continúe ejecutando programas y acciones a favor de los migrantes venezolanos que ingresan, transitan, permanecen, salen y retornan a Ecuador, con un enfoque de derechos humanos, y con una proyección hacia el futuro, que incluya la cuantificación de costos, las necesidades de financiamiento y evaluaciones de cumplimiento». Este documento propone líneas de acción estratégicas en ejes de inclusión socioeconómica, atención y protección (con énfasis en documentación y atención de población en situación de vulnerabilidad), acceso a servicios y coordinación (con énfasis en salud y educación), cooperación internacional y manejo multilateral.

34 Disponible en: [plan\\_nacional\\_de\\_movilidad\\_humana.pdf \(derechosmovilidadhumana.gob.ec\)](#).

35 Disponible en: [ANIMH Final 2017-2021 \(Registro Oficial\) \(derechosmovilidadhumana.gob.ec\)](#).

36 Disponible en: [tención y protección de la población venezolana 2020 - 2021-16sept20-final0812999001600384661.pdf \(cancilleria.gob.ec\)](#).

## 1.2.2. Normativa nacional referente a la protección social

### Régimen contributivo

El régimen contributivo incluye todas las prestaciones que los afiliados y sus familias reciben en contrapartida a las aportaciones, y en el caso de existir una relación laboral contractual, los empleadores realizan. Está conformado por el Seguro General Obligatorio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL). El IESS cuenta con un Seguro General que cubre a todos los trabajadores que perciben ingresos por ejecutar una obra o por la prestación de un servicio, con o sin relación laboral, frente a posibles riesgos y contingencias que puedan afectar su capacidad de trabajo y generación de ingresos, y que incluyen enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, vejez, muerte e invalidez, cesantía y desempleo. El principal instrumento normativo para este régimen es la Ley de Seguridad Social.

### Ley de Seguridad Social<sup>37</sup>

La Ley de Seguridad Social establece que el Seguro General Obligatorio forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Social, y su organización y funcionamiento se fundamentan en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia (artículo 1):

- **Solidaridad:** es la ayuda entre todas las personas aseguradas, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, edad, sexo, estado de salud, educación, ocupación o ingresos, con el fin de financiar conjuntamente las prestaciones básicas del Seguro General Obligatorio.
- **Obligatoriedad:** es la prohibición de acordar cualquier afectación, disminución, alteración o supresión del deber de solicitar y el derecho de recibir la protección del Seguro General Obligatorio.
- **Universalidad:** es la garantía de iguales oportunidades a toda la población asegurable para acceder a las prestaciones del Seguro General Obligatorio, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, sexo, educación, ocupación o ingresos.
- **Equidad:** es la entrega de las prestaciones del Seguro General Obligatorio en proporción directa al esfuerzo de los contribuyentes y a la necesidad de amparo de los beneficiarios, en función del bien común.
- **Eficiencia:** es la mejor utilización económica de las contribuciones y demás recursos del Seguro General Obligatorio, para garantizar la entrega oportuna de prestaciones suficientes a sus beneficiarios.
- **Subsidiariedad:** es el auxilio obligatorio del Estado para robustecer las actividades de aseguramiento, y complementar el financiamiento de las prestaciones que no pueden costearse totalmente con las aportaciones de los asegurados.
- **Suficiencia:** es la entrega oportuna de los servicios, las rentas y los demás beneficios del Seguro General Obligatorio, según el grado de deterioro de la capacidad para trabajar y la pérdida de ingreso del asegurado.

El artículo 2 establece que son sujetos de protección del Seguro General Obligatorio todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella, en particular:

<sup>37</sup> Ley 55, publicada en el Registro Oficial Suplemento 465, del 30 de noviembre de 2001 (última modificación: 31 de agosto de 2021).

- ▶ El trabajador en relación de dependencia.
- ▶ El trabajador autónomo.
- ▶ El profesional en libre ejercicio.
- ▶ El administrador o patrono de un negocio.
- ▶ El dueño de una empresa unipersonal.
- ▶ El menor trabajador independiente.
- ▶ Las personas que realicen trabajo del hogar no remunerado.
- ▶ Las demás personas obligadas a la afiliación al régimen del Seguro General Obligatorio, en virtud de leyes o decretos especiales.

Con el objetivo de ampliar la inclusión de grupos de difícil cobertura, el Seguro General incluye también los siguientes regímenes especiales:

- ▶ El Seguro Social Campesino (SSC) incluye a pescadores artesanales y habitantes rurales que laboran en el campo por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenece, que no reciben remuneraciones de un empleador público o privado, ni contrata a personas extrañas a la comunidad o a terceros. Para tales casos, se garantizan prestaciones de salud y de maternidad a sus afiliados, y de vejez, muerte, e invalidez al jefe de familia.
- ▶ El Seguro Voluntario (SV) al que pueden acceder todos los mayores de edad, que no se encuentren incluidos en el Artículo 2 de la Ley de Seguridad Social, y que manifiesten su voluntad de acogerse a este, cotizando por los mismos aportes del Seguro General y con acceso a beneficios y prestaciones similares.
- ▶ Seguro General de los trabajadores no remunerados del hogar (TNRH), cuya cotización se determina con base en los ingresos de la unidad económica familiar y un subsidio estatal progresivo. Otorga derecho a una pensión individualizada frente a las contingencias de vejez, muerte e invalidez que produzca incapacidad permanente total y absoluta. La cobertura de salud se hace efectiva a través del Ministerio de Salud Pública.

El siguiente cuadro resume las prestaciones y los servicios financieros otorgados por el IESS, según el régimen de afiliación al cual pertenece el asegurado, en función de las reglas de protección y exclusión vigentes:

► Cuadro 1. Resumen de las prestaciones y servicios según régimen de afiliación

Prestaciones	Seguro General		Regímenes especiales		Seguro General
	Con relación de dependencia	Sin relación de dependencia	SSC	Voluntario	Trabajo no remunerado del hogar*
Pensión (IVM)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Salud y maternidad	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Cobertura salud hijos menores de 18 años (sin pago adicional)	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Cobertura salud cónyuge (pago adicional del 3,41%)	Sí	Sí	Sí (pago adicional)	Sí	No
Riesgos del trabajo	Sí	Sí	No	Sí	No
Seguro de desempleo	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Cesantía	Sí	No	No	No	No (Opcional)
Auxilio de funerales	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Adicionales					
Pensión (IVM)	Sí	Sí	No	Sí	No
Salud y maternidad	Sí	No	No	No	No

\* Si bien el TNRH pertenece al Seguro General del IESS, debido a que este grupo, específicamente, tiene prestaciones diferentes a los otros grupos, se determinó mantenerlo por separado.

Fuente: OIT (2021). *Panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad*, pág. 54.

Es importante mencionar que a pesar de que la Ley de Seguridad Social dispuso en noviembre del 2001 que, dentro de los sesenta días a partir de la integración del Consejo Directivo del IESS de aquel momento, debía elaborarse el proyecto de Reglamento General de la Ley, este hecho no se ha cumplido hasta la actualidad. Por lo tanto, el Consejo Directivo del IESS emite reformas sustanciales para su manejo institucional y administrativo, y el órgano legislativo ha impulsado y emitido leyes, reglamentos e instructivos que han afectado directamente la evolución de la protección social en Ecuador<sup>38</sup>.

38 OIT, Ecuador (2021). *Panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad*, pág. xxiv.

## Reglamento de aseguramiento, recaudación y gestión de cartera del IESS<sup>39</sup>

Este reglamento establece los requisitos para la afiliación que se señalan en el siguiente cuadro:

### ► Cuadro 2. Resumen de requisitos para extranjeros residentes en Ecuador según régimen de afiliación

Régimen de afiliación	Condiciones de elegibilidad	Requisitos
<b>Trabajador con relación de dependencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Trabajador con relación de dependencia (esta afiliación la realiza el empleador).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Cédula de identidad del empleado.</li> <li>► Copia del contrato de trabajo legalizado en el Ministerio del Trabajo.</li> <li>► Copia del comprobante del último pago de agua, luz o teléfono del patrono.</li> </ul>
<b>Trabajador sin relación de dependencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Trabajador independiente.</li> <li>► Profesional en libre ejercicio.</li> <li>► Administrador o patrono de un negocio.</li> <li>► Dueño de una empresa unipersonal.</li> <li>► Menor trabajador independiente y otras personas obligadas según el Régimen Normativo vigente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Cédula de identidad o carnet de refugiado emitido en el Ecuador.</li> <li>► No registrar obligaciones pendientes con el IESS.</li> <li>► Para la generación del código de extranjero (trámite virtual):</li> <li>► Oficio dirigido al IESS que contenga: número de RUC, dirección de residencia y datos de contacto.</li> <li>► Fotografía o escaneado del pasaporte o visa o carnet de refugiado (visa humanitaria) vigente.</li> <li>► Fotografía del rostro junto con el pasaporte.</li> </ul>
<b>Voluntario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Ecuatorianos y extranjeros que cuenten con ingresos con o sin relación de dependencia en el Ecuador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Cédula de identidad o carnet de refugiado emitido en el Ecuador.</li> <li>► No registrar obligaciones pendientes con el IESS.</li> <li>► Para la generación del código de extranjero (trámite virtual):</li> <li>► Fotografía o escaneado del pasaporte o visa o carnet de refugiado (visa humanitaria) vigente.</li> <li>► Fotografía del rostro junto con el pasaporte.</li> </ul>
<b>Trabajo no remunerado en el hogar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Ser mayor de 15 años de edad.</li> <li>► Estar domiciliado en el Ecuador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Cédula de identidad o carnet de refugiado emitido en el Ecuador.</li> </ul>

En todos los casos, la base mínima de aportación es de USD 400 (un salario básico unificado vigente)<sup>40</sup>.

Fuente: Elaboración propia con base en los requisitos establecidos en la página Web del IESS.

Este mismo instrumento señala que la afiliación se efectuará en línea a través de la página Web<sup>41</sup>, donde casi todos los trámites pueden realizarse, excepto la solicitud del Código de Extranjería para ciertas visas como la visa humanitaria, o para quienes el proceso de visado está en trámite.

De acuerdo con este reglamento, la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura deberá proponer la inclusión, modificación o eliminación de los requisitos para la afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, para la aprobación del Consejo Directivo (artículo 5), y deberá, además, efectuar estudios, planes y programas con el fin de promover la afiliación, impartir y estandarizar los

39 Resolución del IESS 625, publicado en el Registro Oficial Suplemento 403 con fecha 4 de marzo de 2021, y última reforma del 21 de junio de 2021.

40 Resolución del IESS 625, publicado en el Registro Oficial Suplemento 403 con fecha 4 de marzo de 2021, y última reforma del 21 de junio de 2021.

41 <https://www.iess.gob.ec/>

procedimientos a las Direcciones provinciales (artículo 9). Igualmente, esta Dirección generará estudios, planes y programas, con base en los informes emitidos por la Dirección Actuarial y de Investigación, para la incorporación y afiliación de otros sectores, previa autorización del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Por su parte, las Direcciones de seguros especializados o Direcciones nacionales podrán presentar estudios para la generación de paquetes prestacionales diferenciados para la aprobación del Consejo Directivo del IESS (artículo 12).

En el marco de la seguridad social, Ecuador mantiene vigentes los convenios de seguridad social con Venezuela y Colombia, que tienen por objeto «proteger a los trabajadores de las partes contratantes que cuenten con períodos de seguro en cualquiera de los estados parte, la conservación de los derechos de Seguridad Social adquiridos o en vías de adquisición, sobre la base de los principios de igualdad, respeto mutuo de la soberanía y reciprocidad de ventajas, conforme a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos». Para el caso del convenio con Venezuela, en el Ecuador, el ámbito de aplicación del acuerdo se enmarca en la legislación sobre el seguro de invalidez, vejez y muerte del Seguro Universal Obligatorio<sup>42</sup>. Para el caso del convenio con Colombia, se enmarca en las prestaciones contributivas del SGO, en lo que se refiere al seguro de invalidez, vejez y muerte, que incluye pensiones de supervivencia a viudas y huérfanos y el auxilio de funerales<sup>43</sup>.

### Régimen no contributivo

Diversas instituciones y programas conforman el régimen no contributivo de la seguridad social, que está dirigido a la población que no accede a la seguridad social contributiva, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad. El régimen no contributivo se financia a través del Presupuesto General del Estado (impuestos) y buscan cumplir con las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, que es el máximo instrumento de planificación del país.

Si bien no existe una conceptualización única del sistema de protección social no contributivo en el Ecuador, y dada la diversidad de programas y proyectos que se desprenden de iniciativas vinculadas a la reducción de la pobreza y vulnerabilidad, para fines de la presente investigación, nos limitaremos a los siguientes programas y servicios:

- Acceso al sistema público de salud universal.
- Programas de transferencias monetarias para el alivio de la pobreza y vulnerabilidad.
- Servicios de cuidado especial dirigidos a la primera infancia y personas con discapacidad.
- Programas de apoyo para la inclusión económica.

### Acceso a la salud universal, para no afiliados al IESS:

En Ecuador, la salud es un derecho garantizado por el Estado. La Constitución de la República del Ecuador (artículos 3, 9, 43 y 362) y la Ley Orgánica de Movilidad Humana (artículo 52) establecen que las personas extranjeras tienen derecho al acceso gratuito en todos los niveles de atención, incluyendo procedimientos de diagnóstico, tratamiento, medicamentos y rehabilitación. La asistencia médica es prestada mediante un marco integrado de salud pública a la población en general y, en particular, a quienes no cuentan

42 Acuerdo de Seguridad Social entre la República de Colombia y la República del Ecuador, Resolución Convenio Internacional 1, publicado en el Registro Oficial Suplemento 389, el 21 de febrero de 2011.

43 Acuerdo de Seguridad Social entre la República de Colombia y la República del Ecuador, Resolución Convenio Internacional 30, publicado en el Registro Oficial Suplemento 136, el 3 de diciembre de 2013.

con protección de alguna de las instituciones del régimen de seguridad social contributivo. El Ministerio de Salud Pública es el principal prestador de servicio en el país a través de sus centros ambulatorios y hospitales públicos.

En esta línea, el Ministerio de Salud Pública (MSP) diseñó un plan de respuesta para atender el incremento de demanda de servicios, por parte de la población en situación de movilidad humana en el Ecuador, a través del Sistema Nacional de Salud, el mismo que exige la presentación de documentos para recibir atención médica y señala que la atención integral de salud debe ser brindada sin discriminación, prohibición de reportar a personas con estatus no regular o devolución para refugiados, confidencialidad de la información y registro de la nacionalidad de los usuarios. De esta forma, el agendamiento de citas médicas puede hacerse con o sin presentar un documento de identidad. En cuanto a la respuesta a la pandemia por COVID-19, el Plan de Vacunación 9/100 del Gobierno ecuatoriano incluye a población en movilidad humana sin importar su estatus migratorio<sup>44</sup>.

### Programas de transferencias monetarias

El Ministerio de Inclusión Económica y Social es el ente encargado de «Definir y ejecutar políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y servicios de calidad y con calidez, para la inclusión económica y social, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, promoviendo el desarrollo y cuidado durante el ciclo de vida, la movilidad social ascendente y fortaleciendo a la economía popular y solidaria»<sup>45</sup>. Es el encargado de implementar los programas de asistencias monetarias, que buscan asegurar un ingreso mínimo a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza, así como pensiones a las personas mayores y personas con discapacidad. Los hogares beneficiarios con transferencias monetarias tienen que cumplir con corresponsabilidades en materia de salud y de educación.

El Decreto Ejecutivo 804<sup>46</sup> establece los requisitos de operatividad del programa de transferencias monetarias del Sistema de Protección Social, el mismo que se compone de:

#### ► Cuadro 3. Requisitos de operatividad del programa de transferencias monetarias

Transferencia	Monto / objetivo	Requisitos
<b>Bono de Desarrollo Humano (BDH)</b>	Transferencia monetaria mensual de USD 50,00 para cubrir vulnerabilidades relacionadas con la situación económica de los núcleos familiares en situación de pobreza o extrema pobreza, conforme al Registro Social vigente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Tener nacionalidad ecuatoriana.</li> <li>► Edad: entre 18 y 65 años.</li> <li>► No contar con seguridad social contributiva (excepto los afiliados al Seguro Social Campesino o al Trabajo No Remunerado en el Hogar).</li> <li>► Encontrarse en situación de extrema pobreza o pobreza de acuerdo con el Registro Social vigente.</li> </ul>

44 <https://www.salud.gob.ec/cronograma-semanal-y-preguntas-ciudadanas-plan-de-vacunacion-covid-19/>

45 Acuerdo Ministerial 030 del MIES, publicado en el Registro Oficial Edición Especial 1099 del 16 de junio de 2020.

46 Decreto Ejecutivo 804, publicado en el Registro Oficial Suplemento 529 del 12 de julio de 2019, con última modificación del 6 de noviembre de 2020.

Transferencia	Monto / objetivo	Requisitos
<b>Bono de Desarrollo Humano con Componente Variable</b>	<p>Incluye un componente variable de USD 30,00 adicionales por cada hijo menor de 5 años, con un máximo de 3 hijos; y, de USD 10,00 adicionales por cada hijo igual o mayor a 5 años y menor a 18 años, con un máximo de 3 hijos.</p> <p>Transferencia condicionada que tiene por objeto mejorar los niveles de vida de los núcleos familiares en extrema pobreza, de acuerdo con el Registro Social vigente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Beneficiarios del BDH con hijos ecuatorianos menores de 18 años.</li> </ul>
<b>Pensión Mis Mejores Años</b>	<p>Transferencia mensual de USD 100,00, que tiene como fin cubrir carencias económicas y gastos que demandan las vulnerabilidades que se acentúan por la edad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Ecuatorianos adultos mayores que cumplan con:</li> <li>► Tener una edad igual o mayor a los 65 años.</li> <li>► No contar con seguridad social contributiva, excepto afiliados al Seguro Social Campesino o al Trabajo No Remunerado en el Hogar.</li> <li>► Encontrarse en situación de extrema pobreza o pobreza conforme al Registro Social vigente.</li> </ul>
<b>Pensión para Adultos Mayores</b>	<p>Transferencia de USD 50,00 a los usuarios que actualmente se encuentran habilitados al pago.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Tener una edad igual o mayor a los 65 años.</li> <li>► No contar con seguridad social contributiva, excepto afiliados al Seguro Social Campesino o al Trabajo No Remunerado en el Hogar.</li> <li>► Constar en el Registro Social 2014, hasta la actualización de su información.</li> </ul>
<b>Bono Joaquín Gallegos Lara</b>	<p>Consiste en una transferencia mensual de USD 240,00 para el familiar/persona responsable del cuidado de la persona titular de derecho.</p> <p>Dirigido a favor de las personas con discapacidad grave, muy grave y completa, con gran dependencia o con enfermedades catastróficas, raras o huérfanas, determinadas por el Ministerio de Salud Pública, o todos los menores de 18 años viviendo con VIH-SIDA; en situación crítica/vulnerable, con el propósito de contribuir a mejorar sus condiciones de vida.</p>	<p>No tendrán derecho a recibir este bono las personas con enfermedades catastróficas, raras o huérfanas cubiertas por la seguridad social contributiva, a excepción de aquellos afiliados al Trabajo No Remunerado en el Hogar.</p>
<b>Pensión Toda Una Vida</b>	<p>Transferencia mensual de USD 100,00, que tiene como fin cubrir carencias económicas y gastos que demandan la condición de discapacidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Ecuatorianos que cumplan con:</li> <li>► Tener una edad menor a los 65 años.</li> <li>► Contar con una discapacidad igual o superior al 40%, determinada por el Ministerio de Salud Pública.</li> <li>► No contar con seguridad social contributiva, excepto afiliados al Seguro Social Campesino o al Trabajo No Remunerado en el Hogar.</li> <li>► Encontrarse en situación de extrema pobreza o pobreza conforme al Registro Social vigente.</li> </ul>

Transferencia	Monto / objetivo	Requisitos
<b>Pensión para Personas con Discapacidad</b>	Transferencia de USD 50,00 a los usuarios que actualmente se encuentran habilitados al pago.	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Tener una edad menor a los 65 años.</li> <li>► Contar con una discapacidad igual o superior al 40%, determinada por el Ministerio de Salud Pública.</li> <li>► No contar con seguridad social contributiva, excepto afiliados al Seguro Social Campesino o al Trabajo No Remunerado en el Hogar.</li> <li>► Constar en el Registro Social 2014, hasta la actualización de su información.</li> </ul>
<b>Cobertura de Contingencias</b>	<p>Transferencia monetaria que se entrega a la persona o núcleo familiar en situación de extrema pobreza o pobreza que presenten una calamidad que ponga en riesgo su sustento familiar, su vivienda actual o el normal desenvolvimiento de la vida familiar.</p> <p>La transferencia se entrega por una sola ocasión, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Calamidades provocadas por desastres naturales.</li> <li>2. Incendios.</li> <li>3. Atención humanitaria por desaparición de personas.</li> <li>4. Niños, niñas y adolescentes que quedan en orfandad total a causa del fallecimiento de los padres.</li> <li>5. Gastos de sepelio por el fallecimiento de la persona que es fuente de ingreso y sustento familiar.</li> <li>6. Gastos de sepelio por muertes violentas.</li> <li>7. Gastos de sepelio por fallecimientos presentados en hospitales del Ministerio de Salud Pública.</li> <li>8. Personas damnificadas por situaciones extremas de protección especial.</li> <li>9. Contracción económica de al menos tres trimestres consecutivos determinada por la entidad competente.</li> <li>10. Emergencia sanitaria determinada por la entidad competente<sup>47</sup>.</li> </ol>	<p>Los montos se establecen para cada tipología, sin exceder una remuneración básica unificada.</p> <p>El monto máximo para los casos de cobertura de contingencias, determinados en el artículo 1 (decreto 1179), será de USD 90,00.</p>

Fuente: elaboración propia con base en el Decreto Ejecutivo 804 (julio 2019).

La selección de los titulares de derecho que accederán a las transferencias se realiza con base en la información del Registro Social, y es el Ministerio de Inclusión Económica y Social quien administra la información para los programas de transferencias monetarias.

La **Norma Técnica de Uso y Transferencia de Información del Registro Social**<sup>48</sup> establece que la condición para optar o recibir transferencias monetarias, en especies y/o subsidios estatales focalizados,

47 Nota: Numerales 10 y 11 agregados por artículo 1 de Decreto Ejecutivo núm. 1179, publicado en el Registro Oficial Suplemento 324 del 6 de noviembre del 2020.

48 Norma Técnica de Uso y Transferencia de Información del Registro Social, Acuerdo 50, publicado en el Registro Oficial 334 con fecha 25 de septiembre de 2018, y última reforma al 17 de mayo de 2019.

es estar registrado en la base de datos del Registro Social, lo cual incluye los bonos por contingencias. Esta base de datos permite que la población más pobre, categorizada con la misma métrica, tenga acceso a un paquete integral de servicios, que genere mecanismos de inclusión social y económica, evitando duplicidad y produciendo información consolidada de todas las prestaciones que un núcleo familiar recibe. Esta norma técnica establece cuatro sistemas de actualización de la información: 1) el barrido censal, que consiste en visitas domiciliarias cuando existan cambios sustanciales en la condición socioeconómica de las familias por diversas razones, que incluyan crisis económicas importantes y desastres naturales; 2) visitas domiciliarias focalizadas a familias beneficiarias de programas sociales, 3) a través de ventanilla, y 4) por demanda controlada bajo una convocatoria específica en un territorio y población determinados. Si bien esta norma no hace referencia a requisitos de nacionalidad ecuatoriana para ser parte del Registro Social, la página Web de la Unidad de Registro Social indica que es una «base de datos que nos permite identificar la calidad de vida y bienestar de las familias ecuatorianas»<sup>49</sup>.

### Programas de inclusión social del Ministerio de Inclusión Económica y Social de Ecuador

El Ministerio de Inclusión Económica y Social de Ecuador (MIES) es la entidad rectora de la política pública de desarrollo infantil, y tiene entre sus competencias la implementación de los programas de inclusión al ciclo de vida y la familia a través de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y Creciendo con Nuestros Hijos (CNH):

- Los Centros de Desarrollo Infantil son unidades de atención intramurales, dirigidas a mujeres gestantes y niños mediante: atención diaria y consejería familiar quincenal a familias con niños de hasta tres años y mujeres gestantes en condiciones de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. Se conciben como espacios inclusivos e interculturales, e incluyen servicios de atención receptiva, salud y nutrición, espacio de juego y aprendizaje, entornos protectores para una libre expresión de emociones. La atención se orienta a través de la Ruta Integral de Atenciones que organiza y articula la intersectorialidad con el Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Registro Civil, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Organizaciones de Sociedad Civil entre otros actores; fomenta la participación de la familia y la comunidad para la promoción y exigibilidad de derechos<sup>50</sup>.
- El Programa Creciendo con Nuestros Hijos es de atención directa, y está dirigido a familias con niños de cero a tres años y mujeres gestantes, cuyo núcleo familiar se encuentra en zonas con alta prevalencia de determinantes multicausales de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. La priorización de usuarios a ser atendidos se da a partir de la aplicación de una ficha de vulnerabilidad y del Registro Social vigente<sup>51</sup>.
- Estos servicios se complementan con la *Escuela de Familias*, que es un proceso de diálogo y participación a través de talleres de madres y padres de familia, usuarios de los servicios de CNH y Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV) junto a educadores, con el objetivo de promover y asegurar el empoderamiento de la política pública de desarrollo infantil integral en familias y comunidades.
- De igual forma, el MIES tiene a su cargo la implementación de los programas de *Protección Especial*, dirigidos a la inclusión y atención a personas con discapacidad y cuidado del adulto mayor, y a la búsqueda activa de las personas en riesgo (reinserción, acogimiento familiar e institucionalización en casos de abandono).

49 [Preguntas Frecuentes – Unidad del Registro Social.](#)

50 Norma técnica Misión Ternura Modalidad Centros de Desarrollo Infantil, Acuerdo Ministerial 72, publicado en el Registro Oficial Edición Especial 877 del 18 de abril de 2019.

51 Norma técnica modalidad Creciendo con nuestros hijos Misión Ternura, Acuerdo Ministerial 33, publicado en el Registro Oficial Edición Especial 587 del 17 de octubre de 2018, con última modificación del 14 de agosto de 2019.

No se evidencian barreras institucionales o legales para acceder a los servicios de inclusión al ciclo de vida y protección especial del MIES, por parte de personas en situación de movilidad humana. Al respecto, el MIES expidió el Protocolo de Protección Especial de Niños, Niñas y Adolescentes en Contextos de Movilidad Humana<sup>52</sup>, el mismo que se basa en el artículo 44 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que reconoce el derecho a solicitar una condición migratoria, y a recibir un documento de identificación, el mismo que «no puede ser interpretado de manera restrictiva como el acceso a un privilegio para el cual se deben cumplir requisitos, sino como un derecho indispensable para el ejercicio de los demás derechos reconocidos a todas las personas. El acceso a un documento de identidad debe ser un proceso en el cual se busque garantizar derechos, cualquier formalidad debe buscar su protección y no el tener como objeto o resultado el entorpecer su efectivo goce». Este protocolo incluye diversos principios como el de *igualdad y no discriminación*, el principio de *prioridad absoluta*, por lo que la protección de los niños, niñas y adolescentes está por encima de las políticas migratorias, el principio del *interés superior del niño*, que permite la realización efectiva y concreta de los derechos implícitamente reconocidos a los niños, niñas y adolescentes, entre otros.

Para los servicios de inclusión infantil, el MIES requiere la cédula de ciudadanía del niño y la madre, y para quienes no lo tengan, el MIES crea un Código Único Temporal (CUT), para que el niño o niña sea ingresado en el servicio, hasta que pueda obtener su documento de identidad. En el caso de la atención a adultos mayores, se requiere la presentación de la cédula, pasaporte o carné de refugiado, y quienes no lo tengan pueden acceder a los servicios y realizar el trámite, paralelamente, para recibir su documento de identificación.

De igual forma, el MIES expide la Norma Técnica de Atención a la Población de Otro Origen en Situación de Vulnerabilidad<sup>53</sup>, con el objeto de normar y operativizar el servicio de atención a población en contexto de movilidad humana de otro origen nacional, en situación de vulnerabilidad, con énfasis en niñas, niños y adolescentes y sus familias. La finalidad es «promover el acceso a servicios de protección social pública o privada; servicios de protección integral y especial para niños, niñas y adolescentes, sus familias y grupos de atención prioritaria; establecer estrategias de orientación e información a la población en movilidad humana respecto al país acogiente; brindar apoyo en la regularización de su condición migratoria, o acceso al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado; promover sus habilidades y capacidades; y prevenir y sensibilizar sobre prácticas como mendicidad, trabajo infantil, violencia intrafamiliar, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, xenofobias y otras vulneraciones, a través de la coordinación interinstitucional y la integración sociocultural con la comunidad acogiente».

El MIES cuenta también con Servicios de Atención para Personas con Discapacidad, en condiciones de pobreza extrema y pobreza a nivel nacional, a través de centros de administración directa y entidades cooperantes (principalmente Gobiernos Autónomos Descentralizados y organizaciones no gubernamentales con quienes se mantienen convenios).<sup>54</sup> Como requisitos para recibir atención, tanto los nacionales como los extranjeros, deben presentar su carné de discapacidad<sup>55</sup> o cédula, en

---

52 Protocolo de Protección Especial de Niños, Niñas y Adolescentes en Contextos de Movilidad Humana, Acuerdo Ministerial 95, publicado en el Registro Oficial Edición Especial 944 del 3 de junio de 2019.

53 Norma Técnica de Atención a la Población de Otro Origen en Situación de Vulnerabilidad, Acuerdo Ministerial 18, publicado en el Registro Oficial Suplemento 435 del 20 de abril de 2021.

54 Normas Técnicas para la Implementación y Prestación de Centros y Servicios para Personas con Discapacidad, Acuerdo Ministerial 58, publicado en el Registro Oficial Edición Especial 739 con fecha 28 de enero de 2019, y última reforma del 5 de julio de 2021.

55 De acuerdo con el «Estudio regional sobre la situación de las personas con discapacidad refugiadas, desplazadas y migrantes en América Latina» de ACNUR/RIADIS de abril 2021, en Ecuador existen muchas trabas para obtener el carné de discapacidad ya que uno de los requisitos es el pasaporte (que muchas personas no tienen), y sin este carné no pueden acceder a otros servicios y beneficios para las personas con discapacidad en el país.

consonancia con la Ley Orgánica de Discapacidades<sup>56</sup> que ampara tanto a nacionales como extranjeros en el territorio nacional (artículo 2).

Por su parte, los servicios de Promoción del cuidado de las personas adultas mayores tienen, también, diversas modalidades de atención que incluyen: centros gerontológicos residenciales, centros gerontológicos de atención diurna y atención domiciliaria. Están dirigidos a personas adultas mayores (mayores de 65 años) que se encuentren en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad para los beneficiarios de la pensión no contributiva. La atención se realiza a través de servicios administrados directamente por el MIES, por Gobiernos Autónomos Descentralizados, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones religiosas u otros, con quienes el MIES suscribe convenios de cooperación, servicios administrados por otras instancias del sector público que cuentan con financiamiento propio y con el respectivo permiso de funcionamiento otorgado por el MIES y servicios privados. Dentro de la población objetivo, no se hace mención o diferencia por nacionalidad o condición migratoria<sup>57</sup>.

El MIES cuenta también con un Convenio marco de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ministerio del Interior y Ministerio de Inclusión Económica y Social, suscrito el 1 de octubre de 2018<sup>58</sup> que busca «garantizar el manejo adecuado de los flujos migratorios con enfoque en derechos humanos de los ciudadanos extranjeros y de las y los niñas, niños y adolescentes que ingresan al Ecuador, con especial referencia a los ciudadanos provenientes de los países sudamericanos».

### Programas de inclusión socioeconómica del Ministerio de Inclusión Económica y Social de Ecuador

En complemento con las transferencias monetarias, el MIES cuenta con varios programas de apoyo a la inclusión económica y fortalecimiento de los medios de vida de las familias, que son parte de las transferencias monetarias del Bono de Desarrollo Humano, Pensiones Adulto Mayor, Personas con Discapacidad, población en situación vulnerable, beneficiarios usuarios de los servicios del MIES y usuarios que han accedido al Crédito de Desarrollo Humano (CDH), y que requieren fortalecer sus conocimientos<sup>59</sup>. Los servicios incluyen:

- **Acceso a financiamiento:** a través del CDH, dirigido a los usuarios del Bono de Desarrollo Humano, Bono Variable, Pensión para Adultos Mayores y/o Pensión para Personas con Discapacidad que forman parte del Registro Social 2018-2019. El CDH cuenta con una modalidad individual, que consiste en el acceso a 12 meses del BDH de manera anticipada, o Crédito de Desarrollo Humano Asociativo, dirigido a una organización productiva de hecho o derecho, con acceso hasta 24 meses del BDH anticipado. Este acceso a financiamiento se complementa con acceso a crédito con diversas instituciones como los Gobiernos Autónomos Distritales, Sistema Financiero Popular y Solidario (CONAFIPS), banca pública (BanEcuador), y con organizaciones no gubernamentales.
- **Acceso a capacitación:** a través de las Escuelas de Inclusión Económica, que están dirigidos a los usuarios del CDH individual y asociativo para fortalecer sus conocimientos técnicos, administrativos y de gestión de emprendimientos.

56 Publicada en el Registro Oficial Suplemento 796 con fecha 25 de septiembre de 2012, y última reforma del 6 de mayo de 2019.

57 «Normas técnicas para la implementación de la prestación de servicios en centros y servicios gerontológicos del MIES», Acuerdo Ministerial 51, publicado en el Registro Oficial Edición Especial 726 con fecha 18 de enero de 2019, y última reforma del 17 de junio de 2019.

58 Disponible en: Convenio Marco MREMH-MDI-MIES ([cancilleria.gob.ec](http://cancilleria.gob.ec))

59 «Norma técnica de escuelas de inclusión económica», Acuerdo Ministerial 65, publicada en el Registro Oficial 444 con fecha de publicación 12 de marzo de 2019.

- **Acceso a mercados:** a través del Sistema Nacional de Comercialización Inclusiva, que busca acercar la oferta de bienes y servicios de los emprendimientos del CDH con la demanda, a través de diversos espacios como ferias, red de tiendas, ruedas de negocios, catálogo virtual y mercado público solidario. Estos espacios se dirigen a los usuarios del CDH.
- **Fortalecimiento organizativo:** a través del programa de Microrredes de Emprendimiento Popular, que son espacios de participación entre emprendedores para el intercambio de información, articulación de esfuerzos y procesos de aprendizaje. Estos espacios están dirigidos a los usuarios del CDH.

## ► 2. Barreras para el acceso al Sistema de Protección Social que enfrenta la población migrante y refugiada en Ecuador

---

El análisis de las barreras de acceso al sistema de protección social, para las personas en situación de movilidad humana en el Ecuador, debe partir por reconocer la **compleja situación económica que enfrenta el país**, ya que afecta de manera directa la cobertura, inclusividad, suficiencia y sostenibilidad del sistema de protección social. En palabras del Banco Mundial, el Ecuador se enfrenta a una crisis múltiple: crisis sanitaria y económica agudizada por el COVID-19, que ha erosionado las «ganancias sociales» del pasado reciente<sup>60</sup>.

La economía ecuatoriana, altamente dependiente de la exportación de materias primas, se ha visto fuertemente afectada por la pandemia del COVID-19, la caída de los precios del petróleo desde mediados del año 2014, a la que se suma un escenario de alto endeudamiento, lo que ha deteriorado la situación financiera y fiscal interna, afectando directamente al sector de la protección social. Datos de la OIT señalan que la asignación presupuestaria para el sector social ha variado mínimamente entre el 2013 y el 2019, y se espera que las restricciones presupuestarias se mantengan ligadas al Acuerdo de Facilidad de Financiamiento Extendido, suscrito con el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>61</sup>.

El Observatorio de Gasto Público de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo reporta que los montos de inversión en los sectores «salud, trabajo, educación y bienestar social tienen una tendencia a la baja, notando que las cifras no han crecido desde el año 2017, y a la baja en el 2020, año en el cual la pandemia del COVID-19 exigió redistribuciones de emergencia, sin que se note un incremento en la inversión pública que permita aumentar coberturas<sup>62</sup>.

Existe evidencia de deterioro en la calidad y disponibilidad de empleo. Reportes del Observatorio de Gasto Público determinan que entre 2013 y 2018 se perdieron aproximadamente 66.000 empleos adecuados, los cuales fueron reemplazados por trabajos con condiciones precarias, menos remuneradas o de corto plazo, usualmente en el sector informal<sup>63</sup>.

Dentro de este contexto complejo, el saldo migratorio en el Ecuador se ha incrementado sustancialmente desde el año 2017, siendo la venezolana la principal nacionalidad de inmigrantes. De acuerdo con información de Cancillería, «el flujo migratorio inusual de ciudadanos venezolanos hacia Ecuador, en su periodo más crítico, en julio de 2019, registró más de 7 mil ingresos en un día. El país registra un ingreso histórico de más de 1,85 millones de venezolanos que han transitado por su territorio y se estima que permanecen en el país aproximadamente 417.285 personas según estimación de la Plataforma R4V (Capítulo Ecuador) al 30 de junio de 2020»<sup>64</sup>.

De acuerdo con las cifras y datos presentados por el Grupo de Trabajo para Migrantes y Refugiados

---

60 Banco Mundial (2019). *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*, pág. 17.

61 OIT (2020), *Ecuador Panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad*, pág. XVIII.

62 Observatorio de Gasto Público, *2020: Un año de Reducciones en el presupuesto para los sectores sociales*. Disponible en: 2020: un año de reducciones en el presupuesto para los sectores sociales ([gastopublico.org](http://gastopublico.org)).

63 Ídem, pág. 26.

64 Viceministerio de Movilidad Humana (2020), Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador 2020-2021.

(GTRM)<sup>65</sup> y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)<sup>66</sup>, un alto porcentaje (más del 90%) de las personas en situación de movilidad humana en el Ecuador tienen interés de permanecer en el país en el mediano y largo plazo, lo cual trae consigo oportunidades para las comunidades de acogida y la economía del país<sup>67</sup>; pero también desafíos para las familias más vulnerables (en movilidad, como para las comunidades de acogida), especialmente en los casos de migración irregular.

Para reducir los efectos negativos en la población vulnerable, y potenciar las oportunidades de la movilidad humana, se requiere contar con sistemas de protección social fuertes, que permitan a estas personas disfrutar plenamente de todos sus derechos y, a la vez, facilitar su inclusión social y económica, a fin de que puedan también aportar al país que los acoge.

Después de un análisis de fuentes primarias (entrevistas con expertos y personas de interés), y secundarias, a través de la revisión bibliográfica de estudios recientes, se pueden identificar barreras comunes que afectan tanto el sistema contributivo como no contributivo, así como las barreras específicas dentro de cada uno de ellos.

## 2.1. Barreras comunes

### 1. Débil transversalización de la política pública

A pesar de que Ecuador cuenta con un marco normativo de avanzada, con una visión garantista de derechos en materia de movilidad humana, se evidencia una barrera en la débil coherencia entre el marco normativo y su implementación en los programas, proyectos e intervenciones de las diversas instituciones del Estado.

La Organización Internacional para las Migraciones enfatiza en que «la incorporación del enfoque de igualdad para la Movilidad Humana en la planificación y en la generación de políticas públicas asegura que los efectos de la migración y las necesidades de los migrantes se tomen en cuenta en el contexto más amplio del desarrollo local»<sup>68</sup>. Desde el punto de vista de la localización de los servicios públicos, una gobernanza coherente de la migración implica que los diferentes niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados y el Gobierno Central coordinen y articulen entre sí sus normativas, planes y actividades relacionadas con el ámbito de la migración, bajo una lógica de desconcentración y descentralización de la política de movilidad humana en distintas funciones y niveles de gobierno, así como en varias entidades estatales, que propendan a que exista articulación entre la institucionalidad estatal, provocando procesos de complementariedad en la operación de los servicios que se prestan a la población en situación de movilidad humana.

Como una primera observación, se ha identificado que el reciente Plan Nacional de Desarrollo<sup>69</sup>, Plan de

65 GTRM (2021, mayo). *Evaluación conjunta de necesidades*, pág. 16.

66 OIM, Monitoreo del flujo de población venezolana en Ecuador de febrero-marzo 2021, pág. 4.

67 El análisis del Banco Mundial (2019) concluye que «si la fuerza laboral venezolana tuviese trabajos acordes a sus niveles de calificación, las simulaciones estiman un aumento del PIB de alrededor del 2 por ciento»; *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*, pág. 32. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/77380.pdf>

68 OIM, *Transversalización del enfoque de igualdad para la movilidad humana dentro de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el Ecuador*, pág. 9. Disponible en: <https://eea.iom.int/sites/eea/files/publication/document/herramienta-metodologica-oim-15abril%20%28%28%29.pdf>

69 El Plan Nacional de Desarrollo es el principal instrumento nacional de planificación, y su objetivo es contribuir al cumplimiento progresivo de los derechos constitucionales, para lo cual establece objetivos, políticas y metas específicas que orientan el desarrollo de planes, proyectos e inversión pública.

Creación de Oportunidades 2021-2025,<sup>70</sup> no incluye una visión proactiva de la movilidad humana como una oportunidad de desarrollo. Por lo tanto, se identifica una debilidad en la **integración del enfoque de la movilidad humana en la planificación nacional, que establezca la visión, políticas, estrategias y acciones concretas** para la transversalización de la movilidad humana en todas las instituciones del Estado, sus planes, proyectos y acciones específicas.

El esfuerzo de transversalización es complejo y requiere una acción proactiva de las instituciones y sus funcionarios, además de políticas y directivas específicas. Esta debilidad identificada repercute en el desconocimiento, por parte del personal y funcionarios directamente involucrados en la atención, de los derechos de dicho grupo poblacional, así como su situación particular, ante lo cual, la respuesta y atención brindada, por parte de los funcionarios, se torna discrecional (depende del nivel de conocimiento y sensibilidad de cada uno de ellos). Esto se corrobora con las entrevistas realizadas a personas en situación de movilidad humana, quienes reportaron un desconocimiento de algunos funcionarios sobre los requisitos, protocolos o normativas aplicables, en relación con la situación o estatuto migratorio.

Según las conclusiones de la OIM, los importantes cambios en patrones y flujos migratorios recientes en el Ecuador han generado respuestas gubernamentales (y de agentes de la cooperación internacional) reactivas y no proactivas en la planificación a mediano y largo plazo<sup>71</sup>. De igual forma, el Informe de evaluación la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (ANIMH) 2017-2021 recoge que «muchas de las entidades que participaron en el proceso (de evaluación) fueron requeridas por primera vez para reportar su gestión en políticas de movilidad humana. Para muchos de los funcionarios, la atención a personas en movilidad humana no hacía parte de sus competencias y atribuciones, a pesar de que la Constitución de la República, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley Orgánica de Movilidad Humana y la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad determinan la obligatoriedad de todas las entidades públicas de contemplar las políticas para la igualdad en su planificación»<sup>72</sup>. Esto es un indicador de que la falta de coordinación entre las instituciones públicas a nivel nacional y local ha limitado la construcción de modelos de gestión que permitan una adecuada relación multinivel y multiactor.

Según la información proporcionada por el Viceministerio de Movilidad Humana, al momento de realizadas las consultas, se han iniciado las gestiones para la elaboración de la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2022-2025. Este instrumento, cuya vigencia estará sujeta al Plan Nacional de Desarrollo, incluirá las propuestas de políticas públicas y sus mecanismos de implementación por parte de los ministerios, secretarías de Estado y demás organismos competentes. La ANIMH «abordará los temas de movilidad humana desde una perspectiva transversal, interdisciplinaria y participativa cumpliendo el mandato que el Gobierno Nacional —y particularmente el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana— tiene en su calidad de ente rector, y al presidir el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana»<sup>73</sup>.

## 2. Debilidad en la gestión de la información

Una importante barrera para la planificación, coordinación y adecuada focalización de los servicios de protección social para personas de atención prioritaria es la falta de información actualizada del número de personas en situación de movilidad humana en el Ecuador, sus condiciones de vida, datos

70 Disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/plan-de-creacion-de-oportunidades-2021-2025/>

71 OIM (2021, abril). *Transversalización de la migración en los sectores de empleo y desarrollo urbano en el Ecuador*.

72 Informe de la Agenda Nacional para la Igualdad de la Movilidad, pág. 104. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1KRA1bvHSBUxqDtsQRXswTNZ03g4o1AfT/view>

73 Información proporcionada por el Viceministerio de Movilidad Humana, al 11 de noviembre de 2021.

desagregados por género, edad, etnia y patrones de comportamiento. Es también el caso de las personas con discapacidad, donde se evidencia que los registros diferenciados por tipo y nivel discapacidad son muy limitados<sup>74</sup>.

A nivel nacional, el principal instrumento de información es el Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), que tiene como objetivo determinar la magnitud, estructura, crecimiento y distribución de la población y de sus características económicas, sociales, demográficas y de vivienda. Se realiza cada diez años, principalmente, mediante visitas individuales a hogares. El último Censo Nacional de Población y Vivienda estaba previsto realizarse en el mes de noviembre de 2020, sin embargo, mediante el comunicado del 25 de marzo de 2020, el INEC suspendió los operativos de campo debido a la pandemia por COVID-19<sup>75</sup>.

El Ministerio de Gobierno cuenta con información estadística de todas las personas que entran y salen del país por los 29 puntos migratorios de entrada y salida por vía terrestre, aérea y marítima, a través del registro estadístico de entradas y salidas de ecuatorianos y extranjeros<sup>76</sup>. Esta base de datos, por lo tanto, **no incluye a quienes ingresaron al Ecuador por vías alternas**, pero que, sin embargo, continúan viviendo en el país de manera irregular. Dado que los objetivos de este sistema son estadísticos, no permite conocer la situación en la que se encuentran las personas en el país.

El Ministerio de Gobierno generó el Registro Migratorio para ciudadanos venezolanos. Este es una herramienta diseñada para ampliar la información sobre la migración de venezolanos en el país, con el objetivo de diseñar políticas públicas integrales, así como facilitar el proceso de regularización y acceso a la residencia temporal en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Sin embargo, esta base de datos (que incluye únicamente a ciudadanos venezolanos) cuenta con 165.761 registros, no más de un 37% de la población de dicha nacionalidad que se estima vive en el país. La principal razón por la que no todas las personas venezolanas han accedido a este registro es el temor o la desconfianza respecto al objetivo de uso de la información, especialmente para quienes ingresaron por pasos no regulares. Muchos consideran que sería una herramienta de deportación, para otros, persisten temores de posible persecución o repercusiones con autoridades de su país de origen.

Por su parte, la Cancillería dispone de sistemas informáticos institucionales como eSIGEX<sup>77</sup>, SIRCAM, y Fichas de Vulnerabilidad, donde se recoge la información administrativa de los servicios prestados a todas las personas en situación de movilidad humana en el Ecuador o ecuatorianos en el exterior, los mismos que interoperan con los sistemas del Ministerio de Gobierno, Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, y la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

Por su parte, la base de datos del Registro Social es la herramienta que permite identificar a los potenciales usuarios y participantes de los servicios y subsidios de los programas de protección social no contributiva, y es, por lo tanto, la herramienta base de los potenciales beneficiarios que se vinculan a las agendas de política pública en materia de protección social. En el Registro Social consta la información social, económica y demográfica individualizada a nivel de hogares y núcleos familiares. Se construye a partir del levantamiento de información con base en un cuestionario/formulario previamente diseñado para el efecto. Se inicia a partir de la identificación de variables que permitan discriminar mejor

---

74 ACNUR/RADIS *Estudio regional sobre la situación de las personas con discapacidad refugiadas, desplazadas y migrantes en América Latina*, pág. 222.

75 Disponible en: Noticias - Censo 2020 (censo2020ec.com).

76 *Metodología del registro estadístico de entradas y salidas internacionales*. Disponible en: Metodologia\_ESI2020.pdf (ecuadorenclifras.gob.ec).

77 Sistema que permite garantizar la prestación de servicios consulares y migratorios ofertados por el Viceministerio de Movilidad Humana a la ciudadanía, tanto en el Ecuador como en el exterior.

entre población pobre y no pobre<sup>78</sup>. Si bien la normativa relativa a la implementación del sistema de Registro Social excluye a extranjeros, en la práctica, la inclusión de personas extranjeras se ha dado por intervenciones puntuales<sup>79</sup>, pero no de manera sistemática ni exhaustiva.

De igual forma, los organismos internacionales y sector de la cooperación internacional, en especial el Grupo de Trabajo para refugiados y Migrantes (GTRM), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), manejan sus propias herramientas y bases de datos para el registro de información, con el objetivo de brindar una respuesta adecuada a las necesidades individuales de cada persona y hogar, y con fines programáticos. Es importante mencionar que estos procesos no tienen un objetivo muestral y no se han diseñado para conocer el número exacto de población en una localidad o tener todos sus datos básicos y de contacto:

- La OIM cuenta con una matriz de seguimiento de desplazamiento (DTM por sus siglas en inglés<sup>80</sup>), con el objetivo de identificar el perfil de la población venezolana en Ecuador, así como conocer su situación y necesidades con el fin de planificar respuestas efectivas para esta población.
- Por su parte, el ACNUR realiza procesos de Monitoreo de Protección<sup>81</sup>, en el marco de su trabajo conjunto con el MIES, en las principales ciudades de residencia de personas de interés para identificar la información sobre el perfil, necesidades de protección y atención. El registro de la información se realiza a través del ecosistema de registro de población y manejo de identidad (PRIMES por sus siglas en inglés) y *ProGres4*, que interoperan con el Viceministerio de Movilidad Humana y los socios implementadores del ACNUR<sup>82</sup>. Estas bases de datos tienen estrictas políticas de protección de datos, por lo que no pueden ser combinadas con otras bases de datos o compartidas con otras organizaciones por fuera de sus socios directos.

En cuanto a la información sobre **inversión pública**, el informe de Seguimiento de la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana recoge las responsabilidades identificadas y reportes de atención, y establece que el mecanismo de comprobación de dichas acciones y políticas a nivel de la función ejecutiva son informes de cumplimiento. Uno de los elementos importantes son los niveles de inversión pública *versus* la implementación de políticas. De acuerdo con el informe, solo el 59,38% de 160 instituciones reportantes registran información sobre la asignación presupuestaria a la prestación de sus servicios a personas en movilidad humana. Las acciones dirigidas a personas en movilidad humana no constan en los planes operativos anuales institucionales, que utilizan montos aproximados de inversión con base en la dedicación de personal y costos per cápita ligados a la atención<sup>83</sup>.

En suma, a pesar de esta diversidad de sistemas y fuentes de información, se identifican defectos en dos sentidos: 1) debilidad en la gestión adecuada dentro de los sistemas administrativos de las diversas instituciones y falta de interoperabilidad, ya que no todos los sistemas desagregan información por nacionalidad y condición migratoria y, por lo tanto, no se visibiliza adecuadamente la atención brindada a

78 <https://www.registrosocial.gob.ec/>

79 De acuerdo con la información del Banco Mundial, durante la implementación del proyecto Red de Protección Social se ha logrado incorporar alrededor de 37.000 personas de origen venezolano, para lo cual se requirió capacitar y sensibilizar a los agentes de recolección de datos para que logre este objetivo.

80 Disponible en: DTM | Misión Ecuador ([oim.org.ec](http://oim.org.ec)).

81 Disponible en: [https://www.acnur.org/latam/op/op\\_prot/5e2742d44/ecuador-monitoreo-de-proteccion-mies-acnur-mayo-agosto-de-2019.html](https://www.acnur.org/latam/op/op_prot/5e2742d44/ecuador-monitoreo-de-proteccion-mies-acnur-mayo-agosto-de-2019.html)

82 Disponible en: <https://www.unhcr.org/registration-guidance/chapter3/registration-tools/>

83 Informe de la Agenda Nacional para la Igualdad de la Movilidad Humana, disponible en <https://drive.google.com/file/d/1KR A1bvHSBUxqDtsQRXswTNZ03g4oIAfT/view>

este grupo de población; y 2) la carencia de un sistema único de registro que permita conocer la situación de la población en movilidad humana en el Ecuador y, con base en esta información, el diseño de políticas públicas para la focalización adecuada de servicios y programas de protección social.

### **3. Desconocimiento de los derechos de las personas en situación de movilidad humana por parte de funcionarios e individuos**

De las entrevistas realizadas y literatura revisada se desprende que el desconocimiento de los derechos de las personas en situación de movilidad humana, tanto por parte de funcionarios que prestan los servicios como de los usuarios, es una importante barrera en el acceso al sistema de protección social, bien sea en el régimen contributivo y no contributivo, ya que afecta el acceso a los servicios de empleo, seguridad social, salud y servicios de protección especial<sup>84</sup>.

De acuerdo con las personas entrevistadas de agencias de la ONU y organizaciones no gubernamentales, si bien la generación de información y capacitación sobre derechos a las personas en movilidad es una de sus acciones más importantes, la alta rotación de este grupo poblacional es una de las limitaciones para la adecuada difusión de los servicios y derechos en esta población. De igual forma, se identifica un alto nivel de rotación de los funcionarios de las diversas instituciones que brindan la atención en protección social, lo cual dificulta también las acciones de capacitación y sensibilización. Proporcionar información proactiva es un ejercicio clave para que la transversalización de la política pública se dé en la práctica.

### **4. Discriminación y xenofobia**

Una importante barrera para el acceso al sistema de protección social, de acuerdo con las personas entrevistadas, es la discriminación que sufren las personas de otras nacionalidades en el acceso a servicios. El Banco Mundial señala que «cuatro de cada diez venezolanos en movilidad se sintieron discriminados en los últimos tres meses, en relación con el 6 por ciento de los ecuatorianos. Casi la totalidad de venezolanos (96 del 40 por ciento) indica que se sintió discriminado por su nacionalidad. Discriminar sobre la base de la nacionalidad o estatus migratorio es una expresión de xenofobia»<sup>85</sup>. Esta discriminación es aún mayor por diferencias de género y orientación sexual<sup>86</sup>.

Una de las formas en que se materializa esta discriminación es en la atención y respuesta que brindan los funcionarios públicos de las instituciones gubernamentales a nivel nacional y local. Esto repercute en la falta de confianza o temor que las personas entrevistadas mencionaron tener hacia las instituciones del Estado. Esta conclusión ha sido también identificada por el estudio de ACNUR/RIADIS (2021), que indica que la mayoría de las personas entrevistadas manifiestan que han sido discriminadas por ser de nacionalidad venezolana, y han sentido discriminación en la atención de los servicios de salud y en otras instituciones públicas<sup>87</sup>.

---

84 La falta de información exhaustiva de las personas en situación de movilidad humana no permite contar con estadísticas nacionales del porcentaje de personas que tienen acceso a los diferentes servicios. Por lo tanto, las fuentes de información utilizadas en esta investigación se basan en los procesos de monitoreo que realizan principalmente las Agencias del Sistema ONU (OIM, ACNUR, y el GTRM). Dentro de estas investigaciones no se detalla el acceso al IESS como una pregunta de sus encuestas, pero sí el acceso a salud y servicios del MIES.

85 Banco Mundial (2019). *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*, pág. 127.

86 De acuerdo con un estudio del Plan Internacional, el 58,4% de las mujeres refugiadas y migrantes de Perú y Ecuador denuncian cifras más altas de discriminación, en comparación con los hombres venezolanos. Disponible en : [https://plan-international.org/es/latin-america/Poblacion\\_refugiada\\_y\\_migrante\\_venezolana\\_expuesta\\_a\\_exclusion\\_y\\_discriminacion](https://plan-international.org/es/latin-america/Poblacion_refugiada_y_migrante_venezolana_expuesta_a_exclusion_y_discriminacion)

87 ACNUR/RIADIS (2021). *Estudio regional sobre la situación de las personas con discapacidad refugiadas, desplazadas y migrantes en América Latina*, pág. 236.

## 2.2. Barreras de acceso al Sistema de Protección Social Contributivo (Seguridad Social)

En cuanto al acceso al Sistema de Seguridad Social, datos del IESS indican que, a mediados del 2019, 70.203 personas extranjeras estaban afiliadas al IESS, de las cuales la principal nacionalidad era la venezolana (25.413), seguida por la colombiana y peruana<sup>88</sup>. Esto indica que aún es muy limitado el acceso para todos los extranjeros que viven en el país. Las encuestas de monitoreo de la OIM han encontrado que menos del 4% de los migrantes y refugiados venezolanos en el país estaban registrados en el IESS, donde se incluyen a mujeres embarazadas y personas con situaciones de salud complejas<sup>89</sup>.

Se han identificado las siguientes barreras de acceso:

### 1. Limitado acceso al empleo adecuado

Tal como lo señala la OIT (2021), la estructura del empleo constituye un condicionante importante de la cobertura ocupacional de la seguridad social, ya que quienes cuentan con un empleo adecuado reúnen las mejores condiciones para acceder a la protección social contributiva<sup>90</sup>. Si bien la situación laboral de la población en el Ecuador es ya compleja<sup>91</sup>, lo es aún más para las personas en movilidad humana y, por ende, su acceso a la protección social es aún más restringido. De acuerdo con la más reciente evaluación conjunta de necesidades del Grupo de Trabajo para Migrantes y Refugiados (GTRM), el 61,5% de las personas encuestadas, a abril de 2021, tiene trabajo, de los cuales únicamente un 28% trabaja en el sector formal y 82% en el sector informal. La proporción de personas en desempleo es bastante alta (38,5%) en comparación con la tasa de desempleo en Ecuador que alcanzó el 5,1% en abril de 2021<sup>92</sup>.

La falta de políticas de empleo basadas en la realidad, y las vulnerabilidades diferenciadas de la población en movilidad humana, impiden que se pueda aprovechar de los talentos, experiencia y calificaciones de los trabajadores migrantes. Como consecuencia, la mayoría de ellos se encuentran en trabajo informal, subempleados y fuera de su área de experiencia.

Contar con una visa de residencia temporal o permanente es una condición esencial para que una persona extranjera sea contratada bajo relación de dependencia y, por lo tanto, para poder ser afiliado al IESS. La normativa laboral ecuatoriana (Código del Trabajo y Ley de Orgánica del Servicio Público) no establece ninguna distinción entre trabajadores ecuatorianos y extranjeros, en cuanto a sus derechos y obligaciones laborales, donde se incluye el derecho a la seguridad social. Sin embargo, en la práctica, el acceso al empleo para personas en situación de movilidad humana tiene ciertas limitaciones.

Más allá de la falta de opciones de empleo en el sector formal, que afecta a todos los habitantes del país de acuerdo con la evaluación realizada por la OIM<sup>93</sup>, se evidencia una débil capacidad de transversalizar la migración en las políticas laborales. Este estudio identifica una brecha entre la legislación laboral y su aplicación, que afecta el disfrute de derechos vinculados al empleo, en especial para los migrantes

---

88 <https://www.elcomercio.com/actualidad/afiliaciones-extranjeros-iess-ecuador.html>

89 OIM, Monitoreo De Flujo De Población Venezolana Ronda 10 (febrero-marzo 2021). Disponible en: [https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/REPORTE%20DTM%20R10\\_finalf.pdf?file=1&type=node&id=11450](https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/REPORTE%20DTM%20R10_finalf.pdf?file=1&type=node&id=11450)

90 OIT, Ecuador Panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad, 2020, pág. XX.

91 De acuerdo con las cifras de INEC, únicamente un 30,8% de la población económicamente activa tiene empleo adecuado, y alrededor de un 22,1% estarían en subempleo. Disponible en: Empleo - Agosto 2021 | ([ecuadorencifras.gob.ec](http://ecuadorencifras.gob.ec)).

92 GTRM. Evaluación Conjunta de Necesidades a mayo 2021, pág. 21. Disponible en: GTRM Evaluación conjunta de necesidades.pdf

93 OIM (2019). Informe de evaluación. *Transversalización de la migración en los sectores de empleo y desarrollo urbano en el Ecuador*, pág. 15.

irregulares, quienes no pueden acceder a contratos de empleo regulares, lo que limita el impacto de la información y otras intervenciones en el mercado laboral. El acceso a la información respecto a los derechos y oportunidades laborales se identifica como un reto, ya que solo en Quito se han implementado oficinas especializadas (ventanillas únicas) del Ministerio de Trabajo para que brinde dicha información.

La débil comprensión de las necesidades diferenciadas de las personas en situación de movilidad humana repercute en la poca coherencia entre las políticas de empleo y la movilidad humana, que deben venir complementadas por intervenciones contra la trata y tráfico de personas, fortalecimiento de sistemas de protección social y estrategias para la integración económica, social y cultural.

Como resultado de la alineación de políticas de empleo y migración, desde una visión de derechos humanos, pero también estratégica, es muy común encontrar casos de personas subempleadas (en empleos no vinculados con su profesión o experiencia), así como casos de explotación laboral. Estas dos situaciones complejas afectan, también, la calidad y disponibilidad de empleos para la comunidad de acogida.

El alto porcentaje de empleo informal impide la materialización de los derechos laborales y de la seguridad social de este grupo de personas. Otro fenómeno importante, además del de la informalidad, es el del empleo atípico, donde se puede agrupar el empleo temporal, a tiempo parcial, el trabajo a través de plataformas digitales, agencias y otras modalidades. Si bien para muchas personas, entre ellas migrantes y refugiados, es la forma más fácil de incorporarse en el mundo laboral o complementar sus ingresos, estas formas de trabajo presentan el riesgo de la precarización laboral. De acuerdo con la investigación realizada por Grupo Faro y la OIT, la gran mayoría de los trabajadores (83%) no cuentan con contratos de trabajo y, por lo tanto, no cuentan con una afiliación a la seguridad social<sup>94</sup>.

Adicionalmente, las personas entrevistadas mencionan que muchos no son afiliados porque el empleador no tiene la voluntad de hacerlo, a pesar de que ellos cuentan con los documentos habilitantes. El temor a perder el empleo les impide denunciar estos hechos. Sin embargo, se percibe también en la población entrevistada un desconocimiento de las ventajas de afiliarse al sistema de protección social ecuatoriano, motivado por la falta de confianza en las instituciones públicas, y la poca claridad de sus intenciones de permanencia en el largo plazo debido a la situación de irregularidad y dificultades que viven para la inclusión socioeconómica en el país.

## 2. Limitado acceso a opciones de regularización

Contar con una situación regular en el país, sea a través de cualquier tipo de visa de residencia temporal o permanente (donde se incluyen las visas humanitarias y de protección internacional), es el primer requisito para acceder a un empleo adecuado (incluye el autoempleo) y, por ende, a la protección social contributiva en el Ecuador, así como al documento de identidad (cédula) requerida para la afiliación y el acceso a las prestaciones. Por lo tanto, la primera barrera de acceso al sistema de seguridad social es la falta de regularización, que es el caso de la mayor parte de la población de origen venezolano en el Ecuador, en situación de mayor vulnerabilidad<sup>95</sup>.

---

94 OIT, Grupo Faro (2021). *Plataformas Digitales ¿oportunidad de trabajo o precarización laboral?*, pág. 17.

95 Según datos de OIM y ACNUR, se estima que en el Ecuador se encuentran alrededor de 443.000 personas de nacionalidad venezolana. ACNUR reporta además alrededor de 102.000 personas de nacionalidad colombiana que están en situación de refugio o similares. De acuerdo con información recogida por el GTRM, a través de la Evaluación Conjunta de Necesidades a mayo de 2021, el acceso a opciones de regularización en el país es aún muy limitado. Del total de los encuestados, hasta ese entonces, el 62% se encontraba en situación irregular en el país, al no tener visa o estar con visa vencida. Del 35% de personas que cuentan con una visa, el 14% tiene una visa VERHU, seguida de un 8% con visa de solicitante de la condición de refugiado, 6% con visa UNASUR, y hay otras visas en menores proporciones. Únicamente un 1,4% de los encuestados tiene visa de residencia permanente. Del 35% de personas que tienen alguna visa, el 92% reside en el país por más de un año.

Ante este escenario, es importante comprender las razones por las que existen niveles tan altos de irregularidad de población venezolana en el Ecuador. De acuerdo con el Plan de Respuesta 2021 del GTRM, entre 2016 y mediados de 2019, más de 1.7 millones de personas procedentes de Venezuela entraron al país de forma regular. Sin embargo, el 26 de julio de 2019 se publicó el Decreto Ejecutivo 826 que exigía visa para las personas de nacionalidad venezolana, por el cual se establece un proceso de registro y regularización (con fecha de aplicación a partir del 26 de agosto de 2019). Este decreto otorga, además, una amnistía migratoria (eliminación de multas) para ciudadanos venezolanos que no hayan violado las leyes de Ecuador y que hayan ingresado regularmente a través de los puntos de control migratorio, o se encuentren en condición migratoria irregular por haber excedido el tiempo de permanencia concedido a la fecha de entrada. El decreto establece la posibilidad de solicitar una Visa de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU) antes del 31 de marzo de 2020, plazo que fue extendido hasta el 14 de agosto de 2020 debido al estado de excepción impuesto para afrontar la pandemia por el COVID-19. En total, 165.761 venezolanos y venezolanas se registraron a través del Ministerio de Gobierno, y únicamente 38.243 venezolanos obtuvieron la visa VERHU.

La visa VERHU estuvo lejos de ser una opción para un gran número de familias que se quedaron indocumentadas. Si bien algunos requisitos para esta visa fueron más fáciles de obtener (pasaporte caducado y costo reducido a USD 50 dólares), solo fue un beneficio para quienes entraron por las vías regulares y pudieron sellar su entrada. Para muchas familias, ciertos requisitos fueron imposibles de obtener, como el certificado de antecedentes penales o las partidas de nacimiento para hijos menores de edad debidamente apostillados.

Existen otras visas por las que los venezolanos pueden optar, que otorgan residencia temporal o permanente, pero que tienen otros requisitos como pasaporte vigente, costos que llegan hasta los doscientos cincuenta dólares americanos y documentos de antecedentes penales o partidas de nacimiento apostilladas. Estos requisitos resultan un obstáculo importante, debido a la dificultad de obtenerlos por causas de corrupción en el sistema burocrático venezolano, demora generalizada en los procesos de atención, dificultades económicas para pagar los costos debido a la falta de empleo y la compleja situación económica en la que han vivido durante los últimos años.

En cuanto a las visas de protección internacional, si bien no requiere la presentación de un documento de identidad, esta tiene requisitos particulares como que la persona debe estar físicamente en el Ecuador e iniciar el trámite dentro de los noventa días siguientes al ingreso al país. Las personas luego deben pasar por una entrevista para probar las razones que les obligaron a huir de su país. La visa humanitaria es otorgada a los solicitantes de la condición de refugiado, con una duración de 180 días mientras su estatuto de protección internacional sea aceptado o rechazado; luego sigue la visa de protección internacional a personas refugiadas reconocidas, que supone una residencia temporal por dos años, sujeta a renovación por el mismo periodo de tiempo. Sin embargo, de acuerdo con el ACNUR, existe «una notable desinformación sobre el proceso entre la población venezolana», ya que las personas desconocen totalmente los requisitos necesarios y el tiempo límite para iniciar el trámite.

El ejercicio de Monitoreo de Protección realizado por el ACNUR, en marzo de 2021<sup>96</sup>, dejó ver que el acceso al territorio se ha dificultado sustancialmente para personas de origen venezolano, especialmente para las mujeres solas, menores no acompañados y adultos mayores. Según este informe, «el 84% de las familias venezolanas encuestadas que ingresaron al país antes del Decreto, dijeron haberlo hecho de forma regular. Tras su entrada en vigor, este porcentaje bajó hasta el 30%». Este documento además concluye: «Parece evidente que las limitaciones de acceso no están consiguiendo frenar el desplazamiento, sino que, de hecho, están poniendo en mayores riesgos de protección a las personas

---

96 Disponible en: <https://www.acnur.org/610d7b064.pdf>

que se desplazan. De acuerdo con múltiples fuentes, durante los últimos meses se ha experimentado una significativa proliferación, a ambos lados de las fronteras, de pasos fronterizos irregulares controlados por grupos delincuenciales dedicados al tráfico de personas». Esta situación se agravó, además, con el cierre de los pasos fronterizos terrestres, como medida de prevención por la pandemia del COVID-19, por donde además ingresa población colombiana.

La falta de regularización afecta, también, la debida inclusión socioeconómica de las personas, no solamente porque limita el acceso al empleo adecuado (con un contrato de trabajo), sino que, además, los pone en una situación de mucha vulnerabilidad ante la explotación laboral y no cumplimiento de derechos laborales por parte de los empleadores.

De acuerdo con la información proporcionada por el Viceministerio de Movilidad Humana, al momento se están estableciendo los lineamientos para un nuevo proceso de regularización con tres etapas: a) Regularización extraordinaria a personas de nacionalidad venezolana que ingresaron por puntos regulares; b) Regularización extraordinaria a ciudadanos de otras nacionalidades que ingresaron por puntos regulares; c) Regularización extraordinaria a ciudadanos venezolanos que ingresaron por puntos irregulares. La meta propuesta es poder regularizar a alrededor de 600.000 personas.

La primera etapa se espera completar en un plazo de doce meses<sup>97</sup>, con un proceso que incluye el registro de permanencia migratoria a todas las personas extranjeras y la amnistía migratoria (a cargo del Ministerio de Gobierno); la regularización extraordinaria (a cargo del MREMH); la emisión de la cédula de identidad (a cargo de la DIGERCIC); y la integración económica (a cargo de las instituciones competentes). En cuanto a la etapa de «regularización extraordinaria», la Cancillería cuenta con el apoyo de la OIM y el ACNUR para implementar ajustes requeridos a la plataforma virtual y cubrir necesidades de equipamiento, a fin de poder brindar servicios de visado en línea a través de la modalidad de Visa Temporal de Excepción para Ciudadanos Venezolanos (VIRTE). Otras gestiones que están en proceso incluyen el diseño e implementación de una campaña comunicacional, tanto para el registro de permanencia migratoria como para la regularización, emisión del Acuerdo Ministerial que habilite la creación del Centro de Emisión de Visas (CEV), para la gestión y emisión de la visa VIRTE, así como la Nota Conceptual, que establece el procedimiento para la gestión y emisión de la visa VIRTE.

### 3. Dificultades para obtener la cédula de identidad

La cédula de identidad es el documento que permite realizar la gran mayoría de trámites y acceso a servicios en el Ecuador, entre ellas las prestaciones del IESS. Los ciudadanos extranjeros con visa vigente pueden acceder a una cédula, con la misma información que una cédula de ciudadanía para ecuatorianos. Para quienes cuentan con visa de residente temporal y en protección internacional (refugiados reconocidos), la validez del documento es de dos años, y para los residentes permanentes, diez años. Las personas cuya situación de refugio está siendo analizada (que cuentan con visa humanitaria, o sea, son solicitantes de refugio) no pueden acceder a una cédula hasta que su petición sea aprobada. Si bien la legislación indica que el proceso de aprobación toma 180 días, en la realidad existen personas en condición de solicitante de refugio por muchos años en el Ecuador y, por lo tanto, no tienen acceso a una cédula de identidad.

El trámite se realiza en las sedes del Registro Civil de Ecuador, para lo cual se requiere una orden de cedulación emitida por la Cancillería (para la primera vez), contar con la visa de residencia temporal

---

<sup>97</sup> Se aspira regularizar, al final de estas tres etapas. La del proceso en el Ecuador, que duraría doce meses, tendría como potenciales beneficiarios aproximadamente a doscientos quince mil (215.000) ciudadanos venezolanos: cerca de ciento veinte y ocho mil (128.000) que, ingresando por puntos de control migratorio se encuentran en irregularidad; cincuenta y siete mil ciento ochenta y dos (57.182) ciudadanos que obtuvieron visas VERHU; y treinta mil sesenta y cinco (30.065) venezolanos titulares de la visa temporal UNASUR.

o permanente, pasaporte vigente (excepto para quienes tienen visa VERHU que pueden hacerlo con el pasaporte con hasta cinco años de vencimiento), y un certificado de afiliación a la seguridad social (puede ser pública o privada) con cobertura total<sup>98</sup>. Para los refugiados, los requisitos son el comprobante de pago y orden de cedulación. El costo del trámite es de USD 5 para la primera vez y USD 16 para la renovación. Existe una exoneración del pago para quienes posean un 30% de discapacidad. Otros documentos adicionales (no obligatorios) incluyen certificados de nacimiento para constancia de información de los padres, certificados de estudios y discapacidad<sup>99</sup>.

Al momento de realizar este estudio, las principales dificultades para obtener una cédula son dos 1) obtener una orden de cedulación toma demasiado tiempo, y 2) la oferta de servicios no está desconcentrada y, por lo tanto, existen únicamente dos oficinas en Quito, dos en Guayaquil, y una en Cuenca donde pueden obtener la cédula. Si bien la primera es una barrera que está siendo solucionada por parte de Cancillería<sup>100</sup>, la segunda no es una barrera menor para las personas que viven lejos debido a los costos y las dificultades para trasladarse, sobre todo para madres al cuidado de sus hijos, personas con discapacidad, personas que dependen del trabajo diario para sobrevivir, personas con trabajo asalariado que no obtienen permiso para viajar, personas viviendo en zonas remotas, y otros.

#### 4. Dificultades para el acceso al «código de extranjería» emitido por el IESS

Durante el proceso de afiliación es necesario presentar la cédula de ciudadanía o identidad de la persona a ser afiliada. Con el fin de facilitar el acceso para el extranjero, el IESS permite generar un Código de Extranjeros, que actúa como número de cédula de manera provisional (idealmente, con vigencia de no más de tres meses), tiempo en el cual la persona debe tramitar su cédula en el Ecuador. La cédula es imprescindible para poder acceder a las prestaciones a las que tienen derecho los afiliados. Esto limita, por lo tanto, el acceso a la afiliación para las personas que no cuentan con cédula de identidad.

Si bien existe esta facilidad para el proceso de afiliación, en la práctica, la emisión del Código de Extranjería es un proceso que resulta complejo para los empleadores, ya que es uno de los pocos trámites que aún se realizan de forma presencial y no virtual, lo cual pone en desventaja a los trabajadores extranjeros<sup>101</sup>, así como también a los usuarios, quienes consideran que la información que se obtiene a través de internet es insuficiente o poco clara.

La guía de la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura denominada «Generación de código de extranjeros - vía recepción de trámites»<sup>102</sup> establece que, para la afiliación voluntaria, las personas que cuentan con visa humanitaria (solicitantes de la condición de refugio) pueden acceder a este código sin necesidad de pasaporte. No se menciona el caso de las visas de protección internacional, que es la visa a la que acceden los refugiados reconocidos. El 7 de marzo de 2019, el IESS emitió un memorando interno (núm. IESS-DNSAC-2019-0330-M) mediante el cual dispone a las Coordinaciones Provinciales del IESS que

---

98 Las reformas a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, publicadas el 5 de febrero de 2021, eliminaron la obligación que tenían los ciudadanos extranjeros de contar con un seguro de salud público o privado por el tiempo de su estadía en el Ecuador. El nuevo reglamento a la LOMH eliminará el requisito del seguro de salud para la obtención de la orden de cedulación, con lo cual se facilitará el acceso a este documento de identidad.

99 Información disponible en: <https://www.registrocivil.gob.ec/emision-de-cedula-de-identidad-por-primeravez-para-extranjeros-con-proteccion-internacional/> - <https://www.registrocivil.gob.ec/solicitud-de-emision-de-cedula-de-identidad-por-primeravez-o-renovacion-para-extranjeros-2/> - Registro Civil.

100 Se espera que con los ajustes que Cancillería está en proceso de implementar, para otorgar la visa VIRTE, la orden de cedulación se entregará al mismo tiempo que se emite el visado, para lo cual Cancillería y la Dirección General de Registro Civil y Cedulación cuentan con un sistema de interoperabilidad.

101 La recepción de trámites de manera virtual requiere un número de cédula como dato obligatorio: Recepción de Trámites - IESS.

102 Disponible en: Instructivo Acceso Información Empresa (iess.gob.ec)

para el trámite de emisión del Código de Extranjeros se solicite pasaporte y cualquier tipo de visa, donde se incluye también la visa humanitaria.

Para la afiliación de personas bajo relación de dependencia se requiere, adicionalmente, el contrato de trabajo e información del empleador. Para la afiliación sin relación de dependencia se requiere, además, el Registro Único de Contribuyentes (RUC). El acceso al RUC requiere contar con pasaporte vigente, visa de residente, y, para el caso de personas en protección internacional, la visa humanitaria (solicitante de refugio) y visa de protección internacional (refugiado).

Se identifica además que las páginas informativas de diversas instituciones como el IESS y del Servicio de Rentas Internas (SRI) mencionan aún como requisito el «carnet de refugiado», el mismo que ha sido ya reemplazado por la visa<sup>103</sup>.

Finalmente, de acuerdo con las personas entrevistadas, no todos los funcionarios de ventanilla del IESS tienen conocimiento claro de los requisitos y procedimientos para generar el Código de Extranjería, en especial para quienes poseen una visa VERHU (en adelante VIRTE) de acuerdo a la nueva categorización de visas, la misma que puede obtenerse con un pasaporte con caducidad de hasta cinco años. Dado que este tipo de visa admite esta salvedad, todos los demás servicios, deben también admitir pasaporte caducado.

## 5. Dificultad para cubrir los valores de afiliación

El valor mensual de la afiliación es mencionado también como un factor limitante importante para este grupo de población, especialmente para quienes podrían optar por la afiliación voluntaria. Estos valores pueden ir desde USD 82, tomando como base mínima un salario básico unificado (SBU). Dependiendo del salario, este monto varía.

Existen varios costos asociados a su situación que las personas en movilidad humana deben cubrir (esto los pone en desventaja respecto a los ecuatorianos), y son el costo de la visa en Ecuador (entre USD 50 y USD 250 por persona). El costo de solicitud o renovación de pasaporte venezolano es: USD 200 para solicitar pasaporte y USD 80 para la emisión; para los menores de edad el costo total es USD 200. Para los casos de personas que salieron en situación irregular, y no sellaron su salida en Venezuela, es necesario pagar una tasa de «error migratorio», de entre USD 60 y 80, para poder tramitar el pasaporte en el extranjero.

Todos estos costos (que dependiendo del número de miembros de la familia se multiplican por 2, 3, 4 o más) hacen que las personas prioricen el ahorro para mantener sus documentos al día, y prefieran contratar seguros privados que los pueden obtener desde los USD 42.

## 6. Desconocimiento y falta de información clara sobre los requisitos

Entre las personas entrevistadas se menciona como barrera la falta de información de los requisitos y condiciones especiales para las personas en movilidad humana brindada por los funcionarios, especialmente para quienes tienen su pasaporte caducado (quienes tuvieron acceso a la visa VERHU), así como el desconocimiento de sus derechos y requisitos por parte de los usuarios. A esto hay que agregarle que, según mencionaron las personas entrevistadas, la búsqueda en internet no es accesible para todos o, en algunos casos, la información no es clara.

---

103 Véase, por ejemplo, la ficha de requisitos del SRI: [IDENTIFICACIÓN Y UBICACIÓN \(2\).pdf](#) y la página Web del IESS.

## 2.3. Barreras de acceso al Sistema de Protección Social No Contributivo (asistencia social)

Dentro del sistema de protección social no contributivo, se considera el acceso a la salud y los servicios de asistencia social del Ministerio de Inclusión Económica y Social tal como se describieron en el capítulo referente al análisis normativo. La presente investigación ha constatado que persisten dificultades para acceder a un piso de protección social que garantice la seguridad del ingreso durante todo el ciclo de vida, así como en el acceso a servicios esenciales de salud y protección especial, para la población refugiada y migrante más vulnerable.

De acuerdo con el último ejercicio de monitoreo realizado por la OIM se concluye que «casi la totalidad de la población entrevistada se encuentra en situación de carencia por acceso a servicios de salud». Este reporte señala que el 68% de los entrevistados afirmaron buscar atención médica para atender sus problemas de salud, mientras que el 15% no lo hace, debido al desconocimiento sobre los servicios de salud disponibles para ellos<sup>104</sup>.

En cuanto al acceso a los servicios del MIES, el Banco Mundial identifica la existencia de problemas de focalización en los servicios de asistencia social, ya que mantienen fuera de la cobertura a más de la mitad de los pobres extremos, debido a la falta de integración de la red de asistencia social y a las debilidades que el sistema tiene para vincular a los beneficiarios de los programas de inclusión laboral al sector productivo y financiero. Este mismo documento detalla que la población venezolana sí accede a los programas de desarrollo y cuidado infantil, pero no representan más del 1% del total de usuarios en estos centros<sup>105</sup>. Con lo que se puede concluir que los problemas de focalización del sistema son aún mayores para la población en situación de movilidad humana.

De manera puntual, se han identificado las siguientes barreras de acceso, adicionales a las ya mencionadas en la sección de «barreras comunes»:

### 1. La población extranjera no tiene acceso a los programas de transferencias monetarias:

A pesar de que Ecuador cuenta con un marco normativo que asegura la igualdad de derechos para todos sus habitantes, la normativa actual excluye a las personas no ecuatorianas de los programas de bonos y pensiones a través del Decreto 846, que establece la «Operatividad de transferencias del sistema de protección social». Se identifica también el «Instructivo de Inclusión, exclusión, bloqueo para personas con Discapacidad» de la Secretaría Técnica de Discapacidades donde se señala que ser ecuatoriano es requisito para acceder al Bono Joaquín Gallegos Lara (artículo 2)<sup>106</sup>. Esta exclusión limita el acceso a una seguridad mínima de ingresos<sup>107</sup> para la población no ecuatoriana en situación de mayor vulnerabilidad, y afecta incluso a niños ecuatorianos de padres extranjeros que no son elegibles debido a que, al ser menores de edad, quienes tienen la potestad de recibir las transferencias monetarias son sus padres.

104 OIM (2021, febrero-marzo). *Monitoreo de flujo de población venezolana*, pág. 17. Disponible en: [https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/REPORTE%20DTM%20R10\\_finalf.pdf?file=1&type=node&id=11450](https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/REPORTE%20DTM%20R10_finalf.pdf?file=1&type=node&id=11450)

105 Banco Mundial (2019). *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*, pág. 124.

106 Secretaría Técnica de Discapacidades, «Instructivo de Inclusión, exclusión, bloqueo para personas con Discapacidad». Resolución 19 publicada en el Registro Oficial 250 del 21 de mayo de 2013, última reforma 14 de noviembre de 2014.

107 La Recomendación de la OIT relativa a los pisos de protección social nacionales deberían comprender, por lo menos, cuatro garantías de seguridad social que incluyan el acceso a la atención de salud esencial y maternidad; la seguridad básica del ingreso para los niños, que garantice el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y otros bienes y servicios necesarios; la seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular, en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y la seguridad básica del ingreso para los adultos mayores.

Los bonos se dirigen a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, con especial atención a los hogares con población de atención prioritaria, y son el primer vínculo (aunque no el único) y puerta de entrada para el ingreso a los servicios especializados<sup>108</sup> y programas del MIES, a través de las unidades de atención directa o mediante convenios<sup>109</sup>. Otras personas (que no constan en estas bases de datos) sí pueden ingresar a estos programas, para lo cual se han definido mecanismos para la excepción del requisito de cédula de identidad, como es el caso del Código Único Temporal (CUT) para niños que no cuentan con cédula y procesos de referencia para la cedulación<sup>110</sup>. Sin embargo, la falta de información y conocimientos de derechos, por parte de la población en movilidad humana, es un factor limitante para la solicitud de ingreso de manera activa.

Para el caso de familias que cuentan con miembros en edad y posibilidad de ser económicamente activos, el acceso a financiamiento y capacitación, a través del Crédito de Desarrollo Humano y programas de inclusión económica, facilitará el camino de transición entre la economía informal a la economía formal, que es esencial para mejorar la calidad de vida de las familias y su acceso a la protección social contributiva. Los extranjeros, al no contar con acceso al Bono de Desarrollo Humano y Bono variable, no pueden acceder tampoco al CDH, por lo tanto, son muy limitadas (o nulas) sus opciones de acceso a créditos para emprendimiento.

Dentro del conjunto de transferencias monetarias se incluye, también, el Bono de Cobertura por Contingencias (artículo 9) como respuesta rápida a diversas situaciones de calamidad, muerte, contracción económica y emergencia sanitaria, dirigidos a «todos los beneficiarios de bonos y pensiones actuales del programa de transferencias monetarias del sistema de protección social integral, con excepción del Bono Joaquín Gallegos Lara, con la incorporación de los beneficiarios que se realice de acuerdo a la información que proporcione mensualmente la Unidad del Registro Social de personas que cumplan las condiciones para ingresar a los programas». Si bien, el artículo 9 no menciona ser exclusivo para ecuatorianos, la composición actual del Registro Social no es exhaustiva para las familias en movilidad humana que, en muchos casos, son de carácter mixto, como, por ejemplo, de padres extranjeros con hijos ecuatorianos. Esta exclusión se ha dado, principalmente, por la falta de una acción afirmativa que permita hacer un proceso masivo de inclusión, la revisión de los requisitos, y acciones de sensibilización en los agentes que recogen los datos cuando visitan a las familias o las atienden en ventanillas.

De igual forma, la condición irregular de muchas personas es un factor limitante (aunque no muy significativo) por los posibles temores de deportación. De acuerdo con el estudio del Banco Mundial: «la falta de documentos o temor por la situación migratoria no es un impedimento relevante para acceder a los servicios de salud... solamente el 1,7 y 0,2 por ciento de los migrantes venezolanos no registrados y registrados, respectivamente, destacaron la falta de documentos como una razón para no acudir a la consulta cuando necesitaban atención de salud»<sup>111</sup>.

---

108 Estos incluyen la atención a población de mayor vulnerabilidad, como primera infancia, discapacidad y adultos mayores que no cuentan con un cuidador.

109 Las acciones puntuales de las Agencias de Naciones Unidas, como es el caso de los procesos de monitoreo realizados por el ACNUR y el MIES, mediante visitas a hogares, permiten identificar a personas de grupos de atención prioritaria (mujeres embarazadas, personas con discapacidades o enfermedades catastróficas) en situación de movilidad humana, y hacer las derivaciones necesarias con otras instituciones gubernamentales para que reciban una primera atención médica dentro del Ecuador.

110 Véase Normas Técnicas del MIES:

Norma Técnica de Atención a la Población de Otro Origen en Situación de Vulnerabilidad, Acuerdo Ministerial 18, publicado en el Registro Oficial Suplemento 435 del 20 de abril de 2021; Normas Técnicas para la Implementación y Prestación de Centros y Servicios para Personas con Discapacidad, Acuerdo Ministerial 58, publicado en el Registro Oficial 739 con fecha 28 de enero de 2019, y última reforma del 5 de julio de 2021; Normas Técnicas para la implementación y prestación de servicios de atención y cuidado para Centros Gerontológicos Residenciales, Acuerdo Ministerial 094, publicado en el Registro Oficial 961 con fecha 17 de junio de 2019.

111 Banco Mundial (2019). *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*, pág. 106.

## 2. Limitaciones del sistema de salud

En cuanto al acceso a los servicios de salud para no asegurados, el principal factor limitante reportado por estudios revisados, así como en las entrevistas realizadas, ha sido la falta de citas o citas muy lejanas en el tiempo<sup>112</sup>. La evaluación conjunta de necesidades del GTRM identifica, también, esta barrera, ya que, de las personas entrevistadas, que no pudieron recibir atención médica (21% de los entrevistados), un 46% manifiesta que al asistir al centro de salud (público o privado) no se les atendió, y el 12%, que aún está esperando por una cita<sup>113</sup>.

Esta falta de atención se explica por las limitaciones de recursos humanos, financieros, insumos médicos y medicinas que tiene el sistema de salud ecuatoriano, y que se vio particularmente afectado con la pandemia COVID-19<sup>114</sup>.

## 3. Desconocimiento sobre los servicios y centros de atención por parte de la población migrante y refugiada

Otra razón para los bajos niveles de atención en servicios de salud y protección social está vinculada con la falta de conocimiento de los derechos, servicios y centros de atención por parte de las personas que los requieren. Si bien el derecho a la salud es de acceso universal en el Ecuador, la falta de conocimiento de los derechos y de la cartera de servicios, por parte de las personas en situación de movilidad humana, es una de las dificultades encontradas. Los procesos de monitoreo del GTRM y OIM coinciden en que una de las razones por las que las personas no acceden a estos servicios es por el desconocimiento: del carácter universal de la atención a la salud, sus mecanismos y procedimientos de atención, o sobre la existencia de centros de atención médica disponibles para las personas migrantes<sup>115</sup>.

En cuanto a los servicios del MIES, se identifica también que la población en situación de movilidad humana ignora cuáles son los roles y servicios ofertados. Al consultar sobre el acceso a los mismos, no tenían conocimiento de qué tipo de servicios se trataba, sin embargo, ya eran usuarios de los servicios, en especial, de los de cuidado a los niños menores de 3 años. Según información de ACNUR, hasta octubre de 2019, 2.115 personas venezolanas asistían a los servicios regulares del MIES, y el 95% de los servicios corresponden al desarrollo infantil. Otros reportes, como el «Estudio regional sobre la situación de las personas con discapacidad refugiadas, desplazadas y migrantes en América Latina»<sup>116</sup> indican que la mayoría de las personas entrevistadas desconocen qué organizaciones les puedan brindar apoyo.

De acuerdo con el Banco Mundial, El Ministerio de Salud Pública diseñó un plan de respuesta para atender el incremento de demanda de servicios de esta población, donde se indicaron ciertos lineamientos para facilitar el acceso, como: que no se solicitarán procedimientos o documentos para recibir atención médica; la atención integral de salud será brindada sin discriminación; las personas que no hayan regularizado su estatus migratorio no serán reportadas; y está prohibido para las personas en situación de refugio a su país de origen; se mantendrá la confidencialidad y se registrará siempre la nacionalidad de la persona usuaria<sup>117</sup>. Sin embargo, este plan de respuesta no es conocido por la población que se beneficia del mismo.

112 Ídem, pág. 106.

113 GTRM (2021, mayo). *Evaluación conjunta de necesidades*, pág. 32.

114 Véase, por ejemplo: Grupo Faro (2021, marzo). *Brechas de cobertura de la salud en Ecuador*. Disponible en: Factsheet 2 Brechas de cobertura ([ecuador-decide.org](http://ecuador-decide.org)).

115 GTRM (2021, mayo), *Evaluación conjunta de necesidades*, pág. 28. OIM (2021, febrero-marzo). *Monitoreo del flujo de población venezolana en Ecuador*, pág. 7.

116 ACNUR/RIADIS (2021). *Estudio regional sobre la situación de las personas con discapacidad refugiadas, desplazadas y migrantes en América Latina*, pág. 236.

117 Banco Mundial (2019). *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*, pág. 109.

### ► 3. Recomendaciones de funcionarios, expertos y población migrante sobre las necesidades en materia de protección social y las posibilidades para ampliar su participación en el Sistema de Seguridad Social Integral

---

Una vez que se han identificado las principales barreras de acceso al sistema de protección social, se han definido las siguientes acciones sugeridas y recomendaciones para superarlas:

#### 1. Sentar las bases para un entorno más inclusivo, a través de instrumentos más coherentes de planificación, coordinación e implementación de políticas relativas a las personas en situación de movilidad humana

Ecuador cuenta con un marco normativo favorable en materia de movilidad humana, que requiere materializarse a través de instrumentos de planificación, coordinación e implementación de la política pública desde un enfoque «pangubernamental»<sup>118</sup>, que conciba la movilidad humana como una realidad pluridimensional y que, por lo tanto, debe ser abordada con una sólida coherencia normativa en todos los sectores y niveles del gobierno.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) «Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025»<sup>119</sup> es el principal instrumento de planificación y orientación de la política pública. Este instrumento debe sentar las bases para un discurso coherente e inclusivo, que permita posicionar la movilidad humana como una oportunidad para el desarrollo del país, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su llamado a «no dejar a nadie atrás». Si bien, hasta el momento, este instrumento no emite un posicionamiento explícito respecto a la población en situación de movilidad humana (y su revisión puede no ser considerada una opción desde la visión política), en los instrumentos adicionales vinculados (como la Agenda para la Igualdad de la Movilidad Humana) es donde debe posicionarse claramente esta población. El PND incluye las políticas 5.3, relativa al fortalecimiento del sistema de seguridad social, y 5.1 C3, al fortalecimiento de los programas de protección social no contributiva. En la práctica, los actores deben velar porque estos procesos incluyan las necesidades diferenciadas y estrategias concretas para fortalecer la inclusión de la población en situación de movilidad humana<sup>120</sup>, conforme con los acuerdos y convenios internacionales en materia de igualdad de derechos de los que Ecuador es signatario.

Se ha identificado también la necesidad de fortalecer al Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (CNIMH), dotándolo de los recursos humanos, económicos, tecnológicos y de infraestructura mínimos, necesarios para que implemente su rol de manera adecuada en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas a nivel central y descentralizado. Su rol incluye el de liderar la formulación participativa de la nueva Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (ANIMH)<sup>121</sup>.

---

118 Asamblea General de las Naciones Unidas (2018, diciembre). *Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular*. Disponible en: A/RES/73/195 - S - A/RES/73/195 - Desktop ([undocs.org](https://undocs.org))

119 SNP. *Plan de creación de oportunidades 2021-2025*. Disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>

120 Ídem.

121 Durante este proceso, será importante que se consideren los aprendizajes y recomendaciones emitidos por el CIMH (2021, junio) en su «Informe de seguimiento de la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021».

La construcción de la nueva ANIMH es una oportunidad para fortalecer el diálogo entre los diversos actores, respecto a los mecanismos eficaces que aseguren que la población en situación de movilidad humana —en especial, quienes se encuentran en mayor vulnerabilidad— tenga un acceso efectivo a sus derechos relativos a la protección social. Este instrumento, que debe estar en línea con el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, debe, además, construirse con la finalidad de sentar las bases para asegurar la coherencia normativa horizontal y vertical en todos los sectores y niveles del Gobierno. En este sentido, los actores locales, como los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tienen un rol fundamental para integrar la movilidad humana a las estrategias y planes de desarrollo, facilitando su integración y convivencia pacífica. La OIM122, el Consejo de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), han desarrollado información, metodologías y acciones concretas para fortalecer la transversalización de las políticas de igualdad para la movilidad humana en diversos niveles y sectores de gobierno<sup>123</sup>.

## 2. Conocer a la población objetivo, a través de procesos de recolección de datos integrales

La información de calidad es la base para el diseño de políticas públicas adecuadas y coherentes. Una importante constatación es que el Ecuador no cuenta con una caracterización integral del número de personas en situación de movilidad humana viviendo en el Ecuador, sus patrones de comportamiento, y sus condiciones socioeconómicas y participación en el mercado laboral. Por lo tanto, si bien cuenta con un marco normativo inclusivo en materia de igualdad de derechos, en la práctica, el diseño de los programas y servicios de asistencia social no cuentan con una base integral e inclusiva para la correcta focalización de sus participantes. De igual forma, no se evidencia la recolección sistemática de información sobre el acceso a la seguridad social, ni la elaboración de estudios para modelar la contribución a la economía del país, que permitan orientar el diálogo para el diseño de esquemas innovadores que logren su inclusión en el sistema.

Los procesos para la incorporación de este grupo poblacional en el sistema de protección social requieren contar con información que permita identificar las necesidades diferenciadas de esta población, de acuerdo con su situación socioeconómica. En este sentido, se recomienda:

- a. Considerar de manera explícita a la población en situación de movilidad humana, dentro de los procesos de levantamiento de información socioeconómica que realiza el Estado mediante la actualización del Registro Social. El Programa Red de Protección Social propone un plan de acción concreto para fortalecer el sistema de recolección de información y análisis de datos para el Registro Social (documento en construcción), que resultan también pertinentes para este grupo poblacional, como es el análisis del sistema de focalización (zonas geográficas y limitaciones para cada grupo poblacional), así como la creación de mecanismos accesibles de reclamos para que las personas puedan disputar sus propios datos en el registro, y se permita que quienes han quedado excluidos soliciten ser incluidos de manera directa<sup>124</sup>.

A fin de que la recolección de datos se realice de manera exhaustiva y se evite causar preocupación en la población sobre el objetivo del proceso, se sugiere considerar como actores de la recolección, a aquellos de mayor confianza y cercanía para este grupo poblacional, entre los que se encuentran las Agencias de la ONU y sus socios implementadores (organizaciones no gubernamentales), los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las universidades. También se debe poner énfasis en

122 Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2021). *Herramienta metodológica para la transversalización del enfoque de movilidad humana en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)*. OIM. Ecuador

123 PNUD (2019, julio). *El enfoque de igualdad para la movilidad humana en el desarrollo territorial*. CONGOPE, AME, CIMH.

124 Banco Mundial (2019, febrero). *Evaluación social. Ecuador: Proyecto Red de Protección Social*. Disponible en: [3PRIM.pdf \(inclusion.gob.ec\)](https://3PRIM.pdf.inclusion.gob.ec)

la recolección de información desagregada por género y grupos etarios, con la finalidad de poder identificar a la población vulnerable, y diseñar políticas de acuerdo con las necesidades específicas de las personas en estos grupos.

Una vez que se cuente con esta información, se podrá realizar estimaciones más adecuadas de la calidad y suficiencia de los servicios a los que esta población accede, establecer criterios de inclusión y exclusión en el régimen no contributivo, así como tomar decisiones informadas respecto a la posibilidad de incrementar, progresivamente, los aportes a las familias con mayor necesidad y vulnerabilidad. De igual forma, se puede establecer, de manera ágil, los procesos coordinados de respuesta por contingencias, como ha sido el caso de la emergencia por la pandemia del COVID-19, o en años anteriores, emergencias relacionadas con fenómenos naturales. En cuanto a la seguridad social, contar con más información permitirá estimar las diferencias del mercado laboral, así como las barreras de acceso diferenciadas para cada segmento.

- b. Es importante que todos los actores (a nivel central y local), que brindan servicios a este grupo poblacional, puedan generar información administrativa con diferenciación de nacionalidad y estatuto migratorio (adicional a los campos que ya se recogen), a fin de fortalecer los procesos de interoperabilidad de sistemas, evitar la duplicación de acciones, optimizar recursos y generar información adecuada de la situación de dicha población. Esta falta de información la constata el Informe de Seguimiento de la ANIMH 2017-2021, que señala: «muchas de las entidades que participaron en el proceso fueron requeridas por primera vez para reportar su gestión en políticas de movilidad humana. Para muchos de los funcionarios, la atención a personas en movilidad humana no hacía parte de sus competencias y atribuciones, a pesar de que la Constitución de la República, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley Orgánica de Movilidad Humana y la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad determinan la obligatoriedad de todas las entidades públicas de contemplar las políticas para la igualdad en su planificación»<sup>125</sup>.
- c. Adicionalmente, las agencias de cooperación y organizaciones no gubernamentales, articuladas mediante el Grupo de Trabajo para Migrantes y Refugiados, deberían coordinar acciones para el levantamiento sistemático de información respecto al acceso al sistema de protección social contributivo. Al momento se recoge información (aunque mediante instrumentos paralelos) sobre el acceso a servicios de protección social, pero no se cuenta con datos sobre el acceso (y las limitaciones) del IESS. La recolección de datos debe venir acompañada de procesos de diálogo como grupos focales, que permitan comprender mejor las diferencias y particularidades al interior de esta población. La OIT es un actor que cuenta con la experiencia y conocimientos en este campo.

### **3. Desarrollar una estrategia para promover la transición de la economía informal a la economía formal de la población en situación de movilidad humana**

El acceso a la protección social (que incluye un paquete de servicios y prestaciones que se materializan a través de la asistencia social y seguridad social) no es únicamente un derecho como tal, pero constituye también una herramienta que permite la inclusión socioeconómica de las personas en movilidad humana, facilitando su transición desde una situación de dependencia, vulnerabilidad, precariedad e informalidad, hacia la autosuficiencia, el empleo adecuado y la aportación a la economía y al sistema contributivo (asistencia social).

Por lo tanto, es importante asegurar una adecuada coordinación de políticas sociales, con políticas activas para fortalecer el acceso al empleo adecuado (acceso a derechos laborales, formación, convalidación de títulos, inclusión en bolsas de empleo, procesos de inspectoría laboral fortalecidos, entre otros)

---

125 CIMH (2021, junio). «Informe de Seguimiento de la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021».

y de emprendimiento (inclusión financiera, capacitación, acceso a créditos, acceso a mercados y redes de emprendimiento) para este grupo poblacional. Cabe señalar que estas acciones suponen esfuerzos adicionales a los ya en curso por parte del gobierno nacional, para lo cual se debe hacer énfasis en que exista acceso también para personas en situación en movilidad humana.

#### 4. Facilitar un proceso masivo de regularización

La principal barrera de acceso para la inclusión socioeconómica de las personas provenientes de Venezuela es la falta de un estatuto migratorio regular. La condición de irregularidad establece una vulnerabilidad estructural que limita el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales inherentes a todo ser humano<sup>126</sup>, entre ellos, el derecho al trabajo, la protección social, identidad, justicia, entre otros. Las personas en situación irregular no pueden acceder al empleo adecuado, lo cual no solamente los expone a riesgos ligados con la explotación laboral, sexual o trata de personas, sino que, además, afecta las condiciones de vida de todo el grupo familiar, poniendo en especial riesgo a los menores de edad y población de atención prioritaria.

Desde la visión del Estado, la irregularidad implica que las personas no pueden contribuir directamente a la economía formal, limita el desarrollo de políticas públicas adecuadas para su integración social y económica, y no le permite contar con información actualizada respecto a este grupo poblacional, que busca permanecer invisibilizada por temores a deportación o multas. Por su parte, la regularización facilita el acceso a derechos, incrementando sus posibilidades y oportunidades de aportar a la comunidad de acogida, a la vez que delimita las obligaciones de las personas, a través del tipo de visa y residencia otorgada.

El Objetivo 7 del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018), incluye entre sus recomendaciones la de «abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración», mediante el establecimiento de procedimientos accesibles y expeditivos que faciliten la transición a un estatuto migratorio regular, a fin de reducir la precariedad del estatus y la vulnerabilidad que esto conlleva; así como aprovechar las prácticas existentes para facilitar el acceso de los migrantes irregulares a una evaluación individual que permita regularizar su situación, con criterios claros y transparentes, especialmente, cuando se trate de niños, jóvenes y familias, como opción para reducir la vulnerabilidad<sup>127</sup>.

Se debe apoyar, por lo tanto, los procesos que el Viceministerio de Movilidad Humana está desarrollando, para lograr la regularización de todos los ciudadanos venezolanos en el Ecuador, a fin de que se realicen en el menor tiempo posible y de manera que respondan a la situación particular que vive este grupo poblacional. Se recomienda que este proceso tome en consideración las circunstancias que han originado los altos porcentajes de irregularidad, como ha sido el ingreso por vías irregulares debido a la falta de documentación y cierre de fronteras por la pandemia COVID, así como por las dificultades y carencias del sistema venezolano, que impiden a sus ciudadanos contar con todos los requisitos impuestos en Ecuador, además de la compleja situación económica en la que viven, y que no les permite cubrir costos de trámites o documentación.

Se recomienda, también, aprender de experiencias de otros países como el caso del Gobierno colombiano, que emitió el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, que busca «estimular el tránsito al régimen migratorio ordinario y disminuir las cifras de migración irregular actuales y futuras»<sup>128</sup>, otorgando a los migrantes un lapso de diez años para adquirir una visa de residente. Al momento, el Gobierno colombiano reporta haber registrado a más de un millón 180 mil

126 OHCHR. *Los derechos de los migrantes irregulares*. Disponible en : [Microsoft Word – OHCHR. The rights of irregular migrants FINAL.docx](#)

127 Asamblea General de las Naciones Unidas (2018, diciembre). Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Disponible en: A/RES/73/195 - S - A/RES/73/195 -Desktop ([undocs.org](#))

128 [ABC ESTATUTO \(migracioncolombia.gov.co\)](#)

venezolanos<sup>129</sup>. En el caso de Ecuador, el proceso de la visa VERHU tuvo ciertos elementos de flexibilidad importantes (pasaporte vencido, costos más asequibles), pero dejó por fuera a quienes ingresaron por pasos irregulares, situación que el actual Gobierno está buscando corregir.

### **5. Promover procesos de diálogo y construcción técnica para la inclusión progresiva de la población en situación de movilidad humana en el Sistema de Seguridad Social**

Dentro del universo de la población en situación de movilidad humana en el Ecuador, existen diferencias importantes en cuanto a la posibilidad de acceso a la seguridad social. Un grupo minoritario tiene acceso a empleo adecuado y, por ende, también a la seguridad social contributiva, mientras que una gran proporción se encuentra en el sector informal de la economía, y dentro de lo que se ha denominado el empleo atípico o temporal a través de plataformas digitales o agencias. Las personas que se encuentran en este segundo grupo son, por lo tanto, potenciales aportantes al sistema de seguridad social. Finalmente, un tercer grupo serían quienes se encuentran en mayor vulnerabilidad y requieren, por lo tanto, de mayores servicios desde la asistencia social.

Como se ha mencionado antes, es entonces fundamental ampliar la información sobre la situación particular de esta población, como punto de partida para integrar a esta población de manera visible en procesos de diálogo, que permitan diseñar esquemas y productos innovadores y progresivos para la población que al momento se encuentra excluida, a través de condiciones razonables y proporcionadas. Los esfuerzos liderados por la OIT, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONU Mujeres, para la promoción del diálogo y fortalecimiento de la seguridad social en el Ecuador con jóvenes de la economía informal, pueden ser un buen punto de partida<sup>130</sup>, donde también es posible motivar la discusión sobre la situación de los jóvenes migrantes y refugiados en el mercado informal.

### **6. Facilitar el acceso a derechos a través de la información, educación y sensibilización**

El conocimiento de sus derechos, por parte de toda la población, es una herramienta fundamental para la exigencia y cumplimiento de los mismos. Se recomienda, por lo tanto, el desarrollo de campañas informativas sobre los derechos y obligaciones de las personas en situación de movilidad humana, de manera general, y, en lo particular, en lo concerniente al acceso a: los servicios sociales, de salud, educación, a la cultura previsional (derechos y obligaciones a la seguridad social), y a la portabilidad de derechos entre países. Dichas campañas deben ser diseñadas con el lenguaje, medios y estrategias de difusión idóneas para llegar de manera efectiva a esta población<sup>131</sup>. Se ha identificado que las alianzas de ministerios e instituciones gubernamentales con agencias de la ONU, ONG, asociaciones y grupos de migrantes pueden ser muy efectivas para la educación e información a este grupo poblacional. Se debe poner especial énfasis con respecto a la situación de las mujeres, que usualmente enfrentan reglas estructurales y societales que las colocan en situación vulnerables, y limitan su potencial acelerador para la inclusión económica.

Es igualmente fundamental llevar a cabo procesos sistemáticos de sensibilización, información y educación de los funcionarios que brindan los servicios y atención al cliente. Los servicios deben ser estandarizados al interior de cada organización y entre todas sus oficinas de atención, asegurando una coherencia en los requisitos solicitados, y donde prevalezca una cultura de cumplimiento de los derechos humanos.

---

129 [Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos | Cancillería \(cancilleria.gov.co\)](#)

130 Naciones Unidas en Ecuador. Nota de prensa del proyecto «Expansión del sistema de protección social para hombres y mujeres jóvenes en situación de informalidad». Disponible en: Proyecto «Expansión del sistema de protección social para hombres y mujeres jóvenes en situación de informalidad», presenta sus avances del primer año.

131 Véase como referencia la campaña «Seguridad Social sin Fronteras» de la OIT, PMA y el Ministerio de Trabajo de Colombia, para fortalecer el acceso a los beneficios del sistema de seguridad social para migrantes y refugiados venezolanos. Disponible en: Seguridad Social Sin Fronteras - Empleo sin fronteras - Ministerio del trabajo ([mintrabajo.gov.co](#))

Asimismo, es importante extender campañas de información y sensibilización hacia la población en general. Es prioritario reducir la violencia contra las personas en situación de movilidad humana, en particular hacia las niñas, niños, mujeres y adultos mayores para disminuir sus vulnerabilidades y contribuir con una sociedad más justa e inclusiva. Los estereotipos sobre estas personas y los ataques provienen no solamente de personas, sino de instituciones y medios de comunicación, por lo cual, es vital procurar un pacto social para eliminar la discriminación y xenofobia.

### **7. Establecer mecanismos sólidos de coordinación de políticas y acciones entre los diversos actores involucrados**

La implementación de la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana requiere de un fuerte impulso político y acciones coordinadas. Los diversos actores involucrados deben fortalecer acciones conjuntas para posicionarla como el documento rector de la política en materia de movilidad humana, con el fin de asegurar que las políticas estén debidamente alineadas con las de empleo, protección social, salud, educación, identidad; y se establezcan mecanismos de articulación interinstitucional entre los diversos niveles de gobierno, así como entre los actores no gubernamentales, cooperación internacional y sociedad civil para potenciar el logro de las metas planteadas.

Se debe abogar con las cabezas institucionales del Estado, para que ellas lideren un proceso de apropiación y difusión, entre los funcionarios públicos, de los mecanismos para mejorar la atención y apoyar el acceso a derechos para las personas en situación de movilidad humana.

Los miembros del Grupo de Trabajo para Migrantes y Refugiados implementan diversas acciones de apoyo y fortalecimiento al Estado ecuatoriano y su sistema de protección social, así como también acciones paralelas. En este sentido, han surgido recomendaciones para consolidar el trabajo conjunto, el manejo de herramientas comunes y los procesos articulados de cabildeo, a fin de que se mejore el acceso a los servicios y programas de esta población, y se evite la duplicidad de esfuerzos.

### **8. Eliminar barreras administrativas para el acceso de documentos y trámites**

Un proceso de regularización más flexible debe venir acompañado de una revisión de las barreras de acceso a las cédulas de identidad para esta población. Se requiere agilizar el proceso de emisión de órdenes de cedulación de la Cancillería, mientras que el servicio de emisión de cédulas del Registro Civil tiene que ser desconcentrado a todas las oficinas del Registro Civil a nivel nacional.

ACNUR, en coordinación con el Registro Civil y la Cancillería, ha llevado a cabo procesos de cedulación en zonas específicas de la frontera norte, lo cual constituye una buena práctica que debería replicarse para poder llegar a más personas de manera más rápida.

Se ha identificado, también, la necesidad de fortalecer el proceso de generación del Código de Extranjería en el IESS, a través de un proceso de información y capacitación a todos los funcionarios que brindan dicha atención, así como la actualización de los requisitos en la página Web del IESS.

En cuanto al carné de discapacidad, dado que este requiere también la cédula de identidad o partidas de nacimiento, que para muchas personas son difíciles de obtener, también se recomienda un análisis de las alternativas de documentación para facilitar el acceso a los derechos de esta población. Esto debería venir acompañado de campañas de información, dirigidas a esta población, sobre los servicios para las personas con discapacidad, que han sido identificadas como una debilidad<sup>132</sup>.

Otro elemento importante ligado a estas recomendaciones es la necesidad del empleo sistemático de acciones orientadas al diseño de productos y servicios, con un enfoque en el usuario.

---

<sup>132</sup> Véase informe ACNUR/RIADIS (2021), *Estudio regional sobre la situación de las personas con discapacidad refugiadas, desplazadas y migrantes en América Latina*, pág. 236.

## ► 4. Conclusiones y recomendaciones de política, normas y acciones programáticas para facilitar el acceso de la población en situación de movilidad humana al Sistema de Protección Social ecuatoriano

---

La identificación de las barreras de acceso para la población migrante, con énfasis en la población de nacionalidad venezolana, permite reflexionar y distinguir las acciones ejecutadas por entidades estatales (nacionales y subnacionales), que deben ser fortalecidas, modificadas o creadas. Para esto, se emiten las siguientes recomendaciones dentro de ocho áreas de gestión, dirigidas a tres grupos de trabajo: i) instituciones públicas, ii) actores de la sociedad civil, iii) cooperación internacional, agencias ONU y sus socios implementadores. Se adjunta como Anexo, una Hoja de Ruta propuesta (Anexo 1).

### 1. Marco normativo

Determinación y generación de normativa que ponga en práctica una ruta de atención para atender las nuevas problemáticas asociadas con el desplazamiento forzado de menores no acompañados, y niñas y niños en situación de apatridia.

### 2. Instrumentos de planificación

Teniendo en cuenta las metas programáticas de la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible, es necesaria la visibilización de acciones concretas del Ecuador, en el marco de la planificación nacional y sectorial. Para esto, es necesario apoyar el proceso de desarrollo de la Agenda para la Igualdad de la Movilidad Humana con políticas y acciones intersectoriales específicas, que garanticen un buen proceso de gestión de movilidad humana digna.

Se sugiere establecer una meta nacional en cuanto a la problemática de movilidad humana dentro del PND, y que se definan responsables institucionales en el proceso. De manera complementaria, es necesario plantearse un modelo de trabajo en red para la articulación de los distintos niveles de gobierno (nacional y subnacional), y asegurar su implementación a nivel territorial.

Es importante asegurar la alineación en los instrumentos de planificación nacional y territorial, para garantizar tanto una adecuada articulación entre los distintos niveles de gobierno, como que las acciones planificadas puedan ser articuladas con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales, metropolitanos y parroquiales, asociando los objetivos estratégicos y metas de resultado de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Un ejemplo claro de este proceso de articulación puede ponerse en práctica con el proceso de regularización de la población que se encuentra en situación irregular, en donde, a través de procedimientos claros, se puede multiplicar los puntos para el registro.

### 3. Provisión de servicios y estrategia nacional

Se sugiere la definición de una estrategia para otorgar servicios y productos para la población en situación de movilidad, basada en dos segmentos: travesía digna para personas en tránsito, y apoyo de la inclusión socioeconómica para personas con interés de permanecer en el Ecuador.

Para la población que se encuentra en tránsito es importante asegurar servicios ágiles que faciliten su ingreso y salida del país. Para esto, se requiere generar un paquete de servicios que involucre a los diversos actores como Cancillería, Ministerio de Gobierno, MSP, MIES y Secretaría de Derechos Humanos.

Por su parte, para las personas con intención de permanecer en el Ecuador, es necesario que se defina un paquete de servicios que incluya, además, el acceso a la protección social no contributiva, así como otros relacionados con su inclusión socioeconómica: empleo, emprendimiento, inclusión financiera, salud, educación y documentación.

Es importante que este paquete de servicios se defina de manera coordinada y complementaria desde lo nacional y local con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que son actores más cercanos para este grupo poblacional.

Estas acciones deben venir acompañadas de un sistema de recolección de datos articulada entre todas las entidades involucradas a nivel nacional y local, que recoja información sobre las condiciones biopsicosociales de la población en tránsito y permanencia, con énfasis en las mujeres en período de gestación, primera infancia, adolescentes no acompañados, adultos mayores y personas con discapacidad.

Para este proceso es necesaria la determinación concreta de una hoja de ruta con un actor institucional responsable de todas las fases de este proceso, sin perder de vista la existencia de corresponsabilidades de otras instituciones, quienes deben responder con acciones y resultados en plazos específicos para el cumplimiento de lo propuesto en el proceso de regularización y/o travesía digna.

Esta estrategia debe contener metas y disposiciones claras para la coordinación con otros niveles de gobierno, que permitan conectar las distintas condiciones del contexto local con los objetivos nacionales y del ámbito supranacional, así como indicadores de seguimiento y monitoreo que transparenten la gestión y faciliten la toma de decisiones durante su ejecución.

#### **4. Acceso a trabajo adecuado**

A fin de que las personas en situación de movilidad humana puedan aportar de manera adecuada a las comunidades de acogida, es importante facilitar su acceso a fuentes de empleo formal, así como a la generación de emprendimientos y autoempleo sustentable. El primer paso para lograrlo es asegurar un proceso de regularización masivo y eficiente que facilite la inclusión socioeconómica de esta población.

Posteriormente, se sugiere generar una hoja de ruta para identificar y eliminar las barreras que impiden que este grupo de población se inserte en el sector formal de la economía, con especial énfasis en las nuevas formas de empleo, como es el empleo atípico, empleo remoto y otros. Dado que este no es el objetivo de esta consultoría, se presenta esta recomendación de manera general.

Se recomienda, por lo tanto, en todas las acciones emprendidas por el Ministerio de Trabajo y el IESS, encaminadas a fortalecer el acceso de las personas al empleo adecuado (que incluye el derecho a la seguridad social), se considere, de manera transversal, a la población en situación de movilidad humana y sus condiciones diferenciadas.

#### **5. Promoción y sensibilización**

Las acciones encaminadas a la inclusión de la población en situación de movilidad humana deben venir acompañadas de un proceso de promoción y sensibilización a diversos niveles —partiendo desde los más altos funcionarios y autoridades quienes deben sentar las pautas para una sociedad más inclusiva—, y el acceso efectivo a derechos de todos los habitantes del Ecuador, a través del discurso, complementado con acciones claras.

Por su parte, la Agenda para la Igualdad de la Movilidad Humana debe ser socializada en el ámbito nacional y subnacional, para dar a conocer a las instituciones y funcionarios del Gobierno central, Gobiernos Autónomos Descentralizados y sociedad civil, en general, sobre las acciones vigentes en pro de la población en situación de movilidad humana en sus diferentes estatus. De igual forma, este proceso se debe insertar dentro de cada institución a nivel de todos los funcionarios, con especial énfasis en quienes brindan atención directa, para que conozcan sobre deberes, derechos, procesos y requisitos para la población en situación de movilidad humana, sensibilizándolos, además, acerca de las dificultades que estas personas encuentran para una efectiva inclusión, poniendo énfasis en la importancia de hacerlo.

De igual forma, se debe generar información asequible (considerando el lenguaje, medios de difusión y mensajes más adecuados para una efectiva comunicación) hacia la población en situación de movilidad humana, para asegurar su empoderamiento con base en los derechos que poseen, los paquetes de servicios a los que tienen acceso y la forma de acceder a ellos.

Finalmente, es importante que este proceso de sensibilización incluya, también, al sector privado, principal generador de empleo. Se identifica a las cámaras de producción y comercio como actores estratégicos en el proceso de promoción de derechos y sensibilización para erradicar todo acto de discriminación y/o xenofobia en el ámbito laboral, así como para que se promueva sobre las obligaciones que deben cumplir los empleadores al momento de contratar la fuerza de trabajo de la población migrante y refugiada. Dentro de estos procesos de sensibilización, se debería también integrar mensajes relativos a fortalecer la cultura previsional de este grupo de población, para que conozcan la importancia, beneficios y procedimientos para la afiliación al IESS, para quienes sí están en condiciones de hacerlo.

## **6. Sistemas de información**

Es necesario contar con información y un Sistema de Información Único Nacional para la población en movilidad humana, que sea integral y único medio de verificación y determinación de estadísticas en el ámbito nacional y local, y que permita cuantificar a este grupo de población y determinar de forma más precisa sus características y necesidades. Para esto es necesario definir un mecanismo de registro eficiente e innovador, de fácil acceso para las personas (con posibilidad de hacerlo de manera local y descentralizada) y que evite temores sobre un posible mal uso de la información (deportaciones).

Un proceso de registro eficiente permitirá desarrollar estrategias territorializadas, así como planificar de manera efectiva servicios para la población en movilidad humana según su estatus migratorio. De igual forma, se podrá vincular la información socioeconómica, generada con las estadísticas de los nuevos polos de concentración económica considerando la etapa postpandemia, para conocer los movimientos migratorios en el interior del país; esto último es importante para garantizar una distribución de recursos estatales y de la cooperación internacional en todo el territorio nacional, así como las oportunidades en materia de trabajo y perfiles profesionales que no se encuentran en el país o región y donde la migración sería una oportunidad.

## **7. Fortalecimiento de capacidades técnicas**

### **Gremios de los gobiernos autónomos descentralizados**

La generación de un mapeo de buenas prácticas ejecutadas en territorio sobre temas de movilidad humana, para multiplicar, transmitir, mejorar prácticas, y homogenizar acciones en todos los GAD, permitirá que tanto la población en movilidad humana como la población ecuatoriana en el territorio nacional tenga información y rutas de protocolos de acción únicos y efectivos, que generen seguridad en lo local y evite actos de discriminación y xenofobia por desconocimiento de los derechos de este grupo de población objetivo.

### **Cooperación internacional y de las organizaciones de la sociedad civil**

La generación de un mapeo de prácticas exitosas, ejecutadas en temas de movilidad humana en el ámbito internacional, que puedan ser transferidas a los prestadores de servicios a nivel nacional y local a través de una estrategia de gestión del conocimiento, permitirá generar expertos en el tratamiento de esta temática en el sector público.

### **8. Articulación multinivel**

El efectivo acceso a la protección social contributiva y no contributiva requiere de un trabajo articulado de todos los actores. Esto involucra también a las organizaciones de la sociedad civil que deben activarse y coordinar acciones para generar veeduría, información y acciones de diálogo con el Gobierno nacional y gobiernos locales, durante todo el proceso de implementación de acciones de esta hoja de ruta.

De igual forma, los actores de la cooperación internacional, agencias ONU y sus socios implementadores deben asegurar una efectiva coordinación de acciones, con miras a eliminar las barreras de acceso a la protección social como un derecho, así como un instrumento para la efectiva inclusión socioeconómica, sobre todo de las personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. Las agendas, planes, proyectos de estos actores deben articularse en torno a objetivos comunes y complementarios, especialmente a nivel local, evitando la duplicidad de acciones y atendiendo vacíos que puedan presentarse.

El punto de partida para esta coordinación debe ser la normativa internacional y nacional, así como los instrumentos de planificación nacional como el PND y la ANIMH.

## ► Bibliografía

---

- Banco Mundial** (2019) Ecuador: *Proyecto Red de Protección Social. Evaluación Social (Documento en construcción)*. Disponible en: [3PRIM.pdf \(inclusion.gob.ec\)](#)
- Banco Mundial** (2020). Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador. Disponible en: [World Bank Document](#)
- CDH-GIZ** (2021). *Regularización migratoria: una puerta de entrada a los derechos humanos*. Disponible en: CDH-GIZ Ecuador: Regularización Migratoria: Una puerta de entrada a los derechos humanos - Enero 2021 | R4V
- INEC** (2020). Censo de Población y Vivienda. Noticias - Censo 2020 ([censo2020ec.com](#))
- INEC** (2020). Metodología del Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales. Disponible en: Metodologia\_ESI2020.pdf ([ecuadorencifras.gob.ec](#))
- INEC** (2021) Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU jul.-sept. 2021. Disponible en: [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Trimestre-julio-septiembre-2021/2021\\_III\\_Trimestre\\_Mercado\\_Laboral.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Trimestre-julio-septiembre-2021/2021_III_Trimestre_Mercado_Laboral.pdf)
- IPC-IG, UNICEF LACRO y WFP.** (2021). *Protección social y la migración venezolana en América Latina y el Caribe en el contexto de COVID-19*. Research Report N.º 58. Brasilia y Ciudad de Panamá: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia — Oficina Regional para América Latina y el Caribe y Programa Mundial de Alimentos. Disponible en: Protección social y la migración venezolana en América Latina y el Caribe en el contexto de COVID-19 ([unicef.org](#))
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia** (2021) ABECE Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. Disponible en: [ABC Estatuto \(migracioncolombia.gov.co\)](#)
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia** (2021) Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos | Cancillería ([cancilleria.gov.co](#))
- Observatorio de Gasto Público** (2020). *2020: un año de reducciones en el presupuesto para los sectores sociales*. Disponible en: [2020: un año de reducciones en el presupuesto para los sectores sociales \(gastopublico.org\)](#)
- Sepúlveda Carmona, M.** (2018). *La incorporación de las personas refugiadas en los programas nacionales de protección social no contributivos (asistencia social) en las Américas ¿Cómo avanzar?* ACNUR. Disponible en: La incorporación de las personas refugiadas en los programas nacionales de protección social no contributivos (asistencia social) en las Américas ¿Cómo avanzar? ([refworld.org.es](#))
- Ulloa, C. y Suárez, E.** (2021). Plataformas digitales ¿oportunidad de trabajo o precarización laboral? Quito: Grupo FARO. Disponible en: Plataformas digitales ¿oportunidad de trabajo o precarización laboral? - Grupo FARO

### Asamblea General de las Naciones Unidas:

- (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en: [La Declaración Universal de Derechos Humanos | Naciones Unidas](#)
- (1976). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales DESC. Disponible en: [ACNUDH | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales \(ohchr.org\)](#)
- (1979). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Disponible en: [ACNUDH | Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer \(ohchr.org\)](#)
- (1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El Salvador. Disponible en: [protocolo-san-salvador-es.pdf \(oas.org\)](#)
- (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Disponible en: [ACNUDH | Convención sobre los Derechos del Niño \(ohchr.org\)](#)
- (1990). Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares. Disponible en: [ACNUDH | Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios \(ohchr.org\)](#)
- (2006). Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad. Disponible en: [enable convention cover \(un.org\)](#)
- (2015). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: [La Agenda para el Desarrollo Sostenible - Desarrollo Sostenible \(un.org\)](#)
- (2016). Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes. Disponible en: [Declaración de Nueva York | Refugiados y migrantes \(un.org\)](#)
- (2018). Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Disponible en: [ACNUDH | El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular \(GCM\) \(ohchr.org\)](#)
- (2018). Pacto Mundial sobre los Refugiados. Disponible en: [ACNUR - Pacto mundial sobre los refugiados - Cuadernillo. Nota introductoria de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados](#)

### Convenciones Internacionales relativas a los refugiados:

- (1951). Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados. Disponible en: [Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951 \(acnur.org\)](#)
- (1954). Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. Disponible en: [Convención sobre el estatuto de los apátridas \(acnur.org\)](#)
- (1984). Declaración de Cartagena para los Refugiados. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>

### Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo:

- (1949). Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97). Disponible en: [Convenio C097 - Convenio sobre los trabajadores migrantes \(revisado\), 1949 \(núm. 97\) \(ilo.org\)](#)
- (1952). Convenio sobre la seguridad social (Norma mínima), 1952 (núm. 102). Disponible en: [El Convenio sobre la seguridad social \(norma mínima\), 1952 \(núm. 102\) \(ilo.org\)](#)
- (1962). Convenio sobre la Igualdad de Trato (seguridad social) 1962 (núm. 118). Disponible en: [Convenio C019 - Convenio sobre la igualdad de trato \(accidentes del trabajo\), 1925 \(núm. 19\) \(ilo.org\)](#)

(2012). Recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social (R202), 101a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

### **Naciones Unidas:**

GTRM (2021). Plan de respuesta regional enero-diciembre 2021. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/colombia/rmrp-2021-plan-de-respuesta-regional-para-refugiados-y-migrantes-de-venezuela-enero>

GTRM (2021). Evaluación Conjunta de Necesidades, mayo de 2021. Disponible en: [RMRP 2021 Plan de respuesta regional para refugiados y migrantes de Venezuela, enero-diciembre 2021.pdf \(reliefweb.int\)](#)

ACNUR Ecuador (2021). Ficha Informativa de agosto 2021. Disponible en: [GTRM Evaluación conjunta de necesidades.pdf](#)

ACNUR/ RIADIS (2021). Estudio regional sobre la situación de las personas con discapacidad refugiadas, desplazadas y migrantes en América Latina. Disponible en: [ACNUR: Discapacidad y movilidad humana - Abril 2021 | R4V](#)

ACNUR. Refugee Data Finder. Disponible en: [UNHCR - Refugee Statistics](#)

ACNUR Brasil (2019). Nota de Prensa: [ACNUR - Brasil reconoce a otras 7.700 personas venezolanas como refugiados](#)

OIM (2021). Monitoreo del flujo de población venezolana en Ecuador de febrero-marzo 2021. Disponible en: [https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/REPORTE%20DTM%20R10\\_finalf.pdf?file=1&type=node&id=11450](https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/REPORTE%20DTM%20R10_finalf.pdf?file=1&type=node&id=11450)

OHCHR. Los derechos de los migrantes irregulares. Disponible en: [Microsoft Word - OHCHR The rights of irregular migrants FINAL.docx](#)

OIM (2021). Informe de Evaluación: Transversalización de la migración en los sectores de empleo y desarrollo urbano en el Ecuador 2019. OIM Bruselas.

OIM (2021). Herramienta metodológica para la transversalización del enfoque de movilidad humana en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Disponible en: [herramienta-metodologica-oim-15abril \(1\).pdf \(iom.int\)](#)

OIT (2017). Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. Disponible en [Informe emblemático: Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible \(ilo.org\)](#)

OIT (2021). Ecuador: panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad. Disponible en: [Ecuador: Panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad \(ilo.org\)](#)

OIT (2021). Barreras tácitas y explícitas al empleo de personas en situación de movilidad humana en Ecuador. CIP. Disponible en: [Barreras tácitas y explícitas al empleo de personas en situación de movilidad humana en Ecuador \(ilo.org\)](#)

OIT, PNUD (2021). Migración desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe - Estrategia regional de integración socioeconómica. Disponible en: [Estrategia regional de integración socioeconómica: Migración desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe \(ilo.org\)](#)

OIT (2020). Nota Informativa. Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID19 en los países en desarrollo: Fortalecimiento de la resiliencia mediante el establecimiento de una protección social universal. Disponible en: [Foco en la protección social - COVID-19: Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID-19 en los países en desarrollo: Fortalecimiento de la resiliencia mediante la construcción de una protección social universal \(ilo.org\)](#)

OIT Colombia (2020). Seguridad Social sin Fronteras. OIT, PMA y el Ministerio de Trabajo de Colombia. Disponible en: [Seguridad Social Sin Fronteras - Empleo sin fronteras - Ministerio del trabajo \(mintrabajo.gov.co\)](#)

PNUD, (2019). El enfoque de igualdad para la movilidad humana en el desarrollo territorial. CONGOPE, AME, CIMH. Disponible en: [EL ENFOQUE DE IGUALDAD PARA LA MOVILIDAD HUMANA EN EL DESARROLLO TERRITORIAL | El PNUD en Ecuador \(undp.org\)](#)

Nota de prensa del proyecto «Expansión del sistema de protección social para hombres y mujeres jóvenes en situación de informalidad». Disponible en: [Proyecto «Expansión del sistema de protección social para hombres y mujeres jóvenes en situación de informalidad», presenta sus avances del primer año | Naciones Unidas en Ecuador](#)

### Legislación ecuatoriana:

#### Constitución, Leyes y Reglamentos:

(2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449.

(2011). Ley de Seguridad Social General, Ley 55. Registro Oficial suplemento 465 de 30 de noviembre de 2001. Última modificación: 31 de marzo de 2011.

(2017). Ley Orgánica de Movilidad Humana. Registro Oficial Suplemento 938 de 6 de febrero de 2017. Última modificación: 14 de mayo de 2021.

(2017). Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Decreto Ejecutivo 111. Registro Oficial Suplemento 55 de 10 de agosto de 2017. Última modificación: 4 de agosto de 2020.

#### Decretos Ejecutivos:

(2019). Decreto Ejecutivo 804 publicado en el Registro Oficial Suplemento 529 del 12 de julio de 2019, con última modificación del 6 de noviembre de 2020

#### Acuerdos Ministeriales:

(2019). Acuerdo Ministerial 65, 12 de marzo de 2019

(2019). Acuerdo Ministerial 50, de mayo de 2019.

(2019). Acuerdo Ministerial 72, 18 de abril de 2019.

(2019). Acuerdo Ministerial 95, 3 de junio de 2019.

(2019). Acuerdo Ministerial 51, 18 de enero de 2019 y última reforma del 17 de junio de 2019.

(2019). Acuerdo Ministerial 33, 14 de agosto de 2019.

(2020). Acuerdo Ministerial 030, 16 de junio de 2020.

(2021). Acuerdo Ministerial 18, 20 de abril de 2021.

(2021). Acuerdo Ministerial 58, 28 de enero de 2019 y última reforma del 5 de julio de 2021.

#### Resoluciones:

(2009). Resolución del IESS 672, 21 de mayo de 2009 y última modificación del 5 de octubre de 2009.

(2021). Resolución del IESS 625, 04 de marzo de 2021 y última reforma del 21 de junio de 2021.

### **Normas Técnicas:**

(2021). Norma Técnica de Atención a la Población de otro origen en situación de Vulnerabilidad, Acuerdo Ministerial 18 publicado en el Registro Oficial Suplemento 435 del 20 de abril de 2021.

(2021). Normas Técnicas para la implementación y prestación de centros y servicios para personas con discapacidad, Acuerdo Ministerial 58 publicado en el Registro Oficial Edición Especial 739 con fecha 28 de enero de 2019 y última reforma del 5 de julio de 2021.

### **Otros Instrumentos de política pública:**

Consejo Nacional para la Igualdad en Movilidad Humana (2017). Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017 -2021. Disponible en: [ANIMH Final 2017-2021 \(Registro Oficial\) \(derechosmovilidadhumana.gob.ec\)](https://derechosmovilidadhumana.gob.ec/ANIMH-Final-2017-2021-Registro-Oficial)

Viceministerio de Movilidad Humana (2018). Plan Nacional de Movilidad Humana. Disponible en: [plan nacional de movilidad humana.pdf \(derechosmovilidadhumana.gob.ec\)](https://derechosmovilidadhumana.gob.ec/plan-nacional-de-movilidad-humana.pdf)

Viceministerio de Movilidad Humana (2020). Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador 2020 – 2021. Disponible en: [tención y protección de la población venezolana 2020 - 2021-16sept20-final0812999001600384661.pdf \(cancilleria.gob.ec\)](https://cancilleria.gob.ec/tencion-y-proteccion-de-la-poblacion-venezolana-2020-2021-16sept20-final0812999001600384661.pdf)

Secretaría Nacional de Planificación (2021). Plan de Creación de Oportunidades 2021 – 2025. Disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>

(2021). CIMH, Informe de Seguimiento de la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021, junio. Disponible en: [Informe de la ANIMH 2017-2021.pdf - Google Drive](https://drive.google.com/file/d/1K812999001600384661/view)

### **Páginas web:**

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social: <https://www.iess.gob.ec/>

Ministerio de Salud, Plan de Vacunación: <https://www.salud.gob.ec/cronograma-semanal-y-preguntas-ciudadanas-plan-de-vacunacion-covid-19/>

Unidad del Registro Social, Preguntas Frecuentes: [Preguntas Frecuentes – Unidad del Registro Social](https://www.registro-social.gob.ec/preguntas-frecuentes)

## ► Anexos

## Anexo 1. Propuesta de hoja de ruta para fortalecer la inclusión de la población en situación de movilidad humana en el Ecuador, en el Sistema de Protección Social

N.º	Áreas de gestión	Recomendación		Nivel de gobierno	Instrumento	Institución pública	Organizaciones de la sociedad civil	Cooperación internacional	Tiempos
1	<b>Normativa</b>	Determinación y generación de normativa que ponga en práctica una ruta de atención para atender las nuevas problemáticas asociadas con el desplazamiento forzado de menores no acompañados y niñas y niños en situación de apatridia.		Nacional	Norma Técnica relativa a la Atención a Menores no Acompañados.	MIES	ONG especializadas	UNICEF	Inmediato
2	<b>Instrumentos de planificación</b>	Plan Nacional Creando Oportunidades: incluir meta específica relacionada con la problemática de movilidad humana en el Ecuador.		Nacional	Plan Nacional de Desarrollo.	Secretaría Nacional de Planificación		OIT, OIM, ACNUR, PNUD	Primer cuatrimestre 2022
		Definir metas, indicadores y responsables institucionales en el proceso (PND, Agenda 2030).		Nacional	Metas y batería de indicadores.	Secretaría Nacional de Planificación		GTRM	
		Generar Agenda Nacional para la Igualdad de movilidad humana con políticas y acciones intersectoriales específicas.		Nacional	Agenda Nacional para la Igualdad de la Movilidad Humana. Monitoreo y seguimiento de la Agenda.	Consejo de Igualdad de Movilidad Humana	OSC	GTRM	
		Incluir enfoque de movilidad humana en las agendas sectoriales (Pacto Global Migrantes y Refugiados, visión Pangubernamental).		Nacional	Agendas sectoriales.	MIES, MSP, MDT, Cancillería, Ministerio de Gobierno, GAD		OIM/PNUD	
		Incluir enfoque de movilidad humana en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.		Subnacional	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.	GAD: provincial, municipal, parroquial, CONGOPE, AME		OIM, ACNUR, PNUD	
3	<b>Provisión de servicios - estrategia nacional</b>	Definición de una estrategia nacional para población en situación de movilidad en la que se establezcan objetivos y metas claras, diferenciadas por estatus migratorio, basada en dos segmentos: travesía digna y personas con interés de permanecer en el Ecuador.		Nacional	Paquete de servicios intersectoriales	MIES, MSP, Cancillería			Segundo cuatrimestre 2022
				Subnacional	Paquete de servicios complementarios.	GAD: provincial, municipal y parroquial			
		Diseño metas y disposiciones claras para la coordinación con otros niveles de gobierno, que permitan conectar las distintas condiciones del contexto local con los objetivos nacionales y del ámbito supranacional. Esta estrategia debe contar con indicadores de seguimiento y monitoreo que transparenten la gestión y faciliten la toma de decisiones durante su ejecución.		Nacional Subnacional	Metas y batería de indicadores. Sistema de monitoreo y seguimiento multinivel.	MIES, MSP, MDT, Cancillería, Ministerio de Gobierno, GAD			
4	<b>Acceso a trabajo adecuado</b>	Incluir a la población en movilidad humana en los procesos de diálogo para el fortalecimiento del IESS (sus condiciones de vida, comportamientos, acceso al empleo). Población joven, preparada, mercado informal / atípico.		Nacional	Estudio de la población objetivo y condiciones de trabajo atípico, con representatividad por nacionalidad y estatus migratorio.	MDT, CANCELLERIA, IESS	Academia	OIT brindar asesoría	Durante el 2022
		Asegurar que el proceso de regularización se implemente de manera eficiente e inclusiva, para facilitar la inclusión socioeconómica de esta población, garantizando el acceso al sistema contributivo de protección social a través de empleos adecuados.		Nacional	Establecimiento de un mecanismo de regularización: normativa complementaria para agilizar el proceso.	Cancillería	Incidencia política para un proceso de regularización ajustada a la problemática de la población y sus condiciones de trabajo.	OIT, OIM	
5	<b>Promoción y sensibilización</b>	Generar procesos de sensibilización, lucha contra la discriminación y xenofobia y violencia de género asociada, que permita dar a conocer los objetivos específicos de la Agenda para la Igualdad de la Movilidad Humana en el ámbito nacional y subnacional, para dar a conocer a las instituciones y funcionarios del Gobierno central, de los gobiernos autónomos descentralizados y sociedad civil, en general, sobre las acciones vigentes en favor de la población en situación de movilidad humana en sus diferentes estatus.		Nacional Subnacional	Programas de promoción y capacitación.	Cancillería, CIMH, MDT, MIES, MS		OIT, OIM	Durante el 2022
		Impulsar la unión de las cámaras de comercio para que sean actores estratégicos en el proceso de promoción de derechos y sensibilización a la población, en favor de la erradicación de todo acto de discriminación y/o xenofobia en el ámbito laboral, así como para que se promueva todo lo referente a las obligaciones que deben cumplir los empleadores al momento de contratar fuerza de trabajo de población migrante.		Nacional	Programas de promoción y capacitación.	Cancillería, MDT	Cámaras / sector privado	OIT, OIM	
		Incentivar la cultura previsional en el país y los diálogos para la incorporación de la población en movilidad humana en el fortalecimiento del IESS.		Nacional	Análisis y estudios.	MDT, IESS		OIT	

N.º	Áreas de gestión	Recomendación		Nivel De Gobierno	Instrumento	Institución pública	Organizaciones de la sociedad civil	Cooperación internacional	Tiempos
6	<b>Sistema de información</b>	Un Sistema de Información Único Nacional para la población en movilidad humana, integral y único medio de verificación y determinación de estadísticas en el ámbito nacional y local, permitirá cuantificar a este grupo poblacional, y determinar de forma más precisa sus características y necesidades.		Nacional	Registros calidad	MRREE	OSC	GTRM	Durante el 2022
		Unificar registros garantizará que no se dupliquen acciones ni beneficios en este grupo poblacional, para lo cual es necesario coordinar acciones para la homologación de criterios de registro (nacionalidad y estatuto migratorio).		Nacional	Registro único	MRREE		GTRM	
		Promover y mejorar el levantamiento de estadísticas oficiales sobre el fenómeno migratorio en el país, con la máxima representatividad posible, que den cuenta de las características socioeconómicas de esta población y sean un insumo que permita monitorear el fenómeno, la toma de decisiones y ajustes a la estrategia nacional.		Nacional	Encuesta nacional. Bateria de indicadores oficiales.	Cancillería, MDT, INEC		GTRM	
		De la misma manera, en el marco del uso de estadísticas oficiales, es importante poder vincular la información socioeconómica generada con las estadísticas de los nuevos polos de concentración económica, considerando el momento pospandemia, para evidenciar los movimientos migratorios en el interior del país; esto último es importante para garantizar una distribución de recursos estatales y de la cooperación internacional en todo el territorio nacional.		Nacional	Productos analíticos.	INEC		OIM, OIT, ACNUR	
		Desde el ámbito local, teniendo en cuenta la competencia establecida para grupos de atención prioritaria en la que se encuentra la población en movilidad humana, es necesario que su gestión incluya el levantamiento de información de las acciones específicas generadas en el territorio como mecanismo de inclusión de esta población objetivo. Esta información debería transparentarse como indicadores de gestión y resultado (tanto en los ámbitos social y productivo) en los sistemas de información Local (SIL) de cada GAD.		Subnacional	Sistemas de información local.	GAD: provincial, municipal y parroquial		ONG especializadas en MH	
7	<b>Fortalecimiento de capacidades</b>	Generar un mapeo de buenas prácticas ejecutadas en el territorio sobre temas de movilidad humana, para multiplicar, transmitir y mejorar las prácticas, y homogenizar acciones en todos los GAD. Esto permitirá que tanto la población en movilidad humana, así como la población ecuatoriana en el territorio nacional tengan información y rutas de protocolos de acción únicos y efectivos, generando seguridad en lo local, y evitando actos de discriminación y xenofobia por desconocimiento de los derechos de este grupo de población objetivo.		Subnacional	Portafolio de buenas prácticas.	MIES, MSP, MDT, CANCELLERIA, Ministerio de Gobierno, GAD	Academia	OIM, OIT, ACNUR	Durante el 2022
		Generar un mapeo de prácticas exitosas en el ámbito internacional que puedan ser transferidas a los prestadores de servicios a nivel nacional y local, a través de una estrategia de gestión del conocimiento, que permita generar expertos en el tratamiento de esta temática en el sector público.		Nacional/ Internacional	Portafolio de buenas prácticas.	MIES, MSP, MDT, CANCELLERIA, Ministerio de Gobierno, GAD	Academia	GTRM, UNESCO	
8	<b>Articulación multinivel</b>	Generar un proceso coordinado con actores de la sociedad civil, ONU y cooperación internacional, que tenga como objetivo común la eliminación de barreras de acceso al sistema de protección social contributivo y no contributivo.		Nacional	Instrumentos de coordinación entre PND, ANIMH y los planes y proyectos de actores de la sociedad civil, agencias ONU y cooperación internacional.	Cancillería, CNIMH	OSC	Agencias ONU y cooperación internacional	Durante el 2022
		Asegurar una coordinación de acciones a nivel local, de todos los actores que se encuentran en el territorio para evitar duplicación de acciones.		Subnacional	Instrumentos de planificación e implementación coordinados.			GTRM y agencias ONU	Durante el 2022

## Anexo 2. Lista de personas e instituciones entrevistadas

Institución	Persona / cargo	Fecha de la entrevista (DD/MM/AAAA)
<b>ACNUR</b>	Daniela Navas - asociada principal de Medios de Vida Verónica Falconí - consultora de enlace MIES	29/09/2021 06/10/2021
<b>Asociación Civil Venezuela en Ecuador</b>	Daniel Regalado - presidente	18/10/2021
<b>Banco Mundial</b>	María Laura Sánchez Puerta - economista líder y gerente del Programa de Desarrollo Humano para los Países Andinos Paula Rosiasco - especialista senior en Desarrollo Social Nelson Gutiérrez - especialista senior de Protección Social (gerente Red de Protección Social no contributiva) Ana María Muñoz Boudet - Cientista Social Senior (Asistencia Técnica al Gobierno para temas de Inclusión de PMH) Jorge Enrique Vargas - miembro del equipo de Desarrollo Social Daniela Celleri - miembro del equipo de Desarrollo Social Patricia Narváez - miembro del equipo de Desarrollo Social	23/09/2021
<b>CONGOPE</b>	Mario Sáenz, Analista	15/10/2021
<b>Fundación Las Reinas Pepiadas</b>	Rosa, Raquel, Yudreski, Alexandra y Doménica	19/10/2021
<b>Fundación Ciudadanía Activa</b>	Elías Tenorio - director	18/10/2021
<b>Fundación HIAS</b>	Lorena Jácome - directora de Programas María José Alvear Sonia Solís	27/09/2021
<b>GTRM</b>	Xavier Muenala - co-líder del grupo de Transferencias Monetarias Livio Mercurio - co-líder del grupo de Transferencias Monetarias	22/10/2021
<b>IESS</b>	Jimena Naranjo - administradora de la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura	14/10/2021
<b>Ministerio de Inclusión Económica y Social</b>	<b>Viceministerio de Inclusión Económica</b> Katherine Andrade - directora de SANCO Paula Lanata - Subsecretaría de Emprendimientos Soraya Jiménez Noboa - directora de Inclusión Social <b>Viceministerio de Inclusión Social:</b> Ramiro Pinos - director del Servicio de Protección Especial Cecilia Villena - Dirección Servicios de Protección Especial Consuelo Sánchez - Dirección Servicios de Protección Especial	04/11/2021
<b>Ministerio del Trabajo</b>	Juan Francisco Pozo - coordinador de Empleo y Salarios	22/11/2021

Institución	Persona / cargo	Fecha de la entrevista (DD/MM/AAAA)
<b>Ministerio de Relaciones Exteriores (Viceministerio de Movilidad Humana)</b>	Luis Alejandro Merlo - Subsecretaría de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes (Respuesta a preguntas enviadas por comunicación escrita)	11/11/2021
<b>OIM</b>	Hugo Dután Liz Lema Adriana Garcés Daniela León Lucas Guedes	11/10/2021
<b>OIT</b>	Fabián Vallejo - oficial nacional David Jaramillo - oficial nacional	04/11/2021
<b>Iniciativa Interagencial del Proyecto Mi Futuro es Hoy: Expandiendo la Protección Social a Jóvenes en Situación de Informalidad</b>	Daniela Arias - equipo OIT Pamela Díaz - equipo OIT Mario Velásquez - consultor	29/11/2021
<b>Unidad del Registro Social</b>	Xavier Villavicencio - coordinador general Técnico Samanta Castillo - directora del RIP Cristina Mendoza - delegada	28/10/2021



**Organización  
Internacional  
del Trabajo**

Oficina de la OIT para los Países Andinos

Centro Corporativo Ekopark  
Torre 4, piso 3  
Vía a Nayón y Av. Simón Bolívar  
Quito - Ecuador

(593) 23824240  
<https://www.ilo.org/ecuador>

