RESUMEN

EJECUTIVO

Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador
RESUMEN EJECUTIVO
Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador
Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en este reporte son, en su totalidad, de los autores y no deben ser atribuidas en forma alguna al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas, a los miembros de su Directorio Ejecutivo ni a los países que representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la información incluida en este reporte. Por esta razón, no acepta responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada del uso o interpretación de este documento. Los límites, los colores, las denominaciones y demás información contenida en los mapas de este reporte no presuponen, por parte del Grupo del Banco Mundial, juicio alguno sobre la situación legal de cualquier territorio, ni el reconocimiento o aceptación de dichos límites.

Derechos y permisos
La obra debe citarse de la siguiente manera: Banco Mundial. 2020. Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador, Quito - Ecuador.

Cualquier otra pregunta sobre los derechos y licencias debe ser dirigida al Banco Mundial en Ecuador al número +593 (02) 2943676

Junio, 2020

Diseño e ilustración: Manthra Comunicación
ÍNDICE

Siglas y acrónimos ................................................................................................................................. 5
Agradecimientos ................................................................................................................................. 7
Prólogo .............................................................................................................................................. 9
Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador ........................................................ 15

1. ¿Quiénes son los migrantes venezolanos y por qué vinieron? ..................................................... 16
   a. ¿Quiénes son los migrantes venezolanos? ............................................................................. 16
   b. ¿Por qué vinieron? ............................................................................................................. 20

2. ¿Qué encontraron? ..................................................................................................................... 24
   a. Integración en el mercado laboral. ................................................................................. 24
   b. Desafíos en la escolarización a pesar del acceso libre a la educación .................................. 26
   c. Un sistema de salud generoso a pesar de enfrentar algunos desafíos .............................. 27
   d. Ecuatorianos y venezolanos enfrentan alta exposición a riesgos sociales: el desafío de la protección social .......... 29
   e. Discriminación- es costosa y se alimenta de miedos infundados ........................................ 30

3. ¿Cómo se puede transformar este choque en una oportunidad? .................................................. 32
Índice de figuras

FIGURA 1: YA NO ESTÁN DE PASO, CADA VEZ SON MÁS LOS QUE DECIDEN QUEDARSE ................................ 17
FIGURA 2: SE UBICARON A LO LARGO DE LA RUTA MIGRATORIA ......................................................... 19
FIGURA 3: CARACTERÍSTICAS Y CONDICIONES LABORALES DE LOS VENEZOLANOS ................................................................. 25
FIGURA 4: LA FALTA DE CUPOS Y DOCUMENTOS SON BARRERAS PARA LA INSCRIPCIÓN .............................. 26
FIGURA 5: ASISTEN MÁS A ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y LA FALTA DE DOCUMENTACIÓN NO ES UN IMPEDIMENTO ...... 28
FIGURA 6: LOS CRÍMENES NO APARENTAN TENER UNA RELACIÓN DIRECTA CON EL NÚMERO DE MIGRANTES EN EL PAÍS .... 31

Índice de tablas

TABLA 1: MÁS DE LA MITAD ESTÁ EN FORMA IRREGULAR ................................................................. 19
TABLA 2: PRIORIZACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PARA LA INTEGRACIÓN DE CIUDADANOS VENEZOLANOS: PROPUESTA DESDE EL ESTADO CENTRAL ................................................................. 40
<table>
<thead>
<tr>
<th>SIGLAS</th>
<th>SIGNIFICADO</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ACNUR</td>
<td>Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados</td>
</tr>
<tr>
<td>AMIE</td>
<td>Archivo Maestro de Instituciones Educativas</td>
</tr>
<tr>
<td>BDH</td>
<td>Bono de Desarrollo Humano</td>
</tr>
<tr>
<td>BDH-V</td>
<td>Bono de Desarrollo Humano - Variable</td>
</tr>
<tr>
<td>BID</td>
<td>Banco Interamericano de Desarrollo</td>
</tr>
<tr>
<td>BM</td>
<td>Banco Mundial</td>
</tr>
<tr>
<td>Conaie</td>
<td>Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador</td>
</tr>
<tr>
<td>ECV</td>
<td>Encuesta de Condiciones de Vida</td>
</tr>
<tr>
<td>EGB</td>
<td>Educación Básica General</td>
</tr>
<tr>
<td>Encovi</td>
<td>Encuesta Nacional de Condiciones de Vida</td>
</tr>
<tr>
<td>Enemdu</td>
<td>Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo</td>
</tr>
<tr>
<td>Enighur</td>
<td>Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales</td>
</tr>
<tr>
<td>Erjafe</td>
<td>Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva</td>
</tr>
<tr>
<td>GIA</td>
<td>Sistema de Gestión, Inscripción y Asignación</td>
</tr>
<tr>
<td>IESS</td>
<td>Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social</td>
</tr>
<tr>
<td>IFC</td>
<td>Corporación Financiera Internacional</td>
</tr>
<tr>
<td>FMI</td>
<td>Fondo Monetario Internacional</td>
</tr>
<tr>
<td>INEC</td>
<td>Instituto Nacional de Estadística y Censos</td>
</tr>
<tr>
<td>Ineval</td>
<td>Instituto Nacional de Evaluación Educativa</td>
</tr>
<tr>
<td>Isspol</td>
<td>Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional</td>
</tr>
<tr>
<td>LAC</td>
<td>Latinoamérica y el Caribe</td>
</tr>
<tr>
<td>Lapop</td>
<td>Latin America Public Opinion Project</td>
</tr>
<tr>
<td>Sigla</td>
<td>Descripción</td>
</tr>
<tr>
<td>-------</td>
<td>-------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Llece</td>
<td>Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación</td>
</tr>
<tr>
<td>MAG</td>
<td>Ministerio de Agricultura y Ganadería</td>
</tr>
<tr>
<td>MEF</td>
<td>Ministerio de Economía y Finanzas</td>
</tr>
<tr>
<td>Mineduc</td>
<td>Ministerio de Educación</td>
</tr>
<tr>
<td>OECD</td>
<td>Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo</td>
</tr>
<tr>
<td>OIM</td>
<td>Organización Internacional para las Migraciones</td>
</tr>
<tr>
<td>OIT</td>
<td>Organización Internacional del Trabajo</td>
</tr>
<tr>
<td>OPS</td>
<td>Organización Panamericana de la Salud</td>
</tr>
<tr>
<td>PAE</td>
<td>Programa de Alimentación Escolar</td>
</tr>
<tr>
<td>PIB</td>
<td>Producto Interno Bruto</td>
</tr>
<tr>
<td>PISA-D</td>
<td>Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes para el Desarrollo</td>
</tr>
<tr>
<td>PPA</td>
<td>Paridad de Poder Adquisitivo</td>
</tr>
<tr>
<td>PRAS</td>
<td>Plataforma de Registro de Atención en Salud</td>
</tr>
<tr>
<td>RDACAA</td>
<td>Registro Diario Automatizado de Consultas y Atenciones Ambulatorias</td>
</tr>
<tr>
<td>RUC</td>
<td>Registro Único de Contribuyentes</td>
</tr>
<tr>
<td>Senescyt</td>
<td>Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación</td>
</tr>
<tr>
<td>Senplades</td>
<td>Secretaría Técnica Planifica Ecuador</td>
</tr>
<tr>
<td>Serce</td>
<td>Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo</td>
</tr>
<tr>
<td>SIEBV</td>
<td>Subsecretaría para la Innovación Educativa y el Buen Vivir</td>
</tr>
<tr>
<td>SIPA</td>
<td>Sistema de Información Pública Agropecuaria</td>
</tr>
<tr>
<td>Terce</td>
<td>Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo</td>
</tr>
<tr>
<td>Unesco</td>
<td>Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura</td>
</tr>
<tr>
<td>Unicef</td>
<td>Fondo de Naciones Unidas para la Infancia</td>
</tr>
<tr>
<td>Unfpa</td>
<td>Fondo de Población de las Naciones Unidas</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Queremos agradecer a todas las personas e instituciones en Ecuador que contribuyeron a la preparación de este reporte, de manera especial al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, liderado por el Canciller José Valencia, y a los Embajadores Carlos Alberto Velástegui y Santiago Chávez en su calidad de actual y ex Viceministro de Movilidad Humana respectivamente. Reconocemos también los importantes aportes del Embajador Hernán Yáñez, Subsecretario de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes y Lilíbeth Romero funcionaria del despacho de Movilidad Humana. Agradecemos a los Ministerios de: Economía y Finanzas, Educación, Gobierno, Inclusión Económica y Social, y Salud Pública.

A las agencias de Naciones Unidas: Unicef Acnur, OIM, PNUD, PMA y UNFPA, y las otras organizaciones que son parte del Grupo de Trabajo de para Refugiados y Migrantes (GTRM) que colaboran para la respuesta a la migración venezolana en Ecuador. En particular, agradecemos a Joaquín González-Alemán, representante de Unicef, por facilitar el establecimiento del External Financed Output para financiar la encuesta. Estamos muy agradecidos por sus aportes, conocimientos y consejos. Agradecemos al State and Peacebuilding Fund administrado por el Fragility, Conflict, Violence Unit, También apreciamos las contribuciones recibidas de los miembros de la Oficina de País del Banco Mundial en Ecuador.

El reporte fue codirigido por Sergio Olivieri (Economista Senior y TTL, ELCPV) y Mariana Felicio (Especialista Senior en Desarrollo Social y TTL, SLCSO). El equipo central incluyó a Ana Rivadeneira (Consultora, ELCPV), Luz Carazo (Consultora, ELCPV), Eliana Carranza (Economista Senior, GGH), Germán Caruso (Economista, ELCPV), Pedro Cerdan-Infantes (Economista Senior, HLCED), Christian Chagalj (Consultor, ELCPV), José Antonio Cuesta Leiva (Economista Senior, ELCPV), Barbara Cunha (Economista Senior, GMTLC y Líder de Programa, EFI-LCC6), Carmen de Paz (Consultora, SLCSO), Jaime Fernández Romero (Consultor), Paula Giovagnoli (HLCHN), Silvia Guallar Artal (Anatista, HLCED), Nelson Gutiérrez (Especialista Senior en Protección Social, GSP04), Aakash Mopal (Economist, HLCHN), Francesc Ortega (Consultor, ELCPV), Drichelmo Tamayo León (Consultor, GSP04), Julio Velasco (Economista, GMTLC), Priscila Vera Jibaja (Consultora, GSP04), Christel Vermeersch (Economista Senior, GHN04), Leonie Willenbrink (Consultora, SLCSO). También a Paúl Guerrero y Alexandra Escobar de UNICEF, quienes contribuyeron con el enfoque en la niñez y adolescencia en varios capítulos.
Se agradece también los aportes específicos durante la preparación del programa a Ana Aguilera. El equipo de trabajo para la etapa de diseño de muestra y diseño e implementación de la encuesta y grupos focales incluyó a Juan Muñoz (Consultor, ELCPV), Beatriz Godoy (Consultora, ELCPV), Teresa Reinaga (Consultora, ELCPV) y Daniel Masterson (Consultor, ELCPV). Por último, agradecemos a Opinión Pública Ecuador por el compromiso asumido durante el trabajo de campo y los grupos focales, y a Telefónica Ecuador por la colaboración para facilitar el desarrollo del muestreo. Aportes específicos durante la preparación del programa Ana Aguilera (Especialista en Desarrollo Urbano, GGS), Julia Sáenz Ortigoza (Consultora, SLCSO) y Diana Buitrago (Consultora, SLCSO).

Agradecemos también a Cristina Medina (Asociada de Relaciones Externas, LCREC) por el apoyo recibido en comunicación y acercamiento a diferentes actores, a María del Pilar Cobo, Arturo Torres y Diana Londoño por editar el documento, a Desiree González (Asistente de Programa, GPV04) y Carmen Andira Watson (Asistente de Programa, SLCSO) quienes proveyeron asistencia excepcional.

El informe fue preparado con la guía de Marianne Fay (Directora del Banco Mundial para Bolivia, Chile, Ecuador y Perú, LCC6C) y Alberto Rodríguez (anterior-Director para Bolivia, Chile, Ecuador y Perú), María González de Asís (Gerente, SLCSO), Ximena del Carpio (Gerente, ELCPV), Óscar Calvo (anterior-Gerente, ELCPV), Juan Carlos Álvarez (Representante Residente en el país, LCCEC), Pedro L. Rodríguez (anterior-Líder de Programa, EFI-LCC6C), Oliver Braedt (anterior-Líder de Programa, SD-LCC6C), Bjorn Philipp (Líder de Programa, SD-LCC6C), Livia M. Benavides (Líder de Programa, HD-LCC6C) y Jimena Jesús Mejía (Oficial de Operaciones, LCC6C).

El equipo quisiera agradecer los comentarios de Martín Rama (Económico Jefe para la Región, LCRCE), Katherine (Kinnon) Scott (Representante Residente, Nicaragua, LCCNI) y Sonia Plaza (Economista Senior, EAIF1). Agradecemos también por sus orientaciones a Humberto López (Director de Estrategia y Operaciones y Vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe E, LCRVP), Anna Wellenstein (Directora Regional, SLCER) y Roberto Taliancio, (Director Regional, ELCER).
Mientras que las economías de G7 tuvieron sus primeros casos de COVID-19 a finales de enero 2020, las primeras muertes en la región de Latinoamérica se registraron a mediados de marzo 2020. La pandemia ha generado una enorme incertidumbre y la mayoría de los gobiernos priorizaron salvar vidas a ‘cualquier costo’ si es necesario. Los gobiernos están actuando bajo mucha presión para poner en práctica políticas que se han implementado alrededor del mundo tales como cierre de fronteras, restricción de movilidad y agrupación de personas a través del cierre de escuelas y otras instituciones. Las proyecciones sugieren que para el 2020, la región reduciría su crecimiento económico en un 5 por ciento como consecuencia del COVID-19.¹

La situación en Ecuador es aún más grave porque está atravesando una crisis múltiple: la crisis sanitaria y económica derivada del COVID-19; una segunda dramática caída de los precios del petróleo en marzo 2020; una agudización en el deterioro de la situación financiera y fiscal interna; y, un acceso muy limitado a financiamiento internacional. Esta crisis erosionó las ganancias sociales del pasado reciente. Se espera que la economía se reduzca 6 por ciento, lo que generaría un aumento en la pobreza con tasas similares a las del 2010.² Un millón y medio de personas caerían en la pobreza en solo un año, lo cual significaría 5 millones de pobres en Ecuador para 2021. Más aún, las condiciones de este segmento vulnerable de la población se verían agravadas con un aumento de 3,2 puntos porcentuales de la brecha de pobreza. La crisis no tendría un impacto uniforme sobre la población. Los trabajadores informales se verían más afectados que el resto de la población y constituirían un tercio de los nuevos pobres (500 000).


Esta situación ha demandado una respuesta rápida por parte del gobierno de Ecuador desde febrero 2020 cuando se reportó el primer caso de COVID-19 en Guayaquil. Con la declaración del estado de excepción, mediante el Decreto Ejecutivo 1017, 16 de marzo 2020, como consecuencia del COVID-19, medidas extremas se establecieron inmediatamente para evitar el contagio rápido de la enfermedad. El cierre de fronteras, el estado de sitio declarado desde 17 de marzo 2020, medidas de austeridad para crear espacio para gastos prioritarios gubernamentales y administración de la deuda. También se establecieron medidas para asistir a poblaciones vulnerables. El gobierno puso en ejercicio un nuevo programa de transferencia en efectivo a 950 mil hogares, mejoró las medidas de crédito y difirió el pago de impuestos y servicios con el objetivo de ayudar a hogares vulnerables y empresas medianas y pequeñas, flexibilizó las jornadas de trabajo y reguló el teletrabajo.3

Los migrantes venezolanos no han sido excluidos por el gobierno de Ecuador en esta difícil situación. Así, el 23 de marzo, por medio de Decreto Ejecutivo No 1020, se extendió el plazo de amnistía migratoria y del proceso de regularización por motivos humanitarios. Este proceso había comenzado por Decreto Ejecutivo No 826, el 26 de octubre de 2019 y concluía el 31 de marzo 2020. Además, se ratificó la validez de pasaportes de ciudadanos venezolanos hasta 5 años después de la fecha de caducidad de estos. También, el gobierno continuó el apoyo al visado de niñas, niños y adolescentes establecido en la Resolución No 000131 del 22 de octubre 2019, atención de migrantes establecido por el Decreto 826 y la ampliación de los plazos que vencían el 19 de marzo de 2020, para todas las personas extranjeras residentes temporales o permanentes por el Acuerdo Ministerial No 000035 del 19 de marzo, 2020.

De la misma manera, el 18 de marzo de 2020, mediante Acuerdo Interministerial N°. 000006, expidió el procedimiento para la regularización de personas extranjeras, padres de niños, niñas o adolescentes ecuatorianos, que no han registrado su ingreso a través de los puntos de control migratorios oficiales. Los padres extranjeros de niños, niñas y adolescen-

tes ecuatorianos podrán acceder a la residencia permanente en el Ecuador cumpliendo los requisitos legales y reglamentarios del Acuerdo Interministerial. Esta iniciativa favorece a las personas en movilidad humana, principalmente a los venezolanos que se encuentran en el país con estatus irregular, como un mecanismo adicional para buscar su regularización.

El presente informe tiene como objetivo analizar la situación de la población migrante y refugiada venezolana y de las comunidades de acogida en Ecuador, para la identificación de políticas públicas. El estudio responde a una solicitud recibida por el Gobierno de Ecuador para contar con información que facilite la toma de decisiones que permitan cumplir el deber constitucional de garantizar la movilidad humana y los servicios de salud y educación. De esta manera, el reporte es exhaustivo en las dimensiones para las que se contaba información: mercado laboral, servicios de migración, educación, salud y protección social. Cabe destacar que, a pesar de que la información recopilada por la encuesta a hogares, grupos focales y registros administrativos llega hasta mediados del 2019, los hallazgos hacen referencia fundamentalmente a problemas estructurales que enfrentan grupos de población vulnerable que pueden exacerbarse dada la crisis actual.

Este informe fue liderado por el Banco Mundial y contó con el apoyo de 6 agencias de Naciones Unidas: UNICEF, ACNUR, OIM, PNUD, PMA y UNFPA. Los hallazgos del informe provienen de la Encuesta a Personas en Movilidad Humana y en Comunidades de Acogida en Ecuador (EPEC), grupos focales, e información recabada a través de numerosas instancias participativas con actores del gobierno y otros colaboradores que apoyan la respuesta a la migración venezolana en Ecuador y la región. Se realizaron 10 talleres de enero a octubre del 2019, con contrapartes del Gobierno y Naciones Unidas y se llevaron a cabo reuniones regulares con el equipo del Viceministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Se llevaron a cabo reuniones de consulta sectoriales con otros ministerios para el levantamiento de información y su validación: Ministerio de Economía y Finanzas, Educación, Gobierno, Inclusión

4 La EPEC, se levantó entre junio y julio de 2019. Se visitaron a más de 2300 hogares incluyendo hogares ecuatorianos.
Económica y Social, y Trabajo. En estas reuniones también participaron de manera estrecha las diferentes agencias de las Naciones Unidas: UNICEF, ACNUR, OIM, así como también el PNUD, PMA, UNFPA, ONU Mujeres. El equipo también participó en varias reuniones convocadas por el Grupo de Trabajo sobre Personas Refugiadas y Migrantes.

Por último, es importante destacar los esfuerzos realizados por el gobierno posteriores al intervalo de tiempo presentado en el estudio. Principalmente, la implementación del acceso a la Visa de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU) establecida por el Decreto 826 de octubre, 2019. A marzo de 2020 se tenían registrados 230 000 personas de las cuales 143 000 tenían registro biométrico. Así también se reconocen acciones para prevenir la discriminación y xenofobia como por ejemplo, la campaña a favor de la inclusión y la diversidad realizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, por medio de la cual se sensibilizó a 19 140 personas. El proyecto Ciudad de Acogida del Ministerio de Inclusión Económica y Social que se implementó en Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja, Ibarra, Santo Domingo de los Tsáchilas y Manta. El proyecto “Seamos Amigos” liderado por el Ministerio de Educación y UNICEF, para promover la empatía en las escuelas y colegios, para generar ambientes inclusivos y hacer frente a la violencia. El Proyecto para prevenir la xenofobia y promover la inclusión y la no violencia en el ámbito educativo. Tanto el Banco Mundial como la comunidad internacional reconocen los esfuerzos realizados por el gobierno hasta la fecha, al otorgar una donación a través del Global Concessional Financing Facility (GCFF) como parte del Proyecto Segundo Préstamo de Crecimiento Inclusivo y Sostenible.

La situación económica y social sumada a la crisis generada por COVID-19 determinan una importante falta de recursos por parte del Estado para hacer frente a los diversos retos. Esto evidencia la necesidad de recurrir a la cooperación internacional para mejorar las capacidades de integración de la población migrante a iniciativas productivas, generadoras de empleo y de valor agregado. En otras palabras, para promover el desarrollo de capacidades,

5 Los datos del Registro Migratorio serán complementados una vez que concluya dicho proceso. Esta información será fundamental para la caracterización de la población venezolana en el Ecuador.

el autoempleo y el emprendimiento de los ciudadanos inmigrantes a fin de lograr su propio desarrollo y el de las comunidades de acogida. De esta manera, los beneficios de una migración ordenada, segura y regular –que se evidencian en el proceso de regularización que lleva a cabo el gobierno ecuatoriano– se maximizarán tanto para las comunidades inmigrantes como para las comunidades de acogida.

Este estudio aporta la evidencia para que los actores de la cooperación internacional identifiquen posibles áreas de acción para complementar la gestión que desarrolla el Estado ecuatoriano y en la cual requiere actualmente cooperación, financiamiento, y ayuda humanitaria, enmarcados en el principio de responsabilidad compartida.
Hasta septiembre de 2019, aproximadamente 4.3 millones de personas salieron de Venezuela. El 80 por ciento emigró hacia Latinoamérica y los principales países receptores han sido Colombia, Perú y Ecuador. Al inicio del éxodo venezolano, Ecuador se caracterizó por ser un país de tránsito hacia Perú u otros países del cono sur como Chile y Argentina. Sin embargo, entre 2015 y septiembre de 2019, casi 400 000 venezolanos decidieron establecerse en Ecuador.

Frente a esta situación el Gobierno de Ecuador solicitó al Banco Mundial analizar la situación para tomar decisiones de política informadas que permitan cumplir con el deber constitucional de garantizar la movilidad humana y los servicios de salud y educación. El Banco Mundial trabajó conjuntamente con 6 agencias de Naciones Unidas la Encuesta a Personas en Movilidad Humana y en Comunidades de Acogida en Ecuador (EPEC). De manera complementaria, se llevó a cabo el levantamiento de información cualitativa mediante grupos focales. Con base en la encuesta, los grupos focales y el análisis de data administrativa proveniente de diferentes sectores, se elaboró el presente informe sobre la situación de la población venezolana en Ecuador.

A continuación, se resumen los principales hallazgos sobre la situación de la población venezolana en Ecuador, en las áreas de empleo, movilidad humana, educación, salud y protección social. Esta información se profundiza en el reporte completo disponible en versión digital.
¿Quiénes son los migrantes venezolanos y por qué vinieron?

a. ¿Quiénes son los migrantes venezolanos?

Desde el 2015 más de 1,15 millones de venezolanos pasaron por Ecuador en un “corredor humanitario”. A septiembre de 2019, aproximadamente 4,3 millones de personas salieron de Venezuela. El 80 por ciento de las personas emigró hacia Latinoamérica y los principales países receptores fueron Colombia, Perú y Ecuador. Al inicio del éxodo venezolano, Ecuador se caracterizó por ser un país de tránsito hacia Perú u otros países del cono sur como Chile y Argentina.

Sin embargo, entre 2015 y septiembre de 2019, casi 400 000 venezolanos decidieron establecerse en Ecuador. El endurecimiento de políticas migratorias de otros países de la región combinado, principalmente, con motivos de reunificación familiar y búsqueda de mejores oportunidades económicas, contribuyeron a que muchos migrantes decidieran considerar a Ecuador como país de destino. Así, el saldo migratorio se triplicó entre 2017 y 2018 y casi se duplicó a agosto de 2019 respecto del mismo periodo de 2018 (Figura 1).

La migración venezolana tiene un perfil joven: más de la mitad tiene entre 19 y 35 años. Los venezolanos en movilidad tienen, en promedio, 26 años, 3 menos que la edad promedio de los ecuatorianos de las comunidades de acogida. Asimismo, estos migrantes son más jóvenes que los de otras nacionalidades: solo un poco más de un tercio de los migrantes de otras nacionalidades tienen entre 19 y 35 años.

---

1. Este reporte analiza la población venezolana en situación de movilidad humana, es decir, migrantes y refugiados. En adelante, cuando se menciona los/las migrantes, se hace referencia también a la población refugiada.


La migración de venezolanos hombres es superior a la de las mujeres hasta 2018. Casi tres quintos de los migrantes venezolanos son hombres, siendo esta diferencia 2 puntos porcentuales mayor que para migrantes de otras nacionalidades. Sin embargo, a mediados de 2019, la encuesta revela que existe igual proporción de migrantes venezolanos hombres y mujeres en Ecuador.

Los migrantes venezolanos tienen un alto nivel educativo. La mayoría de la población venezolana en el país tiene educación secundaria, y la población ecuatoriana de acogida tiene predominantemente un nivel de educación primaria. De forma similar, la proporción de población con educación de tercer nivel es superior para los migrantes en particular para el caso de las mujeres.4

4 Sobre la base de la información recabada en los hogares en los cuales se efectuó la muestra de la encuesta a Personas en Movilidad Humana y en Comunidades de Acogida en Ecuador (EPEC).
El perfil del migrante venezolano reflejaría que posee cada vez menos recursos económicos. En 2014, las tres cuartas partes de los venezolanos (72 por ciento) registraron su ingreso en un aeropuerto ecuatoriano. Para 2018, 9 de cada 10 venezolanos (86 por ciento) ingresaron, por tierra, por el puesto de atención de frontera en Rumichaca. Esto coincide con el calificativo de “los caminantes”.

La población migrante se encuentra más dispersa geográficamente que en otros países. A pesar de que los venezolanos ingresan principalmente por la frontera con Colombia, provincias de Carchi y Sucumbíos, el 65 por ciento establece su residencia en las provincias de Guayas, Manabí y Pichincha (Figura 2). En Perú, el 84 por ciento se concentra en Lima y en Callao; en Ecuador, Quito es la principal ciudad de destino con el 40 por ciento de los migrantes.

**Figura 2: Se ubicaron a lo largo de la ruta migratoria**

![Mapa de Ecuador con indicador de población venezolana](image_url)

Número estimado de venezolanos en las provincias del territorio ecuatoriano

0

10 000

20 000

30 000

40 000

110 000

Fuente: Estimación propia sobre la base de datos de Telefónica de Ecuador, abril 2019.
La mayor parte de los venezolanos registró su ingreso al país, pero más de la mitad de los que se quedaron presenta estatus irregular. A julio de 2019, más del 80 por ciento de las personas que ingresó al país registró su ingreso por un paso oficial, pero un 54 por ciento de los que residen están en situación irregular (Tabla 1). Entre los venezolanos que llegaron en 2016, 9 de cada 10 contaba con un documento válido. Sin embargo, la situación de quienes llegaron más tarde fue mucho más precaria. Entre los migrantes llegados en 2017, 2018 y 2019, el 44, 63 y 45 por ciento no poseía estatus regular respectivamente.

Los venezolanos que ingresaron sin registrarse no contaban, en su mayoría, con la documentación necesaria para hacerlo. Más de la mitad de quienes no registraron su entrada no contaban con cédula, pasaporte vigente o carta andina. Gran proporción de migrantes no registró su ingreso porque: no cumplían los requisitos migratorios, lo hicieron por puntos irregulares, estaban enfermos, o por la falta de autorización de los padres de niños menores de edad.

**TABLA 1: MÁS DE LA MITAD ESTÁ EN FORMA IRREGULAR**

<table>
<thead>
<tr>
<th>“Actualmente, ¿cuál es su situación migratoria en Ecuador?” (%)</th>
<th>2016</th>
<th>2017</th>
<th>2018</th>
<th>2019</th>
<th>Total migrantes en Ecuador*</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Irregular</td>
<td>12,2</td>
<td>44,3</td>
<td>63,1</td>
<td>44,7</td>
<td>53,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Carta andina</td>
<td>17</td>
<td>0</td>
<td>7,7</td>
<td>33,4</td>
<td>11,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Visa Unasur</td>
<td>9,9</td>
<td>23,9</td>
<td>5,4</td>
<td>1,6</td>
<td>8,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Visa en trámite</td>
<td>1,6</td>
<td>5,6</td>
<td>11,8</td>
<td>1,8</td>
<td>8,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Visa de residente temporal</td>
<td>10,5</td>
<td>17,5</td>
<td>4,2</td>
<td>1,4</td>
<td>6,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Visa de turista/tránsito/transeúnte</td>
<td>9,7</td>
<td>0,5</td>
<td>4,5</td>
<td>14,6</td>
<td>5,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Visa de residente permanente</td>
<td>26,4</td>
<td>3,3</td>
<td>0,9</td>
<td>0</td>
<td>2,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Nacionalizado ecuatoriano</td>
<td>12,7</td>
<td>3,2</td>
<td>1,0</td>
<td>1,1</td>
<td>1,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Otros</td>
<td>0</td>
<td>1,6</td>
<td>1,5</td>
<td>1,4</td>
<td>1,4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Nota: Esta columna presenta el promedio de la categoría ponderado por la población de migrantes por año de llegada. La categoría “Otros” incluye visas de refugiado, amparo, por convenio y humanitaria.
Gran parte de los migrantes venezolanos podrían estar en una situación migratoria irregular en los próximos años. Más del 80 por ciento de los venezolanos en movilidad reportan poseer un pasaporte con caducidad entre 2019 y 2020. Esto evidencia la posibilidad de que una gran parte de esta población transite a un estatus migratorio irregular en los próximos años, si no cuentan con la información ni los recursos suficientes para realizar los trámites de regularización en Ecuador. Ante esta realidad, en julio de 2019, se expidió el Decreto 826 que reconoce la validez del pasaporte hasta cinco años después de su fecha de caducidad.

No se vislumbra que las condiciones en Venezuela mejoren y el incremento de la población migrante venezolana parece ser la nueva situación normal para el país. Se espera que el flujo de migrantes aumente en la región porque se espera una contracción en la economía venezolana para 2019 y por la reunificación familiar. Por ejemplo, en Perú, un tercio del flujo total de migrantes son niños, lo que sugiere que la reunificación familiar es un motor importante. En el caso de Ecuador, más de la mitad de los venezolanos eligió su ciudad de destino motivados por su familia y cerca de un 40 por ciento piensa traer a sus familiares dentro de los próximos dos años.

b. ¿Por qué vinieron?

Venezuela atraviesa una crisis profunda, cuyos impactos se asemejan a las condiciones a un país en guerra y que provocan una salida masiva. Así, la contracción económica que ha tenido Venezuela en los últimos cinco años es comparable con la de Sierra Leona, en 1991, y Ruanda, en 1994. Además, el éxodo venezolano es similar a las crisis de refugiados experimentadas en otros países como Siria, Afganistán, Somalia y Sudán del Sur.

En la primera ola migratoria, la situación económica y de inseguridad en Venezuela fueron las principales razones de abandono del país. Entre 2016 y 2017, la mayoría fueron expulsados por la situación económica, y alrededor de un tercio salió por la inseguridad. Se observa también, que un 32 por ciento de los hombres llegó primero para buscar trabajo.

En la segunda ola migratoria, la reunificación familiar fue la principal razón de emigración. Para quienes migraron entre 2018 y 2019, la reunificación familiar comenzó a ser un motivo importante para dejar Venezuela. Principalmente mujeres, niños, niñas y adolescentes (41 por ciento) fueron parte de este segundo movimiento migratorio.
El marco regulatorio de la protección de los migrantes y refugiados es el más acogedor de la región. Ecuador tiene una de las leyes de derechos humanos, de migración y de refugio más progresistas, y algunas provisiones superan los estándares internacionales de la protección de los migrantes y refugiados. El país promueve el concepto de la movilidad humana con un enfoque de derechos humanos y es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el protocolo de 1967. La Ley de Movilidad Humana de 2017, que adhiere a las convenciones internacionales de derechos humanos, regula el ingreso de extranjeros (refugiados, migrantes y solicitantes de asilo) y garantiza derechos y obliga-
ciones para los ecuatorianos que viven en el exterior y para los que regresan al país. Este marco normativo y las políticas a las que dio lugar han sido objeto de reconocimiento en varios foros internacionales.

**El acceso a salud y educación es gratuito por mandato constitucional, y los migrantes también reciben algunos beneficios de la red de protección social.** El marco constitucional ecuatoriano, vigente desde 2008, garantiza el acceso a la salud y a la educación a toda persona que viva en el país, sea ciudadano ecuatoriano o migrante. El artículo 7 de la Constitución determina que todos quienes nacen en Ecuador son ecuatorianos, por tanto, los niños nacidos de madres extranjeras adquieren esta nacionalidad. En educación, la Constitución permite el acceso de niños, niñas y adolescentes sin documentación de identidad, bajo un principio de derechos humanos y protección a un grupo de atención prioritaria. La población venezolana no accede al programa estatal de transferencias monetarias, pero sí se beneficia de los programas de desarrollo infantil y de transferencias en especie para quienes asisten a la escuela.
Estimación del costo fiscal anual por sector

El gasto público asociado con la afluencia de venezolanos se ha acomodado dentro de la ruta de ajuste fiscal. La educación, la salud y la protección social son los principales servicios que se espera que lleguen a los nuevos migrantes a corto plazo. El gasto adicional necesario para afrontar el problema de la migración venezolana alcanza el 0,07 por ciento del PIB o alrededor de los 80 millones de dólares al año. Este esfuerzo del Gobierno de Ecuador resulta muy desafiante dada la compleja situación fiscal por la que atraviesa el país.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Sector</th>
<th>Concepto</th>
<th>Costo fiscal (USD millones)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Educación</td>
<td>Servicios</td>
<td>28.1</td>
</tr>
<tr>
<td>Salud</td>
<td>Servicios</td>
<td>39.1</td>
</tr>
<tr>
<td>Protección social</td>
<td>Programas niñez, tercera edad y para edad escolar en especie</td>
<td>3.5</td>
</tr>
<tr>
<td>Movilidad humana</td>
<td>Servicios migratorios</td>
<td>6.0</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>TOTAL</strong></td>
<td></td>
<td><strong>76.7</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Notas:
1. Estos valores corresponden a una estimación de los sectores priorizados, más no reflejan el conjunto del gasto fiscal de otras entidades del Gobierno Central ni de los gobiernos subcentrales (GADs).
2. Los costos presentados corresponden a los escenarios de mayor requerimiento de recursos para los diferentes sectores. El detalle de las estimaciones se presenta en la respectiva sección del Reporte.

Fuente: Estimación propia sobre la base de datos administrativos de los ministerios de área.
El éxodo venezolano fue simultáneo a la crisis económica ecuatoriana, pero no fue el causante. Los precios del petróleo cayeron desde mediados de 2014 y, en consecuencia, el Gobierno debió contraer el gasto, principal motor de crecimiento. En consecuencia, el PIB se estancó en 2015 y se contrajo 1,2 por ciento en 2016, año que coincide con un alto crecimiento del éxodo venezolano. Por las presiones fiscales, se redujo también la cobertura del principal programa de transferencias monetarias condicionadas.

Las condiciones de trabajo se vieron deterioradas. Las tasas de desempleo, subempleo e informalidad aumentaron a niveles que no se habían visto en 10 años. Entre 2013 y 2018, se perdieron aproximadamente 66 000 empleos adecuados. Esta reducción significativa fue parcialmente compensada por el incremento de los empleos que ofrecen menos horas por semana y salarios más bajos, o una combinación de ambos. Todos los trabajadores en la distribución del ingreso per cápita fueron afectados en la misma medida por la creciente informalidad.

a. Integración en el mercado laboral

Por su condición económica, los migrantes venezolanos en muchas ocasiones trabajan en condiciones menos favorables. La proporción de población con empleo es mayor para los venezolanos (18 puntos porcentuales), pero casi el 60 por ciento trabaja en el sector informal, en un trabajo temporal (71 por ciento) y solo el 84 por ciento ha recibido por su trabajo el pago acordado (Figura 3). A ello se suma que, en promedio, los trabajadores venezolanos dedican al trabajo más horas a la semana que los ecuatorianos, pero reciben un pago promedio mensual menor.6

Los trabajadores ecuatorianos jóvenes y menos calificados podrían ser los más afectados por la migración. La llegada de venezolanos tendría efectos negativos relacionados con la calidad del empleo y serían acotados a los trabajadores jóvenes menos calificados, y en ciudades en las que existe mayor concentración de población venezolana. Es importante
aclarar que el grupo de jóvenes con baja cualificación, además de ser potencialmente afectado por el shock migratorio también es el más vulnerable cuando las condiciones de la economía empeoran.

Si los trabajadores accedieran a empleos acordes a su nivel de preparación, se aprovecharía de mejor forma su potencial. Por un lado, la asignación poco eficiente de los recursos humanos en la economía podría deberse a barreras de entrada en las ocupaciones más calificadas. Menos del 15 por ciento de la población venezolana en situación de movilidad tiene una situación migratoria regular que le permite trabajar formalmente. La reasignación de recursos humanos y certificación podría generar ganancias entre el 1,6 y 1,9 por ciento del PIB. Los incrementos en los PIB regionales serían del 2,8 y 3,5 por ciento para Pichincha; 2,1 y 2,8 para Guayas, y 1,1 y 1,8 para Manabí. La regularización contribuiría a la inserción en el mercado formal, el acceso a mejores trabajos (horas de trabajo e ingresos) y la reducción de la carga que soportan los trabajadores más vulnerables.

---

7 Carranza, Olivieri, Ortega y Rivadeneira (2019).
8 Ibid.
b. Desafíos en la escolarización a pesar del libre acceso a la educación

A pesar del acceso libre, más de la mitad de migrantes en edad escolar no asiste al sistema educativo. El 56 por ciento de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana no se integra a la educación. Sin embargo, el número de estudiantes inscritos en planteles educativos se duplicó entre 2014 y 2018. A septiembre de 2019, había 17 602 estudiantes de ese país registrados en los planteles ecuatorianos. También en este año, el Ministerio de Inclusión Económica y Social implementó asesorías y acompañamientos a las niñas, niños y adolescentes venezolanos para ingresar al sistema de educación ecuatoriano.

Las principales barreras informales que enfrentan los migrantes para acceder a la educación son la falta de cupos y de documentación. Esto pese a que la normativa ecuatoriana permite el acceso de niños, niñas y adolescentes sin documentación de identidad bajo un principio de derechos humanos y protección. Las barreras informales podrían deberse principalmente a la falta de información, tanto por parte de los migrantes como de los funcionarios, o la recepción de información errónea para los trámites de inscripción (Figura 4). La lejanía a la escuela e imposibilidad de inscripción fuera del ciclo lectivo también limitan el acceso a la educación.

**FIGURA 4: LA FALTA DE CUPOS Y DOCUMENTOS SON BARRERAS PARA LA INSCRIPCIÓN**

Nota: “Otros” incluye las categorías de fracaso escolar, enfermedad o discapacidad, ayuda en el hogar, embarazo, desmotivación, lejanía del centro educativo.

La principal barrera para la permanencia de todos los estudiantes es el pago solicitado por centros educativos. A pesar de que la educación en las instituciones educativas públicas es gratuita, las familias incurren en gastos de transporte, útiles escolares y, a veces, en gastos relacionados con el funcionamiento del centro educativo. En la educación pública, el gasto anual de bolsillo de los hogares es en promedio 89,6 dólares.

Además, los venezolanos manifiestan que otras de las barreras son la discriminación y xenofobia. El aumento de la xenofobia es uno de los mayores riesgos entre los estudiantes y entre los padres de familia, y podrían intensificarse conforme continúen los flujos migratorios. Por ello, el Mineduc está implementando diversas estrategias de prevención de la discriminación y la xenofobia en las escuelas.

c. Un sistema de salud generoso a pesar de enfrentar algunos desafíos

La población migrante presenta un estado de salud más favorable que la de acogida, de acuerdo a la EPEC. La diferencia entre ambos grupos se explica principalmente por la estructura demográfica de la población migrante. Sin embargo, la desnutrición crónica es un problema común para ambas poblaciones. La encuesta muestra altas tasas de desnutrición crónica que afectan al 18 y 25 por ciento de niños y niñas menores de 5 años migrantes y de comunidades de acogida respectivamente.

El acceso libre a los servicios de salud garantiza que la mayor parte de la población necesitada acceda a un establecimiento público o privado. Más del 40 por ciento de la población venezolana y de comunidades de acogida reportó requerir atención de salud en los últimos 12 meses y aproximadamente el 70 por ciento se atendió en un establecimiento de salud público o privado.

La situación migratoria no es un impedimento para acceder a servicios de salud por parte de migrantes quienes asisten más a establecimientos públicos. Solo menos del 2 por ciento de los venezolanos destacaron la falta de documentos como una restricción de no consulta y el 61 por ciento de ellos asiste a un establecimiento público frente al 54 por ciento de los ecuatorianos (Figura 5).

---

9 Ibídem 2
Los migrantes están más satisfechos con los servicios de salud. El grado de satisfacción es alto para la población ecuatoriana de acogida y venezolana, tanto en el sector privado como público. Sin embargo, casi las tres cuartas partes de los migrantes que recibieron el servicio mencionan como positiva la calidad de atención del paciente frente a una connotación más negativa por parte de los ecuatorianos.

Migrantes y población de acogida enfrentan dificultades diferentes. Obtener turnos o citas son algunas de las barreras no financieras que enfrentan los migrantes; la falta de confianza en los médicos y la discriminación son los obstáculos para los ecuatorianos. Las barreras financieras se presentan principalmente para usuarios del sector privado de salud. Así, casi un cuarto de los ecuatorianos y un 15 por ciento de los venezolanos revelan un impedimento financiero como motivo para no consulta.
d. Ecuatorianos y venezolanos enfrentan una alta exposición a riesgos sociales: el desafío de la protección social

Aproximadamente un tercio de los hogares de acogida y migrantes están afectados por uno o más de los siguientes riesgos: pobreza, desnutrición crónica, trabajo infantil o embarazo adolescente afectan. En los hogares que enfrentan solamente un riesgo, el más frecuente es la pobreza moderada (67,1 y 63,4 por ciento para comunidades de acogida y migrantes respectivamente), seguido por la desnutrición crónica y el trabajo infantil. Esto es igual para ambas poblaciones.

A pesar de que ningún migrante puede beneficiarse de las transferencias monetarias, casi todos los usuarios venezolanos se concentran solo en los programas de desarrollo infantil. Los usuarios venezolanos de los servicios de inclusión social representan menos del 1 por ciento de los programas y crecieron significativamente del 0,04 al 0,20 por ciento entre 2017 y 2018. Casi la totalidad de los usuarios migrantes (95 por ciento) está concentrada en el programa de Desarrollo Infantil: principalmente en los Centros de Desarrollo Infantil y Creciendo con Nuestros Hijos.

La población venezolana en movilidad también se beneficia de los programas de alimentación escolar, uniformes y textos. Para aquellos niñas, niños y adolescentes venezolanos que van a la escuela, el programa de textos escolares los asiste de manera global y es similar a la de sus pares ecuatorianos. Algo semejante sucede con el programa de alimentación que abarca un poco más a los ecuatorianos (90 versus 80 por ciento). En el caso de los uniformes, la cobertura es mayor para el caso de venezolanos (44 versus 20 por ciento).

Sin embargo, la cobertura es mucho menor para migrantes en servicios de cuidado y aun menos en las transferencias en especies que sus pares ecuatorianos. A julio de 2019, la cobertura de la población ecuatoriana en los servicios de cuidado infantil (públicos) alcanza al 23 por ciento de los niños menores de 3 años y solo al 16 por ciento de sus pares venezolanos.

En el caso de las transferencias en especie, el 61, 34 y 70 por ciento de los ecuatorianos están cubiertos por el Programa de Alimentación Escolar, uniformes y textos escolares, respectivamente. Las coberturas en la población migrante alcanzan el 20, 6 y 20 por ciento correspondientemente.
e. Discriminación—es costosa y se alimenta de miedos infundados

La discriminación es un problema que afecta tanto a la población venezolana como a los ecuatorianos de las comunidades de acogida. 4 de cada 10 venezolanos sufrieron discriminación en los últimos tres meses del periodo de análisis y fue primordialmente por su nacionalidad. Por su parte, solo 1 de cada 10 ecuatorianos se sintieron discriminados y fue por motivos como la falta de experiencia, la edad y la apariencia física.

La discriminación permea todos los ámbitos de la sociedad. Según la encuesta realizada, con respecto al ámbito laboral, más de la mitad de migrantes venezolanos, un tercio de los hombres y un 13 por ciento de las mujeres ecuatorianas se sintieron discriminados por parte de jefes o colegas de trabajo. En el barrio, más de un cuarto de las mujeres ecuatorianas indican sentirse discriminadas por su comunidad. Las escuelas son el ámbito más prominente de discriminación para niños, niñas y adolescentes. Esto es más notorio entre las niñas y adolescentes venezolanas.

La mayoría de los ecuatorianos cree que los migrantes venezolanos tienen un impacto negativo en la economía y que son una mala influencia para la cultura de la sociedad. Sin embargo, el impacto de los migrantes en la economía es menos de un punto porcentual del PIB. En términos agregados, no inciden en las condiciones del mercado laboral, y tampoco representan un porcentaje significativo de usuarios en los servicios públicos de educación y salud.

A pesar de que los crímenes cayeron en el último quinquenio, la percepción de inseguridad de los ecuatorianos subió y se atribuye a la llegada de los migrantes, como en otros países de la región. Más de la mitad de los ecuatorianos afirma que la afluencia de migrantes empeoró la criminalidad. Sin embargo, entre 2014 y 2018, las denuncias por cualquier tipo de robo disminuyeron, como también las tasas de homicidio, inclusive en las provincias con alta prevalencia de migrantes venezolanos (Figura 6).

10 Información cualitativa de grupos focales.

11 La Figura 6 muestra la evolución de las variables en el tiempo, no causalidad entre ellas.
FIGURA 6: LOS CRÍMENES NO APARENTAN TENER UNA RELACIÓN DIRECTA CON EL NÚMERO DE MIGRANTES EN EL PAÍS

¿Cómo se puede transformar este reto en una oportunidad?

Es un desafío que no va a desaparecer en el corto ni mediano plazo...

Los impactos de la migración en la economía de Ecuador son limitados, en general, pero la cantidad y velocidad de arribos desde Venezuela constituyen un choque para la sociedad ecuatoriana. A nivel agregado, la población migrante representa el 2.3 por ciento de la población del país ocasionando un impacto menor a un punto porcentual del PIB. Asimismo, no se evidencia una presión significativa en el empeoramiento de los indicadores laborales como tampoco en el uso de los servicios públicos. Sin embargo, esto podría cambiar dado el incremento en la velocidad de los arribos y de los saldos migratorios de los últimos años.

La situación en Venezuela no parece que vaya a cambiar en el corto plazo y la mayoría de los migrantes que se establecieron planean permanecer en Ecuador. Por un lado, la continua inestabilidad económica y política en Venezuela generaría una migración continua en el futuro cercano. Por el otro lado, 4 de cada 10 venezolanos piensan traer a sus familiares principalmente adultos mayores y menores de 18 años.

Sin embargo, la mayor parte de los migrantes no reúne los requisitos para trabajar legalmente en Ecuador, y la economía no puede aprovechar su potencial. Menos del 15 por ciento de la población venezolana en situación de movilidad tiene una situación migratoria regular, como un primer requisito que le permitiría trabajar formalmente.

...que se puede transformar en una oportunidad a través de tres pilares de intervención.

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. Los trabajadores venezolanos reciben un salario entre un 38 y 61 por ciento menos que sus pares ecuatorianos con el mismo nivel educativo. Si a cada venezolano se le asignara el mismo ingreso laboral que a los ecuatorianos del mismo nivel
educativo, se estima que el PIB podría aumentar hasta un 2 por ciento.

**Ecuador tiene las herramientas para transformar este desafío en una oportunidad.** La tendencia creciente en las llegadas al Ecuador motivó al gobierno a dar el primer paso: a fines de 2018 decidió transitar de una respuesta humanitaria y de emergencia hacia una respuesta integral y progresiva de mediano plazo. Se impulsó la regularización que permitirá fortalecer las oportunidades de inserción socioeconómica entre la población local y migrante, y contribuirá a la expansión del PIB. A su vez, en términos de integración cultural, existen diferencias que limitan el aporte productivo y la satisfacción de los individuos en la sociedad. Ecuador está listo para implementar una ruta para minimizar las diferencias en valores a través de actividades para disminuir las barreras culturales, y promover el acercamiento entre ecuatorianos y venezolanos.

En la Tabla 2 “Priorización de políticas y programas para la integración” se plasman tres criterios claves que sientan las bases para un ejercicio de priorización de programas y políticas que atraviesan tres pilares. Los criterios son los de (i) integración económica, (ii) inclusión social y (iii) beneficio para comunidades de acogida. La **integración económica** se refiere a medidas y acciones para favorecer el aporte productivo a la sociedad. La **inclusión social** son actividades que facilitan el acceso a servicios y beneficios, minimizan la discriminación y promueven la cohesión. El criterio de **beneficio para comunidades de acogida** reconoce que la política o programa propuesto beneficiaría tanto a la población migrante como a la comunidad de acogida. Cada recomendación es priorizada con más o menos “+” y con una temporalidad. Algunas recomendaciones son fundacionales para que otras recomendaciones se puedan implementar.

**El pilar 1, fortalecimiento de oportunidades, agrupa políticas y programas que ayudan a generar oportunidades económicas y de inclusión social para poblaciones más vulnerables.**

**Recomendación #1:** Regularizar el estatus migratorio de los venezolanos, incluyendo NNAs, en situación de movilidad humana para que puedan aportar a la sociedad y tengan un mayor nivel de protección. Asegurar un estatus migratorio regular garantiza el acceso a derechos de los migrantes, por ejemplo, la posibilidad de participar en el mercado formal de trabajo. Esto maximiza sus aportes a la sociedad. El estatus migratorio al día aumenta también sus

12 Carranza, Olivieri, Ortega y Rivadeneira, 2019.

13 Una política de regularización aumentaría la formalidad de los trabajadores en movilidad humana, y sus salarios crecerían entre 18,1 y 8,8 por ciento para aquellos con estudios de primaria y universitaria, respectivamente. Resultados de simulaciones bajo los supuestos de una estructura salarial constante y que la economía puede absorber o crear esos puestos de trabajo. Para más información consultar: Carranza, Olivieri, Ortega y Rivadeneira (2019).
obligaciones con el país. Un paso en la dirección correcta es el anuncio que el Gobierno de Ecuador realizó el 25 de julio del 2019 para el acceso a la Visa de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU). Esta visa humanitaria crea derechos y obligaciones, tales como derecho al trabajo en el territorio o múltiples entradas y salidas del país por 2 años. Otras acciones positivas han sido la extensión de la vigencia de pasaportes vencidos, el otorgamiento de visado en partidas de nacimiento para niños, niñas y adolescentes, la gratuidad de la visa humanitaria, entre otras. Sin embargo, el proceso presenta algunas restricciones, como, por ejemplo, costos vinculados a la compra de pasaportes, demoras en conseguir copias oficiales de requisitos para acceder, y dificultades en completar formularios correctamente. Alrededor de la mitad de los migrantes venezolanos que potencialmente calificarían para la visa humanitaria, la obtendría. Hasta el 6 de marzo de 2020 se han otorgado alrededor de 28.000 VERHU. La cifra rondaría los 100 000 migrantes.

**Recomendación #2:** Mejorar el proceso de certificación de competencias y convalidación de títulos de todos los niveles educativos para ayudar a que cada individuo acceda a trabajos que mejoren el uso de sus capacidades. Lograr el reconocimiento de capacidades y títulos de cualquier nivel educativo, además de contar con un estatus migratorio regular, mitigaría el problema de sobrecualificación del empleo venezolano. Buena parte de trabajadores venezolanos cuentan con algún estudio y título de tercer nivel. Sin embargo, apenas el 20 por ciento logró registrar sus títulos en la Senescyt. Se recomienda una revisión de la normativa, junto con un campaña de información o comunicación. La combinación de ambas políticas llevaría a nivelar la competencia en el mercado de trabajo, que afecta a poblaciones de acogida más vulnerables: jóvenes con bajos niveles de calificación en zonas de alta incidencia.

**Recomendación #3:** Facilitar el acceso a la información para tener mejor conocimiento de requisitos, procesos y acceso a beneficios y obligaciones en diferentes rubros. Una barrera es el desconocimiento y falta de información sobre temas críticos que impactan en el bienestar del migrante. Muchos no saben cómo y dónde acceder a diversos beneficios y/o servicios. Entre otros: tramitar documentos para legalizar su estatus migratorio; convalidar títulos académicos; denunciar crímenes o actos de violencia; realizar las inscripciones escolares, encontrar servicios de apoyo psicosocial y de abuso; conseguir trabajo. El apoyo de familiares y amigos, para obtener información sobre requisitos y oportunidades, afecta la toma de decisiones. El 70,9 por ciento de los migrantes recibió orientación de sus familiares; en mujeres la cifra es mayor (78 por ciento). Se recomienda invertir en campañas de comunicación en medios tradicionales, así como redes sociales. Se deberán informar claramente los derechos, obligaciones, requisitos y procesos a seguir, al llegar a Ecuador.

---

14 Este proceso de regularización rige solamente para aquellos migrantes que no hayan violado las leyes del Ecuador, hayan ingresado regularmente hasta el 26 de julio del 2019, o que habiendo ingresado regularmente al Ecuador, se encuentran en condición migratoria irregular, o por haber excedido el tiempo de permanencia otorgado al 26 de julio de 2019.

15 Estimación realizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana a julio 2019.
El pilar 2, construcción y fortalecimiento del capital humano, agrupa políticas y programas multisectoriales para el desarrollo personal que maximice su contribución a la sociedad.

Recomendación #4: Monitorear la capacidad de infraestructura de los servicios sociales para continuar garantizando la prestación de estos de manera eficaz y eficiente. A pesar de que no se observan grandes concentraciones, ni en servicios de salud ni educación. Para garantizar la prestación de servicios de manera eficaz y eficiente, se debe fortalecer el sistema de información que permita un monitoreo geográfico constante y actualizado de la presión de demanda adicional de servicios públicos (educación, salud, protección social) a nivel de establecimiento. Además, elaborar una estrategia de logística y financiamiento para asegurar la disponibilidad continua de personal e insumos. En el caso de educación, la planificación y el monitoreo estratégico evitarían que se asigne cupos a unidades educativas demasiado distantes. Esto garantizaría la permanencia de los estudiantes en el sistema.

Recomendación #5: Garantizar los recursos financieros, humanos y de infraestructura para facilitar el acceso gratuito y sin discriminación a los servicios de salud. El Gobierno del Ecuador, y el Ministerio de Salud Pública en particular, hacen esfuerzos importantes para cubrir las necesidades de salud de la población migrante venezolana, y proteger sus derechos. El acceso gratuito del MSP, y sin exigencia de documentación en establecimientos de salud, es una política vital para garantizar el acceso de los migrantes más vulnerables. Esta población accede a servicios de tipo ambulatorio, que incluyen atención preventiva y curativa esencial. Los lineamientos del MSP -entre otros, la prohibición de exigir documentos como condición de servicio- son aplicados: solo pocos migrantes reportan temor por su situación legal en los servicios de salud. Los registros administrativos reportan gran cantidad de servicios a personas que no se identificaron con documentos. Se recomienda continuar asegurando acceso gratuito y sin discriminación a los servicios de salud esenciales.

Recomendación #6: Incentivar empresas que ejecuten normas y programas que promuevan conductas positivas hacia todas las mujeres. La discriminación en el trabajo afecta a todas las mujeres, sin embargo, las venezolanas están especialmente expuestas a la explotación en el mercado laboral. Se recomienda facilitar su acceso a trabajos estables, con incentivos a empresas que promuevan conductas positivas hacia las mujeres. Podría implementarse un programa parecido al de “Ella trabaja” (She Works) del IFC. Este programa se ejecutó en coordinación con empresas del sector privado para promover a mujeres líderes, establecer mecanismos efectivos para reducir el acoso y discriminación hacia mujeres y promover la flexibilidad laboral.

Recomendación #7: Garantizar la inscripción a niños, niñas y adolescentes fuera del inicio del ciclo lectivo para evitar pérdida del capital humano. Una barrera que enfrenta la población en movilidad humana es que solo se puede inscribir a estos grupos al inicio del ciclo escolar. De esta manera se excluye una gran parte del potencial alumnado del sistema, quedando expuesto con una alta probabilidad
al trabajo infantil y pérdida del capital humano. También facilitaría la participación de mujeres en el mercado laboral. La recomendación consiste en crear o mejorar los mecanismos que permitan que los niños, niñas y adolescentes ingresen al sistema escolar en cualquier momento del año, como se ha implementado en Colombia y Perú.16

Recomendación #8: Mejorar los esfuerzos para disminuir la desnutrición crónica de toda la población. Tanto la tasa de desnutrición crónica en la población ecuatoriana de acogida (24,9 por ciento) y de la población venezolana (17,8 por ciento) son elevadas. Se requieren múltiples esfuerzos sincronizados e integrados, a través de sectores como protección social, salud, agua y saneamiento y educación; a diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y cantonal) y en conjunto con sociedad civil y organismos multilaterales como UNICEF, BID y Banco Mundial. Contar con buenos registros administrativos y con mejores datos sobre la calidad de los servicios provistos, facilitaría monitorear los objetivos. Ecuador podría mejorar la inscripción de infantes menores de un año y monitorear programas asociados a la nutrición, como el Bono de Desarrollo Humano. Las medidas incentivarían a los beneficiarios a cumplir con las condiciones establecidas e incrementarían la efectividad de los programas de transferencias condicionadas. El gobierno dio un paso en la dirección correcta al crear los Centros de Desarrollo Infantil Integrados dentro del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Esta agencia planifica, coordina, controla y evalúa los programas relacionados al desarrollo infantil hasta los 3 años focalizándose en poblaciones pobres y vulnerables de comunidades de acogida como en movilidad humana.

Recomendación #9: Reducir la exposición al trabajo infantil para evitar que sean víctimas de explotación y permitir el desarrollo de todos los niños, niñas y adolescentes. Realizar esfuerzos con el objetivo de disminuir el trabajo infantil redundará en el incremento en el capital humano de niños, niñas y adolescentes. Esto aumentará su productividad y mejorará su vida futura; en última instancia, impactará positivamente en el crecimiento y desarrollo del país. La evidencia presentada en este documento mostró que los niños, niñas y adolescentes en movilidad están más expuestos a este fenómeno que los de acogida, siendo una diferencia no significativa. Se recomienda mejorar la efectividad actual de los servicios y programas de asistencia social, particularmente aquellos provistos por los Centros de Desarrollo Infantil, al igual que mejorar la integración de los niños y niñas al sistema educativo, tanto por acceso como por permanencia, para evitar que sean víctimas de trabajo infantil y explotación.17

16 Actualmente, el Ministerio de Educación ha realizado mejoras en sus procesos. Por ejemplo: la matriculación digital y la eliminación de ciertos requisitos. También existe el mecanismo para inscripciones fuera de período: Si la inscripción se realiza en un período tardío, los padres o tutor del estudiante, deberán dirigir una carta al director distrital, exponiendo su caso y haciendo la solicitud del cupo (se aceptarán niños hasta 120 días después de haberse iniciado el año escolar).

17 También los servicios de protección social se han expandido. Por ejemplo, los servicios de información y consejería que dirigen a los migrantes hacia los servicios regulares de educación, salud y otros provistos por el Ministerio de Inclusión Económica y Social. En paralelo,
Recomendación #10: Reducir la tasa de embarazo adolescente. Ecuador necesita urgentemente reducir la alta tasa de embarazo adolescente que es más elevada que en el resto de la región, tanto para las ecuatorianas como para las mujeres en movilidad humana. Se recomienda promover el acceso a información y servicios de salud sexual y reproductiva, mejorar la cobertura de servicios de salud maternal (cuidado pre y post natal y planificación familiar) e incentivar la formación de alianzas entre OPS, UNICEF y las organizaciones nacionales.

Recomendación #11: Robustecer la protección de todas las niñas y adolescentes en el ámbito escolar, transporte y barrios para reducir la inseguridad. Mientras las niñas y adolescentes ecuatorianas se sienten más seguras en transporte público y en sus barrios, sus pares venezolanos se sienten más vulnerables en las escuelas. Un ambiente poco seguro limita la capacidad de aprendizaje y podría contribuir a la alta tasa de deserción. Se recomienda fortalecer la protección en el ámbito escolar con un enfoque multidimensional: identificar los factores que generan inseguridad para crear estrategias; concientizar en escuelas a estudiantes sobre acoso y violencia sexual; establecer mecanismos de reporte, atención y seguimiento de casos; lograr el apoyo comprometido de la comunidad educativa (profesores, padres, estudiantes y comunidad) para crear un entorno protector; y, fortalecer los mecanismos de respuesta cuando se identifiquen casos de violencia.

Recomendación #12: Capacitar a prestadores de servicios en educación y salud para asegurar la aplicación uniforme de la normativa que garantiza el acceso. La aplicación de la normativa de los sectores varía en todo el país: es necesario realizar estudios para precisar las barreras de acceso. Resulta recomendable realizar campañas de sensibilización a los prestadores de servicios para afrontar la discriminación hacia la propia población ecuatoriana. A su vez, se requiere profundizar el conocimiento sobre las barreras informales de acceso y los posibles impactos que el fenómeno migratorio pueda ocasionar en la calidad educativa y los aprendizajes.

Recomendación #13: Fortalecer la ruta de atención a víctimas de la violencia de género ecuatorianos y migrantes. Es alarmante la mayor exposición de las mujeres y niñas venezolanas a situaciones de acoso sexual, violencia y discriminación en las sociedades de acogida, y su aparente desprotección. Es importante asegurarse de que las víctimas se sientan respaldadas por las instituciones a cargo de la seguridad y la justicia en el país. La incidencia de la violencia de género en las comunidades venezolanas en Ecuador es alta. Los mecanismos de denuncia son subutilizados por falta de confianza en las instituciones. Se recomienda difundir y promover la aplicación de los servicios disponibles para víctimas de violencia de género ecuatorianas y venezolanas. También, garantizar el acceso de las mujeres ecuatorianas y venezolanas sobrevivientes de violencia a servicios de salud,
psicosociales, legales y de protección de manera inmediata y de calidad. Además, fortalecer los mecanismos de denuncia y registro de casos y difundirlos. Finalmente, sensibilizar a los funcionarios de los diferentes servicios acerca de los principios de no discriminación y capacitarlos en temas de género, violencia de género, confidencialidad, estándares de atención.

**El pilar 3, levantamiento de barreras para la integración, agrupa políticas y programas para lograr una mayor cohesión social.**

**Recomendación #14: Apoyar la convivencia y prevención de la xenofobia.** Se recomienda apoyar campañas de comunicación contra la xenofobia en diferentes ámbitos, particularmente en las escuelas, para enfatizar las similitudes entre los latinoamericanos. Actualmente, los programas del Mineduc para fomentar la convivencia escolar y prevenir la xenofobia son a pequeña escala y no son evaluados. Se recomienda fortalecer una plataforma de coordinación, parecida al GTRM, que abarque el tema de xenofobia para crear mecanismos y soluciones para integrarla en todas las actividades que apoyan a la población migrante, así como también a las comunidades de acogida.

**Recomendación #15: Sensibilizar a la sociedad para que se respeten los derechos de los niños, niñas y adolescentes.** La percepción de los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos acerca del cumplimiento de sus derechos es mayor que la de los niños, niñas y adolescentes venezolanos. Se deberá invertir más en preservar los derechos de los niños para asegurar que se respeten. Para esto, se recomienda colaborar estrechamente con UNICEF y otras organizaciones no gubernamentales y del gobierno para concientizar a los diferentes actores de la problemática. Esto incluirá el acercamiento con los diversos actores en el sector de educación, en las escuelas, y comités de padres, realizar campañas de concientización, y/o apoyando iniciativas en ejecución y continuar fortaleciendo los programas de prevención del abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.

**Recomendación #16: Fomentar la integración cultural entre ecuatorianos y venezolanos para mejorar el aporte productivo y la satisfacción de los individuos en la sociedad.** A pesar de las grandes similitudes entre los ecuatorianos de acogida y los migrantes venezolanos, existen diferencias que limitan el aporte productivo y la satisfacción de los individuos en la sociedad. Dos tercios de los ecuatorianos (66 por ciento) piensan que sus valores son diferentes de los valores de los venezolanos, y menos de la mitad de los venezolanos (39 por ciento) consideran que los ecuatorianos tienen valores diferentes a los suyos. Se recomienda invertir en iniciativas que apoyen la integración cultural entre las comunidades locales y las de migrantes venezolanos. En particular, se apoyarían actividades para disminuir las barreras culturales, y promover el acercamiento. Experiencias exitosas realizadas en otros países que se podrían adaptar a Ecuador incluyen actividades comunicacionales que enfatizan los valores compartidos, (ej. la comida, familia) y eventos diversos donde puedan acercarse las comunidades, por
ejemplo: eventos culturales para niños en las comunidades, competencias juveniles de deportes, fiestas populares y de venta de comida.

Recomendación #17: Fortalecer la confianza entre la población y las instituciones del Estado para poder dar mejor respuesta a situaciones de crimen, violencia y abuso. La confianza en las instituciones y las instancias de justicia del gobierno es muy baja en Ecuador. Entre ellas se encuentran la Fiscalía, Policía Judicial, Policía Comunitaria, Consejo de la Judicatura, y la Secretaría de Derechos Humanos, entre otras. Fortalecer las instituciones formales de respuesta es fundamental para mejorar la respuesta a situaciones de crimen, violencia y abuso. Se recomienda fortalecer la confianza en las instancias de justicia introduciendo mecanismos de control estatal y ciudadano sobre instancias como las mencionadas anteriormente. A su vez, se recomienda fortalecer los mecanismos de quejas y reclamos de las instancias de gobierno que tienen como mandato asegurar la justicia y los derechos humanos, incluyendo mecanismos de reporte de casos de violencia basada en género y difundirlos entre la población venezolana. Paralelamente, se deberá invertir en capacitar a las autoridades mencionadas, para ser más amigables a la población.
### TABLA 2: PRIORIZACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PARA LA INTEGRACIÓN DE CIUDADANOS VENEZOLANOS: PROPUESTAS DESDE EL ESTADO CENTRAL.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Políticas y/o programas</th>
<th>Criterio de Priorización</th>
<th>Sector</th>
<th>Temporalidad</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Pilar I: Fortalecer Oportunidades</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Regularizar el estatus migratorio</td>
<td>(+++) (++)</td>
<td>ML, E, PS</td>
<td>CP</td>
</tr>
<tr>
<td>Certificar capacidades y convalidar títulos de educación</td>
<td>(+++) (++) (+)</td>
<td>ML, E</td>
<td>CP</td>
</tr>
<tr>
<td>Facilitar el acceso a información sobre derechos y obligaciones</td>
<td>(+++) (++)</td>
<td>ML, E, S, PS</td>
<td>CP</td>
</tr>
</tbody>
</table>

| **Pilar II: Construir y fortalecer el capital humano** | | |
| Monitorear la capacidad de la infraestructura de servicios sociales | (+++) | E, S y PS | MP |
| Continuar garantizando el acceso gratuito y sin discriminación a los servicios de salud esenciales | (+++) | S | MP a LP |
| Incentivar empresas que ejecuten normas y programas que promuevan conductas positivas hacia todas las mujeres | (+++) (+) (+) | ML | MP |
| Garantizar la inscripción al sistema educativo fuera del inicio del ciclo lectivo | (+++) (++) (+) | E | |
| Mejorar los esfuerzos para disminuir la desnutrición crónica | (+++) (++) (++) | E, S y PS | MP a LP |
| Reducir la exposición al trabajo infantil | (+++) (++) (+) | E y PS | MP |
| Reducir la tasa de embarazo adolescente | (+++) (++) | S | MP a LP |
| Robustecer la protección de las niñas y adolescentes en el ámbito escolar, transporte, y barrios para reducir la inseguridad | (+++) (+) | E | CP a MP |
| Capacitar a los prestadores de servicios en educación y salud para asegurar la aplicación uniforme de la normativa que garantiza el acceso | (+) (+) (++) | E, S | MP |
| Fortalecer la ruta de atención a víctimas de violencia de género | (+++) (++) | E, S, PS, ML | CP a MP |

| **Pilar III: Levantar barreras para la integración** | | |
| Apoyar la convivencia y la prevención de la xenofobia | (+++) (++) (+) | | CP a MP |
| Sensibilizar a la sociedad para que se respeten los derechos de los niños, niñas y adolescentes | (+) (+) | | MP |
| Fomentar la integración cultural entre los ecuatorianos y los venezolanos | (+) (+) | | MP |
| Fortalecer la confianza entre la población y las instituciones del estado | (+) (+) | | MP |

Los niveles de importancia se definen como: (+++) muy importante, (+++) importante, (+) modesto, (=) neutral, y (-) impacta negativamente o impacta de manera temporal.

La temporalidad se define como: (CP) corto plazo (1 año), (MP) mediano plazo (ente 2 y 3 años) y (LP) largo plazo (más de 3 años).

Sectores: **ML**= Mercado Laboral, **E**= Educación, **S**= Salud, **PS**= Protección Social.
Hasta septiembre de 2019, aproximadamente 4,3 millones de personas salieron de Venezuela. El 80 por ciento emigró hacia Latinoamérica y los principales países receptores han sido Colombia, Perú y Ecuador. Al inicio del éxodo venezolano, Ecuador se caracterizó por ser un país de tránsito hacia Perú u otros países del cono sur como Chile y Argentina. Sin embargo, entre 2015 y septiembre de 2019, casi 400 000 venezolanos decidieron establecerse en Ecuador.