



REPORTE SOBRE BARRERAS Y CUELLOS DE BOTELLA EN EL PROCESO DE AFILIACIÓN DE LA POBLACIÓN MIGRANTE VENEZOLANA REGULAR Y RECOMENDACIONES DE SOLUCIONES PARA MITIGARLAS

Sostenibilidad del Sistema de Salud Local: Comunidades Saludables

Orden de Trabajo I, USAID Sistemas Integrados de Salud IDIQ

Agosto 2021

Este documento fue elaborado para su examen por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Fue preparado por el proyecto de Sostenibilidad del Sistema de Salud Local: Comunidades Saludables bajo el IDIQ de los Sistemas Integrados de Salud de USAID.

El Proyecto de Sostenibilidad del Sistema de Salud Local: Comunidades Saludables

El Proyecto de Sostenibilidad del Sistema de Salud Local: Comunidades Saludables (LHSS, por sus siglas en inglés), bajo la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Sistemas Integrados de Salud entrega indefinida/cantidad indefinida (IDIQ, por sus siglas en inglés), ayuda a los países de ingresos bajos y medianos a la transición a sistemas de salud sostenibles y autofinanciados como medio para apoyar la cobertura sanitaria universal. El proyecto trabaja con los países asociados y las partes interesadas locales para reducir los obstáculos financieros a la atención y el tratamiento, garantizar un acceso equitativo a los servicios de salud esenciales para todas las personas y mejorar la calidad de los servicios de salud. Dirigido por Abt Associates, el proyecto de cinco años y 209 millones de dólares desarrollará la capacidad local para mantener un funcionamiento fuerte del sistema de salud, apoyando a los países en su camino hacia la autosuficiencia y la prosperidad. En Colombia, este proyecto se conoce como "Comunidades Saludables."

Presentado a: Scott Stewart, COR
Office of Health Systems
Bureau for Global Health

USAID Contrato No: 7200AA18D00023 / 7200AA19F00014

Citación recomendada: Instiglio, Jose Luis Ortiz, y Michelle Barliza. Agosto 2021. *Reporte sobre barreras y cuellos de botella en el proceso de afiliación de la población migrante venezolana regular y recomendaciones de soluciones para mitigarlas.* Proyecto de Sostenibilidad del Sistema de Salud Local (LHSS) bajo el IDIQ de los Sistemas Integrados de Salud de USAID. Rockville, MD: Abt Associates.

ÍNDICE

1. Resumen Ejecutivo	4
2. Contexto del problema y metodología	6
2.1 Contextualización del problema.....	6
2.2 Objetivo del reporte	8
2.3 Metodología.....	9
3. Diagnóstico del análisis de las barreras y cuellos de botella.....	10
3.1 Mapa del flujo de incentivos de los actores involucrados en el proceso de afiliación de los migrantes regulares.....	10
3.2 Mapa del proceso de afiliación.....	14
3.3 Categorización y evaluación de las barreras y cuellos de botella identificados.....	17
3.4 Mapa de las barreras en el proceso de afiliación.....	19
4. Recomendaciones sobre soluciones	19
4.1 Identificación y categorización de las soluciones por distintos actores	19
4.2 Evaluación de las soluciones propuestas	21
4.3 Recomendaciones de las soluciones.....	35
5. Propuesta de hoja de ruta operacional para implementar soluciones recomendadas.....	36
5.1 Soluciones por implementar en el corto plazo.....	36
5.2 Soluciones por implementar en el mediano plazo	38
5.3 Soluciones por implementar en el largo plazo.....	41
6. Anexos	43
Anexo 1. Lista de reuniones con actores	43
Anexo 2. Metodología.....	44
Anexo 3. Metodología para el diagnóstico de barreras.....	45
Anexo 4. Metodología para las recomendaciones de soluciones.....	47
Anexo 5. Categorización y evaluación de las barreras identificadas	48
Anexo 6. Mapa de las barreras en el proceso de afiliación	49

Lista de Tablas

Tabla 1. Actores involucrados en el proceso de afiliación de los migrantes regulares y breve descripción de su relevancia

Tabla 2. Categorización del conjunto de soluciones propuestas por ET/IPS/EPS/OBC, MSPS y CS

Tabla 3. Evaluación de las soluciones puntuales

Tabla 4. Evaluación de las soluciones transversales

Tabla 5. Soluciones de incentivos

Tabla 6. Análisis temporalidad y prioridad de las soluciones por implementar en el corto plazo

Tabla 7. Análisis temporalidad y prioridad de las soluciones por implementar en el mediano plazo

Tabla 8. Análisis temporalidad y prioridad de las soluciones por implementar en el largo plazo

Lista de Diagramas

Diagrama 1. Mapa de los actores clave en el proceso de afiliación

Diagrama 2. Mapa del proceso de afiliación de los migrantes regulares

Diagrama 3. Mapa del proceso de afiliación de los recién nacidos en Colombia de padres migrantes

Diagrama 4. Categorización de las barreras

Diagrama 5. Soluciones ordenadas según su evaluación

Diagrama 6. Hoja de ruta operacional para implementar las soluciones recomendadas

Acrónimos

ADRES	Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud
BDUA	Base de Datos Única de Afiliados
CONPES	El Consejo Nacional de Política Económica y Social
CS	Programa Comunidades Saludables
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EPS (C o S)	Entidad Promotora de Salud (Contributivo o Subsidiado)
ET	Entidad Territorial (puede ser Departamental, Distrital o Municipal)
ETPV	Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos
FBR	Financiación Basada en Resultados
IPS	Institución Prestadora de Servicios de Salud
LHSS	Local Health System Sustainability
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
MC	Migración Colombia
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OBC	Organizaciones de Base Comunitaria
PEP	Permiso Especial de Permanencia
PPT	Permiso de Protección Temporal
RC	Régimen Contributivo
RH	El factor Rhesus (Rh)
RS	Régimen Subsidiado
SAT	Sistema de Afiliación Transaccional
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SSD	Secretaría de Salud Departamental
SSM	Secretaría de Salud Municipal
UPC	Unidades de Pago por Capitación
USAID	La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

I. RESUMEN EJECUTIVO

El Programa Comunidades Saludables (CS) como parte del Proyecto de USAID para LHSS (Proyecto de Sostenibilidad de los Sistemas de Salud), tiene como objetivo apoyar al gobierno colombiano en la integración de la población migrante procedente de Venezuela al SGSSS. Uno de los objetivos del programa es promover el financiamiento sostenible de los servicios de salud para migrantes y comunidades receptoras. Como parte del trabajo realizado por CS, el MSPS solicitó a CS adelantar un análisis de las barreras e incentivos de los agentes del sistema de salud para la afiliación de población migrante y proponer posibles intervenciones para solucionar y/o mitigar dichas barreras.

Este reporte resalta los importantes avances en el proceso de afiliación de la población migrante regularizada requieren ser acelerados. De los 1,73 millones migrantes venezolanos en Colombia a principios del año 2021, 43,9% tenían estatus regular. De este grupo, que por su estatus es elegible para afiliarse al SGSSS, el 51% (369.812) estaba afiliada a corte junio 2021.¹ Con la implementación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) se espera una ampliación en el número de migrantes regularizados y por tanto un incremento de la población a afiliar. La identificación de las barreras o cuellos de botella y la puesta en marcha de soluciones para su mitigación es prioritario para avanzar en cerrar la brecha de afiliación existente.

El diagnóstico de los barreras y cuellos de botella se realizó aplicando una metodología de cuatro etapas y se utilizaron las fuentes de información disponibles². Primero, se identificaron los roles y responsabilidades de los actores involucrados en el proceso de afiliación. Segundo, se mapearon las distintas rutas por las que pueden optar los migrantes regulares en el proceso de afiliación. Tercero, se categorizaron y evaluaron las barreras y cuellos de botella identificados, y se seleccionan aquellas que son más prioritarias y disruptivas. Cuarto, se mapearon las barreras categorizadas y evaluadas en el proceso de afiliación para determinar en cuál ruta de aseguramiento se concentran. Por otra parte, el desarrollo de las recomendaciones de soluciones para mitigar las barreras sigue una metodología en cinco etapas que incluye la identificación, clasificación, evaluación y priorización de las soluciones, así como una propuesta de hoja de ruta para el MSPS.

Del diagnóstico se concluye que aproximadamente el 50% de las barreras identificadas son de tipo operativo y ocurren en la implementación de la normativa, principalmente en la ruta de aseguramiento de afiliación de oficio. Las principales barreras encontradas se resumen en i) falta de capacidades o de información de los actores a nivel territorial para aplicar la normativa vigente y ii) falta de coordinación entre los actores involucrados en el proceso de afiliación. Sobre esta última barrera, se encuentra que Migración Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y las OBC son actores que están fuera del SGSSS, pero que tienen un rol clave en la afiliación de los migrantes regulares. Cabe resaltar que

Los datos del número de migrantes regulares e irregulares provienen de Migración Colombia a corte de enero de 2021, mientras los datos de afiliación al SGSSS provienen de la Base de Datos única de Afiliados (BDUA) a corte de abril de 2021. En otras palabras, de los 1,73 millones de migrantes, aproximadamente 760.000 son regulares y aproximadamente 340.000 están afiliados. ² Estas fuentes incluyeron: i) revisión de documentos normativos, bases de datos de BDUA y otra información recolectada por el Programa CS en el trabajo realizado en los territorios de cobertura del Programa,² ii) consultas, reuniones, entrevistas y talleres con los actores involucrados en el proceso de afiliación,² y iii) reuniones de validación y consulta con el MSPS

las búsquedas activas de población migrante para afiliarse es una de las estrategias que han venido implementando actores como ET y cooperantes. No obstante, se encontró que pueden ser más efectivas si se profundiza en el fortalecimiento de capacidades de las ET (sobre todo personal disponible y capacitado) y se dispone de bases de datos con información de ubicación o de contacto de los migrantes en el territorio.

Con respecto a las soluciones, se determina que aquella más prioritaria por su alto impacto y que se puede implementar en el corto plazo al aprovechar la implementación ETPV es la de instalar mesas de afiliación en los puntos físicos donde Migración Colombia va a recolectar los datos biométricos de manera presencial y entregar el documento de permiso de protección temporal (PPT). Los puntos físicos de Migración Colombia para implementar el ETPV son claves para la afiliación puesto que allí van a asistir los migrantes interesados en obtener la condición de regular y que, por ende, tienen interés en acceder a los servicios que ofrece el Estado. Facilitarles este acceso durante estos puntos de encuentro representa una oportunidad única para el Estado y disminuye los costos de búsquedas activas de esta población posteriormente. En los talleres y reuniones con los distintos actores se resaltó el alto impacto que puede tener esta solución por resolver varias de las barreras identificadas en un solo punto.

Es importante anotar que la solución inicial propuesta por el programa CS para aprovechar de mejor manera la oportunidad de entrega del PPT para realizar el proceso de afiliación, estaba orientada a realizar una afiliación automática³ en el momento de la entrega del PPT en el marco de la afiliación de oficio. Sin embargo, en las discusiones con el MSPS se consideró que esta opción era poco viable por los ajustes normativos y operativos que se requerirían. Por lo tanto, se sugirió priorizar la solución de las mesas como la mejor alternativa disponible. Sin embargo, se sugiere que de abrirse la posibilidad normativa y operativa la afiliación automática, que puede estar combinada con las mesas, sería una estrategia central que reduciría de manera considerable de las barreras identificadas.

Por otro lado, otra solución de alto impacto y alta factibilidad, sobre todo por el interés mostrado por los actores y por su viabilidad técnica es la implementación de incentivos a OBC de venezolanos. Por ejemplo, los incentivos monetarios consistirían en desembolsar recursos financieros a condición de que se logren resultados verificados vinculados con la afiliación de la población migrante al SGSSS. Esta solución puede tener un alto impacto para aumentar el número de migrantes regulares y afiliados dado que son actores que logran identificar a los migrantes en el territorio, conocen sus necesidades, gozan de la confianza de esta población y permiten hacer el vínculo entre el migrante y el estado. Durante los talleres estas organizaciones declaran conocer y entender las rutas de aseguramiento a las cuales pueden acudir los migrantes con estatus regular y tienen interés en recibir una compensación por su trabajo. Esta solución podría complementar la de las mesas de afiliación dado que la implementación del ETPV se puede beneficiar al utilizar los vínculos de estas organizaciones.

Además de estas dos soluciones, el reporte contiene el análisis de otras ocho soluciones complementarias que buscan mitigar las barreras identificadas. Estas soluciones abarcan varias dimensiones y a todos los actores involucrados en el proceso de afiliación, incluyendo a aquellos por fuera del SGSSS encargados del registro (i.e., Migración Colombia y Registraduría Nacional) y de la encuesta SISBEN (i.e., DNPI). Dentro

³ Esto significa realizar la asignación de la EPS al migrante mediante el SAT previo a la entrega del PPT. De esta manera, cuando el migrante recoja su PPT poder ser informado de la EPS asignada y las reglas para ejercer su derecho a libre elección en ese momento en adelante.

de estas soluciones se encuentran: cambios normativos para fomentar la afiliación del núcleo familiar, promover las campañas de difusión de información para agilizar la demanda de aseguramiento por parte de los migrantes, fortalecer las capacidades de las ET, EPS e IPS quienes son los actores que directamente afilian, fomentar la coordinación entre las distintas entidades, entre otros. Este reporte se ha enfocado en soluciones innovadoras que permitirían explorar nuevas maneras de resolver las barreras que se identificaron. Varias de ellas promueven o incentivan las búsquedas activas como una actividad o resultado que pueden llevar a cabo las ET con capacidades fortalecidas y bases de datos adecuadas o también las OBC y IPS. Sin embargo, las búsquedas activas no se han propuesto como una solución o actividad ya que son acciones que ya se están realizando en los territorios.

Finalmente, este reporte concluye con una propuesta de hoja de ruta sobre cómo el MSPS podría implementar las soluciones recomendadas con colaboración del Programa de CS, Migración Colombia, Registraduría, y Gerencia de Fronteras. Particularmente, esta hoja de ruta utiliza los criterios de temporalidad y priorización para determinar en qué orden podrían implementarse las soluciones y qué se necesita para cada una de ellas. Por otro lado, esta hoja de ruta contiene propuestas sobre cómo el Programa CS podría colaborar o liderar la implementación de dichas soluciones. Es importante anotar que el reporte está acompañando de una presentación en la que se recoge y se sintetizan todos los elementos incluidos en él.

2. CONTEXTO DEL PROBLEMA Y METODOLOGIA

2.1 CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA

El proceso de regularización del estatus de la población migrante procedente de Venezuela que lanzó el gobierno de Colombia en 2018 con la creación del Permiso Especial de Permanencia (PEP)⁴ ha llevado a un incremento significativo del número de migrantes afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). De los 1,73 millones de migrantes venezolanos en Colombia a principios del año 2021, 43,9% tenían estatus regular. De este grupo, que por su estatus es elegible para afiliarse al SGSSS, el 51% (369.812) estaba afiliada a corte junio 2021.⁵ Este avance, aunque importante, dista de la tasa de afiliación de ciudadanos colombianos—la cual es de aproximadamente 98%⁶. Incrementar la afiliación es central para garantizar un acceso adecuado a los servicios de salud y para hacer un uso eficiente de los recursos. Por ejemplo, un aumento en la afiliación significaría reducir los efectos en las ET por concepto de urgencias prestadas a población migrante no afiliada y permite una atención integral para esta población.

Acelerar la afiliación es aún más relevante si se tiene en cuenta que en marzo de 2021 el Gobierno Nacional expidió el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), el cual abre la puerta para la regularización de los aproximadamente 983.343 migrantes venezolanos que en el momento tienen

⁴Permiso Especial de Permanencia (PEP) es un documento de identificación válido para los nacionales venezolanos en territorio colombiano, el cual les permite permanecer temporalmente en condiciones de regularización migratoria y acceder a la oferta institucional.

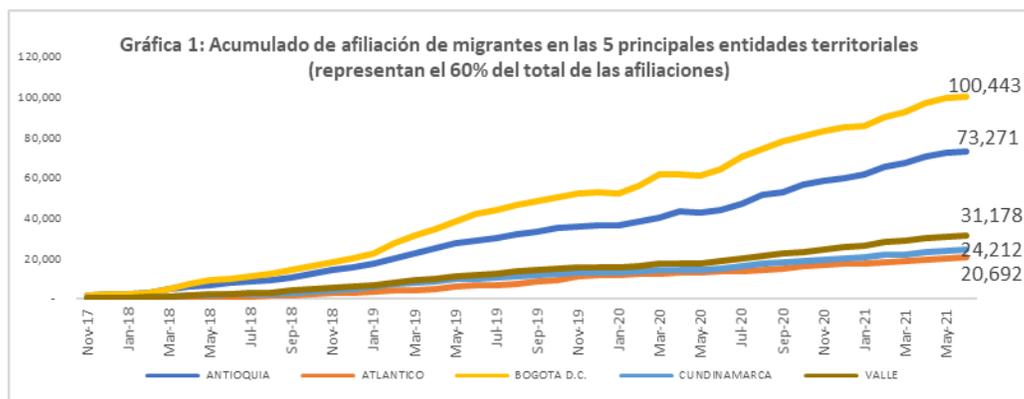
⁵ Los datos del número de migrantes regulares e irregulares provienen de Migración Colombia a corte de enero de 2021, mientras los datos de afiliación al SGSSS provienen de la Base de Datos única de Afiliados (BDUA) a corte de abril de 2021. En otras palabras, de los 1,73 millones de migrantes, aproximadamente 760.000 son regulares y aproximadamente 340.000 están afiliados.

⁶ MSPS. Cifras de Aseguramiento. <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx>

estatus irregular.⁷ Al acogerse al Estatuto, estos migrantes tendrán la oportunidad de recibir un Permiso de Protección Temporal (PPT)⁸ y afiliarse al SGSSS. Esto significa que, para cerrar la brecha de afiliación entre colombianos y migrantes venezolanos, se requerirá la afiliación de más de un millón de migrantes en los próximos años.⁹

El Gobierno Nacional ha llevado a cabo esfuerzos considerables para promover la afiliación de los migrantes. En 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) creó un instrumento normativo llamado “afiliación de oficio”¹⁰ mediante el cual las Entidades Territoriales (ET) y las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS)¹¹ pueden afiliarse a personas directamente al SGSSS, sin que tengan que acercarse a una Entidad Promotora de Salud (EPS). Adicionalmente, esta normativa permitió eliminar el requisito de aplicar la encuesta SISBEN antes de proceder a la afiliación al definir la población migrante como población especial que podía ser incluida en los listados censales¹². A pesar de las dificultades en afiliación durante la pandemia de COVID-19, el promedio mensual de migrantes con PEP afiliados en 2020 fue similar al del 2019 (9.857 migrantes y 10.055 migrantes respectivamente). Además, para el primer trimestre de 2021 este promedio mensual fue de 11.092 migrantes.

Este comportamiento nacional vale la pena mirarlo a nivel territorial. Las cinco entidades territoriales que más han jalonado la afiliación, en términos de número de afiliados acumulados, son Antioquia, Atlántico, Bogotá DC, Cundinamarca y Valle del Cauca (ver gráfica 1). Aunque esto corresponde a la distribución de migrantes con PEP por entidad territorial, es importante profundizar en estos territorios para extraer lecciones aprendidas que puedan utilizarse en otros territorios.



Fuente: Base de Datos Única de Afiliados (BDUA)

Nota: Incluye los 6 estados de afiliación: activo, protección laboral, activo por emergencia, suspendido, suspendido por documento y suspendido por mora

⁷ El ETPV es un mecanismo migratorio que busca proteger a los migrantes venezolanos en condición de irregularidad al darles la oportunidad de regularizarse por un periodo de 10 años y así puedan conseguir su visa de residencia. Los datos del número de migrantes regulares e irregulares provienen de Migración Colombia

⁸ Es el nuevo documento migratorio que reemplaza al PEP y que será otorgado en el marco del ETPV.

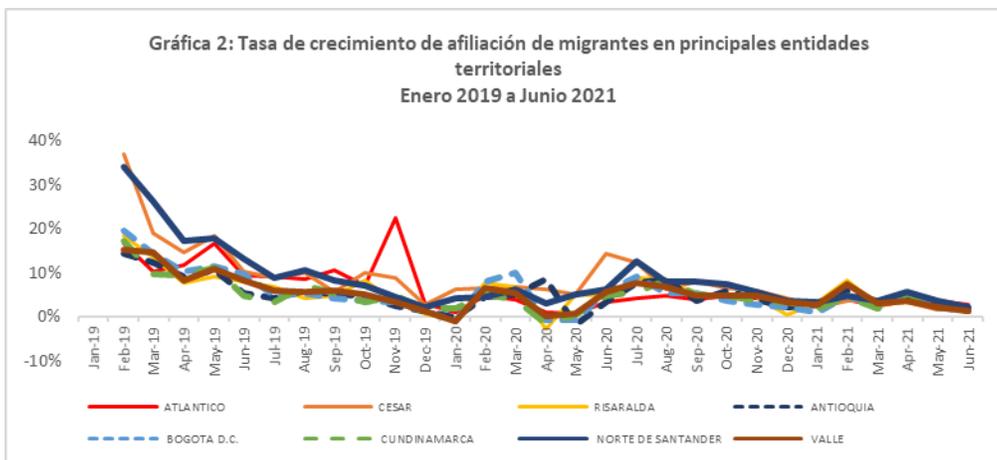
⁹ Al regularizar a los 983.343 migrantes, la brecha de afiliación pasaría del 45% al 19,6% dado que se incrementa el universo de migrantes con el potencial de ser afiliados al pasar de aproximadamente 760 mil a 1.7 millones de personas

¹⁰ Por medio de este instrumento se promueve incluir a los migrantes al listado censal, es decir, acreditarlos como población especial en condición de vulnerabilidad que tienen derecho a los subsidios estatales.

¹¹ Las IPS se convirtieron en puntos de afiliación relevantes, realizando el 67% de las afiliaciones de oficio hasta el momento.

¹² Este listado es utilizado para afiliarse a poblaciones especiales (como la población habitante de calle) sin el requisito de la aplicación de la encuesta SISBEN. Sin embargo, las secretarías municipales y distritales mantienen en todo momento su competencia de verificar si las personas cumplen con las condiciones para recibir este beneficio o deben tramitar su afiliación al sistema por las rutas usuales.

Sin embargo, cuando se observa la tasa de crecimiento de la afiliación (ver gráfica 2) el panorama muestra que no hay diferencias significativas en termino de crecimiento y, por el contrario, se observa cierto estancamiento en el crecimiento de la afiliación, lo que puede deberse a factores externos como la pandemia o que cada vez es más difícil encontrar la población a afiliar.



Fuente: Base de Datos Única de Afiliados (BDUA)

Nota: Incluye los 6 estados de afiliación: activo, protección laboral, activo por emergencia, suspendido, suspendido por documento y suspendido por mora

En síntesis, pese a los importantes avances el proceso de afiliación requiere ser acelerado. Con el paso actual de 10.000 afiliaciones por mes, tomaría 11 años cerrar la brecha de afiliación: en 3 años se afiliarían 420.000 migrantes regulares que hoy en día son elegibles para afiliarse pero que aún no están afiliados, y 8 años adicionales para afiliar a los 983.000 migrantes adicionales que podrían pasar a tener la posibilidad de afiliarse al SGSSS si se acogen al ETPV. Incluso duplicando el ritmo actual, tomaría alrededor de cinco años cerrar la brecha de afiliación actual. Estas estimaciones no cuentan con nuevas llegadas de migrantes al territorio colombiano en los meses y años que vienen¹³. Este reporte pretende explorar las barreras que pueden encontrarse en el proceso de afiliación de la población migrante regular y proponer algunas soluciones.

2.2 OBJETIVO DEL REPORTE

Para realizar el análisis se parte de una recolección de diversas fuentes de información incluyendo: i) revisión de documentos normativos, bases de datos de BDUA y otra información recolectada por el Programa CS en el trabajo realizado en los territorios de cobertura del Programa,¹⁴ ii) consultas,

¹³ De acuerdo con la Resolución 971, sólo podrán tener acceso al ETPV y PPT los migrantes venezolanos que ingresen al país por puesto de control migratorio regular, cumpliendo con requisitos de ingreso, por el lapso de 2 años contados a partir del 29 de mayo de 2021.

¹⁴ Como parte de la tarea 2.4.1 se cuenta con un consultor en cada una de las entidades territoriales cubiertas por el Programa quienes realizan seguimiento al comportamiento de la afiliación, promueven actividades para incrementarla e identifican barreras en el proceso.

reuniones, entrevistas y talleres con los actores involucrados en el proceso de afiliación,¹⁵ y iii) reuniones de validación y consulta con el MSPS.¹⁶

2.3 METODOLOGÍA

El diagnóstico sigue una metodología en cuatro etapas. Primero, se identifican los roles y responsabilidades de los actores involucrados en el proceso de afiliación para realizar un mapa del flujo de incentivos. Segundo, se mapean las distintas rutas de aseguramiento por las que pueden optar los migrantes regulares en el proceso de afiliación. Tercero, se categorizan¹⁷ y evalúan las barreras y cuellos de botella identificados por los actores durante reuniones y talleres, y se seleccionan aquellas que son más prioritarias y disruptivas.¹⁸ Cuarto, se mapean las barreras categorizadas y evaluadas en el proceso de afiliación para determinar en cuál ruta de aseguramiento se concentran.

Por otra parte, el desarrollo de las recomendaciones de soluciones para mitigar las barreras sigue una metodología en cinco etapas. Primero, se reúne un conjunto de soluciones identificadas por los actores en las reuniones y/o talleres. Segundo, las soluciones son agrupadas según el tipo de barrera que intentan resolver y luego categorizadas según el o los actores que tienen el control manejable de implementar la solución. Tercero, se evalúan las soluciones para determinar su impacto, factibilidad, riesgos, sostenibilidad e interdependencia. Cuarto, a partir de la evaluación y tomando en consideración los principales hallazgos y conclusiones del diagnóstico, se recomiendan las soluciones para ser implementadas por el MSPS, en colaboración con cooperación internacional y Migración Colombia. Finalmente, se realiza una evaluación holística que lleva a la propuesta de una hoja de ruta sobre cómo podrían implementarse esas soluciones en un marco temporal y según su prioridad.

Para la generación de este reporte el MSPS ha estado activamente involucrado validando la metodología, el análisis preliminar de las barreras y cuellos de botella identificados, y comentando sobre la relevancia y factibilidad de las soluciones propuestas. Incluso el MSPS invitó a CS a presentar el análisis de barreras en una reunión interinstitucional con Migración Colombia y la Gerencia de Fronteras, y la Viceministra de Protección Social y el equipo de la Dirección de Regulación de la Operación de Aseguramiento en Salud, Riesgos Laborales y Pensiones se ha reunido con el equipo de trabajo durante el proceso. La forma como se ha procedido con el análisis añade valor por sus conclusiones y, en términos de sostenibilidad, provee marcos de análisis para el MSPS para identificar, categorizar y evaluar distintas barreras y cuellos de botella que se encuentren en el proceso de afiliación. En especial, el marco de categorización de las barreras y la forma de análisis es un insumo que el MSPS puede utilizar para realizar un seguimiento más continuo al comportamiento de las barreras en la afiliación de la población migrante y detectar soluciones. En este último punto, CS continuará en el año 3 del programa apoyando al MSPS en el seguimiento a las barreras de afiliación y en el proceso de implementación de las soluciones propuestas.

¹⁵ Se tuvieron consultas con ET, IPS y EPS que se encuentran en las 10 ET priorizadas por el Programa (Valle del Cauca, Norte de Santander, Antioquia, Cundinamarca, Bolívar, La Guajira, Atlántico, Santander, Magdalena y Bogotá)

¹⁶ Lista completa de los documentos revisados, las consultas, reuniones y talleres con los distintos actores se encuentra en Anexo I. Así mismo se realizó un protocolo detallado de la recolección de información.

¹⁷ La categorización se realizó usando la matriz de barreras creada por el Programa de CS junto al MSPS.

¹⁸ Ver Anexo 4 con el marco de análisis para las barreras y cuellos de botella.

Adicionalmente, cabe resaltar que se ha considerado la sostenibilidad de las soluciones como un criterio relevante para evaluarlas y se han dado recomendaciones sobre qué se puede hacer para que sean sostenibles en el tiempo.

Finalmente, es importante resaltar el alcance de este reporte. Por un lado, además del trabajo con las organizaciones de base comunitaria (OBC) de migrantes, no incluye encuestas a migrantes ni recoge opiniones de actores en todo el territorio nacional. Como se ha resaltado en la metodología, el reporte incorporó las percepciones de IPS, EPS, ET y OBC con presencia en los 10 departamentos del Programa, así como actores en varios niveles del SGSSS (i.e., ET municipales, ET departamentales y MSPS), y actores por fuera del SGSSS, pero con incidencia en la afiliación de los migrantes (i.e., Migración Colombia, Gerencia de Fronteras y DNP) para buscar tener una visión territorial y una perspectiva lo más amplia posible. El reporte es principalmente cualitativo, utilizando información de entrevistas semiestructuradas con los actores e información sobre el comportamiento de la afiliación de tipo cuantitativo. Para la evaluación de las barreras y soluciones se realizaron breves encuestas en los talleres con EPS, ET y OBC. Sin embargo, debido a las limitaciones y barreras de acceso a herramientas digitales, no fue posible realizar un gran número de encuestas que permitieran cuantificar la información recogida.

3. DIAGNÓSTICO DEL ANÁLISIS DE LAS BARRERAS Y CUELLOS DE BOTELLA

Esta sección presenta una breve explicación de los principales hallazgos y conclusiones en cada una de las etapas del diagnóstico para analizar las barreras y cuellos de botella en el proceso de afiliación de los migrantes venezolanos regulares.

3.1 MAPA DEL FLUJO DE INCENTIVOS DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN EL PROCESO DE AFILIACIÓN DE LOS MIGRANTES REGULARES

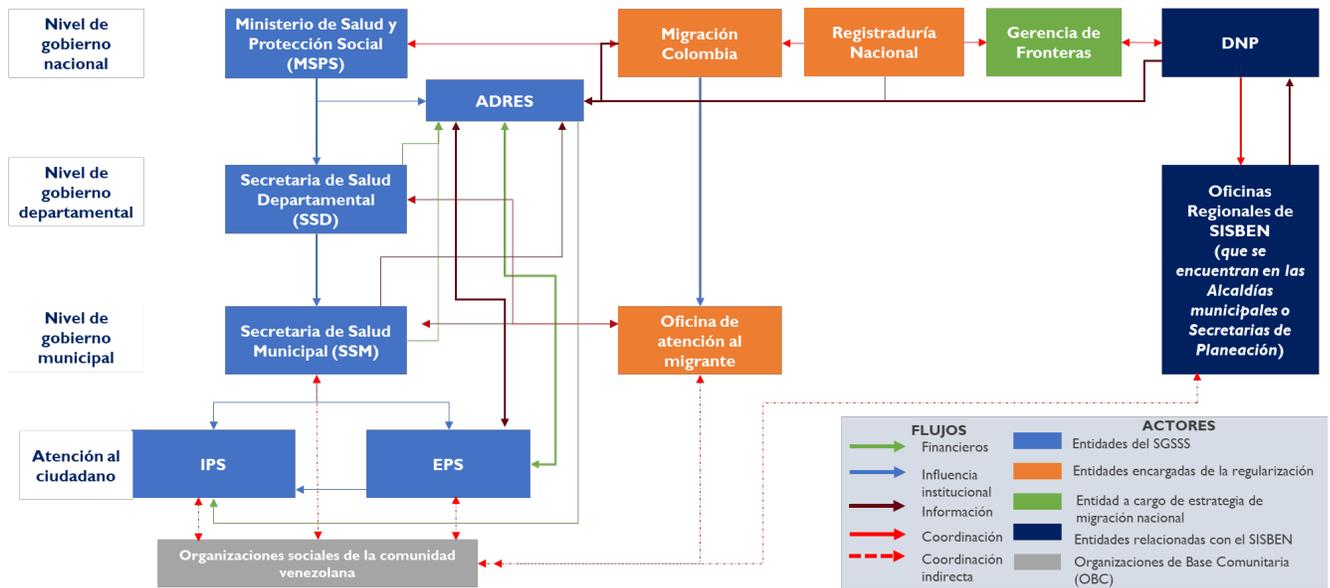
En el proceso de identificación de los actores involucrados en el proceso de afiliación de los migrantes regulares al SGSSS, se identificaron los 2 grupos de actores que se presentan en la Tabla 1. Además, resume los aspectos más relevantes de cada uno de ellos.

Tabla 1. Actores involucrados en el proceso de afiliación de los migrantes regulares y breve descripción de su relevancia

Grupo	Actor	Breve descripción de su relevancia en el proceso de afiliación
Entidades del SGSSS - encargadas del aseguramiento de los migrantes regulares	MSPS a nivel nacional	Formula las políticas y normativas en materia de aseguramiento en salud, de financiamiento del SGSSS y sistemas de información. Cabe destacar que el MSPS establece cuáles son las rutas de aseguramiento de los migrantes, dentro de las cuales incluyó en 2020 la afiliación de oficio. Para este punto, desarrolló el Sistema de Afiliación Transaccional (SAT) que permite a las ET e IPS afiliar a migrantes regulares sin el requisito de tener la encuesta SISBEN (siguiendo el Decreto 064 de 2020).
	Secretarías de Salud departamentales, distritales y municipales	Promueven el aseguramiento de los migrantes en su territorio. Dado que son las que deben responder por el pago de los servicios de urgencia en los que incurren los migrantes no afiliados, tienen interés en asegurarlos de manera que sean las EPS como aseguradoras las que paguen por sus servicios de salud. Por otro lado, el Decreto 064 establece que las Secretarías de Salud Municipales y/o Distritales pueden realizar afiliaciones de oficio.
	IPS	Prestan los servicios de salud a los migrantes regulares y los servicios de urgencia a los migrantes irregulares. De acuerdo con el Decreto 064, las IPS pueden realizar la afiliación de oficio cuando un migrante regular no se encuentra asegurado al SGSSS o para los recién nacidos de padres migrantes con el Certificado de Nacido. Ante este último punto, los padres del menor de edad pueden afiliarse si son regulares.
	EPS	Son las aseguradoras público o privadas encargadas de afiliar a la población regular no cubierta por el SGSSS. Por cada persona afiliada, reciben un pago.
Actores indirectamente involucrados en el proceso de afiliación	Migración Colombia	Se encarga de expedir los documentos válidos (i.e. PEP, salvoconductos, PPT, cédulas de extranjería) para que los migrantes puedan afiliarse a los servicios estatales, incluyendo salud. Además, Migración Colombia tiene las bases de datos de los migrantes en el territorio nacional y está liderando la implementación del ETPV. En algunos territorios, Migración Colombia tiene oficinas regionales.

Grupo	Actor	Breve descripción de su relevancia en el proceso de afiliación
		<p><i>Esta entidad es clave para otorgar los documentos válidos para la afiliación y mantener las bases de datos actualizadas de manera que las entidades encargadas del aseguramiento puedan validar los documentos.</i></p>
	<p>Registraduría Nacional</p>	<p>Se encarga expedir el Registro Civil de Nacimiento para los recién nacidos en Colombia de padres migrantes.</p> <p><i>Esta entidad es clave para otorgar los documentos válidos para la afiliación y mantener las bases de datos actualizadas de manera que las entidades encargadas del aseguramiento puedan validar los documentos.</i></p>
	<p>DNP</p>	<p>Entidad encargada del SISBEN. Por lo general, toda persona que quiera afiliarse al RS del SGSSS debe tener una encuesta SISBEN que acredite que pertenece al grupo poblacional más vulnerable. No obstante, el Decreto 064 establece que las ET e IPS pueden afiliar a migrantes sin SISBEN con la condición de que la ET haga la encuesta para verificar que la persona afiliada por oficio pertenece al RS en un periodo de 4 meses. Actualmente, existe cierta incertidumbre sobre cómo el cambio de la metodología del SISBEN III al SISBEN IV pueda afectar los grupos considerados más vulnerables, particularmente porque no tiene un enfoque diferencial hacia los migrantes. Además, se les va a pedir como requisito a todos los migrantes tener esta encuesta para afiliarse al SGSSS.</p>
	<p>Gerencia de Fronteras</p>	<p>Coordina, desde la oficina de Presidencia de la República, la Estrategia para la Atención de la Migración venezolana. Para ello, utiliza mesas de coordinación entre todos los niveles de gobierno. Ante el ETPV, Gerencia de Fronteras tiene la tarea de cómo se puede vincular la regularización masiva con la promoción al acceso los servicios brindados por el Estado, incluyendo salud. A su vez, es responsable de estandarizar las campañas informativas sobre el ETPV.</p>
	<p>Organizaciones de base comunitaria</p>	<p>Conocen las necesidades de esta población, saben dónde están localizados e incluso les brindan atención de servicios básicos y de emergencia. Estas organizaciones tienen un rol clave en transmitir el conocimiento sobre el SGSSS colombiano a los migrantes y acompañarlos para navegar el sistema.</p>

A partir de la identificación de los roles y responsabilidades de los distintos grupos de actores, se construye un mapa que muestra los flujos entre ellos. Estos flujos indican por dónde se podría plantear un esquema de incentivos desde un actor con influencia hacia el que la recibe. El Diagrama I muestra el mapa del flujo de incentivos. Diagrama I. Mapa de los actores clave en el proceso de afiliación



Con este mapa, se llegan a las siguientes conclusiones:

1. **Migración Colombia** (por el tema de regularización) y el **DNP** (por cuestión del SISBEN) son actores por fuera del SGSSS que juegan un rol clave para otorgar los requisitos para la afiliación. No obstante, no tienen un flujo de coordinación a nivel territorial con las ET, IPS, y EPS. Según la información recolectada en los talleres, en muchos casos Migración Colombia no da los lineamientos a los actores que directamente hacen la afiliación de los migrantes sobre cuáles son los documentos válidos¹⁹, dónde están ubicados los migrantes en el territorio, y qué bases de datos pueden consultar para validar información de contacto de migrantes (por ejemplo, la dirección de residencia, correo).
2. **Las organizaciones de base comunitaria de venezolanos** son actores que no tienen la función de afiliar a migrantes, pero son clave para localizarlos en el territorio e informarles sobre el proceso de afiliación. Actualmente, no existe un flujo directo u oficial de ningún tipo entre las ET, IPS, EPS y las OBC. Estas actúan de manera independiente en muchos casos.
3. El **MSPS** está encargado de establecer la normativa, brindar asistencia técnica a las ET, controla la plataforma SAT y debe desplegar información sobre aseguramiento. Por ende, cualquier

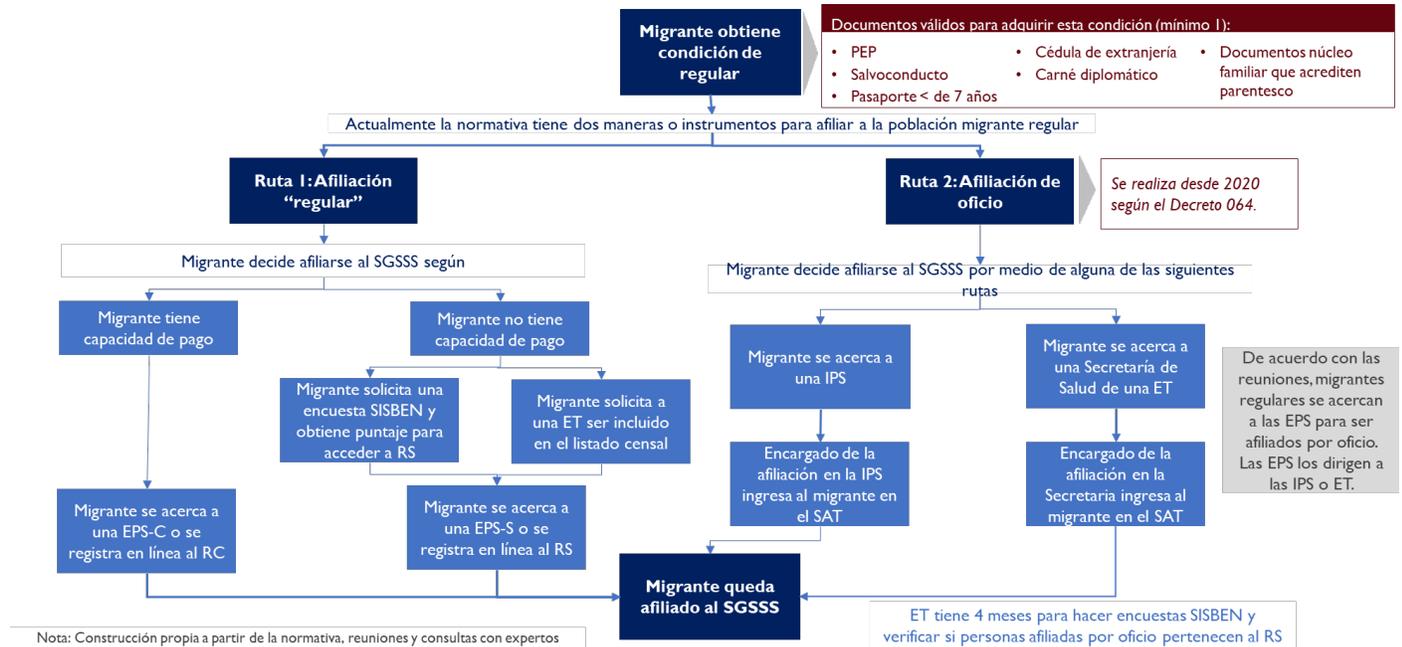
¹⁹ El decreto 780 de 2016 (art. 2.1.3.5.) es la norma que indica cuáles son los documentos válidos para la afiliación al SGSSS además de la Resolución 3015 de 2017 que acepta el PEP como documento válido

solución relacionada con estos puntos está dentro del control manejable del MSPS, es decir, puede tomar la decisión de implementarla.

3.2 MAPA DEL PROCESO DE AFILIACIÓN

Partiendo de la revisión de documentos normativos, reuniones y consultas con expertos, se construyó un mapa del proceso de afiliación de los migrantes regulares (ver Diagrama 2).

Diagrama 2. Mapa del proceso de afiliación de los migrantes regulares



Los migrantes que tienen la condición de regular pueden afiliarse por alguna de las rutas de aseguramiento. La primera, es la afiliación "regular" o tradicional, es decir, como se afilian los colombianos al SGSSS. Aquellos que tienen capacidad de pago pueden afiliarse a la EPS del RC de su preferencia. En cambio, aquellos que no tienen capacidad de pago, deben solicitar la encuesta SISBEN y obtener el puntaje para acceder al RS o el migrante debe solicitar a la ET ser incluido en el listado censal. Con alguno de estos dos requisitos, el migrante puede afiliarse a la EPS del RS de su libre escogencia.

La segunda ruta de aseguramiento es la "Afiliación de oficio", que como se ha mencionado anteriormente, es un instrumento que permite afiliar sin el requisito previo del SISBEN a los migrantes si se acercan a una IPS o ET. Cabe aclarar que las EPS no tienen la facultad de afiliar por oficio. Además, el documento más utilizado para la afiliación es el PEP, puesto que el salvoconducto es un documento de corta duración. Esta ruta de aseguramiento, que ofrece una alternativa y reduce las complicaciones administrativas que los migrantes encontraban en la Ruta I, ha tomado un rol muy importante en las afiliaciones de la población migrante. Desde su implementación en enero 2020, 25% de la población total afiliada con PEP se ha afiliado por esta ruta. La comprensión de esta ruta es por lo tanto clave para poder reducir y mitigar las barreras encontradas y hacerla lo más efectiva posible para poder aumentar el volumen de afiliaciones.

Para ambas rutas es importante indicar que, así como existen caminos para la afiliación de la población migrante, también existen puntos críticos en los que una persona puede perder su afiliación debido a

situaciones como la pérdida de capacidad de pago. Ante estas situaciones, el MSPS ha generado mecanismos para que las personas no pierdan la continuidad en la afiliación a salud como la movilidad al régimen subsidiado o los activos por emergencia.

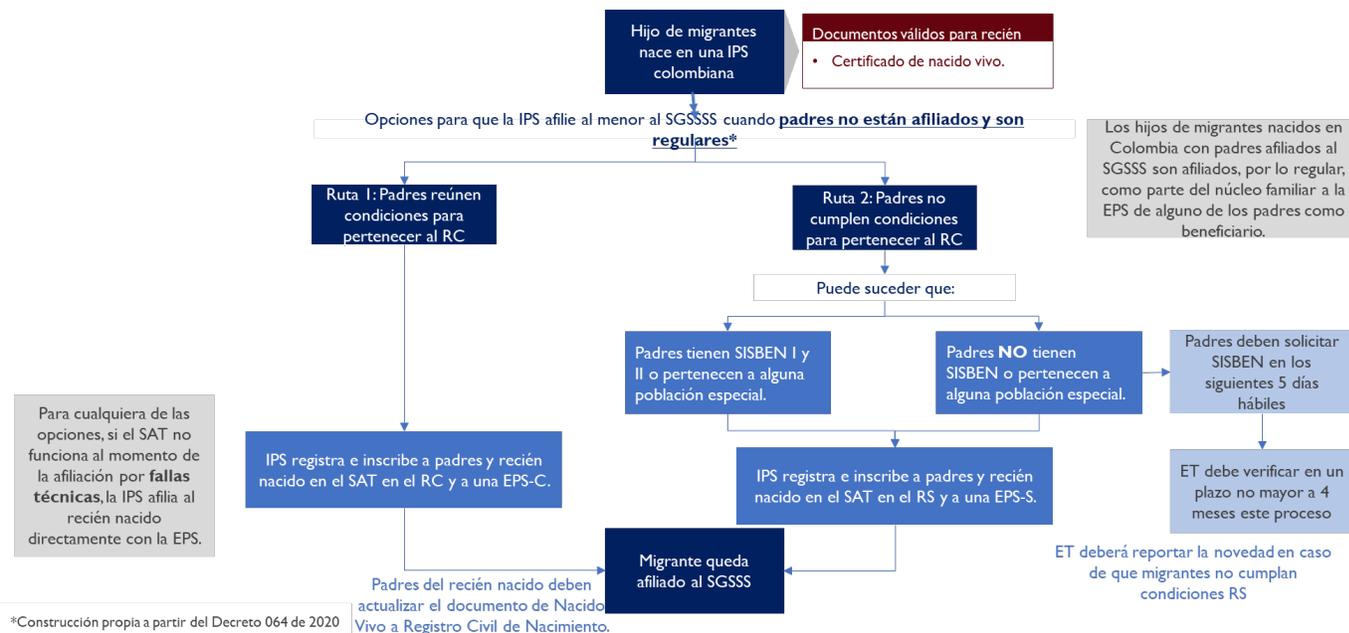
En el caso de la población migrante cobran especial importancia dos situaciones: la certificación de permanencia de residencia en el municipio y la aplicación de la encuesta SISBEN. En el primer caso, la norma²⁰ indica que, si el migrante no reporta su permanencia en el municipio a la ET, esta entidad puede cancelar su afiliación. En el segundo caso, la ET tiene la competencia para determinar la capacidad de pago de los afiliados, lo que puede terminar en una desvinculación del régimen subsidiado si, por ejemplo, la encuesta SISBEN indica que la persona no clasifica para recibir el subsidio en salud. Sin embargo, la información de la ADRES muestra que, desde el inicio del PEP (año 2018) y a corte de mayo de 2021 el número de migrantes con PEP que han sido desvinculados por las entidades territoriales es muy bajo y no alcanza el 5% de total de registros. No obstante, es importante que, como se verá en la sección de soluciones, en las acciones de comunicación a los migrantes se incluya información clara sobre los puntos críticos que pueden terminar en una desafiliación en salud y los mecanismos que buscan garantizar la continuidad en la afiliación en salud.

De acuerdo con las sesiones de trabajo con los distintos actores, se identificó **que los recién nacidos en Colombia hijos de migrantes** presentan barreras diferentes al resto de la población migrante regular y una baja tasa de afiliación.²¹ Por ello, en este análisis se decidió también considerar el proceso de afiliación de los recién nacidos. La relevancia de mapear este proceso, aparte de su diferencia con el proceso de la población adulta, es que la tasa de afiliación de los menores de edad es muy baja comparado con la del resto de la población. Ver Diagrama 3.

²⁰ Decreto 064 de 2020

²¹ En departamento de Antioquia se identificaron que 4.517 recién nacidos se encuentran afiliados al SGSSS, pero egresaron 3.200 recién nacidos sin afiliación (Base de Datos de RUAF). De los 555 niños y niñas nacidos en el departamento de Norte de Santander en el mes de enero, se realizó el cruce con la BDUJ y solo el 18% de estos nacidos vivos fueron afiliados al régimen subsidiado. En el cruce realizado en Cundinamarca en el mes de febrero entre la BDUJ con Nacidos Vivos, se encontró que el 94,7% de los recién nacidos vivos de madres venezolanas no registran afiliación al SGSSS, el 2,7% presentan datos erróneos y tan solo el 2,6 % tiene cobertura del plan de beneficios.

Diagrama 3. Mapa del proceso de afiliación de los recién nacidos en Colombia de padres migrantes



De este diagrama se resalta que el proceso más relevante es que las IPS pueden hacer la afiliación del recién nacido por medio del SAT. Si los padres reúnen condiciones para pertenecer al RC, se afilian a la EPS correspondiente. En caso de no tener capacidad de pago, pueden afiliarse a una EPS del RS si tienen SISBEN o están en el listado censal. Si no tienen SISBEN o no están en el listado censal, deben solicitarlo a la ET en un plazo de 5 días hábiles y la ET debe hacerles la encuesta en un plazo no mayor a 4 meses. En caso de pasarse de este tiempo, las ET deben reportar la novedad y retirar a los padres del SGSSS.

Cabe resaltar que, en muchos casos, los padres del recién nacido no tienen la condición de regular por lo cual el menor de edad queda afiliado como cabeza de familia. Esto pueden generar problemas algunas dificultades en la medida en que los padres no actualizan la documentación del menor (i.e., cambio de Certificado de Nacido Vivo a un Registro Civil de Nacimiento), generando problemas con las bases de datos de las EPS. Adicionalmente, si los padres se afilian al SGSSS pueden cambiar al menor de la EPS que financió la atención inicial del recién nacido o en caso de que no se realice el cambio el núcleo familiar queda en EPS distintas lo que dificulta la gestión en salud del binomio madre-hijo.

Adicionalmente, los inconvenientes rastreando a los recién nacidos en las bases de datos para revisar la novedad del documento y en la afiliación del núcleo familiar a la misma EPS generan problemas operativos para las EPS. Estos problemas podrían ayudar a explicar en parte la baja tasa de afiliación de los recién nacidos que en revisiones puntuales realizadas por CS se ha encontrado en algunos Departamentos. Sin embargo, es necesario resaltar que no es posible obtener datos exactos de la cobertura de afiliación en los recién nacidos de madres venezolanas irregulares. Esto se debe a la imposibilidad de detectar en las bases de datos existentes la nacionalidad de la madre del recién nacido cuando está se encuentra en condición de irregularidad y así ubicar al recién nacido de madres irregulares en las bases de datos.

Finalmente, en cuanto a **diferencias de género**, en las reuniones se reportó que mujeres se afilian al RS con más frecuencia y al RC con menos frecuencia que hombres. Esto refleja la menor participación de las mujeres en el empleo formal. En el proceso de la afiliación se ha reportado que las barreras y cuellos de

botella a los cuales se enfrentan mujeres y hombres son similares, con la diferencia de que las mujeres se enfrentan a una discriminación de género cuando van a afiliarse o cuando están embarazadas y buscan servicios de atención médica. Este tipo de análisis tiene que profundizarse y continuarse; como parte de las actividades de CS se seguirá profundizando en este enfoque en el análisis de las barreras y en las propuestas de solución.

3.3 CATEGORIZACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS BARRERAS Y CUELLOS DE BOTELLA IDENTIFICADOS

En la primera fase de este análisis²² se realizó la categorización de las barreras identificadas por los actores según su tipo (i.e., normativa²³, operativa administrativa²⁴, operativa financiera²⁵, comunicativa²⁶ y cultural²⁷). Estos criterios los introdujo CS y han sido adoptados por MSPS y por otros cooperantes para organizar y estandarizar la información que se recopila del terreno. Posteriormente, se evaluaron usando los criterios interrupción y prioridad²⁸. Con base en este ejercicio de categorización y evaluación, se llegó a la siguiente clasificación de las barreras:

- **Barreras más prioritarias y disruptivas:** son aquellas que los actores identifican como las más urgentes de resolver puesto que generan muchas trabas en el proceso de afiliación de los migrantes (i.e., con los puntajes más altos en estos dos criterios).
- **Barreras menos prioritarias o disruptivas:** son aquellas que los actores identifican como cuellos de botella, es decir, dificultan el proceso de afiliación, pero no lo impiden del todo.
- **Barreras posteriores al proceso de afiliación:** a su vez, los actores identificaron algunas barreras que limitan o ponen trabas a la sostenibilidad del SGSSS en la medida en que son problemas que llevan a que un migrante afiliado pase a ser no afiliado. Si bien no las ahondamos en el análisis, consideramos que son importantes para tenerlas en cuenta.

El Diagrama 4 identifica cada una de las barreras en la categoría correspondiente

²² Ver Anexo 6.

²³ Barrera normativa se refiere al marco normativo y el proceso de afiliación como tal y como está definido.

²⁴ Barrera operativa administrativa se refiere a la implementación y ejecución de la ruta de aseguramiento, procesos y procedimientos que permiten a los agentes desarrollar adecuadamente sus funciones.

²⁵ Barrera operativa financiera se refiere a las restricciones económicas o financieras en la implementación de la ruta de aseguramiento en el SGSSS.

²⁶ Barrera comunicativa se refiere al acceso y la comprensión de la información sobre los procesos y procedimientos necesarios para realizar la afiliación.

²⁷ Barrera cultural se refiere a los conocimientos, actitudes y prácticas de los actores involucrados que desfavorecen la aplicación adecuada del proceso de afiliación.

²⁸ Ver marco de análisis de diagnóstico en Anexo 2. En los talleres, se recibieron 10 encuestas que pedían darle un puntaje de 1 (menor) a 3 (mayor) a cada barrera en los criterios de interrupción y prioridad.

Diagrama 4. Evaluación de las barreras según los criterios de prioridad y disruptión

Barreras más prioritarias y disruptivas	Barreras menos prioritarias o disruptivas	Barreras posteriores al proceso de afiliación
<p>Normativa</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No contar con documentos válidos de afiliación. 2. Corta duración de los documentos válidos para la afiliación (salvoconductos). <p>Operativa-administrativas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de aplicación de la normativa vigente por parte de las EPS/IPS/ET. 2. Falta de coordinación entre las entidades involucradas en el proceso de afiliación. 3. Falta de capacidades (i.e. recursos humanos y financieros) de los actores a nivel territorial (ET e IPS) para adelantar afiliación. 	<p>Operativa- financiera</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Altos costos de transacción de movilización y de trámites para la población migrante. <p>Operativa- administrativa</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dificultades para afiliar a los migrantes con la plataforma SAT. <p>Comunicativa</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Poca información de la población migrantes sobre el proceso de afiliación al SGSSS. 2. Poca difusión de la ruta de aseguramiento en los distintos territorios nacionales. 3. Desconocimiento del marco normativo (Decreto 064 de 2020) <p>Cultural</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Percepción de la población migrante frente al proceso. 2. Discriminación hacia la población migrante. 	<p>Operativa-administrativa</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de seguimiento a los procesos de afiliación para confirmar/verificar núcleo familiar. 2. Alta movilidad de los migrantes dificulta la operación de SGSSS. <p>Operativa- financiera</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Disponibilidad de recursos financieros para las EPS por: i) glosas y restituciones con posterioridad que hace la ADRES al hacer la validación de los afiliados efectivos y ii) el no pago de las ET de los recursos de esfuerzo propio territorial en territorios fronterizos (que acumula deuda).

Como se aprecia en el Diagrama 4, se identificaron 15 barreras. De estas, 2 son de tipo normativo, 6 son de tipo operativo- administrativo, 2 son de tipo operativo-financiero, 3 son de tipo comunicativo y 2 son de tipo cultural. Con esta categorización, se llegan a las siguientes conclusiones:

1. De las 15 barreras identificadas, 8 (i.e., aproximadamente 53%) son de tipo **operativo**²⁹, es decir, que la norma establece las condiciones habilitantes para afiliar a migrantes regulares pero **las barreras están en la implementación.**
2. De las 5 barreras evaluadas como las más prioritarias y disruptivas (primer encuadrado del Diagrama 4), consideramos que las 2 normativas pueden eliminarse o mitigarse por el ETPV (por la estandarización de los documentos válidos y su duración de 10 años). Por ende, **quedan 3 barreras relevantes de tipo operativo-administrativo en la categoría de más prioritarias y disruptivas.** Estas son i) Falta de capacidades de los actores a nivel territorial para adelantar afiliación, ii) Falta de aplicación de la normativa vigente por parte de las EPS/IPS/ET, y iii) Falta de coordinación entre las entidades involucradas en el proceso de afiliación.

²⁹ Las 8 barreras de tipo operativo: Dificultades para afiliar a los migrantes con la plataforma SAT, dificultades para afiliar a los migrantes con la plataforma SAT, falta de capacidades (i.e., recursos humanos y financieros) de los actores a nivel territorial (ET e IPS) para adelantar afiliación, falta de aplicación de la normativa vigente por parte de las EPS/IPS/ET, falta de seguimiento a los procesos de afiliación para confirmar núcleo familia, alta movilidad de los migrantes dificulta la operación de SGSSS, altos costos de transacción para la población migrante, y disponibilidad de recursos financieros para las EPS.

3.4 MAPA DE LAS BARRERAS EN EL PROCESO DE AFILIACIÓN

La última etapa del diagnóstico consistió en identificar en qué parte o momento del proceso de afiliación se encuentran las barreras categorizadas y evaluadas.³⁰

La principal conclusión es que 9 de las 15 barreras identificadas se concentran en la ruta de aseguramiento por afiliación de oficio en las IPS o Secretarías de Salud de las ET. Lo que ahonda esta problemática es que 4 de las barreras más prioritarias y disruptivas³¹ se encuentran en esta ruta. Esta ruta representa 25% del total de las afiliaciones de personas con PEP, por lo cual es relevante e importante resolverlas.

Cabe aclarar que las rutas de aseguramiento mapeadas se van a mantener en el marco del ETPV, dado que este solo implica un cambio de documento válido para la afiliación. Este cambio podría ahondar las barreras normativas (relacionadas con documentos válidos) y/o barreras de comunicación (por poca información del proceso de afiliación).

4. RECOMENDACIONES SOBRE SOLUCIONES

Esta sección presenta las recomendaciones sobre las 10 soluciones que se podrían implementar para mitigar las barreras y cuellos de botella identificados en el diagnóstico y así mejorar el proceso de afiliación de los migrantes regulares.

4.1 IDENTIFICACIÓN Y CATEGORIZACIÓN DE LAS SOLUCIONES POR DISTINTOS ACTORES

Durante las entrevistas y talleres, los actores (EPS, IPS, ET y OBC) propusieron potenciales soluciones a cada una de las barreras identificadas. A partir de esta lista, se realizó un ejercicio en el cual se analizaba la barrera y la solución en conjunto para determinar si la solución propuesta solo respondía a esa barrera de forma operativa y se identificó que ciertas barreras tienen cómo a raíz del problema una desalineación de incentivos entre los actores involucrados en el proceso de afiliación de los migrantes, lo cual lleva a una serie de ineficiencias en el sistema (Diagrama 1 del diagnóstico). Lo anterior se hizo con el objetivo de buscar soluciones innovadoras que podrían llegar a cambiar los flujos de funcionamiento del sistema y lograr resultados. Por ende, por un lado se proponen soluciones operativas puntuales y transversales que responden a las barreras presentadas en la sección anterior y por otro lado se presentan tres soluciones orientadas a lograr resultados en aseguramiento de migrantes por medio de otorgar incentivos monetarios o no monetarios a aquellos actores que se han identificado como claves por su cercanía a los beneficiarios y que logren mejorar la prestación de servicios poniendo el foco en los resultados que importan.

Con base en este análisis, se llega a las siguientes categorías de soluciones:

- **Soluciones operativas:** intervenciones directas implementadas por uno o varios actores que buscan resolver una de las barreras y/o cuellos de botella.

³⁰ Para mayor detalle, ver Anexo 7.

³¹ Estas barreras son: 1) corta duración de los documentos válidos, 2) falta de capacidades de los actores a nivel territorial, falta de aplicación de la normativa vigente por parte de las IPS/ET, y 4) falta de coordinación entre las entidades involucradas en el proceso de afiliación.

- **Soluciones de incentivos:** intervenciones que buscan resolver barreras asociadas con el funcionamiento del flujo de incentivos entre los actores involucrados en el proceso de afiliación.

Para complementar las soluciones propuestas por los actores se utilizan dos fuentes. Primero, en las conversaciones con el MSPS y con Gerencia de Fronteras se plantearon soluciones adicionales relacionadas con la implementación del ETPV para afiliar a los migrantes. En particular, el MSPS resaltó la importancia del momento en el que los migrantes se acogen al ETPV como una oportunidad única de estas en contacto con la población que tiene interés en regularizarse y quedarse en el país por un periodo prolongado de tiempo.³² Por este motivo, es clave usar estos espacios para ofrecerles los servicios que brinda el Estado colombiano.

Segundo, se plantearon potenciales soluciones que **utilizan incentivos para actores que son clave en el proceso de afiliación**. Estas soluciones buscan darle un incentivo (ya sea monetario o no monetario) condicionado a resultados en afiliación a los actores identificados como clave para generar mayor impacto en cerrar la brecha de aseguramiento de migrantes regulares. Dentro de estos actores están:³³

1. **Organizaciones de base comunitaria de venezolanos:** Están más cerca a los migrantes y pueden facilitar su ubicación en el territorio, conocen sus necesidades, gozan de la confianza de esta población y permiten hacer el vínculo entre el migrante y el Estado. Además, conocen las rutas de aseguramiento y pueden transmitir la información por canales efectivos a los migrantes. Podrían promover de forma más activa la demanda de afiliación e incluso afiliar.
2. **IPS:** Son los proveedores de salud para los migrantes afiliados y no afiliados (servicios de urgencias) y se han convertido en los puntos de afiliación más comunes para los migrantes. Solo suelen afiliar a aquellos pacientes que ingresan por urgencias, dado que tienen un incentivo para afiliar migrantes que llegan por urgencias para recuperar el costo, pero no tienen incentivo a afiliar de forma preventiva.
3. **ET (Secretarías de Salud):** Encargados del aseguramiento en su jurisdicción y responsables por pagar por las urgencias de los no afiliados usando las transferencias del Gobierno Nacional y/o recursos propios.

De este conjunto de potenciales soluciones, se llega a la siguiente categorización (ver Tabla 2):

Tabla 2. Categorización del conjunto de soluciones propuestas por ET/IPS/EPS/OBC, MSPS, y CS

Categoría de solución	Tipo de solución	Nombre de la solución
Operativas	Puntuales	Ampliar el aseguramiento en salud al núcleo familiar de un afiliado (en especial NNA).

³² Cabe recordar que el nuevo PPT tiene una duración de 10 años y que durante ese tiempo los migrantes pueden aplicar a la residencia colombiana.

³³ Se descartó incentivar a las EPS dada la complejidad de determinar un UPC diferencial para los migrantes que era el mayor incentivo para estas entidades.

Categoría de solución	Tipo de solución	Nombre de la solución
	<i>(Están bajo el control manejable del MSPS puesto que involucra actores del SGSSS)</i>	Asistencia técnica efectiva y relevante a las ET/IPS/EPS.
		Mejoras técnicas a la plataforma SAT y sistemas de información del MSPS.
		Comunicación efectiva a los migrantes sobre los derechos y deberes vinculados al SGSSS.
	Transversales <i>(Requieren la coordinación con actores por fuera del SGSSS)</i>	Mesas de afiliación durante la implementación del ETPV.
		Campañas informativas para agilizar afiliación en el marco del ETPV.
		Coordinación entre las entidades (registro, SISBEN y afiliación).
Incentivos	Demanda <i>(A organizaciones que pueden incentivar la demanda de migrantes para afiliarse)</i>	Incentivos a las OBC venezolanas por resultados vinculados con la afiliación al SGSSS de la población migrante.
	Oferta <i>(A entidades encargadas ofrecer el servicio de aseguramiento)</i>	Incentivos a las IPS mediante la implementación de estrategias para la afiliación al SGSSS de la población migrante.
		Incentivos a las Entidades Territoriales por resultados vinculados con la afiliación al SGSSS de la población migrante.

4.2 EVALUACIÓN DE LAS SOLUCIONES PROPUESTAS

A continuación, se presenta una breve descripción de la evaluación de cada una de las soluciones, usando los criterios de análisis (ver Anexo 2 con el marco de análisis de las soluciones).

4.2.1 SOLUCIONES OPERATIVAS

Con el objetivo de facilitar la identificación de quién debe ser el o los actores responsables de implementar las soluciones operativas, se categorizaron en dos tipos: i) puntuales, que están bajo el control manejable del MSPS y pueden ser llevadas a cabo por actores del SGSSS, y ii) transversales, que requieren la coordinación con otros actores relevantes como Migración Colombia y la Registraduría Nacional para poderse implementar. Enseguida se presenta la evaluación de los dos tipos de soluciones:

Soluciones puntuales

La siguiente Tabla 3 presenta la descripción, justificación de su importancia, resumen de la evaluación y consideraciones para implementar cada solución.

Tabla 3. Evaluación de las soluciones puntuales

Solución 1: Ampliar el aseguramiento en salud al núcleo familiar de un afiliado	
Descripción	<p>En el momento de afiliación, los padres afiliados al SGSSS podrían asegurar a sus hijos menores de edad como parte del núcleo familiar de manera automática o semi automática mientras que expiden los documentos válidos para el menor de edad. Lo anterior sería posible si se incluye la opción en los formularios de afiliación de las EPS y en el SAT. Los menores de edad quedarían afiliados de forma automática al SGSSS como parte del núcleo familiar por un periodo de tiempo (p. ej.: ~3 meses para darle tiempo a los padres de expedir los documentos del menor de edad- certificado de Nacido Vivo, Registro Civil o pasaporte y/o documento que certifique parentesco). Una vez concluido este tiempo, uno de los padres debe comprometerse a actualizar los documentos con la EPS.</p> <p>Cabe aclarar que esta es una solución temporal, puesto que una vez se implemente el ETPV es probable que todos los menores del grupo familiar tendrán un documento válido que permita su afiliación como parte del núcleo familiar. Sin embargo, en la aplicación del ETPV es necesario revisar con Migración Colombia la posibilidad de contar con información sobre la composición del grupo familiar del migrante, esto ayudaría a agilizar los procesos de afiliación.</p>
Justificación de su importancia	<ul style="list-style-type: none"> • Actualmente, no existe un mecanismo para garantizar que todos los miembros de un núcleo familiar se afilien al mismo tiempo y a la misma EPS. Esto crea dificultades a las EPS para hacerles seguimiento y genera múltiples cambios entre EPS. • Es una forma de flexibilizar y facilitar la afiliación de los NNA al SGSSS, pues la principal barrera que tienen es que no tienen los documentos válidos o que acrediten parentesco.
Evaluación	<p>Medio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es una solución que puede tener un impacto medio-alto dado que podría aumentar el número de NNA venezolanos o hijos de padres migrantes afiliados. • Sin embargo, la factibilidad de implementarla es baja-media. Requiere un ajuste normativo que puede ser complejo de llevar a cabo porque afiliar a personas que no cuentan con documentos válidos en el momento de la afiliación es poco viable. Además, es necesario evaluar el impacto fiscal al SGSSS de afiliar a NNA de los cuales no se tiene registro, pero que el gobierno estaría pagando a las EPS una UPC si pertenecen al RS. Por ende, en este momento puede que no haya un interés político de promover la reforma normativa.
Consideraciones para su implementación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Determinar cómo se puede demostrar el parentesco entre miembros del núcleo familiar. Migración Colombia podría contribuir en este punto al definir un documento de parentesco similar al Registro Civil de Nacimiento para NNA migrantes o hijos de migrantes.

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Se requiere un decreto y/o resolución por parte del MSPS para reglamentar esta solución. En especial los ajustes en los aplicativos del MSPS – SAT - BDUA 3. Evaluar el efecto fiscal de esta solución al SGSSS. 4. Relevante considerar cómo se haría la difusión de esta nueva normativa a las ET/EPS/IPS para ser implementado adecuadamente. 5. Sistemas de control y de seguimiento para que los padres cumplan su deber de actualizar la información.
--	---

Solución 2. Asistencia técnica efectiva a las ET/IPS/EPS

Descripción	<p>Brindar asistencia técnica efectiva por medio de la implementación de estrategias de fortalecimiento de las capacidades operativas de las ET/IPS/EPS en el territorio (principalmente a nivel municipal) en temas de aseguramiento de los migrantes. A partir de nuestra experiencia y otros programas de cooperación, recomendamos las siguientes 3 estrategias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Curso de “Formación de formadores” en el cual un grupo de personas encargadas del aseguramiento a nivel departamental y municipal se certifique en temas de afiliación de migrantes (p. ej.: en la aplicación/implementación de la normativa vigente sobre rutas de aseguramiento, seguimiento de los migrantes afiliados y su grupo familiar y articulación entre entidades encargadas del aseguramiento en el territorio) y sean formadores de personal en los municipios. De este curso se podría desprender una guía técnica para las áreas de aseguramiento de las ET, IPS, EPS y otras personas en territorio que están apoyando la afiliación de migrantes. A través de las acciones de formación se podría intentar facilitar una mejor articulación entre ET, IPS y EPS. 2. Fortalecimiento de las mesas de ayuda del MSPS para atender los problemas que enfrentan las ET/IPS/EPS en el día a día sobre afiliación de migrantes. Las mesas de ayuda ya son un mecanismo utilizado por el MSPS. En esta solución se propone buscar oportunidades para fortalecer estas mesas y agregarles un componente específico de asistencia a las inquietudes o problemas en materia de aseguramiento de los migrantes. Con estas mesas de ayuda fortalecidas se redireccionaría la asistencia técnica que se tiene en la actualidad para que sea más cercana al territorio. 3. Campañas de sensibilización al personal de las ET/IPS/EPS sobre cómo evitar actitudes discriminatorias en contra de los migrantes. 4. Jornadas de capacitación sobre derechos y deberes de la población migrante con documentos válidos. 5. Direccionamiento de la población migrante hacia los puntos de atención donde se apoye en los municipios en los procesos de socialización de la ruta de aseguramiento.
Justificación de su importancia	<ul style="list-style-type: none"> • Ocho de las barreras identificadas en el diagnóstico son de tipo operativo y 5 de ellas se asocian con soluciones relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades operativas de las organizaciones en el territorio. Las barreras se concentran en la implementación de la normativa.

	<ul style="list-style-type: none"> De acuerdo con las reuniones con los diversos actores, el personal encargado del aseguramiento se caracteriza por su alta rotación. Esto incrementa la necesidad de brindar asistencia técnica recurrente. Si bien el MSPS ya brinda asistencia técnica sobre aseguramiento principalmente a nivel departamental, recomendamos enfocarlo más a la afiliación de migrantes y a nivel municipal.
Evaluación	<p>Medio</p> <ul style="list-style-type: none"> Es una solución con un impacto medio, ya que el vínculo entre mayor capacitación y afiliación no es directo. Además, estas capacitaciones ya existen por parte del MSPS a las SSD. No obstante, los actores reconocen que buena parte de las barreras se relacionan con la falta de capacidades en las ET. Es una solución medio-alta en factibilidad, ya que no requiere un cambio normativo, pero sí recursos. Actualmente, la cooperación internacional tiene programas para fomentar las capacidades de las ET y podrían estar interesados en financiar estas iniciativas propuestas. Los riesgos de implementarla son bajos.
Consideraciones para su implementación	<ol style="list-style-type: none"> Identificación de las principales necesidades en términos de capacidades operativas de las ET/IPS/EPS para los distintos territorios. Diseño detallado de las estrategias y ajustar cómo se implementan en los territorios según sus necesidades. Financiamiento para implementar las estrategias recomendadas. Necesidad de personal suficiente en las ET municipales: responsable de la afiliación y orientación a la población migrante.
Solución 3. Mejoras técnicas a la plataforma SAT y sistemas de información del MSPS	
Descripción	<p>Desarrollo tecnológico para mejorar la plataforma SAT y mayor oportunidad con las bases de datos que requiere el MSPS para la identificación de los afiliados. Dentro de estas mejoras se recomienda:</p> <ol style="list-style-type: none"> Sincronización en tiempo real del SAT con las tablas de referencia de otras bases de datos (esta articulación depende del envío de la información por parte de entidades como Migración Colombia y Registraduría).³⁴ Actualización de información sobre cobertura EPS en los territorios. Habilitar todos los tipos de documentos válidos de afiliación, incluyendo PPT. Homologar número de PEP con el nuevo número del PPT.³⁵

³⁴ De acuerdo con el MSPS, esta mejora depende del envío de las bases de datos actualizadas de otras entidades como Migración Colombia y Registraduría. Este envío puede ser demorado, lo que repercute en la posibilidad de sincronización en tiempo real. Por ende, antes de implementar este punto de la solución es recomendable coordinar con estas entidades cómo se podría fortalecer la sincronización de bases de datos (ver Tabla 4 con esta solución).

³⁵ El MSPS reconoció que este es un gran problema que debe coordinarse de forma urgente con Migración Colombia. Este cambio de documento puede generar que muchos migrantes afiliados queden por fuera del SGSSS porque no van a aparecer en las bases de datos. Por lo tanto, para implementar esta mejora se recomienda coordinar con Migración sobre cómo se puede hacer la transición de forma efectiva y eficiente para evitar inconvenientes.

	5. Establecer un sistema de cualificación de la experiencia de los usuarios para poder ajustar el SAT en función de la retroalimentación activa de los usuarios.
Justificación de su importancia	<ul style="list-style-type: none"> • Esta solución es relativamente sencilla de implementar y ayudaría a facilitar/simplificar la afiliación por SAT. • Como se determinó en el diagnóstico, la afiliación de oficio es una de las rutas de aseguramiento más utilizadas (representan el 25% del total de las afiliaciones con PEP y solo se ha implementado por 16 meses). • Las plataformas tecnológicas necesitan constantes actualizaciones y mejoras. Para poder adaptar la herramienta y mejorar la experiencia del usuario es importante recoger las experiencias de los usuarios para ajustarla.
Evaluación	Medio: Es una solución factible dado que es ajustar algunos elementos u opciones de la plataforma (p.ej.: EPS con cobertura en los territorios, documentos válidos). Sin embargo, requiere una sincronización con bases de datos de Migración Colombia y Registraduría que no controla el MSPS. Además, el cambio de PEP a PPT puede generar problemas con estas bases de datos si no se conserva el mismo número para los migrantes que ya tienen el PEP.
Consideraciones para su implementación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinación con Migración Colombia y Registraduría para poder usar sus bases de datos actualizadas para el SAT. 2. Coordinar con Migración Colombia para el cambio de PEP a PPT³⁶. Para las personas que tengan PEP y luego obtenga PPT, para garantizar que no haya duplicidad de información. 3. Comunicar a las ET e IPS las actualizaciones realizadas.
Solución 4. Comunicación efectiva a los migrantes sobre los derechos y deberes vinculados al SGSSS	
Descripción	<p>Para aumentar la demanda de los migrantes para afiliarse al SGSSS (por una ruta distinta a cuándo requieren servicios de salud y que sea de forma más preventiva), recomendamos al MSPS desarrollar campañas de comunicación efectiva sobre los derechos y deberes de los migrantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desde el punto de vista de los derechos: la comunicación debe estar enfocada en explicar las distintas rutas de aseguramiento, los trámites y requisitos para afiliarse (i.e. SISBEN, documentos válidos, etc.), además de los beneficios de estar afiliados. También debe incluir información clara sobre los puntos críticos que pueden terminar en una desafiliación en salud (i.e. certificación de permanencia y aplicación de la encuesta SISBEN) y los mecanismos que buscan garantizar la continuidad en la afiliación en salud (i.e. movilidad al RS y activos por emergencia). • Desde el punto de vista de los deberes: la comunicación podría enfocarse en cuál es el rol de los migrantes como ciudadanos activos que contribuyen

³⁶ De acuerdo con la Resolución 971 de 2021, todos los PEP vigentes al 31 de enero de 2021 se prorrogaron automáticamente por DOS años, lo cual quiere decir que PEP y PPT serán documentos válidos concomitantemente.

	con los sistemas de información del SGSSS (p. ej.: cambios de documentos, portabilidad, movilidad entre regímenes y traslado entre EPS).
Justificación de su importancia	<ul style="list-style-type: none"> Las barreras de comunicación fueron mencionadas de forma frecuente por los distintos actores que participan en el proceso de afiliación. Como se demuestra en el diagnóstico, las rutas de aseguramiento son complejas (ver diapositivas con el mapeo del proceso de afiliación) y particularmente para migrantes que desconocen el SGSSS. Por ello, comunicar de manera efectiva es clave para agilizar la demanda de los migrantes. Por otro lado, si los migrantes son activos actualizando la información, facilitarían el trabajo de las EPS y contribuiría a la sostenibilidad del SGSSS.
Evaluación	<p>Alto-medio</p> <ul style="list-style-type: none"> Estas campañas pueden tener un impacto alto-medio puesto que tienen el potencial de ser difundidas a un alto número de migrantes regulares no afiliados. La factibilidad puede ser alta si la cooperación internacional las financia. Se puede asociar con otras campañas de comunicación en el marco del ETPV o con OBC venezolanas.
Consideraciones para su implementación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluar qué mensajes han funcionado de las distintas campañas de información desarrolladas hasta el momento para determinar los mensajes más efectivos. 2. Identificar cuáles canales son los más efectivos para esta población para utilizarlos. 3. Financiamiento y recursos humanos para el desarrollo y la difusión de las campañas.

Soluciones transversales

La siguiente Tabla 4 presenta la descripción, justificación de su importancia, resumen de la evaluación y consideraciones para implementar cada solución.

Tabla 4. Evaluación de las soluciones transversales

Solución 1: Coordinación entre las entidades encargadas del registro, SISBEN y afiliación	
Descripción	<p>Para facilitar la afiliación al SGSSS, se sugiere crear un programa o estrategia de coordinación entre el MSPS, Migración Colombia y DNP para organizar la regularización de los migrantes, la afiliación al SGSSS y el agendamiento de la encuesta SISBEN. Esto incluye:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer reglas claras entre Migración Colombia y MSPS sobre los documentos válidos para la afiliación y comunicarlo a las ET. 2. Compartir ciertos datos de Migración Colombia con las ET para facilitar la búsqueda de migrantes para afiliar. Esta opción tendría que ser examinada de

	<p>cerca ya que hay que ser vigilante con la protección de datos sensibles como serían los de información personal de migrantes. Se deberían compartir únicamente los datos esenciales y poner claras reglas de utilización. Migración Colombia podría solicitar permiso para compartir esta información al recolectarla de los migrantes y eso mitigaría las restricciones asociadas a <i>habeas data</i>.</p> <p>3. Validar los documentos cuando se hacen las afiliaciones de oficio y poder hacer seguimiento para hacer encuesta SISBEN.</p>
Justificación de su importancia	<ul style="list-style-type: none"> Las entidades oficiales tienen competencias claras (p. ej.: Migración Colombia se encarga de la regularización), pero faltan estrategias colaborativas para problemas transversales como este que tiene que ver con regularización y salud. Según lo identificado en el diagnóstico, las ET tienen problemas localizando a los migrantes en su territorio para ser afiliados. Consideran que tener bases de datos de migrantes mitigaría esta barrera y facilitaría su labor para realizar campañas de afiliación. El SISBEN es clave para asegurar la sostenibilidad del SGSSS y requiere bases de datos sólidas para poder localizar a la población migrante en el territorio.
Evaluación	<p>Alto-medio</p> <ul style="list-style-type: none"> Esta solución podría tener un alto impacto para las ET, dado que podrían ubicar a los migrantes en sus territorios de manera mucho más fácil para afiliarlos y aplicarles la encuesta SISBEN.
Consideraciones para su implementación	<ol style="list-style-type: none"> Alineación entre Migración Colombia y el MSPS sobre reglas de documentos válidos. Alineación entre Migración Colombia y el MSPS sobre qué bases de datos compartir y cómo se pueden compartir a nivel territorial (i.e. por Departamento y/o Municipio/Distrito). Desarrollo técnico de los sistemas de información para compartir las bases de datos.

Solución 2. Mesas de afiliación durante la implementación del ETPV

Descripción	<p>Establecer mesas de afiliación en los puntos de Migración Colombia dónde se toman los datos de registro biométricos y se recoge el documento PPT (fase 2 y 3 del ETPV). Además, tener en estas mesas de afiliación a las Secretarías de Planeación u oficinas de SISBEN para hacer la inscripción y/o agendamiento de la encuesta.</p> <p>Es importante anotar que la solución inicial propuesta por el CS estaba orientada a realizar una afiliación automática en el momento de la entrega del PPT en el marco de la afiliación de oficio. Sin embargo, en las discusiones con el MSPS se consideró que está opción era poco viable por los ajustes normativos y operativos que se requerirían. Por lo tanto, se sugirió priorizar la solución de las mesas como la mejor alternativa disponible. Sin embargo, se sugiere que de abrirse la</p>
--------------------	---

	<p>posibilidad normativa y operativa la afiliación automática, combinada con las mesas, sería una estrategia central que reduciría muchas de las barreras identificadas.</p>
Justificación de su importancia	<ul style="list-style-type: none"> • Los puntos físicos de Migración Colombia para implementar el ETPV son claves para la afiliación puesto que allí van a asistir los migrantes interesados en obtener la condición de regular y que, por ende, tiene interés en acceder a los servicios que ofrece el Estado (i.e., aseguramiento a salud). • Relevante usar estos espacios para promover la aplicación de la encuesta SISBEN y usar esta información para programas de focalización de la población migrante. • Durante los talleres y reuniones de validación de las soluciones, los actores mencionaban que esta solución puede tener un alto impacto para unificar registro, afiliación y SISBEN.
Evaluación	<p>Alto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esta solución tiene un alto potencial de impacto porque es un espacio dónde potencialmente se puede afiliar a los ~900,000 migrantes irregulares que podrían recibir el PPT. • Además, es factible en la medida en que no requiere un cambio normativo, sino una coordinación de logística con Migración Colombia. El MSPS y Migración están muy interesados en implementar esta solución. Necesitan en su mayoría personal que se encargue de hacer la afiliación. • Se ha planteado que personal de cooperación internacional, como CS, o personal de las OBC pueden apoyar en estas mesas de afiliación.
Consideraciones para su implementación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinar la logística para organizar las mesas de afiliación entre julio-septiembre. 2. Inventario de los recursos/personal que se tienen en más de 100 puntos visibles de Migración Colombia y qué se necesita. 3. Coordinar con DNP para lo relacionado con la encuesta SISBEN y con Migración Colombia. Gerencia de Fronteras puede tener un rol en esta coordinación. 4. Solicitar ayuda de recursos (i.e. personal y recursos) a cooperación internacional es una opción para financiar esta actividad
Solución 3. Campañas de información para agilizar afiliación en el marco del ETPV	
Descripción	<p>Para aumentar la demanda de los migrantes para afiliarse al SGSSS durante la implementación del ETPV, consideramos relevante crear y difundir campañas de información sobre cómo será el funcionamiento de las “ferias de servicios” en los puntos de registro biométrico y entrega del documento de PPT de Migración Colombia. De esta manera, los migrantes podrán estar incentivados a ir presencialmente para poder acceder a los servicios (p. ej.: afiliación al SGSSS, encuesta SISBEN, educación) que pueden acceder dada su condición de regularidad.</p>

Justificación de su importancia	<ul style="list-style-type: none"> • Durante las reuniones con actores involucrados, se menciona como una barrera la desinformación que tienen muchos migrantes sobre el ETPV. Por ello, las campañas de comunicación podrían ser más masivas para tratar de acercarse al mayor número de migrantes. • Las mesas de afiliación (ver solución transversal 2) pueden tener mayor impacto si más migrantes asisten a los puntos de implementación del ETPV.
Evaluación	<p>Alto-medio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es clave que esta solución acompañe a la anterior para atraer a más migrantes a las mesas de afiliación en los puntos de implementación del ETPV. • Las OBC venezolanas pueden tener un rol clave en el acompañamiento de esta solución.
Consideraciones para su implementación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar qué canales pueden ser los más efectivos para difundir estas campañas y qué mensajes deben contener para atraer la atención de los migrantes. 2. Financiamiento y recursos humanos para el desarrollo, la publicación y el desarrollo de las campañas.

4.2.2 SOLUCIONES DE INCENTIVOS

En el diagnóstico se identificó que ciertas barreras tienen como raíz del problema **una desalineación de incentivos** entre los actores involucrados en el proceso de afiliación de los migrantes. Por ende, se proponen 3 opciones de soluciones orientadas a lograr resultados en aseguramiento de migrantes por medio de otorgar **incentivos monetarios o no monetarios** a aquellos actores que hemos identificado como claves por su cercanía a los beneficiarios. A continuación, se explica i) el valor agregado de las soluciones orientadas a resultados, y ii) las soluciones de incentivos propuestas.

Valor agregado de soluciones enfocadas en resultados

El Financiamiento Basado en Resultados (FBR) es un acuerdo de financiamiento en el cual una parte o la totalidad de los recursos disponibles se condicionan al logro de unos resultados predefinidos y verificados. Este esquema busca generar mayor impacto de los recursos público y privados invertidos en programas sociales al atar el financiamiento a resultados en lugar de actividades e insumos. Los esquemas de FBR están siendo utilizados a nivel mundial como una herramienta para fortalecer la prestación de servicios por parte de los gobiernos. Esto se hace al buscar resolver cuellos de botella y cerrar las brechas existentes a través de los siguientes generadores de impacto:

- **Enfocar la atención de los actores hacia lo que realmente importa** para generar los resultados esperados y cambios del sistema que sean sostenibles en el tiempo. El financiamiento está atado a los resultados que resuelven los cuellos de botella del sistema, fortaleciendo la coherencia de los sistemas que llevan a mejores resultados.
- **Alinear los intereses y objetivos de gobiernos, donantes y beneficiarios** al condicionar una porción de los recursos al logro de los resultados deseados. De esta manera, se alinean los

esfuerzos y se focalizan los recursos hacia los temas más relevantes para lograr resultados de mediano y largo plazo, buscando permanencia aún ante cambios de gobierno.

- **Aumentar la flexibilidad de los organizaciones sociales o gubernamentales para generar resultados** al cambiar el foco de actividades a un foco en resultados. En este caso, es importante que las organizaciones tengan flexibilidad de manera que puedan adaptar e iterar sus intervenciones para que se ajusten al contexto y necesidades locales y así lograr resultados en el marco del programa de FBR.
- **Aumentar la rendición de cuentas al medir los resultados** y hacerlos visibles, generando incentivos para que el gobierno preste mejores servicios que atiendan las necesidades de los migrantes venezolanos.

A partir del diagnóstico, consideramos que las soluciones de incentivos pueden ser programas de FBR dónde se incentive a las ET, IPS u OBC para lograr resultados en afiliación de migrantes.

Propuesta de las soluciones de incentivos

A continuación, se explican las soluciones de incentivos propuestas (ver Tabla 5):

Tabla 5. Soluciones de incentivos³⁷

Solución 1: Incentivos a organizaciones de base comunitarias de la comunidad venezolana	
Descripción	<p>Las organizaciones que trabajan para brindar servicios a la población migrante y sus comunidades receptoras podrían recibir un financiamiento condicionado a resultados. Estos resultados se enfocarían en la afiliación de la población migrante al SGSSS (p. ej.: búsqueda de personas elegibles, acompañamiento y seguimiento del proceso y hasta la afiliación en sí si la normativa lo permite, acompañamiento y/o organización de las jornadas de búsqueda activa) para un primer piloto. A escala, y si el piloto muestra resultados positivos, se podrían incorporar resultados adicionales de interés para el programa de CS, el MSPS y las propias OBC. De manera preliminar, se han identificado dos potenciales roles de las organizaciones de base comunitaria:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Promotores de las rutas de afiliación (búsqueda, acompañamiento y seguimiento de las personas) y acompañamiento de los migrantes en el proceso. 2. Encargados de acompañar a los actores responsables de la afiliación por medio de alguna ruta de aseguramiento: por afiliación de oficio y/o en las mesas de afiliación de las ETPV.
Justificación de su importancia	<ul style="list-style-type: none"> • Respuesta a la baja disponibilidad de recursos por parte de las entidades públicas para ubicar a los migrantes y comunicarles de forma efectiva las rutas de aseguramiento.

³⁷ El detalle de la sección de *Consideraciones para su implementación* para cada solución se encuentra en el siguiente Entregable “Futuras Líneas de Trabajo para el Programa de Comunidades Saludables”.

	<ul style="list-style-type: none"> • Moviliza las organizaciones más cercanas y con mayor conocimiento de las necesidades de la población objetivo, promoviendo la búsqueda activa de la población migrante para afiliarla al SGSSS y vincularla con los servicios públicos disponibles. • Vehículo innovador y específico que permitiría atraer financiación de donantes para ser pagadores por resultados.
Evaluación	<p>Alto-medio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impacto alto-medio dado que estas organizaciones pueden vincular a los migrantes al SGSSS por varias razones: i) difunden información sobre las rutas de aseguramiento, ii) conocen la ubicación de los migrantes, y iii) entienden las características y necesidades de esta población. Dado que las OBC ya ejercen un rol para promover la afiliación, pero muchas carecen de recursos, son un actor valioso para incentivar. • Su factibilidad es medio-alta, ya que depende recursos para financiar la iniciativa. Dado que los donantes están interesados en invertir en intervenciones efectivas que generen resultados, es muy probable que la cooperación internacional puede estar interesado en dar recursos para hacer un piloto. Más allá de este punto financiero, la solución no requiere un cambio normativo (a menos que las OBC se les permita realizar afiliaciones o apoyar el proceso operativo de las ET) y el MSPS tiene interés en movilizar a estas organizaciones.
Consideraciones para su implementación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Necesita del financiamiento de un donante, dado que el gobierno no tiene los recursos. Por ejemplo, la cooperación podría entrar a apoyar esta solución. 2. Puede ser un piloto en algunos territorios y luego ser escalado a otros lugares. 3. Puede ir de la mano de otras soluciones propuestas en la hoja de ruta operacional, en particular con soluciones relacionadas con la implementación del ETVP. 4. Evaluación y selección de las OBC que tienen la capacidad para recibir financiamiento y gestionar resultados. Una posibilidad sería realizar esta evaluación a través de una convocatoria abierta para seleccionar a las OBC con capacidades que encajen con lo que se busca (p. ej.: capacidades, geografía, población objetivo). Esta actividad puede partir de y complementar el trabajo realizado por CS hasta el momento con las OBC en los territorios priorizados. 5. Evaluación del tipo de instrumento de FBR según la madurez de los actores involucrados. 6. Selección, evaluación y estructuración de los parámetros del programa y los elementos de diseño (p. ej.: métricas de pago, estructura de pago, monto atado a resultados, verificación). 7. Diseño de la estructura de gobernanza y acompañamiento para el lanzamiento del programa de FBR.

Solución 2. Incentivos a IPS

<p>Descripción</p>	<p>Incentivar a las IPS para que promuevan de manera proactiva la afiliación y no solo la realicen en los casos de urgencia que se les presentan. Las IPS podrían recibir un financiamiento condicionado a resultados en la afiliación de la población migrante al SGSSS.</p> <p>Piloto de intervención: modelo de afiliación de migrantes por medio del cual un trabajador/a social en una IPS que se encarga de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asesorar al migrante sobre sus derechos y deberes en salud y acompañar al migrante para ser afiliado al SGSSS por el encargado de la plataforma SAT. 2. Realizar un estudio socioeconómico para garantizar que el migrante se afilie al régimen que le corresponde. 3. Hacer seguimiento a los afiliados para evitar que se “pierdan” en el sistema y poderles asistir con las citas médicas que les correspondan. <p>Sin embargo, ya que el financiamiento sería condicionado a resultados (p. ej.: incrementos en la tasa de afiliación de los migrantes regulares, mayor número de recién nacidos afiliados, aumento de las jornadas de búsqueda activa), los modelos de intervención pueden ser flexibles a este piloto propuesta. El diseño depende de las IPS que participen.³⁸</p>
<p>Justificación de su importancia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Respuesta a la baja disponibilidad de recursos por parte de las entidades públicas para ubicar a los migrantes y comunicarles de forma efectiva las rutas de aseguramiento. • Esta idea proviene del ejemplo del modelo de trabajadores sociales de Mi Red Barranquilla. • Es una solución que potencializa la ruta de afiliación por oficio que ya se hizo disponible para las IPS. Sin embargo, cualquier esfuerzo debe estar articulado con las EPS.
<p>Evaluación</p>	<p>Medio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impacto medio-alto dado que las IPS son el principal punto de aseguramiento por afiliación de oficio. La mayoría de migrantes se afilian en las IPS cuando van por urgencias, por lo cual incluir un modelo de intervención que promueve la afiliación para acceder a servicios de forma preventiva tiene un alto valor agregado. • En cuanto a la factibilidad, esta es bajo-media, ya que las IPS carecen de recursos y personal capacitado para promover más la afiliación. Además, es poco el interés de las IPS de convertirse en puntos de afiliación más recurrente ni por parte del MSPS. Por este motivo, para pilotear esta solución, los recursos para financiarla tendrían que venir de donantes. Estos podrían estar interesados en invertir en soluciones costo-efectivas que tengan resultados para luego ser escaladas y sostenibles en el tiempo. Con respecto

³⁸ Para más detalle ver otro informe preparado: “Futuras Líneas de Trabajo para el Programa de Comunidades Saludables”.

	a esta intervención, el piloto implementado podría luego ser adoptado por el Gobierno.
Consideraciones para su implementación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Necesita del financiamiento de un donante, dado que el Gobierno no tiene los recursos para financiarla. 2. Puede ser un piloto en algunos territorios y luego ser escalado a otros lugares. 3. Evaluación y selección de las IPS que tienen la capacidad para recibir financiamiento y gestionar resultados. 4. Evaluación del tipo de instrumento de FBR según la madurez de los actores involucrados. 5. Selección, evaluación y estructuración de los parámetros del programa y los elementos de diseño (i.e. métricas de pago, estructura de pago, monto atado a resultados, verificación, etc.). 6. Diseño de la estructura de gobernanza y acompañamiento para el lanzamiento del programa de FBR.

Solución 3. Incentivos a las Entidades Territoriales

Descripción	<p>Se proponen 2 formas preliminares de incentivar a las ET que dependen de la disponibilidad de recursos del Gobierno Nacional:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Transferencias del Gobierno Nacional a las ET basadas en desempeño que puede ser: <ol style="list-style-type: none"> a) Ajustar las reglas de distribución y asignación de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) de manera que al menos una esté atada a resultados de afiliación de los migrantes (p. ej.: recién nacidos, afiliación de oficio, seguimiento a los migrantes afiliados). b) Condicionar el monto total o una porción del monto que transfiere el Gobierno Nacional a las ET por concepto de urgencias a las IPS a resultados en afiliación (p. ej.: incrementos en la tasa de afiliación de los migrantes regulares, mayor número de recién nacidos afiliados, aumento de las jornadas de búsqueda activa). Esto se haría por medio de una fórmula de distribución de recursos. La definición de la formula dependerá de los intereses del gobierno para financiar ciertos resultados y de la cantidad de los recursos públicos disponibles. 2. Incentivos no monetarios a las ET por resultados en afiliación: una alternativa a la falta de recursos del gobierno es dar incentivos monetarios como “premios” o “castigos” a las ET según el cumplimiento de resultados. Para ello, se puede crear un ranking de ET según cumplimiento de metas de aseguramiento y entregar incentivos no monetarios como, por ejemplo,
--------------------	---

	<p>personal adicional en el área de aseguramiento³⁹ o certificados de buen desempeño a las ET con los mejores resultados. En cuento a aquellas ET que estén en los peores puestos del ranking, podrían recibir castigos como auditorías más estrictas o completar reportes adicionales que incluyan evaluaciones sobre qué no funcionó o cuales fueron los errores cometidos por la ET. Esta opción podría ser financiada por cooperación internacional.</p>
Justificación de su importancia	<ul style="list-style-type: none"> • Es un incentivo para las ET y para las IPS conjuntamente que son los encargados de la afiliación de oficio (principal ruta de afiliación de los migrantes en la actualidad). • Son actores claves con presencia en todo el territorio nacional. • Permite alinear los incentivos de las ET, IPS e incluso EPS con la política nacional. Lo anterior porque las ET estarán motivadas a liderar estrategias para asegurar que las EPS e IPS de su territorio contribuyan a lograr los resultados. • Incentiva a las IPS a reportar la afiliación y hacerlo de forma consistente. • Podría disminuir la deuda a las IPS.
Evaluación	<p>Medio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impacto alto-medio. Por mandato normativo, las ET son las responsables del aseguramiento en su territorio por todas las rutas de aseguramiento. Son quienes hacen directamente la afiliación de oficio y vigilan la tarea de las EPS. Además, a diferencia de las OBC, se encuentran en todo el territorio nacional. Por ello, tienen el potencial de afiliar a un número relevante de migrantes y acercarlos a la institucionalidad. • La factibilidad es medio-baja puesto que depende de la disponibilidad de recursos del Gobierno Nacional para implementarla los cuales son complejos de conseguir. Por otro lado, puede tener poca aceptación por parte de las ET dependiendo de cuál mecanismo de incentivos se utilice (p. ej.: las ET van a ser poco receptivas si el incentivo está relacionado con el presupuesto que reciben). Requiere varias negociaciones y aceptación política que puede tomar tiempo. Es más factible la segunda opción propuesta, no obstante, igual necesita recursos para contratar al personal.
Consideraciones para su implementación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Requiere financiamiento para su implementación, es poco factible que el Gobierno pueda tener recursos para esto en el corto plazo. 2. Es necesario seguir explorando cuál es el mejor mecanismo para incentivar a las ET. 3. Revisión y entendimiento del flujo financiero del SGSSS. 4. Evaluación y la selección de las ET a incentivar. 5. Evaluación del tipo de instrumento de Financiamiento Basado en Resultados según la madurez de los actores involucrados.

³⁹ En los talleres, las ET mencionaron que la falta de personal es una gran barrera para cumplir sus funciones y lograr el aseguramiento en su jurisdicción. Por ello, se considera un incentivo no monetario atractivo.

	<p>6. Selección, evaluación y estructuración de los parámetros del programa y los elementos de diseño (i.e. métricas de pago, estructura de pago, monto atado a resultados, verificación, etc.).</p> <p>7. Diseño de la estructura de gobernanza y acompañamiento para el lanzamiento del programa de FBR.</p>
--	--

4.3 RECOMENDACIONES DE LAS SOLUCIONES

La Diagrama 5 contiene las soluciones priorizadas según su evaluación (de calificación más alta a menor) y ordenadas según qué tan factibles son de ser implementadas en un marco temporal (i.e., cuáles son más viables en el corto plazo).

Diagrama 5. Soluciones ordenadas según su evaluación

Calificación	Soluciones operativas	Soluciones de incentivos
Alto	Mesas de afiliación durante la implementación del ETPV	
Alto-Medio	Campañas informativas para agilizar afiliación en el marco del ETPV	Incentivos monetarios a las OBC venezolanas por resultados vinculados con la afiliación al SGSSS de la población migrante
Medio-Alto	Coordinación entre las entidades (registro, SISBEN y afiliación)	
	Comunicación efectiva a los migrantes sobre los derechos y deberes vinculados al SGSSS	
Medio	Mejoras técnicas a la plataforma SAT y sistemas de información del MSPS	Incentivos monetarios a las IPS mediante la implementación de estrategias para la afiliación al SGSSS de la población migrante
	Asistencia técnica efectiva a las ET/IPS/EPS	Incentivos monetarios o incentivos no financieros a las ET por resultados en afiliación al SGSSS de la población migrante
	Ampliar el aseguramiento en salud al núcleo familiar de un afiliado (en especial NNA)	



Además, proponemos tener en cuenta las **siguientes consideraciones para implementar las soluciones** recomendadas:

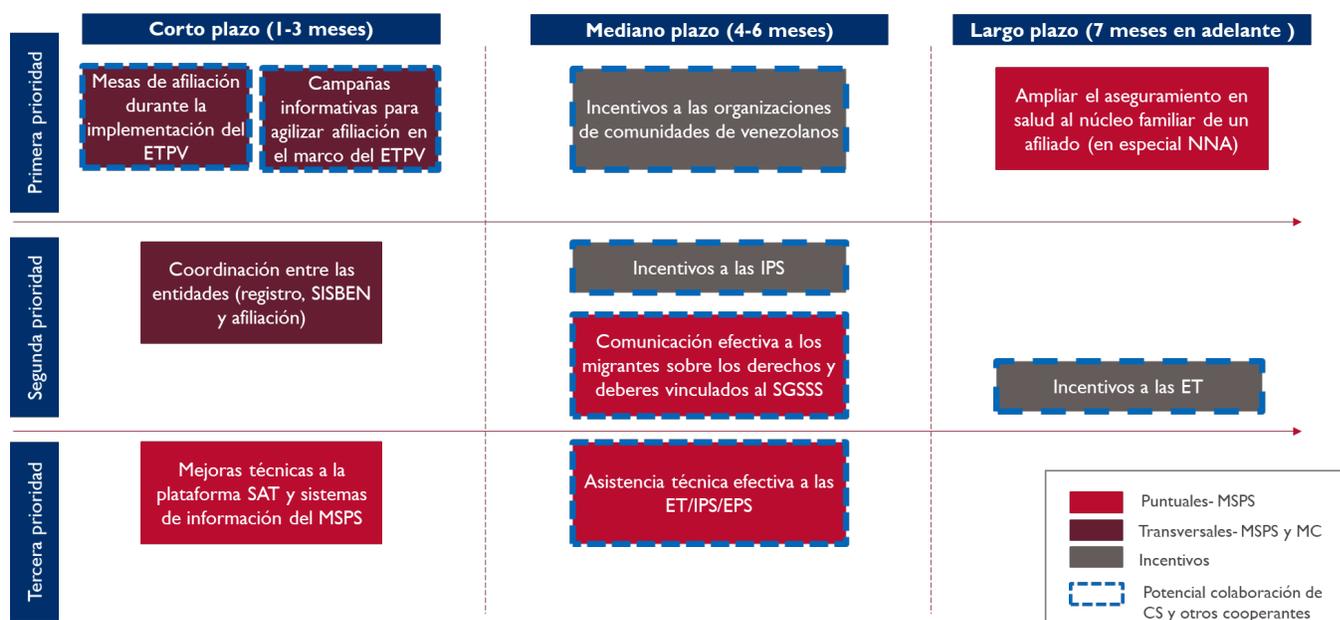
1. Las soluciones operativas transversales de mesas de afiliación y campañas de información para agilizar la demanda tienen un alto impacto y son más factibles de implementar en el corto plazo dado el marco del ETPV. Es recomendable que estas se implementen en conjunto por su alta interdependencia para potenciar su impacto.
2. Para la implementación de las soluciones trasversales es fundamental la coordinación con Migración Colombia. Se recomienda aprovechar el marco del ETPV para resaltar la importancia de esta entidad para lograr mayor afiliación de los migrantes regulares.
3. Los incentivos a OBC van de la mano de las soluciones transversales y aquellas operativas relacionadas con la comunicación. Dependiendo de cómo se decida incentivar a estas organizaciones – es decir, el rol que van a tomar en el marco del ETPV – es necesario que se implementen en conjunto.
4. Además, para potenciar el impacto de la solución operativa puntual de asistencia efectiva a las ET esta solución se puede combinar con la solución de incentivos a este actor. Una forma de incentivarlos sería mediante los programas de fortalecimiento.

- A partir de las conversaciones con MSPS y CS, se cree que el CS podría tener un rol clave colaborando con las soluciones operativas transversales en el marco del ETPV y dando financiamiento y asesoría técnica para implementar las soluciones de incentivos.

5. PROPUESTA DE HOJA DE RUTA OPERACIONAL PARA IMPLEMENTAR SOLUCIONES RECOMENDADAS

Finalmente, con base en diagnóstico y las recomendaciones de soluciones, se plantea la siguiente hoja de ruta operacional (ver Diagrama 6). Esta contiene el orden en el cual consideramos que deberían implementarse las soluciones recomendadas, de manera que logren mitigar las barreras y cuellos de botella en el proceso de afiliación de la población migrante regular paulatinamente, desde todos los niveles de gobierno y considerando las acciones de los actores clave en este proceso.

Diagrama 6. Hoja de ruta operacional para implementar las soluciones recomendadas



5.1 SOLUCIONES POR IMPLEMENTAR EN EL CORTO PLAZO

En la siguiente subsección, se explica brevemente la temporalidad, prioridad y el rol de posibles cooperantes para implementar (si aplica) cada una de estas soluciones.

5.1.1 ANÁLISIS DE TEMPORALIDAD Y PRIORIDAD

Para las cuatro soluciones de corto plazo, la Tabla 6 presenta el análisis en términos de prioridad y temporalidad.

Tabla 6. Análisis temporalidad y prioridad de las soluciones por implementar en el corto plazo

Soluciones de Mesas de afiliación y campañas informativas en el marco del ETPV	
Temporalidad	La implementación del ETPV empezó el 5 de mayo 2021 y los primeros registros biométricos presenciales se esperan aproximadamente en septiembre. Las mesas de afiliación en los puntos físicos deben estar listas para esta fecha.
Prioridad	<ul style="list-style-type: none"> • Estas dos soluciones son la primera prioridad ya que la regularización por medio del ETPV presenta una oportunidad única de punto de contacto entre los migrantes y el Estado. • Requiere una coordinación inmediata con Migración Colombia para organizar la logística y desplegar las campañas de comunicación.
Coordinación entre las entidades (registro, SISBEN y afiliación)	
Temporalidad	Apoyándose en el esfuerzo realizado para coordinar las mesas de afiliación en el marco del ETPV, el MSPS podría liderar las conversaciones para establecer marcos de coordinación entre las diferentes entidades involucradas directa o indirectamente en el proceso de afiliación (p.ej. el intercambio de bases de datos etc.).
Prioridad	<ul style="list-style-type: none"> • Se considera de segunda prioridad ya que la atención de los actores se focalizará en las mesas de afiliación. • Busca resolver dificultades encontradas con la afiliación regular que continuará en los territorios independiente del ETPV (i.e., mesas de afiliación solo estarán en puntos visibles de Migración Colombia). • Por ende, esta solución es más sostenible porque va a resolver barreras operativas que facilitarán el aseguramiento por parte de las ET, IPS y EPS.
Mejoras técnicas a la plataforma SAT y sistemas de información del MSPS	
Temporalidad	<ul style="list-style-type: none"> • La afiliación por el SAT va a tomar un rol todavía más importante con las mesas de afiliación. Es importante que el componente técnico no sea una barrera y se resuelva rápidamente. • En los últimos meses se han ido aportando cambios importantes al SAT (como por ejemplo sacar el requisito RH), estos cambios adicionales se podrían implementar en el corto plazo para no generar barreras más tarde.
Prioridad	<ul style="list-style-type: none"> • Esta solución se considera de primera prioridad ya que hoy en día la plataforma SAT es una herramienta funcional que permite de afiliación correctamente a los migrantes, pero puede ser fortalecida. Las modificaciones que se podrían aportar mejorarían la experiencia de los usuarios, pero no son esenciales para superar barreras en este momento. • Sin embargo, esta solución es importante ya que las modificaciones pueden evitar barreras en el futuro. • La cooperación internacional podría llegar a colaborar en proveer financiamiento e ideas sobre cómo implementar las mejoras recomendadas (p. ej.: diseñar un

	módulo de calificación para recoger las experiencias de los usuarios y determinar cómo se puede mejorar).
--	---

5.1.2 ¿CÓMO LOS COOPERANTES PODRÍAN CONTRIBUIR CON LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTAS SOLUCIONES?

Además, como se identificó en la hoja de ruta, si bien el liderazgo para la implementación de la solución de las mesas de afiliación es del MSPS, los cooperantes pueden facilitar la articulación entre los diferentes actores (sobre todo con Migración Colombia) y colaborar en el diseño de la estrategia. Por otro lado, se podría aportar con personal en los territorios para organizar la logística y/o encargarse de las mesas de afiliación junto con el MSPS. Particularmente, recomendamos que los cooperantes pueden desarrollar las siguientes actividades, considerando los retos y posibles riesgos mencionados a continuación.

- **Actividades:**
 - Fomentar la articulación entre los actores (diálogo estratégico y discusiones técnicas).
 - Apoyo en el diseño de la estrategia de difusión de información.
 - Apoyo técnico o con personal mediante el personal en los territorios que apoye el proceso de afiliación
 - Movilización de recursos financieros (si cooperantes tienen disponibilidad de recursos).
- **Retos y posibles riesgos:**
 - La implementación de esta solución depende en gran parte de realizar una articulación con Migración Colombia.
 - Falta de recursos técnicos, humanos y financieros para desplegar mesas de afiliación en los más de 100 puntos visibles de Migración Colombia.
 - Cabe destacar que no todos los migrantes van a poder desplazarse a estos puntos, por lo cual debe considerar soluciones en los otros territorios como las búsquedas activas.

5.2 SOLUCIONES POR IMPLEMENTAR EN EL MEDIANO PLAZO

En la siguiente subsección, se explica brevemente la temporalidad, prioridad y el rol de posibles cooperantes para implementar (si aplica) cada una de estas soluciones.

5.2.1 ANÁLISIS DE TEMPORALIDAD Y PRIORIDAD

Para las cuatro soluciones de mediano plazo, la Tabla 7 presenta el análisis en términos de prioridad y temporalidad.

Tabla 7. Análisis temporalidad y prioridad de las soluciones por implementar en el mediano plazo

Incentivos a las organizaciones de comunidades de venezolanos	
Temporalidad	<ul style="list-style-type: none"> • El diseño (y posterior implementación) de un mecanismo de incentivos a las OBC podrá complementar las soluciones de corto plazo, por lo cual depende de cómo se definan. • Para explorar la posibilidad de que las OBC puedan ser agentes de afiliación se va a requerir algunos meses de preparación. No obstante, se puede aprovechar

	el trabajo de CS para trabajar con estas organizaciones para avanzar más rápido en el diseño.
Prioridad	<ul style="list-style-type: none"> • Esta solución se ha clasificado como primera prioridad por las siguientes razones: i) es de alta factibilidad en términos de diseño y de implementación, ii) el MSPS mostró un gran interés, iii) contribuiría al desarrollo del ecosistema de las OBC, que pueden llegar a tener un rol muy importante en la respuesta a la crisis migratoria, y (iv) permite pilotear un mecanismo de FBR para demostrar aprendizajes de cara al gobierno. • Requiere una coordinación inmediata con Migración Colombia para organizar la logística y desplegar las campañas de comunicación.
Incentivos a las IPS	
Temporalidad	La solución de incentivos a las IPS requiere un tiempo adicional de exploración/ identificación de los intereses y de las IPS que podrían participar en dicho programa.
Prioridad	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha clasificado como segunda prioridad ya que es más compleja y presenta retos para su implementación. • Puede existir poco interés que ciertas IPS de convertirse en puntos de afiliación, dado que carecen de capacidades y/o no es su rol.
Comunicación efectiva a los migrantes sobre los derechos y deberes vinculados al SGSSS	
Temporalidad	Requiere de un estudio previo para entender qué ha funcionado y qué no lo ha hecho en pasadas campañas de información. Consideramos valioso recoger información que permita tomar decisiones sobre cómo hacer campañas de comunicación efectivas. Cooperantes, como CS, pueden apoyar en la implementación de esta solución.
Prioridad	La comunicación efectiva a los migrantes es clave y es un tema resaltado y priorizado por todos los actores. Sin embargo, las estrategias prioritarias y de costo plazo ya estarían contribuyendo a mejorar la información, por lo cual no es tan prioritario. Por ello, es de segunda prioridad.
Asistencia técnica efectiva a las ET/IPS/EPS	
Temporalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Primero se necesita saber cuáles son las necesidades de asistencia técnica que requieren cada uno de los actores en los distintos territorios. • A partir de un estudio que recoja esta información, se podrán diseñar las estrategias más adecuadas para lograr un alto impacto.
Prioridad	<ul style="list-style-type: none"> • El MSPS sabe que el fortalecimiento de las capacidades es una realidad de los actores y ha hecho esfuerzos por brindarles asistencia técnica. Pueden mejorar sus estrategias paulatinamente, por lo cual es una tercera prioridad.

5.2.2 ¿CÓMO LOS COOPERANTES PODRÍAN CONTRIBUIR CON LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTAS SOLUCIONES?

Para las soluciones por implementar a mediano plazo, se han identificados dos roles distintos que pueden tomar posibles cooperantes para contribuir con su implementación.

Por un lado, podrían liderar el diseño y posible implementación de las soluciones para incentivar a unas OBC y a un número de IPS. A partir de los resultados obtenidos y las lecciones aprendidas de la implementación de primeras fases, se podría promover escalar este tipo de intervenciones en otros territorios y/o para que el gobierno las adopte. Dentro de las actividades que podrían desarrollar, tomando en cuenta algunos retos y posibles riesgos, se encuentra:

- **Actividades:**

- Preparación, diseño e implementación de un programa de FBR en el que se incentive a estas entidades.
- Trabajar en la comunicación y movilización de los actores interesados, apoyándose el trabajo ya realizado con las OBC/IPS para entender el interés de estas organizaciones y sus capacidades a implementar un proyecto con base en resultados.
- Movilización de recursos financieros para la financiación del programa (pagadores por resultados) y para la implementación de estrategias complementarias de capacitación y asistencia técnica (p. ej. Gestión del desempeño).
- Posible trabajo con el MSPS para revisar alternativas que permitan a ciertas OBC tener un rol más activo en la afiliación de migrantes. Por ejemplo, hoy los cooperantes tienen personas en las ET realizando el proceso de afiliación de migrantes, y se podría pensar en que un parte de esas personas sean parte de las OBC. Esto necesitaría procesos de capacitación técnica a las personas que hacen parte de las OBC
- Rol activo en la implementación del programa para hacer el seguimiento y resolver dificultades en caso de ser necesario.
- Evaluación del o los pilotos y agenda de aprendizaje para la preparación de un programa a escala.

- **Retos y posibles riesgos:**

- Falta de interés por parte de las OBC / IPS o falta de OBC / IPS con capacidades suficientes para participar en un programa en base a resultados.
- Falta de recursos financieros para el diseño y/o implementación del programa.

Por otro lado, para las soluciones operativas puntuales que están a cargo del MSPS y que se podrían implementar en el mediano plazo, cooperantes podrían apoyar y dar asistencia para complementarlas. Dentro de las actividades recomendadas se encuentran:

- **Actividades:**

- Fomentar la articulación entre los actores (principalmente discusiones técnicas).
- Apoyo en el diseño de la estrategia de comunicación y/o de asistencia técnica para que estas sean relevantes y efectivas en conseguir los resultados deseados.
- Apoyo técnico mediante consultores locales.
- Movilización de recursos financieros.

- **Retos y posibles riesgos:**

- Continuar con estrategias de comunicación y de capacitación (asistencia técnica) que no sean relevantes y/o efectivas y no logren mover la aguja en términos de volumen de afiliaciones o no logren resolver las barreras identificadas.
- Reservas de ciertos actores en implementar cambios a sus estrategias actuales de comunicación y de capacitación.

5.3 SOLUCIONES POR IMPLEMENTAR EN EL LARGO PLAZO

En la siguiente subsección, se explica brevemente la temporalidad, prioridad y el rol de posibles cooperantes para implementar (si aplica) cada una de estas soluciones.

5.3.1 ANÁLISIS DE TEMPORALIDAD Y PRIORIDAD

Para las dos soluciones de largo plazo, la Tabla 8 presenta el análisis en términos de prioridad y temporalidad.

Tabla 8. Análisis temporalidad y prioridad de las soluciones por implementar en el largo plazo

Ampliar el aseguramiento en salud al núcleo familiar de un afiliado (en especial NNA)	
Temporalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Dada la baja factibilidad de flexibilizar la normativa para afiliar temporalmente a NNA del núcleo familiar de un migrante afiliado y de establecer un documento estándar para migrantes que valide el parentesco, esta solución requiere más tiempo para su implementación. • Además, requiere seguir pensando en cómo se puede hacer dicha flexibilización de la norma junto a Migración Colombia.
Prioridad	Es tema de asegurar al núcleo familiar se reconoce como muy importante para asegurar la sostenibilidad del SGSSS y evitar que migrantes afiliados salgan del sistema.
Incentivos a las ET	
Temporalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Como se plantea en la evaluación de esta solución, hay distintas formas de incentivar a las ET. Estas requieren de interés político de MSPS y de las ET para su implementación, por lo cual el proceso de creación y diseño de esta solución puede tomar más tiempo que otras.
Prioridad	<ul style="list-style-type: none"> • Por su complejidad, no es una prioridad inmediata del MSPS a pesar del impacto que puede tener. • Se recomienda que se implemente en conjunto con la asistencia técnica efectiva a las ET. Por ende, primero debe diseñarse/ implementarse esa solución y luego complementarla con esta.

5.3.2 ¿CÓMO LOS COOPERANTES PODRÍAN CONTRIBUIR CON LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTAS SOLUCIONES?

Con respecto a la solución de incentivos a ET, en la sección 4.2 se explicó dos formas de incentivar a las ET: con incentivos monetarios o no monetarios. En el primer caso, los cooperantes podrían brindar asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades de las ET para que puedan lograr resultados. En el caso de los incentivos no monetarios, los cooperantes podrían jugar un rol más de financiador del diseño del esquema de incentivos para que sea implementado por el gobierno. Algunas de las actividades que proponemos son:

- **Actividades:**
 - Hacer un estudio detallado de cuál es la mejor forma de incentivar a las ET, considerando el funcionamiento del flujo de recursos del SGSSS.
 - Diseñar el programa de FBR que busca incentivar a las ET.
 - Movilización de recursos financieros para la financiación del programa (pagadores por resultados) y para la implementación de estrategias complementarias de capacitación y asistencia técnica (p. ej.: gestión del desempeño).
 - Rol activo en la implementación del programa para hacer el seguimiento y resolver dificultades en caso de ser necesario.
 - Evolución procedimental y agenda de aprendizaje para la preparación de un programa a escala.
 - Promover de forma activa la adopción del mecanismo piloteado por el MSPS.
- **Retos y posibles riesgos:**
 - Falta de interés por parte del MSPS y de las ET de implementar esta solución.
 - Falta de movilización de recursos para implementar esta solución.

6. ANEXOS

ANEXO I. LISTA DE REUNIONES CON ACTORES

Tabla 9. Lista de reuniones con actores

Grupo	Actor	Fecha
Entidades relacionadas al SGSSS	Viceministerio de Protección Social, MSPS	12/05/2021
		18/05/2021
	Dirección de Aseguramiento, MSPS	12/05/2021
		18/05/2021
		27/05/2021
		02/06/2021
	OTIC, MSPS	02/06/2021
	Secretaría de Salud de Jamundí	22/04/2021
		04/06/2021
	Secretaría de Salud de Maicao	22/04/2021
	Secretaría Distrital de Salud de Bogotá	04/06/2021
	Secretaría de Salud de Cúcuta	04/06/2021
	Secretaria de Salud de Maicao	29/04/2021
	Secretaria de Salud de Ipiales	03/05/2021
	Secretaría Departamental de Salud de Magdalena	04/06/2021
Secretaría Departamental de Salud de La Guajira	04/06/2021	
Instituto Departamental de Salud	22/04/2021	
IPSI Anashiwaya	29/04/2021	
IPS Barranquilla	Pendiente	

Grupo	Actor	Fecha
	EPS de Gestarsalud	04/05/2021
	EPS Coovema	03/05/2021
	ADRES	27 & 29/04/2021
Entidades gubernamentales (otras)	DNP	29/04/2021
	Migración Colombia	12/05/2021
	Gerencia de Fronteras	12/05/2021
Organizaciones de la sociedad civil y cooperantes internacionales	Fenalper	03/05/2021
	HIAS	03/05/2021
	Ayuda en Acción	03/05/2021
	Conectando Caminos (USAID)	03/05/2021
	MSI Colombia (USAID)	10/05/2021

DOCUMENTOS REVISADOS

- Decreto 1288 de 2018 (establecimiento del PEP) y resolución 1128 que reglamenta el decreto
- Resolución 1838 de 2019 (listados censales)
- Decreto 064 de 2020 (afiliación de oficio)
- Decreto 216 de 2021 (Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos)
- Decreto 268 de 2020 modificado por el Decreto 292 de 2020)
- Resolución 857 de 2020
- CONPES 3950
- La distribución de SGP (documento y Excel con los valores asignados por las ET)
- Sitio web: MSPS, ADRES, DNP, Secretarías de salud, Migración Colombia

ANEXO 2. METODOLOGÍA

A continuación, se presenta la metodología empleada en este análisis. Particularmente, se explican cuáles fueron las fuentes para la recolección de información, la metodología para el diagnóstico del análisis de barreras y la metodología para las recomendaciones de soluciones y cómo implementarlas.

RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Para realizar el análisis se parte de una recolección de diversas fuentes de información incluyendo:

- **Revisión de documentos normativos**⁴⁰: para determinar los roles y responsabilidades de los actores involucrados en el proceso de afiliación y las relaciones entre ellos y para comprender cuáles son las rutas de aseguramiento según la normativa y las políticas nacionales de regularización de los migrantes venezolanos.
- **Entrevistas semiestructuradas y talleres con los actores involucrados en el proceso de afiliación**: Con ET a nivel municipal, distrital y departamental, IPS, Entidades Promotoras de Salud (EPS) del Régimen Contributivo (RC) y Régimen Subsidiado (RS) que se encuentran en las 10 ET priorizadas por el Programa (Valle del Cauca, Norte de Santander, Antioquia, Cundinamarca, Bolívar, La Guajira, Atlántico, Santander, Magdalena y Bogotá). Además de talleres Organizaciones de Base Comunitaria (OBC) de venezolanos y organizaciones de cooperación internacional. Durante estas entrevistas y talleres, se les pidió a los actores i) explicar su rol en el proceso de afiliación, ii) identificar las barreras que enfrentan los migrantes regulares que buscan afiliarse, iii) evaluar la prioridad y disrupción de cada barrera identificada, y iv) proponer soluciones para mitigarlas.
- **Sesiones de trabajo** con la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (**ADRES**): con el objetivo de entender cómo funciona la BDUA y las glosas que se generan por documentos inválidos, y sobre la aplicación y giro de los recursos del SGSSS mensualmente.
- **Sesiones de trabajo** con el Departamento Nacional de Planeación (**DNP**): para indagar sobre el proceso de implementación del SISBÉN IV y las implicaciones que tiene al convertirse en un requisito para afiliarse al SGSSS.
- **Reuniones de validación y consulta con el MSPS**: para presentarle los avances del análisis preliminar de las barreras, recibir retroalimentación para ajustar el diagnóstico, validar las soluciones propuestas y ajustarlas según sus recomendaciones y/o prioridades. Particularmente, las reuniones fueron con el Viceministerio de Protección Social, la Dirección de Aseguramiento y OTIC.
- **Revisión de bases de datos de BDUA**: con el propósito cuantificar el número de migrantes afiliados con PEP por género, región, grupos de edades, etc. Además, de mostrar tendencias de afiliación en los últimos años y los principales problemas de glosas.
- **Revisión de la información recolectada por el Programa**: en particular lo identificado en talleres pasados de CS y usando como punto de partida para en análisis la matriz de identificación de barreras de afiliación.

ANEXO 3. METODOLOGÍA PARA EL DIAGNÓSTICO DE BARRERAS

El diagnóstico sigue una metodología en cuatro etapas que se explican a continuación:

1. **Mapa del flujo de incentivos**: se identifican los roles y responsabilidades de los actores involucrados en el proceso de afiliación, tanto los que hacen parte del SGSSS como aquellos que están por fuera. Además, se identifican las relaciones entre los actores (i.e. flujos financieros, de información, de coordinación, de influencia institucional). A partir de esta información, se crea el mapa del flujo de incentivos.
2. **Mapa del proceso de afiliación de los migrantes regulares**: a partir de la revisión de normativa y las entrevistas con actores, se mapean las distintas rutas de aseguramiento por las

⁴⁰ Ver en Anexo I con detalle de los documentos revisados.

que pueden optar los migrantes regulares en el proceso de afiliación. Se desarrolla un mapa que muestra el proceso general de afiliación de los migrantes y otro para recién nacidos en Colombia con padres migrantes.

3. **Categorización⁴¹ y evaluación de las barreras y cuellos de botella:** durante las entrevistas y reuniones, los actores identificaron aproximadamente 60 barreras en el proceso de afiliación. Estas fueron sistematizadas usando las categorías de la matriz de barreras del Programa que las categoriza según si son de tipo normativa, operativa, comunicación o cultural. Además, se les pide a los actores darles un puntaje de 1-3 a cada barrera en dos dimensiones: su prioridad y interrupción. Ver sección 2.2.1. con el marco de análisis.
4. **Mapa de las barreras categorizadas y evaluadas en el proceso de afiliación** para determinar en cuál ruta de aseguramiento se concentran:

MARCO DE ANÁLISIS DE BARRERAS

Para la etapa 3 de categorización de las barreras, la Tabla 10 resume las categorías utilizadas siguiendo la matriz de barreras creada por el Programa de CS.

Tabla 10. Matriz de barreras

Normativa	Marco normativo y el proceso de afiliación como tal y como está definido.
Operativa-Administrativa	Implementación y ejecución de la ruta de aseguramiento, procesos y procedimientos que permiten a los agentes desarrollar adecuadamente sus funciones.
Operativa-Financiera	Restricciones económicas o financieras en la implementación de la ruta de aseguramiento. en el SGSSS.
Comunicativa	Acceso y comprensión de la información sobre los procesos y procedimientos necesarios para realizar la afiliación.
Cultural	Conocimientos, actitudes y prácticas de los actores involucrados que desfavorecen la aplicación adecuada del proceso de afiliación.

Por otro lado, para la evaluación de las barreras en la etapa 3, se utilizan dos criterios para determinar la importancia de las barreras para cada uno de los actores. Estos criterios son:

- **Prioridad de la barrera (P):** La variable prioridad busca evaluar la importancia o relevancia de dicha barrera para el actor consultado.
- **Disrupción de la barrera (D):** La variable interrupción busca evaluar el impacto o efecto que tiene cierta barrera en bloquear o trabar el proceso de afiliación.

La Tabla 11 sintetiza los puntajes que podían asignarle los actores entrevistados a cada una de las barreras para los criterios de prioridad y interrupción.

⁴¹ La categorización se realizó usando la matriz de barreras creada por el Programa de CS junto al MSPS.

Tabla 11. Puntaje para los criterios de prioridad y disruptión

	Prioridad de la barrera	Disrupción de la barrera
3	Comparado a las otras barreras, esta barrera es la más prioritaria para solucionar.	Comparado a las otras barreras, esta barrera es la más disruptiva en el proceso de afiliación del migrante regular.
2	Comparado a las otras barreras, esta barrera es relativamente prioritaria para solucionar.	Comparado a las otras barreras, esta barrera es relativamente disruptiva en el proceso de afiliación del migrante regular.
1	Comparado a las otras barreras, esta barrera es la menos prioritaria para solucionar.	Comparado a las otras barreras, esta barrera es la menos disruptiva en el proceso de afiliación del migrante regular.

ANEXO 4. METODOLOGÍA PARA LAS RECOMENDACIONES DE SOLUCIONES

Las recomendaciones de soluciones para mitigar las barreras también siguen una metodología en cuatro etapas.

1. **Identificación del tipo de solución que responde a las barreras:** para cada una de las barreras, se determina si se puede mitigar con soluciones de tipo operativo (i.e. una intervención directa implementada por uno o varios actores) o una solución de tipo de incentivos (i.e. una intervención que busca resolver problemas en el flujo de incentivos entre los actores involucrados en el proceso de afiliación al darles un incentivo monetario o no monetario para fomentar resultados). Cabe resaltar que una misma barrera puede ser resuelta con soluciones operativas y/o de incentivos.
2. **Categorización de las soluciones:** durante las entrevistas y talleres, los actores hicieron propuestas de soluciones a las barreras identificadas. Además, el MSPS propuso otras soluciones en el marco del ETPV. Finalmente, con base en el diagnóstico (en particular los hallazgos del mapeo de flujo de incentivos entre los actores), y CS plantearon otras potenciales soluciones. De este conjunto de soluciones, se categorizaron en si eran de tipo operativo o de tipo de incentivos. Posteriormente, según el o los actores involucrados se subcategorizaron en: i) soluciones operativas puntuales (i.e. aquellas que están bajo el control manejable del MSPS) o soluciones operativas transversales (aquellas que requieren el involucramiento de varios actores por fuera del SGSSS), y ii) de incentivos a la demanda (i.e. OBC) o de incentivos a la oferta (i.e. ET e IPS).
3. **Evaluación de las soluciones:** se evalúan las soluciones usando los criterios de análisis para determinar su impacto, factibilidad, riesgos, sostenibilidad e interdependencia. Ver sección 2.3.1 con el detalle.
4. **Recomendaciones de soluciones finales:** a partir de la evaluación, tomando en consideración los principales hallazgos y conclusiones del diagnóstico y otras consideraciones durante las reuniones con el MSPS y talleres de validación ET y OBC, se recomiendan las soluciones finales.
5. **Propuesta de hoja de ruta:** sobre cómo podrían implementarse esas soluciones en un marco temporal de corto (1-3 meses), mediano (3-6 meses) y largo plazo (más de 6 meses) y la prioridad de estas según su impacto y factibilidad.

MARCO DE ANÁLISIS DE SOLUCIONES

La Tabla 12 presenta los criterios de análisis utilizados para evaluar las soluciones categorizadas, además de una breve explicación de las distintas dimensiones tomadas en consideración para analizar las soluciones bajo cada criterio.

Tabla 12. Criterios de análisis para evaluar las soluciones

Impacto	<p>Qué tanto se espera “mover la aguja” en términos de migrantes afiliados a partir de la solución identificada. Este criterio tiene dos dimensiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> Volumen: número de migrantes que se podrían afiliarse con la solución. Valor agregado de incentivar dado que no existe el incentivo en el sistema.
Factibilidad	<p>Qué tan factible es implementar la solución en términos de:</p> <ol style="list-style-type: none"> Normativa: existe la normativa vigente para ser implementada. Financiera: se tienen los recursos o se pueden conseguir fácilmente para implementar la solución. Capacidades: existen las capacidades de recursos humanos, conocimientos, entre otros, para implementar la solución. Interés: existe interés y voluntad por parte de los actores involucrados.
Riesgos	<ol style="list-style-type: none"> Probabilidad de adopción: probabilidad que el(los) actor(es) involucrado(s) en la solución opten por adoptarla dados distintos factores externos (p. ej.: coyuntura política, adversidad política/económica, etc.). Incentivos perversos: <i>creaming results, parking, gaming, signaling.</i>
Sostenibilidad	<p>La solución es sostenible en el largo plazo, es decir, que los actores involucrados se apropien de la solución y logren mantenerla en el tiempo para lograr un cambio sistémico sostenible.</p>
Interdependencia	<ol style="list-style-type: none"> La solución tiene interdependencias con otras de las soluciones propuestas. La solución tiene interdependencias con factores políticos / legislativos externos al proyecto (p. ej.: Estatuto de Protección o ciclos electorales).

ANEXO 5. CATEGORIZACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS BARRERAS IDENTIFICADAS

Tabla 13. Categorización y evaluación de las barreras identificadas

Tipo de barrera	Barrera identificada	P	D	TOTAL
Normativa	No contar con documentos válidos de afiliación para NNA venezolanos	2.8	3	2.9
	Corta duración de los documentos válidos para la afiliación (salvoconductos)	2.7	2.6	2.65
	Requisito de aplicar la encuesta SISBEN para la afiliación	2.3	2.28	2.29
Operativa-Administrativa/Financiera	Dificultades para afiliarse a los migrantes con la plataforma SAT	2.1	1.4	1.75
	Falta de coordinación entre las entidades involucradas en el proceso de afiliación	2.67	2.67	2.67
	Falta de capacidades (i.e. recursos humanos y financieros) de los actores a nivel territorial (ET e IPS) para adelantar afiliación.	2.44	2.67	2.56
	Falta de aplicación de la normativa vigente por parte de las EPS/IPS/ET	2.88	3	2.94
	Falta de seguimiento a los procesos de afiliación para confirmar núcleo familiar	2.78	3	2.88
	Alta movilidad de los migrantes dificulta la operación de SGSSS	2.6	2.7	2.65
	Altos costos de transacción para la población migrante	2.5	2.6	2.55
	Disponibilidad de recursos financieros para las EPS	2.83	2.8	2.81
Comunicación	Poca información de la población migrantes sobre el proceso de afiliación al SGSSS	2.5	2.6	2.55
	Poca difusión de la ruta de aseguramiento en los distintos territorios nacionales	2.5	2.28	2.39
	Desconocimiento del marco normativo	2.7	2.28	2.49
Cultural	Percepción de la población migrante frente al proceso (i.e. genera trámites complejos, no tienen interés en afiliarse, etc.)	2.5	2.5	2.5
	Discriminación hacia la población migrante/Percepción de xenofobia	2.18	1.85	2

Barreras más prioritarias y disruptivas
Barreras menos prioritarias o disruptivas
Barreras posteriores al proceso de afiliación

ANEXO 6. MAPA DE LAS BARRERAS EN EL PROCESO DE AFILIACIÓN

Diagrama 7. Barreras en el proceso de afiliación cuando el migrante opta por la afiliación regular

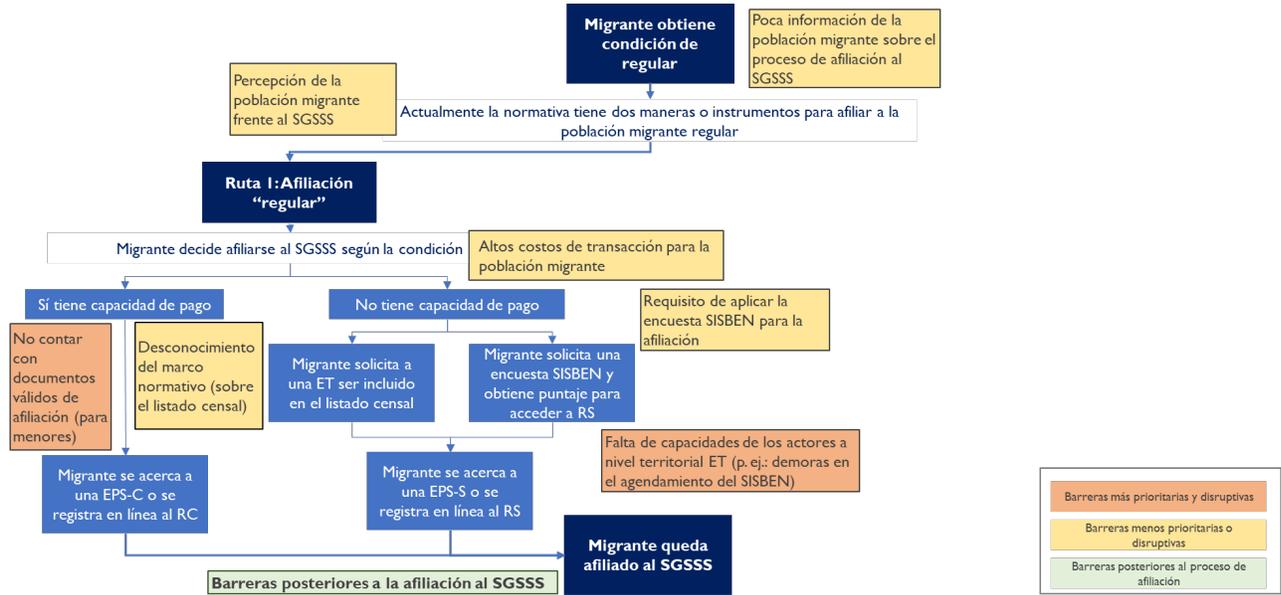


Diagrama 8. Barreras en el proceso de afiliación cuando el migrante opta por la afiliación de oficio

