



INDICADORES DE GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN A NIVEL LOCAL: DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Septiembre de 2021



INDICADORES DE GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN A NIVEL LOCAL: DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Septiembre de 2021



Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la OIM. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, juicio alguno por parte de la OIM sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Si bien se han realizado esfuerzos para verificar la exactitud de esta información, ni The Economist Impact ni sus afiliados pueden responsabilizarse de la veracidad de la misma.

Esta publicación fue posible gracias al apoyo financiero de la Unión Europea, en los términos del Acuerdo de Contribución MIGR/2019/407-734. Ello no obstante, las opiniones expresadas en la misma no reflejan necesariamente las políticas oficiales de la Unión Europea.

Publicado por: Organización Internacional para las Migraciones
17 route des Morillons
C.P. 17
1211 Ginebra 19
Suiza
Tel.: +41 22 717 9111
Fax: +41 22 798 6150
Correo electrónico: hq@iom.int
Sitio web: www.iom.int

Foto de la portada: © OIM Ecuador 2021

Cita obligatoria: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2021. Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local Perfil 2021 – Distrito Metropolitano de Quito. OIM. Ginebra.

ISBN 978-9942-8912-7-3 (PDF)

© OIM 2021



Reservados todos los derechos. La presente publicación está disponible en virtud de la licencia Creative Commons Attribution-Non-Commercial-NoDerivatives 3.0 IGO (CC BY-NC-ND 3.0 IGO).*

Si desea más información, consulte los derechos de autor y las condiciones de utilización.

La presente publicación no podrá ser utilizada, publicada o redistribuida con fines comerciales o para la obtención de beneficios económicos, ni de manera que los propicie, con la excepción de los fines educativos, por ejemplo, para su inclusión en libros de texto.

Autorizaciones: Las solicitudes para la utilización comercial u otros derechos y autorizaciones deberán enviarse a publications@iom.int.

* <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>

PUB2021/075/L

CONTENIDO	Pags.
OBJETIVOS	4
INTRODUCCIÓN	5
CONTEXTO LOCAL	7
Competencias del gobierno local:	8
PRINCIPALES HALLAZGOS	9
1. Derechos de las personas migrantes	9
2. Enfoque de gobierno integral	9
3. Alianzas	9
4. Bienestar socioeconómico de las personas migrantes	9
5. Movilidad en situaciones de crisis	9
6. Migración segura, ordenada y regular	9
RESULTADOS	10
1. Adhesión a las normas internacionales y respeto de los derechos de las personas migrantes	10
2. Formulación de políticas basadas en datos y aplicación de enfoques de gobiernos integrales	12
3. Forjar alianzas duraderas para hacer frente a la migración y a las cuestiones conexas	13
4. Fomentar el bienestar socioeconómico de las personas migrantes y de la sociedad	14
5. Abordar eficazmente los aspectos relativos a la movilidad en situaciones de crisis	14
6. Velar por que la migración se efectúe de manera segura, ordenada y digna	15
FUENTES PRINCIPALES	17

OBJETIVOS

- 1. Ayudar a las autoridades locales a hacer un balance de las iniciativas migratorias existentes.**
- 2. Fomentar el diálogo sobre migración entre gobierno nacional y autoridades locales.**
- 3. Promover el aprendizaje entre pares de las autoridades locales, compartiendo desafíos comunes e identificando posibles soluciones.**

INTRODUCCIÓN

“La rápida urbanización sigue transformando el contexto demográfico de muchos países en todo el mundo. Las ciudades ya acogen a la mayoría de los migrantes internacionales, motivados tanto por las oportunidades como por la necesidad, y las autoridades locales se están convirtiendo en líderes en la búsqueda de soluciones creativas para el rápido cambio social, apoyando a las comunidades a través de la innovación”¹.

Indicadores de Gobernanza de la Migración (a nivel nacional)

En 2015, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) desarrolló un Marco de Gobernanza de la Migración (MiGOF) para ayudar a los Estados a definir los elementos esenciales que constituyen la base necesaria para una “política de migración bien gestionada” a nivel nacional. En el mismo año y en colaboración con la Unidad de Investigación de la revista *The Economist*, la OIM elaboró los Indicadores de Gobernanza de la Migración (IGM), una serie de 90 indicadores cuya finalidad es ayudar a los Estados a identificar el alcance de sus políticas migratorias.

Los IGM constituyen el punto de partida para involucrar a los gobiernos en un proceso de consultas que les permita determinar los ámbitos más desarrollados y aquellos en los que cabe seguir trabajando y, sobre todo, las prioridades que se deben establecer a la luz de los retos y oportunidades específicos de cada país.

Los IGM se caracterizan por tres atributos esenciales, a saber:

1. **Se inscriben en el marco de un proceso voluntario:** se implementan en los países que han solicitado ser parte en el proceso.
2. **Se ajustan a las especificidades nacionales:** parten del reconocimiento de los distintos retos y oportunidades de cada contexto y, por consiguiente, no plantean una solución única e inamovible, sino que promueven el debate acerca de lo que puede constituir la buena gobernanza de la migración.
3. **Son un proceso:** no son una herramienta estática para recabar datos sobre los marcos migratorios nacionales. Ante todo, son la primera etapa de un proceso dinámico para que los gobiernos determinen las esferas de sus políticas migratorias que requieren mejoras o en las que cabría introducir actividades de fortalecimiento institucional.

Indicadores de Gobernanza de la Migración: De un enfoque nacional a un enfoque local

El papel de las ciudades y los municipios en la gobernanza de la migración² ha cobrado más preponderancia en los últimos decenios, habida cuenta del acelerado ritmo de urbanización y la importancia de las ciudades como lugar de destino para todas las formas de migración y desplazamiento. Investigadores, autoridades responsables de la formulación de políticas y organismos internacionales de desarrollo han destacado la función primordial de los estados, las ciudades y los municipios tanto en la tarea de albergar a las personas migrantes como en la de formular respuestas sostenibles ante las cuestiones relacionadas con la migración que se plantean. En este contexto, los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron en 2016 la Nueva Agenda Urbana, en el marco de la Conferencia Hábitat III, celebrada en Quito (Ecuador). La Agenda fue el primer marco de las Naciones Unidas en integrar plenamente la migración en la planificación estratégica y la gestión de las ciudades y los sistemas urbanos. Su adopción constituye un hito importante, pues supuso el reconocimiento del papel de los gobiernos locales no sólo en la gestión de la migración a nivel local, sino también en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, relacionados con las dimensiones urbanas de la migración. Ello incluye, entre otros, el ODS 11, que consiste en lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

En un empeño por promover el debate sobre la gobernanza de la migración entre los diferentes niveles de gobierno, la OIM ha adaptado los IGM al plano local (IGM a nivel local)³, con el objetivo de ofrecer una visión más completa del panorama nacional en materia de gobernanza de la migración, complementando las evaluaciones nacionales de los IGM con una dimensión local. En este sentido, los IGM a nivel local se basan en un conjunto de 87 indicadores que ayudan a las autoridades locales a establecer un balance de las estrategias o iniciativas locales de migración puestas en marcha; asimismo, permiten identificar las prácticas óptimas, así como las esferas en las que cabe seguir trabajando. Del mismo modo, busca fomentar el diálogo sobre la migración entre los gobiernos nacionales y las autoridades locales; y permitir que las autoridades locales aprendan unas de otras mediante el análisis de los problemas comunes y la formulación de posibles soluciones.

1. Antónío Vitorino, Director General de la OIM, informe para la Centésima novena Reunión del Consejo de la OIM (noviembre de 2018). Véase: <https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/109/C-109-12%20-%20Informe%20del%20Director%20General%20para%20la%20Cent%C3%A9sima%20novena%20Reunión%20del%20Consejo.pdf>

2. Por “gobernanza de la migración” se entiende el sistema de instituciones, marcos jurídicos, mecanismos y prácticas destinados a regular la migración y proteger a las personas migrantes. Este término suele utilizarse como si fuesesinónimo de “gestión de la migración”, aunque esta última expresión también se emplea para hacer referencia al acto de regular los movimientos transfronterizos a nivel estatal.

3. La iniciativa de los IGM es un programa para el análisis comparativo de políticas, dirigido por la OIM e implementado con el apoyo de la Unidad de Investigación de la revista *The Economist*. La iniciativa cuenta con el financiamiento de los Estados Miembros de la OIM. Para obtener más información, sírvase consultar la página web: <https://migrationdataportal.org/local-mgi>. El análisis de los IGM a nivel local puede realizarse en municipios, ciudades, departamentos o estados subnacionales.



Si bien los IGM a nivel local conservan los atributos de los IGM nacionales, están anclados en la noción de que las capacidades, las competencias y el valor añadido de las ciudades y autoridades locales en materia de gobernanza de la migración varían en cada caso. Por consiguiente, la metodología se ha adaptado para reflejar la influencia del grado de autonomía fiscal y política de las autoridades locales participantes, en el tipo de gobernanza de la migración que pueden implementar en los planos práctico y jurídico/normativo y, de ese modo, contextualizar en cierta medida los resultados de la aplicación del instrumento.

Dadas las diferencias entre los IGM en los planos nacional y local, el propósito de los IGM a nivel local no consiste en ofrecer una base de referencia, sino más bien, es una herramienta para que las autoridades gubernamentales tengan una visión introspectiva de las medidas de gestión de la migración aplicadas, y puedan compartir sus experiencias. Además, los IGM a nivel local parten del reconocimiento de que las prácticas óptimas pueden variar según la asignación de competencias entre las autoridades locales y nacionales. Por lo tanto, el análisis de los IGM a nivel local no debe interpretarse como una recomendación para cambiar la asignación de atribuciones, sino como una herramienta para generar un debate sobre las medidas que podrían adoptar los niveles subnacionales en materia de migración dentro de los límites de su mandato.

Esta investigación se realiza en el marco del proyecto Ciudades Incluyentes – Comunidades Solidarias (CICS), con el apoyo financiero de la Unión Europea a través de la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG INTPA), y se ejecuta de la mano de la OIM, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Hábitat) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El objetivo de este proyecto es reducir las vulnerabilidades de la población en movilidad humana⁴ a través de iniciativas que permitan: la inclusión social, económica y cultural, la integración, la solidaridad, la participación ciudadana, el fortalecimiento a las capacidades institucionales de los gobiernos locales; así como el apoyo a la generación de medios y proyectos de vida dignos para la población en movilidad humana y para la comunidad de acogida. A nivel regional, el proyecto CICS se ejecuta en seis países: Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tobago.

El presente documento es el resultado de la evaluación de los IGM a nivel local en el Distrito Metropolitano de Quito en el que se resume los ámbitos más desarrollados en lo referente a las estructuras de gobernanza de la migración, así como aquellos en los que aún se requiere avances. De igual manera, en 2021 se realizan varios informes de los IGM a nivel local en los Municipios de Manta, Cuenca y Tulcán - provincias de Manabí, Azuay y Carchi respectivamente.



Fuente: OIM

4. En Ecuador el concepto de "personas en movilidad humana" comprende emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, quienes requieran de protección internacional, víctimas de los delitos de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes; y, sus familiares. Ver Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017, disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/103681/126081/F-1601695083/ley%20060%202017%20ECUADOR.pdf>.

CONTEXTO LOCAL

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) es la capital político-administrativa del Ecuador. Tiene una superficie de 4.235,2 km² y alberga al 15,5% de la población nacional, esto la convierte en la ciudad más poblada del país. El DMQ se encuentra en la región Sierra Centro-Norte del Ecuador en la provincia de Pichincha junto con siete cantones: Cayambe, Mejía, Pedro Moncayo, Pedro Vicente Maldonado, Puerto Quito, Rumiñahui, y San Miguel de los Bancos.

De acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda (CPV) realizado en el año 2010 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la población de Quito era de 2.239.191 de habitantes. En función de las proyecciones realizadas por esa misma entidad en diciembre 2017, el número de habitantes para el 2020 sería de 2.781.641⁵. La edad promedio de la población quiteña es de 29,5 años, siendo el promedio de 28,7 años para hombres y 30,2 años para las mujeres. El mayor porcentaje de la población del DMQ para 2010 de acuerdo al CPV se auto identifica como mestiza (83%). Los porcentajes de población indígena, afro-descendiente y montubia⁶ en el DMQ son menores que a nivel nacional⁷.

A nivel nacional, la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) alcanzó al 60,1% de la población. Aunque en el DMQ la proporción de personas pobres es menor, alcanzando el 29,7%; esta proporción es más elevada en las zonas rurales del DMQ, en donde el 40,1% de la población se encuentra en situación de pobreza según el mismo indicador⁸.

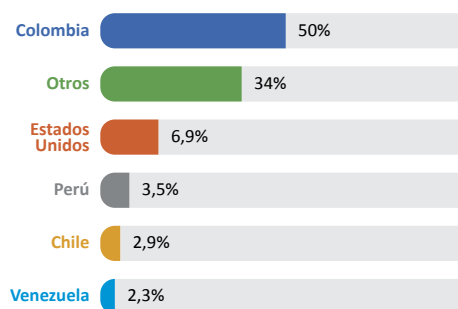
Tendencias migratorias

- Ecuador es un país tradicionalmente emisor de emigrantes. Los flujos migratorios se remontan a los años 50 del siglo pasado, siendo Estados Unidos el destino principal de los ecuatorianos. A partir de la crisis socioeconómica de ese país a finales de la década de 1990, España e Italia se convirtieron en los nuevos destinos principales de la migración ecuatoriana. Según los datos publicados por la Organización de las Naciones Unidas, en 2019 Ecuador tuvo 1.183.685 emigrantes (aproximadamente el 7% de la población total). La emigración femenina (625.963) es superior a la masculina (557.722), representando aproximadamente el 53% y 47% del total de emigrantes respectivamente. La emigración se ha dirigido de forma especial a Estados Unidos (43,6%), seguido por España (35,1%) e Italia (7,2%)⁹.
- A partir del año 2000, Ecuador se ha convertido paulatinamente en un receptor de inmigrantes, en especial de mi-

gración colombiana en calidad de refugio. A septiembre de 2020, el Ecuador es el país de América Latina con el mayor número de personas reconocidas como refugiadas (69.897), de ellas, el 95% son de origen colombiano¹⁰. A partir de 2006 se produjo una diversificación de los flujos de inmigración; Estados Unidos, España, China, Cuba y Haití, así como varios países africanos, se convirtieron en nuevos países emisores de migrantes hacia Ecuador¹¹. Desde 2015, a este flujo de inmigración se sumó el proveniente de la República Bolivariana de Venezuela, convertido en el de mayor trascendencia para Ecuador.

- En 2019 Ecuador tenía 381.507 inmigrantes, lo que supone un 2,2% de la población total. La inmigración masculina es superior a la femenina, con 197.162 hombres (51.7% del total), frente a 184.345 mujeres (el 48.3%). Como se muestra en el gráfico 1, la inmigración en Ecuador procede, principalmente, de Colombia (50,2%), Estados Unidos (6,9%) y Perú (3,5%), seguida de Chile (2,9%) y la República Bolivariana de Venezuela (2,3%)¹².
- En 2018, la República Bolivariana de Venezuela, Colombia, Haití, Cuba, Afganistán, Siria y Yemen eran los principales países de origen de las personas migrantes residentes en la ciudad de Quito¹³.
- El Plan Metropolitano de Desarrollo 2012-2022 especifica que la ciudad de Quito recibe alrededor de 275.000 personas por año provenientes de varios países. En base a su total poblacional, las personas que ingresan al DMQ anualmente, representan un séptimo de su población total y alrededor del 45% de las personas extranjeras que ingresan al país¹⁴.

Gráfico 1. Inmigrantes en Ecuador según el país de origen (2019)



Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/ecuador>.

5. Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/tras-las-cifras-de-quito/>.

6. Disponible en: <https://www.lifeder.com/montubios-ecuatorianos/>.

7. Disponible en: www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=333&force=1.

8. Secretaría de Salud del Municipio de Quito, 2018. Disponible en: www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/NBI/NBI-FUENTE-CPV/Tabulados_pobreza_por_NBI.xlsx.

9. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/ecuador>.

10. Disponible en: <https://www.acnur.org/ecuador.html>.

11. https://www.QUITO.GOB.EC/documents/Plan_Metropolitano_desarrollo_2012-2022.pdf y <https://www.oecd.org/tr/migrations/48423836.pdf>.

12. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/ecuador>.

13. Disponible en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/1/quito-extranjeros-migracion>.

14. Disponible en: https://www.QUITO.GOB.EC/documents/Plan_Metropolitano_desarrollo_2012-2022.pdf.



Competencias del gobierno local:

- Nivel de descentralización de las autoridades locales El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), capital de Ecuador y cabecera provincial de la Provincia de Pichincha, constituye un Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal. Sus autoridades locales como la Alcaldía, demás secretarías y administraciones zonales, tienen autonomía del gobierno central en temas políticos, administrativos y financieros. En materia migratoria, aunque las autoridades locales deben articular su labor con el Gobierno Central conformado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), y Consejo Nacional para la Igualdad en Movilidad Humana, tienen autonomía para elaborar programas, proyectos y planes relacionados a la movilidad humana. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (2010)¹⁵ establece la organización político-administrativa del Estado y define los parámetros de descentralización en el país, con el fin de garantizar la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales. Conforme al artículo 10 del COOTAD, el Estado se organiza en: regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Asimismo, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno como distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias. El artículo 1 del COOTAD plantea el desarrollo de un modelo de descentralización obligatorio y progresivo. En el artículo 4 se estipulan los fines de los GAD en aspectos como: el desarrollo equitativo, el fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad, la garantía de los derechos de las personas, la promoción de la diversidad, el desarrollo económico planificado y la erradicación de la pobreza. El DMQ cuenta con un Sistema de Protección Integral, estipulado en la sección I del capítulo II del Código Municipal, que constituye un conjunto articulado de organismos, entidades y servicios que definen, ejecutan y controlan las políticas, planes, programas y proyectos para garantizar la protección integral de las personas en situación de riesgo¹⁶ o vulneración de derechos. Con el fin de cumplir con la protección y garantía de derechos de sus habitantes, según el literal h del artículo 4 del COOTAD, señala que los GAD deben conformar y crear condiciones para el buen funcionamiento de un Sistema de Protección Integral.
- Competencia de las autoridades locales en materia de migración Las competencias en materia de migración de los GAD provinciales y municipales en Ecuador se establecen en el artículo 165 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017). De acuerdo a dicho artículo, los GAD provinciales y municipales tienen las siguientes competencias: i. crear normativas para la integración y el respeto a los derechos

humanos de las personas en movilidad humana; ii. coordinar con las instituciones públicas y privadas la atención integral para la población en movilidad humana; iii. integrar en su planificación de desarrollo y ordenamiento territorial programas que permitan asegurar el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana; iv. participar en los espacios de diálogo y coordinación interinstitucional en materia de movilidad humana; v. prevenir la trata de personas y el tráfico ilícito de personas migrantes; y vi. las demás competencias previstas en la ley. Además, el artículo 166 se refiere a la corresponsabilidad de los GAD con la autoridad de movilidad humana, el MREMH, en materia de: i. generar políticas de inclusión y desarrollo tendientes a prevenir la migración riesgosa y apoyar en la reinserción de víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de personas.; ii. crear políticas y programas para la inclusión de la comunidad extranjera y de la convivencia pacífica; y iii. planificar la integración social y económica de la comunidad migrante retornada. El Plan Nacional de Movilidad Humana (2019) estipula que sus políticas deberán ser implementadas y promovidas de acuerdo con el modelo de gestión del Viceministerio de Movilidad Humana, en los distintos niveles de Gobierno, y en las dimensiones horizontal y vertical con el fin de abarcar a las personas en movilidad humana de forma integral.

- Mecanismos locales de financiamiento y restricciones a su uso El financiamiento de los programas municipales en Ecuador proviene de dos fuentes principales: asignaciones del gobierno central que forman parte del presupuesto general del Estado y fondos de autogestión a través de tasas e impuestos generados por el propio municipio. A partir de estas fuentes, el municipio realiza una proforma presupuestaria que debe ser aprobada anualmente por el Consejo Metropolitano de Quito. El presupuesto para 2021 del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito carece de un rubro específico para la atención y servicios a personas en situación de movilidad.
- Participación local en la formulación de políticas migratorias La entidad rectora a nivel nacional en materia de movilidad humana es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Igualmente, el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana participa en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a personas en movilidad. Para ello, el MREMH convoca de manera permanente a los distintos actores (incluidos los diferentes niveles de gobierno) a Mesas de Trabajo, con el objetivo de intercambiar información que sirva de insumo para la formulación de políticas públicas. La última Mesa de Trabajo se llevó a cabo el 26 de febrero de 2021 y contó con la asistencia de representantes del DMQ, como la Agencia Local de Promoción Económica CONQUITO.

15. Disponible en: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/01/dic15_CODIGO-ORGANICO-DE-ORGANIZACION-TERRITORIAL-COOTAD.pdf

16. De acuerdo a la Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres de la UNISDR (2009), la palabra Riesgo puede ser definido de dos maneras: la primera se refiere a la combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas, y la segunda hace más énfasis en las consecuencias, en términos de "pérdidas posibles" relativas a cierta causa, lugar y momento en particular

PRINCIPALES HALLAZGOS

Los IGM a nivel local se componen de 87 indicadores agrupados en seis dimensiones de la gobernanza de la migración que a su vez se basan en las categorías del Marco de Gobernanza sobre la Migración (MiGOF)¹⁷:

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES

Los indicadores de esta categoría se utilizan para definir la medida en que las personas migrantes tienen acceso a determinados servicios sociales, como la salud, la educación y la seguridad social. También remiten a las medidas adoptadas para garantizar la integración y el acceso al empleo.

2. ENFOQUE DE GOBIERNO INTEGRAL

Los indicadores de esta categoría sirven para evaluar los marcos institucionales de las ciudades en lo referente a la migración. También permiten determinar la existencia de estrategias migratorias que sean acordes a los objetivos de desarrollo, así como la transparencia y coherencia institucional en relación con la gestión de la migración.

3. ALIANZAS

Los indicadores de esta categoría se centran en las medidas adoptadas por los países para cooperar en torno a cuestiones migratorias con los gobiernos nacionales, así como con las ciudades y otros agentes no gubernamentales pertinentes, como las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

4. BIENESTAR SOCIOECONÓMICO DE LAS PERSONAS MIGRANTES

Los indicadores de esta categoría permiten evaluar las iniciativas de las ciudades en lo relativo a la movilidad de los estudiantes internacionales, el acceso al mercado laboral y las condiciones de trabajo decente para los trabajadores migrantes. Los aspectos relativos a la participación de las diásporas y las remesas de las personas migrantes también pertenecen a esta esfera.

5. MOVILIDAD EN SITUACIONES DE CRISIS

Los indicadores de esta categoría se refieren al tipo y nivel de preparación de las ciudades a la hora de encarar los aspectos relativos a la movilidad en situaciones de crisis. Permiten indagar acerca de los procesos establecidos para los nacionales y no nacionales tanto durante como después de desastres, incluso cuando la asistencia humanitaria está disponible en la

misma medida tanto para las personas migrantes como para los nacionales del país concernido.

6. MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

Los indicadores de esta categoría sirven para evaluar el enfoque que aplican las ciudades respecto del acceso de las personas migrantes a políticas de seguridad, retorno y reintegración, así como en lo relativo a la lucha contra la trata de personas.



Fuente: OIM

17. Consejo de la OIM, Marco de gobernanza sobre la migración, 106ª Reunión, C/106/40 del 4 de noviembre de 2015. Disponible en: <https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/106/C-106-40-Marco-de-Gobernanza-sobre-la-Migraci%C3%B3n.pdf>.



RESULTADOS

1. Adhesión a las normas internacionales y respeto de los derechos de las personas migrantes

1.1. Gobernanza de la migración: ejemplos de áreas bien desarrolladas

Existen medidas para garantizar el acceso de las personas extranjeras a la educación pública a nivel primario y secundario. El Código Municipal, en el artículo II.5.148 del capítulo II referente a la implementación de acciones en la estructura municipal, otorga “acceso preferencial a los programas educativos formales y extracurriculares a los hijos de personas en situación de movilidad humana, particularmente de quienes se encuentran en situación de riesgo y exclusión social”¹⁸ independientemente de su situación migratoria. En caso de que no posean la documentación necesaria para acceder al sistema educativo, no se les separa del mismo, sino que se aclara al Ministerio de Educación la situación particular de cada uno de estos estudiantes. En el Acuerdo Ministerial 25A emitido por el Ministerio de Educación en 2020, se determina que se deberá remitir a conocimiento de las entidades competentes todos los casos de niños, niñas y adolescentes (NNA) que no cuenten con un documento oficial de identificación a fin de que dichas entidades realicen las gestiones pertinentes para que la o el estudiante cuente con su documentación de identidad¹⁹.

La normativa municipal en materia de educación se encuentra en concordancia con lo estipulado en la Constitución de la República del Ecuador (CRE) de 2008, la cual establece que la educación “es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado”. Además, establece que “la educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive”²⁰. Por su parte, a través del proyecto de inclusión educativa del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), las personas en movilidad humana, así como de la comunidad de acogida, tienen las mismas oportunidades para ser beneficiarias de una beca al participar de convocatorias abiertas. Existen otras leyes y regulaciones que protegen el derecho a la educación, en particular de las personas vulnerables. Entre estos se encuentran el Código de la Niñez y Adolescencia (2003), el cual define la obligatoriedad de la educación hasta el décimo grado, y la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) (2015) y su asociado Reglamento General de la LOEI (2015), que hacen énfasis en la protección del derecho a la educación de personas vulnerables, incluidas las que se encuentran en condiciones de movilidad humana.

La legislación y la normativa vigentes señalan a la salud como un derecho humano para todos los habitantes del DMQ, y existen medidas para facilitar el acceso de las personas extranjeras a servicios de salud pública. El Código Municipal determina que el gobierno local será quien promueva las “condiciones sociales que contribuyan y permitan garantizar a todos los ciudadanos que habitan en el territorio del Distrito, sin discriminación alguna, la plena vigencia y el efectivo goce del derecho a la salud y demás derechos relacionados”²¹. En congruencia, el Sistema de Protección Integral del DMQ tiene como propósito definir, evaluar, ejecutar y controlar las políticas, planes, programas y acciones para garantizar la protección integral de las personas que se encuentren en situación de riesgo o de vulneración de derechos.

La reglamentación local se encuentra en concordancia con la CRE que establece igualdad de derechos entre las personas nacionales y las extranjeras. Por su parte, la Ley Orgánica de Salud de 2006 delinea que todas las personas sin discriminación alguna tienen “acceso universal, equitativo, permanente, oportuno y de calidad a todas las acciones y servicios de salud; y acceso gratuito a los programas y acciones de salud pública, dando atención preferente en los servicios de salud públicos y privados”²². El Ministerio de Salud Pública (MSP) señala que el agendamiento de citas no implica costo alguno y que se puede acceder a servicios de salud sin importar el tipo de seguro al cual la persona se encuentre afiliada. Además, se informa que se requiere presentar el número de cédula de identidad, si bien se podrá recibir el servicio, aunque no posea este documento²³. En caso de que existan personas que requieran acceder a atención en salud en las Unidades Metropolitanas de Salud sin documentación de identificación, se procederá con la normativa del MSP; es decir, con la creación de un código para la apertura de una historia clínica que garantizaría la atención en salud.

Las personas migrantes pueden acceder a vivienda social siempre que cumplan con los requisitos, como tener estatus migratorio regular y cumplir con ciertas características socioeconómicas. La promoción de suelo y vivienda nueva de interés social se encuentra regulada en la Ordenanza 267 del Código Municipal (2008), dirigida a familias en situación de pobreza, población vulnerable y en situación de riesgo. La vivienda de interés social es desarrollada por la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda. De igual manera, existen centros de acogida o albergues, adonde son dirigidas las personas migrantes en situación de vulnerabilidad hasta que encuentren una vivienda definitiva. El acceso a estos servicios no tiene restricciones de estatus migratorio ni de situación socioeconómica. El Municipio

18. Disponible en: https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/06/C%C3%93DIGO_MUNICIPAL_PARA_EL_DISTRITO_METROPOLITANO.pdf.

19. Disponible en: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/MINEDUC-MINEDUC-2020-00025-A.pdf>.

20. Constitución de la República del Ecuador (2008).

21. Disponible en: https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/06/C%C3%93DIGO_MUNICIPAL_PARA_EL_DISTRITO_METROPOLITANO.pdf.

22. Ley Orgánica de Salud (2006).

23. Disponible en: <https://www.salud.gob.ec/agendamiento-de-citas-medicas/>.

canaliza este servicio a través de las unidades de los ejes sociales de las Administraciones Zonales, Unidad Patronato San José y la Secretaría de Inclusión Social, desde un enfoque de igualdad e inclusión social, y bajo los principios de no discriminación y ciudadanía universal establecidos en la CRE. Sin embargo, durante la pandemia de COVID-19 la saturación de los albergues temporales se recrudeció, dificultándose el acceso de población extranjera a estos albergues.

Las autoridades locales cuentan con varios planes y actividades para combatir crímenes de odio, violencia, xenofobia y discriminación contra las personas migrantes. La Secretaría de Inclusión Social del DMQ es la encargada de implementar una propuesta de planificación orientada a lograr una ciudad inclusiva. Esta entidad también impulsa el plan piloto del “Sello Inclusivo Progresivo”²⁴ desde 2016, una placa de reconocimiento que se otorga a entidades y empresas que han implementado sistemas de gestión inclusivos como parte de sus políticas de responsabilidad social. A través de este plan piloto, la ciudad de Quito ha sido reconocida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como la primera ciudad de Ecuador en formar parte de la Coalición Latinoamericana y Caribeña contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia, que, a su vez, integra la Coalición Internacional de Ciudades Inclusivas y Sostenibles. Por otra parte, en noviembre de 2019, la Secretaría de Inclusión Social junto con la Fundación Museos de la Ciudad y la colaboración de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) llevó adelante la campaña “Siéntete como yo”, con el propósito de generar conciencia en la ciudadanía sobre los grupos de atención prioritaria, incluidos personas migrantes²⁵. Las personas en movilidad humana escribieron cartas sobre sus vivencias, las cuales fueron compartidas con la ciudadanía para generar empatía sobre cómo se sienten cuando llegan a un país diferente y encuentran limitaciones o sufren discriminación. De manera adicional, en las fechas emblemáticas como el “Día Internacional del Refugiado” y el “Día Internacional del Migrante” se realizan acciones puntuales de sensibilización a la población.

El Plan de Acción contra el racismo, la discriminación y la xenofobia del DMQ (2019 - 2023) tiene seis ejes de acción: educación, empleo, salud, gestión institucional, participación sociopolítica, y comunicación y cultura. Su elaboración estuvo acompañada de la Resolución 037 de 2019, con instrucciones para la ejecución de acciones dentro de los diferentes ejes estratégicos. En 2020, debido al cambio de la máxima autoridad de las diferentes secretarías coordinadoras de las instancias municipales y a la pandemia de COVID-19, se ha ralentizado el avance de las acciones de los diferentes ejes estratégicos. El eje más avanzado, en un 80%, es el orientado a garantizar la salud a las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios del DMQ. En este contexto,

entre los años 2019 y 2020 se capacitó a alrededor de 300 servidores y servidoras municipales del sector salud bajo el enfoque de derechos humanos, género, diversidad sexual y movilidad humana. Estos procesos de formación y de sensibilización son realizados por el Instituto Metropolitano de Capacitación con el apoyo del Consejo de Protección de Derechos (entidad encargada del contenido curricular) y el apoyo de varias instancias del Ministerio de Salud para el lineamiento de contenidos. De igual manera, durante el 2021, los funcionarios del DMQ están siendo capacitados en temas de salud intercultural para culminar con el cumplimiento de los procesos de formación en el MDMQ.

1.2. Áreas con potencial para un desarrollo adicional

Las autoridades locales no han desarrollado aún programas de orientación o bienvenida disponibles para personas migrantes recién llegadas. Sin embargo, la página web del Consejo de Protección de Derechos (CPD)²⁶ del DMQ contiene información sobre los derechos de las personas en situación de movilidad humana, información para conocer si un derecho ha sido vulnerado y dónde acudir en caso de emergencia o de ser víctima de violencia. De igual manera, el Gobierno Provincial de Pichincha cuenta con una Guía Informativa para personas en situación de movilidad humana que contiene información fundamental para acceder a los servicios con un enfoque de derechos humanos. Finalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) ha emitido un “Folleto informativo sobre derechos, obligaciones y servicios para personas en situación de movilidad humana en frontera norte y sur”, que brinda información relevante sobre requisitos y documentos necesarios para ingresar, permanecer y salir del Ecuador, así como información sobre tipos de visa, el proceso de regularización en Ecuador, y el proceso para solicitar refugio.

El Municipio cuenta con la primera Junta de Protección de Derechos especializada en Mujeres y Personas Adultas Mayores, además de con Juntas de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia adscritas a la Secretaría de Inclusión Social del Municipio, encargadas de emitir medidas para garantizar la protección de NNA no acompañados desde un enfoque integral, en coordinación con el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH). Sin embargo, la Ruta de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2017) carece de procedimientos especializados para atender a NNA desde el enfoque de movilidad humana, lo que se dificulta aún más cuando se trata de NNA en situación migratoria irregular. El ingreso al país de NNA por vías irregulares impide su identificación, remisión, cuidado y reunificación familiar, así como brindarles asistencia legal, o llevar a cabo procedimientos específicos de visado y asilo.

24. Para mayor referencia consúltese la página del sello inclusivo progresivo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, disponible en <http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/wp-content/uploads/documentos/ciudadinclusiva/selloinclusivo.html>

25. Municipio Distrito Metropolitano de Quito. Acta de la Sesión No. 37 Ordinaria del Concejo Metropolitano de Quito, de 3 de diciembre de 2019. Disponible en http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202019-2023/Actas%20de%20Sesiones/2019/ACTA-SESION%20NO.037-ORDINARIA-03-12-2019.PDF y en http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/?page_id=6734.

26. El CPD no es una dependencia municipal dado que posee autonomía, lo que difiere del resto de Consejos Cantonales de Protección de Derechos de otras ciudades del país



2. Formulación de políticas basadas en datos y aplicación de enfoques de gobiernos integrales.

2.1. Gobernanza de la migración: ejemplos de áreas bien desarrolladas

La Secretaría de Inclusión Social del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) es la entidad responsable de diseñar políticas migratorias o planes estratégicos para la atención a las personas en movilidad humana. Para el período 2020 - 2021, esta Secretaría se encuentra elaborando el borrador del Plan Distrital de Movilidad Humana, desde un enfoque integral, cuyos objetivos incluyen: la integración local de las personas en situación de movilidad humana; el acceso a servicios para todos y todas; la promoción de una convivencia armónica en el DMQ; y combatir la discriminación y la xenofobia. Este Plan se construye a través del trabajo conjunto de las diferentes instituciones locales con la colaboración de organismos internacionales y el asesoramiento de la sociedad civil, incluyendo representantes de personas migrantes.

Si bien el MDMQ no ofrece servicios especializados para personas migrantes en tanto en cuanto sus servicios tienen carácter universal, la Secretaría de Inclusión Social, a través de la Dirección de Promoción de Derechos, es la encargada de implementar y articular con las demás áreas del municipio las acciones dirigidas a los grupos de atención prioritaria, entre los que se encuentran las personas en situación de movilidad humana.

De acuerdo a lo estipulado en la Ordenanza 188 del Código Municipal, el Sistema de Protección Integral del DMQ establece la conformación de Consejos Consultivos de Derechos para cada uno de los grupos de atención prioritaria, entre ellos el de movilidad humana. Estos órganos consultivos tienen como objetivos principales: asesorar al Consejo de Protección de Derechos (CPD) del DMQ; designar representantes al CPD; canalizar las problemáticas y necesidades de los grupos representados en mecanismos de participación zonal; y facilitar insumos o propuestas de políticas públicas para la igualdad y no discriminación.

El Consejo Consultivo de Movilidad Humana creado en 2018 está conformado por nueve titulares de derechos, entre los que se encuentran personas en situación de movilidad humana, migrantes ecuatorianos retornados y personas en situación de refugio. Asimismo, forman parte del Consejo seis representantes de organizaciones sociales que trabajan el tema de movilidad humana, como organizaciones de venezolanos, de colombianos, de ecuatorianos retornados y organizaciones no gubernamentales que trabajan en movilidad humana. El Consejo se reúne al menos una vez al mes, en sesiones ordinarias, con el fin de ejecutar su plan de acción. Este plan señala, entre sus principales objetivos, la conformación de

una comisión temporal para impulsar el cumplimiento de la Ordenanza 271 del Código Municipal Libro II.V título VI, que regula la promoción, protección y garantía de derechos de las personas que viven situación de movilidad humana en el DMQ.

El DMQ cuenta con una Agenda de Protección de Derechos para Personas en Situación de Movilidad Humana enfocada de manera particular en personas ecuatorianas retornadas y aquellas en situación o búsqueda de refugio. Este instrumento, elaborado en 2017 de manera participativa por el CPD del DMQ, presenta una propuesta de priorización de políticas con sus respectivas directrices y acciones afirmativas para cuatro ejes priorizados: servicios, participación, seguridad integral y prevención o sensibilización.

2.2. Áreas con potencial para un desarrollo adicional

A la fecha de publicación del presente documento, no existe al interior del MDMQ un proceso regular de consultas con los diferentes niveles de gobierno para mejorar la coherencia de las políticas sobre asuntos relacionados con la migración. Este proceso de consultas, históricamente, se ha realizado desde el nivel central de gobierno hacia los niveles regionales y locales. Por ejemplo, en febrero de 2020, los funcionarios de la Agencia de Promoción Económica CONQUITO fueron invitados por el gobierno central a participar en la XVI Mesa Nacional de Movilidad Humana. Concretamente, CONQUITO participó en la mesa sobre Medios de Vida para dar aportes sobre su experiencia en la generación de medios de vida para personas en situación de movilidad humana.

No existen procedimientos específicos o medidas dirigidas a asegurar la protección de la niñez migrante, niñas, niños y adolescentes (NNA) no acompañados o aquellos que se quedan atrás. Si bien la normativa vigente del DMQ y los instrumentos para la protección de derechos de los NNA tienen un enfoque integral, no incluyen de manera específica el enfoque de movilidad humana. Esto supone vacíos en los protocolos cuando se atiende a NNA no acompañados, sobre todo a aquellos en condición migratoria irregular, lo que dificulta la garantía de sus derechos.

Las autoridades locales recopilan y publican datos relacionados con la migración, pero la información se encuentra dispersa, no es de acceso público y tampoco se publica de manera regular. Las instancias municipales registran a la población atendida a través de los servicios que prestan y, generalmente, se toma en cuenta la variable de nacionalidad. Esta información es recolectada por la Dirección de Gestión de la Información, entidad adscrita a la Secretaría de Planificación, a través del Sistema de Gobierno Abierto, el Observatorio de Seguridad y otros instrumentos de recolección de datos. La Secretaría General de Planificación de Quito realiza estudios anuales para recopilar información específica sobre movilidad humana. Para acceder a esta información, desagregada por variables de sexo, edad y estatus migratorio entre otras, es necesario realizar una solicitud a dicha Secretaría.

3. Forjar alianzas duraderas para hacer frente a la migración y a las cuestiones conexas

3.1. Gobernanza de la migración: ejemplos de áreas bien desarrolladas

Las autoridades locales colaboran con organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación internacional en el establecimiento de la agenda y la implementación de políticas y programas relacionados con la migración. La Agenda de Protección de Derechos para Personas en Situación de Movilidad Humana del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) fue elaborada con la participación de 112 personas en situación de movilidad humana pertenecientes a las distintas zonas del DMQ. Por otro lado, el Consejo Consultivo de Movilidad Humana del DMQ, encargado de velar por la garantía de los derechos de esta población, está conformado por representantes de distintos grupos en condición de movilidad²⁷ y de organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, para la construcción del Plan Distrital de Movilidad Humana, la Secretaría de Inclusión Social del DMQ tiene programado solicitar aportes de organizaciones de la sociedad civil en general.

Las autoridades locales cooperan activamente en cuestiones de migración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y otras agencias de las Naciones Unidas. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) mantiene desde 2019 un Memorando de Entendimiento con el Sistema de Naciones Unidas a través del cual recibe cooperación para atender temas relacionados con migración, brindar ayuda humanitaria a la población en situación de movilidad humana y fortalecer las capacidades municipales en este aspecto. La ciudad de Quito forma parte hasta 2022 del proyecto “Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias”²⁸, cuyo objetivo es reducir las vulnerabilidades de la población en movilidad humana, principalmente la de origen venezolano. Como parte de las acciones en el marco de este proyecto se realizan las jornadas de capacitación institucional municipal en temas relacionados a movilidad humana, protección, derecho a la vivienda, y derechos laborales, entre otros.

El MDMQ es parte desde 2016 de la Coalición Latinoamericana y Caribeña contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia, junto con Medellín (Colombia), México Distrito Federal (México) y Montevideo (Uruguay). Esta iniciativa impulsada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha creado una red de ciudades interesadas en el intercambio de experiencias con el objetivo de mejorar sus políticas de lucha contra el racismo, la discriminación y la xenofobia. Por ende, con el

apoyo de la Coalición Latinoamericana y Caribeña contra la Discriminación, Racismo y Xenofobia, se elaboró el Plan de Acción contra el racismo, la discriminación y la xenofobia del DMQ 2019-2023. Además, Ecuador es parte del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, y el MDMQ es miembro del Foro de Alcaldes sobre Movilidad Humana, Migración y Desarrollo para abordar y discutir el tema de la migración a nivel local en el marco de los ODS. Quito fue sede de este Foro en su segunda y sexta edición, en 2015 y 2020 respectivamente.

Las autoridades locales colaboran con el sector privado y aliados en cuestiones de movilidad humana para la implementación de programas específicos. Con el fin de dar cumplimiento a la Agenda de Protección de Derechos para Personas en Situación de Movilidad Humana del DMQ (2017), el Municipio mantiene convenios con organizaciones del sector privado como organizaciones no gubernamentales y universidades para canalizar las necesidades de las poblaciones en situación de movilidad humana. Por ejemplo, la Secretaría de Inclusión Social trabaja con la Fundación Vigía y la Universidad Técnica Equinoccial para brindar asesoramiento jurídico a personas en situación de movilidad humana.

Por su parte, la Unidad Patronato San José trabaja con la Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS) para asistir el proceso de inserción laboral y social de mujeres en situación de movilidad humana acogidas en sus albergues; con la organización “Alas de Colibrí” para brindar atención psicológica, asesoramiento legal y médico, y orientación en casos de personas en riesgo o víctimas de violencia basada en género y movilidad humana. Esta Unidad trabaja en conjunto con ACNUR en proyectos de atención a habitantes de la calle, erradicación del trabajo infantil, atención a las diversidades con enfoque intergeneracional y prevención y atención a la violencia de género, específicamente en la Casa de la Mujer; con ONU Mujeres en la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres en situación de movilidad humana; y también con el Consejo Noruego para Refugiados en la asesoría de trámites legales relacionados con refugio.

3.2. Áreas con potencial para un desarrollo adicional

Las autoridades locales colaboran de manera limitada con la academia para informar políticas y programas sobre la migración. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) colaboró con el gobierno local en la elaboración del Plan de Acción contra el racismo, la discriminación y la xenofobia del DMQ (2019 - 2023), desarrollando un documento metodológico de trabajo para estudiar los problemas relacionados con el racismo, la discriminación y la xenofobia de manera conjunta en las ciudades de Medellín (Colombia), México D.F. (México), Montevideo (Uruguay) y Quito (Ecuador).

27. Venezolanos, colombianos y ecuatorianos retornados.

28. Esta investigación se realiza en el marco del proyecto Ciudades Incluyentes – Comunidades Solidarias.



No se han desarrollado programas bilaterales para la cooperación entre ciudades dentro del país o con otros países en materia de migración internacional. Hasta la fecha de elaboración del presente documento, no se han desarrollado iniciativas para intercambiar información o generar alianzas encaminadas a fortalecer las políticas migratorias de las ciudades.

4. Fomentar el bienestar socioeconómico de las personas migrantes y de la sociedad

4.1. Gobernanza de la migración: ejemplos de áreas bien desarrolladas

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) ha desarrollado un proyecto sobre inclusión económica implementado por el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU). En el marco de este proyecto 2020-2022, se ofrece un curso de capacitación financiera orientado a personas en situación de movilidad humana y a la población local a través de talleres mensuales.

La Agencia Pública de Promoción Económica CONQUITO, que fomenta el desarrollo productivo y socioeconómico del DMQ y su área de influencia²⁹, formó parte del diseño y elaboración del Programa “Sin Fronteras”, implementado por la Fundación CRISFE en 2020, para contribuir a la reactivación económica y social para la población de movilidad humana y de la comunidad de acogida, a través de proyectos inclusivos, enfocados en emprendimientos y empleabilidad.

Las autoridades locales implementan programas para ayudar a los residentes extranjeros a acceder al empleo en el sector privado. CONQUITO cuenta con varios programas que permiten a la población de acogida, así como a las personas migrantes, acceder al empleo en el sector privado a través del fortalecimiento de capacidades y de la promoción del emprendimiento como son: i. el programa de empleabilidad “Bolsa de empleo y CEO”; y ii. los programas de emprendimiento en los que personas en situación de movilidad humana pueden inscribirse como “Empretec”, “Programa Empresa Solidaria Innovadora (PESI)”, “Decide Emprender” y “Testing Lab”.

4.2. Áreas con potencial para un desarrollo adicional

Las autoridades locales no han desarrollado evaluaciones ni listas de escasez ocupacional para monitorear la demanda de inmigrantes en el mercado laboral local. Tampoco se cuenta con evaluaciones para monitorear los efectos de la migración en el mercado laboral local.

CONQUITO ofrece Programas de Educación e Inclusión

Financiera dirigidos a la población en general, sin contar por ahora con programas específicos para la población en movilidad humana y quienes envían o reciben remesas.

5. Abordar eficazmente los aspectos relativos a la movilidad en situaciones de crisis

5.1. Gobernanza de la migración: ejemplos de áreas bien desarrolladas

Las autoridades locales cuentan con estrategias establecidas para abordar los movimientos migratorios causados por la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático. La Ordenanza 396 del Código Municipal, título IV, desglosa información sobre las personas que serían beneficiarias del Plan de Relocalización Emergente de Familias en Alto Riesgo, incluidas familias que hayan perdido su vivienda por fenómenos de carácter geomorfológicos o morfoclimático, y familias que se encuentren en situación de pobreza de acuerdo con la evaluación socioeconómica emitida por la Administración Zonal correspondiente. Además, la Resolución No. EMS-GG-2019-020 establece la Administración de un Fondo Rotativo para atención y respuesta a emergencias suscitadas en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ).

El Plan Metropolitano de Gestión Integral del Riesgo del DMQ tiene en cuenta la movilidad humana, incluidas las necesidades específicas de las personas migrantes y las personas desplazadas. El Comité de Operaciones de Emergencia Metropolitana (COEM) del DMQ desarrolla, junto con otras instancias del municipio, actividades para la prevención, preparación, respuesta y recuperación ante situaciones de crisis, para atender tanto eventos antrópicos como fenómenos naturales. A nivel nacional existe un Plan Nacional de Respuesta ante Desastres y un Manual del Comité de Operaciones de Emergencia que guían las acciones del COEM.

Las personas en situación de movilidad humana del DMQ son atendidas sin distinción alguna, también en situaciones de crisis o emergencia. Por ejemplo, en el marco del proyecto “Habitantes de calle” ejecutado por la Unidad Patronato San José, desde marzo de 2020 durante la emergencia de la pandemia por el COVID-19, se ha atendido a la población en movilidad humana en situación de calle. La Unidad Patronato San José tiene el lineamiento de no solicitar documentos de identidad ni condicionar el servicio ante la ausencia de documentación; complementariamente. Asimismo, la Unidad Patronato San José firmó en 2019 un convenio de cooperación interinstitucional con la Cruz Roja Ecuatoriana con la finalidad de desarrollar programas y actividades de interés social en beneficio de los grupos de atención prioritaria. Por último,

29. Sus programas, proyectos y servicios abarcan la generación de emprendimientos, el desarrollo empresarial y vinculación a negocios inclusivos y cadenas productivas.

la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos funge como organismo rector que impulsa espacios y estrategias para desarrollar y fortalecer las capacidades de los actores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.

5.2. Áreas con potencial para un desarrollo adicional

Los sistemas de comunicación establecidos a nivel local para recibir información sobre el carácter evolutivo de las crisis y sobre cómo acceder a los servicios de asistencia y comunicar con las autoridades locales no tienen en cuenta las vulnerabilidades y condiciones específicas de la población en situación de movilidad. El COEM es el encargado de informar a las autoridades del DMQ sobre el carácter evolutivo de la crisis. Este sistema de comunicación utiliza medios como el correo electrónico, las redes sociales y la página web de la institución. En esa línea, a partir de esta información generada por el COEM, las autoridades del DMQ son quienes informan a la ciudadanía sobre la evolución de la crisis³⁰.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025 del MDMQ no incluye medidas relacionadas con refugio ni con personas desplazadas internas. Sin embargo, la guía operacional para la gestión de alojamientos temporales en Ecuador toma en cuenta medidas para proveer protección y asistencia para personas desplazadas como consecuencia de desastres de origen natural o por conflicto, y ofrece acogida a poblaciones como refugiados, desplazados internos y personas en movilidad humana.

La estrategia en situaciones de emergencia a nivel local está determinada por el Plan Nacional de Respuesta Ante Desastres y el Manual del Comité de Operaciones de Emergencia; los dos toman en cuenta el enfoque de género y consideran el artículo 35 de la Constitución sobre los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria. Si bien el enfoque de género está incluido, no se abordan las necesidades y vulnerabilidades específicas de las mujeres migrantes.

6. Velar por que la migración se efectúe de manera segura, ordenada y digna

6.1. Gobernanza de la migración: ejemplos de áreas bien desarrolladas

Existen mecanismos específicos para garantizar el acceso de las personas migrantes a la justicia, incluyendo la seguridad pública. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) a través del Consejo de Protección de Derechos, ha actualizado la Ruta de Protección y Restitución de Derechos para Personas en Movilidad Humana-Refugio (2016). Este instrumento establece flujos de información y elementos

concretos para que las personas en situación de movilidad, particularmente las personas en situación de refugio, puedan recibir atención y protección, conozcan los mecanismos para denunciar hechos de vulneración de derechos, y sepan a qué entidades deben acudir y cuáles son las instancias competentes para brindarles acceso a la justicia.

La Secretaría de Inclusión Social es la encargada de implementar una estrategia para combatir la trata de personas en el MDMQ. Desde 2008, el Código Municipal regula la protección integral de las niñas, niños y adolescentes (NNA) contra la explotación sexual en el DMQ. No obstante, cabe señalar que el Código Municipal no está dirigida a otros grupos poblacionales o etarios. En 2017, se elaboró un diagnóstico situacional sobre la trata de personas en varias provincias del Ecuador, entre ellas Pichincha. El objetivo de este documento fue caracterizar la problemática de la trata de personas y evaluar la respuesta institucional. Adicionalmente, en el año 2007 se conformó la Red Anti-Trata de Quito con la participación de instituciones del Estado, sociedad civil y la cooperación internacional.

El MDMQ cuenta con una casa de acogida denominada Casa Arupo que alberga a mujeres adolescentes entre 12 y 17 años, víctimas de trata con fines de explotación sexual. Esta iniciativa es promovida por la Fiscalía General del Estado y la Secretaría de Inclusión Social del MDMQ. Las jóvenes atendidas se encuentran dentro del Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos y Otros Participantes en el Proceso Penal (SPAVT)³¹ y reciben atención médica y psicológica, reinserción educativa y social, asesoría legal, servicio de alimentación, kits de limpieza y vestuario³². Por otra parte, a nivel nacional se cuenta con el “Plan de acción contra la trata de personas en Ecuador” (2019-2030).

6.2. Áreas con potencial para un desarrollo adicional

Los programas para capacitar a los funcionarios públicos a nivel local sobre las reglas de migración y los derechos de las personas migrantes se realizan de manera ad hoc. La Secretaría de Inclusión Social desarrolla procesos de capacitación en torno a la normativa migratoria y derechos de las personas migrantes dirigidos a sus funcionarios/as, y al personal de las administraciones zonales que brindan servicios de manera directa al usuario. De igual manera, el personal de la Unidad Patronato San José, con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otras organizaciones internacionales y no gubernamentales recibe, eventualmente, capacitaciones sobre temas de refugio. Por otra parte, el Instituto Metropolitano de Capacitación, organismo encargado de la formación y capacitación de los servidores públicos municipales a través de procesos

30. En agosto de 2020 se firmó un acuerdo entre la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad del MDMQ y el Sistema Integrado de Seguridad ECU9-1-1 para establecer un sistema de comunicación que permite al público comunicar sus necesidades a las autoridades locales. A nivel nacional se cuenta con el servicio de Sistema Integrado de Seguridad ECU9-1-1 al que está adscrito el ECU9-1-1 cantonal.

31. Fiscalía General del Estado 24. Reglamento del Sistema de Protección a testigos y víctimas, 2014. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_ane_con_judi_15_reg_sist_pro_asis_vic_test.pdf.

32. Publicado originalmente por Diario El Comercio en la siguiente dirección: <https://www.elcomercio.com/actualidad/casa-acogida-victimas-trata-mujeres.html>



de formación continua, ofrece cursos relacionados con la inclusión y los derechos humanos y, en diferentes ocasiones, contrata personal experto para impartir capacitaciones específicas sobre algún tema en particular, por ejemplo, el de movilidad humana.

A nivel local no se cuenta con medidas específicas para facilitar la llegada de poblaciones de personas en situación de movilidad humana. En esos casos, se articula con el gobierno central, agencias del Sistema de Naciones Unidas y demás organizaciones no gubernamentales para atender a esta población con ayuda humanitaria.

No se ha desarrollado aún a nivel local un programa de facilitación de la reintegración de las personas migrantes ecuatorianas que regresan al país. No obstante, la Agenda de Protección de Derechos de Personas en Situación de Movilidad Humana, emitida en 2017 por el Consejo de Protección de Derechos del MDMQ busca incrementar la seguridad económica de las personas en movilidad humana. Por ejemplo, se contempla el fortalecimiento de fondos semilla para emprendimientos impulsados por las familias o personas retornadas. Al momento de la publicación del presente documento, el MDMQ, se encuentra elaborando el Plan Distrital de Movilidad Humana que se espera tomará en cuenta el tema de reintegración de las personas migrantes retornadas ecuatorianas.



Fuente: OIM

FUENTES PRINCIPALES

Agencia de Promoción Económica CONQUITO

2020 Boletín de prensa No. 0212. Disponible en: www.conquito.org.ec/wp-content/uploads/2020/06/0212-EDUCACIO%C3%81N-FINANCIERA-JUNIO.pdf.

Asamblea Nacional

2014 Código Integral Penal. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/EQU/INT_CEDAW_ARL_ECU_18950_S.pdf.

2015 Ley Orgánica de Educación Intercultural. Disponible en: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Ley-Organica-Educacion-Intercultural-Codificado.pdf>.

2017 Ley Orgánica de Movilidad Humana. Disponible en: www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/ley_de_movilidad_humana_oficial.pdf.

Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades Contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia

2018 Plan de Acción contra el racismo, la discriminación y la xenofobia del DMQ. Disponible en: <https://coalicionlac.org/sites/coalicionlac.org/files/documentos/Plan%20de%20acci%C3%B3n%20Quito.pdf>.

Concejo Metropolitano de Quito

2008a Ordenanza Metropolitana No. 0246. Disponible en: www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A%C3%91OS%20ANTERIORES/ORDM-246%20-%20PROTECCION%20DE%20NI%C3%91OS%20Y%20ADOLESCENTES%20CONTRA%20LA%20EXPLOTACION%20SEXUAL.pdf.

2008b Ordenanza Metropolitana No. 0271. Disponible en: www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A%C3%91OS%20ANTERIORES/ORDM-271%20-%20MOVILIDAD%20HUMANA.pdf.

2014 Ordenanza Metropolitana No. 0494. Disponible en: www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES%202014%20ADMINISTRACI%C3%93N%20BARRERA/ORDM%200494%20-%20ACCIONES%20DE%20SALUD-SUSTITUTIVA%20ORD.%202005.pdf.

Congreso Nacional

2003 Código de la Niñez y Adolescencia. Disponible en: www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/codigo_ninezyadolescencia.pdf.

2006 Ley Orgánica de Salud. Disponible en: www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/LEY-ORG%C3%81NICA-DE-SALUD4.pdf.

Consejo de Protección de Derechos

2017 Agenda de Protección de Derechos para personas en situación de movilidad humana, Quito. Disponible en: https://proteccionderechosquito.gob.ec/adjuntos/agendas/4_MOVILIDAD_HUMANA.pdf.

Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana

2019 Agenda Nacional para la Igualdad en Movilidad Humana 2017-2021. Disponible en: www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/AGENDA-MOVILIDAD-HUMANA-FINAL-FEB-2020-1.pdf....-comprimido-1.pdf.

Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana EP EMSeguridad

2019 Resolución No.EMS-GG-2019-020. Disponible en: www.emseguridad-q.gob.ec/mtdocuments/EMS-GG-2019-020.pdf.

Fiscalía General del Estado

2014 Reglamento del Sistema de Protección a testigos y víctimas. Disponible en: www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_ane_con_judi_15_reg_sist_pro_asis_vic_test.pdf.

Gobierno Provincial de Pichincha

n.d. Guía Informativa para personas en situación de movilidad humana. Disponible en: https://proteccionderechosquito.gob.ec/adjuntos/grupos/movilidadHumana/4_movilidadhum_guia_informativa_1.pdf.

Instituto de Capacitación Municipal

2016 El ICAM y la capacitación del siglo XXI en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en: www.virtual.quito.gob.ec/mod/forum/discuss.php?d=495.

Instituto Nacional de Estadística y Censos

2010a Población por área, según provincia, cantón y parroquia de empadronamiento y grupos étnicos. Disponible en: www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=333&force=1.

2010b Censo de Población y Vivienda 2010. Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI. Disponible en: www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/NBI/NBI-FUENTE-CPV/Tabulados_pobreza_por_NBI.xlsx.

La Asamblea Nacional Constituyente

2008 Constitución de la República del Ecuador. Disponible en: www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf.

Ministerio de Educación

2015 Reglamento General de Educación Intercultural. Disponible en: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/02/Reglamento-General-a-la-Ley-OrgAnica-de-Educacion-Intercultural.pdf>.

2020 Acuerdo Nro. MINEDUC-MINEDUC-2020-00025-A. Disponible en: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/MINEDUC-MINEDUC-2020-00025-A.pdf>.

Ministerio de Gobierno

2019 Plan de acción contra la trata de personas en Ecuador 2019-2030. Disponible en: <https://ecuador.un.org/sites/default/files/2020-02/PLAN%20DE%20ACCIO%CC%81N%20CONTRA%20LA%20TRATA%20DE%20PERSONAS.pdf>.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

2018a Folleto informativo sobre derechos, obligaciones y servicios para personas en situación de movilidad humana en frontera norte y sur. Disponible en: www.acnur.org/5be1d1d04.pdf.

2018b Plan Nacional de Movilidad Humana. Disponible en: www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf.

2020 Acuerdo 0000069 del Viceministerio de Movilidad Humana, expide el Reglamento para la Conformación y Funcionamiento de la Mesa Nacional, de las Mesas Intersectoriales Permanentes y de las Mesas Zonales de Movilidad Humana. Disponible en: www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/ACUERDO-MINISTERIAL_0000069.pdf.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

- 2008** Ordenanza Metropolitana N° 0267. Disponible en www7.quito.gob.ec/mdmq_Ordenanzas/ordenanzas/ORDENANZAS%20A%20C3%91OS%20ANTERIORES/ORDM-267%20-%20PROMOCION%20DE%20SUELO%20Y%20VIVIENDA%20NUEVA%20DE%20INTERES%20SOCIAL.pdf.
- 2012** Plan Metropolitano de Desarrollo 2012-2022. Disponible en: www.quito.gob.ec/documents/Plan_Metropolitano_de_sarrollo_2012-2022.pdf.
- 2013** Ordenanza 396. No disponible en línea.
- 2017** Memorando de Entendimiento entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el Sistema de Naciones Unidas en Ecuador. Disponible en: http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2017/04abril/A2/ANEXOS/PROCU_MEMORANDO_DE_ENTENDIMIENTO_ENTRE_MDMQ_Y_EL_SISTEMA_DE_NACIONES_UNIDAS_EN_ECUDOR.PDF.
- 2019a** Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Ordenanza Metropolitana No. 001). Disponible en: www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/06/C%20C3%93DIGO_MUNICIPAL_PARA_EL_DISTRITO_METROP.pdf.
- 2019b** Ordenanza PMU No.002-2019. Disponible en: http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/presupuesto/ORD-002-2019-PMU-PRESUPUESTO%20GAD-QUITO-2020_.pdf.
- 2019c** Resolución 037. Disponible en: www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202019-2023/Resoluciones%20de%20Concejo/2019/RC-2019-037-AHC-IDENTIFICACION-ACTUALIZACION%20INFORMES.pdf.
- 2019d** Acta de la Sesión No. 37 Ordinaria del Concejo Metropolitano de Quito, de 3 de diciembre de 2019. Disponible en: www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202019-2023/Actas%20de%20Sesiones/2019/ACTA-SESION%20NO.037-ORDINARIA-03-12-2019.PDF y en http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/?page_id=6734.

Municipio Distrito Metropolitano de Quito y Banco Interamericano de Desarrollo.

- 2018** Plan de acción contra el racismo, la discriminación y la xenofobia de la municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en: <https://coalicionalc.org/sites/coalicionalc.org/files/documentos/Plan%20de%20acci%C3%B3n%20Quito.pdf>.

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres

- 2009** Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. Disponible en: https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf

Presidencia de la República del Ecuador

- 2010** Código Orgánico de Organización Territorial. Disponible en: www.pichincha.gob.ec/phocadownload/LOTAIP_Anexos/Lit_A/lit_a2/2_codigo_organico_de_organizacion_territorial_autonomia_y_descentralizacion_29_12_17.pdf.

Secretaría de Gestión de Riesgos

- 2017** Manual de Operación de Emergencia. Disponible en: www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/Manual-del-COE.pdf.
- 2018** Plan Nacional de Respuesta ante desastres. Disponible en: www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/08/Plan-Nacional-de-Respuesta-SGR-RespondeEC.pdf.



Secretaría General del Concejo Metropolitano

2020 Resolución No. 062-CIG-2020. Disponible en: www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202019-2023/Comisiones%20del%20Concejo%20Metropolitano/Igualdad,%20G%C3%A9nero%20e%20Inclusi%C3%B3n%20Social/Registro%20de%20resoluciones/2020/Resoluci%C3%B3n%20No.%20062-CIG-2020.pdf.

Secretaría Nacional de Riesgos

2016 Manual del Comité de Operaciones de Emergencia. Disponible en: www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/Manual-del-COE.pdf.

2018 Plan Nacional de Respuesta ante Desastres. Disponible en: www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/Plan-de-Respuesta-EC.pdf.

Secretaría de Salud del Municipio de Quito

2018 Diagnóstico Salud 2017. Disponible en: www.quito.gob.ec/documents/Salud/Diagnostico_Salud_DMQ2017.pdf

Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias.

n.d. Alcance, Principios y Marco Legal. Disponible en: <https://manualcoe.gestionderiesgos.gob.ec/marco-legal/>.

USAID y World Council of Credit Unions

2020 Proyecto de Inclusión Económica: Estudio de Inclusión Financiera de refugiados y migrantes venezolanos y población local en las ciudades de Lima (Perú), Quito y Guayaquil (Ecuador). Disponible en: <https://reliefweb.int/report/ecuador/proyecto-de-inclusi-n-econ-mica-estudio-de-inclusi-n-financiera-de-refugiados-y>.

ISBN: 978-9942-8912-7-3



9 789942 891273

UNIÓN EUROPEA



**CIUDADES
INCLUYENTES**
COMUNIDADES SÓLIDARIAS