



## Guía Metodológica para la Construcción de un Modelo de Gobernanza Inclusiva y la Promoción de la Integración con Enfoque de Movilidad Humana y Género

# INTEGRA

CONSTRUIMOS COMUNIDAD SIN FRONTERAS







Financiado por la  
Unión Europea

# INTEGRA

CONSTRUIMOS COMUNIDAD SIN FRONTERAS

Guía Metodológica para la Construcción  
de un Modelo de Gobernanza Inclusiva  
y la Promoción de la Integración con  
Enfoque de Movilidad Humana y Género

Socio implementador:



## **Guía Metodológica para la Construcción de un Modelo de Gobernanza Inclusiva y la Promoción de la Integración con Enfoque de Movilidad Humana y Género**

Publicación realizada en el marco del Programa Integra, iniciativa liderada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el financiamiento de la Unión Europea.

Las opiniones expresadas en esta publicación provienen de sus autores y no necesariamente son el reflejo de las opiniones o políticas de las Naciones Unidas, incluidos sus Estados miembros.

**Copyright PNUD [2022] Todos los derechos reservados.  
Elaborado en Ecuador.**

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD

### **Programa Integra**

- Cristina Burgos
- Roberto Jaramillo
- Oscar Valladares
- Juan Carlos Rodríguez
- Verónica Burneo

### **Revisión Técnica Comunicacional**

- Oficina de Comunicación PNUD
- José Martino
- Melina Loayza

### **Fuente de contenidos**

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD
- 5 SENTIDOSCOM S.A.

### **Impresión**

- SoluExpress

El PNUD autoriza la reproducción parcial o total de este contenido, siempre y cuando se realice sin fines de lucro y se cite la fuente de referencia.

# Índice

<b>I GLOSARIO</b>	<b>6</b>
<b>II INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>III CONCEPTOS BÁSICOS</b>	<b>8</b>
3.1 Movilidad Humana (MH)	8
3.2 Gobernanza	8
3.3 Instrumentos de Gobernanza	8
3.4 Desarrollo Económico Territorial (DET)	9
3.5 Políticas Públicas	9
3.6 Integración e inclusión socioeconómica	9
3.7 Enfoque de derechos	9
3.8 Transversalización del enfoque de género	9
3.9 Transversalización del enfoque de movilidad humana	9
<b>IV MARCO NORMATIVO, NORMAS, LEYES Y REGLAMENTOS</b>	<b>10</b>
<b>V COMPETENCIAS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES Y MUNICIPALES PARA LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y PROTECCIÓN DE DERECHOS GRUPOS VULNERABLES</b>	<b>14</b>
5.1 Competencias provinciales	16
5.2 Competencias cantonales	17
<b>VI INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA INTEGRACIÓN SOCIO ECONÓMICA EN EL ÁMBITO LOCAL</b>	<b>18</b>
6.1 Plan Nacional de Desarrollo	18
6.2 Plan Nacional de Movilidad Humana (PNMH)	19
6.3 Agenda Nacional para la Igualdad (ANI)	21
6.4 Agendas Locales para la Igualdad (ALI)	24
6.5 Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)	24
<b>VII MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL</b>	<b>26</b>
7.1 Asamblea Ciudadana	26
7.2 Audiencias públicas y cabildos populares	26
7.3 Silla vacía	26
7.4 Presupuestos participativos	27
7.5 Concejos consultivos	27
<b>VIII TRANSVERSALIZACIÓN DE LOS ENFOQUES DE IGUALDAD EN LA GESTIÓN LOCAL (GÉNERO Y MOVILIDAD HUMANA)</b>	<b>28</b>
<b>IX MODELO DE GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO INCLUSIVO</b>	<b>31</b>
9.1 Institucionalidad	32
9.2 Marco normativo local	33
9.3 Política pública	34
9.4 Coordinación y plataforma multiactor	35
9.5 Sistemas de información local	35
<b>X SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN</b>	<b>37</b>
<b>XI MODELO DE GOBERNANZA SOSTENIBLE E INCLUSIVA</b>	<b>38</b>
<b>XII HOJA DE RUTA DE LA GOBERNANZA SOSTENIBLE E INCLUSIVA</b>	<b>39</b>
<b>XIII BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS</b>	<b>40</b>
13.1 Buenas prácticas	40
13.2 Lecciones Aprendidas	45
<b>XIV RECOMENDACIONES Y PASOS A SEGUIR</b>	<b>48</b>

## I. Glosario

<b>ALI</b>	Agenda Local para la Igualdad.
<b>ANI</b>	Agenda Nacional para la Igualdad.
<b>CCPD</b>	Consejo Cantonal de Protección de Derechos.
<b>CNI</b>	Concejo Nacional de la Igualdad.
<b>CNIMH</b>	Concejo Nacional de la Igualdad para la Movilidad Humana.
<b>CONGOPE</b>	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.
<b>COOTAD</b>	Código Orgánico de Organización Territorial.
<b>COPLAFIP</b>	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
<b>CRE</b>	Constitución de la República del Ecuador.
<b>DET</b>	Desarrollo Económico Territorial.
<b>GAD</b>	Gobierno Autónomo Descentralizado.
<b>GTRM Ecuador</b>	Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes.
<b>LGBTIQ+</b>	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Intersexuales, Queer y más
<b>LOMH</b>	Ley Orgánica de Movilidad Humana.
<b>LOPC</b>	Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
<b>LOPEVCM</b>	Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
<b>MH</b>	Movilidad Humana.
<b>PDOT</b>	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo.
<b>PNMH</b>	Plan Nacional de Movilidad Humana.
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
<b>VBG</b>	Violencia Basada en Género.



## II. Introducción

Ecuador ha sido históricamente un país receptor de personas en condición de movilidad humana y desde hace algunos años, especialmente de tránsito y acogida de ciudadanos venezolanos. De acuerdo con cifras del Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM Ecuador), para el año 2019, debido a la crisis migratoria venezolana, cerca de 1'900.000 personas ingresaron a Ecuador, de las cuales, a marzo de 2022, 513.000 aún permanecen en el país (GTRM 2022).

En este contexto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- y la Unión Europea implementaron el proyecto INTEGRA: “Integración socioeconómica de personas en MMHH y comunidades de acogida basada en el fortalecimiento de capacidades de gobiernos locales y en el desarrollo de proyectos de innovación”, con el objetivo de promover la integración socioeconómica, con énfasis en mujeres, a partir del cual se fortalecieron las respuestas nacionales y locales de mediano y largo plazo a los desafíos migratorios. Este programa brinda asistencia técnica a los GAD de las provincias de Pichincha, Guayas, El Oro, Tungurahua y Cotopaxi y fortalecen sus capacidades internas, específicamente de los Municipios de Ambato, Durán, Guayaquil, Huaquillas, Latacunga, Machala, Milagro, Quito, Santa Rosa y a partir de talleres de fortalecimiento de capacidades para transversalizar el enfoque de derechos humanos, movilidad

humana y género; además, asesora técnicamente en la implementación de un modelo de gobernanza para promover la integración social y económica de personas en movilidad humana y ecuatorianas en estos municipios.

Con este antecedente y como herramienta técnica de soporte para los municipios, se pone a consideración la “Guía técnica metodológica para la construcción de gobernanza y promoción de la integración transversalizando el enfoque de movilidad humana y género”.

### 2.1. ¿Qué es la guía de gobernanza y a quién esta dirigida?

Este documento ha sido diseñado para brindar pautas y directrices a los funcionarios y funcionarias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales a fin de promover un modelo de gobernanza que favorezca la integración socioeconómica con enfoque de género y movilidad humana.

### 2.2. ¿Cuál es la utilidad de esta guía?

Esta guía busca orientar la implementación de un modelo de gobernanza sostenible e inclusivo. Los GAD deben considerar los siguientes elementos:



## III. Conceptos básicos



Una gobernanza integral y sostenible puede construirse desde el fortalecimiento de los conocimientos y conceptos técnicos que permitirán impulsar la creación de entornos públicos inclusivos. Para conseguirlo, a continuación presentamos los principales elementos conceptuales sobre los cuales se formula esta guía:

### 3.1. Movilidad Humana (MH)

Se refiere a los movimientos migratorios que realizan las personas para transitar o establecerse temporal o permanentemente en un país diferente al de su origen o en el que haya residido previamente (PNUD, 2022).

### 3.2. Gobernanza

La gobernanza se refiere al conjunto de normas jurídicas, leyes, reglamentos, políticas y programas, estructuras organizativas e insti-

tucionales (locales, nacionales e internacionales) que regulan, determinan y evalúan la actuación de los Estados en respuesta a un tema en común, para este caso la movilidad humana, abordando los derechos, obligaciones y fomentando la cooperación internacional (Organización Internacional para las Migraciones. OIM, 2021).

### 3.3. Instrumentos de Gobernanza

Los instrumentos de gobernanza son las herramientas tanto legales (como leyes, reglamentos, normas, ordenanzas u otras), políticas (acuerdos, convenios, declaraciones, agendas), administrativas (estructuras organizativas, procesos, códigos) y operativas (Planes, programas, proyectos, presupuestos) que combinadas entre sí se complementan y permiten a los Estados, sus instituciones y actores sociales establecer el modelo de funcionamiento con roles y funciones para alcanzar un fin u objetivo común.

### **3.4. Desarrollo Económico Territorial (DET)**

El Desarrollo Económico Territorial es la capacidad que tiene un territorio de generar y aprovechar sus recursos y cómo estos se reflejan en la calidad de vida y bienestar de ciudadanos brindándoles oportunidades. Además, debe procurar la sostenibilidad ambiental, asegurando que las generaciones futuras tengan las mismas oportunidades y condiciones biofísicas para desarrollar una vida plena y armónica con los territorios (Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales, CGLU , 2016).

### **3.5. Políticas Públicas**

Son un conjunto de iniciativas que responden a la comprensión de un problema y sus soluciones, desde las cuales se definen las acciones que se tomarán dentro del Estado para dar respuesta a asuntos prioritarios a través de planes, programas, proyectos y presupuestos (PNUD , 2019).

Las políticas públicas son instrumentos que permiten al Estado garantizar los derechos humanos, ambientales, entre otros, pues vinculan las necesidades sociales y económicas de corto plazo con una visión política de mediano y largo plazo, para así eliminar las inequidades.

### **3.6. Integración e inclusión socioeconómica**

El principal objetivo de la integración económica es mejorar la calidad de vida y la distribución del ingreso por medio del incremento de la productividad, la competitividad y la empleabilidad, pero no se puede hablar de integración económica sin incluir el concepto de inclusión social.

La inclusión social son las acciones que desarrolla el Estado para garantizar que todas las personas tengan acceso a la educación, servicios de salud, oportunidades de trabajo, vivienda, seguridad y demás; sin importar su origen, género, etnia, orientación sexual, capacidad intelectual, situación financiera, entre otros. La inclusión económica es el proceso que asegura que las personas que están en riesgo de pobreza y exclusión social tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, política, social y cultural, disfrutando un nivel de vida y bienestar (PNUD, 2022). Por lo tanto, en esta guía no se habla de integración socioeconómica sin la transversalización de los enfoques de igualdad con énfasis en género y de movilidad humana, no sólo por estar determinados en la Constitución del Ecuador, en leyes como COOTAD, LOMH y la LOPEVCM entre

otros cuerpos normativos, sino como una estrategia para poder alcanzar el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio (PNUD, 2022).

### **3.7. Enfoque de derechos**

Es un marco conceptual, basado en la normativa y estándares internacionales de derechos humanos que orienta la promoción y protección de éstos y busca contribuir con el proceso de desarrollo humano, analizando las distribuciones injustas de poder que provocan desigualdades y prácticas discriminatorias (PNUD, 2022).

### **3.8. Transversalización del enfoque de género**

La transversalización del enfoque de género es una estrategia para generar cambios estructurales en el largo plazo sobre las concepciones dominantes sobre los roles y estereotipos de género. Consiste en integrar sistemáticamente las situaciones, prioridades y necesidades de las mujeres y población LGBTIQ+ en todas las políticas, programas, procedimientos administrativos y financieros y en el marco cultural de la institución u organización, con el fin de promover la igualdad de género y la diversidad (PNUD, 2022).

### **3.9. Transversalización del enfoque de movilidad humana**

La transversalización del enfoque de movilidad humana permite fomentar políticas públicas que den respuestas sostenibles e integrales a los diversos fenómenos de movilidad humana que se presentan en el territorio. La incorporación del enfoque de igualdad para la Movilidad Humana en la planificación y en la generación de políticas públicas asegura que la complejidad de los efectos de la movilidad sean considerados como parte del desarrollo local. Para lo cual se requiere conocer el impacto de este fenómeno en el territorio, como por ejemplo la manera en que afecta las condiciones de empleo y las actividades productivas, el acceso a servicios básicos, garantía de derechos, etc., para que, a partir de este diagnóstico se pueda adaptar o elaborar nuevas políticas, estrategias o programas que den respuesta a las necesidades de las personas en movilidad humana como partícipes activos en las comunidades de acogida y como agentes de desarrollo (Organización Internacional para las Migraciones. OIM, 2021).

## IV. Marco normativo, normas, leyes y reglamentos

Como se ha mencionado, uno de los elementos integrales para una gobernanza sostenible e inclusiva es el marco normativo que rige en el ámbito sobre el cual se busca incidir. Las disposiciones y regulaciones legales y jurídicas son límites estructurales bajo los cuales todos los niveles de gobierno y actores pueden desenvolverse, accionar y asumir roles y funciones. En este escenario es importante contextualizar al contexto nacional transversalizando el enfoque de derechos, género y movilidad humana.

La Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 reconoce que la movilidad humana es un poderoso agente impulsor del desarrollo sostenible, ya que aporta beneficios importantes en forma de capacidades, fortaleciendo la fuerza de trabajo, la inversión, la diversidad cultural y contribuye con el mejoramiento de las vidas de las comunidades en sus países de origen por medio de la transferencia de capacidades y de recursos financieros no solo quienes migran sino también para las co-

munidades de acogida (Organización Internacional para las Migraciones, 2022). Ante lo cual, la gestión de la movilidad humana debe contar con una gobernanza adecuada, que permita aprovechar las oportunidades que genera esta realidad; de lo contrario estos procesos pueden tener un impacto no esperado sobre el desarrollo de los países y sus habitantes. Las personas en movilidad humana y ecuatorianas pueden quedar expuestas a riesgos y condiciones de vulnerabilidad al recibir una gran presión por el contexto en el acceso a servicios y la garantía de sus derechos.

Bajo este enfoque la movilidad humana es un eje transversal dentro de la Agenda 2030, que se relaciona con todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Diez de los 17 objetivos contienen metas e indicadores que tienen que ver directamente con movilidad humana. Las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre gobernanza de la migración son:

ODS	META	DESCRIPCIÓN
<p>▶ "Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos"</p>	8.7	Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.
	8.8	Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.
<p>▶ "Reducir la desigualdad en y entre los países"</p>	10.2	De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.
	10.3	Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.
	10.7	Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y reguladas.
	10.c	De aquí a 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5%.

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular fue suscrito en diciembre de 2018 y constituye el primer acuerdo intergubernamental, que abarca todas las dimensiones de la migración internacional de forma integral y completa para mejorar la gobernanza migratoria y de este modo poner a la población en movilidad humana y sus derechos humanos en el centro, independientemente de su estatus migratorio.

Está basado en la legislación internacional sobre derechos humanos y cada uno de los nueve instrumentos básicos del derecho internacional, que defienden los principios de no regresión y no discriminación.

Reafirma el compromiso de los Estados de respetar, proteger y hacer realidad todos los derechos humanos de todas las personas en situación de movilidad, independientemente de su situación migratoria. Contiene 23 objetivos para la acción de los Estados, reforzados por compromisos específicos que pretenden abordar los

retos relacionados con la migración actual. Los compromisos y acciones pueden considerarse una guía para que los Estados cumplan con sus obligaciones en materia de derechos humanos a la hora de diseñar medidas de gobernanza de la migración para reducir los riesgos y vulnerabilidades a los que se enfrentan las personas en movilidad humana y para crear condiciones propicias que les permitan convertirse en miembros activos de la sociedad y generar un impacto positivo también en las comunidades de acogida.

En el ámbito nacional la CRE y el COOTAD establecen que todas las personas tienen derecho al desarrollo económico y social y para hacer efectivos estos derechos, los grupos de atención prioritaria y protección especial requieren de derechos específicos y medidas de acción afirmativa.

La Constitución de la República del Ecuador reconoce y garantiza a las personas:

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR	
ARTÍCULO	ÁMBITO
66, numeral 15	El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.
275	Que el Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.
280	Que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores;
341	Que el Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad. La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social.

Por su lado, el COOTAD (Art. 4) establece que son fines de los Gobiernos Autónomos Descentralizados dentro de sus circunscripciones territoriales, entre otras:



El Artículo 57 COOTAD, literal h ordena a los GAD “Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno”.

El Art. 249 del COOTAD determina que los GAD tienen la potestad de: “Asignar no menos del diez por ciento (10%) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria”. Y que en los Art. 303 y 304, dispone a los GAD la conformación del sistema de participación ciudadana conforme a la Ley que rige en la materia y asegurar instancias específicas que garanticen la participación a los grupos de atención prioritaria para la toma de decisiones relacionadas con sus derechos.

Por su lado, el COPLAFIP, en su Art. 14, sobre enfoques de igualdad, dispone que “En el ejercicio

de la planificación y la política pública se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad. Asimismo, en la definición de las acciones públicas se incorporarán dichos enfoques para conseguir la reducción de brechas socioeconómicas y la garantía de derechos”.

Así mismo, el COPLAFIP dispone en su artículo 41. “Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio.

Tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo

de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo (...).”.

La Ley de los Consejos Nacionales para la Igualdad de Derechos señala que los GAD deben transversalizar los enfoques de igualdad de género, niñez/adolescencia, movilidad humana, discapacidades, pueblos y nacionalidades y establecer indicadores específicos para su monitoreo y evaluación en sus diferentes instrumentos: de políticas, de planificación y presupuestación operativa institucional, en las Agendas Locales de Igualdad (ALI), en los proyectos, en la planificación y la presupuestación participativa (PDOT), en el control social, en la rendición de cuentas, en sus planes anuales de capacitación, en sus códigos de convivencia y en los protocolos de atención a la ciudadanía y grupos de atención prioritaria.

Así mismo, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, en el artículo 165 define las competencias de los GAD provinciales y cantonales para crear normativa, coordinar con las instituciones públicas y privadas la atención integral para la población en movilidad humana; integrar en su planificación de desarrollo y ordenamiento territorial acciones, política pública, planes, programas y proyectos que permitan asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en movilidad humana, prevenir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en coordinación con la autoridad de movilidad humana; entre otras.

Por otra parte, el artículo 166 de este mismo cuerpo legal dispone como acciones de corresponsabilidad en el nivel local las de generar políticas de inclusión y desarrollo tendientes a prevenir la

migración riesgosa, crear políticas y programas para inclusión de la comunidad extranjera y de la convivencia pacífica y planificar en el mediano y largo plazo la integración social y económica de la comunidad migrante retornada.

Se debe considerar que la Ley de la Economía Popular y Solidaria dispone que el Instituto Nacional de la Economía Popular y Solidaria debe coordinar la ejecución de las políticas de protección, promoción y fomento entre las instituciones del Estado incluidos los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Para lo que los GAD incluirán en su planificación la ejecución de proyectos socioeconómicos para el fortalecimiento de la economía popular y solidaria en todos sus ámbitos, destinando parte de su presupuesto para adquisiciones a compras a organizaciones comunitarias, asociativas o cooperativas (Art. 130), y que, fomentarán e incentivarán el comercio justo, el consumo ético y el trueque comunitario, destinando los recursos necesarios para la creación de centros de acopio y centros de mercadeo popular y solidario y adjudicarán en condiciones preferenciales a las entidades del sector, los espacios públicos suficientes y necesarios para la comercialización de sus productos, especialmente dentro de los mercados administrados por dichos gobiernos (Art. 133). En la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, aprobada en el 2020, además se decreta que los GAD promoverán la creación de programas de desarrollo de competencias emprendedoras e innovadoras, en todos los niveles de desarrollo productivo y comunitario. Además, junto al ente rector de la cultura impulsarán políticas, programas y/o proyectos de fomento y promoción a los emprendimientos de carácter cultural, que promoverán las tradiciones, usos, costumbres, artes, música, cine, danza, teatro y/o cualquier otra manifestación de carácter artística o cultural.



## PARA RECORDAR:

El marco jurídico, normativo y regulatorio es un elemento primordial que debe ser considerado a la hora de implementar un modelo de Gobernanza sostenible e inclusiva, ya que en él se recogerán los límites estructurales que todos los niveles de gobierno y actores podrán desarrollar su accionar y asumir roles y funciones. En el caso del Ecuador la Carta Magna y las y leyes complementarias reconocen y garantizan a todos lo ecuatorianos y ecuatorianas el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental, para lo cual la planificación y la política pública deben considerar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad. A fin de lograr la reducción de brechas socioeconómicas y la garantía de derechos.

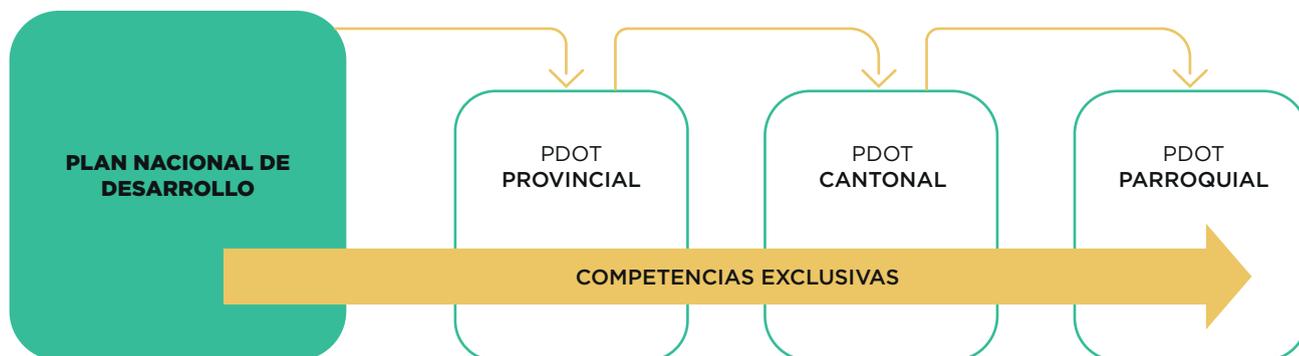
## V. Competencias Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y Municipales para la integración económica y protección de derechos grupos vulnerables.

Como parte de la estructura normativa sobre la cual se debe establecer la gobernanza, todos los niveles de gobierno tienen como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo los territorios, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos; considerando sus competencias y atribuciones establecidas.

En este sentido, es importante mencionar que la estructura constitucional de funcionamiento del estado ecuatoriano prevé un modelo descentralizado de gestión, donde cada nivel de gobierno asume competencias, entendidas como las capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector y se dividen en:



Para el cumplimiento de este principio es necesario que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas para acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos, para lo cual los GAD tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria a fin de promover el desarrollo justo y equitativo (Art. 3, literal e COOTAD).



El COOTAD atribuye la competencia común a los **Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y Cantonales** como:

a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad (COOTAD Arts. 42 y 55).

En cuanto a **movilidad humana** las competencias de los GAD Provinciales y Municipales (PNUD, 2019) son:

<b>1</b>	Crear normativa para la integración social, económica, productiva, laboral y el respeto a los derechos humanos de las personas en movilidad humana y en particular de las personas migrantes retornadas.
<b>2</b>	Coordinar con las instituciones públicas y privadas la atención integral para la población en movilidad humana.
<b>3</b>	Integrar en su planificación de desarrollo y ordenamiento territorial acciones, política pública, planes, programas y proyectos que permitan asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en movilidad humana.
<b>4</b>	Participar en los espacios de diálogo y coordinación interinstitucional en materia de movilidad humana.
<b>5</b>	Prevenir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en coordinación con la autoridad de movilidad humana, la autoridad de control migratorio y demás entidades competentes.

Las competencias y responsabilidades de los GAD en la **prevención de la violencia de género** de acuerdo a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOPEVCM, Art. 38):

<b>1</b>	Formular normativa y políticas locales para la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres.
<b>2</b>	Desarrollar e implementar programas de sensibilización y formación continua sobre derechos humanos de las mujeres, enfoque de género, entre otros, dirigidos a su personal.
<b>3</b>	Promover campañas de prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres dirigidas a la comunidad.
<b>4</b>	Crear y fortalecer Juntas Cantonales de Protección de Derechos, así como capacitar al personal en atención y emisión de medidas.
<b>5</b>	Promover la creación de Centros de Equidad y Justicia para la Protección de Derechos y brindar atención a las mujeres víctimas de violencia de género, con equipos técnicos y especializados.
<b>6</b>	Garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género, los servicios integrales de casas de acogida con personal especializado, tanto en los cantones como en las provincias, que pueden para su garantía, establecerse en mancomunidad o a través de alianzas público- privadas, debidamente articulados con la Red de Casas de Acogida a nivel nacional.
<b>7</b>	Establecer mecanismos para la detección y derivación de los casos de violencia de género contra las mujeres a las instituciones del sistema.

8	Diseñar e implementar un sistema de recolección de información sobre casos de violencia de género contra mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, que actualice permanentemente el Registro de Violencia contra las Mujeres.
9	Implementar protocolos de detección, valoración de riesgo, información y referencia de mujeres víctimas de violencia de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Registro de Violencia de Género contra las Mujeres.
10	Evaluar de manera periódica el nivel de satisfacción de las usuarias en los servicios de atención especializada para víctimas.
11	Remitir la información necesaria para la construcción de estadísticas referentes al tipo de infracción, sin perjudicar la confidencialidad que tienen la naturaleza del tipo de causas.
12	Desarrollar mecanismos comunitarios o barriales de prevención como alarmas, rondas de vigilancia y acompañamiento, adecentamiento de espacios públicos, en conjunto con la Policía Nacional y demás instituciones involucradas.
13	Promover iniciativas locales como la Mesa Intersectorial de Violencia y el Sistema Provincial Integrado.
14	Promover iniciativas locales como la Mesa Intersectorial de Violencia, el Sistema Provincial Integrado de Prevención y Atención de las Víctimas de Violencia de Género y servicios de atención de casos de violencia de género, redes locales, regionales y provinciales de organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática.
15	Definir instrumentos para el estricto control de todo espectáculo público a fin de prohibir, suspender o clausurar aquellos en los que se promuevan la violencia o discriminación o la reproducción de estereotipos que reproducen la desigualdad.

## 5.1. Competencias provinciales

De acuerdo con el artículo 42 del COOTAD, las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales en el ámbito de integración económica y protección de derechos de los grupos vulnerables son:

**1. Fomentar las actividades productivas** provinciales, especialmente las agropecuarias.

**2. Determinar las políticas de investigación e innovación** del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo provincial, en el marco de la planificación nacional.

**3. La gestión ambiental.**

En lo que se refiere a integración económica, el artículo 41 establece que los GAD provinciales tienen como principales funciones:

**1. Implementar un sistema de participación ciudadana** para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial;

**2. Diseñar e implementar políticas** de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio.

**3. Implementar un sistema de participación ciudadana** para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial.

**4. Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo**, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.

**5. Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley** y, en dicho marco prestar los servicios públicos, construir la obra pública provincial, fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario y otras que le sean expresamente delegadas o descentralizadas, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad.

**6. Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes** reconocidas por la Constitución y la ley

y, en dicho marco prestar los servicios públicos, construir la obra pública provincial, fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario y otras que le sean expresamente delegadas o descentralizadas, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad.

Por otra parte, en lo que se refiere a la protección de derechos, el art 41 del COOTAD establece que el nivel provincial deberá promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias. Es decir, el Sistema de Protección de Derechos para el nivel provincial implica cumplir un rol técnico de acompañamiento, articulación y asesoría orientado a la implementación a nivel cantonal y parroquial de políticas de protección e inclusión para la superación de brechas, especialmente las derivadas de la exclusión social (PNUD, 2019).

En este sentido, desde CONGOPE (CONGOPE, 2019) en su programa de “Debates en Territorio # 8”, plantea que para el ejercicio de estas competencias las siguientes líneas de acción:

- ▶ Capacitación, sensibilización para la prevención y erradicación de todo tipo de violencia y discriminación.
- ▶ Articulación con los niveles de gobierno cantonal y parroquial.
- ▶ Gestión de la información provincial para mejorar la toma de decisiones y aplicación territorial de las políticas públicas en materia de protección de derechos.



## 5.2. Competencias cantonales

En el marco de las competencias asignadas por el COOTAD y que son comunes con los Gobiernos Provinciales los GAD Municipales conforme el artículo 54 deben cumplir las siguientes funciones:

- 1. Promover el desarrollo sustentable** de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales.
- 2. Diseñar e implementar políticas de promoción** y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.
- 3. Implementar un sistema de participación ciudadana** para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal.
- 4. Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo**, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquia, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.
- 5. Promover los procesos de desarrollo económico local** en su jurisdicción, poniendo especial atención en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno.
- 6. Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción**, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno.



### IMPORTANTE:

La CRE, el COOTAD y COPLAFIP y sus reglamentos establecen que los GAD tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y generar políticas públicas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio.

En este sentido, en los GAD (provincial y cantonal) recae el rol de articulador entre los diferentes sectores de la economía con el objeto de alcanzar el desarrollo integral, inclusivo y sostenible de su territorio.

## VI. Instrumentos y herramientas para la generación de política pública para la integración socio económica en el ámbito local

Las herramientas e instrumentos son los mecanismos que contienen e identifican las acciones y metas que se realizarán dentro de un periodo a través de los cuales se pretende alcanzar los objetivos descritos en una política pública.

En el Ecuador estos instrumentos y herramientas para la generación de política pública están contemplados dentro del marco normativo, revisado anteriormente y son:



### 6.1. Plan Nacional de Desarrollo (PND)

El Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con la Constitución del Ecuador, en sus artículos 279, 280, 293 y 294, es la guía para políticas, programas y proyectos públicos, la programación y la formulación y ejecución del presupuesto de Estado. Es el principal instrumento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) y su objetivo es contribuir al cumplimiento progresivo de:

**1. Los derechos constitucionales.**

**2. Los objetivos del régimen de desarrollo y disposiciones del régimen de desarrollo (a través de la implementación de políticas públicas).**

Los programas, proyectos e intervenciones que contiene, se basan en los pilares sobre sostenibilidad ambiental y el desarrollo territorial equitativo y se enmarca en los compromisos internacionales de desarrollo global, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana, el Pacto Internacional para las Migraciones, etc.

El Plan Nacional de Desarrollo 2021 - 2025 "Creando Oportunidades" contiene 16 objetivos, de los cuales 9 están relacionados directamente con la gobernanza en el ámbito de movilidad humana y son:

NÚMERO DE OBJETIVO	DESCRIPCIÓN
Objetivo 1.	Incrementar y fomentar, de manera inclusiva, las oportunidades de empleo y las condiciones laborales.
Objetivo 2.	Impulsar un sistema económico con reglas claras que fomente el comercio exterior, turismo, atracción de inversiones y modernización del sistema financiero nacional.
Objetivo 5.	Proteger a las familias, garantizar sus derechos y servicios, erradicar la pobreza y promover la inclusión social.

NÚMERO DE OBJETIVO	DESCRIPCIÓN
Objetivo 7.	Potenciar las capacidades de la ciudadanía y promover una educación innovadora, inclusiva y de calidad en todos los niveles.
Objetivo 9.	Garantizar la seguridad ciudadana, el orden público y gestión de riesgos.
Objetivo 11.	Conservar, restaurar, proteger y hacer un uso sostenible de los recursos naturales.
Objetivo 14.	Fortalecer las capacidades del Estado con énfasis en la administración de justicia y eficiencia en los procesos de regulación y control, con independencia y autonomía.
Objetivo 15.	Fomentar la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción.
Objetivo 16.	Promover la integración regional, la inserción estratégica del país en el mundo y garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad humana.

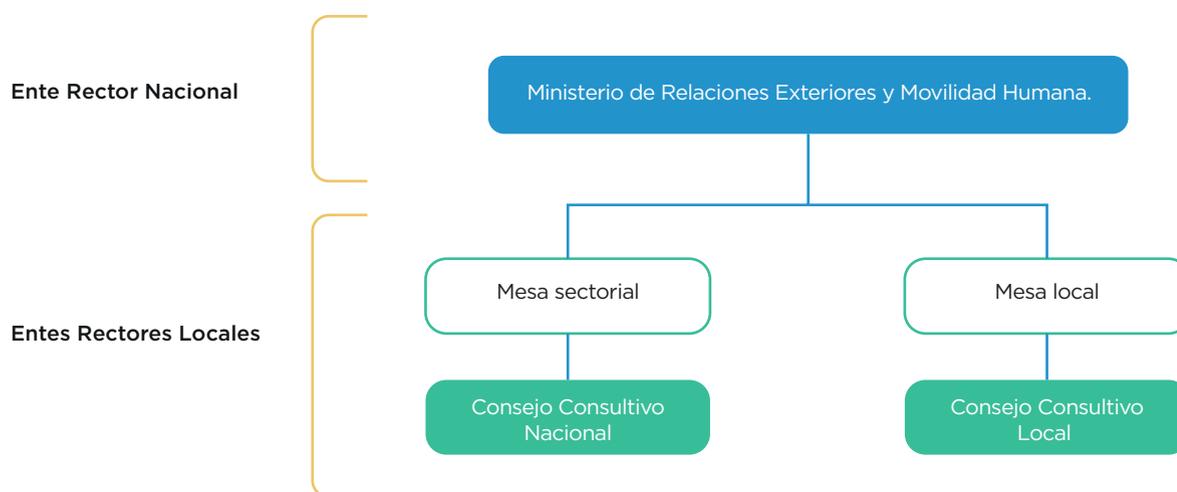
## 6.2. Plan Nacional de Movilidad Humana (PNMH)

El Plan Nacional de Movilidad Humana (PNMH) fue expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en su calidad de rector de la movilidad humana mediante Acuerdo Ministerial Nro. 000133 en el año 2018 y se enfoca en “promover el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018).

Su objetivo principal es materializar a nivel de políticas públicas los principios referidos a la movilidad humana contenidos en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Movilidad Humana

y su Reglamento. Introduce un modelo de gestión que fija un esquema de funcionamiento institucional.

Articulado, con atribuciones y responsabilidades específicas para cada nivel de gobierno. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana es su instancia rectora; así como a nivel local lo son las mesas sectoriales y mesas territoriales, que apuntalan la conformación de un Consejo Consultivo Nacional de Movilidad Humana y de Consejos Consultivos Locales. La Mesa Nacional se concibe como un espacio multisectorial de diálogo, de intercambio de experiencias, de cooperación interinstitucional y de participación ciudadana para el diseño de políticas públicas en favor de la población en situación de movilidad humana.



El PNMH se basa en cuatro políticas que buscan promover la ciudadanía universal y la movilidad libre en la esfera internacional, generar condiciones para promover una migración ordenada y segura, fortalecer la protección de los derechos de la población; así como defender la diversidad, integración y convivencia, que deberán ser implementadas y promovidas en los distintos niveles de Gobierno y en las dimensiones horizontal y vertical que abarque a las personas en movilidad humana de forma integral.

## PLAN NACIONAL DE MOVILIDAD HUMANA (PNMH)

POLÍTICA 1:	Promover la ciudadanía universal y la libre movilidad en el ámbito internacional.
POLÍTICA 2:	Fortalecer la protección de los derechos de la población en situación de movilidad humana.
POLÍTICA 3:	Generar condiciones para fomentar una migración ordenada y segura.
POLÍTICA 4:	Defender la diversidad, integración y convivencia de las personas en situación de movilidad.

Los principios que promueve este plan son los de coherencia política, coordinación intersectorial, responsabilidad compartida entre todos los actores de las instituciones públicas, el sector privado y la sociedad civil así como la implementación progresiva y la aplicación universal de las políticas públicas.

Los ejes de trabajo que sustenta el PNMH y que deben considerarse en el modelo de gobernanza sostenible e inclusiva son:



### 6.3. Agenda Nacional para la Igualdad (ANI)

Las ANI son herramientas especializadas de política pública en temáticas de género, movilidad humana, intergeneracional, intercultural y discapacidad que contiene políticas públicas orientadas a la reducción de brechas socioeconómicas, garantía de derechos, promoción de la convivencia pacífica y no discriminación, que forman parte del Sistema de Protección de Derechos, del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) y de la política sectorial (PNUD, 2022).

La Agenda Nacional para la Igualdad Humana propone espacios de transversalización y coordi-

nación previstos en el PNMH como la Mesa Nacional de Movilidad Humana, mesas intersectoriales, mesas de movilidad humana territoriales y Consejos Consultivos, con el fin de cumplir con el artículo 167 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que establece todas las entidades en el sector público, en todos los niveles de gobierno incluidos los GAD, abarcarán el enfoque de movilidad humana en todas las políticas, planes, programas, proyectos y servicios (PNUD, 2022).

Las políticas públicas que en ella se recogen están directamente alineadas con los 9 objetivos relacionados con movilidad humana que están descritos en el Plan Nacional de Desarrollo “Creando Oportunidades”, a los ODS y proponen:

ODS	OBJETIVO PND	PROPUESTA DE POLÍTICA ANI	ACCIONES EN COORDINACIÓN CON LOS GAD CANTONALES
8	<b>Objetivo 1:</b> Incrementar y fomentar, de manera inclusiva, las oportunidades de empleo y las condiciones laborales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear nuevas oportunidades laborales en condiciones dignas y promover la inclusión laboral con énfasis en la reducción de brechas de igualdad y atención a personas en movilidad humana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer el perfil laboral de las personas en movilidad humana para facilitar la inclusión laboral.</li> </ul>
8 9 17	<b>Objetivo 2.</b> Impulsar un sistema económico con reglas claras que fomente el comercio exterior, turismo, atracción de inversiones y modernización del sistema financiero nacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar la inclusión económica a través de procesos productivos enfocados a personas en movilidad humana, considerando las necesidades de la sociedad de acogida con un enfoque sostenible.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitar en procesos de ahorro y en economía popular y solidaria para personas en movilidad humana.</li> <li>• Fomentar el emprendimiento y la asociatividad productiva que estimule la participación de las personas en movilidad humana en los espacios de producción, comercialización y/o ferias inclusivas.</li> <li>• Promover la inclusión financiera de las personas en movilidad humana.</li> </ul>
1 5 8 9 11	<b>Objetivo 5.</b> Proteger a las familias, garantizar sus derechos y servicios, erradicar la pobreza y promover la inclusión social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Combatir toda forma de discriminación hacia personas en movilidad humana y promover una vida libre de violencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar procesos educomunicacionales para la promoción y difusión de derechos, la reducción de las violencias, la erradicación de actos, usos, prácticas, costumbres y estereotipos considerados discriminatorios, para visualizar los aportes de los procesos migratorios al desarrollo.</li> <li>• Generar estrategias de posicionamiento en la opinión pública de discursos orientados a la cultura de paz, el cuidado, el buen trato y la movilidad humana como un derecho.</li> <li>• Construir espacios de encuentro y de promoción de la interculturalidad mediante dinámicas lúdicas, culturales y deportivas que mejoren los procesos de integración y convivencia armónica.</li> <li>• Generar procesos de capacitación contra la discriminación, xenofobia y aporofobia dirigidos a los medios de comunicación.</li> <li>• Desarrollar planes, programas y proyectos orientados a la convivencia pacífica y la erradicación de la discriminación, xenofobia y aporofobia.</li> <li>• Fortalecer el apoyo psicológico y contención social para disminuir los índices de violencia, reducir los impactos negativos en situaciones de movilidad humana con la comunidad migrante y sociedad de acogida, para la convivencia pacífica.</li> </ul>

ODS	OBJETIVO PND	PROPUESTA DE POLÍTICA ANI	ACCIONES EN COORDINACIÓN CON LOS GAD CANTONALES
1 5 8 9 11	<b>Objetivo 5.</b> Proteger a las familias, garantizar sus derechos y servicios, erradicar la pobreza y promover la inclusión social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover de manera integral los derechos y responsabilidades de las personas en movilidad humana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer protocolos de atención en los servicios públicos para ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana.</li> <li>Fomentar los métodos alternativos de solución de conflictos y diálogo entre autoridades, para la comunidad de acogida y personas en movilidad humana.</li> <li>Facilitar el acceso a servicios de prevención, atención y protección integral para mujeres, niñas, niños y adolescentes en movilidad humana víctimas de violencia.</li> <li>Promover el acceso a servicios de atención especializada para personas en movilidad humana en condición de vulnerabilidad.</li> <li>Promover la emisión de medidas administrativas de protección integral para personas en movilidad humana.</li> <li>Sensibilizar sobre rutas de atención y protección de derechos a personas en movilidad humana.</li> </ul>
2 3	<b>Objetivo 6.</b> Garantizar el derecho a la salud integral, gratuita y de calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Propender al acceso de los servicios de salud integral de las personas en movilidad humana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover el acceso a los servicios de atención en salud pública a personas en movilidad humana.</li> <li>Difundir sobre el acceso a los servicios de salud a las personas en movilidad humana.</li> </ul>
4 9 10 16	<b>Objetivo 7.</b> Potenciar las capacidades de la ciudadanía y promover una educación innovadora, inclusiva y de calidad en todos los niveles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crear mecanismos para promover el acceso a la educación de las personas en movilidad humana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover el acceso y uso de la tecnología, vinculada al proceso de innovación en la educación, a personas en movilidad humana y comunidad de acogida.</li> <li>Fortalecer mecanismos de prevención, capacitación y difusión de derechos para la erradicación de la discriminación a personas en movilidad humana y la violencia en el ámbito educativo.</li> </ul>
1 3 11 16	<b>Objetivo 9.</b> Garantizar la seguridad ciudadana, el orden público y gestión de riesgos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prevenir la migración riesgosa y gestionar la atención y protección a las víctimas de la trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitar sobre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes a operadores vinculados con la temática.</li> <li>Ampliar la cobertura de servicios y las modalidades de atención emergente y especializada a víctimas de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Generar acciones integrales para la prevención de riesgos asociados a desastres naturales o antrópicos.</li> <li>Mejorar las condiciones turísticas mediante el fortalecimiento de la seguridad y de protocolos de atención para turistas extranjeros en el Ecuador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incorporar en los procesos de gestión de riesgo y planes de contingencia nacionales y descentralizados el enfoque de movilidad humana.</li> <li>Implementar campañas de seguridad e información para la atención a los turistas extranjeros en el Ecuador.</li> <li>Fortalecer los mecanismos y protocolos de atención a turistas ante posibles riesgos o amenazas de delito.</li> </ul>
12 15	<b>Objetivo 11.</b> Conservar, restaurar, proteger y hacer un uso sostenible de los recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover la inversión y el intercambio de experiencias para el desarrollo de tecnologías verdes y saneamiento ambiental respetando y garantizando los derechos de la naturaleza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incentivar el reciclaje con la participación de personas en movilidad humana, como mecanismo de inclusión y cuidado de medio ambiente.</li> <li>Incentivar la participación de los organismos de cooperación internacional en proyectos de economía verde con inclusión de personas en movilidad humana y la comunidad de acogida.</li> </ul>

ODS	OBJETIVO PND	PROPUESTA DE POLÍTICA ANI	ACCIONES EN COORDINACIÓN CON LOS GAD CANTONALES
9 16 17	<b>Objetivo 14.</b> Fortalecer las capacidades del Estado con énfasis en la administración de justicia y eficiencia en los procesos de regulación y control, con independencia y autonomía.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer el Sistema Integral de Protección de Derechos para el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar la creación e institucionalización de los organismos especializados del Sistema Integral de Protección de Derechos.</li> </ul>
	<b>Objetivo 15.</b> Fomentar la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover la formulación de instrumentos normativos y de política pública con especificidad y especialidad en movilidad humana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentar que la planificación y asignación de presupuesto a programas sociales para grupos de atención prioritaria en los GAD, incluya a la población en movilidad humana.</li> <li>Fortalecer los mecanismos de participación social de las personas en movilidad humana.</li> <li>Crear el Consejo Consultivo de Movilidad Humana.</li> </ul>
	<b>Objetivo 16.</b> Promover la integración regional, la inserción estratégica del país en el mundo y garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad humana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar la movilidad humana segura, ordenada, regular y responsable, con énfasis en las necesidades especiales de los grupos de atención prioritaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Generar mecanismos de coordinación para la identificación de los aspectos prioritarios de inversión de la cooperación internacional para la garantía de los derechos de las personas en movilidad humana.</li> </ul>

Por su lado, la Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y Personas LGBTI se convierte en la estrategia macro para transversalizar el principio de igualdad y no discriminación en razón de género, tanto para la gestión pública como para el empoderamiento de los sujetos de derechos. Sostiene que es menester la incorporación del enfoque de igualdad de género en todas las funciones del Estado y niveles de gobierno, como también, la necesidad de evaluar la consistencia de la política pública y la institucionalidad en relación con la aplicación concreta del principio de igualdad de oportunidades.

Entre los ejes y políticas establecidos donde los GAD son actores involucrados se encuentra:

AGENDA NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE LAS MUJERES Y PERSONAS LGBTI 2018 - 2021		
<b>EJE. Autonomía y Cultura de Paz</b>	POLÍTICA 1:	Prevenir y erradicar toda forma de discriminación y violencia de género contra mujeres y personas LGBTI, optimizando la respuesta del Estado en la prevención, atención, sanción y restitución del derecho a una vida sin violencia.
<b>EJE. Educación y conocimiento</b>	POLÍTICA 1:	Fortalecer y consolidar la transformación integral del Sistema Educativo y de producción de conocimientos para superar patrones de género discriminatorios y crear condiciones, contenidos y prácticas de igualdad plena, convivencia armónica y recíproca entre todas las personas.
	POLÍTICA 2:	Erradicar en el ámbito educativo, la discriminación, violencia de género y violencia sexual hacia niñas, niños, adolescentes, mujeres y personas LGBTIQ+.
<b>EJE. Salud, derechos sexuales y reproductivos</b>	POLÍTICA 1:	Promover la universalización de la salud de las mujeres y personas LGBTI, así como el pleno ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, respetando la corporalidad, identidad y orientación sexo genérica.

## AGENDA NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE LAS MUJERES Y PERSONAS LGBTI 2018 - 2021

<b>EJE. Deporte y recreación</b>	POLÍTICA 1:	Impulsar espacios de recreación y de encuentro común que promuevan el reconocimiento, valorización y desarrollo de las identidades diversas, la creatividad, libertad estética y expresiones individuales y colectivas, con pertinencia de género, étnico culturales, discapacidad e intergeneracional.
<b>EJE. Producción y empleo</b>	POLÍTICA 1:	Alcanzar el desarrollo sostenible con igualdad y autonomía de las mujeres, implementando acciones y estrategias, para transformar sus vidas.
	POLÍTICA 3:	Generar las condiciones que permitan a las mujeres el acceso al empleo adecuado, estableciendo medidas de acción afirmativa e incentivos.
	POLÍTICA 4:	Promover programas y proyectos que aseguren a las mujeres, el acceso y el control de los recursos y factores de producción, servicios asociados y los beneficios del desarrollo.
	POLÍTICA 5:	Facilitar la utilización de tecnologías productivas y domésticas ahorradoras de trabajo, para dinamizar los procesos y mejorar los estándares de productividad, sobre todo de las mujeres emprendedoras y personas LGBTIQ+.
	POLÍTICA 6:	Eliminar barreras de acceso y permanencia en el mercado laboral para personas LGBTI, mediante marcos normativos incluyentes, acciones afirmativas, programas de sensibilización y formación, que garanticen su derecho a un trabajo digno y sin discriminación.
<b>EJE. Ambiente</b>	POLÍTICA 2:	Implementar programas que fortalezcan las prácticas, conocimientos y saberes de las mujeres rurales indígenas, montubias, afro descendientes, que favorezcan la conservación ambiental, fomenten la corresponsabilidad empresarial y fortalezcan la resiliencia para enfrentar catástrofes naturales.
<b>Eje: Liderazgo y transformación de patrones socio culturales</b>	POLÍTICA 1:	Garantizar la igualdad de acceso y la plena participación de las mujeres y personas LGBTI en las estructuras de poder y en los procesos de toma de decisiones, promoviendo el libre ejercicio de sus derechos políticos.
	POLÍTICA 3:	Fomentar procesos de transformación de patrones socio culturales a través una comunicación inclusiva, participativa, democratizadora, con énfasis en la erradicación del machismo, el sexismo, la misoginia, el racismo, la xenofobia y la homofobia.

Las políticas y acciones contenidas en estos instrumentos deben ser plasmadas y adoptadas en el ámbito local en sus agendas locales para la igualdad y ser aterrizadas dentro de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) a través de planes locales específicos para movilidad humana, género y otros enfoques de igualdad por lo que deben incluir proyectos, servicios y metas específicos para estos grupos.

### **6.4. Agendas Locales para la Igualdad (ALI)**

Son el instrumento orientador de la política pública local para garantizar la no discriminación, la protección integral, la protección especial, la inclusión social y económica de los grupos de atención prioritaria y protección especial. Se articulan con las Agendas Nacionales para la Igualdad de Género, Movilidad Humana, Discapacidades, Pueblos y Nacionalidades y deben ser elaboradas por los GAD Municipales, a través de sus Consejos Cantonales de Protección de Derechos, con la participación de los Consejos Consultivos (PNUD, 2022).

Además, se instrumentalizan en los PDOT, donde corresponde considerarlas para la definición de los objetivos y metas establecidos dentro de la planificación estratégica con base a la información territorial obtenida en el diagnóstico estratégico; dentro de sus modelos de desarrollo territorial a través del diseño de programas, proyectos y servicios con enfoque de igualdad, que serán implementados de manera coordinada con los diferentes niveles de gobiernos y los actores locales conforme al modelo de gestión adoptado e incluidos en los sistemas de monitoreo y evaluación a través de indicadores específicos.

### **6.5. Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)**

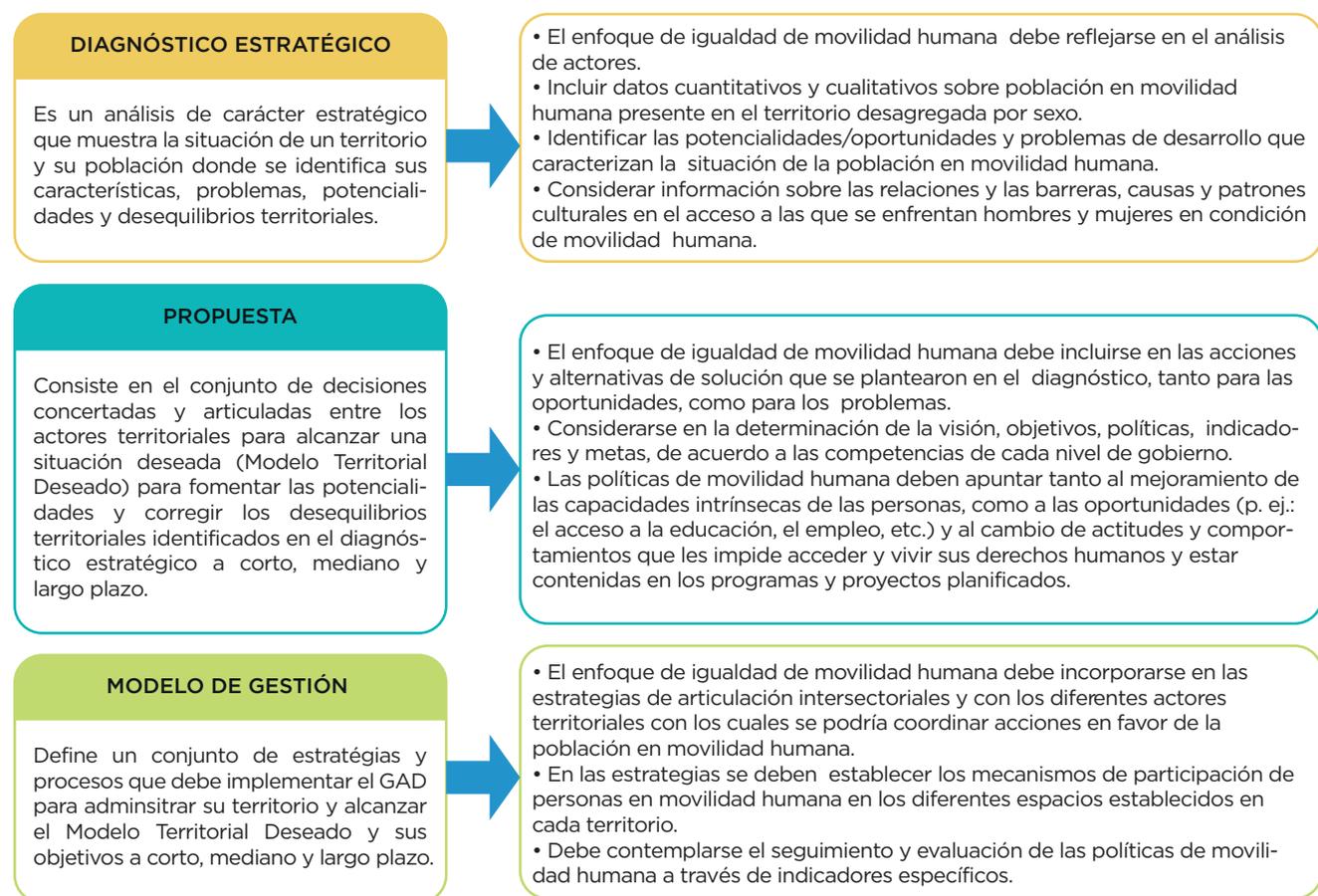
El PDOT es un instrumento de planificación fundamental para la gestión territorial de los GAD (provincial, cantonal y parroquial), que contiene las principales directrices respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPLAFIP

Art. 41). Orienta y determina las acciones e intervenciones del sector público y privado en el nivel local y su cumplimiento promueve el desarrollo sostenible. Se circunscribe en la totalidad de la circunscripción territorial, incluyendo las áreas urbanas y rurales.

la voluntad política a través del Plan de Trabajo de las autoridades electas y en el marco de sus competencias exclusivas, como en las estrategias de articulación con otros niveles de gobierno (nacional, provincial, cantonal y parroquial), además de su viabilidad presupuestaria.

Tiene como objeto conjugar una propuesta de desarrollo y modelo de gestión del territorio con la realidad de la provincia, del cantón o la parroquia. Parte del conocimiento y análisis de las características de cada territorio, de los intereses y necesidades de su población; se complementa con

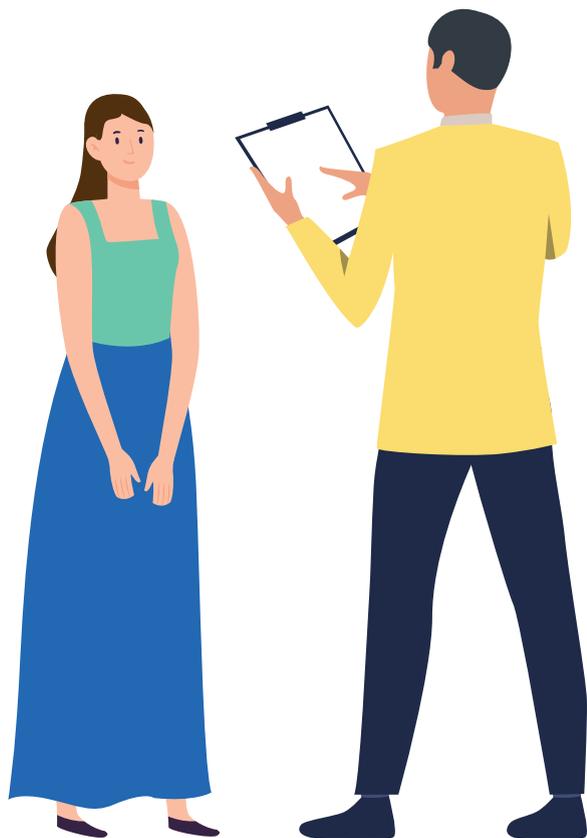
Para incorporar el enfoque de igualdad movilidad humana en los PDOT, se debe incluir información en el acápite de “Diagnóstico estratégico”, políticas en la sección de “Propuesta” y acciones en el capítulo del “Modelo de gestión”, que son las tres principales partes que componen un PDOT:



## PARA RECORDAR:

Los PDOT son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio. Su formulación o actualización debe realizarse de manera participativa con los diferentes niveles de gobierno y organismos multidisciplinares, intersectoriales, niveles de GAD, considerando los enfoques de igualdad y donde los participantes tengan poder de decisión fomentando un modelo de gobernanza inclusiva y sostenible.

## VII. Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local



La gobernanza representa una forma de gobierno en donde las interacciones entre los gobernados y los gobernantes son consensuadas y de responsabilidad compartida y complementaria. En este sentido, los espacios de participación ciudadana son un elemento central para alcanzar este fin. En el caso de Ecuador no solo constituyen un derecho reconocido por la CRE y sus leyes, sino que insta a la ciudadanía a participar en los asuntos de interés público de manera protagónica en la toma de decisiones de los asuntos gubernamentales a través de distintos mecanismos, los cuales se describe a continuación.

### 7.1. Asamblea Ciudadana

El artículo 56 de Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) establece a la Asamblea como la máxima instancia de participación ciudadana en el territorio, dentro de este espacio la ciudadanía insta un mecanismo de interlocución con las autoridades de cada nivel de gobierno para la incidencia dentro del ciclo de las políticas públicas, para la prestación de los servicios y para la gestión de lo público.

Desde los GAD se debe considerar a las Asambleas Ciudadanas como instancias generadoras de iniciativas y propuestas de lo que se debe hacer en la localidad. En estos espacios se prepara, discute y generan los planes, programas, proyectos y acuerdos con una visión común acerca del desarrollo del territorio que deben contemplarse al elaborar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

### 7.2. Audiencias públicas y cabildos populares

El Art. 73 de Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) establece que las audiencias públicas son instancias de participación habilitada por la autoridad, ya sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno. Las audiencias públicas serán convocadas obligatoriamente, en todos los niveles de gobierno.

A diferencia de las Asambleas Ciudadanas las Audiencias Públicas, constituyen espacios de control social y rendición de cuentas para las autoridades, donde los ciudadanos y ciudadanas adquieren capacidades para la toma de decisiones y evaluar las acciones de sus autoridades.

Los cabildos populares son una instancia de participación cantonal mediante la convocatoria abierta a toda la ciudadanía, por parte de la alcaldía con el fin de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal.

Tanto las audiencias públicas como los cabildos populares son mecanismos que fomentan la corresponsabilidad y la cooperación entre los actores locales y sus autoridades para alcanzar acuerdos y consensos de los modelos de gestión y control social, lo que contribuye para una gobernanza sostenible.

### 7.3. Silla vacía

Este mecanismo de participación ciudadana está reconocido en la Constitución (Art. 101), en el COOTAD (Art.311) y en la LOPC (art. 77), como un

espacio a través del cual la ciudadanía interviene en las sesiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con el propósito de participar en el debate y la toma de decisiones con voz y voto sobre asuntos de interés general. Este representante deberá ser elegido preferentemente en las asambleas ciudadanas locales o cabildos populares.

Como ya se ha mencionado dentro de la gobernanza, es necesario contar con mecanismos que permitan establecer confianza y cooperación entre los GAD y los actores locales y la silla vacía se constituye como el instrumento más directo de vincular a estos actores con voz y voto dentro de la decisión municipal.

#### 7.4. Presupuestos participativos

En este proceso participativo, los ciudadanos, en forma individual o por medio de organizaciones colectivas, tienen el derecho de contribuir voluntariamente en la toma de decisiones respecto del presupuesto de las entidades del Estado, como los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Tiene como objetivos otorgar poder de decisión a la ciudadanía; la deliberación pública sobre el uso de los recursos y la definición de la orientación de la inversión pública (Constitución del Ecuador Arts. 85, 100).

Se articula en el marco de los lineamientos del los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y del Plan Nacional y promueven la concordancia entre los planes de desarrollo de cada uno de los diferentes niveles de Gobierno con el propósito de lograr una redistribución equitativa de los recursos (Constitución del Ecuador 267, COOTAD Art. 215, 238 y 241, LOPC Art. 68, 69 y 70).

Con este fin, los mecanismos para definir la asignación equitativa de los recursos son fundamentales dentro de los modelos de gobernanza. En el caso de los GAD, donde las limitaciones presupuestarias pueden convertirse en la principal limitación para alcanzar los objetivos y acuerdos comunes, ante lo cual estos mecanismos de construcción de presupuestos participativos permiten que los actores locales sean parte del proceso de priorización y racionalización de las intervenciones, donde la responsabilidad para la ejecución de los programas y proyectos, tanto sociales como de infraestructura, sean discutidas y compartidas promoviendo la corresponsabilidad y ya no sólo responden a las decisiones de las autoridades.

#### 7.5. Concejos consultivos

La conformación de los consejos consultivos deben ser promovidos por los concejos cantonales de Protección de Derechos y son organismos de consulta, conformados por la ciudadanía, o por organizaciones civiles, grupos de profesionales, técnicos o personas, de preferencia con gran experiencia o conocimiento sobre el tema objeto de consulta. Su rol es meramente consultivo. Las autoridades o las instancias mixtas o paritarias podrán convocar en cualquier momento a dichos consejos (LOPC Art. 80).

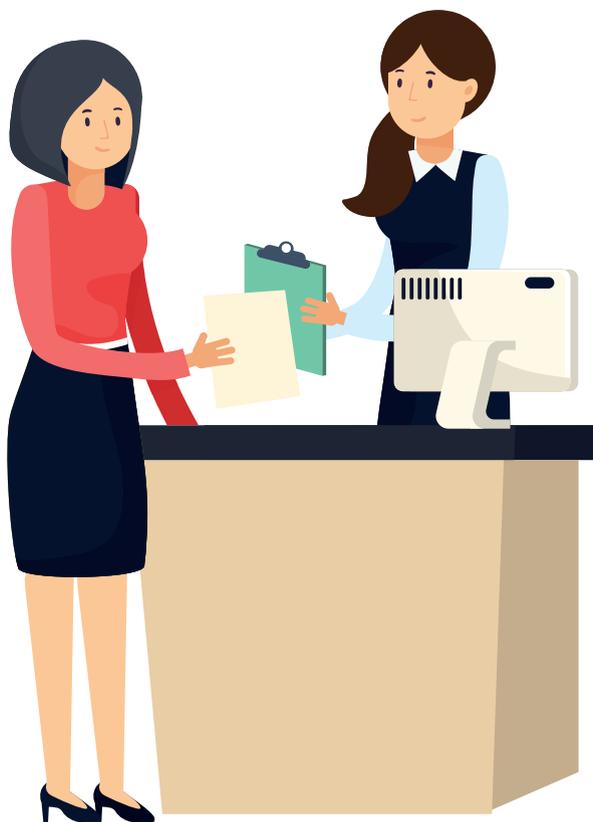
La conformación de los concejos consultivos dentro de los GAD tiene un rol protagónico para la elaboración de sus herramientas de planificación como agendas locales de igualdad y los PDOT, además para el asesoramiento a la gestión de los CCPD.



### IMPORTANTE:

Los principios sobre los que se funda la gobernanza sostenible e inclusiva son las interacciones de cooperación, complementariedad y corresponsabilidad entre los actores gubernamentales y el resto de actores sociales, ante lo cual los mecanismos de participación social son espacios vitales para promover estas relaciones. Cada uno de los mecanismos revisados en esta sección fortalecen las capacidades de los actores sociales para incidir en la gestión pública y promover la cooperación, la complementariedad y corresponsabilidad, lo que permite a los GAD vincular a la ciudadanía dentro de su accionar de una manera ordenada para definir y evaluar la consecución de objetivos de desarrollo territorial comunes.

## VIII. Transversalización de los enfoques de igualdad en la gestión local (género y movilidad humana)



La transversalización del enfoque de género es uno de los aportes significativos del movimiento feminista en el campo del análisis de las desigualdades y las acciones orientadas a disminuir sus brechas. La transversalización del enfoque de género se difundió a nivel internacional luego de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Beijing el año 1995, donde se estableció la necesidad de incorporar la perspectiva de género en todas las políticas y programas para avanzar hacia la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (ONU, 1996).

La transversalización del enfoque de género es una estrategia para generar cambios estructurales respecto a las concepciones dominantes sobre los roles y estereotipos de género. Radica en integrar sistemáticamente las condiciones, prioridades y necesidades de las mujeres y población diverso sexo genérica en todas las políticas, programas, procedimientos institucionales, administrativos y financieros con el fin de promover la igualdad de género (PNUD, 2022).

En el Ecuador, de acuerdo con la CRE (Art. 156), los Concejos Nacionales de la Igualdad tienen la atribución de transversalizar, formular y evaluar las políticas públicas relacionadas con género, interculturalidad y étnicas, generacionales, discapacidades y movilidad humana.

En el ámbito de desarrollo e integración socioeconómica, en el marco de las competencias, los Gobiernos Autónomos Descentralizados se constituyen en actores centrales para garantizar el derecho a la igualdad y a la no discriminación; en este sentido, los CNI emiten lineamientos para la elaboración e implementación de políticas públicas locales con enfoques de igualdad a través de las Agendas Nacionales para la Igualdad.

La transversalización del enfoque de género en la gestión de los GAD municipales es un pilar fundamental de la transformación social hacia la igualdad real entre hombres, mujeres y diversidades sexo genéricas para alcanzar el desarrollo inclusivo (PNUD, 2022).

Este enfoque permite analizar los significados, prácticas y normas que se establecen en la sociedad, a partir de las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, dentro de una paradigma heterosexual. Reconoce que el género es una construcción social y cultural que se produce históricamente y, por tanto, es factible de cambiar. Toma en cuenta las diferencias étnicas, de clase, generacional, religiosa, geográfica, por orientación sexual, entre otras.

El análisis de género es una forma sistemática de observar el impacto diferenciado del desarrollo de políticas, programas y legislaciones sobre los hombres, las mujeres y cómo se ha ido construyendo un sistema de discriminación hacia las mujeres y personas de las diversidades sexo-genéricas. La transversalización del enfoque de género también incluye el análisis de las múltiples formas en que hombres, mujeres y las personas de las diversidades sexo-genéricas, se involucran en estrategias de transformación de roles, relaciones (PNUD, 2022).

La transversalización del enfoque de género permite visualizar y reconocer la existencia de relaciones jerárquicas y desiguales entre hombres y mujeres, cuya consecuencia es que las mujeres (así como las personas asumidas como tales o

feminizadas) tienen condiciones de vida inferiores a los hombres (CNIG, 2017).

Los GAD deben incorporar el enfoque de igualdad de género, establecer indicadores específicos para su monitoreo y evaluación, en sus diferentes instrumentos:

- ▶ En políticas de planificación y presupuestación operativa institucional
- ▶ En las Agendas Locales de Igualdad (ALI)
- ▶ En los proyectos
- ▶ En la planificación y la presupuestación participativa (PDOT)

La movilidad humana ha sido tradicionalmente considerada como una competencia exclusiva del gobierno central. Sin embargo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) desempeñan un rol fundamental en la gobernanza de la movilidad humana, en vista de cercanía a la población de su territorio y a su facultad de promover la cohesión social y coexistencia pacífica

entre las comunidades de personas en situación de movilidad humana y de acogida.

Los GAD son actores primordiales en lo que respecta a la promoción del desarrollo sostenible y la implementación de la Agenda 2030 al nivel local y son responsables de la promoción de equidad social y concertación a través de política pública participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

En lo que respecta a movilidad humana, este elemento contribuye de manera importante en el desarrollo de los territorios tanto en las comunidades de acogida como en las de origen. El intercambio de capitales (humano, financiero, empresarial, social, afectivo, local), de conocimientos e información que se promueve a través de los desplazamientos genera transferencias de normas y valores que pueden tener efectos positivos en las estructuras de gobernanza (PNUD, 2019).

La LOMH promueve el derecho a la integración social, económica, productiva y laboral como competencia de los GAD provinciales y cantonales y establece en los artículos 165 y 166 las siguientes responsabilidades para los gobiernos locales (PNUD, 2022):

ARTÍCULO, NUMERAL	ÁMBITO
Artículo 165, numeral 1	Crear normativa para la integración social, económica, productiva, laboral y el respeto a los derechos humanos de las personas en movilidad humana y en particular de las personas migrantes retornadas.
Artículo 165, numeral 2	Coordinar con las instituciones públicas y privadas la atención integral para la población en movilidad humana.
Artículo 165, numeral 3	Integrar en su planificación de desarrollo y ordenamiento territorial acciones, política pública, planes, programas y proyectos que permitan asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en movilidad humana.
Artículo 165, numeral 4	Participar en los espacios de diálogo y coordinación interinstitucional en materia de movilidad humana.
Artículo 165, numeral 5	Prevenir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en coordinación con la autoridad de movilidad humana, la autoridad de control migratorio y demás entidades competentes.
Artículo 166, numeral 1	Generar políticas de inclusión y desarrollo tendientes a prevenir la migración riesgosa, en el ámbito de su competencia, así como apoyar en la reinserción de víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de personas.
Artículo 166, numeral 2	Crear políticas y programas para inclusión de la comunidad extranjera y de la convivencia pacífica.
Artículo 166, numeral 3	Planificar en el mediano y largo plazo la integración social y económica de la comunidad migrante retornada.

Además, la LOMH, su reglamento, el COOTAD y otras leyes establecen como parte de las competencias de las instituciones responsables brindar servicios integrales y garantizar los derechos de protección especial a las personas en condición de movilidad humana a los Sistemas Locales de Protección de Derechos, para lo cual los GAD deberán implementar un subsistema específico de protección de derechos de personas en condición de movilidad humana.

Al igual que transversalización del enfoque de género, la transversalización del enfoque de movilidad humana dentro de la gestión de los GAD debe plasmarse dentro de sus instrumentos y herramientas de política pública como el PDOT y

las ALI a través de las declaratorias de políticas, elaboración de planes, programas y proyectos y servicios específicos para atender las necesidades y la protección de los derechos de las personas en situación de movilidad humana, que cuenten con metas e indicadores que permitan monitorear y evaluar como la gestión municipal incide en la inclusión y protección de los derechos de este grupo.

Parte de los roles fundamentales de los GAD dentro de sus circunscripciones territoriales está el de fomentar la integración y cultura de paz, para lo cual la erradicación de prácticas discriminatorias y conductas xenófobas deben ser acciones permanentes dentro de gestión.



## PARA RECORDAR:

El concepto de gobernanza inclusiva está íntimamente vinculado con el enfoque de derechos, para lo cual la transversalización de los enfoques de igualdad en cada uno de los elementos que componen la gobernanza es fundamental, ya que permite la inclusión y el acceso a bienes y servicios de los grupos vulnerables en condiciones más equitativas, el ejercicio pleno de derechos y cumplimiento de obligaciones promoviendo la convivencia armónica y la sostenibilidad del modelo de gobernanza.



## IX. Modelo de gobernanza para el desarrollo económico inclusivo

Como se mencionó anteriormente, la gobernanza se refiere a un conjunto de normas jurídicas, políticas y programas, estructuras organizativas e institucionales que regulan, determinan y evalúan la actuación de los Estados en respuesta a un tema en común, que contempla interacciones entre los órganos gubernamentales y actores no gubernamentales a través de nuevos mecanismos de cooperación, donde la sociedad civil

adquiere mayores capacidades y responsabilidades para intercambiar recursos con el actor gubernamental.

El modelo de gobernanza para el desarrollo económico inclusivo se implementa bajo los principios de coordinación, cooperación y complementariedad. Debe concebirse como una estructura que está compuesta por los siguientes elementos:



A continuación se describe cada uno de estos elementos.

## 9.1. Institucionalidad

El concepto de institucionalidad se refiere al conjunto de normas, políticas, procesos y formas de organización que posibilitan la interacción entre autoridades públicas, organizaciones de la sociedad civil y empresas.

En este sentido, los GAD municipales tienen una importante misión a la hora de promover el desarrollo económico integral en sus territorios, el marco normativo contenido en la Constitución, y las leyes y normativas vigentes les otorga atribuciones específicas en este ámbito, que deben articularse con otros niveles de gobierno (provincial y nacional).

En lo que se refiere a integración económica inclusiva, se debe considerar que la crisis migratoria del año 2019 y las altas tasas de VBG significaron para el país y sus municipios importantes retos para la gestión pública. En este contexto, los enfoques de igualdad previstos en la Constitución y la ley toman especial relevancia sobre todo los referentes a movilidad humana y género, por lo que se requieren su incorporación oportuna y sistemática en los modelos de desarrollo en todos los niveles de gobierno (Organización Internacional para las Migraciones. OIM, 2021).

Los GAD Municipales, por su contacto directo son la primera institución obligada a atender las demandas y necesidades de la población, ante lo cual no sólo basta contar con un marco normativo nacional.

El ejercicio de las competencias establecidas en él, demandan contar con las capacidades y recursos necesarios para el ejercicio satisfactorio de estas atribuciones y responder a las exigencias territoriales. Por lo cual, la estructura interna de los GAD debe estar fortalecida y establecida tanto a nivel de talento humano como presupuestario. Aunque las estructuras orgánicas funcionales de los GAD Municipales son definidas por cada una de las autoridades municipales y pueden sufrir cambios entre una gestión y otra, es necesario que estas estructuras institucionales comprendan áreas o instancias con competencias integrales alrededor del desarrollo económico inclusivo.

Es decir, la gestión de la integración económica no debe concebirse únicamente desde el ámbito económico sin considerar la dimensión social y sus determinantes, esta mirada multidimensional es necesaria a fin de proponer políticas e intervenciones integrales para todos quienes habitan el territorio, con énfasis a los grupos vulnerables que incluyen las personas en situación de movilidad humana, independientemente de su estatus migratorio y con especial atención en mujeres y diversidad sexo genérica.

El fortalecimiento de competencias de las estructuras inicia con procesos de capacitación y formación para sus funcionarios y funcionarias públicas, sensibilizando en temas de derechos, género y movilidad humana. En la definición de políticas para el diseño e implementación de intervenciones que tomen en cuenta las relaciones y mermen las barreras, causas y los patrones culturales que enfrentan hombres y mujeres en condición de vulnerabilidad transversalizando el concepto de interseccionalidad.



### PARA RECORDAR:

Los municipios cuentan con un manual para transversalizar los enfoques de derechos, movilidad humana, género y diversidad elaborado por el Programa INTEGRA.

Consulta este documento para facilitar los procesos de formación y sensibilización:



Además, supone contar con información cuantitativa y cualitativa que dé cuenta de la realidad económica del territorio y las condiciones de la población, especialmente de los grupos vulnerables.

La sostenibilidad de la institucionalidad es producto de acuerdos y normas formales e informales que garantizan la convivencia entre todos los ac-

tores de la sociedad y la búsqueda de su bienestar en condiciones de igualdad, donde la pluralidad de intereses de los diferentes actores del territorio se traduce en una visión compartida de futuro, en escenarios de colaboración y en arreglos que conducen al desarrollo social y económico sobre una base de equidad y justicia (Red de América, 2020).



## IMPORTANTE:

La institucionalidad debe incorporar mecanismos de participación social que promuevan la cogobernabilidad, la transparencia y el control social, conforme establece el marco constitucional y para garantizar la inclusión y sostenibilidad.



### 9.2. Marco normativo local

De acuerdo al Art. 7 del COOTAD, los GAD para el pleno ejercicio de sus competencias, a través de los concejos metropolitanos y municipales tienen la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones aplicables dentro de su circunscripción territorial.

Las ordenanzas son los instrumentos normativos máximos en el nivel municipal que regulan la organización, administración, prestación de servicios públicos y ordenamiento territorial en el marco de sus competencias y funciones. Son aprobadas por el Concejo Municipal; su aplicación y cumplimiento son de carácter obligatorio para los ciudadanos que habitan en una circunscripción territorial. Por su lado, la expedición de acuerdos y resoluciones se realiza dentro del ámbito de las competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal y sirven para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares.

En este acápite se describen los principales elementos que se deberán tener en cuenta para la elaboración y aprobación de una ordenanza que promueva la integración social y económica de las personas en condición de movilidad humana.

La construcción de una ordenanza para promover la integración socioeconómica con enfoque de movilidad humana, género y diversidad debe partir de un proceso participativo activado por el GAD a través de su Concejo Cantonal de Protección de Derechos, las áreas de desarrollo económico y social e integrado por los principales acto-

res locales como organizaciones de productores/as y comerciantes, las instituciones de soporte técnico como ONG y universidades y los sectores del estado y organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, la LOPC dispone la conformación de Concejos Consultivos, que son espacios conformados por la ciudadanía o por organizaciones civiles, grupos de profesionales, técnicos o personas, de preferencia con gran experiencia o conocimiento, que tienen el rol de asesorar y acompañar en la formulación y evaluación de las políticas públicas y que deberían ser actores claves parte del proceso de formulación de la ordenanza.

Una vez que se haya conformado este espacio participativo, es necesario contar con un diagnóstico socio económico local donde se identifique las condiciones específicas de las personas en situación de movilidad humana, género y diversidad.

Como apoyo a este proceso el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana cuenta con un modelo de ordenanza para la “PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN MOVILIDAD HUMANA EN EL CANTÓN”, que es propuesto para la adecuación y adaptación a los contextos locales. De este instrumento se destaca el enfoque de derechos y principios bajo el cual se orienta. Además, establece una política de protección de los derechos de las personas en movilidad humana, que parte de la generación de información cuantitativa y cualitativa de la gestión en movilidad humana en el cantón, la coordinación de los GAD, ONG y la cooperación internacional para la generación y complementariedad de información en temas de movilidad humana, de manera periódica, a fin de contar con informes y estudios que den cuenta de las problemáticas y potencialidades que surgen de la movilidad humana dentro del cantón y los principales aspectos de la población que requieren ser atendidos.

Una de las secciones destacadas de esta propuesta se refiere a la inclusión social y económica de las personas en movilidad humana en el cantón, a fin de mejorar las condiciones de vida de dichas personas y promover los procesos de integración social y económica con las comunidades de acogida, impulsando la inserción de personas en movilidad humana en el mercado laboral y emprendimientos económicos a través de sistemas de capacitación, producción, inclusión financiera, comercialización en alianza con los socios estratégicos identificados en el territorio.

Además, este modelo de ordenanza contempla la creación de incentivos tributarios para el sector

empresarial con el propósito de promover la inclusión laboral ética y equitativa de las personas en situación de movilidad humana.

Se debe mencionar que dentro de esta propuesta se prevé un mecanismo de articulación interinstitucional denominado “Red Cantonal de Movilidad Humana”, como un espacio de coordinación, articulación y participación de organizaciones de la sociedad civil, entidades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, Gobiernos Autó-

nomos Descentralizados y cooperación internacional sobre aspectos de la movilidad humana en el cantón.

Este modelo, promovido desde el CNIMH, cuenta con una metodología para su adaptación y elaboración que contiene una hoja de ruta para su construcción y acompañamiento para su implementación, por lo cual se ha convertido en una importante herramienta para la institucionalidad de los GAD y el marco normativo local.



## PARA RECORDAR:

La implementación de las políticas públicas demanda la generación de una serie de instrumentos normativos, como las Ordenanzas, ya que a través de éstas se puede aterrizar lo establecido en el marco normativo nacional. El modelo de ordenanza propuesto por el CNIMH ha sido elaborado con un enfoque integral, que permite abordar la protección de derechos e integración económica y social de las personas en situación humana; promueve incentivos tributarios para la empleabilidad, la generación de información para la toma de decisiones y determinación de la política pública apoyada en la coordinación institucional y la alineación con los instrumentos nacionales de planificación y rectoría en movilidad humana, logrando así un modelo de gobernanza sostenible e inclusivo.

### 9.3. Política pública

El concepto de política pública se refiere al conjunto de iniciativas, decisiones para comprender y dar soluciones a problemas que aquejan a un conglomerado común. Su aplicación se realiza a través de planes, programas y presupuestos que se generan para dar respuesta a los problemas prioritarios de un territorio (PNUD , 2019).

Anteriormente se realizó una revisión de las principales herramientas de política pública con la que cuentan los GAD, entre los que se encuentran:

- ▶ Plan Nacional de Desarrollo (PND)
- ▶ Plan Nacional de Movilidad Humana (PNMH)
- ▶ Agenda Nacional para la Igualdad (ANI)
- ▶ Agenda Local para la Igualdad (ALI)
- ▶ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)
- ▶ Planes locales de Movilidad Humana
- ▶ Programas y proyectos específicos para personas en situación de movilidad humana.

Dentro de este esquema, los PDOT son la instancia más relevante a nivel de institucionalidad con la que cuentan los GAD, ya que en ellos confluyen la visión estratégica y de planificación de un territorio. Su contenido destaca los valores territoriales de identidad, diversidad y potencialidades de producción, no solo basadas en industria y productividad, sino en las características biofísicas locales que permitan armonizar la sostenibilidad y sustentabilidad de los recursos bajo los enfoques de igualdad para disminuir los desequilibrios territoriales.

Los PDOT no solo constituyen la hoja de ruta que guía la gestión municipal, son también los instrumentos a partir de los cuales se definen las políticas y programas que, considerando las oportunidades y debilidades del territorio, se pretende alcanzar para lograr un modelo de desarrollo económico sostenible a corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, para alcanzar el desarrollo sostenible es fundamental armonizar tres elementos básicos: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente (Organización Internacional para las Migraciones. OIM, 2021).

Por lo anterior, la gestión y servicios que van a ser provistos por los GAD no pueden ser diseñados si

no se cuenta con información que los visibilice y prevea. El levantamiento del diagnóstico estratégico que establece el PDOT es un insumo de mucha importancia. Los datos e información cuantitativa que éste revela son cruciales para la toma de decisiones y priorización de intervenciones, la definición de estrategias, políticas, objetivos, metas y el modelo territorial deseado.

El modelo de gestión del PDOT, como ya se mencionó, establece las estrategias y procesos a implementar por el GAD para administrar el territorio. Se trata de un espacio de articulación para la gestión con los diferentes actores locales y niveles de gobierno y la definición de los mecanismos para el monitoreo y evaluación de la política del GAD.

Los planes locales de movilidad humana son instrumentos de gestión para impulsar estrategias e intervenciones para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes en un ámbito específico, como el de la movilidad humana, que está en estrecha vinculación con los objetivos fijados en los instrumentos de planeación estratégica local, provincial y nacional.



### **IMPORTANTE:**

La institucionalidad debe incorporar mecanismos de participación. Las entidades del sector público deben incluir los enfoques de igualdad en sus ejercicios de planificación y construcción de presupuesto, a fin de atender mediante la política pública a los grupos de atención prioritaria (PNUD , 2019, pág. 23).

#### **9.4. Coordinación y plataforma multiactor**

El establecimiento de un modelo de gobernanza para la integración social y económica inclusiva y sostenible por parte de los GAD se enfrenta a importantes retos y limitaciones presupuestarias que restringen el acceso a recursos humanos capacitados y financieros para poder ejecutar los

programas, planes, proyectos y servicios a cargo de los GAD Municipales.

Sin embargo, uno de los principios fundamentales de la gobernanza es la coordinación, esta estrategia permite que bajo los principios de cooperación, corresponsabilidad y complementariedad, encontrar estrategias superar las brechas o carencias de los entes de gobierno para dar una respuesta efectiva a las demandas de la población y así aprovechar las oportunidades para promover el desarrollo que surgen de la movilidad humana.

Los actores locales son socios estratégicos para el desarrollo económico, no solo por representar una posibilidad de aportar con recursos; sino por su experticia y diversidad de capacidades técnicas, pueden contribuir en la consecución de objetivos y metas comunes, generando apropiación y corresponsabilidad para la integración económica sostenible.

La conformación de mesas cantonales para la movilidad humana o protección de derechos de los grupos vulnerables son un ejemplo de implementación de esta plataforma multiactor. Son espacios permanentes y formales para la articulación de los actores territoriales, que además favorecen la participación ciudadana y la implementación de programas y proyectos complementarios que apunten a la integración económica inclusiva.

#### **9.5. Sistemas de información local**

La disponibilidad de información es trascendental para construir una gobernanza sostenible, para la toma de decisiones por parte de autoridades y para dimensionar el alcance de sus intervenciones a través de programas y servicios. Además, son fundamentales en las etapas de la política pública (identificación, formulación adopción de la decisión, la implantación y evaluación), ya que a través de los datos se puede evidenciar su impacto e impulsa la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía. En este contexto, es importante que a nivel territorial se pueda contar con fuentes cuantitativas y cualitativas confiables y actualizadas que mejoren la gestión y visibilicen los resultados e impactos obtenidos e identifiquen las causas de los logros o problemas experimentados.

Para una buena gobernanza, el Estado debe recabar, analizar y utilizar datos e información fidedignos sobre la demografía, condiciones sociales, económicas, ambientales a fin de identificar, priorizar los principales problemas y potencialidades de sus localidades, visibilizando las brechas y

condiciones que impactan sobre los grupos más vulnerables a fin de diseñar estrategias de intervención para disminuir estas brechas.

Los sistemas de información local (SIL) son instrumentos de planificación que están previstos en

el COPLAFIP, para la provisión de insumos e información para la gestión municipal y sobre el cual se construye, monitorea y evalúa los PDOT. Si bien su implementación es de carácter vinculante para municipios y prefecturas, estos aún no se han podido desplegar en su totalidad.



## PARA RECORDAR:

El artículo 33 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que el Sistema Nacional de Información constituye el conjunto organizado de elementos que permiten la interacción de actores con el objeto de acceder, recoger, almacenar y transformar datos en información relevante para la planificación del desarrollo y las finanzas públicas.

La carencia de una metodología para su implementación y capacidades internas para el levantamiento de información que pasa desde temas presupuestales, perfiles profesionales, acceso a data actualizada nacional, sumado a las limitaciones de los GAD para gestionar estas tareas, repercute enormemente en el establecimiento de los SIL.

Los Indicadores de Gobernanza de la Migración (IGM) abarcan 84 países y 90 indicadores y se basan en las seis dimensiones para la buena gobernanza migratoria del Marco de Gobernanza de la Migración (MIGOF) de la OIM, que son derechos de los migrantes, capacidad institucional, cooperación regional e internacional, bienestar socioeconómico de los migrantes, movilidad en situaciones de crisis, y migración segura y ordenada (Organización Mundial para las Migraciones, 2022). Constituyen un marco para evaluar la amplitud de las políticas migratorias de los países y para ayudar a identificar las brechas de información y prioridades, con el propósito de consolidar la capacidad institucional y los programas para población en situación de movilidad humana. Uno de los objetivos de los IGM es ayudar a los países a desarrollar evaluaciones de referencia y llevar a cabo análisis futuros de su trabajo en el contexto de los ODS y el Pacto Mundial para la Migración (Organización Mundial para las Migraciones, 2022).

No se puede ser ajeno a la realidad municipal del Ecuador, donde el despliegue de estos sistemas enfrenta retos importantes para su implementación, debido a los contextos nacionales como territoriales (capacidades nacionales). Se debe considerar que este elemento puede constituirse y fortalecerse en instancias de colaboración y complementariedad desde instancias de la cooperación internacional, ONG, academia y socie-

dad civil. Como ejemplo de esta colaboración se destaca el trabajo liderado por ACNUR y la OIM a través de los GTRM, que está conformado por agencias de Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, organizaciones de la sociedad civil, el movimiento internacional de la Cruz Roja, entre otros. Además, tiene presencia territorial a través de los GTRM locales, dentro de los cuales se coordinan las actividades de la respuesta adaptadas a las realidades particulares de cada zona.

A través de esta plataforma se han generado importantes insumos de información que deberían integrarse a los sistemas de información local, reconociendo no solo la pertinencia técnica si no como este espacio también de fortalecimiento e intercambio de metodologías y capacidades para los GAD a fin que puedan irse replicando en su gestión y bajo su liderazgo.



## IMPORTANTE:

Para una buena gobernanza, los GAD requieren contar con datos e información sobre la demografía, condiciones sociales, económicas, ambientales, educación y salud de las personas en situación de movilidad humana.

## X. Seguimiento y evaluación

El modelo de gobernanza no puede estar completo si no se consideran los procesos de seguimiento y evaluación. Se entiende el concepto de gobernanza como el conjunto de normas, políticas, planes, programas, estructuras institucionales mediante las cuales se regula, determina y evalúa la actuación de los Estados, donde la coordinación, cooperación y complementariedad coexisten. De este modo, los GAD tienen la oportunidad de fortalecer sus sistemas de evaluación a través de estos modelos.

Los sistemas de información brindan los insumos para la planificación, para el dimensionamiento de gestión, para la construcción de indicadores y que son indispensables para la construcción de los sistemas de seguimiento y evaluación.

La estructura jurídica nacional contempla mecanismos de participación ciudadana para la rendición de cuentas y evaluación de la gestión pública, por lo que debes ser integrados a esta tarea, a través de instancias como los observatorios, que de acuerdo a la LOPC son espacios donde instituciones de la sociedad civil cooperan en la generación de datos y evaluaciones técnicas.

Los observatorios ciudadanos están previstos en la LOPC (Art. 6 y 8) y se conforma por ciudadanos y ciudadanas o/y organizaciones sociales que en conjunto con la academia y expertos, realizan diagnósticos, seguimiento técnico e independiente para:

### IMPULSAR

evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de la política pública; generar incidencia en el desarrollo y aplicación de la política pública.

### PROMOVER

la participación social y el diálogo ciudadano para acompañar y vigilar las políticas públicas locales.

### HACER

incidencia política para la formulación, fortalecimiento o reorientación de políticas y para el mejoramiento de calidad de servicios.

### CONFORMAR

las redes ciudadanas mediante la participación, el diálogo y la construcción de propuestas que aporten al cumplimiento de políticas públicas.

### GENERAR

información y propuestas para el análisis e impacto de la política pública o de la falta de ella.

A través de los observatorios ciudadanos, el modelo de gobernanza puede contar con una instancia que le permita no solo monitorear el avance para el cumplimiento de los objetivos como parte de su sistema de seguimiento, sino evaluar las relaciones de coordinación y mejorar la complementariedad entre ellas.

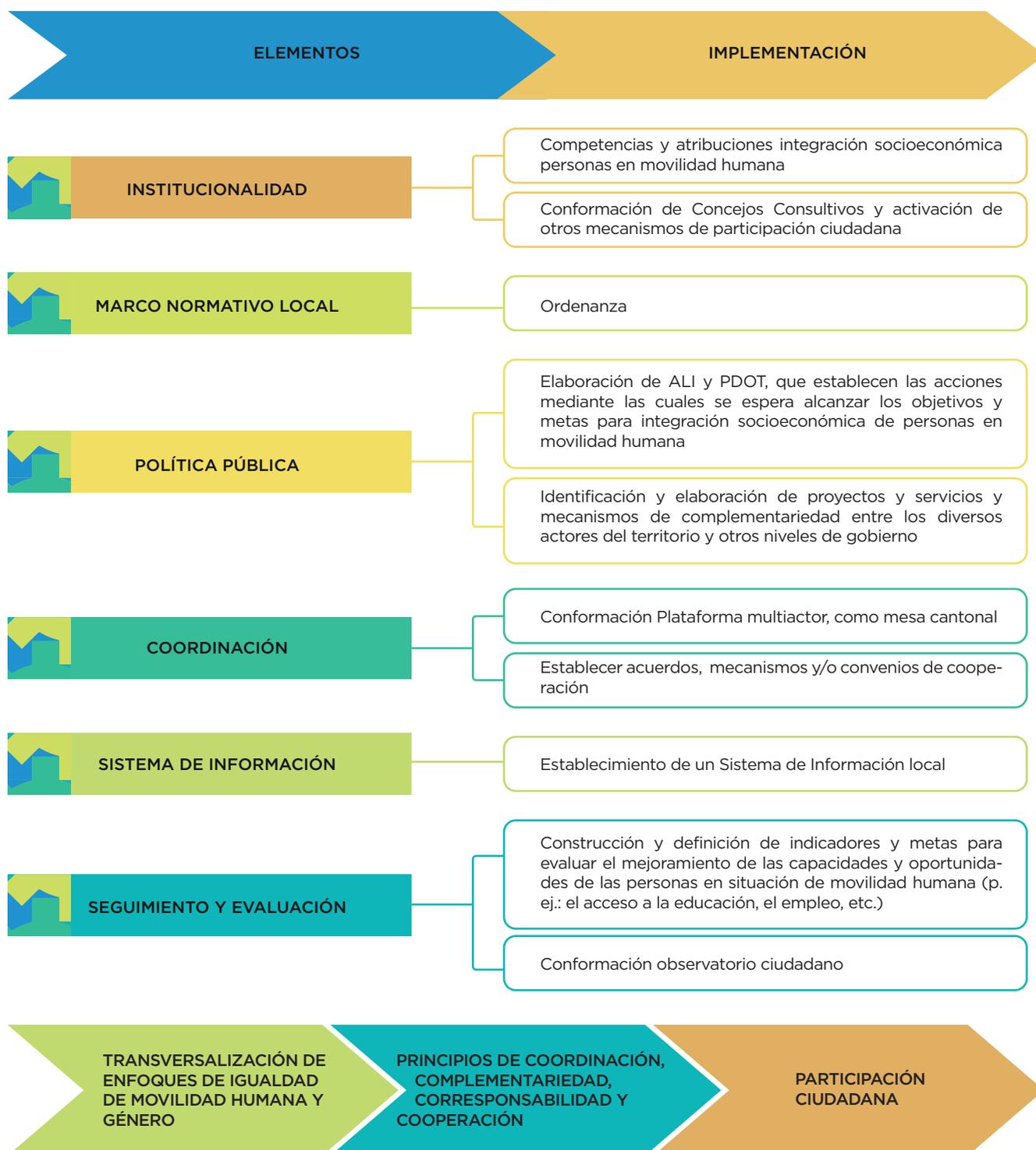
Considerando las limitaciones presupuestarias y técnicas que enfrentan los GAD para la consolidación de sus sistemas de información local, la generación de alianzas y cooperación con la academia, la cooperación internacional,

cámaras y otras instancias de la sociedad civil a través de acuerdos es una estrategia que permitiría establecer planes para la generación de información.

Los observatorios ciudadanos son mecanismos a través de los cuales se promueve la participación el diálogo ciudadano para acompañar y vigilar las políticas públicas locales, por lo que su conformación impulsa la evaluación monitoreo y el control social sobre el cumplimiento y aplicación de la política pública.

# XI. Modelo de gobernanza sostenible e inclusiva

El modelo de gobernanza sostenible inclusiva comprende los elementos arriba descritos y su funcionamiento se basa en los principios de coordinación, cooperación, corresponsabilidad y complementariedad. Está transversalizado por los enfoques de género y movilidad humana y se consideran los mecanismos de participación ciudadana, los cuales permiten que, durante la fase de implementación, se generen acuerdos y consensos donde el ejercicio de gobierno ya no solo recae en las instituciones públicas, sino que es fortalecido y complementado con el aporte de todos los actores locales basado en la confianza mutua.



## XII. Hoja de ruta de la gobernanza sostenible e inclusiva



## XIII. Buenas prácticas y lecciones aprendidas

### 13.1. Buenas prácticas

En el marco de las acciones implementadas por los gobiernos locales, a continuación se presentan algunas buenas prácticas que pueden servir como referencia de aprendizaje para la implementación de cada uno de los elementos que conforman el modelo de gobernanza sostenible e inclusiva.

 ELEMENTO DEL MODELO DE GOBERNANZA: INSTITUCIONALIDAD	
<b>CIUDAD:</b>	Quito
<b>INSTITUCIÓN/ ORGANISMO:</b>	Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
<b>NOMBRE DE LA BUENA PRÁCTICA:</b>	Ordenanza Municipal 1 Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito
<b>CONTENIDO:</b>	Libro I Eje de la Gobernabilidad e Institucionalidad Libro II Eje Social - Libro III Eje Económico Libro IV del Eje Territorial
<b>DESCRIPCIÓN:</b>	<p>Código Orgánico Municipal del Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano de Quito: dentro de este instrumento normativo se destaca los ejes estratégicos sobre los cuáles actúa se establece la institucionalidad del IMDM Quito:</p> <p><b>Eje económico:</b> que impulse una economía productiva, competitiva, diversificada y solidaria que proporcione bienestar a toda la población y genere empleo y trabajo;</p> <p><b>Eje social:</b> que promueva una sociedad equitativa, solidaria e incluyente que respete la diversidad social y cultural, que construya una cultura de paz entre sus habitantes, con acceso a una mejor calidad de vida en educación, salud, seguridad, cultura, recreación y demás;</p> <p><b>Eje territorial:</b> que desarrolle un territorio que consolide entornos favorables, regularizando la propiedad desde el punto de vista de la equidad social, identidad local y sostenibilidad ambiental, dotándolo de la infraestructura vial que mejore la circulación vehicular, y;</p> <p><b>Eje de gobernabilidad e institucionalidad:</b> que construya una cultura política ciudadana y un marco institucional que haga posible la gobernabilidad democrática y el cumplimiento de las normas de convivencia.</p> <p>En el eje social se prevé la implementación del Sistema de Protección Integral en el DMQ, bajo los enfoques: <b>a.</b> sistémico; <b>b.</b> de derechos; <b>c.</b> de género; <b>d.</b> de diversidad; <b>e.</b> de inclusión; <b>f.</b> generacional; <b>g.</b> interculturalidad; <b>h.</b> enfoque diferencial; y, <b>i.</b> interdependencia. Con la finalidad de brindar protección integral a los grupos de atención prioritaria consagrados por la Constitución y aquellos que se encuentran en situación de exclusión y/o vulnerabilidad; así se extiende a personas en situación de movilidad humana, de pobreza extrema, víctimas de violencia de género y se conforma un subsistema de protección a personas en situación de movilidad humana; lo cual promueve un espacio especializado para la promoción, protección y restitución de derechos para este grupo vulnerable.</p> <p>Un hito dentro de este instrumento normativo fue la declaración como política pública, por parte del Municipio de Quito, la promoción, protección y garantía de los derechos humanos de las personas y familias que viven diferentes situaciones de movilidad humana.</p> <p>Este declarativo permite que el cabildo pueda estructurar un modelo de institucionalidad específico para el tema de movilidad humana, que define el concepto de movilidad humana reconociendo el derecho a migrar y que no se identificará ni se reconocerá a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. Además, dispone la adopción de Plan Distrital de la Movilidad Humana, hoy conocido como el “<b>Plan de Protección y Atención a Personas en Movilidad Humana del Distrito Metropolitano 2022 - 2026</b>”, para ser implementado por</p>

la Secretaría de Inclusión Social. Constituye un Sistema Distrital para Movilidad Humana compuesto por los siguientes espacios:

- **Red Distrital de Servicios:** es una red de servicios especializados de acogida, asesoría legal, social, asistencia humanitaria, psicológica, que posibilite restitución de derechos de las personas en situación de movilidad humana, víctimas de trata y sus familiares.
- **Casa Metropolitana de la Movilidad Humana:** instancia municipal creada para impulsar y fortalecer sistemas de apoyo social, económico y productivo, estableciendo programas de acción para las personas que viven en contexto de movilidad humana y sus familias.
- **Observatorio Distrital de la Movilidad Humana:** tiene a su cargo el manejo de una base informativa e investigativa que sustente la formulación de políticas distritales y la ac-

ción integral dirigida a promover y proteger los derechos de las personas en situación de movilidad humana. La información generada dará cuenta de las condiciones específicas de los diversos grupos y es prioritaria para orientar la acción y la toma de decisiones, y para el establecimiento de servicios que atiendan de manera integral y efectiva las necesidades de este grupo.

Dispone que dentro de la estructura municipal, todas las instancias que forman parte de la estructura orgánica funcional de la municipalidad y las dependencias de los organismos del Estado que operan en el Distrito, en el ámbito de sus respectivas competencias, incluirán obligatoriamente en sus planes, programas, proyectos y acciones, con el debido sustento económico, para atender las necesidades y promover el cumplimiento de los derechos de las personas de movilidad y sus familias, en especial aquellos en mayor vulnerabilidad.

 **ELEMENTO DEL MODELO DE GOBERNANZA: MARCO NORMATIVO - ORDENANZA**

<b>INSTITUCIÓN/ORGANISMO:</b>	Concejo Nacional de la Igualdad para Movilidad Humana
<b>NOMBRE DE LA BUENA PRÁCTICA:</b>	Modelo de Ordenanza para la protección y promoción de los derechos de las Personas en Movilidad Humana

**DESCRIPCIÓN:**

A continuación se describen los aspectos más importantes que debemos destacar sobre este proyecto.

La iniciativa de elaboración y presentación le corresponde al Consejo Cantonal de Protección de Derechos y puede integrar para el proceso de adaptación y elaboración instancias como al Consejo Consultivo de Movilidad Humana, organizaciones de la sociedad civil o, asociaciones y colectivos de personas en situación de movilidad humana, cooperación internacional entre otros, de esta manera que el proyecto cuenta con el enfoque de igualdad y participación ciudadana.

Un segundo aspecto tiene relación con la riqueza de las categorías alrededor de la movilidad humana, ya que aborda en el capítulo II integralmente los 16 principios: de dignidad humana, pro-persona en movilidad humana, personalidad jurídica, Igualdad y no discrimi-

nación, Perspectiva de género y enfoque diferenciado, derecho a la prevención y protección contra la estigmatización, el racismo, la xenofobia y formas conexas de intolerancia, ciudadanía universal y libre movilidad humana; Interés superior de la niña, niño y adolescente, no devolución; unidad familiar y respeto a la familia transnacional; protección de los pueblos indígenas, prevención, combate y eliminación de la trata de personas; Libertad de reunión y de asociación, protección de la familia, protección a las víctimas de delitos y reparación integral por violación de los derechos humanos.

Para la formulación, implementación y evaluación de la política pública, proyectos y servicios relacionadas con el ejercicio de derechos de las personas en movilidad humana contempla la aplicación de 10 enfoques: de derechos, de diversidades, de género, de discapacidad, intergeneracional, intercultural, coordinación, corresponsabilidad, Enfoque de interseccionalidad, de integralidad. Finalmente, una extensa

terminología que contempla 27 categorías alrededor de la movilidad humana.

Una tercera consideración tiene que ver con la propuesta de creación de un espacio de participación multiactor expuesto en el título IV DE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN EL CANTÓN PARA LA PROTECCIÓN, PROMOCIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN MOVILIDAD HUMANA. “Mecanismos de articulación.- Créase la mesa interinstitucional de promoción, protección, garantía y restitución de los Derechos de las personas en situación de Movilidad Humana, como parte del Sistema de Protección Integral de Derechos del cantón..”, este espacio busca articular la participación de las instituciones públicas, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias que implementan acciones a favor de garantizar los derechos de las personas en condición de movilidad humana.

Las competencias que se le asignan a la “mesa interinstitucional” son la coordinación, planificación, participación y generación de propuestas de política pública. El proyecto de ordenanza, tiene desarrollado la forma de integración de este espacio y propone la presencia de varios sectores.

Si bien el proyecto de ordenanza guarda un preponderante espíritu garantista de derechos, en la sección IV del texto trata sobre la promoción y protección de derechos de las personas en situación de movilidad humana, en esta sección se plantea acciones afirmativas y trato preferencial sobre todo en cuanto a la provisión de servicios y se habla de “Integración So-

cioeconómica” y la concibe como la ejecución y evaluación de las iniciativas destinadas a la promoción económica, tales como emprendimientos productivos, capacidades técnicas, comercialización, entrega de fondos semilla, ferias artesanales y de productos, se garantizará la participación de personas en situación de movilidad humana, en las mismas condiciones establecidas para las demás personas, siempre que no contravenga sus derechos específicos. Este capítulo es de especial importancia ya que contribuye a la conformación de una plataforma multiactor, y de esta forma fomentar la participación de otros sectores.

Los apartados siguientes del proyecto dan cuenta de acciones de protección en contra de la discriminación y la xenofobia, para cuyo efecto proponen el levantamiento de indicadores e información, la realización de campañas comunicacionales para promover la convivencia pacífica y la capacitación y sensibilización de servidoras y servidores públicos.

El capítulo VI del proyecto aborda los mecanismos de veeduría, rendición de cuentas y financiamiento, sección en la que se le asigna a la “Mesa Interinstitucional de Movilidad Humana” y al CCPD las competencias para el seguimiento, veeduría y evaluación del cumplimiento de las políticas públicas nacionales y las disposiciones de la ordenanza.

Es muy concisa la disposición respecto del financiamiento y encarga al GADMA que cumpla las disposiciones del Art. 249 del COOTAD, es decir la asignación de recursos a través del presupuesto participativo.

 <b>ELEMENTO DEL MODELO DE GOBERNANZA: POLÍTICAS PÚBLICAS</b>			
<b>CIUDAD:</b>	Quito	<b>INSTITUCIÓN/ ORGANISMO:</b>	Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Secretaria de Inclusión Social.
<b>NOMBRE DE LA BUENA PRÁCTICA:</b>	Plan de Protección y Atención a Personas en Movilidad Humana del Distrito Metropolitano 2022 - 2026		
<b>DESCRIPCIÓN:</b>	<p>El Plan de Protección y Atención a Personas en Movilidad Humana es el resultado de un proceso de concertación entre 70 organizaciones nacionales e internacionales no gubernamentales, multilaterales.</p> <p>La incorporación del enfoque participativo durante este proceso fue fundamental, para ello se crearon y articularon mesas de trabajo en la que esté representada la sociedad civil, los propios sujetos sociales, dependiendo de la problemática sean organizaciones por ejemplo que trabajan con discapacidades, que trabajan con el trabajo sexual, el trabajo infantil;</p>		

siempre consultamos las organizaciones y a los representantes de esas asociaciones en el caso de movilidad humana, fue así que contamos con las asociaciones de venezolanos y de colombianos, entonces esto es algo importante, es el enfoque participativo democrático y horizontal. (Entrevista Fernando Sánchez, Secretario Inclusión Social Quito, 3/6/2022)

Este plan se encuentra alienado a los instrumentos de política nacional elaborados por la Secretaría Nacional de Planificación, el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana como entes rector, así como con la Agenda de Protección de Derechos de la población en situación de Movilidad Humana del Consejo de Protección de Derechos de Quito, con la perspectiva de lograr complementariedad, articulación y coordinación interinstitucional que permita el respecto y protección de derechos así como el acceso a servicios de las personas en movilidad humana.

El Plan plantea 5 ejes programáticos, 16 objetivos, 55 políticas y 130 metas, de las cuales podemos destacar algunos objetivos y políticas, por ejemplo, en el eje económico plantea como objetivo 1 “Incrementar y fomentar, de manera inclusiva las oportunidades de empleo y las condiciones laborales” y establece dentro de sus políticas la creación de nuevas oportunidades laborales en condiciones dignas con énfasis en la reducción de brechas de igualdad y atención a grupos prioritarios, jóvenes mujeres y personas que le GLBTIQ+.

De igual forma, ha incorporado la visión y ejes de trabajo previstos en la Agenda de Protección de Derechos de Personas en Situación de Movilidad Humana, aprobados por el Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano en 2018, concretamente en los correspondientes al eje de salud, eje de educación, eje de seguridad integral, eje económico, eje de participación, eje de vivienda.

A nivel de los instrumentos internacionales, el Plan de Protección y Atención de Personas en Movilidad Humana del Distrito Metropolitano de Quito, contempla una alineación con los objetivos de desarrollo sostenible ODS, de manera particular con los objetivos 1, 3,4,5,8,11.

Finalmente, cabe mencionar que el Plan se ha articulado con los 6 objetivos estratégicos del

Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio 2021-2033.

Para abordar los contenidos del Plan de Protección y Atención a Personas de Movilidad Humana del Distrito Metropolitano de Quito 2022-2026, tenemos que caracterizar su estructura de intervención que consta de 9 ejes, cada uno acompañado de políticas, acciones, indicadores y resultados, así como los responsables de su ejecución.

El primer eje es el de gobernanza y gestión, que tiene como objetivo específico el fortalecer la gestión institucional de la Mesa Distrital de Movilidad Humana, para la implementación del Plan de Protección y Atención a Personas en Movilidad Humana.

El segundo eje es de información y sensibilización, el cual busca promover el acceso a información oportuna confiable y actualizada sobre la situación de movilidad humana, así como contribuir al cambio de percepciones y prácticas culturales, discriminatorias o violentas, que ponen en riesgo el cumplimiento de los derechos de las personas en situación de movilidad humana en el DMQ.

El tercer eje es el legal, busca fortalecer los mecanismos de aplicación de la normativa legal y el plan de protección y atención a personas de movilidad humana.

El cuarto eje es de inclusión social, tiene como objetivo promover el acceso a los servicios de inclusión social de las personas en situación de movilidad humana para garantizar la protección y ejercicio de sus derechos.

El quinto eje es el de inclusión económica, y tiene por objetivo promover la inserción económica de las personas en situación de movilidad humana, las oportunidades de acceso al trabajo y medios de vida en condiciones dignas respetando sus derechos laborales.

El sexto eje es relativo a la coordinación interinstitucional, busca promover la articulación interinstitucional, para garantizar el ejercicio de derechos y el acceso a servicios de la población en movilidad humana.

El séptimo eje es el de participación ciudadana cuyo objetivo específico busca fortalecer la participación y exigibilidad de derechos de las diferentes organizaciones sociales y de las y los sujetos de derechos de personas en movilidad humana.

El octavo eje es el de cooperación internacional, busca articular con la cooperación internacional acciones para la implementación del Plan de Protección y Atención a Personas de Movilidad Humana en un marco de participación de los miembros de la mesa distrital.

El noveno eje es el de seguimiento y monitoreo, que tiene como objetivo contar con un sistema de seguimiento y monitoreo que dé cuenta del cumplimiento de la política local en movilidad humana.

 <b>ELEMENTO DEL MODELO DE GOBERNANZA: COORDINACIÓN Y PLATAFORMA MULTIACTOR</b>			
<b>CIUDAD:</b>	Huaquillas	<b>INSTITUCIÓN/ ORGANISMO:</b>	Gobierno Autónomo Descentralizado de Huaquillas
<b>NOMBRE DE LA BUENA PRÁCTICA:</b>	Red Interinstitucional de Protección de Derechos de personas en movilidad humana GAD - Huaquillas		
<b>DESCRIPCIÓN:</b>	<p>de mujeres afros, adultos mayores, y personas activistas en derechos humanos, etc.</p> <p>Está conformada por los actores sociales presentes en territorio del cantón Huaquillas, que coordinan y articulan acciones con el GADM de Huaquillas, relacionadas con programas de integración socioeconómica y empleabilidad para población en movilidad humana y otros grupos de atención prioritaria, entre las que se encuentran organismos como COOPI, SJR, HIAS, CARE, ADRA; también participan de estos espacios líderes y lideresas, asociaciones de personas de nacionalidad venezolana, asociación</p> <p>La Red Interinstitucional de Protección de Derechos de personas en situación de Movilidad Humana construyó en conjunto con el GADM Huaquillas el proyecto de ordenanza socializado por el CNIMH adaptándolo a la realidad del territorio, donde se recoge la protección de derechos sociales y económicos y estrategias de intervención interinstitucional para alcanzar la integración de las personas en situación de movilidad humana.</p>		

 <b>ELEMENTO DEL MODELO DE GOBERNANZA: SISTEMAS DE INFORMACIÓN</b>	
<b>INSTITUCIÓN/ORGANISMO:</b>	Grupo de Trabajo para Refugiadas y Migrantes GTRM - Ecuador
<b>NOMBRE DE LA BUENA PRÁCTICA:</b>	GTRM Ecuador: Sistema de Monitoreo de Fronteras y Caracterización de Flujos (SMFCF) - 2021
<b>DESCRIPCIÓN:</b>	<p>nacionales, organizaciones de la sociedad civil, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja, entre otros, que están involucradas en la respuesta a la situación Venezuela, en colaboración con actores gubernamentales relevantes.</p> <p>La Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V) está conformada por casi 200 organizaciones (incluyendo Agencias ONU, sociedad civil, organizaciones religiosas y ONGs, entre otras) que coordinan sus esfuerzos bajo el Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela (RMRP por sus siglas en inglés) en 17 países de América Latina y el Caribe. En Ecuador, la Plataforma Regional Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) se traduce en el Grupo de Trabajo para Refugiadas y Migrantes (GTRM), conformado por 53 miembros que incluyen agencias de Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales internacionales y</p> <p>El GTRM es coliderado por ACNUR y OIM y funciona como un espacio para la coordinación de actividades referentes a la respuesta a la situación de las personas refugiadas y migrantes venezolanas en el Ecuador. El GTRM tiene presencia en todo el territorio nacional, y también incluye a diez grupos de coordinación conocidos como GTRM locales, dentro de las cuales se coordinan las actividades de la respuesta con un enfoque más adaptado a las realidades locales. Para cumplir sus objetivos, el GTRM tam-</p>

bién se apoya sobre una estructura de coordinación técnica a nivel nacional a través de seis grupos de trabajo temáticos y tres grupos de trabajo transversales, liderados por diferentes organizaciones socias.

El Sistema de Monitoreo de Fronteras y Caracterización de Flujos (SMFCF) es una herramienta desarrollada por el GTRM Ecuador e implementada en conjunto con sus socios que se articulan a través de sus representaciones locales que sirve para recopilar información sobre las personas refugiadas y migrantes de Venezuela que ingresan y salen del país por pasos informales en las fronteras norte (Colombia) y sur (Perú).

Esta herramienta también recoge información sobre las características de la población asistida durante las actividades de monitoreo y las necesidades para servicios especializados.

Este sistema empezó a operar de manera interagencial en noviembre del 2020 y se consolidó en marzo del 2021 mediante la recolección de datos en más sitios y con mayor periodicidad. La información del SMFCF se la produce de manera primaria por el equipo de monitoreo de frontera y se la utiliza en conjunto con informantes clave para estimar el número de personas refugiadas y migrantes de Venezuela que tienen a Ecuador como destino y a las que siguen su viaje a terceros países de la región. La información recolectada es la base fundamental para la planificación de las estrategias de acción de los actores involucrados.

Este monitoreo se ha realizado en medio de diferentes contextos como el cierre de fronteras como medida para contener la dispersión del virus que causa la COVID-19, estados de excepción y emergencia, limitaciones de movilidad en los países, elecciones en Ecuador y Perú, protestas sociales en Colombia y la entrada en vigencia del Estatuto Temporal de Protección en ese país. A esto hay que añadir la crisis humanitaria que vive Venezuela, con 9,3 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria.

La recolección de la información en el país para el monitoreo de fronteras se realiza en las provincias de Carchi, Sucumbíos y El Oro. En cada una de estas provincias se han identificado puntos de ingreso oficiales, no oficiales (pasos informales), lugares de encuentro y sitios de tránsito.

La información recopilada en una primera instancia es sistematizada en hojas de cálculo. Para el manejo agregado de la información, los actores llenan información de síntesis (que proviene de la consolidación de la información ingresada en las hojas de cálculo) en un formulario alojado en la herramienta KOBO administrada por el GTRM Ecuador. En total, entre enero y octubre de 2021 se contabilizan 277 ingresos de datos. La mayoría de los registros corresponden a la frontera norte (219 registros - 79%), en donde se hacen conteos más frecuentes y en un mayor número de provincias (Carchi y Sucumbíos). Los registros restantes se efectúan en El Oro (58 registros - 21%). Los datos de síntesis de la herramienta KOBO se procesan y son presentados en tableros de información.

La recolección de datos depende de las condiciones en las que las organizaciones efectúan el levantamiento de información. La frecuencia, en días y horas, en los que se realiza el monitoreo depende de los sitios, de la capacidad operativa de los socios, y de las situaciones de seguridad de las 14 organizaciones participantes en el SMFCF.

Por la dinámica, el contexto y situación de las personas en movilidad humana, es diferente la recolección de datos del SMFCF en comparación con situaciones en las que las personas entrevistadas disponen de más tiempo y, por lo tanto, se pueden obtener datos con mayor precisión. La información primaria del conteo es utilizada en conjunto con información proveniente de informantes clave a efectos de estimar los flujos de entradas y salidas de Ecuador por pasos informales de personas venezolanas (GTRM - Ecuador, 2022, págs. 6-7).

## 13.2. Lecciones Aprendidas

Dentro de las lecciones aprendidas destacamos el liderazgo que han tenido las agencias locales de Desarrollo en la articulación de iniciativas multiactor para la coordinación y complementariedad de éstas y la generación de espacios, oportunidades, estrategias y herramientas que permitan la integración económica de las personas en situación de movilidad humana.



## FOMENTO AL EMPRENDIMIENTO E INTEGRACIÓN ECONÓMICA

**CIUDAD:** Ambato

**INSTITUCIÓN/ORGANISMO:**

CORPOAMBATO

### “Aprendiendo a Emprender”

#### DESCRIPCIÓN:

Mediante un convenio de colaboración suscrito en junio del 2021 entre la Corporación de Desarrollo de Ambato, CORPOAMBATO, la Fundación de las Américas para el Desarrollo FUDELA, y con aporte de ACNUR, se está implementando el Programa “Aprendiendo a Emprender” para la integración de personas en situación de movilidad humana.

Este programa tiene como objetivo explorar nuevas oportunidades y mejores estrategias para la generación de medios de vida sostenibles impulsando a los emprendedores a través de una hoja de ruta diseñada con base a las necesidades de su población objetivo.

Esta hoja de ruta inicia captando, diagnosticando y seleccionando a los emprendedores para poder categorizarlos de acuerdo a su comportamiento emprendedor y el grado de desarrollo que presenta su emprendimiento para darle el acompañamiento necesario para que logre crecer y convertirse en una empresa, que incluye la ideación del negocio y la pre - incubación del emprendimientos.

La asistencia técnica que reciben los beneficiarios locales busca fomentar relaciones e integración entre varios emprendedores fomentando el respeto, consideración y solidaridad entre ellos promoviendo su inserción en redes de mercado y espacios de comercialización.

Esta articulación con varios actores ha permitido complementar los programas y servicios que se ejecutan, por ejemplo se puede fortalecer el enfoque de género brindando servicios específicos para las madres solteras o cabezas de hogar integrando a socios como la Cruz Roja para que en que nos ayuden con voluntarios para poder tener un rincón infantil y que las mujeres que ya no venían a los programas porque no tenían con quien deja a sus hijos ahora asistan. Ahora estamos articulando con la Defensoría Pública para brindar ayuda psicológica y asesoría legal a las mujeres que participan en nuestros programas, así conformamos un sistema de apoyo para que los programas de formación para el emprendimiento sean integrales bajo principios cooperativos y de transparencia (Entrevista Ruth Bolaños, Directora Ejecutiva CORPOAMBATO 19/05/2022).



## FOMENTO AL EMPRENDIMIENTO E INTEGRACIÓN ECONÓMICA

**CIUDAD:** Quito

**INSTITUCIÓN/ORGANISMO**

CONQUITO

### Programas de Medios de Vida para Personas Locales y en Situación de Movilidad Humana

#### DESCRIPCIÓN:

CONQUITO junto con otras organizaciones implementan varios proyectos para el desarrollo y la integración e inclusión social de la población local y en situación de movilidad humana que se complementan entre sí.

Por ejemplo el Programa de Emprendimiento está compuesto por el Proyecto UIO INTEGRAL que es impulsado con el aporte de World Council y USAID, tiene como objetivo capacitar para iniciar y fortalecer el emprendimiento, mejorar las capacidades de comunicación

y de trabajo en equipo y brindar herramientas para la resolución de conflictos a población ecuatoriana radicada en la ciudad de Quito y migrantes o refugiados/as de nacionalidad venezolana. A través de las capacitaciones los beneficiarios de este programa fortalecen sus habilidades para acceder a la bolsa de empleo metropolitana y a entidades de acogida de asistencia social.

La bolsa de empleo metropolitana es una iniciativa dirigida a personas en situación de movilidad humana que les permite acceder a 220 cursos gratuitos en línea, gracias a los cuales

tienen acceso a mejores oportunidades de empleo y acercamiento a ofertas laborales.

Los talleres que se brindan dentro del proyecto “Decide Emprender”, permite a los potenciales emprendedores conocer los diferentes aspectos que se requieren para poner en marcha un negocio.

Además, a través del Proyecto EMPRETEC, los participantes tienen la oportunidad de familiarizarse con las características del comportamiento emprendedor mejorando su desempeño y aplicando estos comportamientos en sus negocios.

El Programa Empresas Solidarias Innovadoras PESI- complementa los conocimientos adquiridos en los otros proyectos con conocimientos para administrar adecuadamente sus negocios

y generar productos con valor agregado.

Finalmente, mediante el Testing Lab los emprendedores validan de manera sistemática y estructurada diferentes aspectos del producto/servicio que están desarrollando.

La coordinación y complementariedad de estos proyectos ha permitido que CONQUITO haya atendido a 526 personas en situación de movilidad humana, generando espacios, oportunidades, estrategias y herramientas que permiten la integración económica.

El trabajo articulado entre la cooperación internacional, la empresa privada facilitó la formación en emprendimiento y acceso al empleo de las personas en situación de movilidad humana.

 <b>FOMENTO AL EMPRENDIMIENTO E INTEGRACIÓN ECONÓMICA</b>			
CIUDAD:	Guayaquil	INSTITUCIÓN/ORGANISMO:	EPICO
<b>“Inicie y Mejore su Negocio - IMESUN”</b>			
<b>DESCRIPCIÓN:</b>			
<p>La Empresa Pública Municipal para la Gestión de la Innovación y Competitividad (EPICO), en articulación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ONU Mujeres y USAID-WOC-CU a través del programa “Inicie y Mejore su Negocio -IMESUN”, en el año 2021 capacitaron a 238 personas en situación de movilidad humana e informalidad y junto a organizaciones y fundaciones locales lograron reactivar negocios beneficiando a más de 2600 comerciantes y micronegocios.</p> <p>Este programa tenía como objetivo la reactivación económica del territorio a través de la capacitación a pequeños empresarios, tanto potenciales como existentes, para que inicien negocios viables o fortalezcan las iniciativas ya en marcha.</p> <p>Comenzó con una convocatoria a emprendedores, donde se recibieron 778 postulantes y se seleccionó a 238 personas en situación de informalidad y movilidad humana para el proceso de capacitación en conocimientos y habilidades comerciales y empresariales, para la generación de nuevas ideas de negocio, así como el fortalecimiento de negocios ya existentes.</p> <p>Las capacitaciones fueron gratuitas y se desarrollaron en modalidad virtual con una duración</p>		<p>de 14 días. Tras culminar la formación, se pudo evidenciar que el 66% de los participantes desarrolló su plan de negocio y el 27% incrementó su productividad y sus ventas.</p> <p>Con el apoyo de la Empresa Pública de Desarrollo, Acción Social, y Educación (DASE) y la Dirección de la Mujer, de la Alcaldía de Guayaquil, además de varias organizaciones y fundaciones locales aliadas se complementó la intervención con otros programas de fortalecimiento para microempresarios y emprendimientos en sectores vulnerables de la ciudad y brindando asesorías contantes y personalizadas en el área financiera gracias a lo cual se llegó a beneficiar a más de 2.600 emprendedores y comerciantes guayaquileños fomentando su crecimiento comercial.</p> <p>Como resultado de esta capacitación, se pudo evidenciar que el 66% de los participantes desarrolló su plan de negocio y el 27% incrementó su productividad y sus ventas. Inicie y Mejore su Negocio es un programa de formación en gestión empresarial globalmente reconocido como una marca registrada de la OIT, cuya metodología se ha implementado en más de 100 países, creando más de 9 millones de empleo. Guayaquil es la primera ciudad ecuatoriana donde fue implementado, gracias a la articulación de EPICO.</p>	

## XIV. Recomendaciones y pasos a seguir

1

Si bien el Ecuador no ha sido ajeno a las crisis migratoria antes del año 2019, este fenómeno a partir del año 2019, develó como nunca antes la necesidad de contar con respuestas de parte del Estado para dar atención a las necesidades y demandas que tienen las personas en situación de movilidad humana.

Las dificultades económicas que enfrentaba el país en cuestiones económicas, los efectos de la pandemia COVID 19 y un debilitamiento de la estructura central de gobierno retaron como nunca antes a los Gobiernos Locales a una desafíos en el ámbito de la prestación de servicios públicos, de integración e inclusión socio económica y en la garantía de derechos, ante lo cual su modelo de gobernanza necesariamente debe ser revisado y actualizado, integrando y transversalizando con los enfoques de género y movilidad humana para fomentar la cohesión social y el bienestar de sus territorios.

2

Los procesos de diseño, actualización de los PDOT son vitales para la gestión local y desde estos instrumentos es necesario integrar y transversalizar el enfoque de movilidad humana y género, el énfasis en estos ámbitos responde a que en el contexto post pandemia no se puede dejar de lado estrategias integrales que permitan fortalecer las capacidades de resiliencia de los territorios a través de mecanismos participativos e inclusivos, conforme estable el marco constitucional y legal.

3

Considerando que la mayoría de GAD no cuenta con las agendas locales de igualdad y a propósito del proceso de actualización de las Agendas Nacionales que llevan a cabo los Concejos Nacionales, es necesario activar la elaboración de las ALI dentro de los municipios,



iniciando con la conformación de los Concejos Consultivos y previo al proceso de actualización de los PDOT que se debe llevar a cabo en el año 2023.



En el marco del proceso de actualización de los PDOT que debe realizarse en el año 2023 para alinearlos al nuevo Plan Nacional de Desarrollo y la transición de autoridades, es importante que los avances en programas y servicios sean evaluados a fin de obtener lecciones aprendidas y que estos sean integrados en el ciclo de la política pública.



Por su parte, el acápite de sistemas de información merece especial atención, ya que se ha identificado como una debilidad en el nivel local, pero puede constituirse en una oportunidad para que bajo los principios de colaboración y complementariedad se pueda integrar a organizaciones de la sociedad civil y cooperación internacional, por ser instituciones con capacidades técnicas y experiencia que pueden participar desde la construcción del PDOT desde la fase de diagnóstico estratégico, como en la propuesta para definir metas e indicadores y en el modelo de gestión, sumándose a las iniciativas que se requieran para alcanzar al modelo territorial deseado.



No se debe dejar de mencionar la relevancia que tienen los procesos de capacitación y sensibilización, no solo como mecanismo para erradicar prácticas violentas y discriminatorias y para promover la protección de derechos, sino como parte de las capacidades a desarrollar dentro de los funcionarios y funcionarias públicas, así como en los tomadores de decisión para la el diseño e implementación de políticas públicas inclusivas.



En el marco de la gobernanza se resalta el liderazgo que cumplen los GAD para la integración económica, a través del fomento al emprendimiento y la empleabilidad. En lo que debemos desatacar agencias como CONQUITO, EPICO y CORPOAMBATO, estas instituciones cuentan con experticia y capacidades que deberían ser consideradas dentro de los modelos de gobernanza y constituir un programa de intercambio de experiencias para otros gobiernos locales.



Por otro lado, se sugiere que los programas de capacitación sean diversificados y se dé énfasis a formación en temas operativos y administrativos, como contabilidad, tributación, comunicación, difusión y comercialización a través de redes sociales, para lo cual se pueden generar alianzas estratégicas con institutos superiores o Universidades para que dentro de sus proyectos de vinculación con la comunidad se puedan brindar estas capacitaciones.



Se recomienda coordinar la implementación de programas de integración económica a nivel municipal que impulsen la integración sostenible de las personas en movilidad humana y ecuatorianas de las diferentes ciudades. Esta implementación permitirá institucionalizar los servicios de emprendimiento y empleo desde las estructuras municipales más allá de la existencia de agencias de desarrollo económico locales, con lo cual se impulsará la democratización de los servicios y facilitará su acceso a grupos vulnerables.



Las personas en situación de movilidad humana que han sido beneficiarias de estas iniciativas han manifestado que es necesario que se diversifique los temas de las capacitaciones, ya que según manifiestan los programas de formación se centran en temas como panadería, belleza, gastronomía u otros, que terminan saturando los pequeños mercados locales dentro de los que se desenvuelven y generan competencia entre ellos mismos, mermando la posibilidad de dar sostenibilidad a los emprendimientos.



Dentro de los procesos de fomento al emprendimiento que han liderado los GAD con apoyo de la cooperación y ONG, principalmente a través de programas de formación y capacitación como en la entrega de fondos semillas, se sugiere que estos procesos tengan acompañamiento y evaluación posterior, ya que desde la visión de algunos de los beneficiarios entrevistados, muchas veces estos apoyos no logran consolidarse y mejorar las condiciones de vida por falta de acompañamiento y asesoramiento, ya que una vez que arrancan deben responder a procesos para sostenerse en el mercado, a controles por parte de entes reguladores, a procesos y mecanismos que no tienen conocimiento.



Finalmente, considerando que el proceso que lidera el Concejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana para la generación de una ordenanza para la protección de las personas en situación de movilidad, es un mecanismo importante donde se rompe con esta concepción tradicional que el tema de movilidad humana se reduce a la condición migratoria, sino que amplía el enfoque a una verdadera integración no solo desde el enfoque de derechos sino también de desarrollo económico, se sugiere que otros GAD se sumen a esta iniciativa conformando mesas cantonales como espacios de articulación y coordinación para la gobernanza.

## XV. Bibliografía

- (Actualización 2021). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (Actualización 2021).
- CONGOPE. (2019). Violencia, géneros y derechos en el territorio. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- (2008). Constitución de la República.
- GTRM - Ecuador. (2022). Análisis del Sistema de Monitoreo de Fronteras y Caracterización de Flujos (SMFCF) - 2021. Ecuador.
- (2014). Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.
- Ley Orgánica de Movilidad Humana. (2017).
- (2019). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. (2010).
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2014). Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana. Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana. Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2018). Plan Nacional de Movilidad Humana. Quito.
- OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos. (2022). Barreras para el acceso al Sistema de Protección Social que enfrenta la población migrante y refugiada en Ecuador. Quito.
- Organización Internacional para las Migraciones. (3 de 7 de 2022). Migración, Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. Obtenido de <https://www.iom.int>: <https://www.iom.int/es/migracion-desarrollo-sostenible-y-la-agenda-2030>
- Organización Internacional para las Migraciones. OIM. (2021). Transversalización del Enfoque de Igualdad para la Movilidad Humana dentro de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Quito.
- Organización Mundial para las Migraciones. (3 de 7 de 2022). Políticas migratorias y gobernanza de la migración. Obtenido de <https://www.migrationdataportal.org/>: <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/politicas-migratorias-y-gobernanza-de-la-migracion>
- PNUD. (2019). EL ENFOQUE DE IGUALDAD PARA LA MOVILIDAD HUMANA EN EL DESARROLLO TERRITORIAL. Quito.
- PNUD. (2022). Guía práctica para promover la gestión integral de casos de personas en situación de movilidad humana. Quito.
- PNUD. (2022). Manual Metodológico para transversalizar el enfoque de Movilidad Humana y género en la gestión de los GAD Municipales. Quito.
- PNUD. (2022). Manual Metodológico para transversalizar el enfoque de Movilidad Humana y género en la gestión de los GAD Municipales. Quito.
- PORTAL DE DATOS SOBRE MIGRACIÓN. (2020). Obtenido de Integración de los migrantes: <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/integracion-de-los-migrantes#definicion>
- Red de América. (2020). Memoria de Gobiernos Locales “Gobiernos Fortalecidos aumentan la efectividad de nuestras inversiones?”.
- Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales, CGLU. (2016). El Rol de los Gobiernos Locales en el Desarrollo Económico Territorial. Bogotá.
- Secretaría Técnica de Planifica Ecuador. (2019). Los enfoques de Igualdad en la planificación local. Quito.
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2019). Guía para la Formulación/Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal.



VERSIÓN DIGITAL  
DE ESTE DOCUMENTO:



**Financiado por la  
Unión Europea**

# INTEGRA

CONSTRUIMOS COMUNIDAD SIN FRONTERAS

Socio implementador:

