

**Informe 1**

# CONSULTORÍA DE MOVILIDAD HUMANA



**Las Provincias somos el Ecuador**

# INFORME

---

Consultoría para el levantamiento de información para la caracterización de población en situación de movilidad humana en las provincias de Cañar, Tungurahua, Cotopaxi y Chimborazo; situación de vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes

Giovanna Tipán Barrera  
Mayo 18 /2021

## TABLA DE CONTENIDO

---

Resumen ejecutivo	3
Presentación	6
1. Objetivos del informe	13
2. Contexto	14
3. Resultados análisis cuantitativo y cualitativo por provincia	24
4. Conclusiones	65
5. Recomendaciones	69
6. Bibliografía	70

# RESUMEN EJECUTIVO

---

Desde el año 2014, con el creciente desplazamiento de millones de migrantes y refugiados venezolanos, la zona de intervención del proyecto ha sido la puerta de entrada a Ecuador, y ha servido de tránsito hacia Perú y los países del Cono Sur. Conforme los datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador: más de 1,8 millones de venezolanos pasaron por Ecuador en el corredor humanitario<sup>1</sup>. Empero, pese a ser datos oficiales, se sabe que, dada la dinámica migratoria irregular, frente a la falta de instrumentos eficaces que permitan el registro permanente de migrantes, nos enfrentamos a un subregistro de información y las cifras pueden llegar a ser mucho mayores.

Al comienzo del éxodo migratorio, Ecuador fue un país de tránsito. Dinámica que empezó a cambiar desde 2017, cuando los migrantes vieron una oportunidad por la remuneración del trabajo en dólares y el marco regulatorio de la protección de migrantes (Banco Mundial, 2020). Sin embargo, el inicio de la crisis económica en Ecuador a partir de ese mismo año ocasionó la reducción presupuestaria y de los servicios sociales, afectando las expectativas de los migrantes y refugiados venezolanos.

En Ecuador, a la crisis económica arrastrada desde años anteriores se ha sumado la crisis sanitaria que afecta a la región por la pandemia del COVID-19; la misma que golpea de forma más enérgica a los refugiados y migrantes, por lo que la Cooperación Internacional activada para la asistencia humanitaria ha desplegado nuevas medidas de atención para protegerlos en el marco de la pandemia, en coordinación con las autoridades locales y nacionales. Sin embargo, desde el inicio de la crisis migratoria venezolana tanto en Ecuador, como en los otros países de la región, la mayoría de las intervenciones se han enfocado en asistencialismo y no en procesos a mediano y largo plazo de inclusión económica y social: siendo esto último un gran vacío por cubrir.

Los migrantes y refugiados venezolanos son población vulnerable con dificultades de acceso a programas de protección y salud oficial. Además, en la mayoría de los casos, ellos encuentran supeditado el ejercicio de sus derechos y garantías fundamentales al estatus migratorio que ostenten. Lo cual acentúa las condiciones de vulnerabilidad y desigualdad. Y no cuentan con medios suficientes de vida para solventar sus necesidades económicas y sanitarias en el marco de la actual pandemia (alcohol gel, jabón, desinfectante, mascarillas, por ejemplo), están expuestos a discriminación, xenofobia, abusos, explotación y aporofobia.

Las medidas de restricción y las cuarentenas impactaron de forma desproporcionada a este colectivo. Por ejemplo: evidenciamos un incremento en los desalojos a refugiados y migrantes de sus hogares; y también en medio del cierre de fronteras terrestres, muchos se movilizaron a otras ciudades -en algunos casos retornando a Venezuela- siendo víctima de tráfico ilegal y otra serie de abusos y violaciones.

---

<sup>1</sup> <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/migracion-venezuela-crisis-visas/> Diario Primicias.ec “Estas son las cifras de la migración venezolana en Ecuador”. Recuperado el 14-7-2020

En este escenario, la xenofobia, la estigmatización y las percepciones negativas asociadas con el miedo al virus, por parte de las comunidades de acogida, agravaron la situación de los refugiados y migrantes; lo que impide su integración. De igual manera, el incremento de la violencia de género afectó en mayor medida a las mujeres y niñas migrantes.

Uno de los aspectos que cobra mayor relevancia a la hora de hablar de integración social de la población migrante, son las dificultades en establecer o acceder a fuentes de empleo, y por ende de generación de ingresos de la población venezolana en Ecuador. Los índices de desempleo y subempleo se han cebado particularmente con la población migrante, que añade a su condición de vulnerabilidad, el acceso a documentación que le permita trabajar de manera regular con una visa. Es presumible que el desempleo afectó más a las mujeres que a los hombres debido a aspectos estructurales del mercado de trabajo. Resaltamos que las estadísticas que conocemos hoy en día recogen información parcial, en muchos casos de migrantes cuyo estatus migratorio es regular y pueden hacer parte de la fuerza laboral formal del país. Mientras que, en Ecuador, de acuerdo con el estudio del Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN "Situación laboral y aporte económico de los inmigrantes en el norte de Quito-Ecuador", la tasa de desempleo corresponde al 11,6%, la cual es relativamente alta, en comparación con el promedio nacional en Ecuador del 4,1% en el 2017 (INEC, 2017).

La coyuntura actual hizo de Ecuador un país con vocación de permanencia para la población migrante venezolana, aspecto que implica la adopción de acciones estatales determinantes que generan espacios para el desarrollo de una vida digna para la población migrante y refugiada venezolana de acuerdo con las particularidades de cada territorio. En el caso ecuatoriano, de cara a la crisis económica, sanitaria y social que aqueja al país: se debe propiciar estrategias que busquen proteger a la población migrante y refugiada venezolana, en especial a las niñas, niños, adolescentes y mujeres en el ámbito de la salud, con énfasis en la salud sexual y reproductiva y la integración socio económica que le permita un ejercicio de sus derechos; por ello es imperativo sumar esfuerzos entre sociedad civil e instancias estatales para que se garanticen plenamente en Ecuador y la región. Sólo desde el acuerdo público-privado se propiciará la sostenibilidad de las intervenciones.

Específicamente en las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Cañar nos encontramos con los siguientes escenarios:

En el caso de la provincia de Cotopaxi, esencialmente en Latacunga, nos encontramos con al menos 800 familias de migrantes venezolanos que en un 90% (según el Colectivo Madera Venezolana) se encuentran en el comercio informal. No hay datos cualitativos desde los gobiernos locales y organismos internacionales que den cuenta de la efectividad de los proyectos (o falta de estos) que se aplican en apoyo a los migrantes. También, desde el aeropuerto internacional de Latacunga salen vuelos directos hacia México, y esta ruta se ha convertido en la favorita para que los ecuatorianos puedan migrar hacia los Estados Unidos.

En Tungurahua, principalmente en Ambato, nos encontramos con una población migrante venezolana que en su mayoría no tiene acceso pleno a los servicios de la educación pública ecuatoriana y desde el Colectivo Migrantes Sin Fronteras reportan

que durante la pandemia registraron al menos 70 desalojos arbitrarios de arriendos a migrantes. Además, es necesaria la reactivación de los refugios para migrantes, en especial para las mujeres que tienen niños y niñas pequeños.

Mientras que, en la provincia de Chimborazo, mayoritariamente en Riobamba, el mayor problema dentro de la población migrantes es el acceso al empleo y también la falta de refugios que puedan ofrecer un techo a los migrantes que fueron desalojados desde sus arriendos durante la pandemia. Desde la Asociación de Venezolanos en el Exterior (AVOE) registran que las ayudas de la cooperación internacional no llegan de manera correcta y piden mayor participación de los gobiernos locales. Por otra parte, los cantones de Alausí, Guamote, Colta, Chunchi muestran un incremento de interés en emigrar a Estados Unidos, sobre todo de población joven, pero se encuentran niños, niñas que se van en "procesos" informales de reagrupación familiar.

La provincia del Cañar es la que menos datos arroja sobre los inmigrantes, ya sean cualitativos o cuantitativos. Su cercanía con la costa ecuatoriana y con la provincia de Azuay, hace que en Cañar los migrantes estén en su territorio para arrendar departamentos o los niños estén inscritos en colegios. La mayoría del empleo o el comercio los migrantes prefieren realizarlo en provincias aledañas. Sin embargo, presenta una alta complejidad en cuanto a emigración, sobre todo, de jóvenes hacia Estados Unidos. Una migración que se ha acelerado debido a los efectos económicos desatados por la pandemia de la COVID-19.

El presente Documento da cuenta de la caracterización de la población en situación de movilidad humana en las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo; y, Cañar. Provincias que históricamente no han contado con los recursos necesarios para atender con celeridad las peticiones que hacen migrantes, migrantes retornados y poblaciones de acogida.

Es imperante mencionar que las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo; y, Cañar son aquellas que tienen altos índices de pobreza, desnutrición infantil, analfabetismo; además, de un incipiente sector empresarial, excepto Tungurahua, todas estas condiciones agudizan la problemática de estas provincias debido a que no sólo son expulsoras de migrantes, sino que se han convertido en provincias de acogida de población migrante y refugiada venezolana. De ahí que se antoja urgente contar con información que caracterice a la población emigrante e inmigrante/refugiada que, a su vez, permita diseñar políticas públicas que garanticen derechos de la población y propendan a la equidad territorial.

# PRESENTACIÓN

---

La Constitución hace referencia a los sujetos de derechos que viven en situación de movilidad humana (las y los ecuatorianos en el exterior y sus familias en el Ecuador, las familias transnacionales, las personas en tránsito, las y los ecuatorianos que retornan, las personas con necesidad de protección internacional, de asilo y refugio, las personas y grupos desplazados de forma arbitraria o forzada, las personas extranjeras en el territorio ecuatoriano) y las víctimas de la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes<sup>2</sup>.

Según la Constitución de la República del Ecuador (CRE), las personas en situación de movilidad humana se incluyen en el capítulo tercero sobre Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria (art. 40 – 42).

La principal responsabilidad de los GAD provinciales frente a la construcción de política pública de protección de derechos de personas en movilidad humana en el territorio, corresponde a las funciones que les asignan los siguientes literales del art. 41 del Código Orgánico de Organización territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD):

- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial;
- g) 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.

Estas funciones relacionadas con la garantía de derechos de personas en movilidad humana son semejantes para los tres niveles de gobiernos autónomos descentralizado; así, el COOTAD les faculta: definir políticas de inclusión, promover la participación ciudadana y conformar un sistema de atención integral para personas de atención prioritaria. El COOTAD no establece competencias exclusivas en movilidad humana para ninguno de los tres niveles de GAD, pero a partir de la introducción del enfoque de igualdad, transversal en el tema, muchas de las competencias asignadas podrían ser desarrolladas con esta perspectiva apuntando a una gestión del territorio enfocada en la protección de derechos y que contemple políticas, programas y servicios que respondan a todos los grupos de atención prioritaria.

---

<sup>2</sup> Es importante señalar que la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, en tanto son delitos, no constituyen en sí mismos dinámicas de la movilidad humana, es decir, expresiones del derecho a circular libremente y a elegir residencia en el territorio de un Estado, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, o del derecho a migrar, establecido en la Constitución ecuatoriana. No obstante, en la medida que estos delitos son cometidos en contra de las personas en situación de movilidad humana, es necesario incluir estas problemáticas en el análisis de la movilidad humana.

El COOTAD asigna a los GAD provinciales la función de promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria<sup>3</sup>, mientras que a los GAD municipales les corresponde conformar Consejos cantonales de protección de derechos, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Es necesario notar que en el tema de protección de derechos queda pendiente configurar los mecanismos a través de los cuales asegurar la coordinación desde el nivel central, y entre los diferentes niveles de GAD.

Por su parte, el art. 156 de la CRE establece que los Consejos Nacionales de Igualdad<sup>4</sup> “coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno<sup>5</sup>”. Siempre con respeto a la coordinación interinstitucional, el art. 598 del COOTAD añade que los Consejos cantonales para la protección de derechos coordinarán con las entidades, así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos.

El Plan Nacional de Movilidad Humana identifica las competencias de los GAD relacionados a la temática de Movilidad Humana:

- *Nivel Provincial GAD Provincial*

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial 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.
- b) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias.

- *Nivel Cantonal GAD Cantonal*

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.
- b) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.

- *Nivel Parroquial GAD Parroquial*

---

<sup>3</sup> Cfr. Art. 41 literal g, del Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización (COOTAD) Febrero 2011.

<sup>4</sup> “Órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos” ver art. 156 CRE.

<sup>5</sup> El subrayado no corresponde al texto constitucional, se utiliza en el documento para resaltar los enunciados relacionados a los GAD.



- a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con la plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.

Dentro de las competencias identificadas de los diferentes niveles de gobierno, existen elementos que pueden ser usados como punto de apoyo para la inclusión de las personas en situación de movilidad dentro de la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Particularmente se puede observar una relación en los temas vinculados a la participación, así como el uso y disfrute del espacio público.

Otros actores para considerar dentro de la gestión de la política sobre movilidad humana son los Consejos Nacionales para la Igualdad (CNI), particularmente el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. En este aspecto es preciso considerar las atribuciones que la Constitución de la República les otorga a estas entidades: formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación. El rol de los Consejos Nacionales para la Igualdad debe considerarse en la instancia de formulación de la política, especialmente cuando se busca determinar cómo se presentan las diferentes problemáticas de las personas en situación de movilidad desde un enfoque de género o intergeneracional, o desde la perspectiva de los pueblos y nacionalidades, así como desde las personas con discapacidad. Los aportes provenientes desde estos enfoques pueden enriquecer la propuesta toda vez que permitiría identificar problemáticas estructurales propias de la movilidad humana.

Como se puede apreciar, en la gestión de este Plan intervienen una serie de actores que, desde una lógica de trabajo complementario y articulado, pueden permitir el cumplimiento progresivo de los logros que se busca respecto al cumplimiento de los derechos de las personas en situación de movilidad humana. Sin embargo, la complejidad es mayor al identificar una multiplicidad de actores, procesos, herramientas que cumplen funciones similares; por ello es preciso definir mecanismos para articular las acciones de cada uno de ellos desde el ámbito de sus competencias.

Por otra parte, la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017 – 2021, propone como acciones para los GADs:

- Integrar en los planes 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, alineados y articulados con las políticas del gobierno central y la normativa vigente.
- Coordinar y articular acciones con los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, Comisiones de igualdad y género, áreas sociales, planificación, Juntas Cantonales de Protección de Derechos, Mesas temáticas, Consejos Consultivos y otras instancias específicas.
- Fomentar la participación de los GAD en los espacios de diálogo y coordinación interinstitucional en materia de movilidad humana.
- Crear y articular programas para inclusión de las personas en movilidad humana y convivencia pacífica.

Entonces, si por un lado el COOTAD prescribe para los GAD municipales la conformación de Consejos cantonales de protección de derechos, explicitando sus atribuciones<sup>6</sup> y estableciendo que para la atención en las zonas rurales éstos coordinarán con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales; por otro, a nivel provincial está por definirse cómo promover y cómo articular sistemas de protección integral de derechos y de igualdad territorial. En este sentido, se podría inferir que los GAD provinciales tendrían la posibilidad de coordinar estas redes interinstitucionales para cumplir con la función de promover sistemas integrales de protección a grupos de atención prioritaria en todo el territorio provincial, apoyando como nivel institucional intermedio, la coordinación de todos los Consejos Cantonales de protección de derechos.

A complementar el marco normativo respecto a políticas públicas sobre igualdad, y por ende dirigidas a población en movilidad humana, los artículos 326 y 327 del COOTAD prescriben en los órganos legislativos de los GAD la conformación de comisiones de trabajo, entre las cuales está "la comisión permanente de igualdad y género" que se encargará de la aplicación transversal de las políticas de igualdad y equidad; además fiscalizará que la administración respectiva cumpla con ese objetivo a través de una instancia técnica que implementará las políticas públicas de igualdad en coordinación con los Consejos Nacionales de Igualdad, de conformidad con la Constitución.

Por otra parte, con respecto a los GAD y la MH, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, LOMH, expresa claramente:

**Artículo 165.-** Competencias de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales. Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales en coordinación con la autoridad de movilidad humana tienen competencia para:

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;
2. Coordinar con las instituciones públicas y privadas la atención integral para la población en movilidad humana;
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;
4. Participar en los espacios de diálogo y coordinación interinstitucional en materia de movilidad humana;
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; y,
6. Las demás competencias previstas en la ley.

**Artículo 166.-** Corresponsabilidad en nivel local. Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales en coordinación con la autoridad de movilidad humana y la autoridad de control migratorio deberán:

---

<sup>6</sup> Entre sus atribuciones formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos. ver art 598 COOTAD.

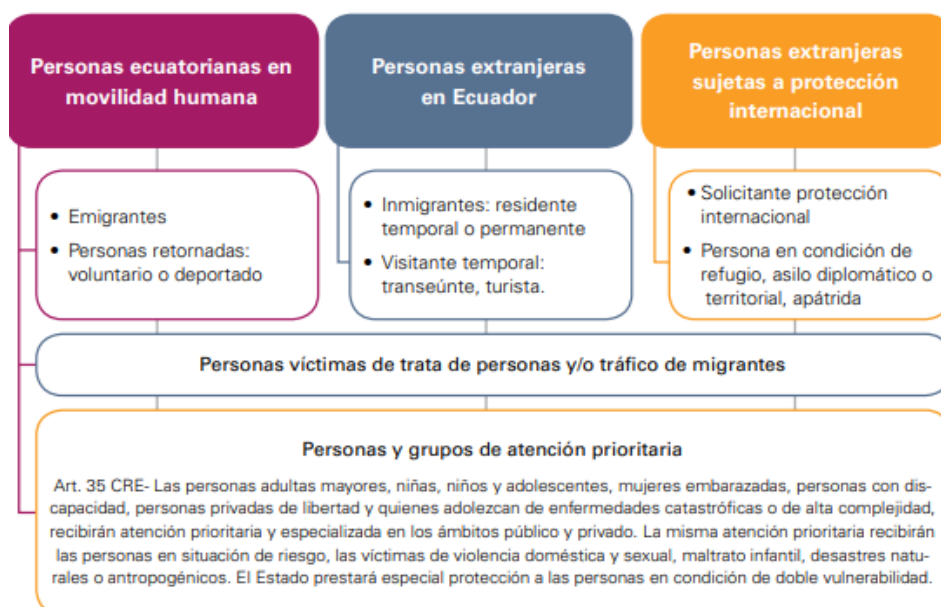
1. Generar políticas de inclusión y desarrollo tendientes a prevenir la migración riesgosa, en el ámbito de su competencia, así como apoyar en la reinserción de víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de personas;
2. Crear políticas y programas para inclusión de la comunidad extranjera y de la convivencia pacífica; y,
3. Planificar en el mediano y largo plazo la integración social y económica de la comunidad migrante retornada.

**Artículo 167.-** Transversalización del enfoque de movilidad humana en el sector público. Todas las entidades del sector público, en todos los niveles de gobierno, incluirán el enfoque de movilidad humana en las políticas, planes, programas, proyectos y servicios.

## Conceptos clave

La Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, habla de la **movilidad humana** explicitando que, en el Ecuador, el concepto de movilidad humana ha reemplazado recientemente al de migración. Se define como los movimientos migratorios que realiza una persona, familia o grupo humano para transitar o establecerse temporal o permanentemente en un Estado diferente al de su origen o en el que haya residido previamente, que genera derechos y obligaciones independientemente de la situación migratoria. Es importante tener en cuenta que se está hablando de un proceso complejo, en el que confluyen factores diversos que se interconectan e interactúan. Este proceso comprende una amplia categorización de situaciones definidas en la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), que se sintetiza en el siguiente gráfico:

**Gráfico 1. Personas en movilidad humana**



CRE Arts. 35 - 42 - LOMH, Arts. 3,55,90,91,17

Fuente: Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021.

Estas categorías se definen en la LOHM de la siguiente manera:

**Personas ecuatorianas en movilidad humana:** ecuatorianas/os que han salido del país o vivieron fuera por algún tiempo y volvieron para radicarse nuevamente. Emigrante: toda persona (ecuatoriana) que se moviliza hacia otro Estado con el ánimo de fijar su domicilio o residencia de forma temporal o permanente. (LOMH, art.3)

**Ecuatoriano retornado:** toda persona que radicó en el exterior -al menos dos años o que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad calificada por la autoridad en movilidad humana- y que retorna al territorio nacional para establecerse en él. (LOMH, art.25)

**Personas extranjeras en el Ecuador:** aquellas personas que no son nacionales del Estado ecuatoriano y se encuentra en el territorio en condición migratoria de visitante temporal o residente. (LOMH, art.42)

**Inmigrante:** toda persona extranjera que ingresa al Ecuador con el ánimo de fijar su residencia o domicilio de forma temporal o permanente en el territorio. (LOMH, art.3)

**Visitantes temporales:** toda persona extranjera con categoría migratoria de transeúnte, turista y solicitante de protección internacional. (LOMH, art.3)

**Transeúnte:** toda persona extranjera que transita por el territorio ecuatoriano en calidad de pasajero en tránsito, tripulante de transporte internacional, trabajador migrante temporal o persona que resida en zona de frontera. (LOMH, art.54)

**Turista:** toda persona que llega al Ecuador con el ánimo de realizar actividades turísticas. (LOMH, art.56).

**Personas extranjeras sujetas a protección internacional:** personas de otras nacionalidades que requieren de protección internacional por parte del Estado ecuatoriano, como refugiadas/os, asilados diplomático y personas apátridas. Refugiada/o: toda persona que, con fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a casusa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. (LOMH, art.98).

**Asilado diplomático:** persona extranjera cuya vida, libertad o integridad se encuentre en peligro inminente por razones de persecución política, generada desde su Estado de origen o desde cualquier otro Estado. (LOMH, art.95)

**Persona apátrida:** toda persona que no sea reconocida como nacional por ningún Estado, conforme a su legislación. (LOMH, art.110)

**Víctimas de trata de personas y/o tráfico de migrantes:** otro grupo de personas en movilidad humana que necesita de protección, sean o no nacionales ecuatorianos, son las víctimas de trata de personas y de tráfico de migrantes. Víctima de trata de personas: la persona que haya sido objeto de captación, transporte,

traslado, entrega, acogida o recepción en el país, desde o hacia otros países, con fines de explotación de la que resulte un provecho material o económico, una ventaja inmaterial o cualquier otro beneficio para un tercero. (LOMH, art.117)

**Víctima de tráfico ilícito de migrantes:** la persona que haya sido objeto de migración ilícita desde o hacia el territorio del Estado ecuatoriano, con el fin de obtener beneficio económico de manera directa o indirecta, u otro beneficio de orden material en favor de un tercero. (LOMH, art.110)

El enfoque de Movilidad Humana asume las diferentes dinámicas de Movilidad Humana, es decir, la salida, el tránsito o permanencia en un lugar diferente al de origen residencia habitual y retorno, como factores decisivos en el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas con independencia de su nacionalidad y calidad migratoria (LODP, 2019)

En el marco de estos contextos, el CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR, CONGOPE, y en el marco del contexto actual de la movilidad humana cuyo eje se centra en las fronteras: norte y sur, desconociendo la realidad de otras provincias como las de la Sierra Centro que tienen una propia dinámica migratoria, pues se interrelacionan profundamente dos condiciones migratorias: emigración – inmigración/refugio, ha decidido impulsar un documento de caracterización de la población en movilidad humana de las provincias de en Cañar, Cotopaxi, Chimborazo y Tungurahua que incluya datos sobre inmigrantes, migrantes retornados identificando sus vulnerabilidades, particularmente de niños, niñas y adolescentes.

# 1. OBJETIVOS DEL INFORME

---

## OBJETIVO GENERAL

- Recopilar información sobre implementación de políticas públicas de movilidad humana con enfoque de género en las provincias de Cañar, Tungurahua, Cotopaxi y Chimborazo, y preparar recomendaciones sobre propuestas de programas, metas e indicadores, para el diseño y gestión de los PDOT provinciales.

## OBJETIVO ESPECÍFICO 1

- Generar un documento de caracterización de la población en movilidad humana de las provincias de en Cañar, Cotopaxi, Chimborazo y Tungurahua que incluya datos sobre inmigrantes, migrantes retornados identificando sus vulnerabilidades, particularmente de niños, niñas y adolescentes.

## 2. CONTEXTO

---

La Constitución del 2008 reconoce al Ecuador como un estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, tal como se establece en el artículo 1, con una especial especificación al indicar que la soberanía radica en el pueblo, viéndose traducido este derecho en el uso de los órganos de poder público, las instancias de participación ciudadana y las diferentes unidades de atención directa a la ciudadanía.

Además de los derechos generales contemplados para todos los ciudadanos ecuatorianos de nacimiento y naturalizados, la normativa nacional hace hincapié a la atención prioritaria que deben recibir 9 agrupaciones de la sociedad, donde el estado prestará total protección a las personas que presenten una condición de doble vulnerabilidad. Estos conjuntos de personas se les denomina "Grupos de Atención Prioritaria", siendo: las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad, y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos (Constitución de la República del Ecuador, 2008 – Art. 35).

Para cada grupo de atención prioritaria, el estado establece, además de los derechos generales, derechos específicos, como: **la atención especializada en los campos de inclusión social y económica, exenciones en el régimen tributario, asilo y refugio, gratuidad de los servicios de salud materna, protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica, equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social, entre otros.** Asimismo, todas las políticas públicas y programas que sean necesarios, tomando en cuenta las diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

El Ecuador, siendo un país garantista de derechos, reconoce la igualdad entre las personas con la finalidad de lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y solidario para todos. Se concibe, bajo este principio, la transformación de la sociedad, de manera que, **se pueda eliminar todo tipo de discriminación, ya sea por origen, condición migratoria u orientación de género;** de igual manera reconoce el derecho a la libre movilidad, **apela al principio de ciudadanía universal** y protege a la familia transnacional y los derechos de sus miembros.

La idea fundamental es lograr la igualdad de oportunidades, que ningún aspecto social o económico determine el futuro de las personas nacidas en el territorio nacional, sino que se creen las condiciones necesarias para que, al hacer uso de todas sus capacidades y potencialidades, logre obtener una vida digna y de calidad. Por ello, los servicios ofertados en todos los niveles de gobierno deben ser efectivos, transparentes y de calidez, de ese modo, se apunta hacia la verdadera democracia, legitimidad y poder popular.

El Plan Nacional de Desarrollo "Toda una Vida" 2017 -2021 dentro de sus 3 ejes inserta objetivos que buscan el desarrollo sostenible de nuestra sociedad, entre los cuales, 5 justifican ampliamente el desarrollo de este modelo, siendo: Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas; consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización; impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria; Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía; y promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social.

No obstante, las desigualdades y brechas se visualizan en los diferentes territorios del país, donde existe una marcada diferencia entre los territorios con respecto a niveles de ingreso, productividad, acceso a servicios básicos, dotación de recursos, derecho al bienestar y una importante distribución de la riqueza en las principales ciudades. El desafío para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) radica en enfrentar la problemática, estableciendo políticas complementarias a las nacionales para impulsar acciones que erradiquen la pobreza y además reduzcan las brechas y la desigualdad entre los territorios. El rol de los GAD es imprescindible para alcanzar ese objetivo.

Es necesario que el Estado y los GAD se planteen estrategias que permitan cumplir con lo establecido en la Constitución y garantizar los derechos de las personas y los grupos de atención prioritaria: niños, niñas y adolescentes; jóvenes; mujeres embarazadas, en situación o riesgo de exclusión (expresada principalmente a través de la violencia de género doméstica y sexual); adultos mayores; personas con discapacidad; personas con enfermedades catastróficas; y personas en movilidad (emigrantes retornados, PNPI).

## La movilidad humana en contexto

A partir de la primera década del siglo XXI Ecuador pasó de ser fundamentalmente un país emisor de emigrantes, a constituirse como un país con una quintuple condición migratoria: **ser al mismo tiempo emisor, receptor, de tránsito, de retorno y de migración interna**. Esa múltiple condición migratoria ha significado que por primera vez las respuestas políticas nacionales tengan lugar, entre otras, un giro constitucional y la adopción de ciertas políticas nacionales a favor de los derechos de los migrantes.

Entre esas cinco condiciones migratorias, la recepción de población inmigrante –de múltiples nacionalidades– ha significado importantes desafíos sociales y políticos. De hecho, de acuerdo con datos recientes del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2014) sólo en 2013, **Ecuador recibió 1'364.057 extranjeros de múltiples nacionalidades, un 37.8% más de lo registrado en 2008** cuando ingresaron 989.766, según los datos del Anuario de Estadísticas de Entradas y Salidas Internacionales 2013 del INEC (INEC 2014).

El incremento y diversificación de la procedencia de los inmigrantes, se debe en gran medida a la adopción en 2008 de principios constitucionales a favor del derecho a la libre movilidad y la ciudadanía universal. Los nuevos artículos constitucionales,



como el Artículo No.9, No.40 o No.416, suponen la garantía irrestricta de iguales derechos para ecuatorianos y extranjeros, **la no criminalización a los inmigrantes por su condición migratoria**, la libre movilidad e incluso el progresivo fin de la condición de extranjero. Esos progresistas y ambiciosos principios constitucionales, junto con la selectiva política de eliminación de visados<sup>7</sup> de hasta 90 días, ha provocado un “efecto llamada” entre emigrantes internacionales quienes ven a Ecuador como un posible promisorio lugar donde residir.

Esta nueva realidad ha implicado que a nivel local –en la agenda política y social– la atención a la movilidad humana, desde su multidimensionalidad, ocupe un lugar prominente. Realidad que no ha sido ajena a las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Cañar. Todo lo contrario, estas provincias son espacios donde confluyen y coexisten esas cinco condiciones migratorias, hecho que ha supuesto un ineludible reto para las políticas de atención que desde los gobiernos autónomos descentralizados se diseñan y ponen en marcha.

A nivel nacional estas provincias registran un incremento en su dinámica migratoria: receptoras de inmigrantes internacionales, incluyendo refugiados y solicitantes de protección internacional, así como de población ecuatoriana emigrante. En Ecuador, la población inmigrante se encuentra más dispersa geográficamente que en otros países. A pesar de que los venezolanos ingresan principalmente **por la frontera con Colombia, provincias de Carchi y Sucumbíos, el 65 por ciento establece su residencia en las provincias de Guayas, Manabí y Pichincha**. En Perú, el 84 por ciento se concentra en Lima y en Callao; en Ecuador, Quito es la principal ciudad de destino con el 40 % de los migrantes (Banco Mundial, 2020).

Uno de los aspectos que cobra mayor relevancia a la hora de hablar de integración social de la población migrante, son las dificultades en establecer o acceder a fuentes de empleo y por ende de generación de ingresos de la población venezolana en Ecuador. **Los índices de desempleo y subempleo se han cebado particularmente con la población migrante que añade a su condición de vulnerabilidad el acceso a documentación que le permita trabajar de manera regular con una visa**. Es presumible que el desempleo afectó más a las mujeres que a los hombres debido a aspectos estructurales del mercado de trabajo, y las estadísticas que conocemos hoy en día recogen información parcial, en muchos casos de migrantes cuyo estatus migratorio es regular y pueden hacer parte de la fuerza laboral formal del país.

Mientras que, en Ecuador, de acuerdo con el estudio del Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN “Situación laboral y aporte económico de los inmigrantes en el norte de Quito-Ecuador”, la tasa de desempleo corresponde al 11,6%, la cual es relativamente alta, en comparación con el promedio nacional en Ecuador del 4,1% en el 2017 (INEC, 2017).

La coyuntura actual ha hecho de Ecuador, un país con vocación de permanencia para la población migrante venezolana, aspecto que ha implicado la adopción de

---

<sup>7</sup> Si bien en 2009 el presidente Rafael Correa públicamente introdujo su decisión de retirar los requisitos de visados de turistas por 90 días, solo 6 meses después las visas fueron reintroducidas para Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán, Somalia y China. Y, en diciembre de 2015, esa misma medida fue extendida para Cuba, confirmando la selectiva apertura existente en Ecuador. Y, en agosto de 2019, a Venezuela.

acciones estatales determinantes, que buscan generar espacios para el desarrollo de una vida digna para la población migrante y refugiada venezolana, de acuerdo con las particularidades de cada territorio. En el caso ecuatoriano, de cara a la crisis económica, sanitaria y social que aqueja al país se debe propiciar estrategias que busquen proteger a la población migrante y refugiada venezolana, en especial a las niñas, niños, adolescentes y mujeres en el ámbito de la salud, con énfasis en la salud sexual y reproductiva y la integración socio económica que le permita un ejercicio de sus derechos; por ello, es imperativo sumar esfuerzos entre sociedad civil e instancias estatales para garantizarlos plenamente en Ecuador y la región, pues sólo desde el acuerdo público-privado se propiciará la sostenibilidad de las intervenciones.

En medio de la coyuntura actual, desde agosto de 2018 con la declaratoria de situación de emergencia del sector de movilidad humana en las provincias de El Oro, Carchi y Pichincha, debido "al flujo migratorio inusual de ciudadanos" de Venezuela, se dio el Acuerdo del Ministerio de Relaciones Exteriores número 126, para la aplicación de esta medida, fue publicado con Registro Oficial el miércoles 4 de septiembre del 2019, para agilizar la respuesta de instituciones del Estado para atender esta crisis. La coordinación a nivel nacional no estuvo exenta de dificultades, empero los organismos de cooperación internacional -a partir de la asunción del gobierno ecuatoriano de la crisis migratoria venezolana- buscaron y recaudaron fondos económicos para implementar intervenciones de asistencia humanitaria.

El periodista ecuatoriano-venezolano Jefferson Díaz, en su reportaje "Venezolanos en Ecuador: las cuentas no cuadran" afirma sustentadamente, que, durante la 18ª Mesa de Movilidad Humana, la Cancillería ecuatoriana entregó un diagnóstico sobre la cooperación internacional recibida en el país durante el 2019, para ayudar a los migrantes y refugiados venezolanos. Pero las cifras no coinciden con los montos reportados ante el Servicio de Seguimiento Financiero de la ONU por las agencias de Naciones Unidas y ONG's internacionales que trabajan en Ecuador.

En su reportaje de investigación afirma que, por primera vez, durante estas mesas de movilidad humana, una representante del gobierno ecuatoriano rendía cuentas sobre el dinero que entró a Ecuador, a lo largo del 2019, para atender a las personas migrantes, en especial, a los venezolanos.

En ese diagnóstico, Diana Veloz, Directora de la Unidad de Inclusión de la Comunidad Extranjera de la Cancillería, dijo que trabajaron desde diciembre del 2019 hasta marzo del 2020 con los diferentes organismos públicos, empresa privada y entes internacionales para recabar la información sobre los proyectos que desarrollaron en torno a movilidad humana en Ecuador. "Realizamos 90 reuniones", aclaró; y presentó un organigrama donde se indica que en cooperación multilateral el Programa Mundial de Alimentos (PMA) usó USD 33.701.397,12; ACNUR, USD 2.267.090,70, y la Organización Internacional de Migraciones (OIM), USD 680.000.

Mientras que las organizaciones no gubernamentales, socias ejecutoras de las agencias del sistema de Naciones Unidas, usaron: HIAS, USD 12.617.070,58; Servicio Jesuita de Refugiados, USD 4.597.929; y el Consejo Noruego para Refugiados, USD 1.668.924.

Según el diagnóstico presentado por Cancillería, **Ecuador recibió USD 109.755.017,48** en cooperación internacional para movilidad humana en total, durante el **2019**.

Díaz se pregunta "¿Quién lleva las cuentas?" Respuesta: La Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UNOCHA, por sus siglas en inglés) mantiene un Servicio de Seguimiento Financiero (FTS, por sus siglas en inglés) en el que las agencias de la ONU y ONG's que sirven de socios ejecutores, deben registrar el gasto que realizan y el dinero que reciben en los diferentes países donde operan.

En su sección de Ecuador, las cuentas del 2019 reportadas a la FTS por el PMA, ACNUR, OIM y HIAS no coinciden con las registradas en el diagnóstico que presentó la Cancillería durante la 18ª Mesa de Movilidad Humana. Por ejemplo: el PMA reportó a la FTS que durante el 2019 se gastó en el Plan de Respuesta para los Migrantes y Refugiados en Ecuador: USD 26,6 millones. Mientras que, en el diagnóstico presentado por Cancillería, se dice que el PMA gastó en el 2019 USD 33,7 millones. El PMA reportó al gobierno ecuatoriano que durante el 2019 usó USD 7,1 millones más.

Ahora, ACNUR Ecuador reportó a la FTS que durante el 2019 se gastó en el Plan de Respuesta para los Migrantes y Refugiados en Ecuador USD 9,5 millones. Mientras que, en el diagnóstico presentado por Cancillería, se indica que ACNUR gastó en el 2019 USD 2,2 millones. ACNUR Ecuador reportó al gobierno ecuatoriano que durante el 2019 usó USD 7,3 millones menos.

En lo reportado por OIM y HIAS Ecuador existen las mayores diferencias entre lo registrado a la FTS, y lo declarado al gobierno ecuatoriano. La OIM declaró a la FTS que durante el 2019 usó USD 8,3 millones; mientras que HIAS Ecuador reportó que usó USD 2 millones. Ambos presupuestos para atender a la migración venezolana. Pero, según el diagnóstico presentado por Cancillería la OIM usó durante el 2019, USD 680 mil, y HIAS Ecuador, USD 12,6 millones. Una diferencia de USD 7,6 millones y USD 10,6 millones, respectivamente.

Sin embargo, las provincias de la Sierra Centro, como Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Cañar no cuentan con cooperación internacional para atender a población en situación de movilidad, toda cuenta que los Organismos Internacionales han volcado sus intereses de intervención en fronteras: norte y sur; y ciudades grandes: Quito, Manta, Guayaquil; y, en alguna medida, Cuenca.

Otra situación que preocupa es la salida masiva de ecuatorianos desde estas provincias, que pone en riesgo el desarrollo económico y humano de la región. Los ecuatorianos aprovechan la salida de vuelos charters internacionales desde Latacunga hacia México, para tratar de llegar a los Estados Unidos.

Dentro de este contexto, no sólo la migración venezolana, sino la migración colombiana, cubana y haitiana que convive en Ecuador podría ayudar a recuperar el aparato productivo de dicha región del país si se les ofreciera los mecanismos adecuados para regularizar su situación migratoria y acceso a empleos o proyectos de inclusión socioeconómica. Esto también ayudaría a que los ecuatorianos se integran a la economía, y disminuir la emigración forzosa.

Según el censo que realizó el Ministerio de Gobierno durante 2019 a los venezolanos que viven en Ecuador, un 67% vive en las provincias de Pichincha, Guayas y Manabí. Esta misma correlación podemos hacerla con los migrantes colombianos y cubanos, según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que indica que para finales de 2018 la mayoría de estas dos poblaciones vivían entre las provincias de Pichincha y Guayas.

Convertir a la región de Cotopaxi, Chimborazo, Tungurahua y Cañar en un importante sector productivo del Ecuador, podría mejorar la atracción para que la migración de ecuatorianos se detenga y los migrantes que hacen vida en el país puedan ir para trabajar y asentarse.

## **Las cifras hablan por sí solas**

Para finales de 2019, según datos publicados por las Naciones Unidas a través de su Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UNOCHA) hay 1.183.685 migrantes ecuatorianos en el mundo. Lo que representaría casi el 7% de la población total del Ecuador, que según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) para mediados de mayo de 2021 es de 17.572.901

Según la ONU, Ecuador ocupa el puesto 98 de 195 dentro del ranking de países que tienen más ciudadanos emigrantes. El primer y segundo lugar lo ocupan Siria y Venezuela respectivamente.

La emigración ecuatoriana se ha dirigido principalmente a Estados Unidos con el 43.61%, España con el 35.09% e Italia con el 7.20%.

625.963 son mujeres, mientras que 557.722 son hombres.

Según la Cancillería, Ecuador es un país de tránsito y acogida de ciudadanos venezolanos, según cifras del Ministerio de Gobierno, desde el 2016 hasta el 18 de agosto de 2020, se registró el ingreso de 1.863.812 ciudadanos venezolanos, de los que, 350.498 permanecen en el país. Este registro no considera a las personas que han ingresado por pasos fronterizos irregulares, por lo que se estima que en Ecuador están radicados alrededor de 417 mil ciudadanos venezolanos. Aunque la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela de las Naciones Unidas (R4V) indica que hay 431, 207 venezolanos en el país al 5 de abril de 2021. Siendo el principal Punto de entrada Rumichaca en la frontera Norte de Ecuador.

2018					
VENEZOLANOS POR TIPO DE DOCUMENTO					
ARRIBO		SALIDA		SALDO	
PASAPORTE	CEDULA	PASAPORTE	CEDULA	PASAPORTE	CEDULA
624.148	331.489	551.533	250.318	71.159	83.442
955.637		801.851		153.786	

2019					
VENEZOLANOS POR TIPO DE DOCUMENTO					
ARRIBO		SALIDA		SALDO	
PASAPORTE	CEDULA	PASAPORTE	CEDULA	PASAPORTE	CEDULA
173.895	335.390	172.990	220.449	905	114.941
509.285		393.439		115.846	

2020 AL 18 DE AGOSTO 2020					
VENEZOLANOS POR TIPO DE DOCUMENTO					
ARRIBO		SALIDA		SALDO	
PASAPORTE	CEDULA	PASAPORTE	CEDULA	PASAPORTE	CEDULA
9.782	680	12.068	2.164	-2.286	-1.484
10.462		14.232		-3770	

Fuente: Sistema Migratorio Ecuatoriano (SIMIEC) Ministerio de Gobierno

Según el reporte del Sistema de Registro Migratorio de Ciudadanos Venezolanos del Ministerio de Gobierno, hasta el 11 de agosto de 2020, se tiene que el 75,4 % de venezolanos que ingresaron a Ecuador, pertenecen al grupo etario entre 18 a 55 años de edad (grupo poblacional económicamente activo), el 18,6% corresponde al grupo etario de 0-17 años y el 5% corresponde a ciudadanos venezolanos de más de 56 años de edad. El 50,9 % pertenece al sexo femenino y el 49,1 % al sexo masculino.

Se registra como principales ciudades de origen desde Venezuela: Caracas, Carabobo, Aragua y Zulia, desde donde se han movilizado a través de buses antes de llegar a los puntos fronterizos de Rumichaca o San Miguel, con un costo promedio de viaje de entre USD 100 a 500.

El Sistema de Registro Migratorio de Ciudadanos Venezolanos refleja como principales puntos de destino de la población migrante venezolana, a las provincias de: Pichincha con 73.449 (44%); Guayas con 38.125 (23%); Manabí con 9.735 (5.9%); Azuay con 6.899 (4.2%); y otras, 33.572 (22.9%). Correspondiendo a las ciudades de: Quito, Guayaquil, Manta, Machala, Cuenca, Ibarra, Santo Domingo y Ambato.

En cuanto a nivel de educación, el Sistema de Registro Biométrico para ciudadanos venezolanos, refleja que se encuentran en el país ciudadanos venezolanos con estudios de: primaria 15,2%; secundaria 40,3%; escuela técnica 9,3%; universidad 29,50%; estudios de segundo nivel sin concluir 2%; información no proporcionada 3,7%.

En la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, (SENESCYT), hasta la actualidad se encuentran registrados 19.866 títulos de tercer nivel; 4.973 títulos de cuarto nivel; 4.574 títulos de nivel técnico; y, 84 de nivel tecnológico. Dando un total de 29.497 títulos de educación superior de ciudadanos venezolanos registrados en el país.

En 2019, según datos de la UNOCHA, los venezolanos superaron a los colombianos como la principal población migrante viviendo en Ecuador. En ese año se registraron 191.537 colombianos viviendo en el país. Le seguían los estadounidenses con 26.386 personas y los peruanos con 13.492 personas.

## Visa de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU) y regularización de venezolanos

En agosto de 2019 el Gobierno ecuatoriano inició un proceso de regularización de ciudadanos venezolanos a través de la visa VERHU que duró hasta agosto de 2020. Con esa visa, hasta el 31 de marzo de 2021, 56.179 venezolanos lograron regularizarse en el país. Además, con la visa UNASUR, visa que ya no está disponible en el país porque Ecuador se retiró de este convenio internacional, hay 96.898 venezolanos.

Para el 31 de marzo de 2021, hay 221.163 venezolanos con un estatus migratorio irregular en Ecuador. El 49% de los venezolanos que vive en este país. También, para esa misma fecha, hay 23.946 venezolanos con visas temporales de solicitantes de refugio, y 415 refugiados venezolanos reconocidos por el gobierno ecuatoriano.

Antes del proceso de regularización con la visa VERHU, el gobierno de Ecuador realizó un censo a los venezolanos residentes en el país. Estuvieran regulares o irregulares, con pasaporte o sin pasaporte, y los resultados fueron:

### Acceso a servicios

PROVINCIA	No. DE VENEZOLANOS (LUGAR DE RESIDENCIA)	PORCENTAJE
Carchi	1.937	1,2%
Cotopaxi	1.573	0,9%
Sucumbios	1.236	0,7%
Loja	1.129	0,7%
Orellana	1.041	0,6%
Cañar	613	0,4%
Pastaza	623	0,4%
Morona Santiago	437	0,3%
Napo	406	0,2%
Zamora Chinchipe	262	0,2%
Bolívar	215	0,1%
Galapagos	10	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>165.761</b>	<b>100%</b>

Fuente: Sistema Registro Migratorio Ciudadanos Venezolanos - Ministerio de Gobierno

PROVINCIA	No. DE VENEZOLANOS (LUGAR DE RESIDENCIA)	PORCENTAJE
Pichincha	73.449	44,3%
Guayas	38.125	23%
Manabí	9.735	5,9%
Azuay	6.899	4,2%
El Oro	5.763	3,5%
Imbabura	4.613	2,8%
Tungurahua	3.981	2,4%
Santo Domingo	3.953	2,4%
Esmeraldas	2.852	1,7%
Los Ríos	2.508	1,5%
Santa Elena	2.412	1,5%
Chimborazo	1.989	1,2%

Según datos proporcionados por el Ministerio de Salud de Ecuador, durante 2019 se brindaron 509.258 atenciones a ciudadanos venezolanos en el sistema de salud pública, con un costo anual referencial de USD 45.267.290,81. En el contexto actual de la pandemia se registró hasta el 4 de septiembre de 2020, 726 casos confirmados de contagio por COVID-19 de ciudadanos extranjeros en Ecuador, de los cuales 388

eran venezolanos, siendo la población extranjera más afectada por el COVID-19, a quienes se les ha otorgado la atención de salud debida en las casas de salud habilitadas para este efecto.

Ahora, según el Ministerio de Educación, en el período lectivo 2020 - 2021 han accedido al sistema educativo público ecuatoriano un total de 69.241 estudiantes de nacionalidad extranjera, 37.043 en régimen Costa - Galápagos y 32.198 estudiantes en el régimen Sierra - Amazonía, prevaleciendo los estudiantes de nacionalidad venezolana, como se describe a continuación:

País	Costa Galápagos 2020 - 2021	Sierra Amazonía 2020-2021	Total
Venezuela	27.793	22.304	50.097
Colombia	4.982	5.566	10.548
España	834	1.174	2.008
Perú	760	559	1.319
Estados Unidos de América	403	720	1.123
Otros	2.271	1.875	4.146
<b>Total</b>	<b>37.043</b>	<b>32.198</b>	<b>69.241</b>

Fuente: MINEDUC- AGOSTO 2020

En el cuadro anterior se observa que en el período en referencia se encuentran matriculados 50.097 estudiantes venezolanos: 27.793 en régimen costa galápagos y 22.304 en el régimen Sierra-Amazonía. Es decir 6.197 estudiantes más que el período anterior 2019 – 2020, los cuales se encuentran distribuidos por zonas geográficas de acuerdo con el siguiente detalle:

Estudiantes de Nacionalidad Venezolana Matriculados			
Zona	Costa Galápagos 2020 – 2021	Sierra Amazonía 2020 - 2021	Total
Zona 1	701	2.115	2.816
Zona 2	47	1.173	1.220
Zona 3	171	2.129	2.300
Zona 4	7.607	0	7.607
Zona 5	4.861	21	4.882
Zona 6	304	2.330	2.634
Zona 7	2.425	226	2.651
Zona 8 (Guayas)	11.566	0	11.566
Zona 9 (Pichincha)	60	14.310	14.370
Zona no delimitada	51	0	51
<b>Total</b>	<b>27.793</b>	<b>22.304</b>	<b>50.097</b>

Fuente: MINEDUC- AGOSTO 2020

El costo referencial anual del Estado ecuatoriano para atender a la población venezolana en el sistema educativo asciende a \$37.121.493,55 según información proporcionada por el Ministerio de Educación.

Por otro lado, en el período entre enero 2019 al 31 de julio de 2020, el Ministerio de Inclusión Económica y Social brindó 119.418 atenciones en frontera (sur y norte) y ciudades de acogida a población en contexto de movilidad humana, entre los que se encuentran como grupo de atención prioritaria niños, niñas y adolescentes no acompañados (NNA). Las atenciones fueron: atenciones en espacios amigables, atenciones en carpas de descanso, asistencia humanitaria, atenciones de familias

radicadas, atenciones mediante la aplicación de la entrevista especializada del Protocolo de Protección Especial para NNA en contextos de movilidad humana. Con un costo referencial anual para el Estado de \$ 1.336.610.



### 3. RESULTADOS ANÁLISIS CUANTITATIVO Y CUALITATIVO POR PROVINCIA

---

## PROVINCIA DE COTOPAXI

De acuerdo con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cotopaxi 2025, la provincia representa el 2.8% de la población nacional correspondiente a 409.205 habitantes con una densidad poblacional promedio de 67 habitantes por kilómetro cuadrado. La población rural representa el 70% de la población provincial correspondiente 288.235 habitantes, mientras que la población urbana es el 30% con 120.970 habitantes.

En cuanto a la distribución de la población por sexo 198.625 son hombres y representan el 48.54%; y 210.580 son mujeres y representan el 51.46% de la población provincial. La población femenina es mayoritaria en los cantones de Latacunga, Salcedo, Saquisilí, Pujilí.

Al año 2020 se proyecta una población adicional de 79.511 habitantes, es decir en este año la provincia tendrá una población total de 488.716 habitantes. Por otro lado, según el Censo de Población y Vivienda INEC 2010 la población femenina en el área rural es de 153.739 mujeres, y se proyecta para el año 2020 una población de 164.494 mujeres, dedicadas en su mayoría a la producción agropecuaria de autoconsumo. En este sentido los derechos económicos de las mujeres se priorizan como uno de los primeros ejes para la construcción de la política pública y la agenda de inclusión social.

#### Educación

El 13, 17% de la población provincial corresponde a niñas, niños y adolescentes; de este porcentaje el 6,57% son mujeres y el 6,67% son hombres. Otro dato relevante es que de este grupo de edad estudiantil el 32% de niños, niñas y adolescentes menores de diecinueve años vive en la zona rural, mientras que el 11,7% viven en el área urbana<sup>8</sup>.

En la última década la provincia de Cotopaxi logró que más niños y niñas entre cinco y catorce años se incorporen al sistema educativo. En el año 2001 su incorporación fue de 89,3% y en el 2010 fue de 97.0%. Igualmente sucede con la población adolescente, en el 2001 solamente el 59, 6% asistían a los establecimientos educativos, mientras en el 2010 logran acceder el 82,0%<sup>9</sup>. En cuanto a la asistencia al Bachillerato en Cotopaxi, según el Censo de población y vivienda INEC 2010, en la provincia de Cotopaxi los jóvenes entre 15 y 17 años acceden al bachillerato en un 50,8%. En el Distrito Latacunga acceden en un 59,6%, seguido por el distrito Salcedo con el 54,2% y por Pujilí Salcedo con el 43,7%, y los distritos de los cantones que menos acceso tienen son La Maná, Pangua y Sigchos.

---

<sup>8</sup> FUENTE: CPV INEC 2010 (PULPT, Cotopaxi 2013:6)

<sup>9</sup> Fuente: ODNA, 2011.

En términos globales el porcentaje de asistencia al bachillerato a nivel provincial es del 56%, dentro del cual, si se toma como el 100%, el 53% son mujeres y el 58% son hombres. Otro dato importante se refiere al acceso a computadoras: el 62.8 % de mujeres y el 61,8% de hombres no han utilizado una computadora<sup>10</sup>. En cuanto a las brechas educativas, la tasa neta de asistencia a educación básica en la población indígena es de 91% y en el nivel de bachillerato es del 39%; mientras que en la población mestiza la tasa neta de asistencia a educación básica es de 93% y en el nivel de bachillerato es del 62%.

En cuanto a la asistencia a educación superior, a nivel provincial del año 2001 al año 2010 se incrementó en once puntos porcentuales. Sin embargo, el porcentaje actual correspondiente al 20,9% sigue siendo inferior a la media regional que corresponde al 22,93%.

### **Analfabetismo**

El porcentaje de analfabetismo en los Distritos de Educación de la Provincia de Cotopaxi asciende a 13,6% de la población mayor de 15 años. En el Distrito Sigchos se concentra el mayor porcentaje 24,6%, seguido por el Distrito Pujilí –Saquisilí con el 22,7%.

### **Natalidad**

La natalidad en la provincia de Cotopaxi es de 18,7%, de acuerdo a los datos INEC 2010. A nivel de los distritos, La Maná presenta un mayor índice de nacimientos con el 36.6%, seguido por los distritos Latacunga y Pujilí – Saquisilí.

### **Tasas de mortalidad infantil, de la niñez y maternidad adolescente**

Los distritos de Pujilí - Saquisilí presenta el 19% de mortalidad infantil, 33,9% de mortalidad en niñez, seguido por Pangua y Salcedo, de igual manera en madres adolescentes La Maná Pangua presentan índices más alto con el 6.8% y 5.7% respectivamente.

### **Principales causas de muerte**

En la zona 3 las principales causas de muerte que en el 2010 han afectado a la población son: influenza y neumonía, seguida por accidentes de tránsito, enfermedades cerebrovasculares e insuficiencia cardiaca, complicaciones y enfermedades mal definidas (5,21%). Sin embargo, el mayor porcentaje a nivel zonal corresponde a causas mal definidas.

### **Equipamiento de Salud**

La provincia de Cotopaxi dispone de 772 establecimientos de salud, en mayor porcentaje son los consultorios médicos con el 17%, seguido por farmacias con el 16% y consultorios odontológicos con el 13%.

### **Pobreza por necesidades básicas insatisfechas**

Los servicios básicos en la provincia de Cotopaxi ascienden a 64% de agua entubada pública, 87% sistema adecuado de eliminación de excretas, 82% piso de vivienda adecuada, 96% servicio eléctrico<sup>11</sup>. Los servicios básicos de las viviendas incluido el

---

<sup>10</sup> Fuente: ODNA, 2011

<sup>11</sup> Fuente: SIISE, Indicadores Sociales 2009

servicio telefónico se ha incrementado, el mayor porcentaje de incremento se presenta en el servicio de eliminación de basura por carro recolector.

El nivel de pobreza por NBI, es alto en los distritos de Sigchos, Pangua, Pujilí – Saquisilí, seguido por La Maná, Salcedo y Latacunga. Por otro lado, y según los datos del ENEMDU - INEC 2012 la pobreza por ingresos en la Provincia de Cotopaxi asciende al 44% y la pobreza extrema por ingresos asciende al 23,2%.

### **Niñez y adolescencia**

El 74% de la población infantil en la Provincia de Cotopaxi habita en el sector rural y corresponde a 119.885 niños, niñas y el 26% habita en las zonas urbanas y corresponde a 43.139 niños y niñas. (Fuente: INEC 2010).

El 78,2% de niños, niñas y adolescentes de entre 5 a 17 años no tienen acceso a internet en comparación al 21,8% que si tienen acceso. Igualmente se puede notar las inequidades al acceso entre NNA de la ciudad con el área rural que es de 53,0% urbano y 32,2% rural, así mismo los NNA indígenas apenas acceden el 22,0% en relación con el 78,0% que no acceden. (Fuente: INEC- 2010).

Con respecto al embarazo en adolescentes, al nivel provincial se incrementó del 6.3% registrado en el año 2005 al 8.4% en el año 2010. El 6,7% de adolescentes están embarazadas, en Latacunga se registra el 6,5% (Fuente INEC 2010). En cuanto al trabajo infantil el 3% de la población provincial de niñas y niños entre 5 a 17 años están involucrados en alguna actividad económica. (Fuente: INEC, CPV 2010. Elaboración: ODNA, 2011).

El **trabajo infantil** presenta mayores índices en la niñez indígena, seguida por la niñez montubia, en la siguiente tabla se describen los datos de trabajo infantil por etnia.

El **maltrato infantil** por parte de los padres hacia sus hijos en la provincia presenta niveles altos, como provincia se ubica con el 57,78% en relación con nivel nacional que tiene el 43,04%. En el área rural es del 61,71% y en el área urbana es del 44,47%

### **Discapacidades**

En Cotopaxi el 11,47 % de la población provincial presenta algún tipo de discapacidad (intelectual, físico motor, visual, auditivo, mental, discapacidad por más de un año). En el cantón Latacunga se refleja mayor número de personas con discapacidades con 4.113 casos, seguido por Pujilí con 1.653 y Salcedo con 1.190 personas. El promedio de población con discapacidad permanente es de 6,32%, con un incremento de 0,79 puntos porcentuales entre el último periodo intercensal.

Evidentemente las limitaciones para las personas con discapacidades se ven a diario, falta de infraestructura, de hospitales especializados o con personal especializado, aún existe resistencia para brindar puestos de trabajo para las personas con discapacidades, al igual que la participación en los espacios públicos y toma de decisiones es escasa. A partir del Programa Manuela Espejo y Joaquín Gallegos, implementado por la Vicepresidencia de la República, el autoestima de las personas con discapacidades se ha fortalecido, hasta lograr la consolidación del Gremio en la Provincia de Cotopaxi. Actualmente se puede contar con la presencia de los delegados a las asambleas provinciales, así como la participación en los procesos de los presupuestos participativos y otros espacios de participación social.

## **Adultos Mayores**

En adultos mayores, respecto a la desigualdad, podemos mencionar que la dinámica demográfica lleva a una situación cada vez más demandante en cuidados y servicios para adultos mayores, con costos crecientes, diversificación progresiva, y retos inéditos en el mundo del cuidado". En este sentido, las personas de la tercera edad especialmente del área rural no cuentan con un centro de acogida acorde a la realidad socio cultural, a pesar de que Cotopaxi tiene 31.934 personas adultos mayores que representan el 7,80% de la población total de la provincia (INEC 2010 – Cotopaxi).

## **Igualdad y Género**

Por otro lado, Cotopaxi cuenta con 104.358 mujeres en edad fértil, de ellas 34.605 se ubican en el área urbana y 69.753 en el área rural (SIN 2010). Adicionalmente en el período 2007 al 2012, la tasa de ocupación global para las mujeres fue en promedio de 92,4%, mientras que para los hombres fue de 94,8% (INEC 2011). En los últimos años también ha crecido el número de las mujeres como jefaturas femeninas, en el 2001 el 25% de las jefaturas de hogar eran femeninas, en comparación al año 2010 con el 29%.

Las jefaturas femeninas en la población mestiza son del 30% y en la población indígena es del 28%, las jefaturas de hogar presididas por mujeres se concentran en los cantones de Pujilí y Saquisilí con el 30%, seguidos por Salcedo y Sigchos.

## **Contexto de situación de movilidad humana en la provincia de Cotopaxi**

En relación con la gestión del GAD Provincial<sup>12</sup> de una política pública de movilidad humana, afirman que el Patronato provincial es el responsable de coordinar, de llevar todas las acciones al servicio de mujeres, niños, adultos mayores y ahora han incluido el tema de la migración interna y externa, sobre 4 ejes que trabaja directamente el Patronato Provincial claro está como política que genera el Gobierno Provincial.

La Prefectura de Cotopaxi afirma que han incorporado el enfoque de movilidad humana en la Planificación territorial debido a que tienen una alta migración interna y externa especialmente de Colombia y Venezuela que están en la provincia, inclusive se ha pensado en ellos para incorporarlos como actores productivos; y, cómo se pueden ir ubicando en ciertas zonas siendo espacios públicos o privados para que haya una sociedad que los acoja y ellos también logren ser identificados en el territorio.

Relativo a considerar contar con políticas específicas para atender a población en movilidad humana, eso implica ejecutar proyectos y destinar presupuestos, la Prefectura considera que sería interesante hacer una suerte de Ordenanza con la cual puedan trabajar para exigir y obviamente, más allá de tener el 10% para el tema social, tener un presupuesto que se destine a ese eje de trabajo. Proponen plantear intercambio de experiencias entre GADs provinciales en la gestión y gobernanza de cuatro ejes: niñez, adultos mayores, de mujeres víctimas de violencia basada en

---

<sup>12</sup> Entrevista realizada al Prefecto Jorge Guamán, el miércoles 5 de mayo de 2021, en Latacunga.

género; y, migración interne y externa. Consideran que pueden tener un presupuesto mayor y una ordenanza con la cual puedan legitimar.

Sobre datos estadísticos de la situación de las personas en movilidad humana, el GAD Provincial afirma "no tenemos pero vemos al hacer la actualización de PDOT que identificamos que en algunas zonas de mayor movilidad hay comunidades enteras del sector rural que se han movilizad a algunos barrios que tienen casi ya ocupados los compañeros de las comunidades e igualmente los amigos de Colombia y Venezuela que se han ubicado en algunas zonas periféricas del cantón Latacunga, de Salcedo, Pujilí y La Maná, entonces si tenemos referencias pero aún no tenemos una cuantificación exacta de cuantos están ubicados, qué territorio ocupa, cuál es su actividad económica, todo eso ya debería ser como políticas públicas nuestras o de los Alcaldes también en forma vinculante que podamos hacer este estudio trabajo. Ojalá lo logremos para poder hacer un mejor ejercicio fiscal y aporte hacia ellos".

En cuanto a la principal característica de la población en situación de movilidad humana, el Prefecto Jorge Guamán sostiene que "el tema me parece que es la pobreza, el otro tema es la educación porque creen que movilizar y me refiero a los compañeros de las comunidades que se movilizan a las ciudades y quieren garantizar la educación de sus niños quieren mejor educación en las ciudades, así lo entienden y el tema del empleo, la búsqueda del empleo que me parece fundamental, entonces estos tres temas me parecen a mí en este momento se los más importantes, pero en el caso de algunos compañeros dirigentes estos me han dicho, yo también tengo el derecho de vivir en la ciudad, quien me limita a mí, yo quiero también hacer un día de la ciudad, como el sector urbano dice un día del campo, yo también quiero hacer un día de la ciudad, eso es un tema de pertenencia y también en algunos casos hemos identificado con algunas acciones de los barrios que ya se han instalado y empiezan a tomar posición política".

Sin embargo, la Prefectura de Cotopaxi ha identificado necesidades de la población en situación de movilidad humana, así consideran que unas dos características es que la población que viene movilizándose del sector rural y la gente que viene de afuera, las mujeres son las más decididas, las más responsables en cuanto a asumir el cuidado de la familia, la búsqueda oportunidades, de donde ubicarse, "creo que son las compañeras mujeres a pesar de que han tenido dificultades muy fuertes, por ejemplo este año los índices de violencia se han incrementado considerablemente, nosotros creamos una casa de acogida en Salcedo para aproximadamente 10 o 12 personas, hoy tenemos más de 30, ya no podemos recibir de otros sectores, vienen familias enteras, mujeres maltratadas, mujeres que necesitan ayuda y ahí se ve la capacidad de las compañeras que quieren mejorar sus condiciones económicas, quieren trabajar ellas, no están como los varones que de alguna manera van al tema del alcohol y a otras instancias. Las mujeres deciden, las mujeres posesionan y eso me parece que es una de las características más fuertes en la ciudad, de las personas que vienen de afuera, creo que vienen con la visión de instalarse en un nuevo espacio, un nuevo territorio, con costumbres distintas, como que también logran articularse y eso yo valoro, por ejemplo en relación a la interculturalidad, ceden y aprenden, recogen y dan, algo tenemos los seres humanos, entonces se logran articular, se logra el respeto a la persona, el que vive, el que recibe, el que da algo y el que también ofrece algo, entonces el tema de las relaciones interculturales ha sido destacado, por ejemplo, para el nivel de gestión de ayuda a la gente y obviamente

a visibilizarlos y a reconocer y apoyar el nivel organizativo", profundiza el Prefecto Guamán.

Por otra parte, preguntado sobre la imbricación de procesos interculturales y posibles brotes de xenofobia, el Prefecto Guamán habla sobre que la provincia se "ha vuelto a ser tolerantes, hay un referente en la provincia de Cotopaxi, la organización social que es el movimiento indígena, el MIC incide en la posición que asume el sector urbano, ¿el MIC que dirá? Hay que tratarle bien, hay que considerar bien, aquí en Cotopaxi, el respeto a la matriz de la organización es muy fuerte, muy marcada, entonces el sector urbano tiene respeto y consideración inmensa hacia la institucionalidad de la organización provincial que es el movimiento indígena".

Por otra parte, las problemáticas vinculadas con la niñez y adolescencia, la Prefectura de Cotopaxi considera que el abandono de los niños y de las niñas por parte de sus padres/madres en sus comunidades, debido a que no todas las personas que migran a la ciudad llevan a sus hijos e hijas. Los últimos años el derecho al acceso a la educación se ha visto mermado por la falta de acceso a dispositivos móviles, internet. El Prefecto Guamán afirma que "la tecnología entonces pasa a ser un servicio básico, la otra cosa que se descubrió fue bastante sorprendente, las parroquias rurales del cantón Latacunga, en cinco o seis de ellas hay un altísimo grado de desnutrición, altísimo grado".

Finalmente, la Prefectura de Cotopaxi afirma que la pandemia de la COVID-19 ha provocado al regreso de población migrante de la ciudad a sus comunidades rurales "porque vieron que aquí en la ciudad no hacían nada, no tenían familiares, no tenían de dónde comer, entonces regresaron a las tierras" puntualizan.

### **Inmigración/refugio**

Para la realización de este informe, consideramos pertinente recoger las voces de asociaciones civiles que hicieran vida en esta región del país para ayudar a los migrantes, así como de la Prefectura de Cotopaxi. En Latacunga, entrevistamos a Ronald Moreno, fundador y presidente del Colectivo Madera Venezolana.

Moreno indicó que mantienen un registro de 800 familias migrantes venezolanas en Latacunga y poblaciones aledañas. Cada familia conformada por un promedio de 4 integrantes. Las principales carencias de esta población es la falta de empleo y los desalojos arbitrarios de los arriendos que sufrieron durante la pandemia. Al menos 58 desalojos fueron registrados por esta asociación.

"Necesitamos que los gobiernos locales se involucren más para ofrecer soluciones a los migrantes", dijo Moreno, quien además aseguró que un refugio para migrantes es necesario en Latacunga. El que estaba activo cerró a principios de 2021 -contaba con la ayuda de las autoridades locales para su funcionamiento- y ahora no tienen información de si será reabierto.

Además, Moreno asegura que al menos un 75% de los migrantes venezolanos en la región se dedican al comercio informal. Los negocios que manejan son en su mayoría ventas de comida, peluquerías y talleres mecánicos.

## Emigración

Área	Hombre	Mujer	Total
Área Urbana	897	867	1764
Área Rural	1127	882	2009
Total	2024	1749	3773

Tabla No. SC-14 Resumen Migración por sexo que salió del País Fuente: INEC, 2012,  
Elaboración: SENPLADES, Zona 3 Centro

Fuente: PDOT 2025- Cotopaxi

El PDOT de Cotopaxi habla que las migraciones pueden ser de tres clases: permanentes, cuando los migrantes se trasladan definitivamente a otro lugar donde fijan su domicilio; temporales cuando los migrantes se establecen por un tiempo en el nuevo domicilio; y estacionales cuando los migrantes se movilizan en determinadas épocas del año. Según la Agenda Zonal para el Buen Vivir Zona 3, la tasa neta de migración interna en las provincias de Tungurahua, Chimborazo y Cotopaxi son negativas, lo que significa que salen de la región. Solo en la Provincia de Pastaza es de 9 personas por cada 1000 habitantes, es decir que ingresan a este sector debido al impulso económico producto del turismo. Cotopaxi tiene un -3,42% por cada mil habitantes. (Nota: Tasa por cada 1000 habitantes)

# PROVINCIA DE TUNGURAHUA

El PDOT 2015 de la provincia de Tungurahua habla de que cada año la población de la provincia crece en un promedio de 6355 habitantes y se espera que al 2020 aumente en aproximadamente 82.092 habitantes, de los cuales se avizora un mayor crecimiento poblacional en los cantones de Ambato con una tasa de crecimiento del 1,54%. Mientras que las tasas de crecimiento más bajas se presentan en los cantones de Mocha y Quero con el 0,69 % y 0,61 respectivamente.

Categoria	Rango	Población Urbana	Población (habitantes)
Intermedia Tipo A	Mayores a 1.500 y menores a 3.000 habitantes	Quero	2.697
		Cevallos	2.501
		Patate	2.161
Intermedia Tipo B	Mayores a 1.500 habitantes	Tisaleo	1.269
		Mocha	1.209

Elaborado por: Equipo Técnico

Fuente: PDOT Tungurahua, 2015.

En relación con las dispersiones poblacionales, en el modelo territorial actual de la provincia se delimitó los asentamientos poblacionales ubicados en forma lineal y en grilla. Las dispersiones lineales son asentamientos definidos en torno a vías locales y/o caminos vecinales. Su ubicación de tipo rural las vincula con las actividades agropecuarias y ganaderas y se configuran generalmente en las estribaciones de las zonas altas o de páramos.

En lo referente a la población urbana Quero y Cevallos son los cantones que presentan un crecimiento sostenido en el periodo de 1990 al 2010, obteniendo una población urbana superior a los 2.500 habitantes, mientras que Mocha y Tisaleo alcanzan apenas una población urbana superior a 1.200 habitantes.

La población rural de los cantones de la mancomunidad del Frente Sur Occidental suma un total 38.624 habitantes. En cuanto a la evolución de la población rural en el Cantón Mocha se identificó un decrecimiento de la población en el periodo de 1990 al 2001, mientras que en el resto de los cantones la población rural siempre ha tenido un crecimiento positivo.

Por otro lado, la población total de los cuatro cantones suma un total de: 46.282 habitantes, donde se evidencia un crecimiento positivo, inclusive en el cantón Mocha donde en el periodo de 1990 al 2001 solo creció en apenas tres habitantes.

En el cantón Pelileo las parroquias que pertenecen a la microcuenca del Pachanlica son: Benítez con 2.183 habitantes, Chiquicha con 2.445 habitantes, Salasaca con 5.886 habitantes y el Rosario con 2.638 habitantes. Estas poblaciones suman un total de 13.152 habitantes según los datos del censo poblacional INEC 2010 y se ubican en la microcuenca baja del Ambato.

En conclusión, es importante mencionar que la población de la Microcuenca del Ambato en sus unidades hidrográficas del río Ambato y Pachanlica ha tenido un



crecimiento positivo en el periodo de 1990 al 2010, donde la población total de la microcuenca, según el censo poblacional del 2010 asciende a 380.143 habitantes de los cuales 89.141 habitantes pertenecen a la unidad hidrográfica del Pachanlica y 291.002 habitantes pertenecen a la unidad hidrográfica del Ambato.

### Tasa bruta de asistencia escolar

Nombre de provincia	Población que asiste a un establecimiento de enseñanza	Población total de 5 años y más	Tasa bruta de asistencia escolar - provincial
TUNGURAHUA	163.211	459.385	35,53

Fuente: Censo de Población y Vivienda (CPV - 2010)  
Elaborado: Área Estadística de la Dirección de Planificación

Fuente: PDOT Tungurahua, 2015.

Nombre de cantón	Población que asiste a un establecimiento de enseñanza	Población total de 5 años y más	Tasa bruta de asistencia escolar - cantonal
AMBATO	109.477	300.449	36,44
BAÑOS	6.391	18.307	34,91
CEVALLOS	2.390	7.437	32,14
MOCHA	1.852	6.203	29,86
PATATE	4.384	12.209	35,91
QUERO	5.627	17.365	32,40
PELILEO	18.060	51.301	35,20
PILLARO	11.656	35.031	33,27
TISALEO	3.374	11.083	30,44

Fuente: Censo de Población y Vivienda (CPV - 2010)  
Elaborado: Área Estadística de la Dirección de Planificación

Fuente: PDOT Tungurahua, 2015.

### Proyecciones de población

En relación con las tendencias de crecimiento, se revela que cada año la población de la provincia crece en un promedio de 6.355 habitantes, a un ritmo diferente en cada uno de los asentamientos poblacionales según lo contemplado en las tasas de crecimiento<sup>18</sup>. Al respecto todas las tasas de crecimiento de los cantones son positivas. Ambato con una tasa de crecimiento del 1,54% es el asentamiento que mayor crecimiento presenta, en diez años la población urbana ha crecido en 11.090 habitantes; mientras que las tasas de crecimiento más bajas en la provincia se presentan en los cantones de Mocha con el 0,69% y Quero con el 0,61%.

En todas las parroquias rurales del cantón Ambato existe un crecimiento positivo, al contrario del cantón Pillaro en donde en solo tres de las siete parroquias rurales se tiene una tasa de crecimiento positivo. En el cantón Pelileo, solo en la parroquia rural de Cotaló se presenta una tasa de crecimiento negativa, igual ocurre en la parroquia

los Andes del cantón Patate. Con estos datos se puede concluir que de las 44 parroquias rurales de la provincia solo en nueve parroquias rurales se presenta una tasa de crecimiento negativa<sup>13</sup>. En la Provincia de Tungurahua, la tasa de crecimiento más alta se ubica en el Cantón Baños superando el 2%. Otro punto de análisis importante es que, al nivel cantonal, la tasa de crecimiento de Cevallos supera a la tasa de crecimiento del Cantón Ambato. Según los datos proyectados, al 2020 la población de la provincia aumentará en aproximadamente 82.092 habitantes, de los cuales se avizora un mayor crecimiento poblacional en los cantones de Ambato, Pelileo, Baños y Píllaro.

### **Niñez y adolescencia**

El informe sobre la Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador Una mirada a través de los ODS, del Observatorio Social del Ecuador, menciona que, en 2016, cuando el promedio nacional de **pobreza infantil** por ingresos era del 30%, siete de las 24 provincias presentan porcentajes menores que este promedio nacional, llegando hasta el 25%: Pichincha (18%), Azuay (19%), El Oro (23%), Santo Domingo de los Tsáchilas (23%), Guayas (24%), **Tungurahua (25%)**, destacándose Galápagos con 1%.

El mismo informe señala que en la **pobreza multidimensional** se miden varias aristas: educación en los niños, niñas, adolescentes y adultos; trabajo digno; condiciones de la vivienda: disponibilidad de agua, saneamiento y recolección de basura, seguridad en la construcción y hacinamiento. La medición incluye además el trabajo infantil y la pobreza extrema. Para el 2016 la pobreza multidimensional infantil es del 42% en promedio. Dos provincias amazónicas son las de mayor pobreza multidimensional infantil: Pastaza (77%) y Morona (72%). En el otro extremo, Pichincha (18%) y Galápagos (11%) presentan la menor proporción. Esmeraldas, Sucumbíos, Napo y Chimborazo destacan con porcentajes de pobreza multidimensional infantil que fluctúan entre el 58% y el 67%. Y un grupo de seis provincias (Carchi, Imbabura, **Tungurahua**, Guayas, El Oro y Azuay) **presentan porcentajes de pobreza infantil multidimensional que van del 33% (Imbabura) al 37% (Guayas)**.

A su vez complementa que, cuatro de las seis provincias amazónicas tienen el mayor porcentaje de **VIH-SIDA en niños, niñas y adolescentes**: sus porcentajes oscilan entre el 15% en Sucumbíos y el 21% en Napo respecto del total de personas con VIH-SIDA. Las provincias que registran un porcentaje menor de casos de niños, niñas y adolescentes con VIH-SIDA respecto del promedio nacional (8%) son Carchi —con ningún caso registrado—, **Tungurahua (3%)**, Santa Elena (4%), Chimborazo (5%) y Pichincha (6%). De las 24 provincias del país, 14 presentan más casos de VIH-SIDA en niños, niñas y adolescentes respecto del total de la población con VIH-SIDA. Las acciones previstas por el MSP para prevenir la transmisión materno infantil del VIH-SIDA son, entre otras, aumentar la cobertura de detección del VIH y de la sífilis en embarazadas a más del 95% (Informe GAM, 2017). Las Encuestas ENNA del 2010 y la ENAI del 2015, realizadas por el OSE, evidenciaron que a nivel nacional estas coberturas de detección del VIH-SIDA en mujeres embarazadas de 10 a 49 años habían aumentado del 56% en el 2010 a 76% en el 2015.

En relación con el **suicidio adolescente**, considerando que el promedio nacional del suicidio adolescente es de 10 por 100 mil adolescentes, se muestra que la tasa más

---

<sup>13</sup> Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC 2001.

alta es la de Zamora Chinchipe, donde llega a 53 por 100 mil adolescentes, seguida por otra provincia amazónica: Napo, donde es de 33 por 100 mil adolescentes. Cañar y Azuay, con alta migración de padres y madres de familia, registran tasas de 33 y 22 respectivamente. Cotopaxi, con fuerte presencia de población indígena, tiene una tasa de 29. Otras provincias que superan el promedio nacional son Pastaza (13), Orellana (14), Carchi (14), Bolívar (15), **Tungurahua (16)** y Morona Santiago (20).

Por otra parte, el Informe advierte que las **provincias con las menores tasas de médicos, enfermeras y obstetras** por 10 mil habitantes, por debajo de la norma de OPS-OMS, son ocho: Los Ríos, Cotopaxi, Santo Domingo, Esmeraldas, Sucumbíos, Santa Elena, Manabí y **Tungurahua**. Las dieciséis provincias restantes tienen más de 25 médicos y enfermeras por 10 mil habitantes.

Sobre las **desigualdades**, el mismo Informe explica que el promedio de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan (solo trabajan y trabajan y estudian) es del 8% en el 2016. Las diferencias provinciales de este promedio y permiten identificar que un grupo de seis provincias duplican y triplican este promedio nacional: Chimborazo (29%), Napo (28%), Cotopaxi (24%), Orellana (23%), Morona Santiago (16%) y Pastaza, que registra el porcentaje más alto puesto que la mitad de sus niños, niñas y adolescentes trabaja (49%). El resto de las provincias del país tiene porcentajes que van del 14% como Bolívar, al 3% como es el caso de Imbabura, Guayas y Santa Elena. En este grupo están **Tungurahua (12%)**, Cañar (12%), Azuay (12%), Loja (10%), Zamora Chinchipe (9%), Manabí (6%), Sucumbíos (6%), Los Ríos (6%), Esmeraldas (5%), El Oro (5%), Carchi (5%), Santo Domingo de los Tsáchilas (4%), y Pichincha (4%).

Con relación a los **riesgos**, un desastre es la interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa pérdidas humanas y/o importantes pérdidas materiales, económicas o ambientales; que exceden la capacidad de la propia comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación utilizando sus propios recursos (ONU/EIRD, 2004).

El desastre es la transformación de los riesgos en daños para el individuo o su comunidad, cuando una amenaza se transforma en un evento real y entra en conjunción la alta vulnerabilidad y la falta de capacidades. El sismo de abril del 2016, acaecido en la zona costera del país, colocó nuevamente en la discusión de la política pública el impacto de los desastres sobre la población. Ya en el 2006, la erupción del volcán Tungurahua había incentivado al Observatorio Social de Ecuador a crear, por pedido de UNICEF, un índice de vulnerabilidad previa que permitiera determinar qué efectos sobre la niñez produjo el evento natural suscitado y las situaciones que este dejó al descubierto (ODNA, 2006). Se extrajo como lección que se debía trabajar en el desarrollo socioeconómico de la población y en la protección de la niñez, así como en impulsar una política que deviniera en una cultura de la prevención, no solo de la población sino de los tomadores de decisiones a nivel local y nacional.

Las provincias con mayores niveles de riesgo ante las tres amenazas priorizadas (considerando el riesgo de manera integral respecto de su exposición, vulnerabilidad y falta de capacidades) son Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Cotopaxi y **Tungurahua**. Por lo tanto, son las que actualmente demandan mayor atención e intervención del Estado y la sociedad civil para mejorar su capacidad de acción, preparación y prevención frente a los desastres. Aunque este Barómetro es dinámico, se puede

prever que el nivel de riesgo del país y sus provincias no experimentará cambios radicales de un año para otro ni como respuesta a los acontecimientos actuales. Se podría considerar que este Barómetro representa niveles de riesgo a un plazo de 3 a 5 años.

## **Contexto de situación de movilidad humana en la provincia de Tungurahua**

EL GAD Provincial de Tungurahua<sup>14</sup> afirma no contar con una política pública de movilidad humana, sin embargo, la Prefectura está realizando un trabajo coordinadamente con el Obispado porque consideran que ellos manejan este tema. Por otra parte, la Prefectura está trabajando en capacitación y emprendimientos, prevención de la violencia doméstica, cuentan con un programa "La ruta de la no violencia" como acción de prevención.

Consideran que por lo general las personas en movilidad humana se dedican a la venta de comida, la Viceprefecta Haig afirma que "nosotros lo queremos es ver como están, donde están ubicados pero lamentablemente hemos tenido problemas, porque se hace un levantamiento de información pero la gente ya se va, va migrando a otros lados, hace de esta ciudad un espacio transitorio y nosotros buscamos que la gente se quede aquí, que quieren emprender y hagan de la ciudad su hábitat, que ellos puedan incursionar en una actividad económica fija". Sostiene que "es bueno señalar que este es un tema nuevo para el GAD que no era su competencia e independiente de la decisión política sino hay recursos es imposible ejecutar una política pública".

En relación con la migración interna, la Prefectura de Tungurahua señala que "nosotros queremos ver, queremos trabajar para que la gente vea que todavía hay posibilidad en el campo, de hacer algo importante, estamos viendo, estamos trabajando y sobre todo articulando para poder mejorar la calidad de vida de las personas que están en situación de movilidad humana". La Prefectura considera que se puede diseñar un Plan provincial de movilidad humana.

Sin embargo, una de las problemáticas más complejas y sensibles es el trabajo infantil y/o mendicidad -problemática recurrente en todas las provincias con población migrante interna y externa- "nosotros somos muy sensibles al ver a los niños, entonces qué hacemos, les damos por los niños, en eso estamos contribuyendo. Hay gente que sí trabaja que vende sus funditas, que vende sus dulces, que venden algunas cosas que tratan de ganarse la vida con un trabajo honesto, limpio, hay que regularizarlos, hay que apoyarles, se supone que las personas que trabajan en garantía de derechos del gobierno iban a hacer eso para defenderlos, pero no hay decisión política desde el gobierno nacional", enfatiza la Viceprefecta Haig.

Preguntada sobre la principal demanda o necesidad de la población migrante, Haig considera "que la principal demanda es tener un trabajo para sostener la familia, poder conseguir cómo manejarse con un poco de libertad económica y sobre todo la mayoría de los que vienen mandan el dinero, imagínese ganar en dólares, mandan el dinero a Venezuela que la situación esta terrible, que ellos ganan un salario básico

---

<sup>14</sup> Entrevista realizada a Saida Haig, Viceprefecta de Tungurahua, el viernes, 7 de mayo de 2021, en la ciudad de Ambato.

que al cambio no es nada y aquí es oro ganar en dólares y poder distribuir. Vemos que aquí vienen, viven, se han apoderado de algunas zonas y viven en casas 3 o 4 familias y hay gente que están incursionando en otros trabajos y actividades como trata de personas, prostitución, también hemos visto que en las plazas y los mercados están haciendo los trabajos que hacia nuestra gente como estibadores cargadores y la gente venezolana que está ahí está desplazando a nuestra propia gente”.

En lo que refiere al acceso a salud y educación de población en movilidad humana, la Prefectura de Tungurahua cree que el tema de salud sí está siendo garantizado, tanto a nivel nacional en el Ministerio de Salud, así como a nivel local, a través del Patronato Provincial. Sin embargo, mencionan que en relación con el acceso a la educación “el problema mayor es la falta de documentación que no permite inscribir en las escuelas y colegios a los niños y niñas lo que les impide ingresar a estudiar, lamentablemente el ministerio de educación no tiene forma de validar”.

Una de las serias problemáticas que se evidencia a nivel provincial es que la población local no ve “con agrado la presencia de población inmigrante”, esto debido a que hace unos años “hubo un crimen, mataron a un señor taxista, la gente siempre dice cuando hay un problema, donde hay inseguridad, donde hay un robo que deben ser colombianos o venezolanos o deben ser extranjeros y hay vandalismo y todo es complicado. Por eso la gente si les tiene rechazo, de parte de la ciudadanía hay bastante rechazo”.

Finalmente, sobre la crisis sanitaria de la COVID-19 y las afectaciones a la población en movilidad humana, la Viceprefecta Haig, enfatiza que “lamentablemente ellos son los que están más expuestos, porque pasan en las calles, en los semáforos, hay controles por medio del Ministerio de Salud Pública, por medio de los centros de salud, hay los controles y se apoya, pero es necesario hacer campañas, el GAD Provincial ha apoyado a los sectores más vulnerables incluida la población venezolana, se les ha entregado kits, mascarillas. En relación con la COVID-19, hemos trabajado en las desinfecciones, en los kits alimenticios, con los trajes de bioseguridad, pero no de manera específica, la comunidad de extranjeros está dentro de esa totalidad. Al Ministerio de Salud tratamos de apoyar con nuestros médicos, pero deben ser médicos especializados, el sistema de salud está colapsado, no se puede enfrentar”.

### **Inmigración/Refugio**

Desde hace 4 años, Andrew Jiménez, migrante venezolano en Ambato, maneja el colectivo Migrantes Sin Fronteras. Mantienen un censo de al menos 2000 mil venezolanos en la región. Y las principales carencias son la ineffectividad de las autoridades locales para garantizar los derechos de esta población y la falta de un refugio para mujeres migrantes que fueron desalojadas arbitrariamente de sus arriendos durante la pandemia o que han sufrido violencia de sus parejas.

“Las autoridades, en especial los efectivos de la Policía Nacional no brindan soluciones cuando uno denuncia agresiones en contra de los migrantes”, dice Jiménez, quien además recuerda que durante la pandemia reportaron al menos 78 casos de desalojos arbitrarios.

También, Jiménez recuerda que durante de la pandemia existían algunos refugios que se habilitaron en centros educativos de Ambato para los migrantes, pero que una vez el Ministerio de Educación planteó la idea de volver a clases presenciales de

manera escalonada, esos refugios cerraron. “Lo que hemos planteado es que se habilite un espacio. En especial para las mujeres”.

La deserción escolar entre los niños y niñas migrantes venezolanos en Ambato es alta. Migrantes sin Fronteras reporta que entre 500 y 600 niños han dejado de recibir clases al no tener acceso a internet o no contar con los recursos tecnológicos.

“Estamos buscando incluir a los migrantes en el proceso de vacunación contra el COVID 19. Hemos mandado comunicados a las autoridades sanitarias y aún no recibimos respuestas positivas”, dice Jiménez quien asegura que una de las principales preocupaciones entre la población migrante venezolana de Ambato es que se puedan vacunar.

# PROVINCIA DE CHIMBORAZO

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Chimborazo 2019 – 2023 expone que La movilidad social de la provincia de Chimborazo se la puede denominar como cerrada ya que no existen suficientes oportunidades y la condición social de sus habitantes es asignada al nacer, solo factores como: mayor educación, cambio de ubicación geográfica o elección conyugal, permitirán convertirse en una sociedad abierta. Según los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo, desempleo y subempleo (ENEMDU), a diciembre 2.019, la pobreza a nivel nacional se ubicó en 25,0% y la pobreza extrema en 8,9%. En el área urbana la pobreza llegó al 17,2% y la pobreza extrema a 4,3%. Finalmente, en el área rural la pobreza alcanzó el 41,8% y la pobreza extrema el 18,7%.

## **Pobreza por ingresos**

Según el ENEMDU (2.019) se considera a una persona pobre por ingresos si percibe un ingreso familiar per cápita menor a USD 84,82 mensuales y pobre extremo si percibe menos de USD 47,80. Chimborazo está considerada como una de las provincias más pobres del país, donde 48 de cada 100 personas viven con menos de USD 2,83 al día lo que significa que tiene un ingreso familiar per cápita de USD 84,90.

Según la Agenda de la Zona 3 Centro- 2.013-2.017 la provincia de Chimborazo tiene el más alto porcentaje de pobreza por ingresos con 55.1 % con relación a las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Pastaza y del país. Entre los grupos pobres hay familias que viven en la extrema pobreza, condiciones que definen las grandes desigualdades entre ricos y pobres. La pobreza extrema por ingresos en Chimborazo es de 34.5 % y a nivel nacional es de 11.2%.

## **Pobreza por necesidades básicas insatisfechas**

Conforme las referencias contenidas en la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, "la pobreza se genera por estructuras e instituciones que generan relaciones de dominio y explotación heredadas desde la colonia". Adicionalmente, considera a la pobreza como multidimensional y como el reflejo de desigualdades de género, movilidad humana, intergeneracional, interculturalidad y discapacidades. Chimborazo, considerada como una de las provincias más pobres del país por necesidades básicas insatisfechas, es el reflejo también de las desigualdades existentes dentro de los grupos de atención prioritaria.

Una persona es pobre por necesidades básicas insatisfechas si pertenece a un hogar que presenta carencias en la satisfacción de al menos una de sus necesidades básicas representadas en cinco componentes: i) calidad de la vivienda, ii) hacinamiento, iii) acceso a servicios básicos, iv) acceso a educación y v) capacidad económica. Cada dimensión tiene un indicador de carencia asociado el cual se identifica a nivel de hogar y se analiza a nivel de persona.

La pobreza por necesidades básicas insatisfechas en la provincia es del 64.9%; el cantón Guamote, en el cual el grupo étnico predominante es el indígena, presenta mayor porcentaje de pobreza por NBI, con un 94,27%. El porcentaje más bajo se ubica en el cantón Riobamba con el 44,72%, lo que establece una marcada brecha entre los dos cantones. En lo que se refiere a calidad de la vivienda, a nivel nacional,

existe un 22.49% de viviendas que no cuentan con un adecuado sistema de eliminación de excretas mientras en lo provincial tenemos 38.66%.

La Tasa Neta de Asistencia TNA en primaria provincial es del 93,80% y la nacional es del 93,16%, ubicándonos como provincia sobre la media nacional con un 0,64%, en lo cantonal, Riobamba cuenta con la tasa más alta de asistencia con el 93,90% y Chunchi tiene la más baja, con el 91,36%. Los datos de este indicador son preocupantes ya que el acceso a la educación debe darse en un cien por ciento para garantizar y ejercer con mayor facilidad los demás derechos. La escolaridad del jefe de hogar en Chimborazo es de 7,81 años de estudio y a nivel nacional es de 9,28 años de estudio, con lo que se ubica una brecha de 1,47 años respecto a la nacional. En el cantón Riobamba, la escolaridad del jefe de hogar es de 9,82 años, es decir más alta que la provincial y la nacional; sin embargo, Colta apenas tiene una escolaridad de 4,99 años.

En cuanto al porcentaje de hogares hacinados en Chimborazo, éste es del 14,42%, a nivel nacional es de 17,54%, ubicándonos en un 3,12% por debajo de la media nacional. En el cantón Riobamba, el 9,04% de los hogares están hacinados, mientras que en el cantón Guamote el 30,79% de hogares tiene este problema.

De acuerdo con la información obtenida de las proyecciones al 2.020 en base a la información del Censo de Población y Vivienda del año 2.010, el cantón con un porcentaje más alto de hogares con características físicas inadecuadas es Guamote con el 63,30%, seguido de Colta con el 60,40%, mientras que Riobamba tiene menos problemas con el 14,80%. En cuanto al porcentaje de viviendas con abastecimiento de agua por red pública dentro de la vivienda, a nivel cantonal Riobamba tiene cubierto este servicio con el 76,10%, pero la menor cobertura se encuentra en Colta, con el 41,20%. El porcentaje de viviendas con disponibilidad de servicio eléctrico más alto a nivel local es el cantón Riobamba con el 96,20%, mientras que la menor cobertura la tiene Guamote con el 80,40%.

Por su parte, el porcentaje de viviendas con disponibilidad de alcantarillado más alto a nivel local está en el cantón Riobamba con el 71% y con menor disponibilidad lo tiene el cantón Guamote con el 10,10%. El porcentaje de viviendas que disponen de eliminación de la basura por carro recolectores con mayor cobertura lo tiene el cantón Chambo con el 81,10% y con menor cobertura Guamote con el 12,50%. El porcentaje de hogares que disponen de servicio de teléfono este concentrado en el cantón Riobamba con el 40,3% y con menor porcentaje Guamote con el 4,7%.

Al hacer una comparación con los distritos que están ubicados en la zona 3 de planificación se tiene que los distritos en peores condiciones son Colta - Guamote, Alausí-Chunchi.

La pobreza es un problema político que se reproduce por estructuras y relaciones de poder; es relativa y multidimensional, refleja la desigualdad, exclusión e inequidad económica y social, la discriminación y la violencia. Es la negación de los derechos, por lo tanto, la negación de la ciudadanía. Erradicarla debe ser un compromiso de las diferentes instituciones del Estado como de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como en el territorio. El Art. 3 de la Constitución de la República del Ecuador señala como deber del Estado erradicar la pobreza y promover la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza; el Plan Nacional de Desarrollo 2.017-2021 " Toda una Vida "



ha implementado políticas y programas que han permitido cerrar brechas sociales; con enfoque a la erradicación de toda forma de discriminación y violencia por razones económicas, sociales, culturales, religiosas, etnia, edad, discapacidad y movilidad humana, con énfasis en la violencia de género y sus distintas manifestaciones.

Las acciones para la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza en todas sus dimensiones en Chimborazo vienen ejecutadas por varias instituciones tanto del gobierno central como:

Ministerio de Salud Pública (MSP); Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES); Ministerio de Educación (MINEDUC); Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI); Secretaría del Agua (SENAGUA); Ministerio de Agricultura y Ganadería, (MAG), como por los gobiernos autónomos descentralizados (a nivel provincial, municipal y parroquial) quienes deben articular dichas acciones para que la entrega de servicios sea de calidad. Todo trabajo coordinado debe incluir una estrategia de planificación, acción, monitoreo y evaluación, que apunte a mejorar el acceso, la oportunidad y la calidad de los servicios y prestaciones claves.

Para el cierre de brechas socioeconómicas se requiere acciones coordinadas y articuladas entre el Ministerio de Inclusión Económica y Social, la Secretaría Técnica Plan Toda una Vida y la banca pública. El Ministerio de Inclusión Económica y Social aplica la política de aseguramiento y movilidad que incluye dos elementos fundamentales: el aseguramiento universal y no contributivo frente a un conjunto de riesgos, entre ellos la caída en pobreza; y, segundo, la garantía de acceso a un conjunto básico de satisfactores de necesidades y capacidades para la autonomía. Mediante esta intervención se busca reducir la pobreza extrema gracias a la generación de ingresos y al fomento de la corresponsabilidad en la creación de condiciones de movilidad social ascendente, así como el fortalecimiento de las capacidades en las nuevas generaciones, que rompa la transmisión intergeneracional de la pobreza, incentivando así la satisfacción de las necesidades básicas de las familias.

El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria-IEPS, a través de su Dirección Zonal 3, impulsa el programa: Mis Mejores Años, prosiguiendo con la búsqueda de oportunidades y alternativas que contribuyan al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los sectores de atención prioritaria del país.

### **Adultos mayores**

La información contenida dentro de la Estrategia para la igualdad y la erradicación de la pobreza señala que los niveles más severos de privación se registran en las provincias de Guayas, Esmeraldas y Chimborazo y la región Amazónica. La población en extrema pobreza por ingresos con más de 10 carencias es la perteneciente a adultos mayores con 31,19% respecto al total nacional. En el Ecuador al 2018, existían 1.543.526 adultos mayores de los cuales el 63.31 % están ubicados en el área urbana y el 36.69% en el área rural. Son mujeres el 52.22% hombres el 47.78% y el mayor porcentaje de su población son mestizos con el 82.44 % seguido del pueblo indígena con 6.59% y el montubio con 6.43%.

En el Ecuador la proyección de población para el 2020 se estima que será de 17.510.643 habitantes, y la población adulta mayor que corresponde a las personas

de más de 65 años será de 1.310.297 habitantes, el 86% tiene analfabetismo digital, el 83% presenta necesidad de cuidado y el 83% vive en viviendas inadecuadas. La población adulta mayor de la provincia de Chimborazo proyectada para el 2020 será de 48.674 habitantes.

### **Niñez y adolescencia**

En el Ecuador existen 3'770.1238 niñas y niños menores de 12 años, de los cuales el 19,30% viven con uno de sus padres. De las 727.498 niñas y niños que viven con uno de sus padres el 83,15% vive solo con su madre y el 16,85% vive solo con su padre. De las 727.498 niñas y niños que viven con uno de sus padres el 73,64% viven en el área urbana y el 26,36% en el área rural.

Comparando el área de residencia, del grupo de las niñas y niños que solo viven con su madre el 75,87% viven en áreas urbanas, del grupo de niñas y niños que viven solo con su padre el 62,64% viven en esta área. En el área rural del grupo de niñas y niños que viven solo con su padre es el 37,36% y el grupo de niñas y niños que viven solo con su madre es de 24,13%.

Sobre el grupo niñas y niños que viven solo con su madre el 6,41% es indígena y el 7,98% es afroecuatoriano, sus condiciones de pobreza refleja que el 30,19% está en el rango de pobre. Por otra parte, del grupo las niñas y niños que viven solo con su padre el 3,27% es indígena y el 10,71% es afroecuatoriano y el 23,91% de éste grupo está en la condición de pobres.

Esto significa que se manifiesta con mayor intensidad el vínculo entre la pobreza y la jefatura femenina del hogar.

De acuerdo con el censo de población y vivienda realizado en el 2.010 por el INEC, la proyección de población por edades en la provincia de Chimborazo al 2.020 en cuanto a niños/as y adolescentes es de 203.710.

La adolescencia es una etapa de la vida que comprende las edades entre los 10 y 19 años, según varios organismos gubernamentales e intergubernamentales, englobando según la edad comportamientos diferentes. Conforme los datos nacionales, el 95% de jóvenes, a nivel nacional, no tiene una ocupación digna y el 81% no asiste a educación superior. Esta información es limitada a nivel provincial; sin embargo, da cuenta de cómo el cumplimiento de derechos es más escaso dentro de los grupos de atención prioritaria.

### **Desnutrición infantil**

La malnutrición infantil en Ecuador es un problema ligado a una elevada desnutrición crónica infantil, que representa el doble del promedio de la región latinoamericana y un sobrepeso ascendente que está sobre el promedio de la región. Chimborazo encabeza con el 48,8% la desnutrición infantil en el país (datos 2.019) y el sobrepeso y la obesidad afectan a aproximadamente uno de cada diez menores de cinco años, lo cual está sobre el promedio nacional. Esta realidad es vinculante con la alta tasa de mortalidad infantil que hasta el 2.017, según el informe del proyecto emblemático "Acción nutrición 2.015-2.017" señalaba que corresponde al 35% de las muertes en menores de 5 años.

La desnutrición crónica es mayor en aquellos niños en pobreza extrema por consumo e ingresos. Sin embargo, no es un fenómeno exclusivo de los hogares más pobres, puesto que del total de niñas y niños con desnutrición crónica el 47,3% son no pobres y el 52,7% son pobres y pobres extremos. Esto quiere decir que las intervenciones deben priorizarse sobre la población pobre y con mayor vulnerabilidad, pero no deben limitarse exclusivamente a ese grupo poblacional.

En lo que se refiere al porcentaje de desnutrición global de niños y niñas menores de 5 años el cantón Guamote presenta el porcentaje más alto alcanzando el 10,34 %, Alausí con 9,04 %, Guano con 7,99 %, Colta con 6,76%. Las parroquias de estos cantones: Palmira, Guasuntos, San Andrés y Cajabamba.

De la misma manera los porcentajes más alto de desnutrición global de niños y niñas menores de 2 años, se encuentran en los cantones de Guamote 11,69 %, Alausí con 8,77%, Colta con 8,68%, Guano con 7,81 % y las parroquias que presentan los porcentajes más altos son: la matriz del Cantón Guamote, en el Hospital Básico, Cajabamba y San Gerardo.

Según información proporcionada por el Ministerio de Salud Pública en la provincia se impulsa el programa municipios saludables cuyo objetivo es abordar de manera integral los determinantes que inciden en la salud de la población en función de las competencias exclusivas de los GAD municipales y del Ministerio de Salud Pública. De los diez cantones de la provincia al momento se cuenta con los municipios de Riobamba, Colta, Guamote, Chambo y Cumandá adheridos al programa.

### **Trabajo Infantil**

Según datos de INEC 2.018, el 8.04% de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años trabajan en el país. En el análisis del Observatorio Social del Ecuador de 2.018 se determina que cinco provincias duplican y triplican el promedio nacional: Chimborazo (29%), Napo (28%), Cotopaxi (24%), Orellana (23%), Morona Santiago (16%) y Pastaza, que registra el porcentaje más alto con el 49%.

La tasa de trabajo infantil en niños y niñas adolescentes de 5 a 17 años de edad para el año 2.018 en la provincia de Chimborazo fue de 58.55. La tasa de trabajo infantil en niños y niñas adolescentes de 5 a 14 años de edad para el año 2.018 en la provincia de Chimborazo fue de 54.12. La tasa de trabajo infantil en adolescentes de 15 a 17 años de edad para el año 2.018 en la provincia de Chimborazo fue de 73.47.

En relación con los servicios de protección social para la erradicación progresiva del trabajo infantil y para la erradicación progresiva de la mendicidad, Riobamba, Colta, Guano, Alausí y Guamote son los cantones que mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes son atendidos, contribuyendo de esta manera a lograr su desarrollo óptimo sin interferir con la escolarización.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) firmó 15 convenios para la protección especial de niños, niñas y adolescentes de todos los cantones de la provincia de Chimborazo. El Estado ha invertido cerca de \$450.000 con la suscripción de estos acuerdos. Seis convenios están encaminados a seguir trabajando en la erradicación del trabajo infantil apoyando a los niños, niñas y adolescentes para que continúen con sus estudios. Además, personal especializado realiza visitas familiares a los hogares en donde se ha detectado trabajo infantil. Siete convenios también

fueron firmados para continuar con los comedores del apoyo integral que involucra la alimentación, el apoyo educativo, trabajo con familias y visitas domiciliarias a niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación en riesgo.

### Mujeres embarazadas

En la provincia de Chimborazo al 2020 el porcentaje de mujeres embarazadas que se encuentran con un peso adecuado es de 31,84 % mientras que un 45,31 % se encuentra con sobrepeso, presentándose el porcentaje más alto en el cantón Guamate con 56,36%.

La tasa de nacimiento en adolescentes, niñas y adolescentes de 10 a 19 años a nivel nacional es de 2,56% conforme el Plan Nacional del Buen Vivir, la incidencia de embarazos en la adolescencia se relaciona, entre otros aspectos, con limitaciones e insuficiencias en el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, así como a la falta de información y educación sexual oportunas. En la provincia, según datos proporcionados por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, el número de nacimientos en adolescentes por edad de 10 a 14 años, así como de 15 a 19 años es:

Número de nacimientos en adolescentes por edad		
Cantón	de 10 a 14 años	de 15 a 19 años
Riobamba	14	594
Alausi	8	180
Colta	4	101
Chambo	3	31
Chunchi	2	49
Guamate	2	168
Guano	3	120
Pallatanga	2	37
Penipe	0	13
Cumandá	1	38

Fuente: Fuente: INEC, Estadísticas vitales, nacidos vivos y defunciones (2.016-2.017).

laborado: Equipo Técnico. Dirección de Gestión de Planificación Estratégica - HGADPCH 2.020

Fuente: PDOT 2019-2023 Chimborazo.

### Personas con discapacidad

Chimborazo cuenta con un total de 15.143 personas a noviembre del 2.019, de las cuales 9.423 están en la zona urbana y 5.720 en la zona rural. Personas con Discapacidad Masculino 7.965 lo que representa el 52,59% y femenino 7.178 lo que representa el 47,40%.

En el nivel cantonal, Riobamba registra 7.248 personas con discapacidad; seguido de Guano 1.728, y con un menor número el cantón Chambo que registra 426 personas. El Estado asigna recursos para cumplir con sus derechos, incluso los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación de destinar por lo menos el diez por

ciento (10%) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para este importante grupo de seres humanos.

### Salud

Según datos del INEC en el año 2.018, la tasa de natalidad provincial por cada 1.000 habitantes en la provincia es de 15,04 nacidos vivos. La tasa específica de nacidos vivos de madres adolescentes en la provincia, por cada 1.000 mujeres de 10 a 14 años se cuenta con 1,51 nacidos vivos, y por el rango de edad de 15 a 19 años se tiene 53.88 nacidos vivos y además Chimborazo cuenta con un porcentaje de 10.38% de nacidos vivos con bajo peso al nacer.

La tasa de mortalidad general es de 4,8 muertes por 1.000 habitantes. La tasa de mortalidad materna más alta se presenta en la provincia de Chimborazo con 127,6 muertes por cada 100.000 nacidos vivos. La tasa de mortalidad infantil también es una de las más alta del país con 11.38 muertes por cada 1.000 nacidos vivos. La tasa de mortalidad de la niñez en la provincia es de 14.23 muertes por cada 1.000 nacidos vivos.

La tasa de médicos en la provincia por cada 10.000 habitantes es de 20.86. La provincia de Chimborazo cuenta con 72.589 visitas domiciliarias anuales de médicos, obstetrices y enfermeras.

Según datos del INEC, la esperanza de vida en Chimborazo en el año 2.015 fue de 74,9 años y para el año 2.019 es de 76,1 años. A nivel nacional es de 76,25 y 77,10 años respectivamente, lo que evidencia un incremento en los años de vida tanto a nivel provincial como nacional.

La siguiente tabla muestra el total de personas que han sido dadas de alta en algún establecimiento de salud a nivel nacional o local y en las cuales se diagnosticó síntomas asociados con el consumo y abuso de alcohol y drogas en un período determinado.

Egresos hospitalarios por sintomatología asociada al consumo y abuso del alcohol y drogas	
Alausí	10
Colta	4
Cumandá	0
Chambo	4
Chunchi	16
Guamote	3
Guano	8
Pallatanga	2
Penipe	5
Provincia	52

Fuente: INEC, ENEMDU, junio 2.017-20

Elaborado: Equipo Técnico. Dirección de Gestión de Planificación Estratégica - HGADPCH 2.020

Fuente: PDOT 2019-2023 Chimborazo.

## Educación

Educación básica (5-14 años): El 5,7% de la niñez y adolescencia en este grupo se encuentra excluida del sistema escolar (5,9% de niños y 5,6% niñas)<sup>15</sup>.

- El 10% de las niñas y niños de 5 años no asiste a educación formal, aunque 5 años es la edad oficial para ingresar en la educación básica. Existe mayor exclusión entre las niñas y niños de etnias minoritarias, que son 21,6% de la población. El 13% de niñas y niños indígenas, 14% de afroecuatorianos y 15% de montubios no acceden a educación básica. Las niñas indígenas son las más excluidas; el 17% de niñas indígenas entre 12-17 se encontraban fuera del sistema educativo<sup>16</sup>.
- Bachillerato (15-17 años): La deserción escolar aumenta en los últimos años de la educación básica, especialmente para los adolescentes de minorías étnicas, y sigue aumentando al nivel bachillerato. El 32% de jóvenes a nivel urbano y 63% a nivel rural no completan este ciclo, 56% adolescentes afroecuatorianos y el 68% de indígenas. Dos de cada 10 adolescentes de 12 a 17 años indígenas y afro ecuatorianos están fuera del sistema educativo. Para los montubios entre 15-17 años, la exclusión es aún mayor: cuatro de cada 10 adolescentes montubios no estudian<sup>17</sup> Nuevamente las niñas sufren mayor exclusión; 31% de adolescentes mujeres no asiste a la secundaria; esta cifra alcanza el 44% en zonas indígenas, el 42% en las poblaciones afroecuatorianas y el 33% en la población montubia<sup>18</sup>
- Calidad Educativa: Aunque el acceso a la educación muestra mejoras importantes, la calidad de la educación que recibe la niñez ecuatoriana debe ser optimizada; 24,1% de niñas y niños muestran rezago escolar. Este porcentaje es más alto en los niños (25,6%) que en las niñas (22%).

## Igualdad de género

En el año 2.019 el ECU 911 de Chimborazo registró 1.300 llamadas de casos de violencia intrafamiliar y según informe de marzo de 2.020 del Departamento de violencia intrafamiliar de la Policía Nacional, las llamadas de auxilio se han incrementado y particularmente durante el toque de queda que vivimos en esta etapa de la cuarentena. De estas llamadas un 5% son realizadas por niños, otras por vecinos y el 80% por mujeres que están sufriendo violencia.

La misión cubana de colaboración médica con el Ecuador, en 2.015-2.016, realizó un importante estudio sobre la violencia contra la mujer en varios barrios de Riobamba en el cual destaca que las causas de la violencia se basan primordialmente en las relaciones de poder entre el hombre y la mujer y la discriminación generalizada hacia ella; el estudio concluyó que el mayor porcentaje de mujeres víctimas de violencia fueron predominante jóvenes entre 19 y 29 años, con nivel de instrucción secundaria y amas de casa. La violencia fue infringida mayoritariamente por el cónyuge y lo asocian a la ingesta de alcohol, predominando la violencia psicológica que las obligó a muchas, a abandonar el hogar (85%), con las consiguientes secuelas para sí

---

<sup>15</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) 2.010

<sup>16</sup> Plan Estratégico de la Campaña "Por Ser Niña" 2013-2017

<sup>17</sup> Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA), 2011.

<sup>18</sup> Plan Estratégico de la Campaña "Por Ser Niña" 2013-2017

misma y sus hijos. Sólo un tercio de las mujeres víctimas de violencia denuncian a los agresores y las demás no lo hacen por miedo, por desconfianza en el sistema, por prejuicios familiares, por carecer de redes o grupos de apoyo, por desconocimiento de sus derechos y por depender económicamente del agresor.

Las mujeres estudiadas describieron las consecuencias de la violencia que sufrieron como: depresión, tristeza, aislamiento, miedo, autoestima baja, vergüenza, culpa, síntomas psicósomáticos, ideación suicida, lesiones físicas, problemas ginecológicos, problemas de salud crónicos, abuso de drogas, pérdida de empleo, distanciamiento con la familia, problemas con los hijos.

A nivel provincial se aprobó hace seis años la Ordenanza "**Política pública para la eliminación de la violencia de género y fomento productivo**", normativa que no se ha aplicado. Como resultado de la permanente lucha de los movimientos de mujeres ecuatorianas, en 2019 se aprobó la Ley para la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer pero a pesar de las normativas existentes, la violencia contra la mujer sigue en escalada, más ahora cuando el mundo se encuentra convulsionado por la pandemia del Coronavirus, trágico estado de contagio comunitario que obliga a los gobiernos a tomar medidas drásticas de aislamiento que están generando consecuencias en todos los ámbitos, afectando con mayor dureza a los sectores poblacionales más empobrecidos y vulnerables dentro de los cuales las mujeres, los niños-as, las personas adultas mayores son mayormente afectadas y se incrementan los peligros y la violencia durante el encierro.

Según los últimos informes del ECU 911 se conoce que a nivel nacional y desde la disposición de la cuarentena hasta el 30 de marzo se han recibido 590 llamadas de auxilio por violencia intrafamiliar, sin contabilizar las omisiones de denuncia por situaciones de violencia generadas en el sector rural.

### **Reducción de las desigualdades**

De acuerdo al estudio: "Niñez excluida en el Ecuador contemporáneo" realizado por Plan Internacional, que busca dar explicaciones causales a las realidades de exclusión que afectan a niñas y niños indígenas, montubios, afro-ecuatorianos, y discapacitados, profundizando en el conocimiento y comprensión de las desigualdades marcadas por cuestiones de edad, etnia, género y discapacidades, tenemos que en Chimborazo los cantones con mayores exclusiones a los derechos de educación son: Colta, Chunchi, Guano y Pallatanga y los cantones con menores exclusiones a los derechos de educación, salud y protección de niños, niñas y adolescentes NNA son Riobamba y Chambo; y los cantones con graves exclusiones a los derechos de salud, educación y protección son: Alausí, Guamote, Penipe, Cumandá.

La exclusión en el acceso a los derechos a la educación, salud y protección de la niñez y adolescencia se asienta sobre una exclusión previa que proviene de la propia exclusión a la que han sido sometidos sus padres y que restringe casi desde su nacimiento sus posibilidades de ejercer plenamente sus derechos.

Las causas de muertes violentas en adolescentes de la provincia son altas 35,4, sea por accidentes de tránsito, suicidios, homicidios.

El maltrato por parte de los padres de niños, niñas y adolescentes en la provincia es de 56,24%.

Este estudio menciona la siguiente reflexión: La base del sistema económico imperante parte de la acumulación, la desigualdad y la exclusión. ¿Cómo romper este círculo en el que solo hay cabida para unos cuantos? ¿Cómo construir políticas públicas que logren resolver el problema de fondo que origina la pobreza? Si los padres y las madres de los niños, niñas y adolescentes no acceden a empleos dignos, salarios justos y accesos a servicios.

## **Contexto de situación de movilidad humana en la provincia de Chimborazo**

La Prefectura de Chimborazo<sup>19</sup> expone que el enfoque de movilidad humana es parte integral del eje de movilidad social de la provincia. Sin embargo, consideran que existe poco interés de las autoridades locales, GADs. En este caso, la población venezolana ha preferido salir a zonas rurales a trabajar que quedarse en la zona urbana donde no han recibido ayuda de gobiernos locales.

En relación con el perfil de la población venezolana en la provincia de Chimborazo, se conoce que al principio se alojan en hostales hasta encontrar un trabajo para reunir más dinero y para rentar o conseguir un lugar más estable. Cuando se ven en el punto que no tienen ninguna posibilidad, ellos demuestran el deseo de volver a Venezuela y solicitan ayuda para regresar.

El MIES – ofrece albergues, pero la población venezolana no acude a estos centros porque el MIES exige a la población una serie de responsabilidades y funciones para quedarse, sin embargo, los migrantes no se ven contentos con estas opciones y deciden salir a las calles a mendigar, muchas veces se ve que ellos se aprovechan de sus niños y niñas para realizar mendicidad.

En la ciudad de Riobamba se ha incrementado el número de población venezolana, sin embargo, los controles policiales les ahuyentan, a pesar de ello, se evidencia incremento de trabajo y mendicidad infantil.

En cuanto al acceso al sistema educativo de niños y niñas, el GAD de Chimborazo considera que entre el 5-10% de niños y niñas acuden a la escuela, es decir que hay un nivel de escolarización muy bajo, pero en el 2018 se conocía de un mayor número de niños y niñas que acudían a la escuela a comparación del tiempo actual, probablemente, la deserción escolar es una consecuencia de las clases virtuales, provocada por la pandemia de la COVID-19. El GAD de Chimborazo cogestiona los Centros infantiles, en convenio con el MIES, dicen que antes de la pandemia, los niños migrantes eran atendidos de la misma forma que los niños ecuatorianos; mientras que, en la actualidad con teletrabajo, se les entrega unos kits de alimentación y aseo básico a las familias. Estos kits vienen del presupuesto del MIES.

---

<sup>19</sup> Entrevista realizada al equipo de la Prefectura de Chimborazo: Martha Chucho, Guido Cardozo, Héctor Endara, Raúl Cuvi, Margarita Tapia; y, Olga Damián, el día martes 4 de mayo de 2021, en la ciudad de Riobamba.



Sobre los perfiles de la población migrante venezolana, se conoce que las mujeres trabajan en servicios: bares, restaurantes, sin embargo, se sabe que algunas mujeres migrantes (venezolanas y colombianas) ejercen trabajo sexual en los puntos de zona roja. Contrario, los hombres trabajan en las minas de cal (caleras) y centros de belleza.

La realidad migratoria de la provincia se complejiza por el constante flujo de migrantes ecuatorianos hacia Estados Unidos. Testimonios dan cuenta de la "facilidad" de llegar al aeropuerto de Latacunga (antes tenían que ir a Guayaquil). Alausí, Guamote, Colta, Chunchi muestran el incremento de interés en emigrar, sobre todo de población joven; en el caso de niños, niñas y/o adolescentes que migran hacia Estados Unidos lo hacen para reencontrarse con sus padres y/o madres que pagan grandes cantidades de dinero a un/a traficante ilegal de migrantes para trasladarlos a Estados Unidos.

Este incremento se ha evidenciado desde los últimos meses del año 2020 y la principal causante de la expulsión es la pandemia. La Prefectura de Chimborazo se atreve a dar cifras, creen que, en Alausí, el 35% - 40% de la población migra, de los cuales el 85% va hacia Estados Unidos; mientras que solo el 15% estudia y completa el bachillerato.

La Prefectura advierte que no existe una política pública en función a niñez y adolescencia, debido a que no existe una estructura social donde gobiernos provinciales, cantonales, parroquiales tengan una política transversalidad. Por ejemplo, presupuesto anual que tiene el GAD provincial es de \$32 millones para inversión.

### **Inmigración/refugio**

Michelle Verjel es la vicepresidenta nacional de la Asociación de Venezolanos en el Exterior (AVOE) y coordinadora de esta organización en Riobamba. Ahí mantienen un registro de al menos 600 familias de migrantes venezolanos. Su mayor preocupación es que la ayuda de cooperación internacional no llega de manera correcta a los migrantes y que no hay espacios seguros para los venezolanos en la ciudad que duermen en las calles.

"No tenemos un apoyo concreto de las organizaciones internacionales, y debemos estar muy pendientes de que los proyectos que prometen para ayudar a los migrantes los cumplan", dice Vergel.

En Riobamba un 85% de los venezolanos se dedica al comercio informal, y según los registros de AVOE conseguir empleo formal -con contrato y afiliación al IESS- es complicado. Además, la mayoría de los migrantes ganan menos del salario mínimo -unos 250 dólares al mes- y eso no les alcanza para cubrir las necesidades básicas.

"Por ejemplo, hemos notado un incremento en la deserción escolar porque los padres no tienen cómo pagar el servicio de internet para que sus hijos se conecten a las clases virtuales", dice Verjel. También, AVOE pide que se habilite un refugio de uso exclusivo para mujeres migrantes que están en las calles con sus hijos. A pesar de la pandemia, muchas fueron desalojadas de sus arriendos al no poder pagar la renta.

## Emigración

La tasa neta de migración interna, a nivel zonal y en la provincia de Chimborazo es negativa ya que salen de la provincia cuatro personas por cada 1000 habitantes.

Provincia	Migración interna
Pastaza	9,02
Cotopaxi	-3,42
Chimborazo	-3,42
Tungurahua	-1,88

Fuente: INEC, 2.012

Elaboración: SENPLADES, Zona 3 Centro

Fuente: PDOT 2019-2023 Chimborazo.

La migración desde los sectores rurales hacia las cabeceras cantonales genera situaciones de extrema pobreza y abandono de los cultivos. El 64% de la población de Chimborazo sigue manteniendo necesidades básicas insatisfechas sin cubrir; apenas el 3.8 por ciento de la producción agrícola de la provincia tiene una transformación agroindustrial.

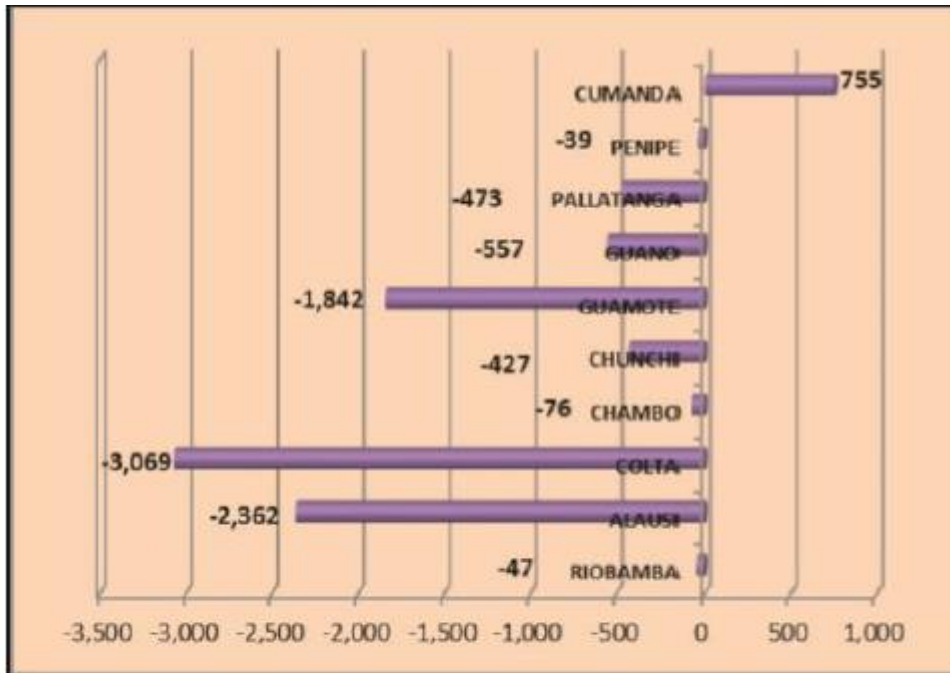
Provincia/cantón	Migración neta interna (Inmigración - emigración 2.010)	Inmigración		Emigración	
		Interna	Externa	Interna	Externa
Riobamba	-47	203,586	2,088	204,904	4,02
Alausí	-2,362	38,546	239	40,922	1,764
Colta	-3,069	41,05	46	43,655	368
Chambo	-76	10,693	27	10,777	82
Chunchi	-427	11,231	171	11,68	909
Guamote	-1,842	39,191	62	40,999	349
Guano	-557	38,47	79	38,995	392
Pallatanga	-473	10,16	83	10,486	330
Penipe	-39	6,111	39	6,078	71
Cumandá	755	11,267	178	10,42	348
Chimborazo	-8,137	410,305	3,012	418,915	8,633

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2.010.

Elaborado: Equipo Técnico. Dirección de Gestión de Planificación Estratégica - HGADPCH 2.020

Fuente: PDOT 2019-2023 Chimborazo.

Riobamba, Chambo, Penipe, son los cantones que tienen la más baja migración neta interna (emigración- migración). A nivel provincial tenemos una migración de (menos) - 8.137 habitantes de la población.



Fuente: INEC 2010.

Elaborado: Equipo Técnico. Dirección de Gestión de Planificación Estratégica - HGADPCH 2.020

Fuente: PDOT 2019-2023 Chimborazo.

La falta de servicios básicos y fuentes de trabajo son las principales causas de migración, especialmente para los cantones de Colta, Alausí y Guamote. Únicamente en el Cantón Cumandá existe un saldo positivo de migración interna por cantones, con 755 habitantes que han permanecido en el cantón.

Más del 68% del total de los migrantes que han salido de Chimborazo hacia otros países han dejado sus comunidades y pueblos por razones de trabajo; entre el 5% y 15,85% viajan por motivos de estudio, mientras que, un importante número, viaja para unirse con la familia que migró anteriormente.

# PROVINCIA DE CAÑAR

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Cañar 2015-2019 afirma que de acuerdo con los censos realizados por el INEC se ha determinado que la tasa de crecimiento anual de la población en la provincia del Cañar es 0.98%, esta tasa se ha utilizado para realizar una proyección de la población desde el año 2010 hasta el 2020.

La población del área rural es aquella que fue empadronada en las parroquias rurales (cabeceras parroquiales y resto de la parroquia, incluye además la población empadronada en la periferia de las capitales provinciales y cabeceras cantonales).<sup>20</sup> La población de la provincia de Cañar según el censo del INEC al año 2010 se estimó en 225184 habitantes, representando el 20.75% en la población de la región y el 1.55% del país.

Desde el punto de vista de la composición de la población a nivel cantonal y por áreas, la estructura es muy diversa, así los Cantones Biblián, Cañar, el Tambo, Déleg y Suscal registran una población mayoritaria en el sector rural, Azogues y la Troncal tienen una concentración de la población en el área urbana. De las proyecciones realizadas por el INEC, para el año 2010, la población provincial sufriría un proceso leve de urbanización, demostrado en el incremento de la población urbana, pasando de una participación en el total, del 44% en el año 2006 al 41.98% en el 2010. Sin embargo, los datos del censo 2010 demuestran lo contrario, puesto que la población urbana es de 41.98% y la rural del 58.02%.

En los años 90 se dio un incremento de las actividades económicas en general por los ingresos petroleros, lo que pudo incidir en el aumento de las poblaciones urbanas en el país; sin embargo, hoy en día la tendencia es la misma toda vez que los centros urbanos ofrecen mayores posibilidades de obtener ingresos.

Frente a ello nos encontramos con una provincia donde la población es en mayor porcentaje rural que urbana, pese a que en las proyecciones hechas por el INEC nos decían que iba a existir equidad entre población urbana y población rural para el año 2010. Esto nos conducirá sin duda alguna a realizar propuestas y diseñar políticas provinciales, necesariamente desde una visión situacional cantonal y parroquial.

El desarrollo se formulará desde una visión rural, necesariamente no solamente porque la mayor parte de la población se encuentra en este sector sino porque en aquellos cantones donde existe una población reducida en el campo, sufren los mayores problemas que los ubican en extrema pobreza. El sector rural es vulnerable en sus condiciones de vida dada la precarización en el uso de la tierra, la escasez de políticas públicas que garanticen sistemas productivos, de comercialización, distribución y consumo sustentables, sostenibles, cooperativistas y solidarios para un buen vivir; y al abandono de los gobiernos de turno que no han centrado su atención en el ser humano como principio y fin de su gestión.

En cuanto al censo 2010, se establece que el cantón con mayor densidad poblacional es el cantón La Troncal con 171,43 habitantes por km<sup>2</sup>, seguido del

---

<sup>20</sup> INEC. Conceptos y definiciones básicos utilizados en el V censo de población.

cantón El Tambo con 145,93 habitantes por km<sup>2</sup>, luego el cantón Suscal con 109,78 habitantes por km<sup>2</sup>, destacándose los cantones con menor densidad el cantón Cañar con 31,31 habitantes por km<sup>2</sup>, y Azogues con 57,57 habitantes por km<sup>2</sup>.

La población masculina tiene una representación dentro de la provincia del 46.88% mientras que la femenina es el 53.12%. Los cantones que conforman la zona 1 perfilan el 41.80% del total de la población de la provincia, mientras que los cantones de la zona 2 tienen un porcentaje del 31.88% de la población total y finalmente la zona 3 compuesta por La Troncal y la zona no delimitada El Piedrero representan el 26.22% de la población provincial.

A nivel provincial, la población se distribuye tanto en el área urbana como rural, de una forma casi equitativa, sin embargo por Cantones la mayoría de ellos tiene una población eminentemente rural, se caracteriza por ser una población relativamente joven ya que el 46.71% y el 49.44% de población masculina y femenina respectivamente lo encontramos en el rango de 15-49 años; de igual manera entre las edades de 10 a 14 años se encuentra el 24.23% y 21.18% de hombres y mujeres respectivamente de la población; además que existen más mujeres que hombres.

La tendencia de las población en lo referente a grupos de edad se encuentra entre los 10 a 14 años y de 15 a 49 años es así que la zona con mayor representación en estos grupos de edad es la zona 1 con porcentajes 8.61% y 20.20% respectivamente con respecto a la población de la provincia, luego se encuentra la zona 2 con una representación de 7.91% en la población de 10 a 14 años y un porcentaje de 14.67% en la población de 15 a 49 años, y finalmente tenemos que la zona 3 tiene una participación del 6.07% y 13.28% en los grupos de edad de 10 a 14 años y de 15-49 años respectivamente.

Lo que este análisis nos permite concluir es que Cañar cuenta con una **población joven, es decir que la Provincia posee un alto potencial de población económicamente activa** y se debe sacar provecho de ello creando proyectos de producción que permitan generar fuentes de trabajo para evitar que esta fuerza de trabajo tenga que salir fuera de la Provincia y del País para buscar una mejor calidad de vida para ellos y su familia, reza su PDOT.

### **Población de niños, niñas y adolescentes por grupos de edad**

Los rangos de edad dentro de los cuales se encuentra las poblaciones de niños niñas y adolescentes esta desde los 0 hasta los 17 años, en las tablas que se expone a continuación se desglosa la población de NNA en los cantones y parroquias de la provincia.

El cantón con mayor población de NNA en la provincia es el cantón Azogues con una población de 25877 habitantes que equivale a un porcentaje del 29%, luego con una población de 25173 habitantes correspondientes al 28% está el cantón Cañar, posteriormente el cantón AÇL troncal con un porcentaje del 25% de la población de niños, niñas y adolescentes; los cantones Biblián, El Tambo, Déleg y Suscal se ubican sucesivamente en la tabla de con menor porcentaje de población.

El grupo de edad con mayor número de población está entre las edades de 12 a 17 años, siendo la parroquia de La Troncal con una población de 5620 habitantes la que mayor población tiene dentro de este grupo de edad, luego con una población de

4529 y 2622 habitantes están las parroquias de Azogues y Cañar, por el contrario, la parroquia con menor población adolescente es Turupamba con tan solo 112 habitantes equivalentes a un 0.36% de la población en el rango de 12 a 17 años.

La población de niños, niñas y adolescentes tienen una representación del 39.75% de la población total en la provincia, mientras que la zona 1 es la que mayor porcentaje de población NNA tiene dentro de la provincia con el 15.34% del total de la población, luego está la zona 2 con el 13.60% y finalmente con el 10.81% se encuentra la zona 3, con esto sabemos cuáles son los cantones en los que se deberá implementar equipamientos aptos para que los niños, niñas y adolescentes realicen diversas actividades ya que tenemos muy claro que esta población juega un papel importante en el territorio y que son un grupo al cual se le debe prestar especial atención ya que ellos se encuentran en una etapa de desarrollo en la cual la educación ligada a otros factores tales como el hacer deporte, ocupar su tiempo libre en actividades que permitan explotar sus potenciales es importante es por eso que el Gobierno Provincial tiene los Centros de Desarrollo Integral sobre todo en los que se refiere al grupo de niños comprendidos entre los 0 a 5 años, pero se debe tener en cuenta que el grupo de población comprendida entre los 12 y 17 años es decir los adolescentes necesitan especial atención ya que están en un periodo en el cual se están formando como seres humanos.

Tanto en niños, niñas y adolescentes la concentración de estos se da principalmente en las cabeceras cantonales y sus alrededores más cercanos es así que las parroquias de La Troncal y Azogues tienen mayor cantidad de población comprendida como niños, niñas y adolescentes. Mientras que las parroquias rurales la población de NNA se encuentra dispersa.

Los porcentajes de población en el último censo se encuentran entre mínimo el 4.72% y máximo el 6.59%, y de igual manera las variaciones de población entre las diferentes edades son mínima teniendo un mayor número de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en la edad de 10 años con porcentajes equivalentes a 6,59% para la población masculina y 6.21% para la población femenina, en este caso también la población de hombres supera con 782 habitantes a la población de mujeres. Observamos en la pirámide poblacional de niños, niñas y adolescentes que la tendencia de edades desde los 0 hasta los 17 años es casi equitativa ya que se encuentran dentro de los mismos rangos y como ya mencionamos anteriormente se debe continuar implementando los programas de desarrollo que brinda el consejo provincial a los NNA.

### **Embarazo adolescente**

El cantón La Troncal es el que más casos que se han podido estudiar de adolescentes que han tenido hijos presenta con un total de 3747, después tenemos al cantón Cañar también con un alto número de adolescentes madres el cual corresponde a 2867 casos y el cantón Azogues al igual presenta 2757 madres adolescentes, en todo estos casos y además en los otros cantones es preocupantes el hecho de tener adolescentes sobre todo entre las edades de 15 a 17 años que se conviertan en madres ya que dichas adolescentes al enfrentarse a esta realidad en muchos de las situaciones se ven obligadas a cambiar a dejar sus estudios a trabajar entre otras cosas.

### **Población de niños, niñas y adolescentes por etnia**

Al igual que la población total de la provincia el rango de edades comprendidas entre los 0 y 17 años que corresponden al grupo de niños, niñas y adolescentes tienen un mayor porcentaje de población dentro de la población mestiza según los censos del 2001 y 2010 realizados por el INEC la población mestiza es de 70927 y 67096 respectivamente teniendo un decrecimiento de 3831 habitantes, por otro lado la población indígena registra una población de 17139 en el censo 2001 y de 15338 en el censo 2010. La tendencia de población tanto indígena como mestiza se encuentra comprendida entre las edades de 5 a 11 años.

### **Índices de feminidad y masculinidad**

Tanto en los cantones Azogues, Biblián, Cañar, El Tambo, Déleg y Suscal el índice de feminidad esta sobre el de masculinidad es decir que la población de mujeres en estos cantones supera a la de hombres, mientras que en el cantón La Troncal el índice de masculinidad es de 100.93% frente a un índice de feminidad de 99.08%. Los cantones con mayor índice de feminidad en relación con el de masculinidad son los cantones Déleg, Suscal y Biblián, esto se debe a la fuerte migración que se ha dado en estos cantones.

La provincia del Cañar expresa un índice de feminidad de 113.98% en relación a un índice de masculinidad de 87.73%, lo que demuestra que la población de mujeres es mayor a la población de hombres; es así que en muchas de las parroquias el índice de feminidad es superior al de masculinidad con una gran diferencia citando algunos casos tenemos el caso de la parroquia de Déleg en el que el índice de feminidad es de 136.05% frente a un índice de masculinidad de 73.50%, la parroquia de Honorato Vásquez de igual manera presenta índices de feminidad y masculinidad de 130.85% y 76.42% respectivamente. Por el contrario, las parroquias de Manuel J Calle y Pancho Negro pertenecientes al cantón La Troncal tienen índices de masculinidad superiores a los de feminidad, esto significa que en estas parroquias predomina el sexo masculino, también en el Piedrero predomina la población masculina sobre la femenina.

A nivel de la provincia el índice de feminidad supera al de masculinidad ya que cada vez existen **más mujeres que hombres debido a diversos factores y uno en particular es la migración** ya que a pesar de que en la **actualidad tanto hombres como mujeres migran siguen siendo los primeros los que mayormente lo hacen para sacar adelante a su familia.**

### **Mortalidad infantil**

En la provincia del Cañar se presentan 47 casos de Mortalidad Infantil, dando un total de 4.116 infantes en el año 2007. Se observa que existe más número de casos en el Cantón Azogues con un total de 1.538 infantes.

### **Discapacidades**

En la provincia del cañar para el año 2007 existían 32.589 personas con discapacidad, lo que equivale a un 14.41% del total de su población, sin embargo, de ello tan sólo 5.565 personas se encuentran registradas en el CONADIS, para que accedan a beneficios legales.

Cañar, al igual que Loja, Bolívar y Cotopaxi, tiene un 12% de hogares rurales que tienen alguna persona con discapacidad. La discapacidad está tanto en mujeres

como en hombres, con un pequeño peso en mujeres mayores a 40 años, pues de las personas menores a 40 años, los hombres son los que sufren más discapacidad que las mujeres. Si hablamos de personas adultas que sobrepasan los 40 años de edad, necesariamente, en función de sus discapacidades, necesitarán no solamente del cuidado permanente de otra persona sino del Estado.

CONADIS ha concluido que en la provincia del Cañar las discapacidades de las personas que se han inscrito se originan, en primer lugar, por enfermedades adquiridas y congénitas - genéticas. La discapacidad está ligada a la pobreza pues cerca del 50% de la población nacional con discapacidad está en los quintiles 1 y 2 es decir en aquellas personas que tienen un ingreso mensual promedio de 9.93 y 31.23 dólares. La provincia del Cañar no se aleja de estos indicadores.

Según el censo 2010 existen 14.600 personas con discapacidad, de los cuales 14.813 tienen discapacidad intelectual (retardo mental); 5.744 discapacidad físico-motora (parálisis, amputaciones); 3.593 discapacidad visual; 2.453 discapacidad auditiva; 997 discapacidad mental (enfermedad psiquiátrica, locura). Las personas con discapacidad representan el 6.5% de la población de la provincia del Cañar.

Del censo realizado por el INEC en el 2010 se han obtenido datos de niños niñas y adolescentes con discapacidades permanentes por más de un año, de la cual se observa que el cantón Cañar con 736 casos es el que más personas con capacidades diferentes presenta en la provincia y estas personas discapacitadas se encuentra entre las edades de 5 a 11 años y de 12 a 14 años.

Después con 607 casos el cantón Azogues presenta también un alto porcentaje de discapacitados dentro de la provincia, mientras que el cantón con menos casos de personas discapacitadas es Déleg con tan solo 62 discapacitados, pero también debemos tener en cuenta que también estos casos de personas con capacidades diferentes en cada cantón está en relación a la población de cada uno de ellos es por ello que los cantones con mayor población con también los que presentan más casos con discapacidades permanentes por más de un años. Todos estos datos antes mencionados y otros más se presentan a continuación en una tabla resumen de los datos obtenidos en el INEC.

### **Escolarización**

Según los datos del INEC 2001, se presenta una relación del total de la población de 6 a 11 años con los niños que están matriculados en la edad reglamentaria, esta relación nos permite identificar cuántos niños están matriculados en educación primaria del total de dicha población. Por citar un ejemplo, en el Cantón El Tambo esta relación cumple con el 94,2% de cumplimiento, de acuerdo con el número de población de 6 a 11 años.

Según los datos del INEC 2001, se presenta una relación del total de la población de 12 a 17 años con los adolescentes que están matriculados en la edad reglamentaria, esta relación nos permite identificar cuantos adolescentes están matriculados en educación secundaria del total de dicha población. Por citar un ejemplo, en el Cantón Azogues esta relación cumple con el 42,9% de cumplimiento, de acuerdo con el número de población. **Estos porcentajes son más deficientes que los de niveles primarios, sus causas pueden ser debido a la migración de adolescentes en los diferentes cantones.**



El nivel de escolaridad en la provincia del Cañar presenta un nivel promedio de 7.7 años de estudio por personas de 24 años y más. El índice de escolaridad en las mujeres es menor tanto en la provincia como en los diferentes cantones.

Según datos del Ministerio de Educación del Cañar existen para el año lectivo 2010-2011, 63.204 estudiantes en los niveles preprimario, primario y medio, lo que representa el 27% del total de la población provincial y más de la mitad de Cañarences radicados en este territorio, considerando que fuentes extraoficiales **refieren a que el 50% de la población se encuentra en el exterior, pues (la emigración) las personas en situación de irregularidad no se registran.**

### **Analfabetismo**

El nivel de analfabetismo en cada cantón es así que se puede observar que el cantón con mayor porcentaje de personas analfabetas respecto a la población total de su cantón es Suscal con un porcentaje de 27.07%, mientras que el cantón con menor porcentaje de analfabetismo es la Troncal con el 8.83% de analfabetismo respecto a la población total de su cantón. Mientras que dentro de la provincia el porcentaje de analfabetismo es de 11.86% n personas desde los 5 años en adelante.

Las Cabeceras Cantonales que registran el mayor número de habitantes por su parte tienen tasas de analfabetismo cercanos a la media nacional, como son Azogues, La Troncal y Cañar. Ahora bien, la tasa de Analfabetismo de casi todas las jurisdicciones parroquiales está muy por encima de la que se registra en el país que es de 6,8.

## **Contexto de situación de movilidad humana en la provincia de Cañar**

La Prefectura de Cañar<sup>21</sup> considera a nivel nacional, esta provincia es de las que más genera movilidad humana: junto a Azuay es la provincia que más expulsa migrantes hacia Estados Unidos, además existe mucha población ecuatoriana retornada de Estados Unidos y España; igualmente, cuenta con un incremento de población migrante venezolana, en todos los cantones de la provincia, principalmente en La Troncal, se ve en las calles y semáforos, familias enteras de migrantes que se dedican a limpiar vidrios y a la mendicidad.

La Troncal tiene su propia dinámica migratoria, pues al estar a una hora de Guayaquil se convierte en su ciudad de paso obligado hacia la Costa. Este incremento se ha visto desde hace 6 meses, sobre todo en La Troncal: existe una gran cantidad de personas jóvenes, niños, niñas y adolescentes.

La Prefectura de Cañar está creando una ordenanza para la promoción de integración social y laboral, en respecto a derechos humanos de personas en movilidad humana y migrantes retornados; cuyos programas, planes, proyectos deberán ser financiados por las instancias estatales debido a que no se cuenta con Cooperación Internacional.

---

<sup>21</sup> Entrevista realizada a Marco Andrade, de la Prefectura de Cañar, el día 5 de mayo de 2021, en la ciudad de Cuenca, vía ZOOM.

En relación con la emigración, la Prefectura de Cañar señala que el perfil de la población que migra es, sobre todo, jóvenes de entre 18 a 30 años de edad. En ocasiones estas personas son padres y madres de familia que dejan a sus hijos con los abuelos para poder emprender el camino hacia Estados Unidos.

### **Inmigración/refugio**

De Cañar, en especial Azogues, no tenemos datos estadísticos sobre migración venezolana. Por su cercanía con la provincia de Azuay, y de Cuenca, las organizaciones civiles que hacen vida ahí apoyan a los migrantes en Azogues. El apoyo se basa especialmente en brindar asesorías legales y dar kits de alimentos y medicinas.

Haciendo Panas, una organización en pro de los migrantes que trabaja en Cuenca, mantiene un registro de 50 familias de migrantes venezolanos que actualmente viven en Azogues, y registra que los mayores inconvenientes de estas personas en la región son la falta de oportunidades de empleo y acceso a la educación pública de los niños y niñas migrantes.

"Durante la pandemia registramos que al menos unas 25 familias se mudaron desde Cañar hacia Cuenca o Guayaquil porque fueron desalojados arbitrariamente de sus arriendos", dijo Oswaldo Landa, directivo de la asociación Haciendo Panas.

La ubicación de Cañar es estratégica para los migrantes que prefieren reubicarse en Cuenca o en la costa ecuatoriana al no conseguir estabilidad económica en Azogues.

### **Emigración**

Según el PDOT se vive una sociedad de consumo, de hecho que las remesas son aprovechadas en el sector terciario de la economía, esto es el comercio, en la adquisición de bienes muebles e inmuebles; y, los servicios, más aún cuando la política fiscal local y provincial, esto es los municipios y gobiernos provinciales asignan en sus presupuestos gran cantidad de recursos para dinamizar la ciudad en desmedro del campo, pues se construyen vías urbanas, mercados, centros comerciales, y otras como casas comunales, sin que tengan enlace o inyección de recursos para dinamizar la economía local y provincial con proyectos productivos.

El sector agrícola ganadero no está beneficiándose de las remesas, es el sector terciario, el comercio, la construcción y los servicios en las ciudades.

Existen empresas que se dedican a la transferencia de las remesas. Es un gran negocio donde se encuentran los bancos (Banco del Austro) y otras empresas que cobran alrededor de 10 y 27 dólares por cada 300 dólares. Entre estas empresas están: Delgado Travel, Western Unión (DHL), Agencia Costamar, Money Gram, RIA, Mateo Express, Gran Manzana Poblana, entre otras.

Según datos del INEC 103.592 comprovincianos se encuentran en España y 31.567 se encuentran en EEUU, concentrándose en Madrid, Murcia y Barcelona principalmente en el primer caso y en Los Ángeles, Chicago, New Jersey y New York en el segundo caso.

Según el censo 2010, 13.454 personas migraron al exterior; 11.803 personas migraron a EEUU; 1.148 a España; y, el resto a otros países, esto durante el periodo 2001-2010. Del total de migrantes, 8.960 son hombres y 4.494 son mujeres.

El fenómeno migratorio influye en todos los ámbitos de la sociedad, en el aspecto social, aparentemente las familias se van acostumbrando a vivir cómodamente, con los ingresos obtenidos por sus familiares en el exterior, sin embargo, la cultura se ha modificado, el tráfico humano, el ir y venir a y desde los EEUU y España lleva consigo una serie de costumbres que modifican las nuestras y la población adapta su vida a una nueva cultura. Las relaciones familiares ya no son de afecto y calidez sino de inyección de recursos para el consumo.

Por otro lado, los migrantes han creado y están creando un fenómeno dentro del plano del derecho, al financiar sus viajes bajo las garantías de sus familiares, que, frente al abandono y descuido de ellos, pierden sus bienes muebles e inmuebles, garantías o hipotecas que empobrecen a los habitantes del campo y enriquecen a los profesionales y capitalistas de la ciudad, quienes se benefician de sus ejecuciones.

Los efectos que produce el proceso migratorio en las familias y la sociedad en general preocupan al Estado, sabiendo que el Ser Humano es el centro de acción de este gobierno y por ende corresponderá a los GADS palear este fenómeno social.

En el Ecuador, se estima que cerca de un millón de niños y jóvenes están afectados por la ausencia de al menos uno de sus padres o hermanos que han migrado. Los impactos sociales y los trastornos de la personalidad están cambiando las estructuras de la sociedad, por ello deben ser objeto de políticas urgentes por parte de los diferentes niveles del gobierno. Es precisamente ahí donde se logrará hacer efectivos los derechos humanos y garantizarlos por parte del Estado, hacia el buen vivir. Corresponde al Estado visualizar correctamente la problemática y determinar las oportunidades y el potencial de cada localidad para volcarlo a la solución de problemas de profundo interés y que están marcando la diferencia en la actual estructura y funcionamiento de la población.

Los flujos de remesas junto con los ingresos petroleros son las principales fuentes de ingresos en el Ecuador y particularmente en la provincia del Cañar

En el primer trimestre del año 2007 las remesas de la provincia del Cañar fueron el 15.3% del total del Ecuador; en el último trimestre de ese año llegó a representar el 21.3%.

Pese a que, en el segundo trimestre del año 2010, el grado de participación de las remesas de la provincia del Cañar en el total nacional representó el 8.6%, en términos absolutos tenemos que fue de \$ 47.515.500.

Azogues y Cañar son los Cantones que mayores remesas registra, así para el segundo trimestre del año 2010 se recibieron \$18.048.800 en Azogues y \$11.975.200 en Cañar.

El Tambo recibió \$ 3.597.400; Suscal \$118.700; Déleg \$1.103.600; La troncal \$7.177.100 y Biblián \$5.494.700. Es importante señalar que estas son las cifras que se registran en cada Cantón, pudiendo darse el caso de que ciudadanos y ciudadanas de un determinado Cantón viajen a otro para recibir el dinero o pueden hacerlo hasta la

hermana provincia del Azuay; sin embargo, los datos son determinantes para conocer la cantidad de recursos que ingresan a la Provincia del Cañar por el trabajo en el exterior. En el siguiente cuadro observaremos las remesas en miles de dólares desde 2007 hasta el segundo trimestre del año 2010, por cantones.

	TOT. ECUADOR	AZOGUES	TAMBO	CAÑAR	SUSCAL	DELEG	LA TRONCAL	BIBLIAN	TOTAL	%
									PROVINCIA	
2007 I	676.437,10	40.302,40	8.263,40	23.191,40	1,90	4.053,5	13.414,4	14.142,1	103.369,1	15,3
2007 II	771.347,00	40.577,80	10.361,40	28.337,20	146,90	4.299,6	16.206,6	14.152,1	114.081,6	14,8
2007 III	814.492,40	37.651,50	9.099,70	24.912,50	89,70	3.914,40	14753,6	13099,8	103.521,2	12,7
2007 IV	525.617,80	33.407,90	10.299,50	30.039,60	259,40	4.894,00	17447,3	15841,9	112.189,6	21,3
2008 I	759.643,70	25.663,40	5.576,00	16.907,70	73,90	1.906,60	11991,8	8246,6	70.366,0	9,3
2008 II	711.562,20	19.339,80	5.485,70	19.883,10	109,10	1.427,90	9750,9	1.6282	62.278,5	8,8
2008 III	706.558,10	24.884,60	4.816,10	10.934,50	88,10	2.131,40	12523,8	8383,5	63.762,0	9,0
2008 IV	643.877,60	20.123,70	4.373,60	12.340,90	64,30	1.574,30	8832,7	6444,9	53.754,4	8,3
2009 I	554.536,80	16.520,20	2.934,20	9.492,70	40,00	1.263,80	7074,7	5096,6	42.422,2	7,7
2009 II	609.651,10	18.396,60	3.441,50	11.294,00	123,80	1.184,20	7661,6	5608,4	47.710,1	7,8
2009 III	655.781,40	16.833,40	3.234,90	11.130,20	33,40	1.157,10	7198,1	4777,6	44.364,7	6,8
2009 IV	675.161,40	16.919,50	3.336,10	10.120,40	95,30	1.164,80	7096,1	4001,6	42.733,8	6,3
2010 I	556.623,20	14.741,00	2.642,40	8.511,70	102,50	776,20	5558,4	3950,9	36.283,1	6,5
2010 II	549.838,90	18.048,80	3.597,40	11.975,20	118,70	1.103,60	7177,1	5494,7	47.515,5	8,6
	9.211.128,70	343.410,60	77.461,90	229.071,10	1.347,00	30.851,40	146.687,10	115.522,70	944.351,80	
		36,36	8,20	24,26	0,14	3,27	15,53	12,23		
			44,57	68,82	68,97	72,23	87,77	100,00		

FUENTE: BCE.

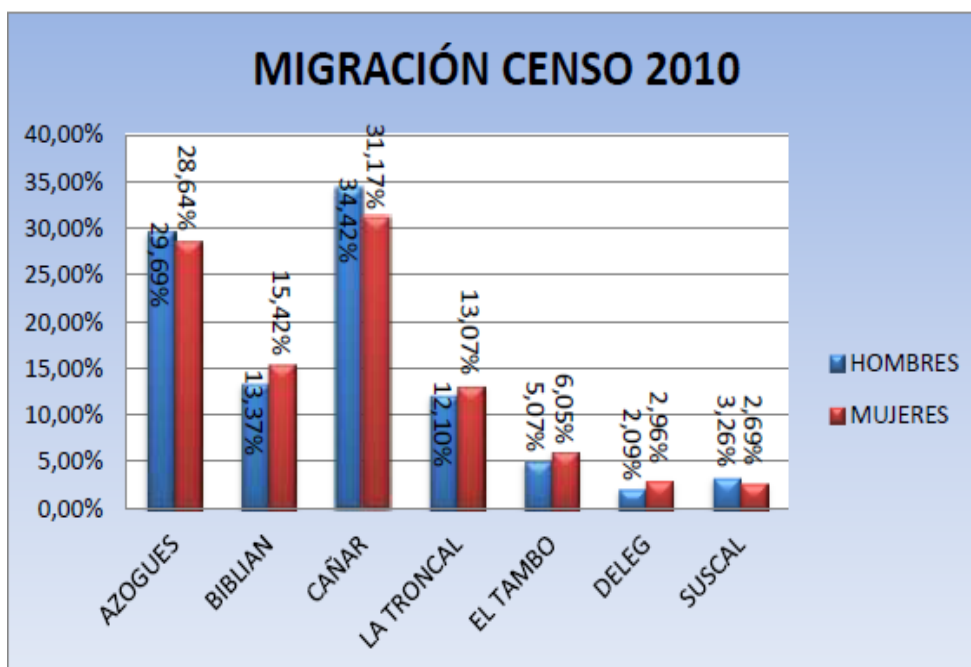
Fuente: PDOT provincia de Cañar 2015-2019

En la provincia los flujos de migración se vienen dando desde la década de los cincuenta, pero el proceso de migración se da fuertemente en la época de los noventa debido a la dura crisis que atravesó nuestro país, debido al encarecimiento de la canasta básica familiar y en otros casos a la carencia de empleo.

En un inicio la migración era mayormente en los hombres, pero en la actualidad también la población femenina ha migrado ya sea por motivos de trabajo, estudios o para reunir a la familia, es así que el fenómeno de la migración afecta tanto a hombres como a mujeres. La migración trae consigo efectos positivos como por ejemplo el incremento de recursos económicos dentro de la familia y con ello un mejor acceso a la educación y salud, pero por otro lado puede tener efectos negativos como la destrucción familiar derivando de ello niños y adolescentes con actitudes violentas, consumo de drogas alcohol, pandillerismo, depresión entre otras.

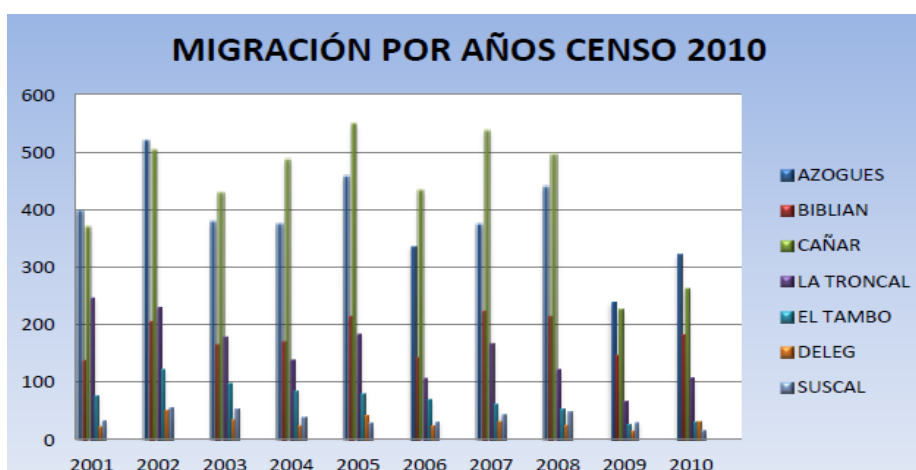
Otro de los efectos negativos que puede causar la migración es el cambio de rol de la mujer dentro del hogar ya que tiene que desempeñar el papel de jefe de hogar y el sustento de la economía familiar.

## Migración por sexo por cantones



Fuente: PDOT provincia de Cañar 2015-2019

Se observa que en el año 2010 continua la tendencia de que la población masculina sea la que mayormente migre hacia otros países, es así que migraron 8960 hombres frente a 4494 mujeres; el cantón con mayor porcentaje de migración tanto masculina como femenina es el cantón Cañar con 3084 y 1401 migrantes respectivamente; los cantones con menor migración son los cantones de Suscal y Déleg respecto al total de la población pero también debemos tener en cuenta que de acuerdo a la población existente en cada uno de estos cantones el porcentaje de población migrante no es insignificante esto se evidencia sobre todo en el cantón Déleg en el cual de acuerdo a las tablas de población se puede notar que la población ha disminuido.



Fuente: PDOT provincia de Cañar 2015-2019

En el caso de la tabla realizada con información del censo 2010 en el cual se encontraron datos de migración desde el año 2001 hasta el 2010, en el cual se evidencia como la migración a disminuido año tras año es así que en el año 2001 hubo 1291 migrantes en el año 2005 aumento a 1563 migrantes, pero a partir del 2006 la migración ha ido decreciendo hasta tener en el año 2009 y 2010 un total de migrantes de 759 y 963 respectivamente.

GRUPOS DE EDAD AL SALIR DEL PAIS 2010							
CANTON	GRUPOS DE EDAD						TOTAL
	< 1 AÑO	1 - 4 AÑOS	5 - 14 AÑOS	15 - 49 AÑOS	50 - 64 AÑOS	> 65 AÑOS	
AZOGUES	1	23	158	3597	121	47	3947
BIBLIAN	0	16	65	1717	65	28	1891
CAÑAR	1	13	124	4295	37	15	4485
LA TRONCAL	0	9	78	1515	50	19	1671
EL TAMBO	0	3	12	703	7	2	727
DELEG	0	4	13	275	15	13	320
SUSCAL	0	0	12	391	5	5	413
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>68</b>	<b>462</b>	<b>12493</b>	<b>300</b>	<b>129</b>	<b>13454</b>

**FUENTE: INEC, CENSO 2010**

Fuente: PDOT provincia de Cañar 2015-2019

Como observamos tanto en el censo 2010 la tendencia de la población migrante se encuentra entre las edades de 5 a 14 años, pero sobre todo en el grupo de edades de 15 a 49 años esta situación se debe a que muchas de las personas que migran es por motivos de trabajo o para reunirse con familia que había migrado antes que ellos. Al darse este fenómeno de migración en estas edades no solamente que los niños, niñas y adolescentes se quedan al abandono de sus padres migrantes, sino que se constituyen en los futuros migrantes. Según el censo del año 2010 la edad a la que migraron la mayor cantidad de ciudadanos y ciudadanas de la provincia del Cañar.

MIGRACIÓN: MOTIVO DEL VIAJE CENSO 2010								
CANTON	MOTIVO							
	TRABAJO		ESTUDIOS		UNION FAMILIAR		OTROS	
AZOGUES	3236	28.03%	151	37.10%	456	36.51%	104	41.27%
BIBLIAN	1565	13.55%	61	14.99%	220	17.61%	45	17.86%
CAÑAR	4141	35.87%	97	23.83%	220	17.61%	27	10.71%
LA TRONCAL	1322	11.45%	66	16.22%	235	18.82%	48	19.05%
EL TAMBO	658	5.70%	10	2.46%	55	4.40%	4	1.59%
DELEG	242	2.10%	14	3.44%	45	3.60%	19	7.54%
SUSCAL	382	3.30%	8	1.96%	18	1.45%	5	1.98%
<b>TOTAL PROVINCIA</b>	<b>11546</b>	<b>100.00%</b>	<b>407</b>	<b>100.00%</b>	<b>1249</b>	<b>100.00%</b>	<b>252</b>	<b>100.00%</b>

**FUENTE: INEC, CENSO 2010**

Fuente: PDOT provincia de Cañar 2015-2019

En lo que respecta a la información obtenida del censo 2010 podemos apreciar que el principal motivo del viaje es por trabajo siendo el cantón Cañar el que mayor porcentaje de emigrantes tuvo el cual corresponde al 35.87% del total provincial, luego tenemos el cantón Azogues con un porcentaje de 28.03% y el cantón con menor porcentaje de emigrantes por motivo de trabajo es el cantón Déleg con el 2.10%. Por otro lado 1249 personas partieron con destino a otros países debido a la unión familiar posiblemente porque padres de familia que viajaron anteriormente

estaban en la posibilidad de reunirse con sus hijos para recuperar sus hogares, o porque tomaron la decisión de establecerse en otros países.

MIGRACION: MOTIVO DEL VIAJE CENSO 2010									
CANTON	PARROQUIA	MOTIVO							
		TRABAJO		ESTUDIOS		UNION FAMILIAR		OTROS	
AZOGUES	AZOGUES	1304	11.29%	95	23.34%	229	18.34%	60	23.81%
	COJITAMBO	233	2.02%	4	0.98%	26	2.09%	3	1.19%
	GUAPAN	594	5.14%	14	3.44%	74	5.93%	19	7.54%
	JAVIER LOYOLA	260	2.25%	11	2.70%	28	2.24%	14	5.56%
	LUIS CORDERO	267	2.31%	9	2.21%	68	5.44%	5	1.98%
	PINDILIG	119	1.03%	4	0.98%	8	0.64%	0	
	RIVERA	75	0.65%	4	0.98%	3	0.24%	1	0.40%
	SAN MIGUEL	288	2.49%	9	2.21%	17	1.36%	2	0.79%
	TADAY	96	0.83%	1	0.25%	3	0.24%	0	
<b>BIBLIAN</b>	<b>BIBLIAN</b>	<b>952</b>	<b>8.25%</b>	<b>42</b>	<b>10.32%</b>	<b>135</b>	<b>10.81%</b>	<b>17</b>	<b>6.75%</b>
	NAZÓN	229	1.98%	1	0.25%	31	2.48%	15	5.95%
	SAN FRANCISCO DE SAGEO	130	1.13%	3	0.74%	19	1.52%	0	
	TURUPAMBA	86	0.74%	9	2.21%	19	1.52%	11	4.37%
	JERUSALEN	168	1.46%	6	1.47%	16	1.28%	2	0.79%
<b>CAÑAR</b>	<b>CAÑAR</b>	<b>789</b>	<b>6.83%</b>	<b>40</b>	<b>9.83%</b>	<b>62</b>	<b>4.96%</b>	<b>12</b>	<b>4.76%</b>
	CHONTAMARCA	251	2.17%	4	0.98%	9	0.72%	1	0.40%
	CHOROCOYTE	243	2.10%	2	0.49%	6	0.48%	0	
	GENERAL MORALES	338	2.93%	4	0.98%	33	2.64%	1	0.40%
	GUALLETURO	375	3.25%	7	1.72%	14	1.12%	4	1.59%
	HONORATO VASQUEZ	528	4.57%	11	2.70%	30	2.40%	2	0.79%
	INGAPIRCA	831	7.20%	15	3.69%	27	2.16%	3	1.19%
	JUNCAL	269	2.33%	6	1.47%	12	0.96%	2	0.79%
	SAN ANTONIO	81	0.70%	0		6	0.48%	0	
	ZHUD	221	1.91%	4	0.98%	10	0.80%	1	0.40%
	VENTURA	44	0.38%	1	0.25%	9	0.72%	1	0.40%
	DUCUR	171	1.49%	3	0.74%	2	0.16%	0	
<b>LA TRONCAL</b>	<b>LA TRONCAL</b>	<b>1153</b>	<b>9.99%</b>	<b>59</b>	<b>14.50%</b>	<b>202</b>	<b>16.17%</b>	<b>40</b>	<b>15.87%</b>
	MANUEL J CALLE	39	0.34%	2	0.49%	13	1.05%	2	0.79%
	PANCHO NEGRO	130	1.13%	5	1.23%	20	1.60%	6	2.38%
<b>EL TAMBO</b>	<b>EL TAMBO</b>	<b>658</b>	<b>5.70%</b>	<b>10</b>	<b>2.46%</b>	<b>55</b>	<b>4.40%</b>	<b>4</b>	<b>1.59%</b>
<b>DELEG</b>	<b>DELEG</b>	<b>226</b>	<b>1.96%</b>	<b>9</b>	<b>2.21%</b>	<b>44</b>	<b>3.52%</b>	<b>15</b>	<b>5.95%</b>
	SOLANO	16	0.14%	5	1.23%	1	0.08%	4	1.59%
<b>SUSCAL</b>	<b>SUSCAL</b>	<b>382</b>	<b>3.31%</b>	<b>8</b>	<b>1.97%</b>	<b>18</b>	<b>1.45%</b>	<b>5</b>	<b>1.98%</b>
<b>TOTAL PROVINCIA</b>		<b>1154</b>	<b>100.00%</b>	<b>40</b>	<b>100.00%</b>	<b>124</b>	<b>100.00%</b>	<b>25</b>	<b>100.00%</b>
		6	%	7	%	9	%	2	%

FUENTE: INEC, CENSO 2010

Fuente: PDOT provincia de Cañar 2015-2019

En la siguiente tabla se puede observar que las parroquias con mayor emigración debido a la falta de trabajo en su pueblo natal son las parroquias de Azogues, La Troncal, Biblián y Cañar esto es 1304, 1153, 952 y 789 respectivamente; estas mismas parroquias tienen el mayor porcentaje de población emigrante cuando el motivo de viaje es por estudios y por la unión familiar.

## Migración de niños, niñas y adolescentes

POBLACIÓN DE NNA GRUPOS DE EDAD AL SALIR DEL PAIS 2010											
CANTON	GRUPOS DE EDAD										Total
	< 1 AÑO	PORC (%)	1 - 4 AÑOS	PORC (%)	5 - 11 AÑOS	PORC (%)	12 - 14 AÑOS	PORC (%)	15 - 17 AÑOS	PORC (%)	
AZOGUES	1	50.00%	23	33.82%	87	40.47%	71	28.74%	315	21.53%	497
BIBLIAN	0		16	23.53%	30	13.95%	35	14.17%	218	14.90%	299
DELEG	0		4	5.88%	8	3.72%	5	2.02%	25	1.71%	42
CAÑAR	1	50.00%	13	19.12%	44	20.47%	80	32.39%	663	45.32%	801
EL TAMBO	0		3	4.41%	4	1.86%	8	3.24%	82	5.60%	97
SUSCAL	0		0		4	1.86%	8	3.24%	48	3.28%	60
LA TRONCAL	0		9	13.24%	38	17.67%	40	16.19%	112	7.66%	199
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>100.00%</b>	<b>68</b>	<b>100.00%</b>	<b>215</b>	<b>100.00%</b>	<b>247</b>	<b>100.00%</b>	<b>1463</b>	<b>100.00%</b>	<b>1995</b>

**Fuente: INEC, Censo 2010**

Fuente: PDOT provincia de Cañar 2015-2019

De esta tabla podemos notar que la tendencia de los niños, niñas y adolescentes a migrar se encuentra entre el grupo de edad de 15 a 17 años es decir que de los 1995 casos estudiados en la provincia son los adolescentes los que han emigrado en mayor número, esto se debe posiblemente son personas que están aptas para trabajar por lo que deciden salir a otros países a buscar un futuro.

Las parroquias con mayor porcentaje de emigrantes comprendidos entre las edades de 15 a 17 años son Azogues, Biblián, General Morales, Ingapirca y La Troncal los cuales tienen más de 100 migrantes adolescentes luego de estos están las parroquias de Cañar y El Tambo cada una con 82 adolescentes que han emigrado hacia otros países, en el caso de las edades comprendidas entre 12 a 14 años con 32 emigrantes son las parroquias de Azogues y La Troncal las que mayor número de casos presentan. Por otro lado, niños menores a 1 año tan solo se dan tres casos en la Provincia y pertenecen a las parroquias de Guapán, Cañar y El Piedrero. Al saber que la población de NNA que más está emigrando del país ya sea por motivos de estudio, trabajo o unión familiar en la mayoría de los casos son adolescentes, pero gracias a las nuevas oportunidades que se ofrecen en el país este fenómeno está decreciendo.



## EN RESUMEN

**Cotopaxi:** esencialmente en Latacunga, nos encontramos con al menos **800 familias de migrantes venezolanos que en un 90%** (según el Colectivo Madera Venezolana) se encuentran en el comercio informal. No hay datos cualitativos desde los gobiernos locales y organismos internacionales que den cuenta de la efectividad de los proyectos (o falta de estos) que se aplican en apoyo a los migrantes. También, desde el aeropuerto internacional de Latacunga salen vuelos directos hacia México, y esta ruta se ha convertido en la favorita para que los **ecuatorianos puedan migrar hacia los Estados Unidos.**

**Tungurahua,** principalmente en Ambato, nos encontramos con una **población migrante venezolana** que en su mayoría no tiene acceso pleno a los servicios de la educación pública ecuatoriana y desde el Colectivo Migrantes Sin Fronteras reportan que durante la pandemia registraron al menos **70 desalojos** arbitrarios de arriendos a migrantes. Además, es necesaria la reactivación de los refugios para migrantes, en especial para las mujeres que tienen niños y niñas pequeños.

**Chimborazo,** mayoritariamente en Riobamba, el mayor problema dentro de la población migrantes es el **acceso al empleo y también la falta de refugios** que puedan ofrecer un techo a los migrantes que fueron desalojados desde sus arriendos durante la pandemia. Desde la Asociación de Venezolanos en el Exterior (AVOE) registran que las ayudas de la cooperación internacional no llegan de manera correcta y piden mayor participación de los gobiernos locales. Por otra parte, los cantones de **Alausí, Guamote, Colta, Chunchi muestran un incremento de interés en emigrar a Estados Unidos,** sobre todo de población joven, pero se encuentran niños, niñas que se van en "procesos" informales de reagrupación familiar.

**Cañar** es la que menos datos arroja sobre los inmigrantes, ya sean cualitativos o cuantitativos. Su cercanía con la costa ecuatoriana y con la provincia de Azuay, hace que en Cañar los migrantes estén en su territorio para **arrendar departamentos o los niños estén inscritos en colegios.** La mayoría del empleo o el comercio los migrantes prefieren realizarlo en provincias aledañas. Sin embargo, presenta una alta complejidad en cuanto a **emigración,** sobre todo, de **jóvenes hacia Estados Unidos.** Una migración que se ha acelerado debido a los efectos económicos desatados por la pandemia de la COVID-19.

Es imperante mencionar que las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo; y, Cañar son aquellas que tienen altos índices de pobreza, desnutrición infantil, analfabetismo; además, de un incipiente sector empresarial, excepto Tungurahua, todas estas condiciones agudizan la problemática de estas provincias debido a que no sólo son expulsoras de migrantes, sino que se han convertido en provincias de acogida de población migrante y refugiada venezolana. De ahí que se antoja urgente contar con información que caracterice a la población emigrante e inmigrante/refugiada que, a su vez, permita diseñar políticas públicas que garanticen derechos de la población y propendan a la equidad territorial.

## 4. CONCLUSIONES

---

Las dinámicas migratorias de las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Cañar se han tornado más complejas que en otras provincias, debido a que en éstas se imbrican de mejor manera dos condiciones migratorias: emigración (expulsión de población ecuatoriana, sobre todo a Estados Unidos) e inmigración/refugio, principalmente de población venezolana. Sin embargo, a ojos de actores políticos y Organismos Internacionales esta realidad no es tan compleja como la que se presenta en las fronteras. La invisibilización de las dinámicas migratorias en la Sierra Centro del Ecuador son una clara intención de mirar hacia otro lado.

Se evidencia como la población migrante y refugiada venezolana recorre la Sierra ecuatoriana, intenta asentarse, sin embargo, las escasas oportunidades de generar recursos económicos obligan a dirigirse hacia la Costa, principalmente Guayaquil y Manta. Estas ciudades se “usan” como espacios laborales, pues las familias venezolanas que se encuentran en la Sierra continúan viviendo estas, mientras que los hombres se dirigen a la Costa a trabajar. Los testimonios recogidos hablan de trabajo en la construcción y arreglo de aires acondicionados. Regresan los fines de semana para reencontrar a sus familias. Esta dinámica se da en localidades cuya distancia con la Costa es corta, por ejemplo, La Maná (Cotopaxi), La Troncal (Cañar); y, o Riobamba (Chimborazo).

Por otra parte, a pesar de que el Estado ecuatoriano está centrado en resolver qué hacer con la migración venezolana ha descuidado nuestro propio origen migrante. De acuerdo al portal PLAN V el aeropuerto de Latacunga se “ha convertido en el nuevo centro para la salida de migrantes ecuatorianos que tienen la intención de llegar a Estados Unidos. Solo en abril, 1.957 pasajeros abordaron vuelos chárteres con ese destino. Si se compara esta cifra con marzo, cuando viajaron 878 personas, **la salida de ecuatorianos se duplicó en un mes**. Pero también significa un incremento de más de 2.600% si se compara con los 146 pasajeros que dejaron el país, desde esta terminal aérea, en enero pasado El mayor número de personas que salen a México lo hacen por el aeropuerto Internacional Mariscal Sucre, de Quito, según la Dirección General de Aviación Civil del Ecuador (DGAC). Entre enero y abril pasados, 15.838 ecuatorianos viajaron a ese país. Lo hacen por medio de vuelos regulares que oferta **Aeroméxico**”.

Las entrevistas levantadas en las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Cañar hablan de un incremento acelerado, sobre todo, de jóvenes que migran hacia Estados Unidos. Las pocas oportunidades de inclusión económica expulsan a pasos agigantados a jóvenes hacia el corredor del norte, sin embargo, es necesario puntualizar que uno de los motivos de emigración es la reagrupación familiar.

Soledad Álvarez señala que los emigrantes pioneros además respondieron a un contexto nacional marcado por problemas de minifundización en el campo, precariedad de la propiedad de la tierra y migración interna temporal dentro del país (sobre todo hacia empresas agrícolas costeñas) como producto de una frágil modernización que el desarrollismo Estatal generó. En este contexto, a partir de la década de los setenta y a lo largo de los ochenta se delinean redes sociales, configuradas en torno a los migrantes pioneros, que facilitaran posteriormente el

camino para que miles de personas puedan apuntalar su decisión migratoria. Estas redes emergentes son claves para entender cómo a lo largo de las décadas finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, los emigrantes han desplegado diversas estrategias (como la compra de visas, préstamos de dinero, ubicación del trabajo y vivienda, etc.) y han respondido a un contexto nacional de crisis económica y política.

Por otra parte, la profundización de la crisis económica desatada por la pandemia de la COVID-19 se ha constituido en un factor de expulsión.

La pandemia ha desencadenado un proceso acelerado de deterioro de la situación económica nacional sumada a la precaria economía que el país venía arrastrando desde años anteriores. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su Informe Especial COVID-19, de abril 2020, advierte que en el "plano subregional, el mayor impacto lo sentirán los países de América del Sur, que se especializan en la exportación de bienes primarios y, por lo tanto, son más vulnerables a la disminución de sus precios. En cambio, el valor de las exportaciones de Centroamérica, el Caribe y México registraría una caída menor que el promedio de la región, debido a sus vínculos con los Estados Unidos y su menor exposición a la disminución de los precios de los productos primarios. Los países exportadores de petróleo experimentarán la mayor pérdida en el valor de ventas al exterior. México, la República Bolivariana de Venezuela, el Ecuador y Colombia pueden ser los países más afectados, ya que sus costos de producción son más altos que los de muchos otros productores y, por lo tanto, tienen menos capacidad para soportar un período prolongado de precios bajos".

De acuerdo con Simone Cecchini, oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL "ha proyectado para 2020 una contracción del 5,3 % del Producto Interno Bruto (PIB), solo comparable con la Gran Depresión de 1930. Esto implica una pérdida de 11,6 millones de puestos de trabajo y un aumento de la tasa de desempleo de 3,4 %. Este muy complejo escenario económico hará que la pobreza y la pobreza extrema aumenten en todos los países de América Latina. Nuestra proyección es que en 2020 habrá 28,7 millones de personas adicionales viviendo en la pobreza, de los cuales 15,9 millones estarán en pobreza extrema. Este año, por lo tanto, 215 millones de latinoamericanos vivirían en la pobreza, lo que corresponde al 34,7 % de la población de la región. De estas personas, 83,4 millones vivirían en la pobreza extrema, el 13,5 % de la población. Esto es dramático ya que vivir en la pobreza extrema significa no tener los ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos.

Una de las graves consecuencias de la pandemia se verá reflejada en la profundización de la crisis económica y sus nefastos efectos sobre el acceso al empleo digno y el desarrollo social. De acuerdo, a la publicación "El desafío social en tiempos del COVID-19" de la CEPAL, "las medidas de cuarentena y distanciamiento físico, necesarias para frenar la propagación acelerada del coronavirus y salvar vidas, generan pérdidas de empleo (en 2020 habría 11,6 millones de desocupados más que en 2019) y reducen los ingresos laborales de las personas y de los hogares. La pérdida de ingresos afecta sobre todo a los amplios estratos de población que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, así como a las personas que trabajan en actividades más expuestas a despidos y reducciones salariales y, en general, en condiciones de precariedad laboral.

Esta situación debe empujar a los territorios a generar iniciativas que promuevan la inclusión económica de la población menos favorecidas, siendo los/as jóvenes uno de los motores para reestructurar la economía, por ello, el proyecto pretende crear empresas comunitarias y emprendimientos innovadores juveniles basados en el auge de las tecnologías de la información y comunicación, de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo, OIT, "las tecnologías digitales brindan una excelente oportunidad para fortalecer los servicios de empleo y la adecuación de la oferta y la demanda de trabajo".

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha realizado varias recomendaciones en torno a la prevención de violaciones sistemáticas de derechos humanos, entre las cuales se menciona que "en los países que hayan adoptado medidas de restricción de movimiento y libre circulación, los gobiernos deben utilizar todos los medios disponibles, incluyendo el aprendizaje a distancia, para continuar el acceso a la educación, especialmente para niños y adolescentes. Los Estados también deben garantizar la provisión de bienes y servicios esenciales a los más vulnerables para que nadie se quede atrás. Los Estados deben tomar medidas activas para garantizar que prevalezca un sentido de solidaridad, incluso mediante la protección contra el racismo y la xenofobia o el crecimiento del nacionalismo desenfrenado".

Por otra parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su Informe "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación" recomienda "medidas de expansión de los sistemas de protección social para llegar a trabajadores subempleados o autónomos, jóvenes, mujeres, niños, niñas y personas mayores", así como promover una "gobernanza internacional inclusiva y sostenible con base en la Agenda 2030".

**Este escenario, así como la historia nos ha enseñado que las crisis económicas pueden ser un factor desencadenante de movilización y/o conflicto social que muchas veces es indescifrable su fin. Aún más cuando las políticas públicas de protección a población vulnerable son laxas y no responden a un análisis minucioso de la realidad y contexto actuales.**

De allí que resulta imperante trabajar en el fortalecimiento del Sistema Integral de Protección de Derechos que se entienda como un conjunto articulado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguren el ejercicio y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución, conformado a su vez por diferentes sistemas:

- Sistema de Educación
- Sistema de Productividad
- Sistema de Participación Social
- Sistema de Justicia
- Sistema de Salud
- Sistema de Inclusión social

Sin embargo, para alcanzar la consolidación del **Sistema Integral de Protección de Derechos** es imprescindible fortalecer la democracia. Debido a que uno de los mayores debates de las nuevas democracias, la ecuatoriana es una de ellas, versa sobre la administración pública y cuán efectiva y eficaz resulta ser al momento de

fortalecer el sistema democrático y cómo puede asumir retos para la garantía plena de derechos.

Nuria Cunill Grau sugiere que constatamos, por otra parte, una complejización de los derechos ciudadanos. En efecto, a los reclamos de libertad e igualdad se está añadiendo otro crecientemente: el del respeto a la diversidad. Reivindicaciones relativas a género y etnia son las expresiones más cabales de este reclamo, aunque también en una escala no menor lo son las relativas a creencias religiosas y, en general, a las diferencias culturales que constituyen distintos "nosotros" dentro de una comunidad nacional.

Por ello el reto mayor del Consorcio De Gobiernos Autónomos Provinciales Del Ecuador (CONGOPE) debería ser acompañar a las Prefecturas a generar una institucionalidad pública que garantice derechos sociales, económicos, sociales y políticos para aquellos grupos que históricamente han sido y son marginados del statu quo. Es evidente que las demandas para la construcción de ciudadanía obligan a centrar la atención en la calidad de los sistemas políticos latinoamericanos y, en general, en los límites de la democracia en el Estado que impiden su plena realización.

¿Dónde está el Estado? ¿Cuándo lo vemos? ¿Dónde lo vemos? Vemos al Estado en sus acciones y sus omisiones. Vemos al Estado en su presencia, pero también en su ausencia y en las consecuencias de su ausencia: discrecionalidad, prepotencia, ineficiencia o incompetencia. Vemos al Estado en las tasas de analfabetismo, mortalidad infantil, expectativa de vida al nacer. Vemos al Estado en la falta de vacunas, saneamiento básico, luz eléctrica, agua potable. Vemos al Estado en la falta de seguridad pública y en las arbitrariedades de sus agentes. Vemos al Estado en los ciudadanos. El Estado se refleja en los ciudadanos: es al mismo tiempo un creador y una criatura (Fátima Anastasia, 2007).

Por lo tanto, es quizás el fortalecimiento del sistema democrático, que la hacemos los/as ciudadanas/os, promueva relaciones equitativas, por ello es necesario tejer un sistema más solidario y justo que dimensione todas las condiciones político-sociales de todos los grupos.

## 5. RECOMENDACIONES

---

- Impulsar el levantamiento de información cuanti y cualitativa debido a que los datos con los que se cuenta son escasos y/o desactualizados. Es prioritario, levantar información local de cada grupo de atención prioritaria para diseñar política pública para ello se recomienda generar alianzas con instituciones académicas para recopilar información cuanti y cualitativa. Cada vez es más urgente que la academia se vincule a los territorios pues, de alguna manera, puede garantizar neutralidad e imparcialidad de la información, pues las cifras no deberían responder a intereses.
- Se debe entender los territorios y autoridades como garantes de derechos ampliando el enfoque hacia la protección de derechos. Para ello es necesario, plantear políticas públicas que respondan a las necesidades territoriales y al tejido social, pero sobre, todo plantear la interseccionalidad de los diferentes grupos de atención prioritaria.
- Promover el diseño de política pública de enfoques de igualdad partiendo de las competencias, funciones y atribuciones que tienen las Prefecturas en cuanto a la generación de equidad territorial.
- En temas específicos de movilidad humana, se recomienda una mirada más amplia e integral, pues acciones enfocadas exclusivamente en población en situación de movilidad humana puede generar más exclusión, debido a que se sobrepone la condición migrante ante otras condiciones: niñez, adolescencia, variables de género, etnia, discapacidades; es decir, se puede crear otra "otredad".
- Las Prefecturas deben incorporar en su PDOT el enfoque de movilidad humana para que finalmente, pueda operativizarse en el diseño de planes, programas y proyectos, a su vez, están en capacidad de solicitar cooperación internacional, siendo esta una competencia constitucional. Sin embargo, es importante sugerir que los proyectos deben ser intersectoriales, no centrar exclusivamente en población en movilidad humana debido que estas acciones pueden generar más discriminación y xenofobia, debemos evitar la profundización de las brechas entre población de acogida y población migrante.
- La interseccionalidad deberá estar presente para identificar las relaciones que se establecen entre el enfoque de derechos humanos, la feminización de las migraciones y/o pobreza y el desarrollo humano, perspectivas que contribuyen a fortalecer los lineamientos hacia planes y políticas públicas inclusivas en escenarios complejos y multidimensionales.
- Finalmente, se recomienda aunar esfuerzos entre todos los actores territoriales, sobre todo aquellos que cuentan con recursos financieros, para impulsar procesos de fortalecimiento y consolidación del sistema integral de protección de derechos. Es emergente, llamar la atención de la Cooperación Internacional.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

---

- Álvarez Velasco, Soledad; Ramírez Gallegos, Jacques, 2009. "Cruzando Fronteras": una aproximación etnográfica a la migración clandestina ecuatoriana en tránsito hacia Estados Unidos. CONFLUENZE Vol. 1, No. 1, 2009, pp. 89-113, Dipartimento di Lingue e Letterature Straniere Moderne, Università di Bologna.
- Anastasia Fátima, 2007. Estado, sociedad e institucionalidad democrática. Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. Lima.
- Cunill Grau Nuria, 2007. Democracia, estado e instituciones. La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada. Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. Lima.
- CEPAL, 2020, América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales.
- CEPAL, 2020, Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación.
- CEPAL, 2020, El desafío social en tiempos del COVID-19.
- CEPAL, 2020, Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones.
- CNIPN, 2019, Agenda Nacional para la Igualdad de Derechos de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Pueblo Afroecuatoriano Y Pueblo Montubio 2019-2021. Quito.
- CNIMH, 2019, Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017 – 2021. Quito.
- GAD Provincial de Cotopaxi, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cotopaxi 2025.
- GAD Provincial de Tungurahua, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Tungurahua 2015.
- GAD Provincial de Chimborazo, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Chimborazo 2019 – 2023,
- GAD Provincial de Cañar, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Cañar 2015-2019.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018. Plan Nacional de Movilidad Humana.

- Observatorio Social del Ecuador, OSE (2016), NIÑEZ Y ADOLESCENCIA desde la intergeneracionalidad Ecuador 2016. Quito.
- Observatorio Social del Ecuador, OSE (2019), Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador Una mirada a través de los ODS. Quito.
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2019), Los enfoques de igualdad en la planificación local. Quito.

### **Normativa Nacional**

- Constitución de la República del Ecuador
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD,
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
- Ley Orgánica de Movilidad Humana
- Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 "Toda una vida"

### **Entrevistas**

#### **GAD Provinciales**

- Cotopaxi: Prefecto Jorge Guamán.
- Tungurahua: Viceprefecta Saida Haig
- Chimborazo: Martha Chucho, Guido Cardozo, Héctor Endara, Raúl Cuvi, Margarita Tapia; y, Olga Damián.
- Cañar: Marco Andrade.

#### **Asociaciones de Migrantes**

- Latacunga: Ronald Moreno, Colectivo Madera Venezolana.
- Ambato: Andrew Jiménez de la Asociación Migrantes sin Fronteras
- Riobamba: Michelle Verjel de la Asociación de Venezolanos Organizados en el Exterior
- Cuenca: Oswaldo Landa de la Asociación Haciendo Panas



# INFORME

---

Documento con información sobre implementación de políticas públicas de movilidad humana con enfoque de género en las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Cañar

Giovanna Tipán Barrera  
Junio 10 /2021

## TABLA DE CONTENIDO

---

Resumen ejecutivo	3
Presentación	5
Objetivos del Informe	11
1. Contexto	12
2. Implementación de Políticas públicas de movilidad humana	16
3. Revisión de política pública sobre grupos de atención prioritaria, enfoques de igualdad y movilidad humana vigente en las provincias	29
Revisión de políticas públicas vigentes sobre movilidad humana en la provincia de Cotopaxi	30
Revisión de políticas públicas vigentes sobre movilidad humana en la provincia de Tungurahua	33
Revisión de políticas públicas vigentes sobre movilidad humana en la provincia de Chimborazo	35
Revisión de políticas públicas vigentes sobre movilidad humana en la provincia de Cañar	38
4. Conclusiones	42
Bibliografía	43

# RESUMEN EJECUTIVO

---

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), en todos sus niveles, deben formular y ejecutar políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias. Como ya se indicó en el documento de informe de levantamiento de información para la caracterización de población en situación de movilidad humana, el marco legal ecuatoriano determina las competencias y funciones que tienen los GAD provinciales frente a los grupos de atención prioritaria, y de forma específica, en relación con las personas en movilidad humana; estableciendo, así, que los GAD provinciales deben diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; e, 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. Para tal efecto, los GAD están facultados para crear la normativa que sustente dicha política, y garantice así la integración social, económica, productiva, laboral y el respeto a los derechos humanos de las personas en movilidad humana (enfaticando en las personas migrantes retornadas – LOMH Art. 165)

En consonancia, - como también se ha señalado en el informe- las principales herramientas de planificación en materia de movilidad humana vigentes en Ecuador establecen directrices sobre cómo los GAD, en todos sus niveles, tendrían que garantizar dicha incorporación en el diseño de su gestión territorial, y actuar en corresponsabilidad y coordinación con otros niveles de gobierno y autoridades nacionales competentes en la materia.

En este sentido, para el presente ejercicio de análisis sobre la implementación de la política pública sobre movilidad humana en los GAD provinciales de Cañar, Tungurahua, Cotopaxi y Chimborazo, es necesario hacer una primera revisión de las actualizaciones de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT), para identificar cuál es la visión que tiene cada GAD sobre el tema de movilidad humana, y cómo incorpora esta perspectiva en sus objetivos de desarrollo, para abordar la temática desde políticas, estrategias, programas y proyectos.

La revisión también busca conocer si existe un abordaje del tema de movilidad humana mediante otras dimensiones del diagnóstico social en cada territorio.

Partimos del hecho que el **PDOT** es el instrumento de planificación que contiene las directrices principales de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo del territorio, y que permite la gestión concertada y articulada del mismo (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Art. 41). Los PDOT señalan el camino a seguir para alcanzar los objetivos y metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo, y contribuir a los Objetivos de Desarrollo Sostenibles de la Agenda 2030.

El PDOT, adicionalmente, orienta y determina las acciones e intervenciones del sector público y privado en el nivel local y su cumplimiento. Su formulación se realiza desde el conocimiento y análisis de las características de cada territorio, y de los intereses y necesidades de la población del territorio en su conjunto; de acuerdo a la Secretaría Planifica Ecuador, para la formulación y actualización del PDOT es además fundamental realizar un proceso sostenido de planificación participativa, para guardar coherencia con las decisiones estratégicas y el modelo territorial deseado de otros niveles de gobierno (parroquial y cantonal), y las expectativas ciudadanas (Secretaría Técnica Planifica Ecuador 2019, p. 31); se debe notar que, la construcción participativa de las políticas públicas está, principalmente, determinada por la Constitución del Ecuador (Ecuador 2008, Art. 85).

Por otra parte, el **PDOT provincial** debe articular la visión territorial, en el corto (1 o 2 años), mediano (5 años) y largo plazo (10 o 20 años), respecto del desarrollo económico, productivo y social; la conservación, el uso y gestión de los recursos naturales; el patrimonio cultural; la prevención y reducción de riesgos; la gestión del cambio climático; los sistemas de redes de servicios de transporte, movilidad, vialidad rural, accesibilidad, riego, energía y telecomunicaciones; y, el rol y consolidación de sus asentamientos humanos, tanto en el ámbito urbano como rural (Secretaría Planifica Ecuador 2019, p. 9).

Los PDOT deben actualizarse al inicio del periodo de gestión de las autoridades locales (además de otras circunstancias establecidas en el Reglamento de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo de 2019). En este sentido, la actualización inició en el 2019; a raíz de los cambios de contexto generados por la pandemia del Covid-19, se planteó una prórroga al plazo inicial de un año para la presentación de los PDOT actualizados, de manera que – mediante una disposición transitoria incorporada en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, en mayo de 2020, - se determinó que los GAD tendrían un año más para adecuar y presentar, en junio de 2021, sus PDOT.

En este contexto, la Secretaría Técnica Planifica Ecuador determinó líneas programáticas a priorizar en los PDOT, que para el caso de los GAD provinciales son: impulsar la reactivación productiva, mediante redes de comercialización de redes locales, y promover la soberanía alimentaria. Con ese fin, deben plantear en la actualización de los PDOT el apoyo y promoción de emprendimientos locales, pequeñas empresas y asociaciones en mercados locales, para generar empleo, contribuyendo además con capacitación en agricultura, riego y drenaje (Secretaría Técnica Planifica Ecuador 2020).

Por otra parte, es importante recordar en el marco de este informe, que las **políticas públicas** son orientaciones, direccionamientos o cursos de acción que deben tomar las autoridades y/o tomadores de decisión en los distintos niveles de gobierno, para afrontar soluciones a problemas sentidos e identificados por la comunidad (Proaño Bonilla 2011, p. 14).

De forma complementaria, se debe enfatizar que la Constitución del Ecuador señala que la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos deben garantizar los derechos reconocidos por la Constitución y, se formularán a partir del principio de solidaridad. La Constitución también determina que, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto. Para ello, el Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos (Ecuador 2008, Art. 85).

Partiendo de estas premisas, se asume que no solamente desde las competencias legales sino incluso desde las prioridades establecidas para la planificación de los territorios en el marco de la pandemia del Covid-19, los GAD provinciales están llamados a definir política pública en sus PDOT que, *de forma mínima*, incluya a la población en movilidad humana presente en el territorio en la reactivación económica.

# PRESENTACIÓN

---

El desplazamiento forzoso o no de decenas de miles de personas a nuestro país de diferentes países del mundo y el proceso de movilización interno debe entenderse como parte de un fenómeno mundial de migración, no importa sus causas, sean este producto de las diferentes guerras existentes, o por procesos de violencia interna, o las crisis económicas que han incrementado la pobreza, o por efectos del cambio climático.

Esto ha obligado a que Naciones Unidas y sus diferentes organismos adjuntos asuman el importante deber de buscar soluciones a este importante problema de carácter global y obviamente sus resoluciones deban ser asumidas por los diferentes gobiernos que sienten la responsabilidad de aportar a la solución de los problemas generados por este proceso de movilización de hombres y mujeres que no hacen sino ejercer su derecho a la libre movilidad.

La migración debe entenderse como la expresión voluntaria de hombres y mujeres que quieren recorrer el mundo, o buscar cambios importantes en sus vidas, o encontrar el futuro que por diversos motivos no les brinda su patria, o simplemente estudiar, trabajar, hacer negocios y poder ejercer sus derechos en cualquier parte del mundo, esto los convierte en impulsores del desarrollo, como aportantes de significativos beneficios para sus nuevas comunidades, bien sea por sus capacidades, por el incremento de la fuerza de trabajo en el mercado laboral, algunos por las inversiones que traen y por las culturas que representan, adicionalmente, la transferencia de recursos y conocimientos adquiridos en sus nuevas comunidades a sus comunidades de origen aportan al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Sin embargo, el desconocimiento del lugar a donde se dirigen, el contexto cultural y de desarrollo de ese nuevo territorio pueden afectar de manera negativa a un gran conjunto de estos migrantes.

Nuestro país, se ha convertido en territorio de origen, tránsito, destino final y en gran parte de refugio esta última básicamente de personas desplazadas de países vecinos, esto nos obliga a construir espacios de paz y de igualdad en una acción conjunta de la sociedad y los diferentes niveles de gobierno.

Nuestra Constitución en su artículo 9 es muy claro al señalar que: “las personas extranjeras que se encuentren en territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes de las ecuatorianas” y la Ley Orgánica de Movilidad Humana garantizan lo que bien define OIM como movilidad “Es la movilización de personas de un lugar a otro en el libre ejercicio de su derecho o a la libre circulación” y definen a los diferentes niveles de gobierno de acuerdo a sus atribuciones y funciones, responsabilidades concretas como el hecho de que en sus planes de ordenamiento territorial se incluya el eje de movilidad humana, es decir, la Planificación de carácter nacional de movilidad humana debe ser tomada en cuenta en la planificación de sus provincias, cantones y parroquias a través de sus planes y programas, a su vez el COOTAD determina las funciones de los gobiernos subnacionales en esta temática como una forma de garantizar los derechos de estos sectores vulnerables de la población.

Como podemos ver, existe un marco legal, jurídico y normativo de carácter nacional e internacional que permite cumplir con la aplicación de las leyes, decretos y ordenanzas vigentes dirigidas a garantizar los derechos de los hombres y mujeres en movilidad humana sin distinciones y marginaciones de ninguna naturaleza.

Según la Constitución los GADS tienen autonomía política, financiera y administrativa, el COOTAD establece además que los gobiernos subnacionales tienen capacidad efectiva para regirse mediante normas y órganos propios del gobierno en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su propia responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes, hay que garantizar el desarrollo equitativo, conseguir soluciones duraderas y dignas con un enfoque de igualdad que incluya el de la movilidad humana.

Por lo tanto es obligación de los Gobiernos Subnacionales construir políticas públicas de movilidad humana para su territorio, generar la normativa necesaria y la identificación de los instrumentos técnicos que contribuyan a solucionar por un lado la brecha existente entre lo rural y lo urbano puesto que la pobreza por ingresos y por necesidades básicas insatisfechas se sigue concentrando en la ruralidad, es fundamental garantizar el derecho a la educación, la salud y a un hábitat que permita recuperar sus dignidad y por el otro, lograr que se presten los servicios básicos y sociales así como la asistencia legal, psicológica y asesoramiento en lo productivo, económico y laboral a las comunidades de migrantes que llegan a nuestro país, todo en un marco de igualdad y de paz.

La Constitución hace referencia a los sujetos de derechos que viven en situación de movilidad humana (las y los ecuatorianos en el exterior y sus familias en el Ecuador, las familias transnacionales, las personas en tránsito, las y los ecuatorianos que retornan, las personas con necesidad de protección internacional, de asilo y refugio, las personas y grupos desplazados de forma arbitraria o forzada, las personas extranjeras en el territorio ecuatoriano) y las víctimas de la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes<sup>1</sup>.

Según la Constitución de la República del Ecuador (CRE), las personas en situación de movilidad humana se incluyen en el capítulo tercero sobre Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria (art. 40 – 42).

La principal responsabilidad de los GAD provinciales frente a la construcción de política pública de protección de derechos de personas en movilidad humana en el territorio, corresponde a las funciones que les asignan los siguientes literales del art. 41 del Código Orgánico de Organización territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD):

- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial;
- g) 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.

Estas funciones relacionadas con la garantía de derechos de personas en movilidad humana son semejantes para los tres niveles de gobiernos autónomos descentralizado; así, el COOTAD les faculta: definir políticas de inclusión, promover la participación ciudadana y conformar un sistema de atención integral para personas de atención prioritaria. El COOTAD no establece competencias exclusivas en movilidad humana para ninguno de los tres niveles de GAD, pero a partir de la introducción del enfoque de igualdad, transversal en el tema, muchas de las competencias asignadas podrían ser desarrolladas

---

<sup>1</sup> Es importante señalar que la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, en tanto son delitos, no constituyen en sí mismos dinámicas de la movilidad humana, es decir, expresiones del derecho a circular libremente y a elegir residencia en el territorio de un Estado, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, o del derecho a migrar, establecido en la Constitución ecuatoriana. No obstante, en la medida que estos delitos son cometidos en contra de las personas en situación de movilidad humana, es necesario incluir estas problemáticas en el análisis de la movilidad humana.

con esta perspectiva apuntando a una gestión del territorio enfocada en la protección de derechos y que contemple políticas, programas y servicios que respondan a todos los grupos de atención prioritaria.

El COOTAD asigna a los GAD provinciales la función de promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria<sup>2</sup>, mientras que a los GAD municipales les corresponde conformar Consejos cantonales de protección de derechos, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Es necesario notar que en el tema de protección de derechos queda pendiente configurar los mecanismos a través de los cuales asegurar la coordinación desde el nivel central, y entre los diferentes niveles de GAD.

Por su parte, el art. 156 de la CRE establece que los Consejos Nacionales de Igualdad<sup>3</sup> “coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno<sup>4</sup>”. Siempre con respeto a la coordinación interinstitucional, el art. 598 del COOTAD añade que los Consejos cantonales para la protección de derechos coordinarán con las entidades, así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos.

El Plan Nacional de Movilidad Humana identifica las competencias de los GAD relacionados a la temática de Movilidad Humana:

- *Nivel Provincial GAD Provincial*

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial 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.
- b) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias.

- *Nivel Cantonal GAD Cantonal*

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.
- b) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.

- *Nivel Parroquial GAD Parroquial*

---

<sup>2</sup> Cfr. Art. 41 literal g, del Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización (COOTAD) Febrero 2011.

<sup>3</sup> “Órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos” ver art. 156 CRE.

<sup>4</sup> El subrayado no corresponde al texto constitucional, se utiliza en el documento para resaltar los enunciados relacionados a los GAD.

- a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con la plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.

Dentro de las competencias identificadas de los diferentes niveles de gobierno, existen elementos que pueden ser usados como punto de apoyo para la inclusión de las personas en situación de movilidad dentro de la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Particularmente se puede observar una relación en los temas vinculados a la participación, así como el uso y disfrute del espacio público.

Otros actores para considerar dentro de la gestión de la política sobre movilidad humana son los Consejos Nacionales para la Igualdad (CNI), particularmente el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. En este aspecto es preciso considerar las atribuciones que la Constitución de la República les otorga a estas entidades: formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación. El rol de los Consejos Nacionales para la Igualdad debe considerarse en la instancia de formulación de la política, especialmente cuando se busca determinar cómo se presentan las diferentes problemáticas de las personas en situación de movilidad desde un enfoque de género o intergeneracional, o desde la perspectiva de los pueblos y nacionalidades, así como desde las personas con discapacidad. Los aportes provenientes desde estos enfoques pueden enriquecer la propuesta toda vez que permitiría identificar problemáticas estructurales propias de la movilidad humana.

Como se puede apreciar, en la gestión de este Plan intervienen una serie de actores que, desde una lógica de trabajo complementario y articulado, pueden permitir el cumplimiento progresivo de los logros que se busca respecto al cumplimiento de los derechos de las personas en situación de movilidad humana. Sin embargo, la complejidad es mayor al identificar una multiplicidad de actores, procesos, herramientas que cumplen funciones similares; por ello es preciso definir mecanismos para articular las acciones de cada uno de ellos desde el ámbito de sus competencias.

Por otra parte, la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017 – 2021, propone como acciones para los GADs:

- Integrar en los planes 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, alineados y articulados con las políticas del gobierno central y la normativa vigente.
- Coordinar y articular acciones con los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, Comisiones de igualdad y género, áreas sociales, planificación, Juntas Cantonales de Protección de Derechos, Mesas temáticas, Consejos Consultivos y otras instancias específicas.
- Fomentar la participación de los GAD en los espacios de diálogo y coordinación interinstitucional en materia de movilidad humana.
- Crear y articular programas para inclusión de las personas en movilidad humana y convivencia pacífica.

Entonces, si por un lado el COOTAD prescribe para los GAD municipales la conformación de Consejos cantonales de protección de derechos, explicitando sus atribuciones<sup>5</sup> y estableciendo que para la atención en las zonas rurales éstos coordinarán con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales; por otro, a nivel provincial está por definirse cómo promover y cómo articular sistemas de protección integral de derechos y de igualdad territorial. En este sentido, se podría inferir que los GAD

---

<sup>5</sup> Entre sus atribuciones formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos. ver art 598 COOTAD.



provinciales tendrían la posibilidad de coordinar estas redes interinstitucionales para cumplir con la función de promover sistemas integrales de protección a grupos de atención prioritaria en todo el territorio provincial, apoyando como nivel institucional intermedio, la coordinación de todos los Consejos Cantonales de protección de derechos.

A complementar el marco normativo respecto a políticas públicas sobre igualdad, y por ende dirigidas a población en movilidad humana, los artículos 326 y 327 del COOTAD prescriben en los órganos legislativos de los GAD la conformación de comisiones de trabajo, entre las cuales está “la comisión permanente de igualdad y género” que se encargará de la aplicación transversal de las políticas de igualdad y equidad; además fiscalizará que la administración respectiva cumpla con ese objetivo a través de una instancia técnica que implementará las políticas públicas de igualdad en coordinación con los Consejos Nacionales de Igualdad, de conformidad con la Constitución.

Por otra parte, con respecto a los GAD y la MH, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, LOMH, expresa claramente:

**Artículo 165.-** Competencias de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales. Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales en coordinación con la autoridad de movilidad humana tienen competencia para:

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;
2. Coordinar con las instituciones públicas y privadas la atención integral para la población en movilidad humana;
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;
4. Participar en los espacios de diálogo y coordinación interinstitucional en materia de movilidad humana;
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; y,
6. Las demás competencias previstas en la ley.

**Artículo 166.-** Corresponsabilidad en nivel local. Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales en coordinación con la autoridad de movilidad humana y la autoridad de control migratorio deberán:

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;
2. Crear políticas y programas para inclusión de la comunidad extranjera y de la convivencia pacífica; y,
3. Planificar en el mediano y largo plazo la integración social y económica de la comunidad migrante retornada.

**Artículo 167.-** Transversalización del enfoque de movilidad humana en el sector público. Todas las entidades del sector público, en todos los niveles de gobierno, incluirán el enfoque de movilidad humana en las políticas, planes, programas, proyectos y servicios.

El enfoque de Movilidad Humana asume las diferentes dinámicas de Movilidad Humana, es decir, la salida, el tránsito o permanencia en un lugar diferente al de origen residencia habitual y retorno, como

factores decisivos en el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas con independencia de su nacionalidad y calidad migratoria (LODP, 2019)

En el marco de estos contextos, el CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR, CONGOPE, y en el marco del contexto actual de la movilidad humana cuyo eje se centra en las fronteras: norte y sur, desconociendo la realidad de otras provincias como las de la Sierra Centro que tienen una propia dinámica migratoria, pues se interrelacionan profundamente dos condiciones migratorias: emigración – inmigración/refugio, ha decidido impulsar un Documento con información sobre implementación de políticas públicas de movilidad humana con enfoque de género en las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Cañar.

# OBJETIVOS DEL INFORME

---

## OBJETIVO GENERAL

- Recopilar información sobre implementación de políticas públicas de movilidad humana con enfoque de género en las provincias de Cañar, Tungurahua, Cotopaxi y Chimborazo, y preparar recomendaciones sobre propuestas de programas, metas e indicadores, para el diseño y gestión de los PDOT provinciales.

## OBJETIVO ESPECÍFICO

- Documento con información sobre implementación de políticas públicas de movilidad humana con enfoque de género en las mismas provincias.

# 1. CONTEXTO

---

La Constitución del 2008 reconoce al Ecuador como un estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, tal como se establece en el artículo 1, con una especial especificación al indicar que la soberanía radica en el pueblo, viéndose traducido este derecho en el uso de los órganos de poder público, las instancias de participación ciudadana y las diferentes unidades de atención directa a la ciudadanía.

Además de los derechos generales contemplados para todos los ciudadanos ecuatorianos de nacimiento y naturalizados, la normativa nacional hace hincapié a la atención prioritaria que deben recibir 9 agrupaciones de la sociedad, donde el estado prestará total protección a las personas que presenten una condición de doble vulnerabilidad. Estos conjuntos de personas se les denomina “Grupos de Atención Prioritaria”, siendo: las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad, y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos (Constitución de la República del Ecuador, 2008 – Art. 35).

Para cada grupo de atención prioritaria, el estado establece, además de los derechos generales, derechos específicos, como: **la atención especializada en los campos de inclusión social y económica, exenciones en el régimen tributario, asilo y refugio, gratuidad de los servicios de salud materna, protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica, equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social, entre otros.** Asimismo, todas las políticas públicas y programas que sean necesarios, tomando en cuenta las diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

El Ecuador, siendo un país garantista de derechos, reconoce la igualdad entre las personas con la finalidad de lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y solidario para todos. Se concibe, bajo este principio, la transformación de la sociedad, de manera que, **se pueda eliminar todo tipo de discriminación, ya sea por origen, condición migratoria u orientación de género;** de igual manera reconoce el derecho a la libre movilidad, **apela al principio de ciudadanía universal** y protege a la familia transnacional y los derechos de sus miembros.

La idea fundamental es lograr la igualdad de oportunidades, que ningún aspecto social o económico determine el futuro de las personas nacidas en el territorio nacional, sino que se creen las condiciones necesarias para que, al hacer uso de todas sus capacidades y potencialidades, logre obtener una vida digna y de calidad. Por ello, los servicios ofertados en todos los niveles de gobierno deben ser efectivos, transparentes y de calidez, de ese modo, se apunta hacia la verdadera democracia, legitimidad y poder popular.

El Plan Nacional de Desarrollo “Toda una Vida” 2017 -2021 dentro de sus 3 ejes inserta objetivos que buscan el desarrollo sostenible de nuestra sociedad, entre los cuales, 5 justifican ampliamente el desarrollo de este modelo, siendo: Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas; consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización; impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria; Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía; y promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social.

No obstante, las desigualdades y brechas se visualizan en los diferentes territorios del país, donde existe una marcada diferencia entre los territorios con respecto a niveles de ingreso, productividad, acceso a servicios básicos, dotación de recursos, derecho al bienestar y una importante distribución de la riqueza en las principales ciudades. El desafío para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) radica en enfrentar la problemática, estableciendo políticas complementarias a las nacionales para impulsar acciones que erradiquen la pobreza y además reduzcan las brechas y la desigualdad entre los territorios. El rol de los GAD es imprescindible para alcanzar ese objetivo.

Es necesario que el Estado y los GAD se planteen estrategias que permitan cumplir con lo establecido en la Constitución y garantizar los derechos de las personas y los grupos de atención prioritaria: niños, niñas y adolescentes; jóvenes; mujeres embarazadas, en situación o riesgo de exclusión (expresada principalmente a través de la violencia de género doméstica y sexual); adultos mayores; personas con discapacidad; personas con enfermedades catastróficas; y personas en movilidad (emigrantes retornados, PNPI).

## La movilidad humana en contexto

A partir de la primera década del siglo XXI Ecuador pasó de ser fundamentalmente un país emisor de emigrantes, a constituirse como un país con una quintuple condición migratoria: **ser al mismo tiempo emisor, receptor, de tránsito, de retorno y de migración interna**. Esa múltiple condición migratoria ha significado que por primera vez las respuestas políticas nacionales tengan lugar, entre otras, un giro constitucional y la adopción de ciertas políticas nacionales a favor de los derechos de los migrantes.

Entre esas cinco condiciones migratorias, la recepción de población inmigrante –de múltiples nacionalidades– ha significado importantes desafíos sociales y políticos. De hecho, de acuerdo con datos recientes del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2014) sólo en 2013, **Ecuador recibió 1'364.057 extranjeros de múltiples nacionalidades, un 37.8% más de lo registrado en 2008** cuando ingresaron 989.766, según los datos del Anuario de Estadísticas de Entradas y Salidas Internacionales 2013 del INEC (INEC 2014).

El incremento y diversificación de la procedencia de los inmigrantes, se debe en gran medida a la adopción en 2008 de principios constitucionales a favor del derecho a la libre movilidad y la ciudadanía universal. Los nuevos artículos constitucionales, como el Artículo No.9, No.40 o No.416, suponen la garantía irrestricta de iguales derechos para ecuatorianos y extranjeros, **la no criminalización a los inmigrantes por su condición migratoria**, la libre movilidad e incluso el progresivo fin de la condición de extranjero. Esos progresistas y ambiciosos principios constitucionales, junto con la selectiva política de eliminación de visados<sup>6</sup> de hasta 90 días, ha provocado un “efecto llamada” entre emigrantes internacionales quienes ven a Ecuador como un posible promisorio lugar donde residir.

Esta nueva realidad ha implicado que a nivel local –en la agenda política y social– la atención a la movilidad humana, desde su multidimensionalidad, ocupe un lugar prominente. Realidad que no ha sido ajena a las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Cañar. Todo lo contrario, estas provincias son espacios donde confluyen y coexisten esas cinco condiciones migratorias, hecho que ha supuesto

---

<sup>6</sup> Si bien en 2009 el presidente Rafael Correa públicamente introdujo su decisión de retirar los requisitos de visados de turistas por 90 días, solo 6 meses después las visas fueron reintroducidas para Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán, Somalia y China. Y, en diciembre de 2015, esa misma medida fue extendida para Cuba, confirmando la selectiva apertura existente en Ecuador. Y, en agosto de 2019, a Venezuela.

un ineludible reto para las políticas de atención que desde los gobiernos autónomos descentralizados se diseñan y ponen en marcha.

A nivel nacional estas provincias registran un incremento en su dinámica migratoria: receptoras de inmigrantes internacionales, incluyendo refugiados y solicitantes de protección internacional, así como de población ecuatoriana emigrante. En Ecuador, la población inmigrante se encuentra más dispersa geográficamente que en otros países. A pesar de que los venezolanos ingresan principalmente **por la frontera con Colombia, provincias de Carchi y Sucumbíos, el 65 por ciento establece su residencia en las provincias de Guayas, Manabí y Pichincha**. En Perú, el 84 por ciento se concentra en Lima y en Callao; en Ecuador, Quito es la principal ciudad de destino con el 40 % de los migrantes (Banco Mundial, 2020).

Uno de los aspectos que cobra mayor relevancia a la hora de hablar de integración social de la población migrante, son las dificultades en establecer o acceder a fuentes de empleo y por ende de generación de ingresos de la población venezolana en Ecuador. **Los índices de desempleo y subempleo se han cebado particularmente con la población migrante que añade a su condición de vulnerabilidad el acceso a documentación que le permita trabajar de manera regular con una visa**. Es presumible que el desempleo afectó más a las mujeres que a los hombres debido a aspectos estructurales del mercado de trabajo, y las estadísticas que conocemos hoy en día recogen información parcial, en muchos casos de migrantes cuyo estatus migratorio es regular y pueden hacer parte de la fuerza laboral formal del país.

Mientras que, en Ecuador, de acuerdo con el estudio del Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN “Situación laboral y aporte económico de los inmigrantes en el norte de Quito-Ecuador”, la tasa de desempleo corresponde al 11,6%, la cual es relativamente alta, en comparación con el promedio nacional en Ecuador del 4,1% en el 2017 (INEC, 2017).

La coyuntura actual ha hecho de Ecuador, un país con vocación de permanencia para la población migrante venezolana, aspecto que ha implicado la adopción de acciones estatales determinantes, que buscan generar espacios para el desarrollo de una vida digna para la población migrante y refugiada venezolana, de acuerdo con las particularidades de cada territorio. En el caso ecuatoriano, de cara a la crisis económica, sanitaria y social que aqueja al país se debe propiciar estrategias que busquen proteger a la población migrante y refugiada venezolana, en especial a las niñas, niños, adolescentes y mujeres en el ámbito de la salud, con énfasis en la salud sexual y reproductiva y la integración socio económica que le permita un ejercicio de sus derechos; por ello, es imperativo sumar esfuerzos entre sociedad civil e instancias estatales para garantizarlos plenamente en Ecuador y la región, pues sólo desde el acuerdo público-privado se propiciará la sostenibilidad de las intervenciones.

En medio de la coyuntura actual, desde agosto de 2018 con la declaratoria de situación de emergencia del sector de movilidad humana en las provincias de El Oro, Carchi y Pichincha, debido “al flujo migratorio inusual de ciudadanos” de Venezuela, se dio el Acuerdo del Ministerio de Relaciones Exteriores número 126, para la aplicación de esta medida, fue publicado con Registro Oficial el miércoles 4 de septiembre del 2019, para agilizar la respuesta de instituciones del Estado para atender esta crisis. La coordinación a nivel nacional no estuvo exenta de dificultades, empero los organismos de cooperación internacional -a partir de la asunción del gobierno ecuatoriano de la crisis migratoria venezolana- buscaron y recaudaron fondos económicos para implementar intervenciones de asistencia humanitaria.

Sin embargo, las provincias de la Sierra Centro, como Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Cañar no cuentan con cooperación internacional para atender a población en situación de movilidad, toda cuenta que los Organismos Internacionales han volcado sus intereses de intervención en fronteras: norte y sur; y ciudades grandes: Quito, Manta, Guayaquil; y, en alguna medida, Cuenca.

Otra situación que preocupa es la salida masiva de ecuatorianos desde estas provincias, que pone en riesgo el desarrollo económico y humano de la región. Los ecuatorianos aprovechan la salida de vuelos chárter internacionales desde Latacunga hacia México, para tratar de llegar a los Estados Unidos.

Dentro de este contexto, no sólo la migración venezolana, sino la migración colombiana, cubana y haitiana que convive en Ecuador podría ayudar a recuperar el aparato productivo de dicha región del país si se les ofreciera los mecanismos adecuados para regularizar su situación migratoria y acceso a empleos o proyectos de inclusión socioeconómica. Esto también ayudaría a que los ecuatorianos se integran a la economía, y disminuir la emigración forzada.

Según el censo que realizó el Ministerio de Gobierno durante 2019 a los venezolanos que viven en Ecuador, un 67% vive en las provincias de Pichincha, Guayas y Manabí. Esta misma correlación podemos hacerla con los migrantes colombianos y cubanos, según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que indica que para finales de 2018 la mayoría de estas dos poblaciones vivían entre las provincias de Pichincha y Guayas.

Convertir a la región de Cotopaxi, Chimborazo, Tungurahua y Cañar en un importante sector productivo del Ecuador, podría mejorar la atracción para que la migración de ecuatorianos se detenga y los migrantes que hacen vida en el país puedan ir para trabajar y asentarse.

## 2. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOVILIDAD HUMANA

---

### PROVINCIA DE COTOPAXI

La última actualización disponible del PDOT de la provincia de Cotopaxi, planteado hasta el 2025, fue realizada en el 2018<sup>7</sup>. El diagnóstico socio cultural contiene la sistematización de los problemas sociales y potencialidades identificados en la provincia.

En términos generales, el análisis presentado se basa en información estadística del censo del 2010, lo que no permite hacer una caracterización más cercana a la realidad actual, en relación con las variables seleccionadas para el diagnóstico. Por otro lado, el diagnóstico se limita a revisar cómo las carencias o vacíos impactan a hombres y mujeres de forma diferenciada; pero la mayoría de las variables adolece de información desagregada por edad, identidad sexo genérica, pertenencia étnica, condición de discapacidad, origen nacional y condición migratoria, que permitan identificar necesidades diferenciadas en función de estas dimensiones y de los distintos grupos poblacionales presentes en el territorio. Es decir, los enfoques de igualdad están escasamente abordados, y tampoco se hace un análisis intersectorial, de forma que sea posible caracterizar la situación de la provincia como un conjunto de sistemas que inciden unos sobre los otros.

Específicamente sobre el tema de movilidad humana, hay escasa referencia, y únicamente a la migración interna de población indígena.

A continuación, se plantea **breves observaciones al diagnóstico**, en referencia a los elementos señalado antes:

- **Educación:** La descripción se centra en los problemas de acceso de niñez y adolescencia al sistema educativo formal; si bien hay un análisis diferenciado por sexo, hay escasa referencia a brechas en cuanto a pertenencia étnica, y ninguna información sobre niñez con discapacidades.

Tampoco se hace referencia al acceso de población infanto-juvenil de otras nacionalidades al sistema educativo. No hay análisis sobre permanencia o culminación, lo que podría permitir hacer una referencia a las dinámicas de migración interna de las zonas rurales a las urbanas, a las que hace alusión la autoridad del GAD Provincial durante el levantamiento de información<sup>8</sup>; o, incluso, a la emigración de población ecuatoriana, o a la presencia de población retornada. Por otra parte, el análisis sobre las barreras al acceso se centra únicamente en temas de pobreza y la estructura de desconcentración del sistema educativo por distritos geográficos.

- **Salud:** El diagnóstico sobre esta variable desagrega información sobre niñez, género y procedencia urbana o rural, aunque de forma bastante escueta. Hace un análisis diferenciado de género en cuanto al acceso a la atención en el sistema de salud del IESS, enfatizando en la situación de vulnerabilidad de las mujeres. Se evidencia la ausencia de información relacionada con el acceso y atención en salud de población en movilidad humana; no se incluye información

---

<sup>7</sup> [https://www.cotopaxi.gob.ec/images/Documentos/PDYOT-COTOPAXI-11julio\\_2018.pdf](https://www.cotopaxi.gob.ec/images/Documentos/PDYOT-COTOPAXI-11julio_2018.pdf)

<sup>8</sup> Ver acápite sobre levantamiento de información para la caracterización de población en situación de movilidad humana en la provincia Cotopaxi



sobre barreras de acceso a la atención en razón de origen nacional y condición migratoria. Tampoco se refiere otros grupos de atención prioritaria, como por ejemplo personas con algún tipo de discapacidad.

- **Organización y tejido social:** El diagnóstico identifica que la migración ha generado ruptura del tejido asociativo, por cuanto la población se ve forzada a salir de sus comunidades debido a la pauperización y precarización de las condiciones de vida. Sin embargo, no se explicita si estos movimientos son internos o internacionales. Tampoco se hace referencia a la dinámica de conformación de organizaciones de base de población venezolana, sobre la cual se tuvo conocimiento durante el levantamiento de información en esta provincia.
- **Equidad de género:** No se ha realizado una lectura interseccional de esta variable, por cuanto el diagnóstico se limita a referir sobre diferencias de acceso a servicios básicos entre hombres y mujeres. No hay referencia a factores de edad, condición de discapacidad, pertenencia étnica, o condición migratoria. Tampoco aborda aspectos sobre el impacto diferenciado en el ejercicio de derechos, brechas en acceso a servicios y recursos y toma de decisiones sobre el manejo de los mismos, participación significativa en la toma de decisiones públicas, distribución de tareas dentro del hogar (especialmente del cuidado), control del propio cuerpo (enfaticando en derechos sexuales y derechos reproductivos), entre otras variables que puedan dar cuenta de las discriminaciones y exclusiones en razón del género.

Incluye, además, el tema de violencia basada en género, cuando este problema debería ser considerado como una variable en sí misma. Aun así, esta información tampoco se desagrega por edad, auto identificación étnica, origen nacional o condición migratoria. Tampoco se aborda las inequidades existentes en razón de identidad sexo genérica.

- **Necesidades básicas insatisfechas:** La información recogida presenta indicadores sobre la incidencia de la pobreza en los sectores rural y urbano de la provincia, lo que – de alguna manera- permitiría inferir la afectación en hogares indígenas. Sin embargo, no ahonda en inequidades que afectan de manera estructural a grupos históricamente marginados.

En este sentido, no se evidencia cómo son las condiciones de vida de la población que ha migrado de comunidades indígenas a las ciudades; o de las personas que han llegado a la provincia de otro origen nacional (más aun considerando que se ha identificado de forma empírica que la población en movilidad humana se encuentra en situación de pobreza debido a las dificultades de acceso a empleo formal o a otros medios de generación de ingresos, a lo cual se ha hecho referencia en la entrevista realizada a las autoridades del GAD).

Respecto a las dificultades de acceso a empleo, no hace referencia a cuáles son las causas o factores estructurales que generan este problema en la provincia, y no menciona los impactos diferenciados en los distintos sectores de población (lo que incluye a las personas en movilidad humana).

- **Grupos étnicos:** Aborda la problemática de la migración de comunidades indígenas hacia zonas urbanas de la provincia, pero no profundiza en los factores que generan estos movimientos internos. No hay un diagnóstico sobre las necesidades y problemáticas específicas de comunidades indígenas y del pueblo afroecuatoriano presentes en la provincia, desde un enfoque de edad, sexo, y/o condición de discapacidad. Tampoco plantea los retos de la convivencia intercultural entre los distintos grupos étnicos que habitan en el territorio.

- **Patrimonio cultural tangible e intangible:** El diagnóstico hace referencia únicamente a los problemas en relación al aprovechamiento de los recursos turísticos y culturales de la provincia; sin embargo, no plantea cómo esto redundaría en las otras variables del diagnóstico, como, por ejemplo, en las condiciones de vida de los grupos étnicos, en la educación o en la equidad de género.
- **Movimientos migratorios:** El análisis está centrado únicamente en las dinámicas de migración interna (permanentes, temporales y estacionales), y a los problemas generados por estas; pues la emigración de población de la provincia hacia otros países se aborda como una potencialidad en razón de las remesas generadas.

No obstante, no se señala si en la provincia existen familias transnacionales ancladas a estas remesas, y en qué medida habría afectación generada por las personas emigradas; o, por el envío de este dinero, en determinados grupos en situación de vulnerabilidad (como, por ejemplo, niños, niñas y adolescentes sin sus padres, adultos mayores al cuidado de personas menores de edad, personas con discapacidad o adultos mayores que dependen de esas remesas, etc.). Por otro lado, se hace referencia a los efectos de la presión que ejerce el crecimiento poblacional generado por la migración interna sobre los servicios básicos, y al fenómeno de la aculturación en niños y adolescentes.

Sin embargo, no hay otra referencia a las vulnerabilidades y afectaciones diferenciadas que esta dinámica de movilidad humana tiene sobre los distintos grupos humanos y sus derechos. No se aborda el tema de la migración de personas de otro origen nacional, cuya referencia ha sido mínima a lo largo del diagnóstico; o sobre población retornada.

- **Discapacidades y enfermedades catastróficas:** La información presentada es escasa, relacionada con el acceso a atención médica y a empleo. No hay referencia a cómo ambos obstáculos en el ejercicio de estos derechos básicos afectan de forma diferenciada a niños/as, mujeres, adultos mayores, indígenas, personas afrodescendientes, o personas en movilidad humana.
- **Adultos mayores:** La mirada es únicamente desde la perspectiva de la existencia de instituciones adecuadas para la acogida de este sector de población, no así sobre su acceso a otros servicios y el ejercicio de sus derechos.

La visión de desarrollo propuesta en el PDOT se centra en tres elementos: sustentabilidad del patrimonio natural de la provincia; el fomento productivo a través de la generación de políticas orientadas al cambio de la matriz productiva; y, la equidad social y la reducción de las brechas de la pobreza, aterrizando las políticas del nivel nacional a nivel local.

En lo que respecta a los dos últimos ejes, el objetivo estratégico 5 del PDOT plantea *contribuir a la inclusión social y cultural de las personas con base en los principios de corresponsabilidad, equidad y enfoques de igualdad, para el ejercicio de los derechos*; y la estrategia para su consecución es la implementación de planes, programas y proyectos sociales; formación y difusión de enfoques de género, generacional, pueblos y nacionalidades; orientados al ejercicio de sus derechos.

Las **políticas propuestas** para alcanzar este objetivo son:

- Apoyar a la erradicación de la violencia intrafamiliar y de género.
- Fortalecer los programas especializados para *la atención integral a grupos prioritarios*.

Por su parte, el objetivo estratégico 6 apunta a *fomentar el desarrollo productivo en los sectores agropecuario, manufacturero y turismo, articulando cadenas de valor y formación de capital humano y social para mejorar los ingresos económicos de la población cotopaxense*. La estrategia propuesta que tendría que ver directamente con los grupos de atención prioritaria, es la formación de capital humano y social; y, posicionamiento de nuevos productos turísticos.

La **política propuesta** para alcanzar este objetivo es: fortalecer los esquemas de formación y capacitación articulados a las necesidades del sistema de trabajo y al aumento de la productividad laboral en los diversos sectores de fomento productivo.

Por último, el objetivo estratégico 10 busca *fortalecer los espacios de participación ciudadana*, a través de la implementación de un sistema de participación integral en la que se involucren al nivel provincial, los representantes de la ciudadanía individuales y colectivos designados por las asambleas parroquiales y cantonales.

En este sentido, **la política** que asume el PDOT se ancla a la competencia establecida por la Constitución y el COOTAD, es decir, conformar el Sistema de Participación ciudadana integrado por las autoridades electas representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad en su ámbito territorial. (Constitución 2008, Art. 85; COOTAD 2010, Art. 304).

En lo que respecta al modelo de gestión propuesto en el PDOT, el GAD de Cotopaxi se propone alcanzar el desarrollo sostenible y sustentable, sobre la base de un conjunto de principios que incluyen la interculturalidad, participación, solidaridad, equidad territorial, reciprocidad e inclusión social; para lo cual señala la articulación de la gestión con los GAD cantonales y parroquiales, como promotor del desarrollo provincial. También señala la coordinación con las entidades del gobierno central con competencias en el territorio, y otros actores clave, incluyendo las organizaciones de base. Para ello, plantea un modelo de coordinación interinstitucional para cada uno de los componentes del PDOT.

En relación con el componente socio cultural y de asentamientos humanos, el PDOT señala que las responsabilidades del GAD provincial serán:

- Coordinación interinstitucional al nivel provincial, cantonal y parroquial, para la implementación de los programas de atención social a grupos prioritarios, mujeres y de género;
- Promoción y difusión de las artes y cultura; y actividades deportivas y recreativas.
- Implementar los procesos de formación ciudadana para la reivindicación de los derechos.

En cuanto al componente económico – productivo, se determina las siguientes responsabilidades para el GAD provincial:

- Coordinación interinstitucional para la implementación de estrategias productivas con los diferentes niveles de gobierno: nacional, regional, municipal, parroquial y a nivel interinstitucional.
- Integrar y facilitar herramientas de gestión para el fomento productivo.
- Implementar los programas y proyectos identificados en el PDOT.

Por último, el PDOT detalla los programas y proyectos priorizados por la Asamblea Provincial, por considerar que se alinean con las directrices del Plan Nacional del Buen Vivir y la Agenda de Desarrollo de la Zona 3. En el componente socio cultural, se incluye los siguientes programas:

- Fortalecimiento de iniciativas culturales: compuesto por 5 proyectos.
- Promoción y difusión cultural: compuesto por 2 proyectos.
- Fortalecimiento de la interculturalidad: compuesto por 4 proyectos.
- Fortalecimiento socio-comunitario y organizativo: compuesto por 2 proyectos.
- Erradicación de la violencia intrafamiliar y de género: compuesto por 5 proyectos.
- Producción y empleo: compuesto por 4 proyectos; uno de ellos dirigido específicamente a mujeres y jóvenes en situación de migración interna.
- Fortalecimiento organizativo de género: con un proyecto.
- Promoción de espacios de recreación y uso adecuado del tiempo libre: con 4 proyectos.
- Atención especial a grupos prioritarios: con un proyecto
- Salud intercultural y alternativa: con 5 proyectos.
- Fortalecer las capacidades de los grupos de atención prioritaria: con 5 proyectos.

La revisión del PDOT del GAD de la provincia de Cotopaxi no cuenta con una definición explícita de la política pública en materia de movilidad humana, salvo por los énfasis específicos en procesos de migración interna. Partiendo del hecho de que, el diagnóstico tiene un vacío significativo sobre las potencialidades y problemas asociados a las demás dinámicas de la movilidad humana en el territorio, resulta complejo que la planificación territorial pueda abordar en acciones concretas respuestas a los grupos humanos en movilidad humana presentes en Cotopaxi.

En su defecto, se podría considerar que las complejas realidades de la emigración, la migración internacional y la migración interna puedan ser asumida mediante las políticas públicas que abordan la respuesta a grupos de atención prioritaria o desde los enfoques de igualdad partiendo de las competencias, funciones y atribuciones que tienen las Prefecturas en cuanto a la generación de equidad territorial; o, de las prioridades establecidas por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, en materia de reactivación económica y productiva de la provincia.

### **Reflexiones sobre los contenidos del PDOT de Cotopaxi en clave de movilidad humana:**

- Si se considera que el PDOT constituye la “hoja de ruta” de la planificación de la política pública de un territorio, es preocupante evidenciar que no se cuente con información cuantitativa y cualitativa actualizada, desagregadas de forma mínima por edad y sexo, sobre las dinámicas de movilidad humana presentes en la provincia de Cotopaxi. Esta información tendría que levantarse respecto al ejercicio de derechos y acceso a servicios básicos y vivienda, en particular en relación a la generación de medios de vida.

- Más aún si se tiene presente que la prioridad de planificación establecida para los GAD provinciales en el marco de la pandemia del Covid-19 es la reactivación económica de la población, debería levantarse información clave que permita conocer situaciones de empleo precario, subempleo, acceso a generación de medios de vida de la población en movilidad humana, de manera que sea posible planificar adecuadamente las políticas públicas en este sentido. Esto incluye plantear alternativas de integración socio económica de los grupos en movilidad humana presentes en la provincia, identificando las potencialidades de este sector de población en relación a su formación y cualificación profesional, conocimientos y experticias técnicas.

- Es fundamental también considerar cómo abordar el tema de interculturalidad, en un territorio con presencia significativa de población indígena, y en donde es importante fortalecer la integración con sectores mestizos y normas culturales occidentales que se pueden transmitir a través de la existencia de familias transnacionales tejidas en torno a la emigración de ecuatorianos hacia Europa y Estados Unidos. A pesar de que se reconoce que sí existe un reconocimiento importante a la matriz cultural indígena, se debe tener presente que también se hace referencia a la aculturación de los/as jóvenes. Por otro lado, los rasgos culturales caribeños, propios de la población de origen venezolano que está presente en la provincia, de acuerdo a la referencia realizada por la autoridad del GAD, deben sumar a esta construcción interculturalidad.

- De acuerdo con las dinámicas de migración interna identificadas por el PDOT en el 2015 se debería tener presente políticas específicas que respondan a las dinámicas estacionales, temporales y permanentes, sobre las cuáles no se encuentra información específica en la propuesta de programas y proyectos.

# PROVINCIA DE TUNGURAHUA

Para el presente ejercicio de revisión, solamente se tuvo acceso al PDOT de la provincia de Tungurahua para el periodo 2015 – 2019 en el portal de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador<sup>9</sup>; no así a la propuesta de actualización.

El diagnóstico que incluye el documento sobre los asentamientos humanos contiene escasa referencia a las condiciones de vida de la población, pues apenas se detalla indicadores sobre empleo, escolaridad y acceso a servicios básicos, que tienen un desfase de al menos 10 años, y que no abordan diferencias por edad, sexo, condición de discapacidad, pertenencia étnica, origen nacional o condición migratoria. De manera específica, no hay referencia alguna a las distintas dinámicas de movilidad humana que se presentan en el territorio.

El documento del PDOT señala que el GAD Provincial de Tungurahua ha consolidado desde el año 2003 un modelo de gestión sobre la base tres ejes prioritarios de desarrollo: agua, gente y trabajo; y con los objetivos de consolidar una provincia intercultural, solidaria, democrática, participativa, inclusiva, productiva, sustentable, en armonía y respeto con la naturaleza, con plena vigencia de la justicia social y equidad de género y generacional. Con estos principios se persigue lograr siete resultados: poder provincial, sinergias, transparencia, capacidad local, planificación integrada, sostenibilidad, y respeto a la diversidad.

El PDOT plantea que el eje estratégico “gente” busca mejorar las condiciones de vida de la población de la provincia, en temas sensibles de la agenda social y a partir de los temas transversales de género, generacional, interculturalidad; y, en los sectores urbano y rural que congregan a grupos de población de interés. Los grupos/sectores priorizados son: niñez y adolescencia, mujer y género, jóvenes y adultos mayores.

Dicho eje estratégico contempla tres objetivos, con sus respectivas políticas y programas:

- *Promover procesos de cohesión, inclusión y equidad social en la provincia de Tungurahua con enfoque de género, generacional e intercultural.*
  - o Políticas: Promover la democratización de bienes, servicios culturales y derechos; y, disfrute del tiempo propio en espacios públicos apropiados.
  - o Programas: Infraestructura adecuada para atender las necesidades de los estudiantes con discapacidades; y, accesibilidad, inclusión y atención a las personas con discapacidad (18 años en adelante)
- *Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad y patrimonio cultural y educativo de la provincia.*
  - o Política: fortalecimiento de la educación, patrimonio cultural y de la interculturalidad, con enfoque incluyente de género y generacional.
  - o Programas diversos de fortalecimiento de bienes de patrimonio tangible e intangible.
- *Brindar servicios de medicina preventiva que permita la inclusión y equidad social en la Provincia de Tungurahua.*
  - o Política: Garantizar la prestación de servicios de salud preventiva de calidad, durante el ciclo de vida a personas en situaciones vulnerables.

---

<sup>9</sup> <https://multimedia.planificacion.gob.ec/PDOT/descargas.html>

- Programas: atención médica a la colectividad y en especial a los sectores vulnerables de la provincia, mediante el Patronato Provincial; Salud preventiva y educativa para adultos mayores; Integración familiar.

**Reflexiones sobre la ausencia de contenidos en clave de movilidad humana en el PDOT de Tungurahua:**

- A partir de la entrevista realizada para este estudio con las autoridades de la provincia, se evidencia que la población en movilidad humana de otro origen nacional se encuentre en la provincia con un carácter “transitorio”. Esta información no se encuentra registrada en el diagnóstico del PDOT, por lo cual es complejo incluir en la planificación acciones correspondientes; pues, aunque de manera temporal, esta población requiere acceder a servicios básicos, hospedaje y/o vivienda. Cabe preguntarse cuáles son las razones por las que esta población no tiene vocación de permanencia a largo plazo en el territorio, y considerar en qué medida el actual modelo de desarrollo de la provincia está resultando expulsor. Se podría considerar que las personas en movilidad humana pueden, potencialmente, aportar con el desarrollo territorial con su participación en el mercado laboral, el consumo y la generación de iniciativas de reactivación económica.

- Por otro lado, se debe notar que, entre las problemáticas identificadas por las autoridades del GAD, relacionadas con la presencia de población en movilidad humana en las ciudades más grandes de la provincia, está la mendicidad y el trabajo infantil. No obstante, el análisis sobre esta problemática no se incluye en el diagnóstico del PDOT, más aún si se considera que la presencia de migrantes internos en situación de calle no es un fenómeno reciente – como se podría calificar a la situación de personas de otro origen nacional en condiciones de mendicidad, que empieza a ser evidenciada a partir del 2017 y 2018 en Ecuador.

-Tampoco se ha incluido en el diagnóstico del PDOT otros elementos que han sido identificados por las autoridades provinciales, asociados a la presencia de personas migrantes venezolanas en la provincia, como la presión que se percibe que genera su incursión en el mercado laboral local, de por sí precarizado; su participación en actividades delictivas; y, la discriminación y estigmatización debido a su origen nacional, por parte de la población local. Es importante enfatizar que las situaciones planteadas por la autoridad local se profundizan al no existir políticas públicas que promuevan la integración socioeconómica de los grupos que están excluidos (no solo quienes inmigrantes sino también migrantes internos), garantizando el acceso a servicios básicos y el ejercicio de derechos.

# PROVINCIA DE CHIMBORAZO

Para este ejercicio se revisó el documento de actualización del PDOT de la provincia de Chimborazo para el periodo 2019 – 2030, realizado en 2020<sup>10</sup>.

El componente socio cultural del diagnóstico es bastante detallado, y comprende un análisis de las variables de movilidad social, pobreza, y de los derechos de los grupos de atención prioritaria. En este componente, se hace referencia a niños, niñas y adolescentes, y las problemáticas de desnutrición infantil, trabajo infantil y barreras en el acceso a la educación; adultos mayores; mujeres, abordando problemas de embarazo adolescente y violencia de género; personas con discapacidad; y salud. También realiza un análisis de igualdad de género, reducción de las desigualdades; y una descripción del tejido social.

Se destaca que, en buena parte, las estadísticas usadas para sustentar el análisis son bastante recientes, y en algunos casos, las variables se analizan considerando el impacto diferenciado que tienen los problemas sociales enunciados en razón de edad, sexo, presencia urbana o rural, y pertenencia étnica de los grupos humanos en la provincia.

Se debe destacar que el diagnóstico contiene un acápite específico sobre movilidad humana, en el que se describe los principales nudos críticos en el acceso a derechos de la población ecuatoriana retornada, de las/os migrantes internos, y de personas inmigrantes de países de la región; también describe brevemente los factores que generan la migración interna e internacional en la provincia. A pesar de no contar con información cuantitativa actualizada, es el único PDOT de entre las cuatro provincias, que aborda la temática con una claridad conceptual de las distintas dinámicas de movilidad humana. Incluso hace referencia a la problemática de migración riesgosa presente en la provincia, con el tráfico ilícito de migrantes.

Dentro del componente socio cultural, el PDOT destacan las acciones emprendidas por el Patronato Provincial del GAD, en coherencia con las directrices del Plan Nacional de desarrollo 2017-2021, con la implementación de servicios y proyectos sociales y priorizando los sectores vulnerables: desarrollo infantil, atención integral a personas adultos mayores, atención a la juventud, atención a personas con discapacidad y protección especial. También hace hincapié en el hecho de que el Plan Nacional de Desarrollo ha definido políticas y programas para cerrar brechas, sobre la base de la erradicación de toda forma de discriminación y violencia por razones económicas, sociales, culturales, religiosas, etnia, edad, discapacidad y movilidad humana, con énfasis en la violencia de género y sus distintas manifestaciones.

El modelo territorial plasmado en el PDOT de la provincia de Chimborazo se fundamenta en una lógica de Zonificación Económica y Ecológica, realizado en el año 2012; es un modelo de ordenamiento del territorio que combina variables ambientales, productivas y sociales; en función de las potencialidades del territorio, identificadas en todos los componentes, se definen los posibles usos del suelo y las actividades que garanticen la sustentabilidad ambiental, la rentabilidad y sostenibilidad de las actividades productivas, necesarias para el desarrollo social de la población de la provincia. El modelo está alineado con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, impulsado por Naciones Unidas, el Plan Nacional de Desarrollo, y las agendas sectoriales.

---

<sup>10</sup> <https://chimborazo.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/1.-PDOT-Provincial.pdf>



La planificación estratégica del componente socio cultural del PDOT comprende, como objetivo estratégico, *contribuir a la reducción de los niveles de desigualdad, inequidad y exclusión para el ejercicio, goce y exigibilidad de los derechos sociales y de protección.*

Dentro de este objetivo, se incluyen un conjunto de 11 **políticas**, entre las que destacan por su referencia a los grupos de atención prioritaria y al tema de movilidad humana, los siguientes:

- Impulsar el sistema integral de protección de derechos a nivel provincial a través de una cartera de servicios de protección social;
- Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral y el sistema de cuidados a lo largo del ciclo de vida, con énfasis en los grupos de atención prioritaria;
- Fortalecer la cartera de servicios enfocados en la lucha contra la xenofobia y todo tipo de discriminación;
- Fomentar los emprendimientos productivos de personas de los grupos de atención prioritaria.

De forma complementaria, dentro del programa de grupos de atención prioritaria, se establece los siguientes proyectos que tendrían alcance directo a la población en movilidad humana:

- Salud integral Preventiva: con el objetivo de mejorar las condiciones de salud de los grupos de atención prioritaria, optimizando los contextos de intervención de las entidades del Sistema Nacional de Salud hacia el acceso de los servicios de manera oportuna, eficaz, con calidad y calidez, buscando el goce efectivo del derecho a la salud.
- Movilidad Humana: con el objetivo de garantizar el acceso a servicios de protección al migrante interno y externo.

Dentro del programa de emprendimientos sociales, se incluye los siguientes proyectos que tendrían alcance directo a la población en movilidad humana:

- Apoyo a microemprendimientos de las familias de los grupos de atención prioritaria: con el objetivo de mejorar las condiciones socio-económicas de las familias de los grupos de atención prioritaria de la provincia de Chimborazo.

### **Reflexiones sobre los contenidos en clave de movilidad humana en el PDOT de Chimborazo:**

-Existe claridad sobre la realidad de movilidad humana que se presenta en la provincia; lo que, sumado a la voluntad política de la autoridad del GAD provincial, se traduce en la incorporación de políticas públicas orientadas a atender algunas de las dimensiones de esta realidad en el modelo de desarrollo territorial.

- No obstante, las preocupaciones expresadas por la autoridad del GAD en la entrevista realizada para este estudio evidencian que todavía es necesario coordinar acciones con las entidades del gobierno central presentes en el territorio, para dar respuestas a las necesidades más inmediatas. La pauperización a causa de la pandemia de las personas migrantes de otro origen nacional que se encuentran en la provincia ha agudizado las necesidades humanitarias de esta población, con lo cual se hace más importante y urgente la coordinación interinstitucional.

- Por otra parte, el incremento de la emigración - sobre todo de población joven – hacia Estados Unidos, pone en evidencia factores estructurales de expulsión, sobre los cuales poco se ha trabajado como Estado, y que tienen que ver con inequidades y exclusiones profundas, incluso con factores culturales que hablan de la presencia de imaginarios sobre la emigración que están muy arraigados en las comunidades campesinas e indígenas.

- Todo lo dicho apunta a generar políticas en distintos niveles y con la intervención coordinada de los actores clave en el territorio, de manera que las respuestas de asistencia humanitaria puedan escalar hacia acciones de mediano plazo, y se consoliden en programas que propendan a la integración socio económica a largo plazo.

- Por último, es importante notar que, de acuerdo con los diagnósticos elaborados por la OIM en 2012 sobre la problemática de trata de personas<sup>11</sup>, Chimborazo es una provincia con alta incidencia de este delito, con fines de mendicidad y explotación laboral, especialmente de niños, niñas y adolescentes de origen indígena; sin embargo, este tema no ha sido abordado en el diagnóstico. Si bien existe una ordenanza cantonal para enfrentar este delito en el Cantón Guamote (como se verá más adelante), debería incluirse una política pública que pueda dar respuesta a la prevención del delito y a la atención para las víctimas.

---

<sup>11</sup> Ver: Cando Murillo, D. 2012. Diagnóstico sobre la trata de personas en los cantones de Colta y Guamote, provincia de Chimborazo. Quito. OIM y FLACSO ([https://repositoryoim.org/bitstream/handle/20.500.11788/1440/ECD-OIM\\_020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositoryoim.org/bitstream/handle/20.500.11788/1440/ECD-OIM_020.pdf?sequence=1&isAllowed=y))

# PROVINCIA DE CAÑAR

Se realizó la revisión del documento de actualización del PDOT de la provincia de Cañar del periodo 2017 – 2021.<sup>12</sup> El análisis del subsistema socio cultural de la provincia es amplio y detallado; aborda las problemáticas que afectan a niños, niñas y adolescentes; condiciones de pobreza; problemas asociados al sector salud; situación de la población con discapacidad; y situación de la educación; la mayoría de estas variables contiene información desagregada por edad, procedencia urbana y rural, pertenencia étnica, y sexo. Se evidencia, al mismo tiempo, la ausencia de información específica sobre equidad de género y violencia basada en género; así como problemas que afecten de forma importante a población indígena de la provincia.

Además, se hace referencia a los proyectos que ejecuta el Centro de Gestión y Desarrollo Social del GAD provincial: desarrollo infantil; centros infantiles para el buen vivir; proyecto de atención a las personas con discapacidad y sus familias con la modalidad de atención en el hogar y comunidad; y proyecto de Fomento al deporte, Escuelas de Fútbol Provincia del Cañar para niñas y niños y adolescentes. El PDOT señala que todos los proyectos están dirigidos a grupos de atención prioritaria.

El diagnóstico incluye un análisis importante sobre la dinámica de emigración. Este se centra en caracterizar los impactos negativos de la salida masiva del país de población proveniente de Cañar, así como de la incidencia que han tenido las remesas que los/as emigrantes envían a sus familias; enfatizando que este dinero se ha invertido en el consumo, el comercio, en la adquisición de bienes muebles e inmuebles; y, muy poco en los sectores productivo y agrícola-ganadero, para dinamizar la economía de la provincia. También plantea en qué medida la emigración ha afectado el tejido social de la provincia, las prácticas socio culturales y las relaciones familiares, haciendo referencia a los impactos que de manera específica la emigración ha tenido sobre niños, niñas y adolescentes. A pesar de que la información estadística recogida es del año 2010, contribuye también a caracterizar la emigración de población infanto-juvenil, así como de mujeres, analizando las principales causas que generan la salida.

A pesar de este énfasis importante, no existe referencia en el diagnóstico a otras dinámicas de movilidad humana, como la migración interna y el retorno de ecuatorianos/as migrantes a la provincia. Tampoco se hace mención del delito del tráfico ilícito de migrantes, muy presente en la provincia.

Asimismo, no se registra referencia sobre la presencia de población de otro origen nacional, que sí se ha evidenciado en la entrevista realizada para este estudio a la autoridad del GAD provincial.

La visión del desarrollo territorial que el PDOT propone alcanzar hasta el año 2030, es garantizar el buen vivir de toda la población de la Provincia del Cañar; en el componente sociocultural, esto se logrará conservando su identidad cultural, mediante la inclusión, la participación social, la equidad y el desarrollo humano integral.

El objetivo estratégico planteado en este marco, es *contribuir a la disminución de la pobreza en la provincia del Cañar de manera sostenida y sustentable, mediante la inclusión económica, la generación de trabajo y empleo, el ejercicio pleno de los derechos, el fortalecimiento de capacidades y oportunidades, el fomento de la participación ciudadana, la construcción del tejido social y la reducción de desigualdades para la construcción de una sociedad justa y solidaria.*

---

<sup>12</sup> <https://multimedia.planificacion.gob.ec/PDOT/descargas.html>

Es importante notar que, a pesar de haber incluido un objetivo estratégico de este alcance en el modelo de desarrollo territorial, el PDOT *no incluyó políticas y programas que permitan aterrizar el objetivo hacia su concreción*; se limita, únicamente, a enunciar una serie de actividades y proyectos, sin aparente conexión. Ninguno de estos se refiere de forma directa o indirecta a población en movilidad humana.

**Reflexiones sobre los contenidos en clave de movilidad humana en el PDOT de Cañar:**

- Resulta contradictorio que, habiendo desarrollado en profundidad el componente de migración en diagnóstico socio cultural del PDOT, evidenciando una problemática que tiene impactos significativos en varias dimensiones del desarrollo territorial de la provincia, no se haya incluido políticas que, de manera específica, generen respuestas a las aristas de esta problemática que podrían ser abordadas desde las competencias del GAD provincial. Incluso, sería necesario que, en el marco de la coordinación interinstitucional, se definiera políticas de actuación conjunta entre el GAD provincial, los GAD cantonales y las entidades de gobierno central que tienen presencia en el territorio, así como con los actores clave de cooperación internacional.

- La incidencia de la emigración internacional en Cañar, no solo por las dimensiones de la población que ha dejado la provincia sino también por su carácter histórico, impone la urgencia de diseñar políticas públicas que, de manera integral, puedan dar respuestas a las distintas fases /ciclos del proceso emigratorio, considerando tanto a la población que es parte de la lógica transnacional del tejido social construido en la provincia a raíz de la emigración.

### 3. REVISIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA SOBRE GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA, ENFOQUES DE IGUALDAD Y MOVILIDAD HUMANA VIGENTE EN LAS PROVINCIAS

---

Para completar el ejercicio de revisión de la política pública vigente en materia de movilidad humana, en las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Cañar, se realizó un mapeo ordenanzas y agendas temáticas de planificación, correspondientes a los niveles provincial y cantonal en los cuatro territorios, que se refieren ya sea a la definición e implementación de programas, proyectos y acciones concretas, o sobre la conformación de los estamentos establecidos en el COOTAD, sobre protección de derechos, cuya competencia recae sobre los GAD cantonales.

Se debe mencionar que, en un primer momento, la revisión específica sobre la temática de movilidad (como está definida en la Constitución y en la LOMH), evidenció que, salvo por herramientas muy puntuales, los GAD Provinciales sujeto de este estudio no han incorporado políticas específicas que respondan a las distintas dinámicas de movilidad humana presentes en sus territorios, mediante ordenanzas o herramienta específicas de planificación territorial (distintas al PDOT). Por ello, se revisó de forma complementaria herramientas de política pública (establecidas en normativa o en agendas de planificación) que estuviera orientada a los grupos de atención prioritaria, o que estuviera referida a los enfoques de igualdad, tal como establece la normativa referida en este estudio.

En este sentido, se debe mencionar que, a nivel de los GAD Provinciales, y con mayor frecuencia a nivel de los GAD Cantonales, a diferencia del tema de movilidad humana existen muchas más herramientas enfocadas en la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes; mujeres; personas con discapacidad, y adultos mayores. No obstante, en la gran mayoría de estas herramientas, no está transversalizado el enfoque de movilidad humana.

De esta manera, se evidencia un vacío importante en la formulación e implementación de política pública que, mediante ordenanzas y agendas de planificación, generen respuestas específicas a las realidades de movilidad humana que se presentan en Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Cañar.

Con estos antecedentes, la información levantada sobre política pública en materia de movilidad humana contenida en ordenanzas y agendas de planificación se recogió en matrices que se presentan a continuación, por cada una de las provincias.

## Revisión de políticas públicas vigentes sobre movilidad humana en la provincia de Cotopaxi

Nota: La información revisada se ordena por fecha de aprobación de la herramienta

Título	Ámbito	Población a la que está dirigida	Objetivos	Relación con política pública local	Relación con el tema de movilidad humana
<b>Nivel provincial – normativa sobre política pública</b>					
Ordenanza del Patronato de Protección a Grupos de Atención Prioritaria de Cotopaxi (de 3 de marzo de 2015)	Provincia de Cotopaxi. GAD de la Provincia de Cotopaxi	Grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución del Ecuador (art. 35).	Constituir el Patronato de Protección a Grupos de Atención Prioritaria adscrito al GAD de la Provincia de Cotopaxi.	Los objetivos primordiales del Patronato son <b>planificar, ejecutar y evaluar las políticas sociales del GAD</b> para la protección integral de grupos de atención prioritaria.	La Constitución del Ecuador establece que las personas en movilidad humana están incluidas en los grupos de atención prioritaria, por lo cual, de acuerdo a esta ordenanza, las políticas establecidas por el GAD y/o planificadas por el Patronato, en el marco del PDOT provincial, deberían estar orientadas a las personas en movilidad humana.
Ordenanza que regula las políticas públicas con enfoques de género, intergeneracional, movilidad humana, discapacidad, pueblos y nacionalidades, con énfasis en los grupos de atención prioritaria (de 3 de diciembre de 2015)	Provincia de Cotopaxi. GAD de la Provincia de Cotopaxi	Ejercicio de las funciones del GAD de Cotopaxi.	Regular la formulación y ejecución y evaluación de las políticas públicas para la protección integral, transversalizar el enfoque de género en la gestión territorial, la atención a personas con discapacidad, personas o grupos en movilidad, y	Si bien la ordenanza asume de manera integral el concepto de movilidad humana, establece que los planes, programas y proyectos sobre políticas públicas en beneficio directo de las personas en movilidad humana en situación de vulnerabilidad, estarán acotados a los ejes de vivienda y convivencia intercultural, principalmente; no explicita los ejes de producción y empleo, vida saludable, trabajo, participación, vida libre de violencia, que están especificados para los demás grupos de atención prioritaria.	

			garantizar el ejercicio de los derechos individuales y colectivos.		
Reglamento interno de funcionamiento de la Mesa Provincial de Igualdad (de 1 de junio de 2016)	Provincia de Cotopaxi. GAD de la Provincia de Cotopaxi	Regula la integración, funcionamiento y operatividad de la Mesa Provincial de Igualdad	Establecer la conformación, derechos y deberes de sus integrantes	Está anclada a la Ordenanza que regula las políticas públicas con enfoques de género, intergeneracional, movilidad humana, discapacidad, pueblos y nacionalidades, con énfasis en los grupos de atención prioritaria.	
<b>Nivel cantonal – normativa sobre política pública relacionada con movilidad humana</b>					
Ordenanza que garantiza los derechos de las personas con discapacidad y que promueve el buen vivir de ecuatorianos y extranjeros que se encuentran en el territorio del cantón Latacunga (de 23 de enero de 2013)	Cantón Latacunga. GAD del Municipio de Latacunga	Personas y familias con personas con discapacidad ecuatorianas o extranjeras que se encuentran en el cantón Latacunga.	Garantizar el buen vivir y los derechos de la población objetivo de la Ordenanza.	No determina una política pública, pero establece <b>beneficios especiales</b> para las personas con discapacidad, incluyendo a las personas de otro origen nacional, en respuesta a sus necesidades y requerimientos especiales, que están determinados en la Ley de Discapacidad.	Esta normativa no deroga la Ordenanza sobre discapacidades (Ordenanza 55 del 10 de marzo de 2004), que, en estricto sentido, tiene un carácter más integral porque plantea la definición de programas y servicios, y no se limita únicamente a beneficios. Sin embargo, al hacer explícito el alcance para población extranjera, está garantizando que no exista discriminación hacia este grupo en razón de su origen nacional. Se debe notar que la Ordenanza no cuenta con un enfoque de género o intergeneracional.
Ordenanza sustitutiva de organización e implementación del Sistema Cantonal de	Cantón Latacunga.	Grupos de atención prioritaria	Promover la articulación, coordinación y corresponsabilidad	Con la conformación de los Concejos Cantonales y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, se determina la <b>formulación de políticas públicas y planes de aplicación</b> para la los grupos de atención prioritaria en el cantón. Además, especifica la	

<p>Protección Integral de Derechos de los Grupos de Atención Prioritaria del Cantón Latacunga (de 4 de febrero de 2014).</p>	<p>GAD del Municipio de Latacunga</p>		<p>entre los distintos organismos y sistemas de protección a los grupos de atención prioritaria; crear los mecanismos cantonales establecidos en el COOTAD; y, generar rutas de restitución de derechos.</p>	<p>transversalización de las políticas públicas de correspondientes a todos los enfoques de igualdad, <b>incluyendo de movilidad humana</b>, en toda la institucionalidad pública y privada en el cantón. Señala también la observancia y seguimiento del cumplimiento de estas políticas, así como los mecanismos y herramientas necesarias, y la coordinación interinstitucional para tal efecto.</p>
--	---------------------------------------	--	--	---



## Revisión de políticas públicas vigentes sobre movilidad humana en la provincia de Tungurahua

Nota: La información revisada se ordena por fecha de aprobación de la herramienta

Título	Ámbito	Población a la que está dirigida	Objetivos	Relación con política pública local	Relación con el tema de movilidad humana
<b>Nivel provincial – normativa sobre política pública</b>					
Ordenanza provincial por el buen trato, seguridad y cultura de paz para las niñas, niños, adolescentes y sus familias de la provincia de Tungurahua (de 30 de enero de 2013)	Provincia de Tungurahua. GAD de la Provincia de Tungurahua	Niñas, niños, adolescentes y sus familias	Promover e implementar <b>política pública que garantice los derechos de niños, niñas y adolescentes y su buen trato</b> , mediante mecanismos de articulación y coordinación entre distintos niveles de gobierno.		Si bien no hay mención específica a la población infanto-juvenil que vive en contextos de movilidad humana, la ordenanza establece que su implementación se regirá por los principios del Código de la Niñez y Adolescencia, entre los que se encuentra el de <b>igualdad y no discriminación, que establece que nadie podrá ser discriminado por su lugar de nacimiento o su condición migratoria.</b>
Ordenanza provincial reformativa de los estatutos del Patronato de servicio a la niñez de la provincia de Tungurahua (de 1 de agosto de 2013)	Provincia de Tungurahua. GAD de la Provincia de Tungurahua	Grupos vulnerables de la población	Constituir el Patronato Provincial de Tungurahua, con las competencias y funciones que determina el COOTAD	Establece que el Patronato tendrá por objeto la gestión, planificación, ejecución, evaluación y seguimiento de la labor social de los proyectos que se realicen en beneficio de la población de escasos recursos, así como la <b>gestión de las políticas sociales del GAD provincial de Tungurahua</b> , en concurrencia y	No hay referencia explícita a personas en movilidad humana; sin embargo, la categoría de grupos vulnerables podría incluir a esta población.

				colaboración con entidades de otros niveles de gobierno.	
<b>Nivel cantonal – normativa sobre política pública</b>					
Ordenanza del Sistema de Protección Integral de Derechos del Cantón Ambato (de 12 de febrero de 2020)	Cantón Ambato. GAD del Municipio de Ambato	Grupos de atención prioritaria	Implementar y regular el sistema de protección integral del cantón para asegurar el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales	Esta norma establece que el sistema integral de protección deberá asegurar la implementación de las políticas públicas de protección integral, desarrollando los mecanismos que aseguren su funcionamiento. Establece también cuáles serán los organismos parte del sistema, con la responsabilidad de ejecutar la política.	La ordenanza establece que el sistema de protección deberá garantizar los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales, por lo que es obligatorio proteger también los derechos de las personas en movilidad humana. Por otra parte, esta norma indica que uno de los principios rectores del sistema será el de no discriminación e igualdad en la diversidad, y de atención prioritaria y especializada, que se refiere a diversos grupos humanos, incluyendo a personas en movilidad.

# Revisión de políticas públicas vigentes sobre movilidad humana en la provincia de Chimborazo

Nota: La información revisada se ordena por fecha de aprobación de la herramienta

Título	Ámbito	Población a la que está dirigida	Objetivos	Relación con política pública local	Relación con el tema de movilidad humana
<b>Nivel provincial – normativa sobre política pública</b>					
Ordenanza reformativa a la ordenanza N°01-2015 GADPCH de ayudas sociales, en el Patronato del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Chimborazo ( de 2 de abril de 2018)	Provincia de Chimborazo GAD de la provincia de Chimborazo	Grupos de atención prioritaria	Establecer la creación del Patronato Provincial, con la finalidad de atender necesidades sociales en salud, a nivel individual y comunitario, de los grupos de atención prioritaria; y la entrega de ayudas sociales; y desarrollar actividades sociales encaminadas hacia los derechos del buen vivir.	La norma no establece que el Patronato tenga como funciones la formulación de política pública; habría un vacío en este sentido en cuanto lo establecido sobre promover el ejercicio de derechos del buen vivir.	Si bien establece que el Patronato atenderá a las personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria, de forma detallada acota que las ayudas sociales se entregarán a niños, niñas, adolescentes, madres solteras, adultos mayores, personas con capacidades diferentes, personas privadas de libertad y personas con enfermedades catastróficas.
<b>Nivel cantonal – normativa sobre política pública</b>					
Ordenanza no. 018-2016 del Sistema de Protección Integral de Derechos y de los grupos de atención Prioritaria del cantón Riobamba	Cantón Riobamba GAD del Municipio de Riobamba	Grupos de atención prioritaria	Esta norma establece la creación del Sistema de Protección Integral de Derechos Cantonal	El Sistema está creado justamente para articular a todas las entidades, políticas y normas que aseguran el ejercicio y garantía de derechos de los grupos de atención prioritaria	No solamente por el hecho de que las entidades del Sistema deben garantizar y proteger los derechos de los grupos de atención prioritaria, entre los que se encuentran las personas en movilidad humana; sino que porque deben transversalizar los

				reconocidos en la Constitución.	enfoques de igualdad (que incluye la movilidad humana) en las políticas públicas cantonales de protección de derechos, articuladas a las Políticas Públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad.
Reforma a la ordenanza no. 007-2019 Para la prevención y erradicación progresiva de la discriminación y violencia contra las Mujeres en el cantón Riobamba (de 31 de marzo de 2021)	Cantón Riobamba GAD del Municipio de Riobamba	Niñas, mujeres adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores	Incorporar en la ordenanza para la prevención y erradicación progresiva de la discriminación y violencia contra las Mujeres en el cantón Riobamba, los enfoques de derechos humanos e interculturalidad; así como los tipos de violencia, ámbitos en los que se ejerce y otras definiciones y conceptos de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	Una de las reformas que se plantea la ordenanza es que el GAD deben generar políticas públicas planes, programas y proyectos enfocados a prevención de la violencia contra las mujeres y transversalizar en el marco de sus competencias.	No se incorpora el enfoque de movilidad humana de forma tácita. Sin embargo, la reforma se plantea a partir del artículo 31 del Reglamento de aplicación a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que señala que “Las entidades del Sistema, en coordinación con los Gobiernos Autónomo Descentralizados, deberán garantizar la coordinación de todos los servicios de atención a víctimas de violencia contra las mujeres, bajo los siguientes lineamientos generales: a) Brindar servicios de atención observando los enfoques de género, intergeneracional, de discapacidades, <b>de movilidad humana</b> y de interculturalidad.”
Ordenanza del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guamote, para	Cantón Guamote GAD del Municipio de Guamote	Población del cantón Guamote	Determina la formulación y ejecución de los planes, programas y	La ordenanza declara política pública la erradicación de todas las formas de trata de personas, priorizando la	La Constitución hace referencia a los sujetos de derechos que viven en situación de movilidad humana y las víctimas de la trata

<p>la prevención y erradicación de la trata de personas y protección integral de las víctimas de este delito (de 24 de diciembre de 2014)</p>			<p>acciones tendientes a erradicar todas las formas de la trata de personas en el cantón.</p>	<p>prevención, la atención y la protección integral a las víctimas de este delito dentro de su jurisdicción.</p>	<p>de personas y tráfico ilícito de migrantes; si bien la trata de personas son delitos, y como tales no constituyen en sí mismos dinámicas de la movilidad humana, en la medida que estos delitos son cometidos en contra de las personas en situación de movilidad humana, es necesario incluir esta problemática en el análisis.</p>
---	--	--	---	--	---

## Revisión de políticas públicas vigentes sobre movilidad humana en la provincia de Cañar

Nota: La información revisada se ordena por fecha de aprobación de la herramienta

Título	Ámbito	Población a la que está dirigida	Objetivos	Relación con política pública local	Relación con el tema de movilidad humana
<b>Nivel provincial – normativa sobre política pública</b>					
Primera reforma a la Ordenanza reformativa sustitutiva a la Constitución del Patronato de Desarrollo Social y Garantía de Derechos del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Cañar para la creación del Centro de Gestión y Desarrollo Social del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Cañar (de 24 de agosto de 2015)	Provincia de Cañar de la provincia de Cañar	Grupos de atención prioritaria o sujetos a condición de vulnerabilidad.	Establecer la creación del Centro de Gestión y Desarrollo Social del GAD provincial de Cañar	La norma no establece que el Centro de Gestión y Desarrollo Social del GAD provincial de Cañar tendrá la misión de diseñar y ejecutar políticas, estrategias, programas y proyectos que fomenten el desarrollo integral y la inclusión efectiva de grupos de atención prioritaria, fomentando el pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos.	Si bien establece que el Patronato atenderá a las personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria, de forma detallada acota que las ayudas sociales se entregarán a niños, niñas, adolescentes, madres solteras, adultos mayores, personas con capacidades diferentes, personas privadas de libertad y personas con enfermedades catastróficas.

## EN RESUMEN

En relación a la revisión de políticas públicas de movilidad humana se concluye:

### Cotopaxi

- Si se considera que el PDOT constituye la “hoja de ruta” de la planificación de la política pública de un territorio, es preocupante evidenciar que no se cuente con información cuantitativa y cualitativa actualizada, desagregadas de forma mínima por edad y sexo, sobre las dinámicas de movilidad humana presentes en la provincia de Cotopaxi. Esta información tendría que levantarse respecto al ejercicio de derechos y acceso a servicios básicos y vivienda, en particular en relación a la generación de medios de vida.

- Más aún si se tiene presente que la prioridad de planificación establecida para los GAD provinciales en el marco de la pandemia del Covid-19 es la reactivación económica de la población, debería levantarse información clave que permita conocer situaciones de empleo precario, subempleo, acceso a generación de medios de vida de la población en movilidad humana, de manera que sea posible planificar adecuadamente las políticas públicas en este sentido. Esto incluye plantear alternativas de integración socio económica de los grupos en movilidad humana presentes en la provincia, identificando las potencialidades de este sector de población en relación a su formación y cualificación profesional, conocimientos y experticias técnicas.

- Es fundamental también considerar cómo abordar el tema de interculturalidad, en un territorio con presencia significativa de población indígena, y en donde es importante fortalecer la integración con sectores mestizos y normas culturales occidentales que se pueden transmitir a través de la existencia de familias transnacionales tejidas en torno a la emigración de ecuatorianos hacia Europa y Estados Unidos. A pesar de que se reconoce que sí existe un reconocimiento importante a la matriz cultural indígena, se debe tener presente que también se hace referencia a la aculturación de los/as jóvenes. Por otro lado, los rasgos culturales caribeños, propios de la población de origen venezolano que está presente en la provincia, de acuerdo a la referencia realizada por la autoridad del GAD, deben sumar a esta construcción interculturalidad.

- De acuerdo con las dinámicas de migración interna identificadas por el PDOT en el 2015 se debería tener presente políticas específicas que respondan a las dinámicas estacionales, temporales y permanentes, sobre las cuáles no se encuentra información específica en la propuesta de programas y proyectos.

## **Tungurahua**

- A partir de la entrevista realizada para este estudio con las autoridades de la provincia, se evidencia que la población en movilidad humana de otro origen nacional se encuentre en la provincia con un carácter “transitorio”. Esta información no se encuentra registrada en el diagnóstico del PDOT, por lo cual es complejo incluir en la planificación acciones correspondientes; pues, aunque de manera temporal, esta población requiere acceder a servicios básicos, hospedaje y/o vivienda. Cabe preguntarse cuáles son las razones por las que esta población no tiene vocación de permanencia a largo plazo en el territorio, y considerar en qué medida el actual modelo de desarrollo de la provincia está resultando expulsor. Se podría considerar que las personas en movilidad humana pueden, potencialmente, aportar con el desarrollo territorial con su participación en el mercado laboral, el consumo y la generación de iniciativas de reactivación económica.

- Por otro lado, se debe notar que, entre las problemáticas identificadas por las autoridades del GAD, relacionadas con la presencia de población en movilidad humana en las ciudades más grandes de la provincia, está la mendicidad y el trabajo infantil. No obstante, el análisis sobre esta problemática no se incluye en el diagnóstico del PDOT, más aún si se considera que la presencia de migrantes internos en situación de calle no es un fenómeno reciente – como se podría calificar a la situación de personas de otro origen nacional en condiciones de mendicidad, que empieza a ser evidenciada a partir del 2017 y 2018 en Ecuador.

-Tampoco se ha incluido en el diagnóstico del PDOT otros elementos que han sido identificados por las autoridades provinciales, asociados a la presencia de personas migrantes venezolanas en la provincia, como la presión que se percibe que genera su incursión en el mercado laboral local, de por sí precarizado; su participación en actividades delictivas; y, la discriminación y estigmatización debido a su origen nacional, por parte de la población local. Es importante enfatizar que las situaciones planteadas por la autoridad local se profundizan al no existir políticas públicas que promuevan la integración socioeconómica de los grupos que están excluidos (no solo quienes inmigrantes sino también migrantes internos), garantizando el acceso a servicios básicos y el ejercicio de derechos.

## **Cañar**

- Resulta contradictorio que, habiendo desarrollado en profundidad el componente de migración en diagnóstico socio cultural del PDOT, evidenciando una problemática que tiene impactos significativos en varias dimensiones del desarrollo territorial de la provincia, no se haya incluido políticas que, de manera específica, generen respuestas a las aristas de esta problemática que podrían ser abordadas desde las competencias del GAD provincial. Incluso, sería necesario que, en el marco de la coordinación interinstitucional, se definiera políticas de actuación conjunta entre el GAD provincial, los GAD cantonales y las entidades de gobierno central que tienen presencia en el territorio, así como con los actores clave de cooperación internacional.

- La incidencia de la emigración internacional en Cañar, no solo por las dimensiones de la población que ha dejado la provincia sino también por su carácter histórico, impone la urgencia de diseñar políticas públicas que, de manera integral, puedan dar respuestas a las distintas fases /ciclos del proceso emigratorio, considerando tanto a la población que es parte de la lógica transnacional del tejido social construido en la provincia a raíz de la emigración.



## Chimborazo

-Existe claridad sobre la realidad de movilidad humana que se presenta en la provincia; lo que, sumado a la voluntad política de la autoridad del GAD provincial, se traduce en la incorporación de políticas públicas orientadas a atender algunas de las dimensiones de esta realidad en el modelo de desarrollo territorial.

- No obstante, las preocupaciones expresadas por la autoridad del GAD en la entrevista realizada para este estudio evidencian que todavía es necesario coordinar acciones con las entidades del gobierno central presentes en el territorio, para dar respuestas a las necesidades más inmediatas. La pauperización a causa de la pandemia de las personas migrantes de otro origen nacional que se encuentran en la provincia ha agudizado las necesidades humanitarias de esta población, con lo cual se hace más importante y urgente la coordinación interinstitucional.

- Por otra parte, el incremento de la emigración - sobre todo de población joven – hacia Estados Unidos, pone en evidencia factores estructurales de expulsión, sobre los cuales poco se ha trabajado como Estado, y que tienen que ver con inequidades y exclusiones profundas, incluso con factores culturales que hablan de la presencia de imaginarios sobre la emigración que están muy arraigados en las comunidades campesinas e indígenas.

- Todo lo dicho apunta a generar políticas en distintos niveles y con la intervención coordinada de los actores clave en el territorio, de manera que las respuestas de asistencia humanitaria puedan escalar hacia acciones de mediano plazo, y se consoliden en programas que propendan a la integración socio económica a largo plazo.

- Por último, es importante notar que, de acuerdo con los diagnósticos elaborados por la OIM en 2012 sobre la problemática de trata de personas<sup>13</sup>, Chimborazo es una provincia con alta incidencia de este delito, con fines de mendicidad y explotación laboral, especialmente de niños, niñas y adolescentes de origen indígena; sin embargo, este tema no ha sido abordado en el diagnóstico. Si bien existe una ordenanza cantonal para enfrentar este delito en el Cantón Guamote (como se verá más adelante), debería incluirse una política pública que pueda dar respuesta a la prevención del delito y a la atención para las víctimas.

---

<sup>13</sup> Ver: Cando Murillo, D. 2012. Diagnóstico sobre la trata de personas en los cantones de Colta y Guamote, provincia de Chimborazo. Quito. OIM y FLACSO ([https://repositoryoim.org/bitstream/handle/20.500.11788/1440/ECD-OIM\\_020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositoryoim.org/bitstream/handle/20.500.11788/1440/ECD-OIM_020.pdf?sequence=1&isAllowed=y))

## 4. CONCLUSIONES

---

Durante las tres últimas décadas, la experiencia de investigación de campo e implementación de programas globales – esto es, aplicados en distintos contextos de salida y llegada de flujos migratorios- han permitido establecer que existen profundos vínculos entre movilidad humana y desarrollo humano; múltiples experiencias a nivel mundial que dan cuenta de cómo las dinámicas de movilidad humana, y las propias personas migrantes, refugiadas y retornadas -y sus familias-, inciden en los procesos de desarrollo local de sus contextos de salida y llegada, al tiempo que dichos escenarios afectan de forma categórica en las experiencias, expectativas y procesos de movilidad humana.

Sobre la base de esta constatación empírica, es posible plantear que las personas en situación de movilidad humana pueden potencialmente ser actores de desarrollo en sus comunidades de origen y destino, allí donde los paradigmas de desarrollo (ojalá humano) se construyan desde un enfoque de derechos, y donde los gobiernos nacionales y las autoridades locales, en todos sus niveles, garanticen y promuevan el ejercicio de derechos para las personas en movilidad humana.

En este sentido, resulta clave señalar la importancia de incorporar el enfoque sobre la movilidad humana como un componente integral del desarrollo humano, con el objetivo primordial de lograr mayor coherencia institucional y política en materia de migración y desarrollo, de forma que los gobiernos nacionales cuenten con las herramientas para generar estrategias y políticas de desarrollo nacional (o planes de acción) que aborden la movilidad humana de manera integral y establezcan vínculos con las prioridades trazadas para el desarrollo nacional y local.

Asimismo, la incorporación de este enfoque tiene especial relevancia en el papel que tienen los gobiernos locales en identificar cómo los vínculos entre movilidad humana y desarrollo pueden integrarse en políticas, programas y acciones concretas en los territorios; pues es allí donde los impactos (en todos los sentidos) tanto de la llegada o salida de personas en movilidad humana, se observan en toda su magnitud. Esto conlleva, además, identificar cómo y en qué medida las personas en movilidad humana, sus familias, espacios organizativos y comunidades pueden participar de forma activa y protagónica como actores clave de su propio desarrollo humano.

Así, habiendo realizado también una revisión de los PDOT de cada Provincia resulta preocupante constatar que, al momento, que existe un sector de población importante en estas provincias que no está siendo atendido por políticas públicas que respondan a sus necesidades específicas. No se trata únicamente de población de otro origen nacional, sino también de inmigrantes internos y de personas que, de una u otra manera, son parte de las dinámicas de emigración fuera de Ecuador, o que han retornado al país luego de su proceso migratorio. En este sentido, es necesario empezar por levantar información cualitativa y cuantitativa que permita caracterizar adecuadamente cada una de las dinámicas de movilidad en los territorios, y cómo inciden en las distintas aristas (económicas, sociales, políticas, culturales e incluso biofísicas) del desarrollo.

Por otra parte, es importante notar que, experiencias exitosas de gestión de la movilidad humana a nivel local, como el caso de los GAD provinciales de Pichincha e Imbabura, demuestran que el punto de partida para incluir el enfoque de movilidad humana en la planificación territorial, es incluir en los distintos programas y servicios a las personas en movilidad humana, pues, ante todo – e independientemente de su condición migratoria u origen nacional- son niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores, o personas que pueden tener algún tipo de discapacidad.

# BIBLIOGRAFÍA

---

- Cando Murillo, D. 2012. Diagnóstico sobre la trata de personas en los cantones de Colta y Guamote, provincia de Chimborazo. Quito. OIM y FLACSO.
- CNIPN, 2019, Agenda Nacional para la Igualdad de Derechos de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Pueblo Afroecuatoriano Y Pueblo Montubio 2019-2021. Quito.
- CNIMH, 2019, Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017 – 2021. Quito.
- GAD Provincial de Cotopaxi, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cotopaxi 2025.
- GAD Provincial de Tungurahua, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Tungurahua 2015.
- GAD Provincial de Chimborazo, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Chimborazo 2019 – 2023,
- GAD Provincial de Cañar, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Cañar 2015-2019.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018. Plan Nacional de Movilidad Humana.
- Proaño Bonilla, Jorge. 2011. Políticas públicas productivas provinciales, 4P: Elementos conceptuales y metodológicos. Quito. Cooperación Técnica Belga (CTB)
- Secretaría Técnica 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) Provincial. Quito. Secretaría Técnica Planifica Ecuador. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/GUIA-PROVINCIAL-FINAL.pdf>
- ----- . 2020. Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) . [https://youtu.be/s\\_TggYLmFM0](https://youtu.be/s_TggYLmFM0)
- Viteri, M. (coord.) 2019. Violencia, géneros y derechos en el territorio. Quito. CONGOPE. Ediciones Abya-Yala.

## Normativa Nacional

- Constitución de la República del Ecuador
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD,
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
- Ley Orgánica de Movilidad Humana
- Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una vida”

## Entrevistas

### GAD Provinciales

- Cotopaxi: Prefecto Jorge Guamán.
- Tungurahua: Viceprefecta Saida Haig
- Chimborazo: Martha Chucho, Guido Cardozo, Héctor Endara, Raúl Cuvi, Margarita Tapia; y, Olga Damián.
- Cañar: Marco Andrade.

### Fuentes periodísticas

Diario El Telégrafo. 2020. Los GAD tendrán un año para entregar planes territoriales. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/gad-planes-territoriales>.

# INFORME

---

Documento orientativo para la construcción de política pública en materia de enfoques de igualdad, para ser incorporada en el PDOT.

Giovanna Tipán Barrera  
Julio /2021

## TABLA DE CONTENIDO

Resumen ejecutivo	3
Presentación	5
Objetivos del Informe	11
1. Contexto	12
2. Resultados análisis cuantitativo y cualitativo por provincia	20
3. Implementación de Políticas públicas de movilidad humana	58
4. Revisión de política pública sobre grupos de atención prioritaria, enfoques de igualdad y movilidad humana vigente en las provincias	71
Revisión de políticas públicas vigentes sobre movilidad humana en la provincia de Cotopaxi	72
Revisión de políticas públicas vigentes sobre movilidad humana en la provincia de Tungurahua	75
Revisión de políticas públicas vigentes sobre movilidad humana en la provincia de Chimborazo	77
Revisión de políticas públicas vigentes sobre movilidad humana en la provincia de Cañar	80
5. Documento Orientativo para la construcción de política pública en materia de enfoques de igualdad, para ser incorporada en el PDOT	84
Orientaciones para la incorporación del componente de movilidad humana en los PDOT de los GAD provinciales	85
1. Orientaciones sobre el Diagnóstico estratégico	86
Matriz de orientaciones para realizar el diagnóstico estratégico del PDOT con enfoque de movilidad humana, por componentes	87
2. Orientaciones sobre la Propuesta del PDOT	94
3. Orientaciones sobre el Modelo de Gestión del PDOT	112
6. Conclusiones	114
7. Recomendaciones	119
Bibliografía	120

# RESUMEN EJECUTIVO

---

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), en todos sus niveles, deben formular y ejecutar políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias. Como ya se indicó en el documento de informe de levantamiento de información para la caracterización de población en situación de movilidad humana, el marco legal ecuatoriano determina las competencias y funciones que tienen los GAD provinciales frente a los grupos de atención prioritaria, y de forma específica, en relación con las personas en movilidad humana; estableciendo, así, que los GAD provinciales deben diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; e, 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. Para tal efecto, los GAD están facultados para crear la normativa que sustente dicha política, y garantice así la integración social, económica, productiva, laboral y el respeto a los derechos humanos de las personas en movilidad humana (enfaticando en las personas migrantes retornadas – LOMH Art. 165)

En consonancia, - como también se ha señalado en el informe- las principales herramientas de planificación en materia de movilidad humana vigentes en Ecuador establecen directrices sobre cómo los GAD, en todos sus niveles, tendrían que garantizar dicha incorporación en el diseño de su gestión territorial, y actuar en corresponsabilidad y coordinación con otros niveles de gobierno y autoridades nacionales competentes en la materia.

En este sentido, para el presente ejercicio de análisis sobre la implementación de la política pública sobre movilidad humana en los GAD provinciales de Cañar, Tungurahua, Cotopaxi y Chimborazo, es necesario hacer una primera revisión de las actualizaciones de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT), para identificar cuál es la visión que tiene cada GAD sobre el tema de movilidad humana, y cómo incorpora esta perspectiva en sus objetivos de desarrollo, para abordar la temática desde políticas, estrategias, programas y proyectos.

La revisión también busca conocer si existe un abordaje del tema de movilidad humana mediante otras dimensiones del diagnóstico social en cada territorio.

Partimos del hecho que el **PDOT** es el instrumento de planificación que contiene las directrices principales de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo del territorio, y que permite la gestión concertada y articulada del mismo (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Art. 41). Los PDOT señalan el camino a seguir para alcanzar los objetivos y metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo, y contribuir a los Objetivos de Desarrollo Sostenibles de la Agenda 2030.

El PDOT, adicionalmente, orienta y determina las acciones e intervenciones del sector público y privado en el nivel local y su cumplimiento. Su formulación se realiza desde el conocimiento y análisis de las características de cada territorio, y de los intereses y necesidades de la población del territorio en su conjunto; de acuerdo a la Secretaría Planifica Ecuador, para la formulación y actualización del PDOT es además fundamental realizar un proceso sostenido de planificación participativa, para guardar coherencia con las decisiones estratégicas y el modelo territorial deseado de otros niveles de gobierno (parroquial y cantonal), y las expectativas ciudadanas (Secretaría Técnica Planifica Ecuador 2019, p. 31); se debe notar que, la construcción participativa de las políticas públicas está, principalmente, determinada por la Constitución del Ecuador (Ecuador 2008, Art. 85).

Por otra parte, el **PDOT provincial** debe articular la visión territorial, en el corto (1 o 2 años), mediano (5 años) y largo plazo (10 o 20 años), respecto del desarrollo económico, productivo y social; la conservación, el uso y gestión de los recursos naturales; el patrimonio cultural; la prevención y reducción de riesgos; la gestión del cambio climático; los sistemas de redes de servicios de transporte, movilidad, vialidad rural, accesibilidad, riego, energía y telecomunicaciones; y, el rol y consolidación de sus asentamientos humanos, tanto en el ámbito urbano como rural (Secretaría Planifica Ecuador 2019, p. 9).

Los PDOT deben actualizarse al inicio del periodo de gestión de las autoridades locales (además de otras circunstancias establecidas en el Reglamento de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo de 2019). En este sentido, la actualización inició en el 2019; a raíz de los cambios de contexto generados por la pandemia del Covid-19, se planteó una prórroga al plazo inicial de un año para la presentación de los PDOT actualizados, de manera que – mediante una disposición transitoria incorporada en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, en mayo de 2020, - se determinó que los GAD tendrían un año más para adecuar y presentar, en junio de 2021, sus PDOT.

En este contexto, la Secretaría Técnica Planifica Ecuador determinó líneas programáticas a priorizar en los PDOT, que para el caso de los GAD provinciales son: impulsar la reactivación productiva, mediante redes de comercialización de redes locales, y promover la soberanía alimentaria. Con ese fin, deben plantear en la actualización de los PDOT el apoyo y promoción de emprendimientos locales, pequeñas empresas y asociaciones en mercados locales, para generar empleo, contribuyendo además con capacitación en agricultura, riego y drenaje (Secretaría Técnica Planifica Ecuador 2020).

Por otra parte, es importante recordar en el marco de este informe, que las **políticas públicas** son orientaciones, direccionamientos o cursos de acción que deben tomar las autoridades y/o tomadores de decisión en los distintos niveles de gobierno, para afrontar soluciones a problemas sentidos e identificados por la comunidad (Proaño Bonilla 2011, p. 14).

De forma complementaria, se debe enfatizar que la Constitución del Ecuador señala que la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos deben garantizar los derechos reconocidos por la Constitución y, se formularán a partir del principio de solidaridad. La Constitución también determina que, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto. Para ello, el Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos (Ecuador 2008, Art. 85).

Partiendo de estas premisas, se asume que no solamente desde las competencias legales sino incluso desde las prioridades establecidas para la planificación de los territorios en el marco de la pandemia del Covid-19, los GAD provinciales están llamados a definir política pública en sus PDOT que, *de forma mínima*, incluya a la población en movilidad humana presente en el territorio en la reactivación económica.



# PRESENTACIÓN

---

El desplazamiento forzoso o no de decenas de miles de personas a nuestro país de diferentes países del mundo y el proceso de movilización interno debe entenderse como parte de un fenómeno mundial de migración, no importa sus causas, sean este producto de las diferentes guerras existentes, o por procesos de violencia interna, o las crisis económicas que han incrementado la pobreza, o por efectos del cambio climático.

Esto ha obligado a que Naciones Unidas y sus diferentes organismos adjuntos asuman el importante deber de buscar soluciones a este importante problema de carácter global y obviamente sus resoluciones deban ser asumidas por los diferentes gobiernos que sienten la responsabilidad de aportar a la solución de los problemas generados por este proceso de movilización de hombres y mujeres que no hacen sino ejercer su derecho a la libre movilidad.

La migración debe entenderse como la expresión voluntaria de hombres y mujeres que quieren recorrer el mundo, o buscar cambios importantes en sus vidas, o encontrar el futuro que por diversos motivos no les brinda su patria, o simplemente estudiar, trabajar, hacer negocios y poder ejercer sus derechos en cualquier parte del mundo, esto los convierte en impulsores del desarrollo, como aportantes de significativos beneficios para sus nuevas comunidades, bien sea por sus capacidades, por el incremento de la fuerza de trabajo en el mercado laboral, algunos por las inversiones que traen y por las culturas que representan, adicionalmente, la transferencia de recursos y conocimientos adquiridos en sus nuevas comunidades a sus comunidades de origen aportan al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Sin embargo, el desconocimiento del lugar a donde se dirigen, el contexto cultural y de desarrollo de ese nuevo territorio pueden afectar de manera negativa a un gran conjunto de estos migrantes.

Nuestro país, se ha convertido en territorio de origen, tránsito, destino final y en gran parte de refugio esta última básicamente de personas desplazadas de países vecinos, esto nos obliga a construir espacios de paz y de igualdad en una acción conjunta de la sociedad y los diferentes niveles de gobierno.

Nuestra Constitución en su artículo 9 es muy claro al señalar que: “las personas extranjeras que se encuentren en territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes de las ecuatorianas” y la Ley Orgánica de Movilidad Humana garantizan lo que bien define OIM como movilidad “Es la movilización de personas de un lugar a otro en el libre ejercicio de su derecho o a la libre circulación” y definen a los diferentes niveles de gobierno de acuerdo a sus atribuciones y funciones, responsabilidades concretas como el hecho de que en sus planes de ordenamiento territorial se incluya el eje de movilidad humana, es decir, la Planificación de carácter nacional de movilidad humana debe ser tomada en cuenta en la planificación de sus provincias, cantones y parroquias a través de sus planes y programas, a su vez el COOTAD determina las funciones de los gobiernos subnacionales en esta temática como una forma de garantizar los derechos de estos sectores vulnerables de la población.

Como podemos ver, existe un marco legal, jurídico y normativo de carácter nacional e internacional que permite cumplir con la aplicación de las leyes, decretos y ordenanzas vigentes dirigidas a garantizar los derechos de los hombres y mujeres en movilidad humana sin distinciones y marginaciones de ninguna naturaleza.

Según la Constitución los GADS tienen autonomía política, financiera y administrativa, el COOTAD establece además que los gobiernos subnacionales tienen capacidad efectiva para regirse mediante normas y órganos propios del gobierno en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su propia responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes, hay que garantizar el desarrollo equitativo, conseguir soluciones duraderas y dignas con un enfoque de igualdad que incluya el de la movilidad humana.

Por lo tanto es obligación de los Gobiernos Subnacionales construir políticas públicas de movilidad humana para su territorio, generar la normativa necesaria y la identificación de los instrumentos técnicos que contribuyan a solucionar por un lado la brecha existente entre lo rural y lo urbano puesto que la pobreza por ingresos y por necesidades básicas insatisfechas se sigue concentrando en la ruralidad, es fundamental garantizar el derecho a la educación, la salud y a un hábitat que permita recuperar sus dignidad y por el otro, lograr que se presten los servicios básicos y sociales así como la asistencia legal, psicológica y asesoramiento en lo productivo, económico y laboral a las comunidades de migrantes que llegan a nuestro país, todo en un marco de igualdad y de paz.

La Constitución hace referencia a los sujetos de derechos que viven en situación de movilidad humana (las y los ecuatorianos en el exterior y sus familias en el Ecuador, las familias transnacionales, las personas en tránsito, las y los ecuatorianos que retornan, las personas con necesidad de protección internacional, de asilo y refugio, las personas y grupos desplazados de forma arbitraria o forzada, las personas extranjeras en el territorio ecuatoriano) y las víctimas de la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes<sup>1</sup>.

Según la Constitución de la República del Ecuador (CRE), las personas en situación de movilidad humana se incluyen en el capítulo tercero sobre Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria (art. 40 – 42).

La principal responsabilidad de los GAD provinciales frente a la construcción de política pública de protección de derechos de personas en movilidad humana en el territorio, corresponde a las funciones que les asignan los siguientes literales del art. 41 del Código Orgánico de Organización territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD):

- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial;
- g) 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.

Estas funciones relacionadas con la garantía de derechos de personas en movilidad humana son semejantes para los tres niveles de gobiernos autónomos descentralizado; así, el COOTAD les faculta: definir políticas de inclusión, promover la participación ciudadana y conformar un sistema de atención integral para personas de atención prioritaria. El COOTAD no establece competencias exclusivas en movilidad humana para ninguno de los tres niveles de GAD, pero a partir de la introducción del enfoque de igualdad, transversal en el tema, muchas de las competencias asignadas podrían ser desarrolladas

---

<sup>1</sup> Es importante señalar que la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, en tanto son delitos, no constituyen en sí mismos dinámicas de la movilidad humana, es decir, expresiones del derecho a circular libremente y a elegir residencia en el territorio de un Estado, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, o del derecho a migrar, establecido en la Constitución ecuatoriana. No obstante, en la medida que estos delitos son cometidos en contra de las personas en situación de movilidad humana, es necesario incluir estas problemáticas en el análisis de la movilidad humana.

con esta perspectiva apuntando a una gestión del territorio enfocada en la protección de derechos y que contemple políticas, programas y servicios que respondan a todos los grupos de atención prioritaria.

El COOTAD asigna a los GAD provinciales la función de promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria<sup>2</sup>, mientras que a los GAD municipales les corresponde conformar Consejos cantonales de protección de derechos, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Es necesario notar que en el tema de protección de derechos queda pendiente configurar los mecanismos a través de los cuales asegurar la coordinación desde el nivel central, y entre los diferentes niveles de GAD.

Por su parte, el art. 156 de la CRE establece que los Consejos Nacionales de Igualdad<sup>3</sup> “coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno<sup>4</sup>”. Siempre con respeto a la coordinación interinstitucional, el art. 598 del COOTAD añade que los Consejos cantonales para la protección de derechos coordinarán con las entidades, así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos.

El Plan Nacional de Movilidad Humana identifica las competencias de los GAD relacionados a la temática de Movilidad Humana:

- *Nivel Provincial GAD Provincial*

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial 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.
- b) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias.

- *Nivel Cantonal GAD Cantonal*

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.
- b) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.

---

<sup>2</sup> Cfr. Art. 41 literal g, del Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización (COOTAD) Febrero 2011.

<sup>3</sup> “Órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos” ver art. 156 CRE.

<sup>4</sup> El subrayado no corresponde al texto constitucional, se utiliza en el documento para resaltar los enunciados relacionados a los GAD.

- *Nivel Parroquial GAD Parroquial*

- a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con la plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.

Dentro de las competencias identificadas de los diferentes niveles de gobierno, existen elementos que pueden ser usados como punto de apoyo para la inclusión de las personas en situación de movilidad dentro de la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Particularmente se puede observar una relación en los temas vinculados a la participación, así como el uso y disfrute del espacio público.

Otros actores para considerar dentro de la gestión de la política sobre movilidad humana son los Consejos Nacionales para la Igualdad (CNI), particularmente el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. En este aspecto es preciso considerar las atribuciones que la Constitución de la República les otorga a estas entidades: formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación. El rol de los Consejos Nacionales para la Igualdad debe considerarse en la instancia de formulación de la política, especialmente cuando se busca determinar cómo se presentan las diferentes problemáticas de las personas en situación de movilidad desde un enfoque de género o intergeneracional, o desde la perspectiva de los pueblos y nacionalidades, así como desde las personas con discapacidad. Los aportes provenientes desde estos enfoques pueden enriquecer la propuesta toda vez que permitiría identificar problemáticas estructurales propias de la movilidad humana.

Como se puede apreciar, en la gestión de este Plan intervienen una serie de actores que, desde una lógica de trabajo complementario y articulado, pueden permitir el cumplimiento progresivo de los logros que se busca respecto al cumplimiento de los derechos de las personas en situación de movilidad humana. Sin embargo, la complejidad es mayor al identificar una multiplicidad de actores, procesos, herramientas que cumplen funciones similares; por ello es preciso definir mecanismos para articular las acciones de cada uno de ellos desde el ámbito de sus competencias.

Por otra parte, la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017 – 2021, propone como acciones para los GADs:

- Integrar en los planes 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, alineados y articulados con las políticas del gobierno central y la normativa vigente.
- Coordinar y articular acciones con los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, Comisiones de igualdad y género, áreas sociales, planificación, Juntas Cantonales de Protección de Derechos, Mesas temáticas, Consejos Consultivos y otras instancias específicas.
- Fomentar la participación de los GAD en los espacios de diálogo y coordinación interinstitucional en materia de movilidad humana.
- Crear y articular programas para inclusión de las personas en movilidad humana y convivencia pacífica.

Entonces, si por un lado el COOTAD prescribe para los GAD municipales la conformación de Consejos cantonales de protección de derechos, explicitando sus atribuciones<sup>5</sup> y estableciendo que para la atención en las zonas rurales éstos coordinarán con los gobiernos autónomos parroquiales y

---

<sup>5</sup> Entre sus atribuciones formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos. ver art 598 COOTAD.

provinciales; por otro, a nivel provincial está por definirse cómo promover y cómo articular sistemas de protección integral de derechos y de igualdad territorial. En este sentido, se podría inferir que los GAD provinciales tendrían la posibilidad de coordinar estas redes interinstitucionales para cumplir con la función de promover sistemas integrales de protección a grupos de atención prioritaria en todo el territorio provincial, apoyando como nivel institucional intermedio, la coordinación de todos los Consejos Cantonales de protección de derechos.

A complementar el marco normativo respecto a políticas públicas sobre igualdad, y por ende dirigidas a población en movilidad humana, los artículos 326 y 327 del COOTAD prescriben en los órganos legislativos de los GAD la conformación de comisiones de trabajo, entre las cuales está “la comisión permanente de igualdad y género” que se encargará de la aplicación transversal de las políticas de igualdad y equidad; además fiscalizará que la administración respectiva cumpla con ese objetivo a través de una instancia técnica que implementará las políticas públicas de igualdad en coordinación con los Consejos Nacionales de Igualdad, de conformidad con la Constitución.

Por otra parte, con respecto a los GAD y la MH, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, LOMH, expresa claramente:

**Artículo 165.-** Competencias de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales. Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales en coordinación con la autoridad de movilidad humana tienen competencia para:

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;
2. Coordinar con las instituciones públicas y privadas la atención integral para la población en movilidad humana;
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;
4. Participar en los espacios de diálogo y coordinación interinstitucional en materia de movilidad humana;
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; y,
6. Las demás competencias previstas en la ley.

**Artículo 166.-** Corresponsabilidad en nivel local. Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales en coordinación con la autoridad de movilidad humana y la autoridad de control migratorio deberán:

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;
2. Crear políticas y programas para inclusión de la comunidad extranjera y de la convivencia pacífica; y,
3. Planificar en el mediano y largo plazo la integración social y económica de la comunidad migrante retornada.

**Artículo 167.-** Transversalización del enfoque de movilidad humana en el sector público. Todas las entidades del sector público, en todos los niveles de gobierno, incluirán el enfoque de movilidad humana en las políticas, planes, programas, proyectos y servicios.

El enfoque de Movilidad Humana asume las diferentes dinámicas de Movilidad Humana, es decir, la salida, el tránsito o permanencia en un lugar diferente al de origen residencia habitual y retorno, como factores decisivos en el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas con independencia de su nacionalidad y calidad migratoria (LODP, 2019)

En el marco de estos contextos, el CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR, CONGOPE, y en el marco del contexto actual de la movilidad humana cuyo eje se centra en las fronteras: norte y sur, desconociendo la realidad de otras provincias como las de la Sierra Centro que tienen una propia dinámica migratoria, pues se interrelacionan profundamente dos condiciones migratorias: emigración – inmigración/refugio, ha decidido impulsar un Documento orientativo para la construcción de política pública en materia de enfoques de igualdad, para ser incorporada en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT.

# OBJETIVOS DEL INFORME

---

## OBJETIVO GENERAL

- Recopilar información sobre implementación de políticas públicas de movilidad humana con enfoque de género en las provincias de Cañar, Tungurahua, Cotopaxi y Chimborazo, y preparar recomendaciones sobre propuestas de programas, metas e indicadores, para el diseño y gestión de los PDOT provinciales.

## OBJETIVO ESPECÍFICO

- Preparar recomendaciones sobre propuestas de programas, metas e indicadores, para generar un modelo de gestión de los PDOT provinciales.

# 1. CONTEXTO

---

La Constitución del 2008 reconoce al Ecuador como un estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, tal como se establece en el artículo 1, con una especial especificación al indicar que la soberanía radica en el pueblo, viéndose traducido este derecho en el uso de los órganos de poder público, las instancias de participación ciudadana y las diferentes unidades de atención directa a la ciudadanía.

Además de los derechos generales contemplados para todos los ciudadanos ecuatorianos de nacimiento y naturalizados, la normativa nacional hace hincapié a la atención prioritaria que deben recibir 9 agrupaciones de la sociedad, donde el estado prestará total protección a las personas que presenten una condición de doble vulnerabilidad. Estos conjuntos de personas se les denomina “Grupos de Atención Prioritaria”, siendo: las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad, y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos (Constitución de la República del Ecuador, 2008 – Art. 35).

Para cada grupo de atención prioritaria, el estado establece, además de los derechos generales, derechos específicos, como: **la atención especializada en los campos de inclusión social y económica, exenciones en el régimen tributario, asilo y refugio, gratuidad de los servicios de salud materna, protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica, equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social, entre otros.** Asimismo, todas las políticas públicas y programas que sean necesarios, tomando en cuenta las diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

El Ecuador, siendo un país garantista de derechos, reconoce la igualdad entre las personas con la finalidad de lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y solidario para todos. Se concibe, bajo este principio, la transformación de la sociedad, de manera que, **se pueda eliminar todo tipo de discriminación, ya sea por origen, condición migratoria u orientación de género;** de igual manera reconoce el derecho a la libre movilidad, **apela al principio de ciudadanía universal** y protege a la familia transnacional y los derechos de sus miembros.

La idea fundamental es lograr la igualdad de oportunidades, que ningún aspecto social o económico determine el futuro de las personas nacidas en el territorio nacional, sino que se creen las condiciones necesarias para que, al hacer uso de todas sus capacidades y potencialidades, logre obtener una vida digna y de calidad. Por ello, los servicios ofertados en todos los niveles de gobierno deben ser efectivos, transparentes y de calidez, de ese modo, se apunta hacia la verdadera democracia, legitimidad y poder popular.

El Plan Nacional de Desarrollo “Toda una Vida” 2017 -2021 dentro de sus 3 ejes inserta objetivos que buscan el desarrollo sostenible de nuestra sociedad, entre los cuales, 5 justifican ampliamente el desarrollo de este modelo, siendo: Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas; consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización; impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria; Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía; y promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social.



No obstante, las desigualdades y brechas se visualizan en los diferentes territorios del país, donde existe una marcada diferencia entre los territorios con respecto a niveles de ingreso, productividad, acceso a servicios básicos, dotación de recursos, derecho al bienestar y una importante distribución de la riqueza en las principales ciudades. El desafío para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) radica en enfrentar la problemática, estableciendo políticas complementarias a las nacionales para impulsar acciones que erradiquen la pobreza y además reduzcan las brechas y la desigualdad entre los territorios. El rol de los GAD es imprescindible para alcanzar ese objetivo.

Es necesario que el Estado y los GAD se planteen estrategias que permitan cumplir con lo establecido en la Constitución y garantizar los derechos de las personas y los grupos de atención prioritaria: niños, niñas y adolescentes; jóvenes; mujeres embarazadas, en situación o riesgo de exclusión (expresada principalmente a través de la violencia de género doméstica y sexual); adultos mayores; personas con discapacidad; personas con enfermedades catastróficas; y personas en movilidad (emigrantes retornados, PNPI).

## La movilidad humana en contexto

A partir de la primera década del siglo XXI Ecuador pasó de ser fundamentalmente un país emisor de emigrantes, a constituirse como un país con una quintuple condición migratoria: **ser al mismo tiempo emisor, receptor, de tránsito, de retorno y de migración interna**. Esa múltiple condición migratoria ha significado que por primera vez las respuestas políticas nacionales tengan lugar, entre otras, un giro constitucional y la adopción de ciertas políticas nacionales a favor de los derechos de los migrantes.

Entre esas cinco condiciones migratorias, la recepción de población inmigrante –de múltiples nacionalidades– ha significado importantes desafíos sociales y políticos. De hecho, de acuerdo con datos recientes del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2014) sólo en 2013, **Ecuador recibió 1'364.057 extranjeros de múltiples nacionalidades, un 37.8% más de lo registrado en 2008** cuando ingresaron 989.766, según los datos del Anuario de Estadísticas de Entradas y Salidas Internacionales 2013 del INEC (INEC 2014).

El incremento y diversificación de la procedencia de los inmigrantes, se debe en gran medida a la adopción en 2008 de principios constitucionales a favor del derecho a la libre movilidad y la ciudadanía universal. Los nuevos artículos constitucionales, como el Artículo No.9, No.40 o No.416, suponen la garantía irrestricta de iguales derechos para ecuatorianos y extranjeros, **la no criminalización a los inmigrantes por su condición migratoria**, la libre movilidad e incluso el progresivo fin de la condición de extranjero. Esos progresistas y ambiciosos principios constitucionales, junto con la selectiva política de eliminación de visados<sup>6</sup> de hasta 90 días, ha provocado un “efecto llamada” entre emigrantes internacionales quienes ven a Ecuador como un posible promisorio lugar donde residir.

Esta nueva realidad ha implicado que a nivel local –en la agenda política y social– la atención a la movilidad humana, desde su multidimensionalidad, ocupe un lugar prominente. Realidad que no ha sido ajena a las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Cañar. Todo lo contrario, estas provincias son espacios donde confluyen y coexisten esas cinco condiciones migratorias, hecho que ha supuesto

---

<sup>6</sup> Si bien en 2009 el presidente Rafael Correa públicamente introdujo su decisión de retirar los requisitos de visados de turistas por 90 días, solo 6 meses después las visas fueron reintroducidas para Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán, Somalia y China. Y, en diciembre de 2015, esa misma medida fue extendida para Cuba, confirmando la selectiva apertura existente en Ecuador. Y, en agosto de 2019, a Venezuela.

un ineludible reto para las políticas de atención que desde los gobiernos autónomos descentralizados se diseñan y ponen en marcha.

A nivel nacional estas provincias registran un incremento en su dinámica migratoria: receptoras de inmigrantes internacionales, incluyendo refugiados y solicitantes de protección internacional, así como de población ecuatoriana emigrante. En Ecuador, la población inmigrante se encuentra más dispersa geográficamente que en otros países. A pesar de que los venezolanos ingresan principalmente **por la frontera con Colombia, provincias de Carchi y Sucumbíos, el 65 por ciento establece su residencia en las provincias de Guayas, Manabí y Pichincha**. En Perú, el 84 por ciento se concentra en Lima y en Callao; en Ecuador, Quito es la principal ciudad de destino con el 40 % de los migrantes (Banco Mundial, 2020).

Uno de los aspectos que cobra mayor relevancia a la hora de hablar de integración social de la población migrante, son las dificultades en establecer o acceder a fuentes de empleo y por ende de generación de ingresos de la población venezolana en Ecuador. **Los índices de desempleo y subempleo se han cebado particularmente con la población migrante que añade a su condición de vulnerabilidad el acceso a documentación que le permita trabajar de manera regular con una visa**. Es presumible que el desempleo afectó más a las mujeres que a los hombres debido a aspectos estructurales del mercado de trabajo, y las estadísticas que conocemos hoy en día recogen información parcial, en muchos casos de migrantes cuyo estatus migratorio es regular y pueden hacer parte de la fuerza laboral formal del país.

Mientras que, en Ecuador, de acuerdo con el estudio del Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN “Situación laboral y aporte económico de los inmigrantes en el norte de Quito-Ecuador”, la tasa de desempleo corresponde al 11,6%, la cual es relativamente alta, en comparación con el promedio nacional en Ecuador del 4,1% en el 2017 (INEC, 2017).

La coyuntura actual ha hecho de Ecuador, un país con vocación de permanencia para la población migrante venezolana, aspecto que ha implicado la adopción de acciones estatales determinantes, que buscan generar espacios para el desarrollo de una vida digna para la población migrante y refugiada venezolana, de acuerdo con las particularidades de cada territorio. En el caso ecuatoriano, de cara a la crisis económica, sanitaria y social que aqueja al país se debe propiciar estrategias que busquen proteger a la población migrante y refugiada venezolana, en especial a las niñas, niños, adolescentes y mujeres en el ámbito de la salud, con énfasis en la salud sexual y reproductiva y la integración socio económica que le permita un ejercicio de sus derechos; por ello, es imperativo sumar esfuerzos entre sociedad civil e instancias estatales para garantizarlos plenamente en Ecuador y la región, pues sólo desde el acuerdo público-privado se propiciará la sostenibilidad de las intervenciones.

En medio de la coyuntura actual, desde agosto de 2018 con la declaratoria de situación de emergencia del sector de movilidad humana en las provincias de El Oro, Carchi y Pichincha, debido “al flujo migratorio inusual de ciudadanos” de Venezuela, se dio el Acuerdo del Ministerio de Relaciones Exteriores número 126, para la aplicación de esta medida, fue publicado con Registro Oficial el miércoles 4 de septiembre del 2019, para agilizar la respuesta de instituciones del Estado para atender esta crisis. La coordinación a nivel nacional no estuvo exenta de dificultades, empero los organismos de cooperación internacional -a partir de la asunción del gobierno ecuatoriano de la crisis migratoria venezolana- buscaron y recaudaron fondos económicos para implementar intervenciones de asistencia humanitaria.

El periodista ecuatoriano-venezolano Jefferson Díaz, en su reportaje “Venezolanos en Ecuador: las cuentas no cuadran” afirma sustentadamente, que, durante la 18° Mesa de Movilidad Humana, la Cancillería ecuatoriana entregó un diagnóstico sobre la cooperación internacional recibida en el país durante el 2019, para ayudar a los migrantes y refugiados venezolanos. Pero las cifras no coinciden con

los montos reportados ante el Servicio de Seguimiento Financiero de la ONU por las agencias de Naciones Unidas y ONG's internacionales que trabajan en Ecuador.

En su reportaje de investigación afirma que, por primera vez, durante estas mesas de movilidad humana, una representante del gobierno ecuatoriano rendía cuentas sobre el dinero que entró a Ecuador, a lo largo del 2019, para atender a las personas migrantes, en especial, a los venezolanos.

En ese diagnóstico, Diana Veloz, Directora de la Unidad de Inclusión de la Comunidad Extranjera de la Cancillería, dijo que trabajaron desde diciembre del 2019 hasta marzo del 2020 con los diferentes organismos públicos, empresa privada y entes internacionales para recabar la información sobre los proyectos que desarrollaron en torno a movilidad humana en Ecuador. "Realizamos 90 reuniones", aclaró; y presentó un organigrama donde se indica que en cooperación multilateral el Programa Mundial de Alimentos (PMA) usó USD 33.701.397,12; ACNUR, USD 2.267.090,70, y la Organización Internacional de Migraciones (OIM), USD 680.000.

Mientras que las organizaciones no gubernamentales, socias ejecutoras de las agencias del sistema de Naciones Unidas, usaron: HIAS, USD 12.617.070,58; Servicio Jesuita de Refugiados, USD 4.597.929; y el Consejo Noruego para Refugiados, USD 1.668.924.

Según el diagnóstico presentado por Cancillería, **Ecuador recibió USD 109.755.017,48** en cooperación internacional para movilidad humana en total, durante el **2019**.

Díaz se pregunta "¿Quién lleva las cuentas?" Respuesta: La Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UNOCHA, por sus siglas en inglés) mantiene un Servicio de Seguimiento Financiero (FTS, por sus siglas en inglés) en el que las agencias de la ONU y ONG's que sirven de socios ejecutores, deben registrar el gasto que realizan y el dinero que reciben en los diferentes países donde operan.

En su sección de Ecuador, las cuentas del 2019 reportadas a la FTS por el PMA, ACNUR, OIM y HIAS no coinciden con las registradas en el diagnóstico que presentó la Cancillería durante la 18° Mesa de Movilidad Humana. Por ejemplo: el PMA reportó a la FTS que durante el 2019 se gastó en el Plan de Respuesta para los Migrantes y Refugiados en Ecuador: USD 26,6 millones. Mientras que, en el diagnóstico presentado por Cancillería, se dice que el PMA gastó en el 2019 USD 33,7 millones. El PMA reportó al gobierno ecuatoriano que durante el 2019 usó USD 7,1 millones más.

Ahora, ACNUR Ecuador reportó a la FTS que durante el 2019 se gastó en el Plan de Respuesta para los Migrantes y Refugiados en Ecuador USD 9,5 millones. Mientras que, en el diagnóstico presentado por Cancillería, se indica que ACNUR gastó en el 2019 USD 2,2 millones. ACNUR Ecuador reportó al gobierno ecuatoriano que durante el 2019 usó USD 7,3 millones menos.

En lo reportado por OIM y HIAS Ecuador existen las mayores diferencias entre lo registrado a la FTS, y lo declarado al gobierno ecuatoriano. La OIM declaró a la FTS que durante el 2019 usó USD 8,3 millones; mientras que HIAS Ecuador reportó que usó USD 2 millones. Ambos presupuestos para atender a la migración venezolana. Pero, según el diagnóstico presentado por Cancillería la OIM usó durante el 2019, USD 680 mil, y HIAS Ecuador, USD 12,6 millones. Una diferencia de USD 7,6 millones y USD 10,6 millones, respectivamente.

Sin embargo, las provincias de la Sierra Centro, como Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Cañar no cuentan con cooperación internacional para atender a población en situación de movilidad, toda cuenta

que los Organismos Internacionales han volcado sus intereses de intervención en fronteras: norte y sur; y ciudades grandes: Quito, Manta, Guayaquil; y, en alguna medida, Cuenca.

Otra situación que preocupa es la salida masiva de ecuatorianos desde estas provincias, que pone en riesgo el desarrollo económico y humano de la región. Los ecuatorianos aprovechan la salida de vuelos charters internacionales desde Latacunga hacia México, para tratar de llegar a los Estados Unidos.

Dentro de este contexto, no sólo la migración venezolana, sino la migración colombiana, cubana y haitiana que convive en Ecuador podría ayudar a recuperar el aparato productivo de dicha región del país si se les ofreciera los mecanismos adecuados para regularizar su situación migratoria y acceso a empleos o proyectos de inclusión socioeconómica. Esto también ayudaría a que los ecuatorianos se integran a la economía, y disminuir la emigración forzosa.

Según el censo que realizó el Ministerio de Gobierno durante 2019 a los venezolanos que viven en Ecuador, un 67% vive en las provincias de Pichincha, Guayas y Manabí. Esta misma correlación podemos hacerla con los migrantes colombianos y cubanos, según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que indica que para finales de 2018 la mayoría de estas dos poblaciones vivían entre las provincias de Pichincha y Guayas.

Convertir a la región de Cotopaxi, Chimborazo, Tungurahua y Cañar en un importante sector productivo del Ecuador, podría mejorar la atracción para que la migración de ecuatorianos se detenga y los migrantes que hacen vida en el país puedan ir para trabajar y asentarse.

## Las cifras hablan por sí solas

Para finales de 2019, según datos publicados por las Naciones Unidas a través de su Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UNOCHA) hay 1.183.685 migrantes ecuatorianos en el mundo. Lo que representaría casi el 7% de la población total del Ecuador, que según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) para mediados de mayo de 2021 es de 17.572.901.

Según la ONU, Ecuador ocupa el puesto 98 de 195 dentro del ranking de países que tienen más ciudadanos emigrantes. El primer y segundo lugar lo ocupan Siria y Venezuela respectivamente.

La emigración ecuatoriana se ha dirigido principalmente a Estados Unidos con el 43.61%, España con el 35.09% e Italia con el 7.20%.

625.963 son mujeres, mientras que 557.722 son hombres.

Según la Cancillería, Ecuador es un país de tránsito y acogida de ciudadanos venezolanos, según cifras del Ministerio de Gobierno, desde el 2016 hasta el 18 de agosto de 2020, se registró el ingreso de 1.863.812 ciudadanos venezolanos, de los que, 350.498 permanecen en el país. Este registro no considera a las personas que han ingresado por pasos fronterizos irregulares, por lo que se estima que en Ecuador están radicados alrededor de 417 mil ciudadanos venezolanos. Aunque la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela de las Naciones Unidas (R4V) indica que hay 431, 207 venezolanos en el país al 5 de abril de 2021. Siendo el principal Punto de entrada Rumichaca en la frontera Norte de Ecuador.

2018					
VENEZOLANOS POR TIPO DE DOCUMENTO					
ARRIBO		SALIDA		SALDO	
PASAPORTE	CEDULA	PASAPORTE	CEDULA	PASAPORTE	CEDULA
624.148	331.489	551.533	250.318	71.159	83.442
955.637		801.851		153.786	

2019					
VENEZOLANOS POR TIPO DE DOCUMENTO					
ARRIBO		SALIDA		SALDO	
PASAPORTE	CEDULA	PASAPORTE	CEDULA	PASAPORTE	CEDULA
173.895	335.390	172.990	220.449	905	114.941
509.285		393.439		115.846	

2020 AL 18 DE AGOSTO 2020					
VENEZOLANOS POR TIPO DE DOCUMENTO					
ARRIBO		SALIDA		SALDO	
PASAPORTE	CEDULA	PASAPORTE	CEDULA	PASAPORTE	CEDULA
9.782	680	12.068	2.164	-2.286	-1.484
10.462		14.232		-3770	

Fuente: Sistema Migratorio Ecuatoriano (SIMIEC) Ministerio de Gobierno

Según el reporte del Sistema de Registro Migratorio de Ciudadanos Venezolanos del Ministerio de Gobierno, hasta el 11 de agosto de 2020, se tiene que el 75,4 % de venezolanos que ingresaron a Ecuador, pertenecen al grupo etario entre 18 a 55 años de edad (grupo poblacional económicamente activo), el 18,6% corresponde al grupo etario de 0-17 años y el 5% corresponde a ciudadanos venezolanos de más de 56 años de edad. El 50,9 % pertenece al sexo femenino y el 49,1 % al sexo masculino.

Se registra como principales ciudades de origen desde Venezuela: Caracas, Carabobo, Aragua y Zulia, desde donde se han movilizado a través de buses antes de llegar a los puntos fronterizos de Rumichaca o San Miguel, con un costo promedio de viaje de entre USD 100 a 500.

El Sistema de Registro Migratorio de Ciudadanos Venezolanos refleja como principales puntos de destino de la población migrante venezolana, a las provincias de: Pichincha con 73.449 (44%); Guayas con 38.125 (23%); Manabí con 9.735 (5.9%); Azuay con 6.899 (4.2%); y otras, 33.572 (22.9%). Correspondiendo a las ciudades de: Quito, Guayaquil, Manta, Machala, Cuenca, Ibarra, Santo Domingo y Ambato.

En cuanto a nivel de educación, el Sistema de Registro Biométrico para ciudadanos venezolanos, refleja que se encuentran en el país ciudadanos venezolanos con estudios de: primaria 15,2%; secundaria 40,3%; escuela técnica 9,3%; universidad 29,50%; estudios de segundo nivel sin concluir 2%; información no proporcionada 3,7%.

En la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, (SENESCYT), hasta la actualidad se encuentran registrados 19.866 títulos de tercer nivel; 4.973 títulos de cuarto nivel; 4.574 títulos de nivel técnico; y, 84 de nivel tecnológico. Dando un total de 29.497 títulos de educación superior de ciudadanos venezolanos registrados en el país.

En 2019, según datos de la UNOCHA, los venezolanos superaron a los colombianos como la principal población migrante viviendo en Ecuador. En ese año se registraron 191.537 colombianos viviendo en el país. Le seguían los estadounidenses con 26.386 personas y los peruanos con 13.492 personas.

## Visa de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU) y regularización de venezolanos

En agosto de 2019 el Gobierno ecuatoriano inició un proceso de regularización de ciudadanos venezolanos a través de la visa VERHU que duró hasta agosto de 2020. Con esa visa, hasta el 31 de marzo de 2021, 56.179 venezolanos lograron regularizarse en el país. Además, con la visa UNASUR, visa que ya no está disponible en el país porque Ecuador se retiró de este convenio internacional, hay 96.898 venezolanos.

Para el 31 de marzo de 2021, hay 221.163 venezolanos con un estatus migratorio irregular en Ecuador. El 49% de los venezolanos que vive en este país. También, para esa misma fecha, hay 23.946 venezolanos con visas temporales de solicitantes de refugio, y 415 refugiados venezolanos reconocidos por el gobierno ecuatoriano.

Antes del proceso de regularización con la visa VERHU, el gobierno de Ecuador realizó un censo a los venezolanos residentes en el país. Estuvieran regulares o irregulares, con pasaporte o sin pasaporte, y los resultados fueron:

### Acceso a servicios

PROVINCIA	No. DE VENEZOLANOS (LUGAR DE RESIDENCIA)	PORCENTAJE
Carchi	1.937	1,2%
Cotopaxi	1.573	0,9%
Sucumbios	1.236	0,7%
Loja	1.129	0,7%
Orellana	1.041	0,6%
Cañar	613	0,4%
Pastaza	623	0,4%
Morona Santiago	437	0,3%
Napo	406	0,2%
Zamora Chinchipe	262	0,2%
Bolívar	215	0,1%
Galapagos	10	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>165.761</b>	<b>100%</b>

Fuente: Sistema Registro Migratorio Ciudadanos Venezolanos - Ministerio de Gobierno

PROVINCIA	No. DE VENEZOLANOS (LUGAR DE RESIDENCIA)	PORCENTAJE
Pichincha	73.449	44,3%
Guayas	38.125	23%
Manabí	9.735	5,9%
Azuay	6.899	4,2%
El Oro	5.763	3,5%
Imbabura	4.613	2,8%
Tungurahua	3.981	2,4%
Santo Domingo	3.953	2,4%
Esmeraldas	2.852	1,7%
Los Ríos	2.508	1,5%
Santa Elena	2.412	1,5%
Chimborazo	1.989	1,2%

Según datos proporcionados por el Ministerio de Salud de Ecuador, durante 2019 se brindaron 509.258 atenciones a ciudadanos venezolanos en el sistema de salud pública, con un costo anual referencial de USD 45.267.290,81. En el contexto actual de la pandemia se registró hasta el 4 de septiembre de 2020, 726 casos confirmados de contagio por COVID-19 de ciudadanos extranjeros en Ecuador, de los cuales

388 eran venezolanos, siendo la población extranjera más afectada por el COVID-19, a quienes se les ha otorgado la atención de salud debida en las casas de salud habilitadas para este efecto.

Ahora, según el Ministerio de Educación, en el período lectivo 2020 - 2021 han accedido al sistema educativo público ecuatoriano un total de 69.241 estudiantes de nacionalidad extranjera, 37.043 en régimen Costa - Galápagos y 32.198 estudiantes en el régimen Sierra - Amazonía, prevaleciendo los estudiantes de nacionalidad venezolana, como se describe a continuación:

País	Costa Galápagos 2020 - 2021	Sierra Amazonía 2020-2021	Total
Venezuela	27.793	22.304	50.097
Colombia	4.982	5.566	10.548
España	834	1.174	2.008
Perú	760	559	1.319
Estados Unidos de América	403	720	1.123
Otros	2.271	1.875	4.146
<b>Total</b>	<b>37.043</b>	<b>32.198</b>	<b>69.241</b>

Fuente: MINEDUC- AGOSTO 2020

En el cuadro anterior se observa que en el período en referencia se encuentran matriculados 50.097 estudiantes venezolanos: 27.793 en régimen costa galápagos y 22.304 en el régimen Sierra-Amazonía. Es decir 6.197 estudiantes más que el período anterior 2019 – 2020, los cuales se encuentran distribuidos por zonas geográficas de acuerdo con el siguiente detalle:

Estudiantes de Nacionalidad Venezolana Matriculados			
Zona	Costa Galápagos 2020 – 2021	Sierra Amazonía 2020 - 2021	Total
Zona 1	701	2.115	2.816
Zona 2	47	1.173	1.220
Zona 3	171	2.129	2.300
Zona 4	7.607	0	7.607
Zona 5	4.861	21	4.882
Zona 6	304	2.330	2.634
Zona 7	2.425	226	2.651
Zona 8 (Guayas)	11.566	0	11.566
Zona 9 (Pichincha)	60	14.310	14.370
Zona no delimitada	51	0	51
<b>Total</b>	<b>27.793</b>	<b>22.304</b>	<b>50.097</b>

Fuente: MINEDUC- AGOSTO 2020

El costo referencial anual del Estado ecuatoriano para atender a la población venezolana en el sistema educativo asciende a \$37.121.493,55 según información proporcionada por el Ministerio de Educación.

Por otro lado, en el período entre enero 2019 al 31 de julio de 2020, el Ministerio de Inclusión Económica y Social brindó 119.418 atenciones en frontera (sur y norte) y ciudades de acogida a población en contexto de movilidad humana, entre los que se encuentran como grupo de atención prioritaria niños, niñas y adolescentes no acompañados (NNA). Las atenciones fueron: atenciones en espacios amigables, atenciones en carpas de descanso, asistencia humanitaria, atenciones de familias radicadas, atenciones mediante la aplicación de la entrevista especializada del Protocolo de Protección Especial para NNA en contextos de movilidad humana. Con un costo referencial anual para el Estado de \$ 1.336.610.

## 2. RESULTADOS ANÁLISIS CUANTITATIVO Y CUALITATIVO POR PROVINCIA

---

### PROVINCIA DE COTOPAXI

De acuerdo con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cotopaxi 2025, la provincia representa el 2.8% de la población nacional correspondiente a 409.205 habitantes con una densidad poblacional promedio de 67 habitantes por kilómetro cuadrado. La población rural representa el 70% de la población provincial correspondiente 288.235 habitantes, mientras que la población urbana es el 30% con 120.970 habitantes.

En cuanto a la distribución de la población por sexo 198.625 son hombres y representan el 48.54%; y 210.580 son mujeres y representan el 51.46% de la población provincial. La población femenina es mayoritaria en los cantones de Latacunga, Salcedo, Saquisilí, Pujilí.

Al año 2020 se proyecta una población adicional de 79.511 habitantes, es decir en este año la provincia tendrá una población total de 488.716 habitantes. Por otro lado, según el Censo de Población y Vivienda INEC 2010 la población femenina en el área rural es de 153.739 mujeres, y se proyecta para el año 2020 una población de 164.494 mujeres, dedicadas en su mayoría a la producción agropecuaria de autoconsumo. En este sentido los derechos económicos de las mujeres se priorizan como uno de los primeros ejes para la construcción de la política pública y la agenda de inclusión social.

#### Educación

El 13, 17% de la población provincial corresponde a niñas, niños y adolescentes; de este porcentaje el 6,57% son mujeres y el 6,67% son hombres. Otro dato relevante es que de este grupo de edad estudiantil el 32% de niños, niñas y adolescentes menores de diecinueve años vive en la zona rural, mientras que el 11,7% viven en el área urbana<sup>7</sup>.

En la última década la provincia de Cotopaxi logró que más niños y niñas entre cinco y catorce años se incorporen al sistema educativo. En el año 2001 su incorporación fue de 89,3% y en el 2010 fue de 97.0%. Igualmente sucede con la población adolescente, en el 2001 solamente el 59, 6% asistían a los establecimientos educativos, mientras en el 2010 logran acceder el 82,0%<sup>8</sup>. En cuanto a la asistencia al Bachillerato en Cotopaxi, según el Censo de población y vivienda INEC 2010, en la provincia de Cotopaxi los jóvenes entre 15 y 17 años acceden al bachillerato en un 50,8%. En el Distrito Latacunga acceden en un 59,6%, seguido por el distrito Salcedo con el 54,2% y por Pujilí Salcedo con el 43,7%, y los distritos de los cantones que menos acceso tienen son La Maná, Pangua y Sigchos.

En términos globales el porcentaje de asistencia al bachillerato a nivel provincial es del 56%, dentro del cual, si se toma como el 100%, el 53% son mujeres y el 58% son hombres. Otro dato importante se refiere al acceso a computadoras: el 62.8 % de mujeres y el 61,8% de hombres no han utilizado una computadora<sup>9</sup>. En cuanto a las brechas educativas, la tasa neta de asistencia a educación básica en la

---

<sup>7</sup> FUENTE: CPV INEC 2010 (PULPT, Cotopaxi 2013:6)

<sup>8</sup> Fuente: ODNA, 2011.

<sup>9</sup> Fuente: ODNA, 2011



población indígena es de 91% y en el nivel de bachillerato es del 39%; mientras que en la población mestiza la tasa neta de asistencia a educación básica es de 93% y en el nivel de bachillerato es del 62%.

En cuanto a la asistencia a educación superior, a nivel provincial del año 2001 al año 2010 se incrementó en once puntos porcentuales. Sin embargo, el porcentaje actual correspondiente al 20,9% sigue siendo inferior a la media regional que corresponde al 22,93%.

### **Analfabetismo**

El porcentaje de analfabetismo en los Distritos de Educación de la Provincia de Cotopaxi asciende a 13,6% de la población mayor de 15 años. En el Distrito Sigchos se concentra el mayor porcentaje 24,6%, seguido por el Distrito Pujilí –Saquisilí con el 22,7%.

### **Natalidad**

La natalidad en la provincia de Cotopaxi es de 18,7%, de acuerdo a los datos INEC 2010. A nivel de los distritos, La Maná presenta un mayor índice de nacimientos con el 36.6%, seguido por los distritos Latacunga y Pujilí – Saquisilí.

### **Tasas de mortalidad infantil, de la niñez y maternidad adolescente**

Los distritos de Pujilí - Saquisilí presenta el 19% de mortalidad infantil, 33,9% de mortalidad en niñez, seguido por Pangua y Salcedo, de igual manera en madres adolescentes La Maná Pangua presentan índices más alto con el 6.8% y 5.7% respectivamente.

### **Principales causas de muerte**

En la zona 3 las principales causas de muerte que en el 2010 han afectado a la población son: influenza y neumonía, seguida por accidentes de tránsito, enfermedades cerebrovasculares e insuficiencia cardiaca, complicaciones y enfermedades mal definidas (5,21%). Sin embargo, el mayor porcentaje a nivel zonal corresponde a causas mal definidas.

### **Equipamiento de Salud**

La provincia de Cotopaxi dispone de 772 establecimientos de salud, en mayor porcentaje son los consultorios médicos con el 17%, seguido por farmacias con el 16% y consultorios odontológicos con el 13%.

### **Pobreza por necesidades básicas insatisfechas**

Los servicios básicos en la provincia de Cotopaxi ascienden a 64% de agua entubada pública, 87% sistema adecuado de eliminación de excretas, 82% piso de vivienda adecuada, 96% servicio eléctrico<sup>10</sup>. Los servicios básicos de las viviendas incluido el servicio telefónico se ha incrementado, el mayor porcentaje de incremento se presenta en el servicio de eliminación de basura por carro recolector.

El nivel de pobreza por NBI, es alto en los distritos de Sigchos, Pangua, Pujilí – Saquisilí, seguido por La Maná, Salcedo y Latacunga. Por otro lado, y según los datos del ENEMDU - INEC 2012 la pobreza por ingresos en la Provincia de Cotopaxi ascienda al 44% y la pobreza extrema por ingresos ascienda al 23,2%.

### **Niñez y adolescencia**

El 74% de la población infantil en la Provincia de Cotopaxi habita en el sector rural y corresponde a 119.885 niños, niñas y el 26% habita en las zonas urbanas y corresponde a 43.139 niños y niñas. (Fuente: INEC 2010).

---

<sup>10</sup> Fuente: SIISE, Indicadores Sociales 2009

El 78,2% de niños, niñas y adolescentes de entre 5 a 17 años no tienen acceso a internet en comparación al 21,8% que si tienen acceso. Igualmente se puede notar las inequidades al acceso entre NNA de la ciudad con el área rural que es de 53,0% urbano y 32,2% rural, así mismo los NNA indígenas apenas acceden el 22,0% en relación con el 78,0% que no acceden. (Fuente: INEC- 2010).

Con respecto al embarazo en adolescentes, al nivel provincial se incrementó del 6.3% registrado en el año 2005 al 8.4% en el año 2010. El 6,7% de adolescentes están embarazadas, en Latacunga se registra el 6,5% (Fuente INEC 2010). En cuanto al trabajo infantil el 3% de la población provincial de niñas y niños entre 5 a 17 años están involucrados en alguna actividad económica. (Fuente: INEC, CPV 2010. Elaboración: ODNA, 2011).

El **trabajo infantil** presenta mayores índices en la niñez indígena, seguida por la niñez montubia, en la siguiente tabla se describen los datos de trabajo infantil por etnia.

El **maltrato infantil** por parte de los padres hacia sus hijos en la provincia presenta niveles altos, como provincia se ubica con el 57,78% en relación con nivel nacional que tiene el 43,04%. En el área rural es del 61,71% y en el área urbana es del 44,47%

### **Discapacidades**

En Cotopaxi el 11,47 % de la población provincial presenta algún tipo de discapacidad (intelectual, físico motor, visual, auditivo, mental, discapacidad por más de un año). En el cantón Latacunga se refleja mayor número de personas con discapacidades con 4.113 casos, seguido por Pujilí con 1.653 y Salcedo con 1.190 personas. El promedio de población con discapacidad permanente es de 6,32%, con un incremento de 0,79 puntos porcentuales entre el último periodo intercensal.

Evidentemente las limitaciones para las personas con discapacidades se ven a diario, falta de infraestructura, de hospitales especializados o con personal especializado, aún existe resistencia para brindar puestos de trabajo para las personas con discapacidades, al igual que la participación en los espacios públicos y toma de decisiones es escasa. A partir del Programa Manuela Espejo y Joaquín Gallegos, implementado por la Vicepresidencia de la República, el autoestima de las personas con discapacidades se ha fortalecido, hasta lograr la consolidación del Gremio en la Provincia de Cotopaxi. Actualmente se puede contar con la presencia de los delegados a las asambleas provinciales, así como la participación en los procesos de los presupuestos participativos y otros espacios de participación social.

### **Adultos Mayores**

En adultos mayores, respecto a la desigualdad, podemos mencionar que la dinámica demográfica lleva a una situación cada vez más demandante en cuidados y servicios para adultos mayores, con costos crecientes, diversificación progresiva, y retos inéditos en el mundo del cuidado". En este sentido, las personas de la tercera edad especialmente del área rural no cuentan con un centro de acogida acorde a la realidad socio cultural, a pesar de que Cotopaxi tiene 31.934 personas adultos mayores que representan el 7,80% de la población total de la provincia (INEC 2010 – Cotopaxi).

### **Igualdad y Género**

Por otro lado, Cotopaxi cuenta con 104.358 mujeres en edad fértil, de ellas 34.605 se ubican en el área urbana y 69.753 en el área rural (SIN 2010). Adicionalmente en el período 2007 al 2012, la tasa de ocupación global para las mujeres fue en promedio de 92,4%, mientras que para los hombres fue de 94,8% (INEC 2011). En los últimos años también ha crecido el número de las mujeres como jefaturas femeninas, en el 2001 el 25% de las jefaturas de hogar eran femeninas, en comparación al año 2010 con el 29%.

Las jefaturas femeninas en la población mestiza son del 30% y en la población indígena es del 28%, las jefaturas de hogar presididas por mujeres se concentran en los cantones de Pujilí y Saquisilí con el 30%, seguidos por Salcedo y Sigchos.

## Contexto de situación de movilidad humana en la provincia de Cotopaxi

En relación con la gestión del GAD Provincial<sup>11</sup> de una política pública de movilidad humana, afirman que el Patronato provincial es el responsable de coordinar, de llevar todas las acciones al servicio de mujeres, niños, adultos mayores y ahora han incluido el tema de la migración interna y externa, sobre 4 ejes que trabaja directamente el Patronato Provincial claro está como política que genera el Gobierno Provincial.

La Prefectura de Cotopaxi afirma que han incorporado el enfoque de movilidad humana en la Planificación territorial debido a que tienen una alta migración interna y externa especialmente de Colombia y Venezuela que están en la provincia, inclusive se ha pensado en ellos para incorporarlos como actores productivos; y, cómo se pueden ir ubicando en ciertas zonas siendo espacios públicos o privados para que haya una sociedad que los acoja y ellos también logren ser identificados en el territorio.

Relativo a considerar contar con políticas específicas para atender a población en movilidad humana, eso implica ejecutar proyectos y destinar presupuestos, la Prefectura considera que sería interesante hacer una suerte de Ordenanza con la cual puedan trabajar para exigir y obviamente, más allá de tener el 10% para el tema social, tener un presupuesto que se destine a ese eje de trabajo. Proponen plantear intercambio de experiencias entre GADs provinciales en la gestión y gobernanza de cuatro ejes: niñez, adultos mayores, de mujeres víctimas de violencia basada en género; y, migración interne y externa. Consideran que pueden tener un presupuesto mayor y una ordenanza con la cual puedan legitimar.

Sobre datos estadísticos de la situación de las personas en movilidad humana, el GAD Provincial afirma “no tenemos pero vemos al hacer la actualización de PDOT que identificamos que en algunas zonas de mayor movilidad hay comunidades enteras del sector rural que se han movilizad a algunos barrios que tienen casi ya ocupados los compañeros de las comunidades e igualmente los amigos de Colombia y Venezuela que se han ubicado en algunas zonas periféricas del cantón Latacunga, de Salcedo, Pujilí y La Maná, entonces si tenemos referencias pero aún no tenemos una cuantificación exacta de cuantos están ubicados, qué territorio ocupa, cuál es su actividad económica, todo eso ya debería ser como políticas públicas nuestras o de los Alcaldes también en forma vinculante que podamos hacer este estudio trabajo. Ojalá lo logremos para poder hacer un mejor ejercicio fiscal y aporte hacia ellos”.

En cuanto a la principal característica de la población en situación de movilidad humana, el Prefecto Jorge Guamán sostiene que “el tema me parece que es la pobreza, el otro tema es la educación porque creen que movilizar y me refiero a los compañeros de las comunidades que se movilizan a las ciudades y quieren garantizar la educación de sus niños quieren mejor educación en las ciudades, así lo entienden y el tema del empleo, la búsqueda del empleo que me parece fundamental, entonces estos tres temas me parecen a mí en este momento se los más importantes, pero en el caso de algunos compañeros dirigentes estos me han dicho, yo también tengo el derecho de vivir en la ciudad, quien me limita a mí, yo quiero también hacer un día de la ciudad, como el sector urbano dice un día del campo, yo también quiero hacer un día de la ciudad, eso es un tema de pertenencia y también en algunos casos hemos

---

<sup>11</sup> Entrevista realizada al Prefecto Jorge Guamán, el miércoles 5 de mayo de 2021, en Latacunga.

identificado con algunas acciones de los barrios que ya se han instalado y empiezan a tomar posición política”.

Sin embargo, la Prefectura de Cotopaxi ha identificado necesidades de la población en situación de movilidad humana, así consideran que unas dos características es que la población que viene movilizándose del sector rural y la gente que viene de afuera, las mujeres son las más decididas, las más responsables en cuanto a asumir el cuidado de la familia, la búsqueda oportunidades, de donde ubicarse, “creo que son las compañeras mujeres a pesar de que han tenido dificultades muy fuertes, por ejemplo este año los índices de violencia se han incrementado considerablemente, nosotros creamos una casa de acogida en Salcedo para aproximadamente 10 o 12 personas, hoy tenemos más de 30, ya no podemos recibir de otros sectores, vienen familias enteras, mujeres maltratadas, mujeres que necesitan ayuda y ahí se ve la capacidad de las compañeras que quieren mejorar sus condiciones económicas, quieren trabajar ellas, no están como los varones que de alguna manera van al tema del alcohol y a otras instancias. Las mujeres deciden, las mujeres posesionan y eso me parece que es una de las características más fuertes en la ciudad, de las personas que vienen de afuera, creo que vienen con la visión de instalarse en un nuevo espacio, un nuevo territorio, con costumbres distintas, como que también logran articularse y eso yo valoro, por ejemplo en relación a la interculturalidad, ceden y aprenden, recogen y dan, algo tenemos los seres humanos, entonces se logran articular, se logra el respeto a la persona, el que vive, el que recibe, el que da algo y el que también ofrece algo, entonces el tema de las relaciones interculturales ha sido destacado, por ejemplo, para el nivel de gestión de ayuda a la gente y obviamente a visibilizarlos y a reconocer y apoyar el nivel organizativo”, profundiza el Prefecto Guamán.

Por otra parte, preguntado sobre la imbricación de procesos interculturales y posibles brotes de xenofobia, el Prefecto Guamán habla sobre que la provincia se “ha vuelto a ser tolerantes, hay un referente en la provincia de Cotopaxi, la organización social que es el movimiento indígena, el MIC incide en la posición que asume el sector urbano, ¿el MIC que dirá? Hay que tratarle bien, hay que considerar bien, aquí en Cotopaxi, el respeto a la matriz de la organización es muy fuerte, muy marcada, entonces el sector urbano tiene respeto y consideración inmensa hacia la institucionalidad de la organización provincial que es el movimiento indígena”.

Por otra parte, las problemáticas vinculadas con la niñez y adolescencia, la Prefectura de Cotopaxi considera que el abandono de los niños y de las niñas por parte de sus padres/madres en sus comunidades, debido a que no todas las personas que migran a la ciudad llevan a sus hijos e hijas. Los últimos años el derecho al acceso a la educación se ha visto mermado por la falta de acceso a dispositivos móviles, internet. El Prefecto Guamán afirma que “la tecnología entonces pasa a ser un servicio básico, la otra cosa que se descubrió fue bastante sorprendente, las parroquias rurales del cantón Latacunga, en cinco o seis de ellas hay un altísimo grado de desnutrición, altísimo grado”.

Finalmente, la Prefectura de Cotopaxi afirma que la pandemia de la COVID-19 ha provocado al regreso de población migrante de la ciudad a sus comunidades rurales “porque vieron que aquí en la ciudad no hacían nada, no tenían familiares, no tenían de dónde comer, entonces regresaron a las tierras” puntualizan.

### **Inmigración/refugio**

Para la realización de este informe, consideramos pertinente recoger las voces de asociaciones civiles que hicieran vida en esta región del país para ayudar a los migrantes, así como de la Prefectura de Cotopaxi. En Latacunga, entrevistamos a Ronald Moreno, fundador y presidente del Colectivo Madera Venezolana.

Moreno indicó que mantienen un registro de 800 familias migrantes venezolanas en Latacunga y poblaciones aledañas. Cada familia conformada por un promedio de 4 integrantes. Las principales carencias de esta población es la falta de empleo y los desalojos arbitrarios de los arriendos que sufrieron durante la pandemia. Al menos 58 desalojos fueron registrados por esta asociación.

“Necesitamos que los gobiernos locales se involucren más para ofrecer soluciones a los migrantes”, dijo Moreno, quien además aseguró que un refugio para migrantes es necesario en Latacunga. El que estaba activo cerró a principios de 2021 -contaba con la ayuda de las autoridades locales para su funcionamiento- y ahora no tienen información de si será reabierto.

Además, Moreno asegura que al menos un 75% de los migrantes venezolanos en la región se dedican al comercio informal. Los negocios que manejan son en su mayoría ventas de comida, peluquerías y talleres mecánicos.

**Emigración**

Área	Hombre	Mujer	Total
Área Urbana	897	867	1764
Área Rural	1127	882	2009
<b>Total</b>	<b>2024</b>	<b>1749</b>	<b>3773</b>

Tabla No. SC-14 Resumen Migración por sexo que salió del País Fuente: INEC, 2012, Elaboración: SENPLADES, Zona 3 Centro

Fuente: PDOT 2025- Cotopaxi

El PDOT de Cotopaxi habla que las migraciones pueden ser de tres clases: permanentes, cuando los migrantes se trasladan definitivamente a otro lugar donde fijan su domicilio; temporales cuando los migrantes se establecen por un tiempo en el nuevo domicilio; y estacionales cuando los migrantes se movilizan en determinadas épocas del año. Según la Agenda Zonal para el Buen Vivir Zona 3, la tasa neta de migración interna en las provincias de Tungurahua, Chimborazo y Cotopaxi son negativas, lo que significa que salen de la región. Solo en la Provincia de Pastaza es de 9 personas por cada 1000 habitantes, es decir que ingresan a este sector debido al impulso económico producto del turismo. Cotopaxi tiene un -3,42% por cada mil habitantes. (Nota: Tasa por cada 1000 habitantes)

# PROVINCIA DE TUNGURAHUA

El PDOT 2015 de la provincia de Tungurahua habla de que cada año la población de la provincia crece en un promedio de 6355 habitantes y se espera que al 2020 aumente en aproximadamente 82.092 habitantes, de los cuales se avizora un mayor crecimiento poblacional en los cantones de Ambato con una tasa de crecimiento del 1,54%. Mientras que las tasas de crecimiento más bajas se presentan en los cantones de Mocha y Quero con el 0,69 % y 0,61 respectivamente.

Categoría	Rango	Población Urbana	Población (habitantes)
Intermedia Tipo A	Mayores a 1.500 y menores a 3.000 habitantes	Quero	2.697
		Cevallos	2.501
		Patate	2.161
Intermedia Tipo B	Mayores a 1.500 habitantes	Tisaleo	1.269
		Mocha	1.209

Elaborado por: Equipo Técnico

Fuente: PDOT Tungurahua, 2015.

En relación con las dispersiones poblacionales, en el modelo territorial actual de la provincia se delimitó los asentamientos poblacionales ubicados en forma lineal y en grilla. Las dispersiones lineales son asentamientos definidos en torno a vías locales y/o caminos vecinales. Su ubicación de tipo rural las vincula con las actividades agropecuarias y ganaderas y se configuran generalmente en las estribaciones de las zonas altas o de páramos.

En lo referente a la población urbana Quero y Cevallos son los cantones que presentan un crecimiento sostenido en el periodo de 1990 al 2010, obteniendo una población urbana superior a los 2.500 habitantes, mientras que Mocha y Tisaleo alcanzan apenas una población urbana superior a 1.200 habitantes.

La población rural de los cantones de la mancomunidad del Frente Sur Occidental suma un total 38.624 habitantes. En cuanto a la evolución de la población rural en el Cantón Mocha se identificó un decrecimiento de la población en el periodo de 1990 al 2001, mientras que en el resto de los cantones la población rural siempre ha tenido un crecimiento positivo.

Por otro lado, la población total de los cuatro cantones suma un total de: 46.282 habitantes, donde se evidencia un crecimiento positivo, inclusive en el cantón Mocha donde en el periodo de 1990 al 2001 solo creció en apenas tres habitantes.

En el cantón Pelileo las parroquias que pertenecen a la microcuenca del Pachanlica son: Benítez con 2.183 habitantes, Chiquicha con 2.445 habitantes, Salasaca con 5.886 habitantes y el Rosario con 2.638 habitantes. Estas poblaciones suman un total de 13.152 habitantes según los datos del censo poblacional INEC 2010 y se ubican en la microcuenca baja del Ambato.

En conclusión, es importante mencionar que la población de la Microcuenca del Ambato en sus unidades hidrográficas del río Ambato y Pachanlica ha tenido un crecimiento positivo en el periodo de 1990 al 2010, donde la población total de la microcuenca, según el censo poblacional del 2010 asciende a 380.143 habitantes de los cuales 89.141 habitantes pertenecen a la unidad hidrográfica del Pachanlica y 291.002 habitantes pertenecen a la unidad hidrográfica del Ambato.

## Tasa bruta de asistencia escolar

Nombre de provincia	Población que asiste a un establecimiento de enseñanza	Población total de 5 años y más	Tasa bruta de asistencia escolar - provincial
TUNGURAHUA	163.211	459.385	35,53

Fuente: Censo de Población y Vivienda (CPV - 2010)  
Elaborado: Área Estadística de la Dirección de Planificación

Fuente: PDOT Tungurahua, 2015.

Nombre de cantón	Población que asiste a un establecimiento de enseñanza	Población total de 5 años y más	Tasa bruta de asistencia escolar - cantonal
AMBATO	109.477	300.449	36,44
BAÑOS	6.391	18.307	34,91
CEVALLOS	2.390	7.437	32,14
MOCHA	1.852	6.203	29,86
PATATE	4.384	12.209	35,91
QUERO	5.627	17.365	32,40
PELILEO	18.060	51.301	35,20
PILLARO	11.656	35.031	33,27
TISALEO	3.374	11.083	30,44

Fuente: Censo de Población y Vivienda (CPV - 2010)  
Elaborado: Área Estadística de la Dirección de Planificación

Fuente: PDOT Tungurahua, 2015.

## Proyecciones de población

En relación con las tendencias de crecimiento, se revela que cada año la población de la provincia crece en un promedio de 6.355 habitantes, a un ritmo diferente en cada uno de los asentamientos poblacionales según lo contemplado en las tasas de crecimiento<sup>18</sup>. Al respecto todas las tasas de crecimiento de los cantones son positivas. Ambato con una tasa de crecimiento del 1,54% es el asentamiento que mayor crecimiento presenta, en diez años la población urbana ha crecido en 11.090 habitantes; mientras que las tasas de crecimiento más bajas en la provincia se presentan en los cantones de Mocha con el 0,69% y Quero con el 0,61%.

En todas las parroquias rurales del cantón Ambato existe un crecimiento positivo, al contrario del cantón Píllaro en donde en solo tres de las siete parroquias rurales se tiene una tasa de crecimiento positivo. En el cantón Pelileo, solo en la parroquia rural de Cotaló se presenta una tasa de crecimiento negativa, igual ocurre en la parroquia los Andes del cantón Patate. Con estos datos se puede concluir que de las 44 parroquias rurales de la provincia solo en nueve parroquias rurales se presenta una tasa de crecimiento negativa<sup>12</sup>. En la Provincia de Tungurahua, la tasa de crecimiento más alta se ubica en el Cantón Baños superando el 2%. Otro punto de análisis importante es que, al nivel cantonal, la tasa de

<sup>12</sup> Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC 2001.

crecimiento de Cevallos supera a la tasa de crecimiento del Cantón Ambato. Según los datos proyectados, al 2020 la población de la provincia aumentará en aproximadamente 82.092 habitantes, de los cuales se avizora un mayor crecimiento poblacional en los cantones de Ambato, Pelileo, Baños y Píllaro.

### Niñez y adolescencia

El informe sobre la Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador Una mirada a través de los ODS, del Observatorio Social del Ecuador, menciona que, en 2016, cuando el promedio nacional de **pobreza infantil** por ingresos era del 30%, siete de las 24 provincias presentan porcentajes menores que este promedio nacional, llegando hasta el 25%: Pichincha (18%), Azuay (19%), El Oro (23%), Santo Domingo de los Tsáchilas (23%), Guayas (24%), **Tungurahua (25%)**, destacándose Galápagos con 1%.

El mismo informe señala que en la **pobreza multidimensional** se miden varias aristas: educación en los niños, niñas, adolescentes y adultos; trabajo digno; condiciones de la vivienda: disponibilidad de agua, saneamiento y recolección de basura, seguridad en la construcción y hacinamiento. La medición incluye además el trabajo infantil y la pobreza extrema. Para el 2016 la pobreza multidimensional infantil es del 42% en promedio. Dos provincias amazónicas son las de mayor pobreza multidimensional infantil: Pastaza (77%) y Morona (72%). En el otro extremo, Pichincha (18%) y Galápagos (11%) presentan la menor proporción. Esmeraldas, Sucumbíos, Napo y Chimborazo destacan con porcentajes de pobreza multidimensional infantil que fluctúan entre el 58% y el 67%. Y un grupo de seis provincias (Carchi, Imbabura, **Tungurahua**, Guayas, El Oro y Azuay) **presentan porcentajes de pobreza infantil multidimensional que van del 33% (Imbabura) al 37% (Guayas)**.

A su vez complementa que, cuatro de las seis provincias amazónicas tienen el mayor porcentaje de **VIH-SIDA en niños, niñas y adolescentes**: sus porcentajes oscilan entre el 15% en Sucumbíos y el 21% en Napo respecto del total de personas con VIH-SIDA. Las provincias que registran un porcentaje menor de casos de niños, niñas y adolescentes con VIH-SIDA respecto del promedio nacional (8%) son Carchi — con ningún caso registrado—, **Tungurahua (3%)**, Santa Elena (4%), Chimborazo (5%) y Pichincha (6%). De las 24 provincias del país, 14 presentan más casos de VIH-SIDA en niños, niñas y adolescentes respecto del total de la población con VIH-SIDA. Las acciones previstas por el MSP para prevenir la transmisión materno infantil del VIH-SIDA son, entre otras, aumentar la cobertura de detección del VIH y de la sífilis en embarazadas a más del 95% (Informe GAM, 2017). Las Encuestas ENNA del 2010 y la ENAI del 2015, realizadas por el OSE, evidenciaron que a nivel nacional estas coberturas de detección del VIH-SIDA en mujeres embarazadas de 10 a 49 años habían aumentado del 56% en el 2010 a 76% en el 2015.

En relación con el **suicidio adolescente**, considerando que el promedio nacional del suicidio adolescente es de 10 por 100 mil adolescentes, se muestra que la tasa más alta es la de Zamora Chinchipe, donde llega a 53 por 100 mil adolescentes, seguida por otra provincia amazónica: Napo, donde es de 33 por 100 mil adolescentes. Cañar y Azuay, con alta migración de padres y madres de familia, registran tasas de 33 y 22 respectivamente. Cotopaxi, con fuerte presencia de población indígena, tiene una tasa de 29. Otras provincias que superan el promedio nacional son Pastaza (13), Orellana (14), Carchi (14), Bolívar (15), **Tungurahua (16)** y Morona Santiago (20).

Por otra parte, el Informe advierte que las **provincias con las menores tasas de médicos, enfermeras y obstetrices** por 10 mil habitantes, por debajo de la norma de OPS-OMS, son ocho: Los Ríos, Cotopaxi, Santo Domingo, Esmeraldas, Sucumbíos, Santa Elena, Manabí y **Tungurahua**. Las dieciséis provincias restantes tienen más de 25 médicos y enfermeras por 10 mil habitantes.



Sobre las **desigualdades**, el mismo Informe explica que el promedio de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan (solo trabajan y trabajan y estudian) es del 8% en el 2016. Las diferencias provinciales de este promedio permiten identificar que un grupo de seis provincias duplican y triplican este promedio nacional: Chimborazo (29%), Napo (28%), Cotopaxi (24%), Orellana (23%), Morona Santiago (16%) y Pastaza, que registra el porcentaje más alto puesto que la mitad de sus niños, niñas y adolescentes trabaja (49%). El resto de las provincias del país tiene porcentajes que van del 14% como Bolívar, al 3% como es el caso de Imbabura, Guayas y Santa Elena. En este grupo están **Tungurahua (12%)**, Cañar (12%), Azuay (12%), Loja (10%), Zamora Chinchipe (9%), Manabí (6%), Sucumbíos (6%), Los Ríos (6%), Esmeraldas (5%), El Oro (5%), Carchi (5%), Santo Domingo de los Tsáchilas (4%), y Pichincha (4%).

Con relación a los **riesgos**, un desastre es la interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa pérdidas humanas y/o importantes pérdidas materiales, económicas o ambientales; que exceden la capacidad de la propia comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación utilizando sus propios recursos (ONU/EIRD, 2004).

El desastre es la transformación de los riesgos en daños para el individuo o su comunidad, cuando una amenaza se transforma en un evento real y entra en conjunción la alta vulnerabilidad y la falta de capacidades. El sismo de abril del 2016, acaecido en la zona costera del país, colocó nuevamente en la discusión de la política pública el impacto de los desastres sobre la población. Ya en el 2006, la erupción del volcán Tungurahua había incentivado al Observatorio Social de Ecuador a crear, por pedido de UNICEF, un índice de vulnerabilidad previa que permitiera determinar qué efectos sobre la niñez produjo el evento natural suscitado y las situaciones que este dejó al descubierto (ODNA, 2006). Se extrajo como lección que se debía trabajar en el desarrollo socioeconómico de la población y en la protección de la niñez, así como en impulsar una política que deviniera en una cultura de la prevención, no solo de la población sino de los tomadores de decisiones a nivel local y nacional.

Las provincias con mayores niveles de riesgo ante las tres amenazas priorizadas (considerando el riesgo de manera integral respecto de su exposición, vulnerabilidad y falta de capacidades) son Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Cotopaxi y **Tungurahua**. Por lo tanto, son las que actualmente demandan mayor atención e intervención del Estado y la sociedad civil para mejorar su capacidad de acción, preparación y prevención frente a los desastres. Aunque este Barómetro es dinámico, se puede prever que el nivel de riesgo del país y sus provincias no experimentará cambios radicales de un año para otro ni como respuesta a los acontecimientos actuales. Se podría considerar que este Barómetro representa niveles de riesgo a un plazo de 3 a 5 años.

## Contexto de situación de movilidad humana en la provincia de Tungurahua

EL GAD Provincial de Tungurahua<sup>13</sup> afirma no contar con una política pública de movilidad humana, sin embargo, la Prefectura está realizando un trabajo coordinadamente con el Obispado porque consideran que ellos manejan este tema. Por otra parte, la Prefectura está trabajando en capacitación y emprendimientos, prevención de la violencia doméstica, cuentan con un programa “La ruta de la no violencia” como acción de prevención.

Consideran que por lo general las personas en movilidad humana se dedican a la venta de comida, la Viceprefecta Haig afirma que “nosotros lo queremos es ver como están, donde están ubicados pero lamentablemente hemos tenido problemas, porque se hace un levantamiento de información pero la

---

<sup>13</sup> Entrevista realizada a Saida Haig, Viceprefecta de Tungurahua, el viernes, 7 de mayo de 2021, en la ciudad de Ambato.

gente ya se va, va migrando a otros lados, hace de esta ciudad un espacio transitorio y nosotros buscamos que la gente se quede aquí, que quieren emprender y hagan de la ciudad su hábitat, que ellos puedan incursionar en una actividad económica fija”. Sostiene que “es bueno señalar que este es un tema nuevo para el GAD que no era su competencia e independiente de la decisión política sino hay recursos es imposible ejecutar una política pública”.

En relación con la migración interna, la Prefectura de Tungurahua señala que “nosotros queremos ver, queremos trabajar para que la gente vea que todavía hay posibilidad en el campo, de hacer algo importante, estamos viendo, estamos trabajando y sobre todo articulando para poder mejorar la calidad de vida de las personas que están en situación de movilidad humana”. La Prefectura considera que se puede diseñar un Plan provincial de movilidad humana.

Sin embargo, una de las problemáticas más complejas y sensibles es el trabajo infantil y/o mendicidad - problemática recurrente en todas las provincias con población migrante interna y externa- “nosotros somos muy sensibles al ver a los niños, entonces qué hacemos, les damos por los niños, en eso estamos contribuyendo. Hay gente que sí trabaja que vende sus funditas, que vende sus dulces, que venden algunas cosas que tratan de ganarse la vida con un trabajo honesto, limpio, hay que regularizarlos, hay que apoyarles, se supone que las personas que trabajan en garantía de derechos del gobierno iban a hacer eso para defenderlos, pero no hay decisión política desde el gobierno nacional”, enfatiza la Viceprefecta Haig.

Preguntada sobre la principal demanda o necesidad de la población migrante, Haig considera “que la principal demanda es tener un trabajo para sostener la familia, poder conseguir cómo manejarse con un poco de libertad económica y sobre todo la mayoría de los que vienen mandan el dinero, imagínese ganar en dólares, mandan el dinero a Venezuela que la situación esta terrible, que ellos ganan un salario básico que al cambio no es nada y aquí es oro ganar en dólares y poder distribuir. Vemos que aquí vienen, viven, se han apoderado de algunas zonas y viven en casas 3 o 4 familias y hay gente que están incursionando en otros trabajos y actividades como trata de personas, prostitución, también hemos visto que en las plazas y los mercados están haciendo los trabajos que hacia nuestra gente como estibadores cargadores y la gente venezolana que está ahí está desplazando a nuestra propia gente”.

En lo que refiere al acceso a salud y educación de población en movilidad humana, la Prefectura de Tungurahua cree que el tema de salud sí está siendo garantizado, tanto a nivel nacional en el Ministerio de Salud, así como a nivel local, a través del Patronato Provincial. Sin embargo, mencionan que en relación con el acceso a la educación “el problema mayor es la falta de documentación que no permite inscribir en las escuelas y colegios a los niños y niñas lo que les impide ingresar a estudiar, lamentablemente el ministerio de educación no tiene forma de validar”.

Una de las serias problemáticas que se evidencia a nivel provincial es que la población local no veo “con agrado la presencia de población inmigrante”, esto debido a que hace unos años “hubo un crimen, mataron a un señor taxista, la gente siempre dice cuando hay un problema, donde hay inseguridad, donde hay un robo que deben ser colombianos o venezolanos o deben ser extranjeros y hay vandalismo y todo es complicado. Por eso la gente si les tiene rechazo, de parte de la ciudadanía hay bastante rechazo”.

Finalmente, sobre la crisis sanitaria de la COVID-19 y las afectaciones a la población en movilidad humana, la Viceprefecta Haig, enfatiza que “lamentablemente ellos son los que están más expuestos, porque pasan en las calles, en los semáforos, hay controles por medio del Ministerio de Salud Pública, por medio de los centros de salud, hay los controles y se apoya, pero es necesario hacer campañas, el GAD Provincial ha apoyado a los sectores más vulnerables incluida la población venezolana, se les ha

entregado kits, mascarillas. En relación con la COVID-19, hemos trabajado en las desinfecciones, en los kits alimenticios, con los trajes de bioseguridad, pero no de manera específica, la comunidad de extranjeros está dentro de esa totalidad. Al Ministerio de Salud tratamos de apoyar con nuestros médicos, pero deben ser médicos especializados, el sistema de salud está colapsado, no se puede enfrentar”.

### **Inmigración/Refugio**

Desde hace 4 años, Andrew Jiménez, migrante venezolano en Ambato, maneja el colectivo Migrantes Sin Fronteras. Mantienen un censo de al menos 2000 mil venezolanos en la región. Y las principales carencias son la ineffectividad de las autoridades locales para garantizar los derechos de esta población y la falta de un refugio para mujeres migrantes que fueron desalojadas arbitrariamente de sus arriendos durante la pandemia o que han sufrido violencia de sus parejas.

“Las autoridades, en especial los efectivos de la Policía Nacional no brindan soluciones cuando uno denuncia agresiones en contra de los migrantes”, dice Jiménez, quien además recuerda que durante la pandemia reportaron al menos 78 casos de desalojos arbitrarios.

También, Jiménez recuerda que durante de la pandemia existían algunos refugios que se habilitaron en centros educativos de Ambato para los migrantes, pero que una vez el Ministerio de Educación planteó la idea de volver a clases presenciales de manera escalonada, esos refugios cerraron. “Lo que hemos planteado es que se habilite un espacio. En especial para las mujeres”.

La deserción escolar entre los niños y niñas migrantes venezolanos en Ambato es alta. Migrantes sin Fronteras reporta que entre 500 y 600 niños han dejado de recibir clases al no tener acceso a internet o no contar con los recursos tecnológicos.

“Estamos buscando incluir a los migrantes en el proceso de vacunación contra el COVID 19. Hemos mandado comunicados a las autoridades sanitarias y aún no recibimos respuestas positivas”, dice Jiménez quien asegura que una de las principales preocupaciones entre la población migrante venezolana de Ambato es que se puedan vacunar.

# PROVINCIA DE CHIMBORAZO

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Chimborazo 2019 – 2023 expone que La movilidad social de la provincia de Chimborazo se la puede denominar como cerrada ya que no existen suficientes oportunidades y la condición social de sus habitantes es asignada al nacer, solo factores como: mayor educación, cambio de ubicación geográfica o elección conyugal, permitirán convertirse en una sociedad abierta. Según los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo, desempleo y subempleo (ENEMDU), a diciembre 2.019, la pobreza a nivel nacional se ubicó en 25,0% y la pobreza extrema en 8,9%. En el área urbana la pobreza llegó al 17,2% y la pobreza extrema a 4,3%. Finalmente, en el área rural la pobreza alcanzó el 41,8% y la pobreza extrema el 18,7%.

## **Pobreza por ingresos**

Según el ENEMDU (2.019) se considera a una persona pobre por ingresos si percibe un ingreso familiar per cápita menor a USD 84,82 mensuales y pobre extremo si percibe menos de USD 47,80. Chimborazo está considerada como una de las provincias más pobres del país, donde 48 de cada 100 personas viven con menos de USD 2,83 al día lo que significa que tiene un ingreso familiar per cápita de USD 84,90.

Según la Agenda de la Zona 3 Centro- 2.013-2.017 la provincia de Chimborazo tiene el más alto porcentaje de pobreza por ingresos con 55.1 % con relación a las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Pastaza y del país. Entre los grupos pobres hay familias que viven en la extrema pobreza, condiciones que definen las grandes desigualdades entre ricos y pobres. La pobreza extrema por ingresos en Chimborazo es de 34.5 % y a nivel nacional es de 11.2%.

## **Pobreza por necesidades básicas insatisfechas**

Conforme las referencias contenidas en la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, “la pobreza se genera por estructuras e instituciones que generan relaciones de dominio y explotación heredadas desde la colonia”. Adicionalmente, considera a la pobreza como multidimensional y como el reflejo de desigualdades de género, movilidad humana, intergeneracional, interculturalidad y discapacidades. Chimborazo, considerada como una de las provincias más pobres del país por necesidades básicas insatisfechas, es el reflejo también de las desigualdades existentes dentro de los grupos de atención prioritaria.

Una persona es pobre por necesidades básicas insatisfechas si pertenece a un hogar que presenta carencias en la satisfacción de al menos una de sus necesidades básicas representadas en cinco componentes: i) calidad de la vivienda, ii) hacinamiento, iii) acceso a servicios básicos, iv) acceso a educación y v) capacidad económica. Cada dimensión tiene un indicador de carencia asociado el cual se identifica a nivel de hogar y se analiza a nivel de persona.

La pobreza por necesidades básicas insatisfechas en la provincia es del 64.9%; el cantón Guamote, en el cual el grupo étnico predominante es el indígena, presenta mayor porcentaje de pobreza por NBI, con un 94,27%. El porcentaje más bajo se ubica en el cantón Riobamba con el 44,72%, lo que establece una marcada brecha entre los dos cantones. En lo que se refiere a calidad de la vivienda, a nivel nacional, existe un 22.49% de viviendas que no cuentan con un adecuado sistema de eliminación de excretas mientras en lo provincial tenemos 38.66%.

La Tasa Neta de Asistencia TNA en primaria provincial es del 93,80% y la nacional es del 93,16%, ubicándonos como provincia sobre la media nacional con un 0,64%, en lo cantonal, Riobamba cuenta con la tasa más alta de asistencia con el 93,90% y Chunchi tiene la más baja, con el 91,36%. Los datos de este indicador son preocupantes ya que el acceso a la educación debe darse en un cien por ciento

para garantizar y ejercer con mayor facilidad los demás derechos. La escolaridad del jefe de hogar en Chimborazo es de 7,81 años de estudio y a nivel nacional es de 9,28 años de estudio, con lo que se ubica una brecha de 1,47 años respecto a la nacional. En el cantón Riobamba, la escolaridad del jefe de hogar es de 9,82 años, es decir más alta que la provincial y la nacional; sin embargo, Colta apenas tiene una escolaridad de 4,99 años.

En cuanto al porcentaje de hogares hacinados en Chimborazo, éste es del 14,42%, a nivel nacional es de 17,54%, ubicándonos en un 3,12% por debajo de la media nacional. En el cantón Riobamba, el 9,04% de los hogares están hacinados, mientras que en el cantón Guamote el 30,79% de hogares tiene este problema.

De acuerdo con la información obtenida de las proyecciones al 2.020 en base a la información del Censo de Población y Vivienda del año 2.010, el cantón con un porcentaje más alto de hogares con características físicas inadecuadas es Guamote con el 63,30%, seguido de Colta con el 60,40%, mientras que Riobamba tiene menos problemas con el 14,80%. En cuanto al porcentaje de viviendas con abastecimiento de agua por red pública dentro de la vivienda, a nivel cantonal Riobamba tiene cubierto este servicio con el 76,10%, pero la menor cobertura se encuentra en Colta, con el 41,20%. El porcentaje de viviendas con disponibilidad de servicio eléctrico más alto a nivel local es el cantón Riobamba con el 96,20%, mientras que la menor cobertura la tiene Guamote con el 80,40%.

Por su parte, el porcentaje de viviendas con disponibilidad de alcantarillado más alto a nivel local está en el cantón Riobamba con el 71% y con menor disponibilidad lo tiene el cantón Guamote con el 10,10%. El porcentaje de viviendas que disponen de eliminación de la basura por carro recolectores con mayor cobertura lo tiene el cantón Chambo con el 81,10% y con menor cobertura Guamote con el 12,50%. El porcentaje de hogares que disponen de servicio de teléfono este concentrado en el cantón Riobamba con el 40,3% y con menor porcentaje Guamote con el 4,7%.

Al hacer una comparación con los distritos que están ubicados en la zona 3 de planificación se tiene que los distritos en peores condiciones son Colta - Guamote, Alausí-Chunchi.

La pobreza es un problema político que se reproduce por estructuras y relaciones de poder; es relativa y multidimensional, refleja la desigualdad, exclusión e inequidad económica y social, la discriminación y la violencia. Es la negación de los derechos, por lo tanto, la negación de la ciudadanía. Erradicarla debe ser un compromiso de las diferentes instituciones del Estado como de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como en el territorio. El Art. 3 de la Constitución de la República del Ecuador señala como deber del Estado erradicar la pobreza y promover la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza; el Plan Nacional de Desarrollo 2.017-2021 "Toda una Vida" ha implementado políticas y programas que han permitido cerrar brechas sociales; con enfoque a la erradicación de toda forma de discriminación y violencia por razones económicas, sociales, culturales, religiosas, etnia, edad, discapacidad y movilidad humana, con énfasis en la violencia de género y sus distintas manifestaciones.

Las acciones para la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza en todas sus dimensiones en Chimborazo vienen ejecutadas por varias instituciones tanto del gobierno central como:

Ministerio de Salud Pública (MSP); Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES); Ministerio de Educación (MINEDUC); Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI); Secretaría del Agua (SENAGUA); Ministerio de Agricultura y Ganadería, (MAG), como por los gobiernos autónomos descentralizados (a nivel provincial, municipal y parroquial) quienes deben articular dichas acciones para que la entrega de servicios sea de calidad. Todo trabajo coordinado debe incluir una estrategia de

planificación, acción, monitoreo y evaluación, que apunte a mejorar el acceso, la oportunidad y la calidad de los servicios y prestaciones claves.

Para el cierre de brechas socioeconómicas se requiere acciones coordinadas y articuladas entre el Ministerio de Inclusión Económica y Social, la Secretaría Técnica Plan Toda una Vida y la banca pública. El Ministerio de Inclusión Económica y Social aplica la política de aseguramiento y movilidad que incluye dos elementos fundamentales: el aseguramiento universal y no contributivo frente a un conjunto de riesgos, entre ellos la caída en pobreza; y, segundo, la garantía de acceso a un conjunto básico de satisfactores de necesidades y capacidades para la autonomía. Mediante esta intervención se busca reducir la pobreza extrema gracias a la generación de ingresos y al fomento de la corresponsabilidad en la creación de condiciones de movilidad social ascendente, así como el fortalecimiento de las capacidades en las nuevas generaciones, que rompa la transmisión intergeneracional de la pobreza, incentivando así la satisfacción de las necesidades básicas de las familias.

El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria-IEPS, a través de su Dirección Zonal 3, impulsa el programa: Mis Mejores Años, prosiguiendo con la búsqueda de oportunidades y alternativas que contribuyan al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los sectores de atención prioritaria del país.

### **Adultos mayores**

La información contenida dentro de la Estrategia para la igualdad y la erradicación de la pobreza señala que los niveles más severos de privación se registran en las provincias de Guayas, Esmeraldas y Chimborazo y la región Amazónica. La población en extrema pobreza por ingresos con más de 10 carencias es la perteneciente a adultos mayores con 31,19% respecto al total nacional. En el Ecuador al 2018, existían 1.543.526 adultos mayores de los cuales el 63,31 % están ubicados en el área urbana y el 36,69% en el área rural. Son mujeres el 52,22% hombres el 47,78% y el mayor porcentaje de su población son mestizos con el 82,44 % seguido del pueblo indígena con 6,59% y el montubio con 6,43%.

En el Ecuador la proyección de población para el 2020 se estima que será de 17.510.643 habitantes, y la población adulta mayor que corresponde a las personas de más de 65 años será de 1.310.297 habitantes, el 86% tiene analfabetismo digital, el 83% presenta necesidad de cuidado y el 83% vive en viviendas inadecuadas. La población adulta mayor de la provincia de Chimborazo proyectada para el 2020 será de 48.674 habitantes.

### **Niñez y adolescencia**

En el Ecuador existen 3'770.1238 niñas y niños menores de 12 años, de los cuales el 19,30% viven con uno de sus padres. De las 727.498 niñas y niños que viven con uno de sus padres el 83,15% vive solo con su madre y el 16,85% vive solo con su padre. De las 727.498 niñas y niños que viven con uno de sus padres el 73,64% viven en el área urbana y el 26,36% en el área rural.

Comparando el área de residencia, del grupo de las niñas y niños que solo viven con su madre el 75,87% viven en áreas urbanas, del grupo de niñas y niños que viven solo con su padre el 62,64% viven en esta área. En el área rural del grupo de niñas y niños que viven solo con su padre es el 37,36% y el grupo de niñas y niños que viven solo con su madre es de 24,13%.

Sobre el grupo niñas y niños que viven solo con su madre el 6,41% es indígena y el 7,98% es afroecuatoriano, sus condiciones de pobreza refleja que el 30,19% está en el rango de pobre. Por otra parte, del grupo las niñas y niños que viven solo con su padre el 3,27% es indígena y el 10,71% es afroecuatoriano y el 23,91% de este grupo está en la condición de pobres.

Esto significa que se manifiesta con mayor intensidad el vínculo entre la pobreza y la jefatura femenina del hogar.

De acuerdo con el censo de población y vivienda realizado en el 2.010 por el INEC, la proyección de población por edades en la provincia de Chimborazo al 2.020 en cuanto a niños/as y adolescentes es de 203.710.

La adolescencia es una etapa de la vida que comprende las edades entre los 10 y 19 años, según varios organismos gubernamentales e intergubernamentales, englobando según la edad comportamientos diferentes. Conforme los datos nacionales, el 95% de jóvenes, a nivel nacional, no tiene una ocupación digna y el 81% no asiste a educación superior. Esta información es limitada a nivel provincial; sin embargo, da cuenta de cómo el cumplimiento de derechos es más escaso dentro de los grupos de atención prioritaria.

### **Desnutrición infantil**

La malnutrición infantil en Ecuador es un problema ligado a una elevada desnutrición crónica infantil, que representa el doble del promedio de la región latinoamericana y un sobrepeso ascendente que está sobre el promedio de la región. Chimborazo encabeza con el 48,8% la desnutrición infantil en el país (datos 2.019) y el sobrepeso y la obesidad afectan a aproximadamente uno de cada diez menores de cinco años, lo cual está sobre el promedio nacional. Esta realidad es vinculante con la alta tasa de mortalidad infantil que hasta el 2.017, según el informe del proyecto emblemático “Acción nutrición 2.015-2.017” señalaba que corresponde al 35% de las muertes en menores de 5 años.

La desnutrición crónica es mayor en aquellos niños en pobreza extrema por consumo e ingresos. Sin embargo, no es un fenómeno exclusivo de los hogares más pobres, puesto que del total de niñas y niños con desnutrición crónica el 47,3% son no pobres y el 52,7% son pobres y pobres extremos. Esto quiere decir que las intervenciones deben priorizarse sobre la población pobre y con mayor vulnerabilidad, pero no deben limitarse exclusivamente a ese grupo poblacional.

En lo que se refiere al porcentaje de desnutrición global de niños y niñas menores de 5 años el cantón Guamote presenta el porcentaje más alto alcanzando el 10,34 %, Alausí con 9,04 %, Guano con 7,99 %, Colta con 6,76%. Las parroquias de estos cantones: Palmira, Guasuntos, San Andrés y Cajabamba.

De la misma manera los porcentajes más alto de desnutrición global de niños y niñas menores de 2 años, se encuentran en los cantones de Guamote 11,69 %, Alausí con 8,77%, Colta con 8,68%, Guano con 7,81 % y las parroquias que presentan los porcentajes más altos son: la matriz del Cantón Guamote, en el Hospital Básico, Cajabamba y San Gerardo.

Según información proporcionada por el Ministerio de Salud Pública en la provincia se impulsa el programa municipios saludables cuyo objetivo es abordar de manera integral los determinantes que inciden en la salud de la población en función de las competencias exclusivas de los GAD municipales y del Ministerio de Salud Pública. De los diez cantones de la provincia al momento se cuenta con los municipios de Riobamba, Colta, Guamote, Chambo y Cumandá adheridos al programa.

### **Trabajo Infantil**

Según datos de INEC 2.018, el 8.04% de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años trabajan en el país. En el análisis del Observatorio Social del Ecuador de 2.018 se determina que cinco provincias duplican y triplican el promedio nacional: Chimborazo (29%), Napo (28%), Cotopaxi (24%), Orellana (23%), Morona Santiago (16%) y Pastaza, que registra el porcentaje más alto con el 49%.

La tasa de trabajo infantil en niños y niñas adolescentes de 5 a 17 años de edad para el año 2.018 en la provincia de Chimborazo fue de 58.55. La tasa de trabajo infantil en niños y niñas adolescentes de 5 a 14 años de edad para el año 2.018 en la provincia de Chimborazo fue de 54.12. La tasa de trabajo infantil en adolescentes de 15 a 17 años de edad para el año 2.018 en la provincia de Chimborazo fue de 73.47.

En relación con los servicios de protección social para la erradicación progresiva del trabajo infantil y para la erradicación progresiva de la mendicidad, Riobamba, Colta, Guano, Alausí y Guamote son los cantones que mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes son atendidos, contribuyendo de esta manera a lograr su desarrollo óptimo sin interferir con la escolarización.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) firmó 15 convenios para la protección especial de niños, niñas y adolescentes de todos los cantones de la provincia de Chimborazo. El Estado ha invertido cerca de \$450.000 con la suscripción de estos acuerdos. Seis convenios están encaminados a seguir trabajando en la erradicación del trabajo infantil apoyando a los niños, niñas y adolescentes para que continúen con sus estudios. Además, personal especializado realiza visitas familiares a los hogares en donde se ha detectado trabajo infantil. Siete convenios también fueron firmados para continuar con los comedores del apoyo integral que involucra la alimentación, el apoyo educativo, trabajo con familias y visitas domiciliarias a niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación en riesgo.

### Mujeres embarazadas

En la provincia de Chimborazo al 2020 el porcentaje de mujeres embarazadas que se encuentran con un peso adecuado es de 31.84 % mientras que un 45,31 % se encuentra con sobrepeso, presentándose el porcentaje más alto en el cantón Guamote con 56,36%.

La tasa de nacimiento en adolescentes, niñas y adolescentes de 10 a 19 años a nivel nacional es de 2.56% conforme el Plan Nacional del Buen Vivir, la incidencia de embarazos en la adolescencia se relaciona, entre otros aspectos, con limitaciones e insuficiencias en el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, así como a la falta de información y educación sexual oportunas. En la provincia, según datos proporcionados por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, el número de nacimientos en adolescentes por edad de 10 a 14 años, así como de 15 a 19 años es:

<b>Número de nacimientos en adolescentes por edad</b>		
<b>Cantón</b>	<b>de 10 a 14 años</b>	<b>de 15 a 19 años</b>
<b>Riobamba</b>	14	594
<b>Alausí</b>	8	180
<b>Colta</b>	4	101
<b>Chambo</b>	3	31
<b>Chunchi</b>	2	49
<b>Guamote</b>	2	168
<b>Guano</b>	3	120
<b>Pallatanga</b>	2	37
<b>Penipe</b>	0	13
<b>Cumandá</b>	1	38

**Fuente:** Fuente: INEC, Estadísticas vitales, nacidos vivos y defunciones (2.016-2.017).  
laborado: Equipo Técnico. Dirección de Gestión de Planificación Estratégica - HGADPCH 2.020

Fuente: PDOT 2019-2023 Chimborazo.



### **Personas con discapacidad**

Chimborazo cuenta con un total de 15.143 personas a noviembre del 2.019, de las cuales 9.423 están en la zona urbana y 5.720 en la zona rural. Personas con Discapacidad Masculino 7.965 lo que representa el 52.59% y femenino 7.178 lo que representa el 47.40%.

En el nivel cantonal, Riobamba registra 7.248 personas con discapacidad; seguido de Guano 1.728, y con un menor número el cantón Chambo que registra 426 personas. El Estado asigna recursos para cumplir con sus derechos, incluso los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación de destinar por lo menos el diez por ciento (10%) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para este importante grupo de seres humanos.

### **Salud**

Según datos del INEC en el año 2.018, la tasa de natalidad provincial por cada 1.000 habitantes en la provincia es de 15,04 nacidos vivos. La tasa específica de nacidos vivos de madres adolescentes en la provincia, por cada 1.000 mujeres de 10 a 14 años se cuenta con 1,51 nacidos vivos, y por el rango de edad de 15 a 19 años se tiene 53.88 nacidos vivos y además Chimborazo cuenta con un porcentaje de 10.38% de nacidos vivos con bajo peso al nacer.

La tasa de mortalidad general es de 4,8 muertes por 1.000 habitantes. La tasa de mortalidad materna más alta se presenta en la provincia de Chimborazo con 127,6 muertes por cada 100.000 nacidos vivos. La tasa de mortalidad infantil también es una de las más alta del país con 11.38 muertes por cada 1.000 nacidos vivos. La tasa de mortalidad de la niñez en la provincia es de 14.23 muertes por cada 1.000 nacidos vivos.

La tasa de médicos en la provincia por cada 10.000 habitantes es de 20.86. La provincia de Chimborazo cuenta con 72.589 visitas domiciliarias anuales de médicos, obstetrices y enfermeras.

Según datos del INEC, la esperanza de vida en Chimborazo en el año 2.015 fue de 74,9 años y para el año 2.019 es de 76,1 años. A nivel nacional es de 76,25 y 77,10 años respectivamente, lo que evidencia un incremento en los años de vida tanto a nivel provincial como nacional.

La siguiente tabla muestra el total de personas que han sido dadas de alta en algún establecimiento de salud a nivel nacional o local y en las cuales se diagnosticó síntomas asociados con el consumo y abuso de alcohol y drogas en un período determinado.

<b>Egresos hospitalarios por sintomatología asociada al consumo y abuso del alcohol y drogas</b>	
Alausí	10
Colta	4
Cumandá	0
Chambo	4
Chunchi	16
Guamote	3
Guano	8
Pallatanga	2
Penipe	5
Provincia	52

Fuente: INEC, ENEMDU, junio 2.017-20

Elaborado: Equipo Técnico. Dirección de Gestión de Planificación Estratégica - HGADPCH 2.020

Fuente: PDOT 2019-2023 Chimborazo.

## Educación

Educación básica (5-14 años): El 5,7% de la niñez y adolescencia en este grupo se encuentra excluida del sistema escolar (5,9% de niños y 5,6% niñas)<sup>14</sup>.

- El 10% de las niñas y niños de 5 años no asiste a educación formal, aunque 5 años es la edad oficial para ingresar en la educación básica. Existe mayor exclusión entre las niñas y niños de etnias minoritarias, que son 21,6% de la población. El 13% de niñas y niños indígenas, 14% de afroecuatorianos y 15% de montubios no acceden a educación básica. Las niñas indígenas son las más excluidas; el 17% de niñas indígenas entre 12-17 se encontraban fuera del sistema educativo<sup>15</sup>.
- Bachillerato (15-17 años): La deserción escolar aumenta en los últimos años de la educación básica, especialmente para los adolescentes de minorías étnicas, y sigue aumentando al nivel bachillerato. El 32% de jóvenes a nivel urbano y 63% a nivel rural no completan este ciclo, 56% adolescentes afroecuatorianos y el 68% de indígenas. Dos de cada 10 adolescentes de 12 a 17 años indígenas y afro ecuatorianos están fuera del sistema educativo. Para los montubios entre 15-17 años, la exclusión es aún mayor: cuatro de cada 10 adolescentes montubios no estudian<sup>16</sup>. Nuevamente las niñas sufren mayor exclusión; 31% de adolescentes mujeres no asiste a la secundaria; esta cifra alcanza el 44% en zonas indígenas, el 42% en las poblaciones afroecuatorianas y el 33% en la población montubia<sup>17</sup>.
- Calidad Educativa: Aunque el acceso a la educación muestra mejoras importantes, la calidad de la educación que recibe la niñez ecuatoriana debe ser optimizada; 24,1% de niñas y niños muestran rezago escolar. Este porcentaje es más alto en los niños (25,6%) que en las niñas (22%).

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) 2.010

<sup>15</sup> Plan Estratégico de la Campaña "Por Ser Niña" 2013-2017

<sup>16</sup> Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA), 2011.

<sup>17</sup> Plan Estratégico de la Campaña "Por Ser Niña" 2013-2017

## **Igualdad de género**

En el año 2.019 el ECU 911 de Chimborazo registró 1.300 llamadas de casos de violencia intrafamiliar y según informe de marzo de 2.020 del Departamento de violencia intrafamiliar de la Policía Nacional, las llamadas de auxilio se han incrementado y particularmente durante el toque de queda que vivimos en esta etapa de la cuarentena. De estas llamadas un 5% son realizadas por niños, otras por vecinos y el 80% por mujeres que están sufriendo violencia.

La misión cubana de colaboración médica con el Ecuador, en 2.015-2.016, realizó un importante estudio sobre la violencia contra la mujer en varios barrios de Riobamba en el cual destaca que las causas de la violencia se basan primordialmente en las relaciones de poder entre el hombre y la mujer y la discriminación generalizada hacia ella; el estudio concluyó que el mayor porcentaje de mujeres víctimas de violencia fueron predominante jóvenes entre 19 y 29 años, con nivel de instrucción secundaria y amas de casa. La violencia fue infringida mayoritariamente por el cónyuge y lo asocian a la ingesta de alcohol, predominando la violencia psicológica que las obligó a muchas, a abandonar el hogar (85%), con las consiguientes secuelas para sí misma y sus hijos. Sólo un tercio de las mujeres víctimas de violencia denuncian a los agresores y las demás no lo hacen por miedo, por desconfianza en el sistema, por prejuicios familiares, por carecer de redes o grupos de apoyo, por desconocimiento de sus derechos y por depender económicamente del agresor.

Las mujeres estudiadas describieron las consecuencias de la violencia que sufrieron como: depresión, tristeza, aislamiento, miedo, autoestima baja, vergüenza, culpa, síntomas psicosomáticos, ideación suicida, lesiones físicas, problemas ginecológicos, problemas de salud crónicos, abuso de drogas, pérdida de empleo, distanciamiento con la familia, problemas con los hijos.

A nivel provincial se aprobó hace seis años la Ordenanza ***“Política pública para la eliminación de la violencia de género y fomento productivo”***, normativa que no se ha aplicado. Como resultado de la permanente lucha de los movimientos de mujeres ecuatorianas, en 2.019 se aprobó la Ley para la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer pero a pesar de las normativas existentes, la violencia contra la mujer sigue en escalada, más ahora cuándo el mundo se encuentra convulsionado por la pandemia del Coronavirus, trágico estado de contagio comunitario que obliga a los gobiernos a tomar medidas drásticas de aislamiento que están generando consecuencias en todos los ámbitos, afectando con mayor dureza a los sectores poblacionales más empobrecidos y vulnerables dentro de los cuales las mujeres, los niños-as, las personas adultas mayores son mayormente afectadas y se incrementan los peligros y la violencia durante el encierro.

Según los últimos informes del ECU 911 se conoce que a nivel nacional y desde la disposición de la cuarentena hasta el 30 de marzo se han recibido 590 llamadas de auxilio por violencia intrafamiliar, sin contabilizar las omisiones de denuncia por situaciones de violencia generadas en el sector rural.

## **Reducción de las desigualdades**

De acuerdo al estudio: ***“Niñez excluida en el Ecuador contemporáneo”*** realizado por Plan Internacional, que busca dar explicaciones causales a las realidades de exclusión que afectan a niñas y niños indígenas, montubios, afro-ecuatorianos, y discapacitados, profundizando en el conocimiento y comprensión de las desigualdades marcadas por cuestiones de edad, etnia, género y discapacidades, tenemos que en Chimborazo los cantones con mayores exclusiones a los derechos de educación son: Colta, Chunchi, Guano y Pallatanga y los cantones con menores exclusiones a los derechos de educación, salud y protección de niños, niñas y adolescentes NNA son Riobamba y Chambo; y los cantones con graves exclusiones a los derechos de salud, educación y protección son: Alausí, Guamote, Penipe, Cumandá.

La exclusión en el acceso a los derechos a la educación, salud y protección de la niñez y adolescencia se asienta sobre una exclusión previa que proviene de la propia exclusión a la que han sido sometidos sus padres y que restringe casi desde su nacimiento sus posibilidades de ejercer plenamente sus derechos.

Las causas de muertes violentas en adolescentes de la provincia son altas 35,4, sea por accidentes de tránsito, suicidios, homicidios.

El maltrato por parte de los padres de niños, niñas y adolescentes en la provincia es de 56,24%.

Este estudio menciona la siguiente reflexión: La base del sistema económico imperante parte de la acumulación, la desigualdad y la exclusión. ¿Cómo romper este círculo en el que solo hay cabida para unos cuantos? ¿Cómo construir políticas públicas que logren resolver el problema de fondo que origina la pobreza? Si los padres y las madres de los niños, niñas y adolescentes no acceden a empleos dignos, salarios justos y accesos a servicios.

## Contexto de situación de movilidad humana en la provincia de Chimborazo

La Prefectura de Chimborazo<sup>18</sup> expone que el enfoque de movilidad humana es parte integral del eje de movilidad social de la provincia. Sin embargo, consideran que existe poco interés de las autoridades locales, GADs. En este caso, la población venezolana ha preferido salir a zonas rurales a trabajar que quedarse en la zona urbana donde no han recibido ayuda de gobiernos locales.

En relación con el perfil de la población venezolana en la provincia de Chimborazo, se conoce que al principio se alojan en hostales hasta encontrar un trabajo para reunir más dinero y para rentar o conseguir un lugar más estable. Cuando se ven en el punto que no tienen ninguna posibilidad, ellos demuestran el deseo de volver a Venezuela y solicitan ayuda para regresar.

El MIES – ofrece albergues, pero la población venezolana no acude a estos centros porque el MIES exige a la población una serie de responsabilidades y funciones para quedarse, sin embargo, los migrantes no se ven contentos con estas opciones y deciden salir a las calles a mendigar, muchas veces se ve que ellos se aprovechan de sus niños y niñas para realizar mendicidad.

En la ciudad de Riobamba se ha incrementado el número de población venezolana, sin embargo, los controles policiales les ahuyentan, a pesar de ello, se evidencia incremento de trabajo y mendicidad infantil.

En cuanto al acceso al sistema educativo de niños y niñas, el GAD de Chimborazo considera que entre el 5-10% de niños y niñas acuden a la escuela, es decir que hay un nivel de escolarización muy bajo, pero en el 2018 se conocía de un mayor número de niños y niñas que acudían a la escuela a comparación del tiempo actual, probablemente, la deserción escolar es una consecuencia de las clases virtuales, provocada por la pandemia de la COVID-19. El GAD de Chimborazo cogestiona los Centros infantiles, en convenio con el MIES, dicen que antes de la pandemia, los niños migrantes eran atendidos de la misma forma que los niños ecuatorianos; mientras que, en la actualidad con teletrabajo, se les entrega unos kits de alimentación y aseo básico a las familias. Estos kits vienen del presupuesto del MIES.

---

<sup>18</sup> Entrevista realizada al equipo de la Prefectura de Chimborazo: Martha Chucho, Guido Cardozo, Héctor Endara, Raúl Cuvi, Margarita Tapia; y, Olga Damián, el día martes 4 de mayo de 2021, en la ciudad de Riobamba.

Sobre los perfiles de la población migrante venezolana, se conoce que las mujeres trabajan en servicios: bares, restaurantes, sin embargo, se sabe que algunas mujeres migrantes (venezolanas y colombianas) ejercen trabajo sexual en los puntos de zona roja. Contrario, los hombres trabajan en las minas de cal (caleras) y centros de belleza.

La realidad migratoria de la provincia se complejiza por el constante flujo de migrantes ecuatorianos hacia Estados Unidos. Testimonios dan cuenta de la “facilidad” de llegar al aeropuerto de Latacunga (antes tenían que ir a Guayaquil). Alausí, Guamote, Colta, Chunchi muestran el incremento de interés en emigrar, sobre todo de población joven; en el caso de niños, niñas y/o adolescentes que migran hacia Estados Unidos lo hacen para reencontrarse con sus padres y/o madres que pagan grandes cantidades de dinero a un/a traficante ilegal de migrantes para trasladarlos a Estados Unidos.

Este incremento se ha evidenciado desde los últimos meses del año 2020 y la principal causante de la expulsión es la pandemia. La Prefectura de Chimborazo se atreve a dar cifras, creen que, en Alausí, el 35% - 40% de la población migra, de los cuales el 85% va hacia Estados Unidos; mientras que solo el 15% estudia y completa el bachillerato.

La Prefectura advierte que no existe una política pública en función a niñez y adolescencia, debido a que no existe una estructura social donde gobiernos provinciales, cantonales, parroquiales tengan una política transversalidad. Por ejemplo, presupuesto anual que tiene el GAD provincial es de \$32 millones para inversión.

### **Inmigración/refugio**

Michelle Verjel es la vicepresidenta nacional de la Asociación de Venezolanos en el Exterior (AVOE) y coordinadora de esta organización en Riobamba. Ahí mantienen un registro de al menos 600 familias de migrantes venezolanos. Su mayor preocupación es que la ayuda de cooperación internacional no llega de manera correcta a los migrantes y que no hay espacios seguros para los venezolanos en la ciudad que duermen en las calles.

“No tenemos un apoyo concreto de las organizaciones internacionales, y debemos estar muy pendientes de que los proyectos que prometen para ayudar a los migrantes los cumplan”, dice Vergel.

En Riobamba un 85% de los venezolanos se dedica al comercio informal, y según los registros de AVOE conseguir empleo formal -con contrato y afiliación al IESS- es complicado. Además, la mayoría de los migrantes ganan menos del salario mínimo -unos 250 dólares al mes- y eso no les alcanza para cubrir las necesidades básicas.

“Por ejemplo, hemos notado un incremento en la deserción escolar porque los padres no tienen cómo pagar el servicio de internet para que sus hijos se conecten a las clases virtuales”, dice Verjel. También, AVOE pide que se habilite un refugio de uso exclusivo para mujeres migrantes que están en las calles con sus hijos. A pesar de la pandemia, muchas fueron desalojadas de sus arriendos al no poder pagar la renta.

### **Emigración**

La tasa neta de migración interna, a nivel zonal y en la provincia de Chimborazo es negativa ya que salen de la provincia cuatro personas por cada 1000 habitantes.

Provincia	Migración interna
Pastaza	9,02
Cotopaxi	-3,42
Chimborazo	-3,42
Tungurahua	-1,88

Fuente: INEC, 2.012

Elaboración: SENPLADES, Zona 3 Centro

Fuente: PDOT 2019-2023 Chimborazo.

La migración desde los sectores rurales hacia las cabeceras cantonales genera situaciones de extrema pobreza y abandono de los cultivos. El 64% de la población de Chimborazo sigue manteniendo necesidades básicas insatisfechas sin cubrir; apenas el 3.8 por ciento de la producción agrícola de la provincia tiene una transformación agroindustrial.

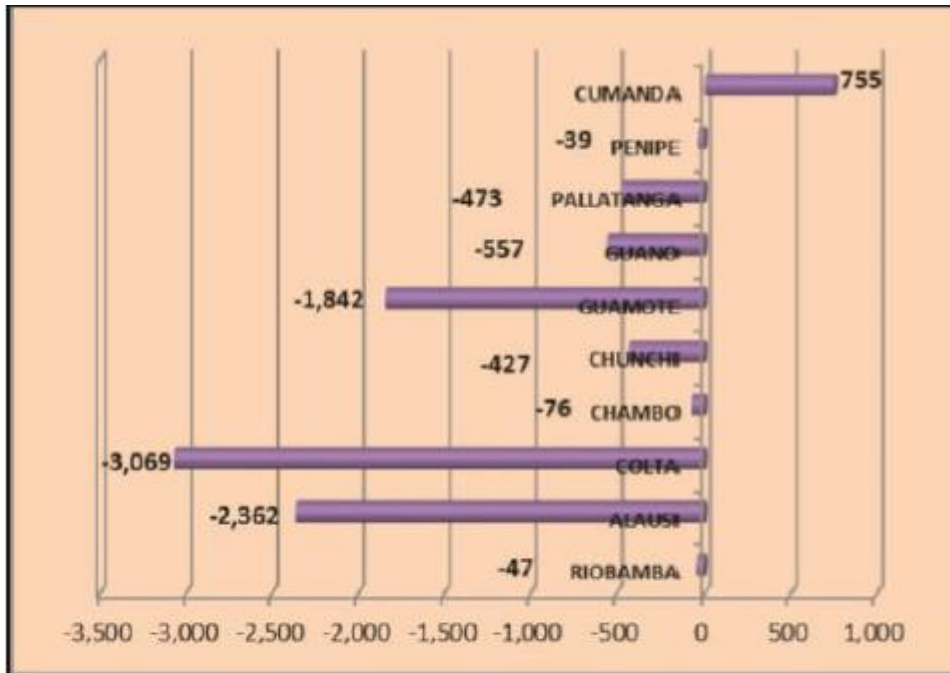
Provincia/cantón	Migración neta interna (Inmigración - emigración 2.010)	Inmigración		Emigración	
		Interna	Externa	Interna	Externa
Riobamba	-47	203,586	2,088	204,904	4,02
Alausí	-2,362	38,546	239	40,922	1,764
Colta	-3,069	41,05	46	43,655	368
Chambo	-76	10,693	27	10,777	82
Chunchi	-427	11,231	171	11,68	909
Guamote	-1,842	39,191	62	40,999	349
Guano	-557	38,47	79	38,995	392
Pallatanga	-473	10,16	83	10,486	330
Penipe	-39	6,111	39	6,078	71
Cumandá	755	11,267	178	10,42	348
Chimborazo	-8,137	410,305	3,012	418,915	8,633

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2.010.

Elaborado: Equipo Técnico. Dirección de Gestión de Planificación Estratégica - HGADPCH 2.020

Fuente: PDOT 2019-2023 Chimborazo.

Riobamba, Chambo, Penipe, son los cantones que tienen la más baja migración neta interna (emigración- migración). A nivel provincial tenemos una migración de (menos) - 8.137 habitantes de la población.



Fuente: INEC 2.010.

Elaborado: Equipo Técnico. Dirección de Gestión de Planificación Estratégica - HGADPCH 2.020

Fuente: PDOT 2019-2023 Chimborazo.

La falta de servicios básicos y fuentes de trabajo son las principales causas de migración, especialmente para los cantones de Colta, Alausí y Guamote. Únicamente en el Cantón Cumandá existe un saldo positivo de migración interna por cantones, con 755 habitantes que han permanecido en el cantón.

Más del 68% del total de los migrantes que han salido de Chimborazo hacia otros países han dejado sus comunidades y pueblos por razones de trabajo; entre el 5% y 15,85% viajan por motivos de estudio, mientras que, un importante número, viaja para unirse con la familia que migró anteriormente.

# PROVINCIA DE CAÑAR

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Cañar 2015-2019 afirma que de acuerdo con los censos realizados por el INEC se ha determinado que la tasa de crecimiento anual de la población en la provincia del Cañar es 0.98%, esta tasa se ha utilizado para realizar una proyección de la población desde el año 2010 hasta el 2020.

La población del área rural es aquella que fue empadronada en las parroquias rurales (cabeceras parroquiales y resto de la parroquia, incluye además la población empadronada en la periferia de las capitales provinciales y cabeceras cantonales).<sup>19</sup> La población de la provincia de Cañar según el censo del INEC al año 2010 se estimó en 225184 habitantes, representando el 20.75% en la población de la región y el 1.55% del país.

Desde el punto de vista de la composición de la población a nivel cantonal y por áreas, la estructura es muy diversa, así los Cantones Biblián, Cañar, el Tambo, Déleg y Suscal registran una población mayoritaria en el sector rural, Azogues y la Troncal tienen una concentración de la población en el área urbana. De las proyecciones realizadas por el INEC, para el año 2010, la población provincial sufriría un proceso leve de urbanización, demostrado en el incremento de la población urbana, pasando de una participación en el total, del 44% en el año 2006 al 41.98% en el 2010. Sin embargo, los datos del censo 2010 demuestran lo contrario, puesto que la población urbana es de 41.98% y la rural del 58.02%.

En los años 90 se dio un incremento de las actividades económicas en general por los ingresos petroleros, lo que pudo incidir en el aumento de las poblaciones urbanas en el país; sin embargo, hoy en día la tendencia es la misma toda vez que los centros urbanos ofrecen mayores posibilidades de obtener ingresos.

Frente a ello nos encontramos con una provincia donde la población es en mayor porcentaje rural que urbana, pese a que en las proyecciones hechas por el INEC nos decían que iba a existir equidad entre población urbana y población rural para el año 2010. Esto nos conducirá sin duda alguna a realizar propuestas y diseñar políticas provinciales, necesariamente desde una visión situacional cantonal y parroquial.

El desarrollo se formulará desde una visión rural, necesariamente no solamente porque la mayor parte de la población se encuentra en este sector sino porque en aquellos cantones donde existe una población reducida en el campo, sufren los mayores problemas que los ubican en extrema pobreza. El sector rural es vulnerable en sus condiciones de vida dada la precarización en el uso de la tierra, la escasez de políticas públicas que garanticen sistemas productivos, de comercialización, distribución y consumo sustentables, sostenibles, cooperativistas y solidarios para un buen vivir; y al abandono de los gobiernos de turno que no han centrado su atención en el ser humano como principio y fin de su gestión.

En cuanto al censo 2010, se establece que el cantón con mayor densidad poblacional es el cantón La Troncal con 171,43 habitantes por km<sup>2</sup>, seguido del cantón El Tambo con 145,93 habitantes por km<sup>2</sup>, luego el cantón Suscal con 109,78 habitantes por km<sup>2</sup>, destacándose los cantones con menor densidad el cantón Cañar con 31,31 habitantes por km<sup>2</sup>, y Azogues con 57,57 habitantes por km<sup>2</sup>.

---

<sup>19</sup> INEC. Conceptos y definiciones básicos utilizados en el V censo de población.



La población masculina tiene una representación dentro de la provincia del 46.88% mientras que la femenina es el 53.12%. Los cantones que conforman la zona 1 perfilan el 41.80% del total de la población de la provincia, mientras que los cantones de la zona 2 tienen un porcentaje del 31.88% de la población total y finalmente la zona 3 compuesta por La Troncal y la zona no delimitada El Piedrero representan el 26.22% de la población provincial.

A nivel provincial, la población se distribuye tanto en el área urbana como rural, de una forma casi equitativa, sin embargo por Cantones la mayoría de ellos tiene una población eminentemente rural, se caracteriza por ser una población relativamente joven ya que el 46.71% y el 49.44% de población masculina y femenina respectivamente lo encontramos en el rango de 15-49 años; de igual manera entre las edades de 10 a 14 años se encuentra el 24.23% y 21.18% de hombres y mujeres respectivamente de la población; además que existen más mujeres que hombres.

La tendencia de las población en lo referente a grupos de edad se encuentra entre los 10 a 14 años y de 15 a 49 años es así que la zona con mayor representación en estos grupos de edad es la zona 1 con porcentajes 8.61% y 20.20% respectivamente con respecto a la población de la provincia, luego se encuentra la zona 2 con una representación de 7.91% en la población de 10 a 14 años y un porcentaje de 14.67% en la población de 15 a 49 años, y finalmente tenemos que la zona 3 tiene una participación del 6.07% y 13.28% en los grupos de edad de 10 a 14 años y de 15-49 años respectivamente.

Lo que este análisis nos permite concluir es que Cañar cuenta con una **población joven, es decir que la Provincia posee un alto potencial de población económicamente activa** y se debe sacar provecho de ello creando proyectos de producción que permitan generar fuentes de trabajo para evitar que esta fuerza de trabajo tenga que salir fuera de la Provincia y del País para buscar una mejor calidad de vida para ellos y su familia, reza su PDOT.

### **Población de niños, niñas y adolescentes por grupos de edad**

Los rangos de edad dentro de los cuales se encuentra las poblaciones de niños niñas y adolescentes esta desde los 0 hasta los 17 años, en las tablas que se expone a continuación se desglosa la población de NNA en los cantones y parroquias de la provincia.

El cantón con mayor población de NNA en la provincia es el cantón Azogues con una población de 25877 habitantes que equivale a un porcentaje del 29%, luego con una población de 25173 habitantes correspondientes al 28% está el cantón Cañar, posteriormente el cantón AÇL troncal con un porcentaje del 25% de la población de niños, niñas y adolescentes; los cantones Biblián, El Tambo, Déleg y Suscal se ubican sucesivamente en la tabla de con menor porcentaje de población.

El grupo de edad con mayor número de población está entre las edades de 12 a 17 años, siendo la parroquia de La Troncal con una población de 5620 habitantes la que mayor población tiene dentro de este grupo de edad, luego con una población de 4529 y 2622 habitantes están las parroquias de Azogues y Cañar, por el contrario, la parroquia con menor población adolescente es Turupamba con tan solo 112 habitantes equivalentes a un 0.36% de la población en el rango de 12 a 17 años.

La población de niños, niñas y adolescentes tienen una representación del 39.75% de la población total en la provincia, mientras que la zona 1 es la que mayor porcentaje de población NNA tiene dentro de la provincia con el 15.34% del total de la población, luego está la zona 2 con el 13.60% y finalmente con el 10.81% se encuentra la zona 3, con esto sabemos cuáles son los cantones en los que se deberá implementar equipamientos aptos para que los niños, niñas y adolescentes realicen diversas actividades ya que tenemos muy claro que esta población juega un papel importante en el territorio y que son un grupo al cual se le debe prestar especial atención ya que ellos se encuentran en una etapa de desarrollo

en la cual la educación ligada a otros factores tales como el hacer deporte, ocupar su tiempo libre en actividades que permitan explotar sus potenciales es importante es por eso que el Gobierno Provincial tiene los Centros de Desarrollo Integral sobre todo en los que se refiere al grupo de niños comprendidos entre los 0 a 5 años, pero se debe tener en cuenta que el grupo de población comprendida entre los 12 y 17 años es decir los adolescentes necesitan especial atención ya que están en un periodo en el cual se están formando como seres humanos.

Tanto en niños, niñas y adolescentes la concentración de estos se da principalmente en las cabeceras cantonales y sus alrededores más cercanos es así que las parroquias de La Troncal y Azogues tienen mayor cantidad de población comprendida como niños, niñas y adolescentes. Mientras que las parroquias rurales la población de NNA se encuentra dispersa.

Los porcentajes de población en el último censo se encuentran entre mínimo el 4.72% y máximo el 6.59%, y de igual manera las variaciones de población entre las diferentes edades son mínima teniendo un mayor número de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en la edad de 10 años con porcentajes equivalentes a 6,59% para la población masculina y 6.21% para la población femenina, en este caso también la población de hombres supera con 782 habitantes a la población de mujeres. Observamos en la pirámide poblacional de niños, niñas y adolescentes que la tendencia de edades desde los 0 hasta los 17 años es casi equitativa ya que se encuentran dentro de los mismos rangos y como ya mencionamos anteriormente se debe continuar implementando los programas de desarrollo que brinda el consejo provincial a los NNA.

### **Embarazo adolescente**

El cantón La Troncal es el que más casos que se han podido estudiar de adolescentes que han tenido hijos presenta con un total de 3747, después tenemos al cantón Cañar también con un alto número de adolescentes madres el cual corresponde a 2867 casos y el cantón Azogues al igual presenta 2757 madres adolescentes, en todo estos casos y además en los otros cantones es preocupante el hecho de tener adolescentes sobre todo entre las edades de 15 a 17 años que se conviertan en madres ya que dichas adolescentes al enfrentarse a esta realidad en muchos de las situaciones se ven obligadas a cambiar a dejar sus estudios a trabajar entre otras cosas.

### **Población de niños, niñas y adolescentes por etnia**

Al igual que la población total de la provincia el rango de edades comprendidas entre los 0 y 17 años que corresponden al grupo de niños, niñas y adolescentes tienen un mayor porcentaje de población dentro de la población mestiza según los censos del 2001 y 2010 realizados por el INEC la población mestiza es de 70927 y 67096 respectivamente teniendo un decrecimiento de 3831 habitantes, por otro lado la población indígena registra una población de 17139 en el censo 2001 y de 15338 en el censo 2010. La tendencia de población tanto indígena como mestiza se encuentra comprendida entre las edades de 5 a 11 años.

### **Índices de feminidad y masculinidad**

Tanto en los cantones Azogues, Biblián, Cañar, El Tambo, Déleg y Suscal el índice de feminidad esta sobre el de masculinidad es decir que la población de mujeres en estos cantones supera a la de hombres, mientras que en el cantón La Troncal el índice de masculinidad es de 100.93% frente a un índice de feminidad de 99.08%. Los cantones con mayor índice de feminidad en relación con el de masculinidad son los cantones Déleg, Suscal y Biblián, esto se debe a la fuerte migración que se ha dado en estos cantones.

La provincia del Cañar expresa un índice de feminidad de 113.98% en relación a un índice de masculinidad de 87.73%, lo que demuestra que la población de mujeres es mayor a la población de hombres; es así que en muchas de las parroquias el índice de feminidad es superior al de masculinidad con una gran diferencia citando algunos casos tenemos el caso de la parroquia de Déleg en el que el índice de feminidad es de 136.05% frente a un índice de masculinidad de 73.50%, la parroquia de Honorato Vásquez de igual manera presenta índices de feminidad y masculinidad de 130.85% y 76.42% respectivamente. Por el contrario, las parroquias de Manuel J Calle y Pancho Negro pertenecientes al cantón La Troncal tienen índices de masculinidad superiores a los de feminidad, esto significa que en estas parroquias predomina el sexo masculino, también en el Piedrero predomina la población masculina sobre la femenina.

A nivel de la provincia el índice de feminidad supera al de masculinidad ya que cada vez existen **más mujeres que hombres debido a diversos factores y uno en particular es la migración** ya que a pesar de que en la **actualidad tanto hombres como mujeres migran siguen siendo los primeros los que mayormente lo hacen para sacar adelante a su familia.**

### **Mortalidad infantil**

En la provincia del Cañar se presentan 47 casos de Mortalidad Infantil, dando un total de 4.116 infantes en el año 2007. Se observa que existe más número de casos en el Cantón Azogues con un total de 1.538 infantes.

### **Discapacidades**

En la provincia del cañar para el año 2007 existían 32.589 personas con discapacidad, lo que equivale a un 14.41% del total de su población, sin embargo, de ello tan sólo 5.565 personas se encuentran registradas en el CONADIS, para que accedan a beneficios legales.

Cañar, al igual que Loja, Bolívar y Cotopaxi, tiene un 12% de hogares rurales que tienen alguna persona con discapacidad. La discapacidad está tanto en mujeres como en hombres, con un pequeño peso en mujeres mayores a 40 años, pues de las personas menores a 40 años, los hombres son los que sufren más discapacidad que las mujeres. Si hablamos de personas adultas que sobrepasan los 40 años de edad, necesariamente, en función de sus discapacidades, necesitarán no solamente del cuidado permanente de otra persona sino del Estado.

CONADIS ha concluido que en la provincia del Cañar las discapacidades de las personas que se han inscrito se originan, en primer lugar, por enfermedades adquiridas y congénitas - genéticas. La discapacidad está ligada a la pobreza pues cerca del 50% de la población nacional con discapacidad está en los quintiles 1 y 2 es decir en aquellas personas que tienen un ingreso mensual promedio de 9.93 y 31.23 dólares. La provincia del Cañar no se aleja de estos indicadores.

Según el censo 2010 existen 14.600 personas con discapacidad, de los cuales 14.813 tienen discapacidad intelectual (retardo mental); 5.744 discapacidad físico-motora (parálisis, amputaciones); 3.593 discapacidad visual; 2.453 discapacidad auditiva; 997 discapacidad mental (enfermedad psiquiátrica, locura). Las personas con discapacidad representan el 6.5% de la población de la provincia del Cañar.

Del censo realizado por el INEC en el 2010 se han obtenido datos de niños niñas y adolescentes con discapacidades permanentes por más de un año, de la cual se observa que el cantón Cañar con 736 casos es el que más personas con capacidades diferentes presenta en la provincia y estas personas discapacitadas se encuentra entre las edades de 5 a 11 años y de 12 a 14 años.

Después con 607 casos el cantón Azogues presenta también un alto porcentaje de discapacitados dentro de la provincia, mientras que el cantón con menos casos de personas discapacitadas es Déleg con tan solo 62 discapacitados, pero también debemos tener en cuenta que también estos casos de personas con capacidades diferentes en cada cantón está en relación a la población de cada uno de ellos es por ello que los cantones con mayor población con también los que presentan más casos con discapacidades permanentes por más de un años. Todos estos datos antes mencionados y otros más se presentan a continuación en una tabla resumen de los datos obtenidos en el INEC.

### **Escolarización**

Según los datos del INEC 2001, se presenta una relación del total de la población de 6 a 11 años con los niños que están matriculados en la edad reglamentaria, esta relación nos permite identificar cuántos niños están matriculados en educación primaria del total de dicha población. Por citar un ejemplo, en el Cantón El Tambo esta relación cumple con el 94,2% de cumplimiento, de acuerdo con el número de población de 6 a 11 años.

Según los datos del INEC 2001, se presenta una relación del total de la población de 12 a 17 años con los adolescentes que están matriculados en la edad reglamentaria, esta relación nos permite identificar cuántos adolescentes están matriculados en educación secundaria del total de dicha población. Por citar un ejemplo, en el Cantón Azogues esta relación cumple con el 42,9% de cumplimiento, de acuerdo con el número de población. **Estos porcentajes son más deficientes que los de niveles primarios, sus causas pueden ser debido a la migración de adolescentes en los diferentes cantones.**

El nivel de escolaridad en la provincia del Cañar presenta un nivel promedio de 7.7 años de estudio por personas de 24 años y más. El índice de escolaridad en las mujeres es menor tanto en la provincia como en los diferentes cantones.

Según datos del Ministerio de Educación del Cañar existen para el año lectivo 2010-2011, 63.204 estudiantes en los niveles preprimario, primario y medio, lo que representa el 27% del total de la población provincial y más de la mitad de Cañarences radicados en este territorio, considerando que fuentes extraoficiales **refieren a que el 50% de la población se encuentra en el exterior, pues (la emigración) las personas en situación de irregularidad no se registran.**

## **Analfabetismo**

El nivel de analfabetismo en cada cantón es así que se puede observar que el cantón con mayor porcentaje de personas analfabetas respecto a la población total de su cantón es Suscal con un porcentaje de 27.07%, mientras que el cantón con menor porcentaje de analfabetismo es la Troncal con el 8.83% de analfabetismo respecto a la población total de su cantón. Mientras que dentro de la provincia el porcentaje de analfabetismo es de 11.86% n personas desde los 5 años en adelante.

Las Cabeceras Cantonales que registran el mayor número de habitantes por su parte tienen tasas de analfabetismo cercanas a la media nacional, como son Azogues, La Troncal y Cañar. Ahora bien, la tasa de Analfabetismo de casi todas las jurisdicciones parroquiales está muy por encima de la que se registra en el país que es de 6,8.

## **Contexto de situación de movilidad humana en la provincia de Cañar**

La Prefectura de Cañar<sup>20</sup> considera a nivel nacional, esta provincia es de las que más genera movilidad humana: junto a Azuay es la provincia que más expulsa migrantes hacia Estados Unidos, además existe mucha población ecuatoriana retornada de Estados Unidos y España; igualmente, cuenta con un incremento de población migrante venezolana, en todos los cantones de la provincia, principalmente en La Troncal, se ve en las calles y semáforos, familias enteras de migrantes que se dedican a limpiar vidrios y a la mendicidad.

La Troncal tiene su propia dinámica migratoria, pues al estar a una hora de Guayaquil se convierte en su ciudad de paso obligado hacia la Costa. Este incremento se ha visto desde hace 6 meses, sobre todo en La Troncal: existe una gran cantidad de personas jóvenes, niños, niñas y adolescentes.

La Prefectura de Cañar está creando una ordenanza para la promoción de integración social y laboral, en respecto a derechos humanos de personas en movilidad humana y migrantes retornados; cuyos programas, planes, proyectos deberán ser financiados por las instancias estatales debido a que no se cuenta con Cooperación Internacional.

En relación con la emigración, la Prefectura de Cañar señala que el perfil de la población que migra es, sobre todo, jóvenes de entre 18 a 30 años de edad. En ocasiones estas personas son padres y madres de familia que dejan a sus hijos con los abuelos para poder emprender el camino hacia Estados Unidos.

## **Inmigración/refugio**

De Cañar, en especial Azogues, no tenemos datos estadísticos sobre migración venezolana. Por su cercanía con la provincia de Azuay, y de Cuenca, las organizaciones civiles que hacen vida ahí apoyan a los migrantes en Azogues. El apoyo se basa especialmente en brindar asesorías legales y dar kits de alimentos y medicinas.

Haciendo Panas, una organización en pro de los migrantes que trabaja en Cuenca, mantiene un registro de 50 familias de migrantes venezolanos que actualmente viven en Azogues, y registra que los mayores inconvenientes de estas personas en la región son la falta de oportunidades de empleo y acceso a la educación pública de los niños y niñas migrantes.

---

<sup>20</sup> Entrevista realizada a Marco Andrade, de la Prefectura de Cañar, el día 5 de mayo de 2021, en la ciudad de Cuenca, vía ZOOM.

"Durante la pandemia registramos que al menos unas 25 familias se mudaron desde Cañar hacia Cuenca o Guayaquil porque fueron desalojados arbitrariamente de sus arriendos", dijo Oswaldo Landa, directivo de la asociación Hacienda Panas.

La ubicación de Cañar es estratégica para los migrantes que prefieren reubicarse en Cuenca o en la costa ecuatoriana al no conseguir estabilidad económica en Azogues.

### **Emigración**

Según el PDOT se vive una sociedad de consumo, de hecho que las remesas son aprovechadas en el sector terciario de la economía, esto es el comercio, en la adquisición de bienes muebles e inmuebles; y, los servicios, más aún cuando la política fiscal local y provincial, esto es los municipios y gobiernos provinciales asignan en sus presupuestos gran cantidad de recursos para dinamizar la ciudad en desmedro del campo, pues se construyen vías urbanas, mercados, centros comerciales, y otras como casas comunales, sin que tengan enlace o inyección de recursos para dinamizar la economía local y provincial con proyectos productivos.

El sector agrícola ganadero no está beneficiándose de las remesas, es el sector terciario, el comercio, la construcción y los servicios en las ciudades.

Existen empresas que se dedican a la transferencia de las remesas. Es un gran negocio donde se encuentran los bancos (Banco del Austro) y otras empresas que cobran alrededor de 10 y 27 dólares por cada 300 dólares. Entre estas empresas están: Delgado Travel, Western Unión (DHL), Agencia Costamar, Money Gram, RIA, Mateo Express, Gran Manzana Poblana, entre otras.

Según datos del INEC 103.592 comprovincianos se encuentran en España y 31.567 se encuentran en EE. UU., concentrándose en Madrid, Murcia y Barcelona principalmente en el primer caso y en Los Ángeles, Chicago, New Jersey y New York en el segundo caso.

Según el censo 2010, 13.454 personas migraron al exterior; 11.803 personas migraron a EE. UU.; 1.148 a España; y, el resto a otros países, esto durante el periodo 2001-2010. Del total de migrantes, 8.960 son hombres y 4.494 son mujeres.

El fenómeno migratorio influye en todos los ámbitos de la sociedad, en el aspecto social, aparentemente las familias se van acostumbrando a vivir cómodamente, con los ingresos obtenidos por sus familiares en el exterior, sin embargo, la cultura se ha modificado, el tráfico humano, el ir y venir a y desde los EE. UU. y España lleva consigo una serie de costumbres que modifican las nuestras y la población adapta su vida a una nueva cultura. Las relaciones familiares ya no son de afecto y calidez sino de inyección de recursos para el consumo.

Por otro lado, los migrantes han creado y están creando un fenómeno dentro del plano del derecho, al financiar sus viajes bajo las garantías de sus familiares, que, frente al abandono y descuido de ellos, pierden sus bienes muebles e inmuebles, garantías o hipotecas que empobrecen a los habitantes del campo y enriquecen a los profesionales y capitalistas de la ciudad, quienes se benefician de sus ejecuciones.

Los efectos que produce el proceso migratorio en las familias y la sociedad en general preocupan al Estado, sabiendo que el Ser Humano es el centro de acción de este gobierno y por ende corresponderá a los GADS pelear este fenómeno social.

En el Ecuador, se estima que cerca de un millón de niños y jóvenes están afectados por la ausencia de al menos uno de sus padres o hermanos que han migrado. Los impactos sociales y los trastornos de la personalidad están cambiando las estructuras de la sociedad, por ello deben ser objeto de políticas urgentes por parte de los diferentes niveles del gobierno. Es precisamente ahí donde se logrará hacer efectivos los derechos humanos y garantizarlos por parte del Estado, hacia el buen vivir. Corresponde al Estado visualizar correctamente la problemática y determinar las oportunidades y el potencial de cada localidad para volcarlo a la solución de problemas de profundo interés y que están marcando la diferencia en la actual estructura y funcionamiento de la población.

Los flujos de remesas junto con los ingresos petroleros son las principales fuentes de ingresos en el Ecuador y particularmente en la provincia del Cañar

En el primer trimestre del año 2007 las remesas de la provincia del Cañar fueron el 15.3% del total del Ecuador; en el último trimestre de ese año llegó a representar el 21.3%.

Pese a que, en el segundo trimestre del año 2010, el grado de participación de las remesas de la provincia del Cañar en el total nacional representó el 8.6%, en términos absolutos tenemos que fue de \$ 47.515.500.

Azogues y Cañar son los Cantones que mayores remesas registra, así para el segundo trimestre del año 2010 se recibieron \$18.048.800 en Azogues y \$11.975.200 en Cañar.

El Tambo recibió \$ 3.597.400; Suscal \$118.700; Déleg \$1.103.600; La troncal \$7.177.100 y Biblián \$5.494.700. Es importante señalar que estas son las cifras que se registran en cada Cantón, pudiendo darse el caso de que ciudadanos y ciudadanas de un determinado Cantón viajen a otro para recibir el dinero o pueden hacerlo hasta la hermana provincia del Azuay; sin embargo, los datos son determinantes para conocer la cantidad de recursos que ingresan a la Provincia del Cañar por el trabajo en el exterior. En el siguiente cuadro observaremos las remesas en miles de dólares desde 2007 hasta el segundo trimestre del año 2010, por cantones.

	TOT. ECUADOR	AZOGUES	TAMBO	CAÑAR	SUSCAL	DELEG	LA TRONCAL	BIBLIAN	TOTAL	%
									PROVINCIA	
2007 I	676.437,10	40.302,40	8.263,40	23.191,40	1,90	4.053,5	13.414,4	14.142,1	103.369,1	15,3
2007 II	771.347,00	40.577,80	10.361,40	28.337,20	146,90	4.299,6	16.206,6	14.152,1	114.081,6	14,8
2007 III	814.492,40	37.651,50	9.099,70	24.912,50	89,70	3.914,40	14753,6	13099,8	103.521,2	12,7
2007 IV	525.617,80	33.407,90	10.299,50	30.039,60	259,40	4.894,00	17447,3	15841,9	112.189,6	21,3
2008 I	759.643,70	25.663,40	5.576,00	16.907,70	73,90	1.906,60	11991,8	8246,6	70.366,0	9,3
2008 II	711.562,20	19.339,80	5.485,70	19.883,10	109,10	1.427,90	9750,9	1.6282	62.278,5	8,8
2008 III	706.558,10	24.884,60	4.816,10	10.934,50	88,10	2.131,40	12523,8	8383,5	63.762,0	9,0
2008 IV	643.877,60	20.123,70	4.373,60	12.340,90	64,30	1.574,30	8832,7	6444,9	53.754,4	8,3
2009 I	554.536,80	16.520,20	2.934,20	9.492,70	40,00	1.263,80	7074,7	5096,6	42.422,2	7,7
2009 II	609.651,10	18.396,60	3.441,50	11.294,00	123,80	1.184,20	7661,6	5608,4	47.710,1	7,8
2009 III	655.781,40	16.833,40	3.234,90	11.130,20	33,40	1.157,10	7198,1	4777,6	44.364,7	6,8
2009 IV	675.161,40	16.919,50	3.336,10	10.120,40	95,30	1.164,80	7096,1	4001,6	42.733,8	6,3
2010 I	556.623,20	14.741,00	2.642,40	8.511,70	102,50	776,20	5558,4	3950,9	36.283,1	6,5
2010 II	549.838,90	18.048,80	3.597,40	11.975,20	118,70	1.103,60	7177,1	5494,7	47.515,5	8,6
	9.211.128,70	343.410,60	77.461,90	229.071,10	1.347,00	30.851,40	146.687,10	115.522,70	944.351,80	
		36,36	8,20	24,26	0,14	3,27	15,53	12,23		
			44,57	68,82	68,97	72,23	87,77	100,00		

FUENTE: BCE.

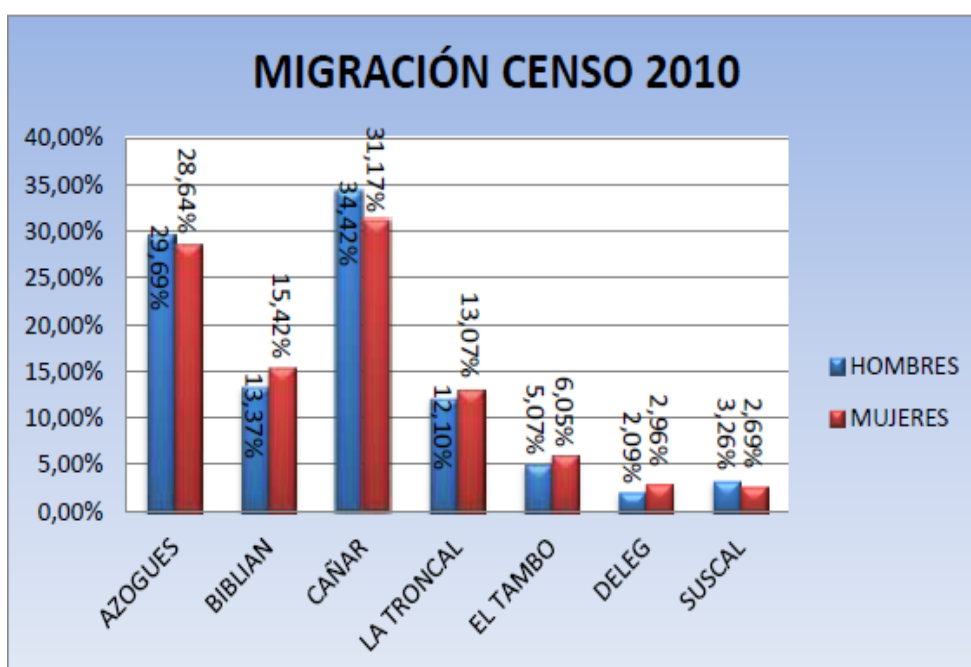
Fuente: PDOT provincia de Cañar 2015-2019

En la provincia los flujos de migración se vienen dando desde la década de los cincuenta, pero el proceso de migración se da fuertemente en la época de los noventa debido a la dura crisis que atravesó nuestro país, debido al encarecimiento de la canasta básica familiar y en otros casos a la carencia de empleo.

En un inicio la migración era mayormente en los hombres, pero en la actualidad también la población femenina ha migrado ya sea por motivos de trabajo, estudios o para reunir a la familia, es así que el fenómeno de la migración afecta tanto a hombres como a mujeres. La migración trae consigo efectos positivos como por ejemplo el incremento de recursos económicos dentro de la familia y con ello un mejor acceso a la educación y salud, pero por otro lado puede tener efectos negativos como la destrucción familiar derivando de ello niños y adolescentes con actitudes violentas, consumo de drogas alcohol, pandillerismo, depresión entre otras.

Otro de los efectos negativos que puede causar la migración es el cambio de rol de la mujer dentro del hogar ya que tiene que desempeñar el papel de jefe de hogar y el sustento de la economía familiar.

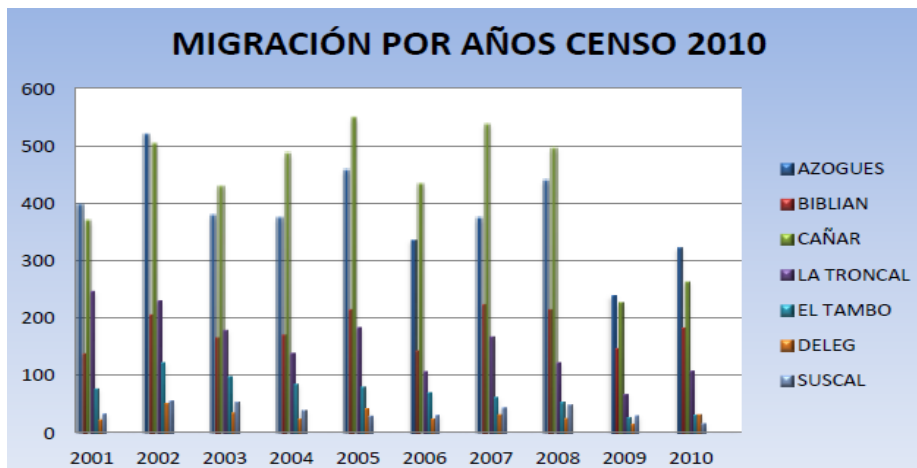
### Migración por sexo por cantones



Fuente: PDOT provincia de Cañar 2015-2019

Se observa que en el año 2010 continua la tendencia de que la población masculina sea la que mayormente migre hacia otros países, es así que migraron 8960 hombres frente a 4494 mujeres; el cantón con mayor porcentaje de migración tanto masculina como femenina es el cantón Cañar con 3084 y 1401 migrantes respectivamente; los cantones con menor migración son los cantones de Suscal y Déleg respecto al total de la población pero también debemos tener en cuenta que de acuerdo a la población existente en cada uno de estos cantones el porcentaje de población migrante no es insignificante esto se evidencia sobre todo en el cantón Déleg en el cual de acuerdo a las tablas de población se puede notar que la población ha disminuido.





Fuente: PDOT provincia de Cañar 2015-2019

En el caso de la tabla realizada con información del censo 2010 en el cual se encontraron datos de migración desde el año 2001 hasta el 2010, en el cual se evidencia como la migración a disminuido año tras año es así que en el año 2001 hubo 1291 migrantes en el año 2005 aumento a 1563 migrantes, pero a partir del 2006 la migración ha ido decreciendo hasta tener en el año 2009 y 2010 un total de migrantes de 759 y 963 respectivamente.

GRUPOS DE EDAD AL SALIR DEL PAIS 2010							
CANTON	GRUPOS DE EDAD						TOTAL
	< 1 AÑO	1 - 4 AÑOS	5 - 14 AÑOS	15 - 49 AÑOS	50 - 64 AÑOS	> 65 AÑOS	
AZOGUES	1	23	158	3597	121	47	3947
BIBLIAN	0	16	65	1717	65	28	1891
CAÑAR	1	13	124	4295	37	15	4485
LA TRONCAL	0	9	78	1515	50	19	1671
EL TAMBO	0	3	12	703	7	2	727
DELEG	0	4	13	275	15	13	320
SUSCAL	0	0	12	391	5	5	413
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>68</b>	<b>462</b>	<b>12493</b>	<b>300</b>	<b>129</b>	<b>13454</b>

**FUENTE: INEC, CENSO 2010**

Fuente: PDOT provincia de Cañar 2015-2019

Como observamos tanto en el censo 2010 la tendencia de la población migrante se encuentra entre las edades de 5 a 14 años, pero sobre todo en el grupo de edades de 15 a 49 años esta situación se debe a que muchas de las personas que migran es por motivos de trabajo o para reunirse con familia que había migrado antes que ellos. Al darse este fenómeno de migración en estas edades no solamente que los niños, niñas y adolescentes se quedan al abandono de sus padres migrantes, sino que se constituyen en los futuros migrantes. Según el censo del año 2010 la edad a la que migraron la mayor cantidad de ciudadanos y ciudadanas de la provincia del Cañar.

MIGRACIÓN: MOTIVO DEL VIAJE CENSO 2010								
CANTON	MOTIVO							
	TRABAJO		ESTUDIOS		UNION FAMILIAR		OTROS	
AZOGUES	3236	28.03%	151	37.10%	456	36.51%	104	41.27%
BIBLIAN	1565	13.55%	61	14.99%	220	17.61%	45	17.86%
CAÑAR	4141	35.87%	97	23.83%	220	17.61%	27	10.71%
LA TRONCAL	1322	11.45%	66	16.22%	235	18.82%	48	19.05%
EL TAMBO	658	5.70%	10	2.46%	55	4.40%	4	1.59%
DELEG	242	2.10%	14	3.44%	45	3.60%	19	7.54%
SUSCAL	382	3.30%	8	1.96%	18	1.45%	5	1.98%
<b>TOTAL PROVINCIA</b>	<b>11546</b>	<b>100.00%</b>	<b>407</b>	<b>100.00%</b>	<b>1249</b>	<b>100.00%</b>	<b>252</b>	<b>100.00%</b>

**FUENTE: INEC, CENSO 2010**

Fuente: PDOT provincia de Cañar 2015-2019

En lo que respecta a la información obtenida del censo 2010 podemos apreciar que el principal motivo del viaje es por trabajo siendo el cantón Cañar el que mayor porcentaje de emigrantes tuvo el cual

MIGRACION: MOTIVO DEL VIAJE CENSO 2010									
CANTON	PARROQUIA	MOTIVO							
		TRABAJO		ESTUDIOS		UNION FAMILIAR		OTROS	
AZOGUES	AZOGUES	1304	11.29%	95	23.34%	229	18.34%	60	23.81%
	COJITAMBO	233	2.02%	4	0.98%	26	2.09%	3	1.19%
	GUAPAN	594	5.14%	14	3.44%	74	5.93%	19	7.54%
	JAVIER LOYOLA	260	2.25%	11	2.70%	28	2.24%	14	5.56%
	LUIS CORDERO	267	2.31%	9	2.21%	68	5.44%	5	1.98%
	PINDILIG	119	1.03%	4	0.98%	8	0.64%	0	
	RIVERA	75	0.65%	4	0.98%	3	0.24%	1	0.40%
	SAN MIGUEL	288	2.49%	9	2.21%	17	1.36%	2	0.79%
	TADAY	96	0.83%	1	0.25%	3	0.24%	0	
	BIBLIAN	BIBLIAN	952	8.25%	42	10.32%	135	10.81%	17
	NAZÓN	229	1.98%	1	0.25%	31	2.48%	15	5.95%
	SAN FRANCISCO DE SAGEO	130	1.13%	3	0.74%	19	1.52%	0	
	TURUPAMBA	86	0.74%	9	2.21%	19	1.52%	11	4.37%
	JERUSALEN	168	1.46%	6	1.47%	16	1.28%	2	0.79%
CAÑAR	CAÑAR	789	6.83%	40	9.83%	62	4.96%	12	4.76%
	CHONTAMARCA	251	2.17%	4	0.98%	9	0.72%	1	0.40%
	CHOROCOPE	243	2.10%	2	0.49%	6	0.48%	0	
	GENERAL MORALES	338	2.93%	4	0.98%	33	2.64%	1	0.40%
	GUALLETURO	375	3.25%	7	1.72%	14	1.12%	4	1.59%
	HONORATO VASQUEZ	528	4.57%	11	2.70%	30	2.40%	2	0.79%
	INGAPIRCA	831	7.20%	15	3.69%	27	2.16%	3	1.19%
	JUNCAL	269	2.33%	6	1.47%	12	0.96%	2	0.79%
	SAN ANTONIO	81	0.70%	0		6	0.48%	0	
	ZHUD	221	1.91%	4	0.98%	10	0.80%	1	0.40%
LA TRONCAL	VENTURA	44	0.38%	1	0.25%	9	0.72%	1	0.40%
	DUCUR	171	1.49%	3	0.74%	2	0.16%	0	
	LA TRONCAL	1153	9.99%	59	14.50%	202	16.17%	40	15.87%
	MANUEL J CALLE	39	0.34%	2	0.49%	13	1.05%	2	0.79%
	PANCHO NEGRO	130	1.13%	5	1.23%	20	1.60%	6	2.38%
EL TAMBO	EL TAMBO	658	5.70%	10	2.46%	55	4.40%	4	1.59%
DELEG	DELEG	226	1.96%	9	2.21%	44	3.52%	15	5.95%
	SOLANO	16	0.14%	5	1.23%	1	0.08%	4	1.59%
SUSCAL	SUSCAL	382	3.31%	8	1.97%	18	1.45%	5	1.98%
TOTAL PROVINCIA		1154	100.00%	40	100.00%	124	100.00%	25	100.00%
		6	%	7	%	9	%	2	%

FUENTE: INEC, CENSO 2010

Fuente: PDOT provincia de Cañar 2015-2019

corresponde al 35.87% del total provincial, luego tenemos el cantón Azogues con un porcentaje de 28.03% y el cantón con menor porcentaje de emigrantes por motivo de trabajo es el cantón Déleg con el 2.10%. Por otro lado 1249 personas partieron con destino a otros países debido a la unión familiar posiblemente porque padres de familia que viajaron anteriormente estaban en la posibilidad de reunirse con sus hijos para recuperar sus hogares, o porque tomaron la decisión de establecerse en otros países.

En la siguiente tabla se puede observar que las parroquias con mayor emigración debido a la falta de trabajo en su pueblo natal son las parroquias de Azogues, La Troncal, Biblián y Cañar esto es 1304, 1153, 952 y 789 respectivamente; estas mismas parroquias tienen el mayor porcentaje de población emigrante cuando el motivo de viaje es por estudios y por la unión familiar.

## Migración de niños, niñas y adolescentes

POBLACIÓN DE NNA GRUPOS DE EDAD AL SALIR DEL PAIS 2010											
CANTON	GRUPOS DE EDAD										Total
	< 1 AÑO	PORC (%)	1 - 4 AÑOS	PORC (%)	5 - 11 AÑOS	PORC (%)	12 - 14 AÑOS	PORC (%)	15 - 17 AÑOS	PORC (%)	
AZOGUES	1	50.00%	23	33.82%	87	40.47%	71	28.74%	315	21.53%	497
BIBLIAN	0		16	23.53%	30	13.95%	35	14.17%	218	14.90%	299
DELEG	0		4	5.88%	8	3.72%	5	2.02%	25	1.71%	42
CAÑAR	1	50.00%	13	19.12%	44	20.47%	80	32.39%	663	45.32%	801
EL TAMBO	0		3	4.41%	4	1.86%	8	3.24%	82	5.60%	97
SUSCAL	0		0		4	1.86%	8	3.24%	48	3.28%	60
LA TRONCAL	0		9	13.24%	38	17.67%	40	16.19%	112	7.66%	199
TOTAL	2	100.00%	68	100.00%	215	100.00%	247	100.00%	1463	100.00%	1995

**Fuente: INEC, Censo 2010**

Fuente: PDOT provincia de Cañar 2015-2019

De esta tabla podemos notar que la tendencia de los niños, niñas y adolescentes a migrar se encuentra entre el grupo de edad de 15 a 17 años es decir que de los 1995 casos estudiados en la provincia son los adolescentes los que han emigrado en mayor número, esto se debe posiblemente son personas que están aptas para trabajar por lo que deciden salir a otros países a buscar un futuro.

Las parroquias con mayor porcentaje de emigrantes comprendidos entre las edades de 15 a 17 años son Azogues, Biblián, General Morales, Ingapirca y La Troncal los cuales tienen más de 100 migrantes adolescentes luego de estos están las parroquias de Cañar y El Tambo cada una con 82 adolescentes que han emigrado hacia otros países, en el caso de las edades comprendidas entre 12 a 14 años con 32 emigrantes son las parroquias de Azogues y La troncal las que mayor número de casos presentan. Por otro lado, niños menores a 1 año tan solo se dan tres casos en la Provincia y pertenecen a las parroquias de Guapán, Cañar y El Piedrero. Al saber que la población de NNA que más está emigrando del país ya sea por motivos de estudio, trabajo o unión familiar en la mayoría de los casos son adolescentes, pero gracias a las nuevas oportunidades que se ofrecen en el país este fenómeno está decreciendo.

## EN RESUMEN

**Cotopaxi:** esencialmente en Latacunga, nos encontramos con al menos **800 familias de migrantes venezolanos que en un 90%** (según el Colectivo Madera Venezolana) se encuentran en el comercio informal. No hay datos cualitativos desde los gobiernos locales y organismos internacionales que den cuenta de la efectividad de los proyectos (o falta de estos) que se aplican en apoyo a los migrantes. También, desde el aeropuerto internacional de Latacunga salen vuelos directos hacia México, y esta ruta se ha convertido en la favorita para que los **ecuatorianos puedan migrar hacia los Estados Unidos.**

**Tungurahua,** principalmente en Ambato, nos encontramos con una **población migrante venezolana** que en su mayoría no tiene acceso pleno a los servicios de la educación pública ecuatoriana y desde el Colectivo Migrantes Sin Fronteras reportan que durante la pandemia registraron al menos **70 desalojos** arbitrarios de arriendos a migrantes. Además, es necesaria la reactivación de los refugios para migrantes, en especial para las mujeres que tienen niños y niñas pequeños.

**Chimborazo,** mayoritariamente en Riobamba, el mayor problema dentro de la población migrantes es el **acceso al empleo y también la falta de refugios** que puedan ofrecer un techo a los migrantes que fueron desalojados desde sus arriendos durante la pandemia. Desde la Asociación de Venezolanos en el Exterior (AVOE) registran que las ayudas de la cooperación internacional no llegan de manera correcta y piden mayor participación de los gobiernos locales. Por otra parte, los cantones de **Alausí, Guamote, Colta, Chunchi muestran un incremento de interés en emigrar a Estados Unidos,** sobre todo de población joven, pero se encuentran niños, niñas que se van en “procesos” informales de reagrupación familiar.

**Cañar** es la que menos datos arroja sobre los inmigrantes, ya sean cualitativos o cuantitativos. Su cercanía con la costa ecuatoriana y con la provincia de Azuay, hace que en Cañar los migrantes estén en su territorio para **arrendar departamentos o los niños estén inscritos en colegios.** La mayoría del empleo o el comercio los migrantes prefieren realizarlo en provincias aledañas. Sin embargo, presenta una alta complejidad en cuanto a **emigración,** sobre todo, de **jóvenes hacia Estados Unidos.** Una migración que se ha acelerado debido a los efectos económicos desatados por la pandemia de la COVID-19.

Es imperante mencionar que las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo; y, Cañar son aquellas que tienen altos índices de pobreza, desnutrición infantil, analfabetismo; además, de un incipiente sector empresarial, excepto Tungurahua, todas estas condiciones agudizan la problemática de estas provincias debido a que no sólo son expulsoras de migrantes, sino que se han convertido en provincias de acogida de población migrante y refugiada venezolana. De ahí que se antoja urgente contar con información que caracterice a la población emigrante e inmigrante/refugiada que, a su vez, permita diseñar políticas públicas que garanticen derechos de la población y propendan a la equidad territorial.

### 3. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOVILIDAD HUMANA

---

## PROVINCIA DE COTOPAXI

La última actualización disponible del PDOT de la provincia de Cotopaxi, planteado hasta el 2025, fue realizada en el 2018<sup>21</sup>. El diagnóstico socio cultural contiene la sistematización de los problemas sociales y potencialidades identificados en la provincia.

En términos generales, el análisis presentado se basa en información estadística del censo del 2010, lo que no permite hacer una caracterización más cercana a la realidad actual, en relación con las variables seleccionadas para el diagnóstico. Por otro lado, el diagnóstico se limita a revisar cómo las carencias o vacíos impactan a hombres y mujeres de forma diferenciada; pero la mayoría de las variables adolece de información desagregada por edad, identidad sexo genérica, pertenencia étnica, condición de discapacidad, origen nacional y condición migratoria, que permitan identificar necesidades diferenciadas en función de estas dimensiones y de los distintos grupos poblacionales presentes en el territorio. Es decir, los enfoques de igualdad están escasamente abordados, y tampoco se hace un análisis intersectorial, de forma que sea posible caracterizar la situación de la provincia como un conjunto de sistemas que inciden unos sobre los otros.

Específicamente sobre el tema de movilidad humana, hay escasa referencia, y únicamente a la migración interna de población indígena.

A continuación, se plantea **breves observaciones al diagnóstico**, en referencia a los elementos señalado antes:

- **Educación:** La descripción se centra en los problemas de acceso de niñez y adolescencia al sistema educativo formal; si bien hay un análisis diferenciado por sexo, hay escasa referencia a brechas en cuanto a pertenencia étnica, y ninguna información sobre niñez con discapacidades.

Tampoco se hace referencia al acceso de población infanto-juvenil de otras nacionalidades al sistema educativo. No hay análisis sobre permanencia o culminación, lo que podría permitir hacer una referencia a las dinámicas de migración interna de las zonas rurales a las urbanas, a las que hace alusión la autoridad del GAD Provincial durante el levantamiento de información<sup>22</sup>; o, incluso, a la emigración de población ecuatoriana, o a la presencia de población retornada. Por otra parte, el análisis sobre las barreras al acceso se centra únicamente en temas de pobreza y la estructura de desconcentración del sistema educativo por distritos geográficos.

- **Salud:** El diagnóstico sobre esta variable desagrega información sobre niñez, género y procedencia urbana o rural, aunque de forma bastante escueta. Hace un análisis diferenciado de género en cuanto al acceso a la atención en el sistema de salud del IESS, enfatizando en la situación de vulnerabilidad de las mujeres. Se evidencia la ausencia de información relacionada con el acceso y atención en salud de población en movilidad humana; no se incluye información

---

21 [https://www.cotopaxi.gob.ec/images/Documentos/PDYOT-COTOPAXI-11julio\\_2018.pdf](https://www.cotopaxi.gob.ec/images/Documentos/PDYOT-COTOPAXI-11julio_2018.pdf)

22 Ver acápite sobre levantamiento de información para la caracterización de población en situación de movilidad humana en la provincia Cotopaxi

sobre barreras de acceso a la atención en razón de origen nacional y condición migratoria. Tampoco se refiere otros grupos de atención prioritaria, como por ejemplo personas con algún tipo de discapacidad.

- **Organización y tejido social:** El diagnóstico identifica que la migración ha generado ruptura del tejido asociativo, por cuanto la población se ve forzada a salir de sus comunidades debido a la pauperización y precarización de las condiciones de vida. Sin embargo, no se explicita si estos movimientos son internos o internacionales. Tampoco se hace referencia a la dinámica de conformación de organizaciones de base de población venezolana, sobre la cual se tuvo conocimiento durante el levantamiento de información en esta provincia.
- **Equidad de género:** No se ha realizado una lectura interseccional de esta variable, por cuanto el diagnóstico se limita a referir sobre diferencias de acceso a servicios básicos entre hombres y mujeres. No hay referencia a factores de edad, condición de discapacidad, pertenencia étnica, o condición migratoria. Tampoco aborda aspectos sobre el impacto diferenciado en el ejercicio de derechos, brechas en acceso a servicios y recursos y toma de decisiones sobre el manejo de los mismos, participación significativa en la toma de decisiones públicas, distribución de tareas dentro del hogar (especialmente del cuidado), control del propio cuerpo (enfaticando en derechos sexuales y derechos reproductivos), entre otras variables que puedan dar cuenta de las discriminaciones y exclusiones en razón del género.

Incluye, además, el tema de violencia basada en género, cuando este problema debería ser considerado como una variable en sí misma. Aun así, esta información tampoco se desagrega por edad, auto identificación étnica, origen nacional o condición migratoria. Tampoco se aborda las inequidades existentes en razón de identidad sexo genérica.

- **Necesidades básicas insatisfechas:** La información recogida presenta indicadores sobre la incidencia de la pobreza en los sectores rural y urbano de la provincia, lo que – de alguna manera- permitiría inferir la afectación en hogares indígenas. Sin embargo, no ahonda en inequidades que afectan de manera estructural a grupos históricamente marginados.

En este sentido, no se evidencia cómo son las condiciones de vida de la población que ha migrado de comunidades indígenas a las ciudades; o de las personas que han llegado a la provincia de otro origen nacional (más aun considerando que se ha identificado de forma empírica que la población en movilidad humana se encuentra en situación de pobreza debido a las dificultades de acceso a empleo formal o a otros medios de generación de ingresos, a lo cual se ha hecho referencia en la entrevista realizada a las autoridades del GAD).

Respecto a las dificultades de acceso a empleo, no hace referencia a cuáles son las causas o factores estructurales que generan este problema en la provincia, y no menciona los impactos diferenciados en los distintos sectores de población (lo que incluye a las personas en movilidad humana).

- **Grupos étnicos:** Aborda la problemática de la migración de comunidades indígenas hacia zonas urbanas de la provincia, pero no profundiza en los factores que generan estos movimientos internos. No hay un diagnóstico sobre las necesidades y problemáticas específicas de comunidades indígenas y del pueblo afroecuatoriano presentes en la provincia, desde un enfoque de edad, sexo, y/o condición de discapacidad. Tampoco plantea los retos de la convivencia intercultural entre los distintos grupos étnicos que habitan en el territorio.

- **Patrimonio cultural tangible e intangible:** El diagnóstico hace referencia únicamente a los problemas en relación al aprovechamiento de los recursos turísticos y culturales de la provincia; sin embargo, no plantea cómo esto redunde en las otras variables del diagnóstico, como, por ejemplo, en las condiciones de vida de los grupos étnicos, en la educación o en la equidad de género.
- **Movimientos migratorios:** El análisis está centrado únicamente en las dinámicas de migración interna (permanentes, temporales y estacionales), y a los problemas generados por estas; pues la emigración de población de la provincia hacia otros países se aborda como una potencialidad en razón de las remesas generadas.

No obstante, no se señala si en la provincia existen familias transnacionales ancladas a estas remesas, y en qué medida habría afectación generada por las personas emigradas; o, por el envío de este dinero, en determinados grupos en situación de vulnerabilidad (como, por ejemplo, niños, niñas y adolescentes sin sus padres, adultos mayores al cuidado de personas menores de edad, personas con discapacidad o adultos mayores que dependen de esas remesas, etc.). Por otro lado, se hace referencia a los efectos de la presión que ejerce el crecimiento poblacional generado por la migración interna sobre los servicios básicos, y al fenómeno de la aculturación en niños y adolescentes.

Sin embargo, no hay otra referencia a las vulnerabilidades y afectaciones diferenciadas que esta dinámica de movilidad humana tiene sobre los distintos grupos humanos y sus derechos. No se aborda el tema de la migración de personas de otro origen nacional, cuya referencia ha sido mínima a lo largo del diagnóstico; o sobre población retornada.

- **Discapacidades y enfermedades catastróficas:** La información presentada es escasa, relacionada con el acceso a atención médica y a empleo. No hay referencia a cómo ambos obstáculos en el ejercicio de estos derechos básicos afectan de forma diferenciada a niños/as, mujeres, adultos mayores, indígenas, personas afrodescendientes, o personas en movilidad humana.
- **Adultos mayores:** La mirada es únicamente desde la perspectiva de la existencia de instituciones adecuadas para la acogida de este sector de población, no así sobre su acceso a otros servicios y el ejercicio de sus derechos.

La visión de desarrollo propuesta en el PDOT se centra en tres elementos: sustentabilidad del patrimonio natural de la provincia; el fomento productivo a través de la generación de políticas orientadas al cambio de la matriz productiva; y, la equidad social y la reducción de las brechas de la pobreza, aterrizando las políticas del nivel nacional a nivel local.

En lo que respecta a los dos últimos ejes, el objetivo estratégico 5 del PDOT plantea *contribuir a la inclusión social y cultural de las personas con base en los principios de corresponsabilidad, equidad y enfoques de igualdad, para el ejercicio de los derechos*; y la estrategia para su consecución es la implementación de planes, programas y proyectos sociales; formación y difusión de enfoques de género, generacional, pueblos y nacionalidades; orientados al ejercicio de sus derechos.

Las **políticas propuestas** para alcanzar este objetivo son:

- Apoyar a la erradicación de la violencia intrafamiliar y de género.
- Fortalecer los programas especializados para *la atención integral a grupos prioritarios*.



Por su parte, el objetivo estratégico 6 apunta a *fomentar el desarrollo productivo en los sectores agropecuario, manufacturero y turismo, articulando cadenas de valor y formación de capital humano y social para mejorar los ingresos económicos de la población cotopaxense*. La estrategia propuesta que tendría que ver directamente con los grupos de atención prioritaria, es la formación de capital humano y social; y, posicionamiento de nuevos productos turísticos.

La **política propuesta** para alcanzar este objetivo es: fortalecer los esquemas de formación y capacitación articulados a las necesidades del sistema de trabajo y al aumento de la productividad laboral en los diversos sectores de fomento productivo.

Por último, el objetivo estratégico 10 busca *fortalecer los espacios de participación ciudadana*, a través de la implementación de un sistema de participación integral en la que se involucren al nivel provincial, los representantes de la ciudadanía individuales y colectivos designados por las asambleas parroquiales y cantonales.

En este sentido, **la política** que asume el PDOT se ancla a la competencia establecida por la Constitución y el COOTAD, es decir, conformar el Sistema de Participación ciudadana integrado por las autoridades electas representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad en su ámbito territorial. (Constitución 2008, Art. 85; COOTAD 2010, Art. 304).

En lo que respecta al modelo de gestión propuesto en el PDOT, el GAD de Cotopaxi se propone alcanzar el desarrollo sostenible y sustentable, sobre la base de un conjunto de principios que incluyen la interculturalidad, participación, solidaridad, equidad territorial, reciprocidad e inclusión social; para lo cual señala la articulación de la gestión con los GAD cantonales y parroquiales, como promotor del desarrollo provincial. También señala la coordinación con las entidades del gobierno central con competencias en el territorio, y otros actores clave, incluyendo las organizaciones de base. Para ello, plantea un modelo de coordinación interinstitucional para cada uno de los componentes del PDOT.

En relación con el componente socio cultural y de asentamientos humanos, el PDOT señala que las responsabilidades del GAD provincial serán:

- Coordinación interinstitucional al nivel provincial, cantonal y parroquial, para la implementación de los programas de atención social a grupos prioritarios, mujeres y de género;
- Promoción y difusión de las artes y cultura; y actividades deportivas y recreativas.
- Implementar los procesos de formación ciudadana para la reivindicación de los derechos.

En cuanto al componente económico – productivo, se determina las siguientes responsabilidades para el GAD provincial:

- Coordinación interinstitucional para la implementación de estrategias productivas con los diferentes niveles de gobierno: nacional, regional, municipal, parroquial y a nivel interinstitucional.
- Integrar y facilitar herramientas de gestión para el fomento productivo.
- Implementar los programas y proyectos identificados en el PDOT.

Por último, el PDOT detalla los programas y proyectos priorizados por la Asamblea Provincial, por considerar que se alinean con las directrices del Plan Nacional del Buen Vivir y la Agenda de Desarrollo de la Zona 3. En el componente socio cultural, se incluye los siguientes programas:

- Fortalecimiento de iniciativas culturales: compuesto por 5 proyectos.
- Promoción y difusión cultural: compuesto por 2 proyectos.
- Fortalecimiento de la interculturalidad: compuesto por 4 proyectos.
- Fortalecimiento socio-comunitario y organizativo: compuesto por 2 proyectos.
- Erradicación de la violencia intrafamiliar y de género: compuesto por 5 proyectos.
- Producción y empleo: compuesto por 4 proyectos; uno de ellos dirigido específicamente a mujeres y jóvenes en situación de migración interna.
- Fortalecimiento organizativo de género: con un proyecto.
- Promoción de espacios de recreación y uso adecuado del tiempo libre: con 4 proyectos.
- Atención especial a grupos prioritarios: con un proyecto
- Salud intercultural y alternativa: con 5 proyectos.
- Fortalecer las capacidades de los grupos de atención prioritaria: con 5 proyectos.

La revisión del PDOT del GAD de la provincia de Cotopaxi no cuenta con una definición explícita de la política pública en materia de movilidad humana, salvo por los énfasis específicos en procesos de migración interna. Partiendo del hecho de que, el diagnóstico tiene un vacío significativo sobre las potencialidades y problemas asociados a las demás dinámicas de la movilidad humana en el territorio, resulta complejo que la planificación territorial pueda abordar en acciones concretas respuestas a los grupos humanos en movilidad humana presentes en Cotopaxi.

En su defecto, se podría considerar que las complejas realidades de la emigración, la migración internacional y la migración interna puedan ser asumida mediante las políticas públicas que abordan la respuesta a grupos de atención prioritaria o desde los enfoques de igualdad partiendo de las competencias, funciones y atribuciones que tienen las Prefecturas en cuanto a la generación de equidad territorial; o, de las prioridades establecidas por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, en materia de reactivación económica y productiva de la provincia.

### **Reflexiones sobre los contenidos del PDOT de Cotopaxi en clave de movilidad humana:**

- Si se considera que el PDOT constituye la “hoja de ruta” de la planificación de la política pública de un territorio, es preocupante evidenciar que no se cuente con información cuantitativa y cualitativa actualizada, desagregadas de forma mínima por edad y sexo, sobre las dinámicas de movilidad humana presentes en la provincia de Cotopaxi. Esta información tendría que levantarse respecto al ejercicio de derechos y acceso a servicios básicos y vivienda, en particular en relación a la generación de medios de vida.

- Más aún si se tiene presente que la prioridad de planificación establecida para los GAD provinciales en el marco de la pandemia del Covid-19 es la reactivación económica de la población, debería levantarse información clave que permita conocer situaciones de empleo precario, subempleo, acceso a generación de medios de vida de la población en movilidad humana, de manera que sea posible planificar adecuadamente las políticas públicas en este sentido. Esto incluye plantear alternativas de integración socio económica de los grupos en movilidad humana presentes en la provincia, identificando las potencialidades de este sector de población en relación a su formación y cualificación profesional, conocimientos y experticias técnicas.

- Es fundamental también considerar cómo abordar el tema de interculturalidad, en un territorio con presencia significativa de población indígena, y en donde es importante fortalecer la integración con sectores mestizos y normas culturales occidentales que se pueden transmitir a través de la existencia de familias transnacionales tejidas en torno a la emigración de ecuatorianos hacia Europa y Estados Unidos. A pesar de que se reconoce que sí existe un reconocimiento importante a la matriz cultural indígena, se debe tener presente que también se hace referencia a la aculturación de los/as jóvenes. Por otro lado, los rasgos culturales caribeños, propios de la población de origen venezolano que está presente en la provincia, de acuerdo a la referencia realizada por la autoridad del GAD, deben sumar a esta construcción interculturalidad.

- De acuerdo con las dinámicas de migración interna identificadas por el PDOT en el 2015 se debería tener presente políticas específicas que respondan a las dinámicas estacionales, temporales y permanentes, sobre las cuáles no se encuentra información específica en la propuesta de programas y proyectos.

# PROVINCIA DE TUNGURAHUA

Para el presente ejercicio de revisión, solamente se tuvo acceso al PDOT de la provincia de Tungurahua para el periodo 2015 – 2019 en el portal de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador<sup>23</sup>; no así a la propuesta de actualización.

El diagnóstico que incluye el documento sobre los asentamientos humanos contiene escasa referencia a las condiciones de vida de la población, pues apenas se detalla indicadores sobre empleo, escolaridad y acceso a servicios básicos, que tienen un desfase de al menos 10 años, y que no abordan diferencias por edad, sexo, condición de discapacidad, pertenencia étnica, origen nacional o condición migratoria. De manera específica, no hay referencia alguna a las distintas dinámicas de movilidad humana que se presentan en el territorio.

El documento del PDOT señala que el GAD Provincial de Tungurahua ha consolidado desde el año 2003 un modelo de gestión sobre la base tres ejes prioritarios de desarrollo: agua, gente y trabajo; y con los objetivos de consolidar una provincia intercultural, solidaria, democrática, participativa, inclusiva, productiva, sustentable, en armonía y respeto con la naturaleza, con plena vigencia de la justicia social y equidad de género y generacional. Con estos principios se persigue lograr siete resultados: poder provincial, sinergias, transparencia, capacidad local, planificación integrada, sostenibilidad, y respeto a la diversidad.

El PDOT plantea que el eje estratégico “gente” busca mejorar las condiciones de vida de la población de la provincia, en temas sensibles de la agenda social y a partir de los temas transversales de género, generacional, interculturalidad; y, en los sectores urbano y rural que congregan a grupos de población de interés. Los grupos/sectores priorizados son: niñez y adolescencia, mujer y género, jóvenes y adultos mayores.

Dicho eje estratégico contempla tres objetivos, con sus respectivas políticas y programas:

- *Promover procesos de cohesión, inclusión y equidad social en la provincia de Tungurahua con enfoque de género, generacional e intercultural.*
  - Políticas: Promover la democratización de bienes, servicios culturales y derechos; y, disfrute del tiempo propio en espacios públicos apropiados.
  - Programas: Infraestructura adecuada para atender las necesidades de los estudiantes con discapacidades; y, accesibilidad, inclusión y atención a las personas con discapacidad (18 años en adelante)
- *Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad y patrimonio cultural y educativo de la provincia.*
  - Política: fortalecimiento de la educación, patrimonio cultural y de la interculturalidad, con enfoque incluyente de género y generacional.
  - Programas diversos de fortalecimiento de bienes de patrimonio tangible e intangible.
- *Brindar servicios de medicina preventiva que permita la inclusión y equidad social en la Provincia de Tungurahua.*
  - Política: Garantizar la prestación de servicios de salud preventiva de calidad, durante el ciclo de vida a personas en situaciones vulnerables.

---

23 <https://multimedia.planificacion.gob.ec/PDOT/descargas.html>

- Programas: atención médica a la colectividad y en especial a los sectores vulnerables de la provincia, mediante el Patronato Provincial; Salud preventiva y educativa para adultos mayores; Integración familiar.

**Reflexiones sobre la ausencia de contenidos en clave de movilidad humana en el PDOT de Tungurahua:**

- A partir de la entrevista realizada para este estudio con las autoridades de la provincia, se evidencia que la población en movilidad humana de otro origen nacional se encuentre en la provincia con un carácter “transitorio”. Esta información no se encuentra registrada en el diagnóstico del PDOT, por lo cual es complejo incluir en la planificación acciones correspondientes; pues, aunque de manera temporal, esta población requiere acceder a servicios básicos, hospedaje y/o vivienda. Cabe preguntarse cuáles son las razones por las que esta población no tiene vocación de permanencia a largo plazo en el territorio, y considerar en qué medida el actual modelo de desarrollo de la provincia está resultando expulsor. Se podría considerar que las personas en movilidad humana pueden, potencialmente, aportar con el desarrollo territorial con su participación en el mercado laboral, el consumo y la generación de iniciativas de reactivación económica.

- Por otro lado, se debe notar que, entre las problemáticas identificadas por las autoridades del GAD, relacionadas con la presencia de población en movilidad humana en las ciudades más grandes de la provincia, está la mendicidad y el trabajo infantil. No obstante, el análisis sobre esta problemática no se incluye en el diagnóstico del PDOT, más aún si se considera que la presencia de migrantes internos en situación de calle no es un fenómeno reciente – como se podría calificar a la situación de personas de otro origen nacional en condiciones de mendicidad, que empieza a ser evidenciada a partir del 2017 y 2018 en Ecuador.

-Tampoco se ha incluido en el diagnóstico del PDOT otros elementos que han sido identificados por las autoridades provinciales, asociados a la presencia de personas migrantes venezolanas en la provincia, como la presión que se percibe que genera su incursión en el mercado laboral local, de por sí precarizado; su participación en actividades delictivas; y, la discriminación y estigmatización debido a su origen nacional, por parte de la población local. Es importante enfatizar que las situaciones planteadas por la autoridad local se profundizan al no existir políticas públicas que promuevan la integración socioeconómica de los grupos que están excluidos (no solo quienes inmigrantes sino también migrantes internos), garantizando el acceso a servicios básicos y el ejercicio de derechos.

# PROVINCIA DE CHIMBORAZO

Para este ejercicio se revisó el documento de actualización del PDOT de la provincia de Chimborazo para el periodo 2019 – 2030, realizado en 2020<sup>24</sup>.

El componente socio cultural del diagnóstico es bastante detallado, y comprende un análisis de las variables de movilidad social, pobreza, y de los derechos de los grupos de atención prioritaria. En este componente, se hace referencia a niños, niñas y adolescentes, y las problemáticas de desnutrición infantil, trabajo infantil y barreras en el acceso a la educación; adultos mayores; mujeres, abordando problemas de embarazo adolescente y violencia de género; personas con discapacidad; y salud. También realiza un análisis de igualdad de género, reducción de las desigualdades; y una descripción del tejido social.

Se destaca que, en buena parte, las estadísticas usadas para sustentar el análisis son bastante recientes, y en algunos casos, las variables se analizan considerando el impacto diferenciado que tienen los problemas sociales enunciados en razón de edad, sexo, presencia urbana o rural, y pertenencia étnica de los grupos humanos en la provincia.

Se debe destacar que el diagnóstico contiene un acápite específico sobre movilidad humana, en el que se describe los principales nudos críticos en el acceso a derechos de la población ecuatoriana retornada, de las/os migrantes internos, y de personas inmigrantes de países de la región; también describe brevemente los factores que generan la migración interna e internacional en la provincia. A pesar de no contar con información cuantitativa actualizada, es el único PDOT de entre las cuatro provincias, que aborda la temática con una claridad conceptual de las distintas dinámicas de movilidad humana. Incluso hace referencia a la problemática de migración riesgosa presente en la provincia, con el tráfico ilícito de migrantes.

Dentro del componente socio cultural, el PDOT destacan las acciones emprendidas por el Patronato Provincial del GAD, en coherencia con las directrices del Plan Nacional de desarrollo 2017-2021, con la implementación de servicios y proyectos sociales y priorizando los sectores vulnerables: desarrollo infantil, atención integral a personas adultos mayores, atención a la juventud, atención a personas con discapacidad y protección especial. También hace hincapié en el hecho de que el Plan Nacional de Desarrollo ha definido políticas y programas para cerrar brechas, sobre la base de la erradicación de toda forma de discriminación y violencia por razones económicas, sociales, culturales, religiosas, etnia, edad, discapacidad y movilidad humana, con énfasis en la violencia de género y sus distintas manifestaciones.

El modelo territorial plasmado en el PDOT de la provincia de Chimborazo se fundamenta en una lógica de Zonificación Económica y Ecológica, realizado en el año 2012; es un modelo de ordenamiento del territorio que combina variables ambientales, productivas y sociales; en función de las potencialidades del territorio, identificadas en todos los componentes, se definen los posibles usos del suelo y las actividades que garanticen la sustentabilidad ambiental, la rentabilidad y sostenibilidad de las actividades productivas, necesarias para el desarrollo social de la población de la provincia. El modelo está alineado con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, impulsado por Naciones Unidas, el Plan Nacional de Desarrollo, y las agendas sectoriales.

---

<sup>24</sup> <https://chimborazo.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/1.-PDOT-Provincial.pdf>

La planificación estratégica del componente socio cultural del PDOT comprende, como objetivo estratégico, *contribuir a la reducción de los niveles de desigualdad, inequidad y exclusión para el ejercicio, goce y exigibilidad de los derechos sociales y de protección.*

Dentro de este objetivo, se incluyen un conjunto de 11 **políticas**, entre las que destacan por su referencia a los grupos de atención prioritaria y al tema de movilidad humana, los siguientes:

- Impulsar el sistema integral de protección de derechos a nivel provincial a través de una cartera de servicios de protección social;
- Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral y el sistema de cuidados a lo largo del ciclo de vida, con énfasis en los grupos de atención prioritaria;
- Fortalecer la cartera de servicios enfocados en la lucha contra la xenofobia y todo tipo de discriminación;
- Fomentar los emprendimientos productivos de personas de los grupos de atención prioritaria.

De forma complementaria, dentro del programa de grupos de atención prioritaria, se establece los siguientes proyectos que tendrían alcance directo a la población en movilidad humana:

- Salud integral Preventiva: con el objetivo de mejorar las condiciones de salud de los grupos de atención prioritaria, optimizando los contextos de intervención de las entidades del Sistema Nacional de Salud hacia el acceso de los servicios de manera oportuna, eficaz, con calidad y calidez, buscando el goce efectivo del derecho a la salud.
- Movilidad Humana: con el objetivo de garantizar el acceso a servicios de protección al migrante interno y externo.

Dentro del programa de emprendimientos sociales, se incluye los siguientes proyectos que tendrían alcance directo a la población en movilidad humana:

- Apoyo a microemprendimientos de las familias de los grupos de atención prioritaria: con el objetivo de mejorar las condiciones socioeconómicas de las familias de los grupos de atención prioritaria de la provincia de Chimborazo.

### **Reflexiones sobre los contenidos en clave de movilidad humana en el PDOT de Chimborazo:**

-Existe claridad sobre la realidad de movilidad humana que se presenta en la provincia; lo que, sumado a la voluntad política de la autoridad del GAD provincial, se traduce en la incorporación de políticas públicas orientadas a atender algunas de las dimensiones de esta realidad en el modelo de desarrollo territorial.

- No obstante, las preocupaciones expresadas por la autoridad del GAD en la entrevista realizada para este estudio evidencian que todavía es necesario coordinar acciones con las entidades del gobierno central presentes en el territorio, para dar respuestas a las necesidades más inmediatas. La pauperización a causa de la pandemia de las personas migrantes de otro origen nacional que se encuentran en la provincia ha agudizado las necesidades humanitarias de esta población, con lo cual se hace más importante y urgente la coordinación interinstitucional.

- Por otra parte, el incremento de la emigración - sobre todo de población joven – hacia Estados Unidos, pone en evidencia factores estructurales de expulsión, sobre los cuales poco se ha trabajado como Estado, y que tienen que ver con inequidades y exclusiones profundas, incluso con factores culturales que hablan de la presencia de imaginarios sobre la emigración que están muy arraigados en las comunidades campesinas e indígenas.

- Todo lo dicho apunta a generar políticas en distintos niveles y con la intervención coordinada de los actores clave en el territorio, de manera que las respuestas de asistencia humanitaria puedan escalar hacia acciones de mediano plazo, y se consoliden en programas que propendan a la integración socio económica a largo plazo.

- Por último, es importante notar que, de acuerdo con los diagnósticos elaborados por la OIM en 2012 sobre la problemática de trata de personas<sup>25</sup>, Chimborazo es una provincia con alta incidencia de este delito, con fines de mendicidad y explotación laboral, especialmente de niños, niñas y adolescentes de origen indígena; sin embargo, este tema no ha sido abordado en el diagnóstico. Si bien existe una ordenanza cantonal para enfrentar este delito en el Cantón Guamote (como se verá más adelante), debería incluirse una política pública que pueda dar respuesta a la prevención del delito y a la atención para las víctimas.

---

25 Ver: Cando Murillo, D. 2012. Diagnóstico sobre la trata de personas en los cantones de Colta y Guamote, provincia de Chimborazo. Quito. OIM y FLACSO ([https://repositoryoim.org/bitstream/handle/20.500.11788/1440/ECD-OIM\\_020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositoryoim.org/bitstream/handle/20.500.11788/1440/ECD-OIM_020.pdf?sequence=1&isAllowed=y))



# PROVINCIA DE CAÑAR

Se realizó la revisión del documento de actualización del PDOT de la provincia de Cañar del periodo 2017 – 2021.<sup>26</sup> El análisis del subsistema socio cultural de la provincia es amplio y detallado; aborda las problemáticas que afectan a niños, niñas y adolescentes; condiciones de pobreza; problemas asociados al sector salud; situación de la población con discapacidad; y situación de la educación; la mayoría de estas variables contiene información desagregada por edad, procedencia urbana y rural, pertenencia étnica, y sexo. Se evidencia, al mismo tiempo, la ausencia de información específica sobre equidad de género y violencia basada en género; así como problemas que afecten de forma importante a población indígena de la provincia.

Además, se hace referencia a los proyectos que ejecuta el Centro de Gestión y Desarrollo Social del GAD provincial: desarrollo infantil; centros infantiles para el buen vivir; proyecto de atención a las personas con discapacidad y sus familias con la modalidad de atención en el hogar y comunidad; y proyecto de Fomento al deporte, Escuelas de Fútbol Provincia del Cañar para niñas y niños y adolescentes. El PDOT señala que todos los proyectos están dirigidos a grupos de atención prioritaria.

El diagnóstico incluye un análisis importante sobre la dinámica de emigración. Este se centra en caracterizar los impactos negativos de la salida masiva del país de población proveniente de Cañar, así como de la incidencia que han tenido las remesas que los/as emigrantes envían a sus familias; enfatizando que este dinero se ha invertido en el consumo, el comercio, en la adquisición de bienes muebles e inmuebles; y, muy poco en los sectores productivo y agrícola-ganadero, para dinamizar la economía de la provincia. También plantea en qué medida la emigración ha afectado el tejido social de la provincia, las prácticas socio culturales y las relaciones familiares, haciendo referencia a los impactos que de manera específica la emigración ha tenido sobre niños, niñas y adolescentes. A pesar de que la información estadística recogida es del año 2010, contribuye también a caracterizar la emigración de población infanto-juvenil, así como de mujeres, analizando las principales causas que generan la salida.

A pesar de este énfasis importante, no existe referencia en el diagnóstico a otras dinámicas de movilidad humana, como la migración interna y el retorno de ecuatorianos/as migrantes a la provincia. Tampoco se hace mención del delito del tráfico ilícito de migrantes, muy presente en la provincia.

Asimismo, no se registra referencia sobre la presencia de población de otro origen nacional, que sí se ha evidenciado en la entrevista realizada para este estudio a la autoridad del GAD provincial.

La visión del desarrollo territorial que el PDOT propone alcanzar hasta el año 2030, es garantizar el buen vivir de toda la población de la Provincia del Cañar; en el componente sociocultural, esto se logrará conservando su identidad cultural, mediante la inclusión, la participación social, la equidad y el desarrollo humano integral.

El objetivo estratégico planteado en este marco es *contribuir a la disminución de la pobreza en la provincia del Cañar de manera sostenida y sustentable, mediante la inclusión económica, la generación de trabajo y empleo, el ejercicio pleno de los derechos, el fortalecimiento de capacidades y oportunidades, el fomento de la participación ciudadana, la construcción del tejido social y la reducción de desigualdades para la construcción de una sociedad justa y solidaria.*

---

<sup>26</sup> <https://multimedia.planificacion.gob.ec/PDOT/descargas.html>

Es importante notar que, a pesar de haber incluido un objetivo estratégico de este alcance en el modelo de desarrollo territorial, el PDOT *no incluyó políticas y programas que permitan aterrizar el objetivo hacia su concreción*; se limita, únicamente, a enunciar una serie de actividades y proyectos, sin aparente conexión. Ninguno de estos se refiere de forma directa o indirecta a población en movilidad humana.

**Reflexiones sobre los contenidos en clave de movilidad humana en el PDOT de Cañar:**

- Resulta contradictorio que, habiendo desarrollado en profundidad el componente de migración en diagnóstico socio cultural del PDOT, evidenciando una problemática que tiene impactos significativos en varias dimensiones del desarrollo territorial de la provincia, no se haya incluido políticas que, de manera específica, generen respuestas a las aristas de esta problemática que podrían ser abordadas desde las competencias del GAD provincial. Incluso, sería necesario que, en el marco de la coordinación interinstitucional, se definiera políticas de actuación conjunta entre el GAD provincial, los GAD cantonales y las entidades de gobierno central que tienen presencia en el territorio, así como con los actores clave de cooperación internacional.

- La incidencia de la emigración internacional en Cañar, no solo por las dimensiones de la población que ha dejado la provincia sino también por su carácter histórico, impone la urgencia de diseñar políticas públicas que, de manera integral, puedan dar respuestas a las distintas fases /ciclos del proceso emigratorio, considerando tanto a la población que es parte de la lógica transnacional del tejido social construido en la provincia a raíz de la emigración.

## 4. REVISIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA SOBRE GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA, ENFOQUES DE IGUALDAD Y MOVILIDAD HUMANA VIGENTE EN LAS PROVINCIAS

---

Para completar el ejercicio de revisión de la política pública vigente en materia de movilidad humana, en las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Cañar, se realizó un mapeo ordenanzas y agendas temáticas de planificación, correspondientes a los niveles provincial y cantonal en los cuatro territorios, que se refieren ya sea a la definición e implementación de programas, proyectos y acciones concretas, o sobre la conformación de los estamentos establecidos en el COOTAD, sobre protección de derechos, cuya competencia recae sobre los GAD cantonales.

Se debe mencionar que, en un primer momento, la revisión específica sobre la temática de movilidad (como está definida en la Constitución y en la LOMH), evidenció que, salvo por herramientas muy puntuales, los GAD Provinciales sujeto de este estudio no han incorporado políticas específicas que respondan a las distintas dinámicas de movilidad humana presentes en sus territorios, mediante ordenanzas o herramienta específicas de planificación territorial (distintas al PDOT). Por ello, se revisó de forma complementaria herramientas de política pública (establecidas en normativa o en agendas de planificación) que estuviera orientada a los grupos de atención prioritaria, o que estuviera referida a los enfoques de igualdad, tal como establece la normativa referida en este estudio.

En este sentido, se debe mencionar que, a nivel de los GAD Provinciales, y con mayor frecuencia a nivel de los GAD Cantonales, a diferencia del tema de movilidad humana existen muchas más herramientas enfocadas en la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes; mujeres; personas con discapacidad, y adultos mayores. No obstante, en la gran mayoría de estas herramientas, no está transversalizado el enfoque de movilidad humana.

De esta manera, se evidencia un vacío importante en la formulación e implementación de política pública que, mediante ordenanzas y agendas de planificación, generen respuestas específicas a las realidades de movilidad humana que se presentan en Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Cañar.

Con estos antecedentes, la información levantada sobre política pública en materia de movilidad humana contenida en ordenanzas y agendas de planificación se recogió en matrices que se presentan a continuación, por cada una de las provincias.

## Revisión de políticas públicas vigentes sobre movilidad humana en la provincia de Cotopaxi

Nota: La información revisada se ordena por fecha de aprobación de la herramienta

Título	Ámbito	Población a la que está dirigida	Objetivos	Relación con política pública local	Relación con el tema de movilidad humana
<b>Nivel provincial – normativa sobre política pública</b>					
Ordenanza del Patronato de Protección a Grupos de Atención Prioritaria de Cotopaxi (de 3 de marzo de 2015)	Provincia de Cotopaxi. GAD de la Provincia de Cotopaxi	Grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución del Ecuador (art. 35).	Constituir el Patronato de Protección a Grupos de Atención Prioritaria adscrito al GAD de la Provincia de Cotopaxi.	Los objetivos primordiales del Patronato son <b>planificar, ejecutar y evaluar las políticas sociales del GAD</b> para la protección integral de grupos de atención prioritaria.	La Constitución del Ecuador establece que las personas en movilidad humana están incluidas en los grupos de atención prioritaria, por lo cual, de acuerdo a esta ordenanza, las políticas establecidas por el GAD y/o planificadas por el Patronato, en el marco del PDOT provincial, deberían estar orientadas a las personas en movilidad humana.
Ordenanza que regula las políticas públicas con enfoques de género, intergeneracional, movilidad humana, discapacidad, pueblos y nacionalidades, con énfasis en los grupos de atención prioritaria (de 3 de diciembre de 2015)	Provincia de Cotopaxi. GAD de la Provincia de Cotopaxi	Ejercicio de las funciones del GAD de Cotopaxi.	Regular la formulación y ejecución y evaluación de las políticas públicas para la protección integral, transversalizar el enfoque de género en la gestión territorial, la atención a personas con discapacidad, personas o grupos en movilidad, y	Si bien la ordenanza asume de manera integral el concepto de movilidad humana, establece que los planes, programas y proyectos sobre políticas públicas en beneficio directo de las personas en movilidad humana en situación de vulnerabilidad, estarán acotados a los ejes de vivienda y convivencia intercultural, principalmente; no explicita los ejes de producción y empleo, vida saludable, trabajo, participación, vida libre de violencia, que están especificados para los demás grupos de atención prioritaria.	

			garantizar el ejercicio de los derechos individuales y colectivos.		
Reglamento interno de funcionamiento de la Mesa Provincial de Igualdad (de 1 de junio de 2016)	Provincia de Cotopaxi. GAD de la Provincia de Cotopaxi	Regula la integración, funcionamiento y operatividad de la Mesa Provincial de Igualdad	Establecer la conformación, derechos y deberes de sus integrantes	Está anclada a la Ordenanza que regula las políticas públicas con enfoques de género, intergeneracional, movilidad humana, discapacidad, pueblos y nacionalidades, con énfasis en los grupos de atención prioritaria.	
<b>Nivel cantonal – normativa sobre política pública relacionada con movilidad humana</b>					
Ordenanza que garantiza los derechos de las personas con discapacidad y que promueve el buen vivir de ecuatorianos y extranjeros que se encuentran en el territorio del cantón Latacunga (de 23 de enero de 2013)	Cantón Latacunga. GAD del Municipio de Latacunga	Personas y familias con personas con discapacidad ecuatorianas o extranjeras que se encuentran en el cantón Latacunga.	Garantizar el buen vivir y los derechos de la población objetivo de la Ordenanza.	No determina una política pública, pero establece <b>beneficios especiales</b> para las personas con discapacidad, incluyendo a las personas de otro origen nacional, en respuesta a sus necesidades y requerimientos especiales, que están determinados en la Ley de Discapacidad.	Esta normativa no deroga la Ordenanza sobre discapacidades (Ordenanza 55 del 10 de marzo de 2004), que, en estricto sentido, tiene un carácter más integral porque plantea la definición de programas y servicios, y no se limita únicamente a beneficios. Sin embargo, al hacer explícito el alcance para población extranjera, está garantizando que no exista discriminación hacia este grupo en razón de su origen nacional. Se debe notar que la Ordenanza no cuenta con un enfoque de género o intergeneracional.
Ordenanza sustitutiva de organización e implementación del Sistema Cantonal de	Cantón Latacunga.	Grupos de atención prioritaria	Promover la articulación, coordinación y corresponsabilidad	Con la conformación de los Concejos Cantonales y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, se determina la <b>formulación de políticas públicas y planes de aplicación</b> para la los grupos de atención prioritaria en el cantón. Además, especifica la	

<p>Protección Integral de Derechos de los Grupos de Atención Prioritaria del Cantón Latacunga (de 4 de febrero de 2014).</p>	<p>GAD del Municipio de Latacunga</p>		<p>entre los distintos organismos y sistemas de protección a los grupos de atención prioritaria; crear los mecanismos cantonales establecidos en el COOTAD; y, generar rutas de restitución de derechos.</p>	<p>transversalización de las políticas públicas de correspondientes a todos los enfoques de igualdad, <b>incluyendo de movilidad humana</b>, en toda la institucionalidad pública y privada en el cantón. Señala también la observancia y seguimiento del cumplimiento de estas políticas, así como los mecanismos y herramientas necesarias, y la coordinación interinstitucional para tal efecto.</p>
--	---------------------------------------	--	--	---

## Revisión de políticas públicas vigentes sobre movilidad humana en la provincia de Tungurahua

Nota: La información revisada se ordena por fecha de aprobación de la herramienta

Título	Ámbito	Población a la que está dirigida	Objetivos	Relación con política pública local	Relación con el tema de movilidad humana
<b>Nivel provincial – normativa sobre política pública</b>					
Ordenanza provincial por el buen trato, seguridad y cultura de paz para las niñas, niños, adolescentes y sus familias de la provincia de Tungurahua (de 30 de enero de 2013)	Provincia de Tungurahua. GAD de la Provincia de Tungurahua	Niñas, niños, adolescentes y sus familias	Promover e implementar <b>política pública que garantice los derechos de niños, niñas y adolescentes y su buen trato</b> , mediante mecanismos de articulación y coordinación entre distintos niveles de gobierno.		Si bien no hay mención específica a la población infanto-juvenil que vive en contextos de movilidad humana, la ordenanza establece que su implementación se regirá por los principios del Código de la Niñez y Adolescencia, entre los que se encuentra el de <b>igualdad y no discriminación, que establece que nadie podrá ser discriminado por su lugar de nacimiento o su condición migratoria.</b>
Ordenanza provincial reformativa de los estatutos del Patronato de servicio a la niñez de la provincia de Tungurahua (de 1 de agosto de 2013)	Provincia de Tungurahua. GAD de la Provincia de Tungurahua	Grupos vulnerables de la población	Constituir el Patronato Provincial de Tungurahua, con las competencias y funciones que determina el COOTAD	Establece que el Patronato tendrá por objeto la gestión, planificación, ejecución, evaluación y seguimiento de la labor social de los proyectos que se realicen en beneficio de la población de escasos recursos, así como la <b>gestión de las políticas sociales del GAD provincial de Tungurahua</b> , en concurrencia y	No hay referencia explícita a personas en movilidad humana; sin embargo, la categoría de grupos vulnerables podría incluir a esta población.

				colaboración con entidades de otros niveles de gobierno.	
<b>Nivel cantonal – normativa sobre política pública</b>					
Ordenanza del Sistema de Protección Integral de Derechos del Cantón Ambato (de 12 de febrero de 2020)	Cantón Ambato. GAD del Municipio de Ambato	Grupos de atención prioritaria	Implementar y regular el sistema de protección integral del cantón para asegurar el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales	Esta norma establece que el sistema integral de protección deberá asegurar la implementación de las políticas públicas de protección integral, desarrollando los mecanismos que aseguren su funcionamiento. Establece también cuáles serán los organismos parte del sistema, con la responsabilidad de ejecutar la política.	La ordenanza establece que el sistema de protección deberá garantizar los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales, por lo que es obligatorio proteger también los derechos de las personas en movilidad humana. Por otra parte, esta norma indica que uno de los principios rectores del sistema será el de no discriminación e igualdad en la diversidad, y de atención prioritaria y especializada, que se refiere a diversos grupos humanos, incluyendo a personas en movilidad.



# Revisión de políticas públicas vigentes sobre movilidad humana en la provincia de Chimborazo

Nota: La información revisada se ordena por fecha de aprobación de la herramienta

Título	Ámbito	Población a la que está dirigida	Objetivos	Relación con política pública local	Relación con el tema de movilidad humana
<b>Nivel provincial – normativa sobre política pública</b>					
Ordenanza reformativa a la ordenanza N°01-2015 GADPCH de ayudas sociales, en el Patronato del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Chimborazo ( de 2 de abril de 2018)	Provincia de Chimborazo GAD de la provincia de Chimborazo	Grupos de atención prioritaria	Establecer la creación del Patronato Provincial, con la finalidad de atender necesidades sociales en salud, a nivel individual y comunitario, de los grupos de atención prioritaria; y la entrega de ayudas sociales; y desarrollar actividades sociales encaminadas hacia los derechos del buen vivir.	La norma no establece que el Patronato tenga como funciones la formulación de política pública; habría un vacío en este sentido en cuanto lo establecido sobre promover el ejercicio de derechos del buen vivir.	Si bien establece que el Patronato atenderá a las personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria, de forma detallada acota que las ayudas sociales se entregarán a niños, niñas, adolescentes, madres solteras, adultos mayores, personas con capacidades diferentes, personas privadas de libertad y personas con enfermedades catastróficas.
<b>Nivel cantonal – normativa sobre política pública</b>					
Ordenanza no. 018-2016 del Sistema de Protección Integral de Derechos y de los grupos de atención Prioritaria del cantón Riobamba	Cantón Riobamba GAD del Municipio de Riobamba	Grupos de atención prioritaria	Esta norma establece la creación del Sistema de Protección Integral de Derechos Cantonal	El Sistema está creado justamente para articular a todas las entidades, políticas y normas que aseguran el ejercicio y garantía de derechos de los grupos de atención prioritaria	No solamente por el hecho de que las entidades del Sistema deben garantizar y proteger los derechos de los grupos de atención prioritaria, entre los que se encuentran las personas en movilidad humana; sino que porque deben transversalizar los

				reconocidos en la Constitución.	enfoques de igualdad (que incluye la movilidad humana) en las políticas públicas cantonales de protección de derechos, articuladas a las Políticas Públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad.
Reforma a la ordenanza no. 007-2019 Para la prevención y erradicación progresiva de la discriminación y violencia contra las Mujeres en el cantón Riobamba (de 31 de marzo de 2021)	Cantón Riobamba GAD del Municipio de Riobamba	Niñas, mujeres adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores	Incorporar en la ordenanza para la prevención y erradicación progresiva de la discriminación y violencia contra las Mujeres en el cantón Riobamba, los enfoques de derechos humanos e interculturalidad; así como los tipos de violencia, ámbitos en los que se ejerce y otras definiciones y conceptos de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	Una de las reformas que se plantea la ordenanza es que el GAD deben generar políticas públicas planes, programas y proyectos enfocados a prevención de la violencia contra las mujeres y transversalizar en el marco de sus competencias.	No se incorpora el enfoque de movilidad humana de forma tácita. Sin embargo, la reforma se plantea a partir del artículo 31 del Reglamento de aplicación a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que señala que “Las entidades del Sistema, en coordinación con los Gobiernos Autónomo Descentralizados, deberán garantizar la coordinación de todos los servicios de atención a víctimas de violencia contra las mujeres, bajo los siguientes lineamientos generales: a) Brindar servicios de atención observando los enfoques de género, intergeneracional, de discapacidades, <b>de movilidad humana</b> y de interculturalidad.”
Ordenanza del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guamote, para	Cantón Guamote GAD del Municipio de Guamote	Población del cantón Guamote	Determina la formulación y ejecución de los planes, programas y	La ordenanza declara política pública la erradicación de todas las formas de trata de personas, priorizando la	La Constitución hace referencia a los sujetos de derechos que viven en situación de movilidad humana y las víctimas de la trata

<p>la prevención y erradicación de la trata de personas y protección integral de las víctimas de este delito (de 24 de diciembre de 2014)</p>			<p>acciones tendientes a erradicar todas las formas de la trata de personas en el cantón.</p>	<p>prevención, la atención y la protección integral a las víctimas de este delito dentro de su jurisdicción.</p>	<p>de personas y tráfico ilícito de migrantes; si bien la trata de personas son delitos, y como tales no constituyen en sí mismos dinámicas de la movilidad humana, en la medida que estos delitos son cometidos en contra de las personas en situación de movilidad humana, es necesario incluir esta problemática en el análisis.</p>
---	--	--	---	--	---

## Revisión de políticas públicas vigentes sobre movilidad humana en la provincia de Cañar

Nota: La información revisada se ordena por fecha de aprobación de la herramienta

Título	Ámbito	Población a la que está dirigida	Objetivos	Relación con política pública local	Relación con el tema de movilidad humana
<b>Nivel provincial – normativa sobre política pública</b>					
Primera reforma a la Ordenanza reformativa sustitutiva a la Constitución del Patronato de Desarrollo Social y Garantía de Derechos del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Cañar para la creación del Centro de Gestión y Desarrollo Social del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Cañar (de 24 de agosto de 2015)	Provincia de Cañar de la provincia de Cañar	Grupos de atención prioritaria o sujetos a condición de vulnerabilidad.	Establecer la creación del Centro de Gestión y Desarrollo Social del GAD provincial de Cañar	La norma no establece que el Centro de Gestión y Desarrollo Social del GAD provincial de Cañar tendrá la misión de diseñar y ejecutar políticas, estrategias, programas y proyectos que fomenten el desarrollo integral y la inclusión efectiva de grupos de atención prioritaria, fomentando el pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos.	Si bien establece que el Patronato atenderá a las personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria, de forma detallada acota que las ayudas sociales se entregarán a niños, niñas, adolescentes, madres solteras, adultos mayores, personas con capacidades diferentes, personas privadas de libertad y personas con enfermedades catastróficas.

## EN RESUMEN

En relación a la revisión de políticas públicas de movilidad humana se concluye:

### Cotopaxi

- Si se considera que el PDOT constituye la “hoja de ruta” de la planificación de la política pública de un territorio, es preocupante evidenciar que no se cuente con información cuantitativa y cualitativa actualizada, desagregadas de forma mínima por edad y sexo, sobre las dinámicas de movilidad humana presentes en la provincia de Cotopaxi. Esta información tendría que levantarse respecto al ejercicio de derechos y acceso a servicios básicos y vivienda, en particular en relación a la generación de medios de vida.

- Más aún si se tiene presente que la prioridad de planificación establecida para los GAD provinciales en el marco de la pandemia del Covid-19 es la reactivación económica de la población, debería levantarse información clave que permita conocer situaciones de empleo precario, subempleo, acceso a generación de medios de vida de la población en movilidad humana, de manera que sea posible planificar adecuadamente las políticas públicas en este sentido. Esto incluye plantear alternativas de integración socio económica de los grupos en movilidad humana presentes en la provincia, identificando las potencialidades de este sector de población en relación a su formación y cualificación profesional, conocimientos y experticias técnicas.

- Es fundamental también considerar cómo abordar el tema de interculturalidad, en un territorio con presencia significativa de población indígena, y en donde es importante fortalecer la integración con sectores mestizos y normas culturales occidentales que se pueden transmitir a través de la existencia de familias transnacionales tejidas en torno a la emigración de ecuatorianos hacia Europa y Estados Unidos. A pesar de que se reconoce que sí existe un reconocimiento importante a la matriz cultural indígena, se debe tener presente que también se hace referencia a la aculturación de los/as jóvenes. Por otro lado, los rasgos culturales caribeños, propios de la población de origen venezolano que está presente en la provincia, de acuerdo a la referencia realizada por la autoridad del GAD, deben sumar a esta construcción interculturalidad.

- De acuerdo con las dinámicas de migración interna identificadas por el PDOT en el 2015 se debería tener presente políticas específicas que respondan a las dinámicas estacionales, temporales y permanentes, sobre las cuáles no se encuentra información específica en la propuesta de programas y proyectos.

## **Tungurahua**

- A partir de la entrevista realizada para este estudio con las autoridades de la provincia, se evidencia que la población en movilidad humana de otro origen nacional se encuentre en la provincia con un carácter “transitorio”. Esta información no se encuentra registrada en el diagnóstico del PDOT, por lo cual es complejo incluir en la planificación acciones correspondientes; pues, aunque de manera temporal, esta población requiere acceder a servicios básicos, hospedaje y/o vivienda. Cabe preguntarse cuáles son las razones por las que esta población no tiene vocación de permanencia a largo plazo en el territorio, y considerar en qué medida el actual modelo de desarrollo de la provincia está resultando expulsor. Se podría considerar que las personas en movilidad humana pueden, potencialmente, aportar con el desarrollo territorial con su participación en el mercado laboral, el consumo y la generación de iniciativas de reactivación económica.

- Por otro lado, se debe notar que, entre las problemáticas identificadas por las autoridades del GAD, relacionadas con la presencia de población en movilidad humana en las ciudades más grandes de la provincia, está la mendicidad y el trabajo infantil. No obstante, el análisis sobre esta problemática no se incluye en el diagnóstico del PDOT, más aún si se considera que la presencia de migrantes internos en situación de calle no es un fenómeno reciente – como se podría calificar a la situación de personas de otro origen nacional en condiciones de mendicidad, que empieza a ser evidenciada a partir del 2017 y 2018 en Ecuador.

-Tampoco se ha incluido en el diagnóstico del PDOT otros elementos que han sido identificados por las autoridades provinciales, asociados a la presencia de personas migrantes venezolanas en la provincia, como la presión que se percibe que genera su incursión en el mercado laboral local, de por sí precarizado; su participación en actividades delictivas; y, la discriminación y estigmatización debido a su origen nacional, por parte de la población local. Es importante enfatizar que las situaciones planteadas por la autoridad local se profundizan al no existir políticas públicas que promuevan la integración socioeconómica de los grupos que están excluidos (no solo quienes inmigrantes sino también migrantes internos), garantizando el acceso a servicios básicos y el ejercicio de derechos.

## **Cañar**

- Resulta contradictorio que, habiendo desarrollado en profundidad el componente de migración en diagnóstico socio cultural del PDOT, evidenciando una problemática que tiene impactos significativos en varias dimensiones del desarrollo territorial de la provincia, no se haya incluido políticas que, de manera específica, generen respuestas a las aristas de esta problemática que podrían ser abordadas desde las competencias del GAD provincial. Incluso, sería necesario que, en el marco de la coordinación interinstitucional, se definiera políticas de actuación conjunta entre el GAD provincial, los GAD cantonales y las entidades de gobierno central que tienen presencia en el territorio, así como con los actores clave de cooperación internacional.

- La incidencia de la emigración internacional en Cañar, no solo por las dimensiones de la población que ha dejado la provincia sino también por su carácter histórico, impone la urgencia de diseñar políticas públicas que, de manera integral, puedan dar respuestas a las distintas fases /ciclos del proceso emigratorio, considerando tanto a la población que es parte de la lógica transnacional del tejido social construido en la provincia a raíz de la emigración.

## Chimborazo

-Existe claridad sobre la realidad de movilidad humana que se presenta en la provincia; lo que, sumado a la voluntad política de la autoridad del GAD provincial, se traduce en la incorporación de políticas públicas orientadas a atender algunas de las dimensiones de esta realidad en el modelo de desarrollo territorial.

- No obstante, las preocupaciones expresadas por la autoridad del GAD en la entrevista realizada para este estudio evidencian que todavía es necesario coordinar acciones con las entidades del gobierno central presentes en el territorio, para dar respuestas a las necesidades más inmediatas. La pauperización a causa de la pandemia de las personas migrantes de otro origen nacional que se encuentran en la provincia ha agudizado las necesidades humanitarias de esta población, con lo cual se hace más importante y urgente la coordinación interinstitucional.

- Por otra parte, el incremento de la emigración - sobre todo de población joven – hacia Estados Unidos, pone en evidencia factores estructurales de expulsión, sobre los cuales poco se ha trabajado como Estado, y que tienen que ver con inequidades y exclusiones profundas, incluso con factores culturales que hablan de la presencia de imaginarios sobre la emigración que están muy arraigados en las comunidades campesinas e indígenas.

- Todo lo dicho apunta a generar políticas en distintos niveles y con la intervención coordinada de los actores clave en el territorio, de manera que las respuestas de asistencia humanitaria puedan escalar hacia acciones de mediano plazo, y se consoliden en programas que propendan a la integración socio económica a largo plazo.

- Por último, es importante notar que, de acuerdo con los diagnósticos elaborados por la OIM en 2012 sobre la problemática de trata de personas<sup>27</sup>, Chimborazo es una provincia con alta incidencia de este delito, con fines de mendicidad y explotación laboral, especialmente de niños, niñas y adolescentes de origen indígena; sin embargo, este tema no ha sido abordado en el diagnóstico. Si bien existe una ordenanza cantonal para enfrentar este delito en el Cantón Guamote (como se verá más adelante), debería incluirse una política pública que pueda dar respuesta a la prevención del delito y a la atención para las víctimas.

---

27 Ver: Cando Murillo, D. 2012. Diagnóstico sobre la trata de personas en los cantones de Colta y Guamote, provincia de Chimborazo. Quito. OIM y FLACSO ([https://repositoryoim.org/bitstream/handle/20.500.11788/1440/ECD-OIM\\_020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositoryoim.org/bitstream/handle/20.500.11788/1440/ECD-OIM_020.pdf?sequence=1&isAllowed=y))

## 5. DOCUMENTO ORIENTATIVO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE ENFOQUES DE IGUALDAD, PARA SER INCORPORADA EN EL PDOT

---

Como ya se ha señalado en el acápite de revisión sobre la implementación de políticas públicas de movilidad humana con enfoque de género en las provincias de Cañar, Tungurahua, Cotopaxi y Chimborazo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) - en todos sus niveles- deben formular y ejecutar políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, con atención en la promoción y construcción de equidad e inclusión de los grupos de atención prioritaria.

En este marco, se realizó la revisión de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de los cuatro GAD provinciales, en tanto instrumentos de planificación que establecen las decisiones y directrices estratégicas del desarrollo del territorio, para analizar si las políticas públicas, planes, programas y proyectos allí contenidos aseguran el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en movilidad humana presentes en cada provincia, conforme establece el marco normativo antes descrito. El análisis tuvo presente las prioridades establecidas por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, en el contexto de la pandemia del Covid-19, que debían contemplarse en los PDOT provinciales: impulsar la reactivación productiva, mediante redes de comercialización de redes locales, y promover la soberanía alimentaria en los territorios.

De la mano del análisis, se planteó que la incorporación del enfoque de movilidad humana en la planificación territorial tiene especial relevancia al momento de establecer las estrategias para generar vínculos positivos entre las distintas aristas de la movilidad humana y el desarrollo local, de manera que las personas en movilidad humana, sus familias, sus espacios organizativos y comunidades participen de forma activa y protagónica como actores clave de su propio desarrollo humano.

Con el análisis realizado, se constató que existe un vacío importante de planificación en los PDOT de los GAD en relación con la población en movilidad humana en estas provincias, pues no se han establecido políticas públicas, programas y proyectos que respondan a sus necesidades específicas, o acciones que garanticen su inclusión junto con los demás grupos de atención prioritaria, como beneficiarios de los distintos programas y servicios previstos por los GAD.

Por esta razón, el presente documento busca brindar orientaciones que contribuyan a que los GAD provinciales incorporen el componente de movilidad humana en su planificación territorial, cumpliendo así con las competencias y funciones establecidas por la normativa ecuatoriana.



## Orientaciones para la incorporación del componente de movilidad humana en los PDOT de los GAD provinciales

---

Se debe tener presente que el ejercicio de planificación y ordenamiento territorial debe realizarse en coherencia con las disposiciones que establecen la Constitución y el COOTAD, en cuanto a las competencias que tienen los GAD en sus territorios, y respecto a la formulación de política pública; así como con las estrategias, políticas y metas que determina el Plan Nacional de Desarrollo y las herramientas de planificación definidas por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

De forma específica, como ya se ha indicado en este informe, la LOMH define las competencias y niveles de corresponsabilidad que tienen los GAD provinciales en lo que respecta al tema de movilidad humana; asimismo, el Plan Nacional de Movilidad Humana y la Agenda de Igualdad para la Movilidad Humana (ambos instrumentos trazados para el periodo 2017 – 2021) contienen orientaciones para la gestión territorial respectiva, a partir de las cuales se debe incorporar el componente de movilidad humana en la planificación y formulación de la política pública provincial.

Por último, se debe recordar que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas determina que todas las entidades del sector público, de manera obligatoria, deben incluir los enfoques de igualdad en sus ejercicios de planificación y construcción de su presupuesto, para garantizar la implementación de política pública para los grupos de atención prioritaria, y de esta manera garantizar la igualdad y la no discriminación hacia estos sectores. Para tal efecto, se ha generado una herramienta de registro y monitoreo de la inversión pública (Clasificador Orientador del Gasto en Políticas de Igualdad), que permite articular la planificación y la política pública con el presupuesto institucional, alineándose a las Agendas Nacionales de Igualdad. Para el caso del enfoque de igualdad de la movilidad humana, el Clasificador determina 11 políticas con sus respectivas categorías orientadoras de gastos, y detalla 54 tipos de actividades correspondientes.<sup>28</sup>

A manera de criterios que permitan incorporar el componente de movilidad humana en los PDOT provinciales, es fundamental tomar como punto de partida la *transversalización del enfoque de movilidad humana*, en atención a los conceptos que contempla la Constitución y la LOMH, en cada uno de los contenidos mínimos del PDOT que establece el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Art. 42), y que se recogen en la Guía para la Formulación/Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial elaborada por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2019).

Para ilustrar de mejor manera este proceso, conviene recordar lo que el “Global Migration Group” – grupo interagencial de Naciones Unidas sobre migración – definió en el 2010 como *transversalización de la migración*:

*(...) el proceso de evaluar las implicaciones de la migración en cualquier acción (u objetivo) planificado en una estrategia de desarrollo y reducción de la pobreza. Esto significa incorporar las preocupaciones de migración y desarrollo en la legislación, las políticas y los programas en todos los niveles (local, nacional y, si corresponde, regional). También significa integrar las preocupaciones de migración y desarrollo en todas las etapas de la planificación del desarrollo, incluido el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación. (OIM 2010, p. 16)*

---

<sup>28</sup> Se debe notar que las políticas establecidas por el Clasificador al momento están alineadas a la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana del 2013 – 2017, y no han sido actualizadas en función de la Agenda vigente. Para más detalle, revisar: <https://www.finanzas.gob.ec/clasificadores-orientadores-de-gasto-en-politicas-de-igualdad/>

Desde esta lógica, la transversalización del enfoque de movilidad humana en la planificación territorial implicaría analizar en qué aspectos las distintas dimensiones de la movilidad humana inciden (en todos los sentidos) sobre el desarrollo local, y cómo la planificación y gestión del desarrollo puede contribuir a la integración y el ejercicio de derechos de todas las personas en movilidad humana presentes en el territorio.

Así, se debe garantizar que dicho análisis se integre al momento de formular en el PDOT:

- 1) El diagnóstico estratégico;
- 2) La propuesta; y
- 3) El modelo de gestión del territorio.

## 1. Orientaciones sobre el Diagnóstico estratégico

Como ya se señaló en el acápite de revisión de los PDOT provinciales, la formulación del PDOT se realiza desde el conocimiento y análisis de las características de cada territorio, y de los intereses y necesidades de la población del territorio en su conjunto. La Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2019) enfatiza que el diagnóstico no debe ser solamente la recopilación de datos y estadísticas, sino una “lectura crítica, estratégica y sistematizada de la realidad actual de la provincia, mirando sus potencialidades, deficiencias o carencias, con atención en las **brechas sociales por razón de sexo, género, edad, discapacidades, etnia u origen migratorio.**”

El diagnóstico resulta fundamental por cuanto es la base sobre la que se formula, de forma coherente, la propuesta de modelo de desarrollo territorial y el modelo de gestión del PDOT. En esta medida, **incluir en el diagnóstico una lectura crítica de la realidad de movilidad humana en el territorio** (es decir, transversalizando el enfoque en el análisis de la situación del territorio), permite garantizar que se construyan propuestas que respondan a las **potencialidades, deficiencias o carencias que se presentan en relación con las distintas aristas de la movilidad humana en la provincia.**

Se debe tener presente que el diagnóstico debe realizarse a partir de las interacciones que se producen en el territorio, entre los siguientes componentes: Biofísico; sociocultural; económico/productivo; asentamientos humanos (que incluye movilidad, energía y telecomunicaciones); y político institucional (Secretaría Técnica Planifica Ecuador 2019). Así, siguiendo la orientación de transversalización del enfoque de movilidad humana en el diagnóstico, la lectura crítica que se debe realizar tendría que contemplar una revisión exhaustiva de **información primaria y secundaria que permita contar con los insumos (cuantitativos y cualitativos) para el análisis y caracterización sobre la situación de la movilidad humana en el territorio.** De los cinco componentes que de forma mínima deben incluirse en el diagnóstico, se debería considerar los siguientes para incorporar el enfoque de movilidad humana:

## Matriz de orientaciones para realizar el diagnóstico estratégico del PDOT con enfoque de movilidad humana, por componentes

COMPONENTE DEL DIAGNÓSTICO	CONTENIDOS MÍNIMOS SUGERIDOS CON ENFOQUE DE MOVILIDAD HUMANA	POSIBLES SITUACIONES PROBLEMÁTICAS A IDENTIFICAR	POSIBLES POTENCIALIDADES A IDENTIFICAR
SOCIO CULTURAL	<p><b>1. Composición socio demográfica de población en movilidad humana presente en el territorio:</b></p> <p>a. Identificar, en la medida de lo posible, el número de personas inmigrantes, migrantes internos, emigrantes retornados, familias de emigrantes, personas con necesidad de protección internacional, personas migrantes en tránsito presentes en el territorio.</p> <p>b. Desagregar la información levantada, de forma mínima, por edad e identidad sexo genérica. Complementar con desagregación por origen nacional, condición migratoria, pertenencia étnica y condición de discapacidad.</p>	<p>1. Identificar si las necesidades específicas de la población en movilidad humana están siendo atendidas en el territorio, por parte de entidades públicas (en razón de sus competencias) y privadas.</p> <p>2. Señalar si existen barreras de acceso a salud, educación, servicios públicos y vivienda en razón de origen nacional o condición migratoria. Asimismo, si las barreras son más graves en función de edad, identidad sexo genérica, pertenencia étnica y condición de discapacidad de las personas en movilidad humana.</p> <p>3. Identificar si la migración interna o la emigración han generado ruptura del tejido asociativo, por cuanto la población se ve forzada a salir de sus comunidades debido a la pauperización y precarización de las condiciones de vida. Asimismo, identificar qué formas de liderazgo, capacidades y experticias se han perdido a causa de estas situaciones.</p>	<p>1. Identificar en qué medida las respuestas a las necesidades específicas de la población en movilidad humana pueden compatibilizarse con los servicios existentes en el territorio para los demás grupos de atención prioritaria, sin necesidad de generar infraestructura o servicios adicionales.</p> <p>2. Considerar los beneficios de adquirir destrezas, manejo de herramientas y conocimientos específicos en los equipos técnicos de los GAD, al momento de incorporar nuevos servicios para población en movilidad humana.</p> <p>3. La presencia activa de organizaciones/asociaciones de personas en movilidad humana puede enriquecer el tejido social, con nuevas prácticas y experiencias, desde un enfoque de inclusión de la diversidad. Los nuevos liderazgos pueden</p>
	<p><b>2. Brechas en el acceso a derechos de salud y educación:</b></p> <p>a. Si bien la garantía de estos derechos no es competencia directa del GAD, es fundamental identificar en qué medida la población en movilidad humana accede a servicios y atención de salud y al sistema educativo formal público, para promover desde el GAD los sistemas de protección integral que responden a las brechas de derechos en población en movilidad humana. Desagregar información por edad e identidad sexo genérica (de forma mínima).</p> <p>b. Identificar necesidades diferenciadas de la población en movilidad humana, en función de edad, identidad sexo genérica, condición migratoria, origen nacional, condición de</p>		

	<p>discapacidad, en cuanto a acceso a salud y educación.</p>	<p>4. Identificar los impactos generados en niños, niñas y adolescentes por la emigración de sus padres.</p> <p>5. Señalar si existen situaciones de discriminación y xenofobia por parte de la población local hacia las personas en movilidad humana.</p> <p>6. Conocer si existen situaciones de aculturación de los distintos grupos en movilidad, en detrimento de su identidad cultural/identidad nacional.</p> <p>7. Identificar posibles situaciones de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, en el territorio, y a qué grupos de población afectan.</p>	<p>dinamizar procesos de interculturalidad.</p> <p>4. El trabajo en redes de organizaciones/asociaciones de personas en movilidad humana con organizaciones de población local permite identificar respuestas a problemáticas comunes y alternativas de acción conjunta. Se genera empatía y se enfrenta la discriminación.</p> <p>5. El tejido social se enriquece con el reconocimiento de las diferencias, cuando existe un enfoque de inclusión.</p> <p>6. Identificar las posibilidades de que las organizaciones de personas en movilidad humana se comprometan con la actividad barrial para fortalecer el tejido social.</p>
	<p><b>3. Organización y tejido social:</b></p> <p>a. Identificar si existen familias transnacionales en el territorio (familias cuyos miembros han emigrado al exterior) y cómo están organizadas. Caracterizar situación de niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, y adultos mayores en esas unidades familiares.</p> <p>b. Identificar cuáles son las relaciones entre los distintos sectores de población en movilidad humana, y entre estos y la población local: actividades realizadas en común/ de encuentro, uso de espacios públicos y de ocio compartidos.</p> <p>c. Conocer las dinámicas y experiencias de participación con las que cuentan las personas en movilidad humana.</p> <p>d. Conocer cuáles son los principales rasgos identitarios y culturales de los distintos grupos en movilidad humana presentes en el territorio, y cómo los manifiestan en prácticas cotidianas y fechas emblemáticas.</p>		
	<p><b>4. Movimientos de movilidad humana</b></p> <p>a. Identificar cuáles son las dinámicas de migración interna (permanentes, temporales y estacionales) y qué perfil de población participa en cada una.</p> <p>b. Caracterizar los flujos de emigración (zonas de salida y de tránsito en el territorio, y países de destino). En este mismo sentido, caracterizar los flujos de retorno de población emigrante.</p> <p>c. Identificar si existe re-emigración de personas retornadas.</p>		

	d. Identificar si el territorio es asentamiento permanente, pendular o de tránsito para las personas de otro origen nacional. Asimismo, identificar zonas de mayor presencia de los distintos grupos de movilidad humana, asociando a las condiciones que determinan el carácter de permanencia, pendularidad o de tránsito de los flujos de movilidad.		
ECONÓMICO-PRODUCTIVO	<b>1. Actividades de generación de medios de vida de población en movilidad humana:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>Conocer las principales actividades de generación de ingresos de los distintos grupos en movilidad humana, en función de condición migratoria, origen nacional, edad e identidad sexo genérica.</li> <li>Estadísticas/indicadores de empleo, desempleo y subempleo de los distintos grupos en movilidad humana.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Identificar barreras en el acceso a empleo/generación de medios de vida en razón de condición migratoria y origen nacional. Desagregar por identidad sexo genérica.</li> <li>Identificar situaciones de explotación laboral de personas en situación de movilidad humana.</li> <li>Identificar obstáculos en la certificación /validación de competencias laborales de las personas en movilidad humana.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Conocer cómo potencializar las capacidades, experticias, experiencia laboral y conocimientos específicos de la población en movilidad humana, en las actividades económicas y productivas existentes del territorio; o en alternativas nuevas de actividades económicas y productivas.</li> <li>Considerar que las personas que tienen la capacidad de generar medios de vida dignos, pueden dinamizar la economía mediante el consumo y el pago de impuestos.</li> <li>Existe la posibilidad de que las personas en movilidad humana inviertan recursos en pequeños emprendimientos, que a su vez generen empleo.</li> </ol>
	<b>2. Identificar niveles de formación, capacidades y destrezas, experiencia laboral de los distintos grupos de movilidad humana:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>Desagregar por edad, identidad sexo genérica, origen nacional, condición migratoria.</li> <li>Conocer qué actividades laborales/de generación de ingresos realizaban en su país de origen /país de acogida (en caso de personas emigrantes retornadas).</li> </ol>		
	<b>3. Conocer vulneraciones/ barreras de acceso a derechos laborales de personas en movilidad humana:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>Desagregar por edad, identidad sexo genérica, origen nacional, condición migratoria.</li> </ol>		

<p><b>ASENTAMIENTOS HUMANOS</b></p>	<p><b>1. Brechas en el acceso a servicios básicos, vivienda e infraestructura pública:</b></p> <p>a. Identificar en qué medida la población en movilidad humana accede a servicios de agua y saneamiento, recolección/gestión de residuos, electricidad, gas, telefonía e internet. También el acceso de esta población a vivienda digna, espacios recreativos y de ocio, transporte.</p> <p>b. Identificar necesidades diferenciadas de la población en movilidad humana, en función de edad, identidad sexo genérica, condición migratoria, origen nacional, condición de discapacidad, en cuanto a acceso a estos servicios y espacios públicos.</p>	<p>1. Identificar pauperización de lugares de asentamiento de personas en movilidad o la conformación de guetos/zonas de exclusión.</p> <p>2. Identificar cercanía a zonas de riesgo o zonas vulnerables a amenazas naturales o antrópicas (quebradas, laderas de montañas, botaderos de basura, etc.)</p>	<p>1. Identificar en qué medida las organizaciones de personas en movilidad humana pueden colaborar con el GAD para generar conciencia para reducir las vulnerabilidades frente a las amenazas y reducir los riesgos frente a desastres.</p>
	<p><b>2. Zonas y contextos de asentamientos de personas en movilidad humana:</b></p> <p>a. Identificar dónde se encuentran localizados los distintos grupos humanos en situación de movilidad humana, en el territorio; identificar situaciones de habitabilidad y hacinamiento de las viviendas.</p>		
<p><b>POLÍTICO INSTITUCIONAL</b></p>	<p><b>1. Estado de institucionalización del tema de movilidad humana en el GAD</b></p> <p>a. Detallar la estructura orgánica dentro del GAD encargada del tema de movilidad humana (ya sea de forma específica, o como un sector de los grupos de atención prioritaria): secretaría, unidad, oficina, o funcionario encargado.</p> <p>b. Describir cómo el GAD ha cumplido con las competencias establecidas en la Constitución y en la normativa secundaria respecto al tema de movilidad humana en su territorio, y en</p>	<p>1. Los/as funcionarios y públicos en el territorio no cuentan con las aptitudes y competencias necesarias para atender las necesidades de las personas en contexto de movilidad humana.</p> <p>2. Hay dispersión de acciones y recursos para la población en movilidad humana en el territorio, ejecutados por diversos actores institucionales.</p>	<p>5. Identificar en qué medida las respuestas a las necesidades específicas de la población en movilidad humana pueden compatibilizarse con los servicios existentes en el territorio para los demás grupos de atención prioritaria, sin necesidad de generar infraestructura o servicios adicionales.</p>

	<p>coordinación con otros actores: describir estrategias, acciones, etc.</p> <p>c. Describir las potencialidades (conocimientos, herramientas, experticias) que tiene el GAD en el tema de movilidad humana.</p> <p>d. Describir qué normativa ha desarrollado el GAD sobre el tema de movilidad humana de forma particular, o como parte de los grupos de atención prioritaria (ordenanzas, por ejemplo).</p> <p>e. Coordinación con otras entidades estatales y organizaciones de sociedad civil en el territorio, sobre el tema de movilidad humana: participación en redes, mesas, plataformas; protocolos de actuación coordinada, rutas de actuación, etc.</p> <p>f. Alianzas interinstitucionales que generan apoyo con recursos técnicos y/o financieros para dar respuestas concretas a los grupos de atención prioritaria.</p>	<p>3. Las acciones implementadas por los actores institucionales para la población en movilidad humana no responden a la planificación territorial.</p> <p>4. Las organizaciones de personas en movilidad humana no participan en la planificación territorial, por lo que sus necesidades quedan sin respuesta.</p>	<p>6. Considerar los beneficios de adquirir destrezas, manejo de herramientas y conocimientos específicos en los equipos técnicos de los GAD, al momento de incorporar nuevos servicios para población en movilidad humana.</p> <p>7. Las posibilidades de articulación entre actores, alianzas, competitividad o complementariedad, para optimizar respuestas y recursos existentes.</p> <p>8. Garantizar la participación de organizaciones de personas en movilidad humana en la planificación territorial permite incorporar las necesidades y propuestas de respuesta en el modelo de desarrollo territorial.</p>
	<p><b>2. Mapeo de organizaciones/asociaciones de personas en movilidad humana presentes en el territorio</b></p> <p>a. Referirse a la dinámica de conformación de organizaciones de base de población inmigrante, migrantes internos, personas con necesidad de protección internacional, emigrantes retornados o familiares de emigrantes. Identificar sectores de acción/intervención de estas organizaciones. Conocer los perfiles de líderes/lideresas.</p> <p>b. Conocer los niveles de interacción – coordinación entre las distintas asociaciones/organizaciones de base; y con otros actores en el territorio.</p>		
	<p><b>3. Mapeo de actores clave que trabajan el tema de movilidad humana en el territorio</b></p>		

	<p>a. Identificar actores públicos (estatales, de gobierno central desconcentrados en el territorio, y otros niveles de GAD), privados (empresas, organizaciones con fines de lucro), sociedad civil (ONG, fundaciones, asociaciones, organismos de Iglesia), academia, organismos internacionales y organizaciones de cooperación internacional.</p> <p>b. Conocer en qué sectores y con qué población en movilidad humana trabajan: programas, proyectos, acciones concretas.</p> <p>c. Cómo coordinan acciones entre sí y se relacionan.</p>		
<p><b>POSIBLES FUENTES Y MECANISMOS DE GENERACIÓN DE INFORMACIÓN PARA EL DIAGNÓSTICO<sup>29</sup>:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- INEC: Página web “Ecuador en cifras”. Contiene resultados de censos y encuestas nacionales, con información desagregada hasta el nivel parroquial. Se debe considerar que el último censo de población y vivienda es del 2010, por lo que no habría información actualizada sobre las distintas dinámicas de movilidad humana.</li> <li>- Registros de servicios brindados por los GAD y ONG a personas en movilidad humana: que podrían permitir una proyección – aproximación al universo de personas en movilidad humana en el territorio.</li> <li>- Registros levantados por asociaciones de personas migrantes, de sus connacionales en el territorio: pueden ser una fuente de información actualizada y desagregada, muy cercana a la realidad.</li> <li>- Estudios/investigaciones académicas que levantan información primaria (mediante muestras del universo): permiten caracterizar situaciones particulares en los territorios, con determinados segmentos de la población en movilidad humana.</li> <li>- Notas/noticias de prensa: en particular, de periodismo de investigación, que dan cuenta de problemáticas en determinados territorios.</li> <li>- Matrices de registro permanente de información estadística, levantada por organismos internacionales: Por ejemplo, la Matriz de seguimiento de desplazamiento (DTM por sus siglas en inglés) de la Organización Internacional de las Migraciones; o los informes de situación de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial de refugiados y migrantes de Venezuela.</li> <li>- Observación de campo directa, a través de visitas/brigadas institucionales a zonas de asentamiento o lugares de trabajo de las personas en movilidad humana.</li> <li>- Actividades de participación directa de la población en movilidad humana: asambleas, grupos focales, entrevistas grupales, etc.</li> <li>- Encuestas aplicadas a personas en movilidad humana.</li> </ul>			

<sup>29</sup> Para tener otras referencias de fuentes de información, revisar: PNUD et al. 2019. El enfoque de igualdad para la movilidad humana en el desarrollo territorial



- Como referencia de diagnósticos a nivel nacional: Diagnósticos incluidos en el Plan Nacional de Movilidad Humana y la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana.

*Fuente: Elaboración propia*

**Nota importante:** Para enriquecer el diagnóstico, se sugiere *transversalizar el enfoque de movilidad humana* al momento de responder las Preguntas Orientadoras para el Diagnóstico Estratégico, propuestas por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador para el ejercicio de actualización de los PDOT (Guía para la Formulación/Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, 2019).

## 2. Orientaciones sobre la Propuesta del PDOT

Como ya se ha mencionado, el PDOT provincial debe articular **la visión territorial**, en el corto, mediano y largo plazo, sobre el desarrollo económico, productivo y social; la conservación, el uso y gestión de los recursos naturales; el patrimonio cultural; la prevención y reducción de riesgos; la gestión del cambio climático; los sistemas de redes de servicios de transporte, movilidad, vialidad rural, accesibilidad, riego, energía y telecomunicaciones; y, el rol y consolidación de sus asentamientos humanos, tanto en el ámbito urbano como rural.

En la propuesta también se debe definir cómo se alcanzará dicha visión, mediante **objetivos estratégicos de desarrollo, políticas y estrategias**; y cómo el avance en el logro de la visión se podrá medir mediante **resultados, metas e indicadores**.

Por último, la propuesta debe plantear **programas y proyectos**, así como el **modelo de desarrollo territorial** deseado para el territorio (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019).

Desde esta lógica, la transversalización del enfoque de movilidad humana en la definición de la propuesta del PDOT podría reflejarse siguiendo las orientaciones propuestas:

### 1. Plantear una **Visión Territorial** que permita reflejar:

- La comprensión de la movilidad humana, desde una mirada integral. Resulta fundamental revisar los ejes, principios y enfoques orientadores que, al respecto, proponen el Plan Nacional de Movilidad Humana 2017 - 2021, y la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017 – 2021.
- Los vínculos positivos (potencialidades) entre las dinámicas de movilidad humana presentes en el territorio, y el desarrollo local.
- Cómo las personas en movilidad humana, sus familias, espacios organizativos y comunidades pueden participar de forma activa y protagónica como actores clave del desarrollo de sus comunidades de acogida.

**Principios y enfoques clave de las herramientas de Política Pública Nacional sobre movilidad humana para incluir una mirada integral de la movilidad humana en la Visión Territorial del PDOT**

Plan Nacional de Movilidad Humana 2017 - 2021	Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017 – 2021
<b>Ejes</b>	<b>Principios Orientadores</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transversalización: enfoque multisectorial que atraviesa a todos los ámbitos del Estado y actores clave para la construcción de políticas, programas y acciones en materia de movilidad humana.</li> <li>▪ Intersectorialidad: coordinación entre diversos sectores que realizan acciones conjuntas para efectivizar el acceso a derechos de personas en movilidad humana.</li> <li>▪ Corresponsabilidad: responsabilidades compartidas entre instituciones públicas y privadas para la aplicación de derechos y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Igualdad y no discriminación: construir la igualdad sobre un paradigma basado en el reconocimiento de los seres humanos en su diversidad</li> <li>▪ Progresividad: avance gradual de la satisfacción plena de los derechos y prohibición de regresividad/disminución de la protección ya reconocida.</li> </ul>

<p>obligaciones de las personas en movilidad humana.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Progresividad: avance gradual de la satisfacción plena de los derechos y prohibición de regresividad/disminución de la protección ya reconocida.</li> <li>▪ Universalidad: aplicación global de derechos y obligaciones a todas las personas en situación de movilidad humana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Interculturalidad y plurinacionalidad</li> <li>▪ Generacional e intergeneracional</li> <li>▪ Interseccionalidad</li> </ul>
---	---

Fuente: Plan Nacional de Movilidad Humana 2017 – 2021 y Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017 – 2021. Elaboración propia.

## 2. Construir **Objetivos Estratégicos** de desarrollo que consideren que:

- Las personas en situación de movilidad humana pueden potencialmente ser actores de desarrollo en sus comunidades de origen y destino, cuando los objetivos de desarrollo se construyen desde un enfoque de derechos; es decir, promoviendo el ejercicio de derechos de las personas en movilidad humana, en atención a sus necesidades diferenciadas. Por ello, es fundamental plantear el mejoramiento de las oportunidades para las personas en movilidad humana, dentro del territorio; y potencializar sus capacidades intrínsecas y las adquiridas.
- Lograr la inclusión socio cultural y económica de las personas en movilidad humana en el territorio, permite a mediano y largo plazo fortalecer el tejido social, al potencializar sus capacidades, conocimientos y experiencias.
- Lograr mayor coherencia institucional y política en materia de movilidad humana y desarrollo local, aterrizando en los objetivos estratégicos de desarrollo del territorio:
  - Los objetivos nacionales de desarrollo y las políticas planteados en el Plan “*Toda una vida*”, así como en la Estrategia Territorial Nacional, sobre grupos de atención prioritaria y personas en movilidad humana.
  - Los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Movilidad Humana 2017 – 2021, para la planificación territorial; los objetivos estratégicos institucionales de las entidades involucradas en el Plan Nacional de Movilidad Humana; y, las competencias de los GAD que pueden contribuir al cumplimiento del Plan.

### ▪ **Ejemplos de objetivos estratégicos de desarrollo en clave de movilidad humana para un GAD provincial:**

#### Componente Económico – Productivo:

- *Impulsar la reactivación económica de la provincia mediante el fortalecimiento de capacidades y experticias de los grupos de atención prioritaria, incluyendo a los distintos grupos en situación de movilidad humana.*

#### Componente Socio Cultural:

- *Incrementar significativamente la contribución al desarrollo territorial de las personas en movilidad humana promoviendo el ejercicio de sus derechos y reduciendo las brechas de su inclusión en el territorio.*

Componente Político Institucional:

- *Afianzar una gestión pública inclusiva, eficiente y eficaz que garantiza la prestación de servicios a los distintos grupos de atención prioritaria, incluyendo las personas en movilidad humana.*

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2017 - 2021 "TODA UNA VIDA"	
Eje y Objetivo	Política
<b>EJE "DERECHOS PARA TODOS DURANTE TODA LA VIDA"</b>	
Objetivo 1: Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas	1.5. Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural
	1.10. Erradicar toda forma de discriminación y violencia por razones económicas, sociales, culturales, religiosas, etnia, edad, discapacidad y movilidad humana, con énfasis en la violencia de género y sus distintas manifestaciones.
Objetivo 2: Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas	2.1. Erradicar la discriminación y la exclusión social en todas sus manifestaciones, especialmente el machismo, la homofobia, el racismo, la xenofobia y otras formas conexas, mediante acciones afirmativas y de reparación integral para la construcción de una sociedad inclusiva.
<b>EJE "MÁS SOCIEDAD, MEJOR ESTADO"</b>	
Objetivo 7: Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía	7.2. Promover el diálogo como forma de convivencia democrática, mecanismo para la solución de conflictos y la generación de acuerdos locales y nacionales para afianzar la cohesión social.
	7.7. Democratizar la prestación de servicios públicos territorializados, sostenibles y efectivos, de manera equitativa e incluyente, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y poblaciones en situación de vulnerabilidad, en corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad.
Objetivo 9: Garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo	9.2. Profundizar el proceso de integración con América Latina, el Caribe y los países vecinos, como espacio de convergencia política y complementariedad económica, logística, estratégica, social, ambiental, turística, cultural y de cooperación; afianzando la capacidad negociadora de la región y fortaleciendo el desarrollo de las zonas fronterizas y la libre movilidad de las personas.
	9.6. Proteger y promover los derechos de las personas en situación de movilidad humana en el territorio nacional y en el exterior.
<b>ESTRATEGIA TERRITORIAL NACIONAL</b>	
<b>Directrices y lineamientos territoriales</b>	<b>Política</b>
Lineamientos territoriales para cohesión territorial con sustentabilidad ambiental y gestión de riesgos	a.10. Fortalecer el tejido social, el sentido de pertenencia, las identidades locales y el respeto mutuo entre culturas diversas.

Lineamientos de articulación para la gestión territorial y gobernanza multinivel	g.3. Impulsar el desarrollo binacional basado en la cooperación, solidaridad, seguridad y corresponsabilidad en la prestación de servicios públicos en las zonas fronterizas, incluyendo el abastecimiento interno y la integración energética; precautelando los derechos humanos y la libre movilidad humana.
--	---

**Matriz de objetivos y lineamientos de las principales herramientas de planificación nacional, sobre movilidad humana y grupos de atención prioritaria, para orientar la definición de los Objetivos Estratégicos del PDOT.**

*Fuente: Plan Nacional “Toda una Vida” 2017 – 2021. Elaboración propia.*

PLAN NACIONAL DE MOVILIDAD HUMANA 2017 – 2021	
<p>Los lineamientos del Plan Nacional de Movilidad Humana 2017 – 2021 corresponden a las cuatro políticas en materia de Movilidad Humana, establecidas en el Objetivo 5 de la Agenda de Política Exterior:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fortalecer la protección de los derechos de población en situación de movilidad humana.</li> <li>▪ Promover la ciudadanía universal y la libre movilidad en el ámbito internacional.</li> <li>▪ Generar condiciones para fomentar una migración ordenada y segura.</li> <li>▪ Defender la diversidad integración y convivencia de las personas en situación de movilidad humana.</li> </ul>	<p>Competencias de los GAD provinciales que pueden contribuir al cumplimiento del Plan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial 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.</li> <li>▪ Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias.</li> </ul>

*Fuente: Plan Nacional de Movilidad Humana 2017 – 2021. Elaboración propia.*

### 3. Establecer **Políticas y Estrategias** que consideren que:

- Las políticas públicas locales en materia de movilidad humana deben garantizar la igualdad de derechos y oportunidades para las personas que, por su condición migratoria, su origen nacional, u otra condición específica, enfrentan brechas en el acceso y ejercicio de sus derechos, y como consecuencia están excluidos del desarrollo territorial y no encuentran las condiciones para desarrollar sus capacidades. Esto implica responder de forma prioritaria a los grupos que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad mediante las políticas locales.
- Las políticas deben definirse como respuestas a las situaciones problemáticas identificadas en el diagnóstico, en relación con las dinámicas de movilidad humana presentes en el territorio; y, orientadas al cumplimiento de los objetivos estratégicos. También se deben pensar como medidas pensadas para aprovechar las potencialidades que pueden generarse en el territorio debido a la presencia de las dinámicas de movilidad humana.
- Las estrategias son los mecanismos o el conjunto de acciones necesarias para lograr cada política. Una mirada transversal de la movilidad humana en la definición de las estrategias debería considerar los mecanismos más idóneos para responder a las demandas de los grupos en movilidad humana. Asimismo, se debe tener presente que las estrategias trazadas deben plantearse desde el enfoque de igualdad, considerando que las personas en movilidad humana se encuentran dentro de los grupos de atención prioritaria.
- Las estrategias deben atender a los principios orientadores de igualdad y no discriminación, y progresividad; y, a los enfoques de derechos humanos, género, interculturalidad y plurinacionalidad, generacional e intergeneracional, e Interseccionalidad.
- Las estrategias pueden ser formuladas pensando en cómo generar las potencialidades identificadas en el diagnóstico, en materia de movilidad humana.
- Las complejas dinámicas de la movilidad humana pueden ser asumidas mediante las políticas públicas territoriales que abordan la respuesta a grupos de atención prioritaria o desde los enfoques de igualdad partiendo de las competencias, funciones y atribuciones que tienen los GAD en cuanto a la generación de equidad territorial; o, de las prioridades establecidas por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, en materia de reactivación económica y productiva de la provincia. Pues, se debe considerar que los obstáculos que enfrentan los grupos en movilidad humana para su integración responden a problemas estructurales que también afectan a los demás grupos de atención prioritaria.
- Es fundamental lograr mayor coherencia institucional y política en materia de movilidad humana y desarrollo, armonizando las políticas y estrategias del territorio con:
  - Las políticas planteadas en el Plan “Toda una vida”, así como en la Estrategia Territorial Nacional, sobre grupos de atención prioritaria y personas en movilidad humana.
  - Las políticas y estrategias trazadas en el Plan Nacional de Movilidad Humana 2017 – 2021.

- Las políticas definidas en la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017 - 2021, para cada grupo de población en movilidad humana; así como las políticas transversales.

- ***Ejemplos de políticas y estrategias en clave de movilidad humana para un GAD provincial:***

Componente Económico – Productivo:

- *Objetivo: Impulsar la reactivación económica de la provincia mediante el apoyo a iniciativas de auto emprendimiento y el fortalecimiento de capacidades de los grupos de atención prioritaria, incluyendo a los distintos grupos en situación de movilidad humana.*
  - Políticas:
    - Generar iniciativas de auto empleo / microemprendimiento productivo en respuesta al mercado local, que aprovechen las capacidades, conocimientos y experiencias de los grupos de atención prioritaria, incluyendo a los distintos grupos en situación de movilidad humana.
  - Estrategias:
    - Evaluación de las necesidades del mercado local en alianza con el sector privado.
    - Certificación de capacidades técnicas en asocio con empresas privadas y centros de formación técnica.

Componente Socio Cultural:

- *Objetivo: Incrementar significativamente la contribución al desarrollo territorial de las personas en movilidad humana promoviendo el ejercicio de sus derechos y reduciendo las brechas de su inclusión en el territorio.*
  - Políticas:
    - Asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en movilidad humana, alineados y articulados con las políticas del gobierno central y la normativa vigente.
    - Promover y articular un sistema de protección integral de derechos y de igualdad territorial.
  - Estrategias:
    - Creación de un sistema de información permanente sobre brechas de derechos en la provincia, sobre la base de los enfoques de igualdad.
    - Creación de redes/espacios interinstitucionales para fomentar iniciativas de inclusión.

Componente Político Institucional:

- *Objetivo: Afianzar una gestión pública inclusiva, eficiente y eficaz que garantiza la prestación de servicios a los distintos grupos de atención prioritaria, incluyendo las personas en movilidad humana.*
  - Políticas:
    - Crear las condiciones institucionales para garantizar el enfoque de igualdad en la implementación de programas y proyectos en la provincia (normativa, estructura institucional, presupuesto y talento humano).



- Estrategias:
  - Generación de alianzas estratégicas para la asistencia técnica/cooperación internacional para fortalecer las capacidades de los equipos técnicos de GAD.
  - Formación permanente de equipos técnicos del GAD sobre movilidad humana y enfoques de derechos humanos, género, generacional, interculturalidad.

**Matriz de políticas y estrategias de las principales herramientas de planificación nacional, sobre movilidad humana, para orientar la definición de las Políticas y Estratégicos del PDOT.**

PLAN NACIONAL DE MOVILIDAD HUMANA 2017 – 2021		
Política	Estrategias	Acciones
<b>Promover la ciudadanía universal y la libre movilidad en el ámbito internacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posicionar el concepto de ciudadanía universal y la libre movilidad humana, así como iniciativas de defensa de derechos de personas en movilidad humana, en espacios regionales e internacionales.</li> <li>▪ Implementar estrategias de cooperación y apoyo mutuo con países emisores de personas con necesidad de protección internacional.</li> <li>▪ Generar relaciones de cooperación técnica (incluyendo intercambio de buenas prácticas) y financiera con organismos internacionales que contribuyan a programas, proyectos e iniciativas sobre la temática.</li> <li>▪ Cooperar con entidades nacionales e internacionales en campañas contra la xenofobia y la discriminación hacia las personas en movilidad humana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participación del Ecuador en foros internacionales, para posicionar el concepto de ciudadanía universal y libre movilidad humana.</li> <li>▪ Generar espacios de participación de la academia, sociedad civil, gobiernos locales y organismos especializados en movilidad humana para transformar el concepto de migración.</li> <li>▪ Fortalecer el relacionamiento bilateral del Ecuador en materia de movilidad humana para formalizar la corresponsabilidad y el enfoque de derechos en los países de origen y destino.</li> <li>▪ Construir agendas de cooperación internacional con países y con organismos internacionales especializados.</li> <li>▪ Establecer acuerdos de cooperación fronteriza.</li> <li>▪ Fortalecer gobiernos locales con políticas de inclusión e integración de las personas en movilidad humana.</li> <li>▪ Promover campañas internacionales, foros especializados, seminarios temáticos y acciones específicas para la lucha contra la discriminación y xenofobia, con enfoque de género y énfasis en la protección a los grupos de atención prioritaria.</li> </ul>
<b>Fortalecer la protección de los derechos de la población en situación de movilidad humana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Facilitar los procedimientos para que los ecuatorianos en el exterior accedan al sistema de salud pública y seguridad social en el Ecuador.</li> <li>▪ Implementar un sistema de envío de remesas accesible y seguro para los migrantes, así como una efectiva inclusión en el sistema financiero nacional, desde el exterior.</li> <li>▪ Promocionar programas de emprendimiento productivo de migrantes retornados y aprovechar sus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover el acceso de las personas en movilidad humana (niños, jóvenes y adultos) al sistema educativo formal, en los diferentes niveles.</li> <li>▪ Desarrollar y fortalecer pedagogías para tal efecto y contenidos dentro de la malla curricular para prevenir la migración riesgosa.</li> <li>▪ Promover acuerdos para el reconocimiento y validación de títulos profesionales y de certificados de capacitación para las personas en movilidad humana.</li> </ul>

	<p>competencias y habilidades, facilitando su acceso a oportunidades laborales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implementar el Plan Toda una Vida en el Ecuador y en el exterior, con enfoque hacia la movilidad humana.</li> <li>▪ Adoptar estrategias multisectoriales con enfoque en movilidad humana y transversalización de las políticas públicas de movilidad humana; fortalecer los mecanismos de participación democrática en el exterior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Simplificar el acceso de las personas en movilidad humana al sistema de salud.</li> <li>▪ Capacitar a los prestadores de salud para brindar una atención especializada y pertinente a las personas en movilidad humana.</li> <li>▪ Promover la afiliación voluntaria a la seguridad social nacional; promover acuerdos binacionales sobre seguridad social personas ecuatorianas en destino.</li> <li>▪ Promover acuerdos intersectoriales para programas de capacitación en emprendimiento, implementación de emprendimientos (incluyendo el acceso a crédito) e inserción laboral de personas en movilidad humana.</li> <li>▪ Generar mecanismos para garantizar los derechos de las personas en movilidad, sin considerar su condición migratoria, en los contratos de arrendamiento de vivienda y el acceso a crédito para vivienda.</li> <li>▪ Fortalecer el servicio de asesoramiento jurídico en casos de extrema vulnerabilidad y el seguimiento a casos de ciudadanos ecuatorianos privados de la libertad en el exterior, así como garantizar el debido proceso de inmigrantes privados de la libertad en el Ecuador.</li> </ul>
<p><b>Generar condiciones para fomentar una migración ordenada y segura</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover la defensa de los derechos de las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.</li> <li>▪ Fomentar mecanismos regionales y bilaterales para prevenir la migración riesgosa.</li> <li>▪ Acordar acciones nacionales e internacionales para la lucha contra la delincuencia organizada.</li> <li>▪ Fomentar en las zonas de mayor vulnerabilidad el acceso a la educación y a competencias laborales, en todos los niveles, y el estudio de idiomas como herramienta de prevención frente a la migración riesgosa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Difundir las consecuencias de la migración riesgosa y fortalecer las campañas de prevención.</li> <li>▪ Fortalecer los sistemas de control migratorio, con énfasis en el desplazamiento de menores de edad.</li> <li>▪ Promover intercambio de información y de sistemas de investigación sobre trata de personas y al tráfico ilícito de inmigrantes.</li> <li>▪ Posicionar en espacios de integración regional la discusión sobre la restitución de derechos, la no re-victimización y la reinserción social de la víctima de estos delitos.</li> <li>▪ Crear un Observatorio de Movilidad Humana para la integración de la academia en la construcción de políticas públicas.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fortalecer las capacidades judiciales para abordar los casos de trata y tráfico de personas, la protección y ayuda psicológica.</li> </ul>
<b>Defender la diversidad, integración y convivencia de las personas en situación de movilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover la reciprocidad con los países receptores de migrantes ecuatorianos para garantizar el respeto de sus derechos.</li> <li>▪ Fomentar la asociatividad de las personas en movilidad humana y mecanismos para el acceso a recursos para el desarrollo de proyectos culturales, deportivos, emprendimientos y fortalecimiento organizativo.</li> <li>▪ Fortalecer el desarrollo de redes de solidaridad y ayuda mutua en el Ecuador y en el exterior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Generar espacios de encuentro común y de promoción de la cultura ecuatoriana en el exterior y de las personas en movilidad en Ecuador.</li> <li>▪ Prevenir la emisión de mensajes discriminatorios en los medios de comunicación y generar espacios de capacitación para los comunicadores en el ámbito de la movilidad humana.</li> <li>▪ Capacitar a las organizaciones de personas en movilidad humana en temas relacionados a liderazgo y participación política</li> <li>▪ Implementar campañas contra la discriminación y xenofobia en todos los niveles de Gobierno, incluida una capacitación a funcionarios públicos.</li> </ul>

Fuente: Plan Nacional de Movilidad Humana 2017 – 2021. Elaboración propia

AGENDA NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE MOVILIDAD HUMANA 2017 – 2021		
Grupos de personas en movilidad humana	Políticas	
<b>Personas ecuatorianas emigrantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identificar y asistir a las personas ecuatorianas en el exterior que se encuentren en condición de vulnerabilidad.</li> <li>▪ Fortalecer los lazos de identidad y de vínculo con el Ecuador de las comunidades ecuatorianas en el exterior y brindarles la información y servicios correspondientes.</li> <li>▪ Coordinar mecanismos para promover el acceso a la educación, seguridad social, justicia, libertad de asociación y participación política.</li> </ul>	
<b>Personas ecuatorianas retornadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover la inclusión económica de los ecuatorianos retornados.</li> <li>▪ Fomentar la aplicación de acciones afirmativas para la inclusión social de los ecuatorianos retornados.</li> </ul>	
<b>Personas extranjeras inmigrantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Propender a una inmigración segura, ordenada y regular.</li> <li>▪ Fortalecer los mecanismos de vigilancia y control para la aplicación de la normativa laboral vigente y respeto de los derechos laborales.</li> </ul>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Orientar sobre el acceso a la salud, educación, libertad de asociación y participación.</li> </ul>
<b>Personas con necesidad de protección internacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ampliar los mecanismos de difusión de información, para asegurar que las personas solicitantes de refugio y/o apatridia accedan a información sobre el procedimiento para la determinación de la condición de refugio y/o apatridia.</li> <li>▪ Promover otros tipos de soluciones duraderas, como la integración local de las personas refugiadas y/o apátridas reconocidas por el Estado ecuatoriano.</li> <li>▪ Mantener el cumplimiento del debido proceso en el procedimiento para la determinación de la condición de refugio y/o apatridia.</li> </ul>
<b>Personas víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implementar el registro de víctimas de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes.</li> <li>▪ Prevenir los delitos de la trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes.</li> <li>▪ Promover el ejercicio de derechos sociales y económicos, como mecanismo para prevenir la trata de personas.</li> <li>▪ Gestionar la protección integral y reparación de derechos a las personas víctimas de trata de personas.</li> </ul>
<b>Políticas transversales de intervención en movilidad humana</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover la movilidad humana segura, ordenada y regular.</li> <li>▪ Fortalecer la responsabilidad compartida como respuesta a los desafíos de la movilidad humana mediante el apoyo de la comunidad internacional.</li> <li>▪ Coordinar la gestión interinstitucional para la puesta en marcha del Sistema Nacional Integrado de Información sobre la Movilidad Humana.</li> <li>▪ Desarrollar estrategias de comunicación en movilidad humana.</li> <li>▪ Desarrollar mecanismos de coordinación para transversalizar el enfoque de movilidad humana en las políticas, planes, programas, proyectos y servicios en los gobiernos autónomos descentralizados.</li> </ul>	

*Fuente: Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017 – 2021. Elaboración propia*

#### 4. Definir **Metas e Indicadores**, teniendo en cuenta que:

- Las metas son el resultado esperado que se define en términos de cantidad, calidad y tiempo; deben ser claras, precisas, realistas, cuantificables y alcanzables en un periodo determinado de tiempo y estar en concordancia con las competencias exclusivas. Los GAD deben plantear metas de resultado que midan el cumplimiento de los objetivos estratégicos de desarrollo del PDOT, y estarán vinculadas a sus programas/proyectos (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019).
- Los indicadores, por su parte, son una expresión matemática que permite medir el cumplimiento de objetivos y metas; así como también, analiza y valora los resultados derivados de la ejecución de los programas y/o proyectos (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019).
- Si se ha formulado políticas y estrategias transversalizando el enfoque de movilidad humana, se recomendaron también redactar metas e indicadores específicos para evidenciar el cumplimiento de estas políticas, desde las competencias del GAD.

#### ▪ **Ejemplos de metas e indicadores en clave de movilidad humana para un GAD provincial:**

##### Componente Económico – Productivo:

- *Objetivo: Impulsar la reactivación económica de la provincia mediante el apoyo a iniciativas de auto emprendimiento y el fortalecimiento de capacidades de los grupos de atención prioritaria, incluyendo a los distintos grupos en situación de movilidad humana.*
  - **Políticas:**
    - Generar iniciativas de auto empleo / microemprendimiento productivo en respuesta al mercado local, que aprovechen las capacidades, conocimientos y experiencias de los grupos de atención prioritaria, incluyendo a los distintos grupos en situación de movilidad humana.
  - **Estrategias:**
    - Evaluación de las necesidades del mercado local en alianza con el sector privado.
    - Certificación de capacidades técnicas en asocio con empresas privadas y centros de formación técnica.
  - **Metas:**
    - Incrementar en 10% cada año el número de microemprendimientos autosostenibles liderados por personas en movilidad humana, que recibieron capacitación por parte del GAD.
  - **Indicadores:**
    - Número de microemprendimientos autosostenibles liderados por personas en movilidad humana, funcionado con capacitación del GAD.

##### Componente Socio Cultural:

- *Objetivo: Incrementar significativamente la contribución al desarrollo territorial de las personas en movilidad humana promoviendo el ejercicio de sus derechos y reduciendo las brechas de su inclusión en el territorio.*
  - **Políticas:**
    - Asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en movilidad humana, alineados y articulados con las políticas del gobierno central y la normativa vigente.

- Promover y articular un sistema de protección integral de derechos y de igualdad territorial.
- Estrategias:
  - Creación de un sistema de información permanente sobre brechas de derechos en la provincia, sobre la base de los enfoques de igualdad.
  - Creación de redes/espacios interinstitucionales para fomentar iniciativas de inclusión.
- Metas:
  - Incrementar en 10% cada año el número de atenciones primarias en salud brindados por el Patronato provincial a personas en movilidad humana.
- Indicadores:
  - Número de familias en situación de movilidad humana que reciben atención primaria en salud por parte de las brigadas médicas del Patronato provincial, cada año.

Componente Político Institucional:

- *Objetivo: Afianzar una gestión pública inclusiva, eficiente y eficaz que garantiza la prestación de servicios a los distintos grupos de atención prioritaria, incluyendo las personas en movilidad humana.*
  - Políticas:
    - Crear las condiciones institucionales para garantizar el enfoque de igualdad en la implementación de programas y proyectos en la provincia (normativa, estructura institucional, presupuesto y talento humano).
  - Estrategias:
    - Generación de alianzas estratégicas para la asistencia técnica/cooperación internacional para fortalecer las capacidades de los equipos técnicos de GAD.
    - Formación permanente de equipos técnicos del GAD sobre movilidad humana y enfoques de derechos humanos, género, generacional, interculturalidad.
  - Metas:
    - Capacitar al 50% del personal técnico y al 25% del personal administrativo del GAD en enfoques de igualdad, con énfasis en movilidad humana.
  - Indicadores:
    - Número de funcionarios del GAD que han recibido capacitación en enfoques de igualdad en el año fiscal.

## 5. Plantear **Programas y Proyectos** que contemplen:

- La Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2019) establece que entre las decisiones estratégicas que componen la Propuesta del PDOT, se encuentran los programas y proyectos. Para su definición, el GAD debe considerar las siguientes preguntas:
  - ¿Qué hacer?
  - ¿Dónde hacer?
  - ¿Cómo hacer?
  - ¿Con quién hacer?
  - ¿Cuándo hacer?
  - ¿Cuánto costará?
- Considerando la *transversalización del enfoque de movilidad humana*, es importante que el GAD defina programas/proyectos en el marco de sus competencias, y

respondiendo a las preguntas arriba descritas teniendo presente los problemas identificados en el diagnóstico en materia de movilidad humana, y de las necesidades de las personas en movilidad humana.

- Existen dos posibles modelos de formulación de programas y proyectos para incorporar el enfoque de movilidad humana:
  - Programas y proyectos focalizados para personas en movilidad humana, que responden a sus necesidades específicas: por ejemplo, cursos de idioma español, orientación legal sobre procesos de regularización, certificación de competencias laborales adquiridas en el exterior, etc.
  - Programas y proyectos que benefician a todos los grupos de atención prioritaria, o junto a otros grupos de la población afectados por la misma necesidad/problemática o con la misma potencialidad/oportunidad de desarrollo.
- Se debe tener presente que la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana plantea acciones específicas que deben ejecutar los GAD, en función de sus competencias, y que deberían tenerse presentes en el diseño de la Propuesta.
- Se debe contemplar las orientaciones establecidas en el Clasificador Orientador del Gasto en Políticas de Igualdad, que plantea categorías orientadoras de gastos y las detalla en múltiples tipos de actividades correspondientes, como orientación para la formulación de los Programas y Proyectos en materia de movilidad humana.

▪ ***Ejemplos de programas/proyectos en clave de movilidad humana para un GAD provincial:***

Componente Económico – Productivo:

- *Objetivo: Impulsar la reactivación económica de la provincia mediante el apoyo a iniciativas de auto emprendimiento y el fortalecimiento de capacidades de los grupos de atención prioritaria, incluyendo a los distintos grupos en situación de movilidad humana.*
  - Políticas:
    - Generar iniciativas de auto empleo / microemprendimiento productivo en respuesta al mercado local, que aprovechen las capacidades, conocimientos y experiencias de los grupos de atención prioritaria, incluyendo a los distintos grupos en situación de movilidad humana.
  - Estrategias:
    - Evaluación de las necesidades del mercado local en alianza con el sector privado.
    - Certificación de capacidades técnicas en asocio con empresas privadas y centros de formación técnica.
  - Metas:
    - Incrementar en 10% cada año el número de microemprendimientos autosostenibles liderados por personas en movilidad humana, que recibieron capacitación por parte del GAD.
  - Indicadores:
    - Número de microemprendimientos autosostenibles liderados por personas en movilidad humana, funcionado con capacitación del GAD.



- **Programa:**
  - Certificación de competencias laborales en coordinación con institutos tecnológicos presentes en el territorio.
- **Proyecto:**
  - Capacitación para la generación de emprendimientos productivos liderados por grupos de atención prioritaria, enfatizando en la población en situación de movilidad humana

Componente Socio Cultural:

- *Objetivo: Incrementar significativamente la contribución al desarrollo territorial de las personas en movilidad humana promoviendo el ejercicio de sus derechos y reduciendo las brechas de su inclusión en el territorio.*
  - **Políticas:**
    - Asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en movilidad humana, alineados y articulados con las políticas del gobierno central y la normativa vigente.
    - Promover y articular un sistema de protección integral de derechos y de igualdad territorial.
  - **Estrategias:**
    - Creación de un sistema de información permanente sobre brechas de derechos en la provincia, sobre la base de los enfoques de igualdad.
    - Creación de redes/espacios interinstitucionales para fomentar iniciativas de inclusión.
  - **Metas:**
    - Incrementar en 10% cada año el número de atenciones primarias en salud brindados por el Patronato provincial a personas en movilidad humana.
  - **Indicadores:**
    - Número de familias en situación de movilidad humana que reciben atención primaria en salud por parte de las brigadas médicas del Patronato provincial, cada año.
  - **Programa:**
    - Atención en salud primaria con enfoque de igualdad: género, movilidad humana, generacional, pueblos y nacionalidades, y discapacidades.
  - **Proyecto:**
    - Atención en salud primaria a grupos de atención prioritaria mediante brigadas médicas a barrios focalizados.

Componente Político Institucional:

- *Objetivo: Afianzar una gestión pública inclusiva, eficiente y eficaz que garantiza la prestación de servicios a los distintos grupos de atención prioritaria, incluyendo las personas en movilidad humana.*
  - **Políticas:**
    - Crear las condiciones institucionales para garantizar el enfoque de igualdad en la implementación de programas y proyectos en la provincia (normativa, estructura institucional, presupuesto y talento humano).

- Estrategias:
  - Generación de alianzas estratégicas para la asistencia técnica/cooperación internacional para fortalecer las capacidades de los equipos técnicos de GAD.
  - Formación permanente de equipos técnicos del GAD sobre movilidad humana y enfoques de derechos humanos, género, generacional, interculturalidad.
- Metas:
  - Capacitar al 50% del personal técnico y al 25% del personal administrativo del GAD en enfoques de igualdad, con énfasis en movilidad humana.
- Indicadores:
  - Número de funcionarios del GAD que han recibido capacitación en enfoques de igualdad en el año fiscal.
- **Programa:**
  - Fortalecimiento de capacidades de los/as servidores públicos del GAD sobre enfoques de igualdad.
- **Proyecto:**
  - Capacitación a los/as servidores públicos sobre las Agendas de Igualdad para la atención con calidad y calidez a los grupos de atención prioritaria.

**Matriz de acciones de la Agenda Nacional de la Igualdad de Movilidad Humana, de responsabilidad para los GAD, para orientar la definición de acciones en la Propuesta del PDOT.**

POLÍTICAS TRANSVERSALES DE INTERVENCIÓN	
Política	Responsabilidad del GAD
Fortalecer la responsabilidad compartida como respuesta a los desafíos de la movilidad humana mediante el apoyo de la comunidad internacional	Mantener el diálogo y la coordinación con la Cooperación Internacional para intervenciones en la movilidad humana en temas priorizados por el Ecuador.
Desarrollar mecanismos de coordinación para transversalizar el enfoque de movilidad humana en las políticas, planes, programas, proyectos y servicios en los gobiernos autónomos descentralizados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Integrar en los planes 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, alineados y articulados con las políticas del gobierno central y la normativa vigente.</li> <li>▪ Fomentar la participación de los GAD en los espacios de diálogo y coordinación interinstitucional en materia de movilidad humana.</li> <li>▪ Crear y articular programas para inclusión de las personas en movilidad humana y convivencia pacífica.</li> </ul>

*Fuente: Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017 – 2021. Elaboración propia*

### 3. Orientaciones sobre el Modelo de Gestión del PDOT

La Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2019) señala que el Modelo de Gestión del PDOT es el conjunto de procedimientos y acciones que contribuyen a la implementación de la Propuesta del PDOT; ello requiere establecer la estructura organizacional del GAD acorde a sus necesidades y la articulación entre actores territoriales para solventar problemas y fomentar potencialidades identificadas en el Diagnóstico Estratégico.

Las acciones propuestas y los programas/proyectos identificados deben vincularse con el mapeo de actores levantado en el diagnóstico; y, plantear mecanismos de participación en la ejecución de la Propuesta.

También debe contemplar una estrategia de seguimiento, monitoreo y evaluación.

En el Modelo de Gestión del PDOT, la transversalización del enfoque de movilidad humana debe garantizar:

- La definición de estrategias de articulación con los actores públicos (estatales, de gobierno central desconcentrados en el territorio, y otros niveles de GAD), privados (empresas, organizaciones con fines de lucro), sociedad civil (ONG, fundaciones, asociaciones, organismos de Iglesia), academia, organismos internacionales y organizaciones de cooperación internacional que desarrollan acciones en temas de movilidad humana. Esto con el fin de evitar la dispersión de acciones y recursos para los grupos de atención prioritaria y la población en movilidad humana en el territorio.
- La identificación de los instrumentos normativos (adopción de resoluciones/ordenanzas, modificaciones o reformas a reglamentos propios de la institución) necesarios para la gestión de la movilidad humana en el territorio.
- El diseño de estrategias y mecanismos de participación de representantes y grupos organizados de personas en movilidad humana, en los espacios establecidos en la normativa respectiva, y en aquellos que el GAD estime oportuno para garantizar la inclusión y representatividad de las demandas y necesidades de los distintos grupos de personas en movilidad humana.
- Un sistema de seguimiento y evaluación del cumplimiento de las políticas de movilidad humana establecidas en el PDOT.

De forma concreta, cada autoridad provincial podría definir la pertinencia de conformar una instancia específica de gestión del tema de movilidad humana dentro de la estructura orgánica funcional del GAD. Desde la experiencia y buenas prácticas de gestión del tema de movilidad humana por parte de los GAD provinciales y cantonales, es posible plantear alternativas de *modelos de gestión*, que pueden ser implementados de acuerdo a las acciones (programas y proyectos) que se hayan definido en la Propuesta del PDOT:

- Conformar un equipo institucional de técnicos especializados y organizados en una unidad de atención a personas en movilidad humana, anclado a una dirección o secretaría del GAD. Este modelo, que fue implementado por los GAD Provinciales de Pichincha e Imbabura entre el 2014 y el 2019, obedece a la implementación de políticas, programas y proyectos focalizados hacia personas en movilidad humana establecidos en la planificación territorial.

Bajo este modelo, el equipo institucional brinda directamente servicios especializados a la población en movilidad humana.

- Formación/capacitación especializada de uno o varios técnicos en materia de movilidad humana, que conformen equipo junto con otros/as servidores públicos, para la implementación de los programas orientados a todos los grupos de atención prioritaria. Bajo este modelo, no existe -necesariamente- la implementación de servicios directos a personas en movilidad humana, sino que esta atención se orienta por parte del equipo hacia los servicios brindados por otros actores clave en el territorio. Este modelo fue implementado, por ejemplo, por el GAD del Distrito Metropolitano de Quito, entre 2014 y 2019.

En cualquiera de los casos, o en modelos que puedan asumir variantes de ambos ejemplos, los GAD provinciales deben tener presente que es necesario armonizar su estructura orgánico- funcional para responder de forma adecuada a las competencias establecidas en la LOMH y el COOTAD, y coordinar acciones con los demás niveles de gobierno y entidades estatales y actores de sociedad civil. Asimismo, se debe tener presente su responsabilidad en la promoción de sistemas integrales de protección de derechos y atención de grupos prioritarios en sus territorios.

Por último, se debe recordar que cualquier modelo de gestión asumido por los GAD provinciales, debe garantizar la implementación de políticas públicas que promuevan la integración social, económica, productiva, laboral y el respeto a los derechos humanos de las personas en movilidad humana, como establece la LOMH (art. 165); en consonancia con lo que plantea la Constitución del Ecuador, en relación con la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos, como mecanismos para garantizar los derechos reconocidos por la Constitución (art. 85).

## 6. CONCLUSIONES

---

Las dinámicas migratorias de las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Cañar se han tornado más complejas que en otras provincias, debido a que en éstas se imbrican de mejor manera dos condiciones migratorias: emigración (expulsión de población ecuatoriana, sobre todo a Estados Unidos) e inmigración/refugio, principalmente de población venezolana. Sin embargo, a ojos de actores políticos y Organismos Internacionales esta realidad no es tan compleja como la que se presenta en las fronteras. La invisibilización de las dinámicas migratorias en la Sierra Centro del Ecuador son una clara intención de mirar hacia otro lado.

Se evidencia como la población migrante y refugiada venezolana recorre la Sierra ecuatoriana, intenta asentarse, sin embargo, las escasas oportunidades de generar recursos económicos obligan a dirigirse hacia la Costa, principalmente Guayaquil y Manta. Estas ciudades se “usan” como espacios laborales, pues las familias venezolanas que se encuentran en la Sierra continúan viviendo estas, mientras que los hombres se dirigen a la Costa a trabajar. Los testimonios recogidos hablan de trabajo en la construcción y arreglo de aires acondicionados. Regresan los fines de semana para reencontrar a sus familias. Esta dinámica se da en localidades cuya distancia con la Costa es corta, por ejemplo, La Maná (Cotopaxi), La Troncal (Cañar); y, o Riobamba (Chimborazo).

Por otra parte, a pesar de que el Estado ecuatoriano está centrado en resolver qué hacer con la migración venezolana ha descuidado nuestro propio origen migrante. De acuerdo al portal PLAN V el aeropuerto de Latacunga se “ha convertido en el nuevo centro para la salida de migrantes ecuatorianos que tienen la intención de llegar a Estados Unidos. Solo en abril, 1.957 pasajeros abordaron vuelos chárteres con ese destino. Si se compara esta cifra con marzo, cuando viajaron 878 personas, **la salida de ecuatorianos se duplicó en un mes**. Pero también significa un incremento de más de 2.600% si se compara con los 146 pasajeros que dejaron el país, desde esta terminal aérea, en enero pasado. El mayor número de personas que salen a México lo hacen por el aeropuerto Internacional Mariscal Sucre, de Quito, según la Dirección General de Aviación Civil del Ecuador (DGAC). Entre enero y abril pasados, 15.838 ecuatorianos viajaron a ese país. Lo hacen por medio de vuelos regulares que oferta **Aeroméxico**”.

Las entrevistas levantadas en las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Cañar hablan de un incremento acelerado, sobre todo, de jóvenes que migran hacia Estados Unidos. Las pocas oportunidades de inclusión económica expulsan a pasos agigantados a jóvenes hacia el corredor del norte, sin embargo, es necesario puntualizar que uno de los motivos de emigración es la reagrupación familiar.

Soledad Álvarez señala que los emigrantes pioneros además respondieron a un contexto nacional marcado por problemas de minifundización en el campo, precariedad de la propiedad de la tierra y migración interna temporal dentro del país (sobre todo hacia empresas agrícolas costeñas) como producto de una frágil modernización que el desarrollismo Estatal generó. En este contexto, a partir de la década de los setenta y a lo largo de los ochenta se delinean redes sociales, configuradas en torno a los migrantes pioneros, que facilitarían posteriormente el camino para que miles de personas puedan apuntalar su decisión migratoria. Estas redes emergentes son claves para entender cómo a lo largo de las décadas finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, los emigrantes han desplegado diversas estrategias (como la compra de visas, préstamos de dinero, ubicación del trabajo y vivienda, etc.) y han respondido a un contexto nacional de crisis económica y política.

Por otra parte, la profundización de la crisis económica desatada por la pandemia de la COVID-19 se ha constituido en un factor de expulsión.

La pandemia ha desencadenado un proceso acelerado de deterioro de la situación económica nacional sumada a la precaria economía que el país venía arrastrando desde años anteriores. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su Informe Especial COVID-19, de abril 2020, advierte que en el “plano subregional, el mayor impacto lo sentirán los países de América del Sur, que se especializan en la exportación de bienes primarios y, por lo tanto, son más vulnerables a la disminución de sus precios. En cambio, el valor de las exportaciones de Centroamérica, el Caribe y México registraría una caída menor que el promedio de la región, debido a sus vínculos con los Estados Unidos y su menor exposición a la disminución de los precios de los productos primarios. Los países exportadores de petróleo experimentarán la mayor pérdida en el valor de ventas al exterior. México, la República Bolivariana de Venezuela, el Ecuador y Colombia pueden ser los países más afectados, ya que sus costos de producción son más altos que los de muchos otros productores y, por lo tanto, tienen menos capacidad para soportar un período prolongado de precios bajos”.

De acuerdo con Simone Cecchini, oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL “ha proyectado para 2020 una contracción del 5,3 % del Producto Interno Bruto (PIB), solo comparable con la Gran Depresión de 1930. Esto implica una pérdida de 11,6 millones de puestos de trabajo y un aumento de la tasa de desempleo de 3,4 %. Este muy complejo escenario económico hará que la pobreza y la pobreza extrema aumenten en todos los países de América Latina. Nuestra proyección es que en 2020 habrá 28,7 millones de personas adicionales viviendo en la pobreza, de los cuales 15,9 millones estarán en pobreza extrema. Este año, por lo tanto, 215 millones de latinoamericanos vivirían en la pobreza, lo que corresponde al 34,7 % de la población de la región. De estas personas, 83,4 millones vivirían en la pobreza extrema, el 13,5 % de la población. Esto es dramático ya que vivir en la pobreza extrema significa no tener los ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos.

Una de las graves consecuencias de la pandemia se verá reflejada en la profundización de la crisis económica y sus nefastos efectos sobre el acceso al empleo digno y el desarrollo social. De acuerdo, a la publicación “El desafío social en tiempos del COVID-19” de la CEPAL, “las medidas de cuarentena y distanciamiento físico, necesarias para frenar la propagación acelerada del coronavirus y salvar vidas, generan pérdidas de empleo (en 2020 habría 11,6 millones de desocupados más que en 2019) y reducen los ingresos laborales de las personas y de los hogares. La pérdida de ingresos afecta sobre todo a los amplios estratos de población que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, así como a las personas que trabajan en actividades más expuestas a despidos y reducciones salariales y, en general, en condiciones de precariedad laboral.

Esta situación debe empujar a los territorios a generar iniciativas que promuevan la inclusión económica de la población menos favorecidas, siendo los/as jóvenes uno de los motores para reestructurar la economía, por ello, el proyecto pretende crear empresas comunitarias y emprendimientos innovadores juveniles basados en el auge de las tecnologías de la información y comunicación, de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo, OIT, “las tecnologías digitales brindan una excelente oportunidad para fortalecer los servicios de empleo y la adecuación de la oferta y la demanda de trabajo”.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha realizado varias recomendaciones en torno a la prevención de violaciones sistemáticas de derechos humanos, entre las cuales se menciona que “en los países que hayan adoptado medidas de restricción de movimiento y libre circulación, los gobiernos deben utilizar todos los medios disponibles, incluyendo el aprendizaje a

distancia, para continuar el acceso a la educación, especialmente para niños y adolescentes. Los Estados también deben garantizar la provisión de bienes y servicios esenciales a los más vulnerables para que nadie se quede atrás. Los Estados deben tomar medidas activas para garantizar que prevalezca un sentido de solidaridad, incluso mediante la protección contra el racismo y la xenofobia o el crecimiento del nacionalismo desenfrenado”.

Por otra parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su Informe “Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación” recomienda “medidas de expansión de los sistemas de protección social para llegar a trabajadores subempleados o autónomos, jóvenes, mujeres, niños, niñas y personas mayores”, así como promover una “gobernanza internacional inclusiva y sostenible con base en la Agenda 2030”.

**Este escenario, así como la historia nos ha enseñado que las crisis económicas pueden ser un factor desencadenante de movilización y/o conflicto social que muchas veces es indiscifrable su fin. Aún más cuando las políticas públicas de protección a población vulnerable son laxas y no responden a un análisis minucioso de la realidad y contexto actuales.**

De allí que resulta imperante trabajar en el fortalecimiento del Sistema Integral de Protección de Derechos que se entienda como un conjunto articulado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguren el ejercicio y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución, conformado a su vez por diferentes sistemas:

- Sistema de Educación
- Sistema de Productividad
- Sistema de Participación Social
- Sistema de Justicia
- Sistema de Salud
- Sistema de Inclusión social

Sin embargo, para alcanzar la consolidación del **Sistema Integral de Protección de Derechos** es imprescindible fortalecer la democracia. Debido a que uno de los mayores debates de las nuevas democracias, la ecuatoriana es una de ellas, versa sobre la administración pública y cuán efectiva y eficaz resulta ser al momento de fortalecer el sistema democrático y cómo puede asumir retos para la garantía plena de derechos.

Nuria Cunill Grau sugiere que constatamos, por otra parte, una complejización de los derechos ciudadanos. En efecto, a los reclamos de libertad e igualdad se está añadiendo otro crecientemente: el del respeto a la diversidad. Reivindicaciones relativas a género y etnia son las expresiones más cabales de este reclamo, aunque también en una escala no menor lo son las relativas a creencias religiosas y, en general, a las diferencias culturales que constituyen distintos “nosotros” dentro de una comunidad nacional.

Por ello el reto mayor del Consorcio De Gobiernos Autónomos Provinciales Del Ecuador (CONGOPE) debería ser acompañar a las Prefecturas a generar una institucionalidad pública que garantice derechos sociales, económicos, sociales y políticos para aquellos grupos que históricamente han sido y son marginados del statu quo. Es evidente que las demandas para la construcción de ciudadanía obligan a centrar la atención en la calidad de los sistemas políticos latinoamericanos y, en general, en los límites de la democracia en el Estado que impiden su plena realización.



¿Dónde está el Estado? ¿Cuándo lo vemos? ¿Dónde lo vemos? Vemos al Estado en sus acciones y sus omisiones. Vemos al Estado en su presencia, pero también en su ausencia y en las consecuencias de su ausencia: discrecionalidad, prepotencia, ineficiencia o incompetencia. Vemos al Estado en las tasas de analfabetismo, mortalidad infantil, expectativa de vida al nacer. Vemos al Estado en la falta de vacunas, saneamiento básico, luz eléctrica, agua potable. Vemos al Estado en la falta de seguridad pública y en las arbitrariedades de sus agentes. Vemos al Estado en los ciudadanos. El Estado se refleja en los ciudadanos: es al mismo tiempo un creador y una criatura (Fátima Anastasia, 2007).

Por lo tanto, es quizás el fortalecimiento del sistema democrático, que la hacemos los/as ciudadanas/os, promueva relaciones equitativas, por ello es necesario tejer un sistema más solidario y justo que dimensione todas las condiciones político-sociales de todos los grupos.

## **Relativo a las políticas públicas**

Durante las tres últimas décadas, la experiencia de investigación de campo e implementación de programas globales – esto es, aplicados en distintos contextos de salida y llegada de flujos migratorios- han permitido establecer que existen profundos vínculos entre movilidad humana y desarrollo humano; múltiples experiencias a nivel mundial que dan cuenta de cómo las dinámicas de movilidad humana, y las propias personas migrantes, refugiadas y retornadas -y sus familias-, inciden en los procesos de desarrollo local de sus contextos de salida y llegada, al tiempo que dichos escenarios afectan de forma categórica en las experiencias, expectativas y procesos de movilidad humana.

Sobre la base de esta constatación empírica, es posible plantear que las personas en situación de movilidad humana pueden potencialmente ser actores de desarrollo en sus comunidades de origen y destino, allí donde los paradigmas de desarrollo (ojalá humano) se construyan desde un enfoque de derechos, y donde los gobiernos nacionales y las autoridades locales, en todos sus niveles, garanticen y promuevan el ejercicio de derechos para las personas en movilidad humana.

En este sentido, resulta clave señalar la importancia de incorporar el enfoque sobre la movilidad humana como un componente integral del desarrollo humano, con el objetivo primordial de lograr mayor coherencia institucional y política en materia de migración y desarrollo, de forma que los gobiernos nacionales cuenten con las herramientas para generar estrategias y políticas de desarrollo nacional (o planes de acción) que aborden la movilidad humana de manera integral y establezcan vínculos con las prioridades trazadas para el desarrollo nacional y local.

Asimismo, la incorporación de este enfoque tiene especial relevancia en el papel que tienen los gobiernos locales en identificar cómo los vínculos entre movilidad humana y desarrollo pueden integrarse en políticas, programas y acciones concretas en los territorios; pues es allí donde los impactos (en todos los sentidos) tanto de la llegada o salida de personas en movilidad humana, se observan en toda su magnitud. Esto conlleva, además, identificar cómo y en qué medida las personas en movilidad humana, sus familias, espacios organizativos y comunidades pueden participar de forma activa y protagónica como actores clave de su propio desarrollo humano.

Así, habiendo realizado también una revisión de los PDOT de cada Provincia resulta preocupante constatar que, al momento, que existe un sector de población importante en estas provincias que no está siendo atendido por políticas públicas que respondan a sus necesidades específicas. No se trata únicamente de población de otro origen nacional, sino también de inmigrantes internos y de personas que, de una u otra manera, son parte de las dinámicas de emigración fuera de Ecuador, o que han retornado al país luego de su proceso migratorio. En este sentido, es necesario empezar por levantar

información cualitativa y cuantitativa que permita caracterizar adecuadamente cada una de las dinámicas de movilidad en los territorios, y cómo inciden en las distintas aristas (económicas, sociales, políticas, culturales e incluso biofísicas) del desarrollo.

Por otra parte, es importante notar que, experiencias exitosas de gestión de la movilidad humana a nivel local, como el caso de los GAD provinciales de Pichincha e Imbabura, demuestran que el punto de partida para incluir el enfoque de movilidad humana en la planificación territorial, es incluir en los distintos programas y servicios a las personas en movilidad humana, pues, ante todo – e independientemente de su condición migratoria u origen nacional- son niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores, o personas que pueden tener algún tipo de discapacidad.

## 7. RECOMENDACIONES

---

- Impulsar la creación de un sistema de información que gestione datos cuantitativos como cualitativos. Es prioritario, que la gestión de la información local de cada grupo de atención prioritaria promueva el diseño de política pública para ello se recomienda generar alianzas con instituciones académicas. Cada vez es más urgente que la academia se vincule a los territorios pues, de alguna manera, puede garantizar neutralidad e imparcialidad de la información, pues las cifras no deberían responder a intereses.
- Se debe entender los territorios y autoridades como garantes de derechos ampliando el enfoque hacia la protección de derechos. Para ello es necesario, plantear políticas públicas que respondan a las necesidades territoriales y al tejido social, pero sobre, todo plantear la interseccionalidad de los diferentes grupos de atención prioritaria.
- Promover el diseño de política pública de enfoques de igualdad partiendo de las competencias, funciones y atribuciones que tienen las Prefecturas en cuanto a la generación de equidad territorial.
- En temas específicos de movilidad humana, se recomienda una mirada más amplia e integral, pues acciones enfocadas exclusivamente en población en situación de movilidad humana puede generar más exclusión, debido a que se sobrepone la condición migrante ante otras condiciones: niñez, adolescencia, variables de género, etnia, discapacidades; es decir, se puede crear otra “otredad”.
- Las Prefecturas deben incorporar en su PDOT el enfoque de movilidad humana para que finalmente, pueda operativizarse en el diseño de planes, programas y proyectos, a su vez, están en capacidad de solicitar cooperación internacional, siendo esta una competencia constitucional. Sin embargo, es importante sugerir que los proyectos deben ser intersectoriales, no centrar exclusivamente en población en movilidad humana debido que estas acciones pueden generar más discriminación y xenofobia, debemos evitar la profundización de las brechas entre población de acogida y población migrante.
- La interseccionalidad deberá estar presente para identificar las relaciones que se establecen entre el enfoque de derechos humanos, la feminización de las migraciones y/o pobreza y el desarrollo humano, perspectivas que contribuyen a fortalecer los lineamientos hacia planes y políticas públicas inclusivas en escenarios complejos y multidimensionales.
- Finalmente, se recomienda aunar esfuerzos entre todos los actores territoriales, sobre todo aquellos que cuentan con recursos financieros, para impulsar procesos de fortalecimiento y consolidación del sistema integral de protección de derechos. Es emergente, llamar la atención de la Cooperación Internacional.

# BIBLIOGRAFÍA

---

- Álvarez Velasco, Soledad; Ramírez Gallegos, Jacques, 2009. “Cruzando Fronteras”: una aproximación etnográfica a la migración clandestina ecuatoriana en tránsito hacia Estados Unidos. CONFLUENZE Vol. 1, No. 1, 2009, pp. 89-113, Dipartimento di Lingue e Letterature Straniere Moderne, Università di Bologna.
- Anastasia Fátima, 2007. Estado, sociedad e institucionalidad democrática. Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. Lima.
- Cando Murillo, D. 2012. Diagnóstico sobre la trata de personas en los cantones de Colta y Guamote, provincia de Chimborazo. Quito. OIM y FLACSO.
- Cunill Grau Nuria, 2007. Democracia, estado e instituciones. La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada. Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. Lima.
- CEPAL, 2020, América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales.
- CEPAL, 2020, Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación.
- CEPAL, 2020, El desafío social en tiempos del COVID-19.
- CEPAL, 2020, Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones.
- CNIPN, 2019, Agenda Nacional para la Igualdad de Derechos de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Pueblo Afroecuatoriano Y Pueblo Montubio 2019-2021. Quito.
- CNIMH, 2019, Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017 – 2021. Quito.
- GAD Provincial de Cotopaxi, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cotopaxi 2025.
- GAD Provincial de Tungurahua, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Tungurahua 2015.
- GAD Provincial de Chimborazo, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Chimborazo 2019 – 2023,
- GAD Provincial de Cañar, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Cañar 2015-2019.
- Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo, PNUD, 2015. “Asesoría técnica sobre política pública en materia de movilidad humana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de las Provincias de frontera norte y frontera sur (Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, El Oro, Loja, y Zamora Chinchipe)”. Documento inédito elaborado por Flavio Tamburrano.

- Ministerio de Economía y Finanzas. 2021. <https://www.finanzas.gob.ec/clasificadores-orientadores-de-gasto-en-politicas-de-igualdad/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2018. Plan Nacional de Movilidad Humana. Quito, Ecuador: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan\\_nacional\\_de\\_movilidad\\_humana.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf)
- Observatorio Social del Ecuador, OSE (2016), NIÑEZ Y ADOLESCENCIA desde la intergeneracionalidad Ecuador 2016. Quito.
- Observatorio Social del Ecuador, OSE (2019), Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador Una mirada a través de los ODS. Quito.
- OIM. 2010. Mainstreaming Migration into Development Planning: A Handbook for Policy-makers and Practitioners. [https://www.globalmigrationgroup.org/system/files/uploads/UNCT\\_Corner/theme7/mainstreamingmigration.pdf](https://www.globalmigrationgroup.org/system/files/uploads/UNCT_Corner/theme7/mainstreamingmigration.pdf)
- PNUD et al. 2019. El enfoque de igualdad para la movilidad humana en el desarrollo territorial.
- Proaño Bonilla, Jorge. 2011. Políticas públicas productivas provinciales, 4P: Elementos conceptuales y metodológicos. Quito. Cooperación Técnica Belga (CTB)
- Secretaría Técnica 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) Provincial. Quito. Secretaría Técnica Planifica Ecuador. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/GUIA-PROVINCIAL-FINAL.pdf>
- ----- . 2020. Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) . [https://youtu.be/s\\_TqgYLmFMO](https://youtu.be/s_TqgYLmFMO)
- Viteri, M. (coord.) 2019. Violencia, géneros y derechos en el territorio. Quito. CONGOPE. Ediciones Abya-Yala.

## Normativa Nacional

- Constitución de la República del Ecuador
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD,
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
- Ley Orgánica de Movilidad Humana
- Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una vida”

## Entrevistas

### GAD Provinciales

- Cotopaxi: Prefecto Jorge Guamán.
- Tungurahua: Viceprefecta Saida Haig
- Chimborazo: Martha Chucho, Guido Cardozo, Héctor Endara, Raúl Cuvi, Margarita Tapia; y, Olga Damián.
- Cañar: Marco Andrade.

### Asociaciones de Migrantes

- Latacunga: Ronald Moreno, Colectivo Madera Venezolana.
- Ambato: Andrew Jiménez de la Asociación Migrantes sin Fronteras
- Riobamba: Michelle Verjel de la Asociación de Venezolanos Organizados en el Exterior
- Cuenca: Oswaldo Landa de la Asociación Haciendo Panas

### Fuentes periodísticas

Diario El Telégrafo. 2020. Los GAD tendrán un año para entregar planes territoriales. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/gad-planes-territoriales>.



Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre  
(593) 02-3801-750  
[congope@congope.gob.ec](mailto:congope@congope.gob.ec)



**Las Provincias somos el Ecuador**