

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

Maestría de investigación en Estudios Latinoamericanos

**Perspectivas de las políticas y programas del Estado ecuatoriano  
como del ACNUR y HIAS, frente a la situación laboral de los  
refugiados colombianos en el Distrito Metropolitano de Quito,  
en el período 2014-2017**

Cristina Cachimuel Burga

Tutor: Michel Levi Coral

Quito, 2019





## **Cláusula de cesión de derecho de publicación**

Yo, Cristina Cachimuel Burga, autora de la tesis titulada “Perspectivas de las políticas y programas del Estado ecuatoriano como del ACNUR y HIAS, frente la situación laboral de los refugiados colombianos en el Distrito Metropolitano de Quito, en el periodo 2014-2017”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Estudios Latinoamericanos, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

9 de diciembre de 2019

Firma: \_\_\_\_\_



## Resumen

Se analiza la respuesta del Estado ecuatoriano frente a la falta de empleo de la población colombiana con estatus de refugiado en el Distrito Metropolitano de Quito. De manera específica, se estudia la creación de políticas a favor de este grupo, considerando que se contó con la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2013 a 2017 que sirvió de base para la elaboración de políticas en todos los niveles de gobierno.

Se estudia el marco legal internacional y nacional que identifica quién es una persona refugiada y los derechos laborales. Luego se revisa las perspectivas de las políticas y programas gubernamentales mediante la inferencia descriptiva. Mediante el trabajo de campo se investiga si las instituciones que brindan servicios a la población vulnerable cuentan o no con una legislación interna clara en la cual especifique qué tienen que hacer con la población refugiada respecto a la inserción laboral, económica, productiva, capacitación, capital semilla.

En las conclusiones se demuestran que las normas garantistas son creadas teóricamente. Además, se identifica la falta de voluntad política, inexistencia de normativas claras para las personas refugiadas, limitaciones técnicas, económicas, y la falta de coordinación interinstitucional. Como consecuencia, el tema de refugio es también manejado por el organismo internacional que, si cuenta con recursos financieros, técnicos y con programas específicos de inserción laboral para las personas refugiadas.

Palabras clave: migración forzada, refugio, políticas públicas, Colombia, derecho al trabajo y derechos humanos



Este logro profesional lo dedico a mi Dios, a Luis Alberto Morales  
por su apoyo incondicional, por su sutileza,  
por sus acertadas orientaciones que fueron enriquecedores y,  
por ser una persona inherente en mi vida.



## **Agradecimientos**

Agradezco a la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, por haberme otorgado la beca parcial para estudiar la presente maestría de investigación; a sus docentes quienes transmitieron sus conocimientos que contribuyeron a mi preparación académica para la obtención del título de cuarto nivel. A la Casa Andina y todo el personal administrativo de la universidad.

A mi asesor de tesis el doctor Michel Levi Coral, por su predisposición, apoyo, por su don de gente, por su paciencia y profesionalismo con el que supo guiar en la realización y culminación de la investigación.

A mis lectoras de tesis, Angélica Ordoñez y Gardenia Cháves, quienes sutilmente indicaron los campos a corregir y mejorar la tesis.

A María Fernanda Tanaí por haberme brindado su confianza antes y durante la maestría, gracias por esos momentos de enseñanzas donde demostraste ser una excelente profesora, y por estar pendiente de mi proceso de tesis, te has ganado mi aprecio.

Deseo expresar mi agradecimiento a las personas refugiadas colombianas radicadas en Quito quienes inspiraron mi trabajo. A las instituciones del gobierno central, gobierno local, ACNUR y HIAS quienes me ayudaron con las entrevistas, informaciones y datos relevantes, sin sus aportes esta tesis no hubiera sido posible.

A mis padres Alonso Cachimuel y María Burga, a mis hermanas Fabiola, Alexandra y mi sobrino bello Joel, quienes me apoyaron con sus ánimos todo el tiempo a pesar de estar lejos.

Finalmente, a mis compañeros de la maestría, Alex, Estefanía, Katy, Lucas, Tito, Miguel, Mauricio, Luis Alberto, Sergio, Carlos y Oliver por haber compartido buenos momentos durante el periodo académico en la Universidad.

A todos los mencionados, mis más sinceros agradecimientos.



## Tabla de contenidos

Tablas.....	13
Introducción.....	15
Capítulo primero Marco conceptual y normativo de refugio.....	19
1. Migración forzada y refugio desde la definición teórica.....	19
2. Normativa internacional y ecuatoriana sobre refugio, y que implica al Estado en materia laboral.....	23
Capítulo segundo El Estado ecuatoriano frente a las políticas y programas laborales para personas refugiadas.....	39
3. Contexto de la situación del empleo en Ecuador: Principales problemas que sufren las personas refugiadas para acceder a un empleo.....	40
4. ¿Qué es la política pública?.....	45
5. Lineamientos de las políticas laborales para la población refugiada en el marco de la ANIMHU 2013-2017.....	47
Capítulo tercero Políticas laborales para la población refugiada, principales hallazgos y análisis.....	69
Conclusiones.....	83
Lista de referencias.....	87
Anexos.....	95
Anexo 1.....	95
Anexo 2.....	96
Anexo 3.....	97
Anexo 4.....	98



## Tablas

Tabla 1: Ciudadanos colombianos con estatus de refugiado en el DMQ .....	32
Tabla 2: Políticas laborales para la población refugiada desde la ANIMHU 2013-2017 .....	47
Tabla 3: Eje económico Agenda de Protección de Derechos de Personas en Situación de Movilidad Humana .....	50
Tabla 4: Prefectura de Pichincha POA 2017 políticas para la igualdad .....	51
Tabla 5: Cédulas emitidas en el cantón Quito año 2018.....	54
Tabla 6: Certificación de Personas por Competencias Laborales (Refugiados en el DMQ) .....	58
Tabla 7: Afiliados de nacionalidad colombiana en el Distrito Metropolitano.....	59
Tabla 8: Captación por tipo de cuenta de ciudadanos colombianos en el DMQ .....	60
Tabla 9: Beneficiarios de créditos en el Distrito Metropolitano, años 2016-2018 .....	61
Tabla 10: Refugiados principales actividades económicas.....	62
Tabla 11: Refugiados, emprendimientos 2017-2018, HIAS en el DMQ.....	65



## Introducción

La investigación se realizó por el interés de conocer las políticas públicas para las personas refugiadas en el periodo 2014 a 2017. El corte de tiempo se toma analizando la creación de importantes instrumentos como la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (ANIMHU), que sirvió como hoja de ruta para la elaboración de políticas a favor de la población en movilidad humana en todos los niveles de gobierno. La Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), en 2016, y su Reglamento por Decreto Ejecutivo, en 2017. Estos instrumentos manifiestan el goce de los derechos como salud, educación, trabajo, vivienda.

Por lo tanto, la investigación se realiza a la población colombiana con estatus de refugiado en el Distrito Metropolitano de Quito en el periodo ya mencionado. Este grupo ha realizado una migración forzada huyendo del conflicto armado colombiano que se extiende por más de cinco décadas. En el país las personas refugiadas buscan asistencia tanto del Estado ecuatoriano y de la sociedad civil en especial para su inserción laboral.

Para las personas refugiadas conseguir un empleo es un problema. La creencia que tienen respecto a las grandes ciudades de encontrar con facilidad un empleo, el acceso de bienes y servicios. Pero en muchos casos la realidad es otra, pues presentan desafíos importantes para subsistir. La mayor parte de la población refugiada tiene que generar ingresos pequeños mediante la economía informal, debido a los altos niveles de desempleo existentes en las grandes urbes. A esto se suma la mano de obra calificada y la no calificada, esta última recibe un salario no real, sin beneficios de ley. Estas limitaciones generan riesgos de abuso, explotación laboral, discriminación entre otros.

El tema de la situación laboral de las personas refugiadas es un tema relevante que debe ser tratado y puesto como foco de política pública. En este contexto, Ecuador es un país garantista en términos jurídicos normativos, ha desarrollado la legislación más amplia de la región en materia de refugio. A eso hay que mencionar que el país es firmante y ratificante de los diferentes instrumentos internacionales de los Derechos Humanos que comprometen la protección de las personas refugiadas. Con base en lo anotado, la pregunta de investigación que guía este estudio es: ¿Hasta qué punto las políticas enfocadas hacia la población refugiada cumplen con la normativa vigente en garantizar derechos laborales, inclusión en la bolsa de empleos, participación en procesos de desarrollo, proyectos productivos, capacitación?

El argumento principal de la tesis sostiene que las políticas no especifican qué tienen que hacer con la población refugiada en cuanto a la inserción laboral. Además, que el concepto de refugiado no es claro para las instituciones públicas y los funcionarios que lo relacionan como una persona migrante o lo generalizan en el concepto amplio de la movilidad humana o dentro del grupo de atención prioritario.

El estudio no pretende hacer una evaluación cuantitativa de las políticas en el periodo mencionado (sin embargo, no descarta hacerlo cuando sea conveniente), sino más bien, hacer un análisis de los lineamientos enfocados hacia la población refugiada en la elaboración de políticas, e indagar si las instituciones gubernamentales cuentan con políticas y programas de inserción laboral para este grupo.

El estudio tiene un carácter descriptivo. Se sustenta en información cualitativa recogida en documentos especializados en el tema de estudio por medio de buscadores de base de datos, información relevante de los medios de comunicación de prensa digital, páginas web de instituciones/organismos relacionados en la atención de la población refugiada, marco normativo internacional y nacional para las personas refugiadas, políticas públicas enfocadas a este grupo.

Se usó la técnica de entrevista que permitió el contacto directo con las personas de estudio, para lo cual se realizó entrevistas semiestructuradas a funcionarios líderes de las diferentes entidades públicas y organismos internacionales. Cabe indicar que la entrevista con las personas refugiadas fue un poco difícil, pero se logró realizar un diálogo con cinco personas. Toda la información compilada permitió profundizar el tema de estudio y se pudo confrontar la teoría con la práctica (Salas Meruane y Cárdenas Castro 2008).

El desarrollo del trabajo está compuesto por tres capítulos. En el primero se realiza una compilación de los conceptos más relevantes sobre el tema de la migración forzada y refugio, se analiza el marco normativo internacional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que especifica quién es la persona refugiada sus derechos y el accionar de la entidad frente a ese grupo.

Luego se analiza el conflicto armado colombiano de manera general que ocasiona la migración forzada hacia Ecuador en busca de refugio, y a la postre, se analiza el marco normativo ecuatoriano respecto a la población refugiada y el derecho de trabajo como principio de los derechos civiles.

El segundo capítulo se indaga de cuáles son los principales problemas que enfrentan la población refugiada para acceder a un empleo en el Distrito Metropolitano,

luego se estudia las políticas laborales para la población refugiada implementadas en el periodo 2014 a 2017, mediante los avances positivos en la inclusión del tema de movilidad humana (emigrantes, inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo, etc.), que permitieron proponer y desarrollar lineamientos para estos grupos al impulsar el documento de la ANIMHU que buscó ser una herramienta de uso práctico que apoye al entendimiento de la temática y como base para la elaboración de las políticas a favor de la población refugiada. Para nuestra investigación se hará énfasis sobre todo políticas y programas de inserción laboral para personas refugiadas.

También se realiza un análisis de los avances de los lineamientos propuestos por ANIMHU, se estudia de manera descriptiva y conocer si las instituciones como el Consejo Nacional para la Igualdad para la Movilidad Humana y del Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano (CPD) (específicamente de la mesa de movilidad humana) estos entes proponen y vigilan la transversalización del eje de movilidad humana en todas las instancias públicas y privadas han apoyado en la creación de políticas para las personas refugiadas nivel nacional y cantonal.

En el tercer capítulo se analiza a las instituciones del gobierno local y gobierno central, si estas cuentan con normativas y programas de inserción laboral, entre otras, que garantizan la protección de las personas refugiadas en el marco de la ANIMHU. Así también, se analiza el accionar de ACNUR en Ecuador respecto a su compromiso para la integración local de la población refugiada. Finalmente, se formulará las conclusiones generales.



## **Capítulo primero**

### **Marco conceptual y normativo de refugio**

En este capítulo se aborda los conceptos de migración forzada y refugio que analiza desde la teoría, y reflexionar sobre las causas particulares de la realidad de las personas que huyen en la búsqueda de una protección internacional. Así también, se estudia concepto de quién es una persona desde las normativas internacionales y nacional. A continuación, se realiza un resume sobre el conflicto armado colombiano que ha originado el desplazamiento interno y la migración forzada hacia el territorio ecuatoriano en búsqueda de refugio.

Finalmente, se estudia la normativa internacional y nacional sobre el derecho al trabajo para las personas refugiadas. El gobierno de cierta manera está obligado a cumplir con la población refugiada en la generación de políticas que garantiza el derecho al trabajo como un derecho humano inherente de la dignidad humana.

#### **1. Migración forzada y refugio desde la definición teórica**

El estudio de la migración o movimiento de la población requiere la comprensión de la historia misma que ha cobrado gran importancia dentro del ámbito de las ciencias sociales. La migración es vista como un fenómeno sociodemográfico<sup>1</sup> que interactúa con los procesos de carácter económico, social, político, climático entre otros, etc. Arango (2003, 26) sostiene que “la mayor dificultad para el estudio de las migraciones reside en su extrema diversidad en cuanto a formas, tipos, procesos, actores, motivaciones, y contextos socioeconómicos y culturales”, las causas de las migraciones, sus características y consecuencias han sido muy diversas a lo largo de la historia de la humanidad. Respecto al mismo tema, Lattes manifiesta:

Los movimientos territoriales de la población no son fenómenos aislados y que interesen por sí mismos. Es necesario que la investigación ponga mucho más énfasis en las interacciones o interferencias de la movilidad territorial con una amplia y compleja gama de problemas sociales. Es posible mirar la migración como indicador de problemas sociales y, en cierto modo, ella puede constituir un fenómeno que sirve para monitorear otras acciones. (Lattes 1995, 255)

---

<sup>1</sup> Sociodemográfico se refiere a las estadísticas en donde se puede visualizar el desplazamiento de la población en la zonas rurales y zonas de conflicto.

La pertinencia de esta cita radica que las personas migrantes<sup>2</sup> no es un fenómeno aislado de los problemas sociales. La historia de la humanidad se ha originado por medio de los procesos sociales; dichos movimientos de población suelen ir acompañados de hechos históricos.

[...] desde las invasiones y la colonización de territorios ocupados por diferentes culturas hasta las migraciones del campo a las ciudades en los tiempos modernos, y los desplazamientos más o menos forzados por razones políticas que han ocurrido, especialmente desde la Primera Guerra Mundial, en el continente europeo. (Ruíz 2011, 145)

Es allí donde reside la complejidad de conocer e investigar las migraciones entendiéndolas como una causa ligada a la vida y a la historia de la población, estas migraciones ocasionan a su vez desplazamientos no voluntarios de personas (Ruíz 2011). A estos elementos varios autores concuerdan que la migración se origina principalmente a causa de un conflicto entre varios actores que se extiende en el tiempo y en un país fronterizo (Lattes 1995; Raper 1999a; Arango 2003; Egea y Soledad Suescún 2008; Naranjo 2015; Cruz 2017; Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES 2012).

La migración es el desplazamiento de una persona o conjunto de personas desde su lugar de origen hacia otro sitio, que comparten “aspectos de complejidad y repercusiones sociales, pero en tanto que movimientos forzados extendidos en condiciones dramáticas para sus protagonistas, se constituyen en uno de los problemas más serios de la humanidad” (Blanco 2000, 46). Es decir, los procesos migratorios traen consigo efectos en las comunidades de salida como en las de llegada.

La migración forzada es una forma violenta de movilidad de la población, que es propia de países o regiones en conflicto; que se origina por disputa territorial, por los proyectos de desarrollo, del medio ambiente y otros. Estos componentes hacen que la población sufra de violaciones masivas de los derechos humanos relacionados con la vida, la seguridad, persecución individualizada, así también, relacionados con otras libertades como los derechos económicos, sociales, culturales que generan miedo en la población (Programa Andino de Derechos Humanos- PADH 2004; Naranjo 2015).

---

<sup>2</sup> La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define a un migrante como cualquier persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia independientemente de: a) su situación jurídica; b) el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento; c) las causas del desplazamiento; o d) la duración de su estancia. Accedido 18 de enero de 2018. <https://www.iom.int/es/quien-es-un-migrante>

En el análisis de migraciones forzadas, según Cruz (2017) manifiesta que es una compleja espiral de problemas dado que muchas comunidades se vuelven inhabitables, se convierten en espacios de guerra y las violaciones a los derechos humanos se vuelven un problema nacional e internacional. Por lo tanto, esas poblaciones huyen con el fin de salvaguardar su integridad familiar entre otras.

El principal problema para este grupo humano es no contar con un pasaporte, lo que dificulta su intento de salida de su entorno. Es decir, las personas se han visto obligados a realizar una migración forzada desde sus países de origen hacia otros territorios internacionales, se enfrentan de manera no voluntaria, a iniciar una nueva vida, donde tienen que adaptarse a una nueva cultura, nuevos idiomas, nuevos sistemas de gobiernos, etc. (Meertens 2000).

Estas personas quedan en una situación de desprotección y vulnerabilidad, es decir “no pueden regresar a sus países de origen y [...] tampoco pueden vivir con dignidad en los países de tránsito” (I. Aguilar y Valcárcel 2008, 192), pues no todos los países de acogida poseen la capacidad de garantizar el derecho de protección de asilo y de refugio.

Como se ha mencionado en los párrafos anteriores, la migración forzada obedece a fenómenos sociales de violencia donde están en peligro la vida de las personas o del grupo. Al margen de las migraciones forzadas, originan fenómenos sociales como desapariciones forzadas, la presencia de actores armados, refugio internacional y los desplazamientos internos. En esta última las personas lo realizan dentro de su propio país de origen y son personas más vulnerables del mundo que huyen de sus comunidades (Ruíz 2011). Según el informe de Tendencias Globales 2017 existe, “68,5 millones de desplazados por la fuerza en el mundo; 24 millones de refugiados, 19,9 millones de refugiados bajo el mandato de ACNUR; 40 millones de desplazados interno; 3,1 millones de solicitantes de asilo” (ACNUR 2018, 2).

Para continuar con el hilo conductor de la investigación, se hace necesario explicar quiénes son las *personas refugiadas*; pues se encuentran vinculadas al desplazamiento interno y la migración forzada y la presencia de las fronteras internacionales entre los Estados, y ha estado presente en diferentes momentos de la historia de la humanidad generalizada por violaciones masivas de los Derechos Humanos.

Para Kauffer (1997, 737) el concepto de refugiado se construyó tomando como referencia al “sistema internacional de Estados nacionales cuyo territorio tiene límites formales, entre los cuales se asientan poblaciones que gozan de su nacionalidad y de su incorporación”, es decir, no existe un refugiado sin fronteras. Es así que los movimientos

de refugiados son poblaciones que se encuentran en la imposibilidad de acogerse a la protección de su Estado incapaz de cumplir sus obligaciones para con el ciudadano y de proporcionar seguridad y el respeto de los derechos humanos.

Para el Sistema Internacional los refugiados son como los actores visibles por las que trabajan, mientras que para países receptores son un problema con causas particulares. Bajo ese razonamiento los refugiados son definidos como “residuos humanos que están fuera de lugar en las sociedades donde migran” (Ghotme y García 2016, 368). Por lo tanto, los refugiados son percibidos como un tipo de peligro y representan una amenaza para los países de acogida.

En este contexto, Barutcisk (1998) dice que el derecho de los refugiados es diferente de otras áreas de los derechos humanos, debido a que tiene relación con la inmigración, un área en la que los Estados mantienen cuidadosamente su soberanía. Es decir, la protección de los refugiados depende totalmente de los gobiernos y no de los organismos intergubernamentales, ya que todo sistema legal internacional está basado en el sistema autónomo de cada país (Raper 1999b). Por lo tanto “la respuesta está dirigida a preservar el sistema internacional y a darle cierto equilibrio, porque la falla de un Estado puede generar inestabilidad en los demás” (Kauffer 1997, 755). No se trata de un asunto humanitario, sino de proteger a los Estados que conforman cuando uno de estos ya no cumple con su papel.

El argumento planteado indica que es más importante la protección de los países, que la protección de las personas que buscan refugio. A partir de esos conceptos se puede destacar la tesis de Schussler (2009) quien considera que el uso de la palabra

refugiado es un actor político porque distingue entre el conceder al Estado el monopolio sobre la aplicación del término refugiado por un lado y, por otro, el afirmar que ser un refugiado es el resultado de ser desplazado por la persecución y no solamente el resultado de recibir un estatus legal oficial. (Schussler 2009, 11)

En tal sentido, para Schussler (2009) el estatus oficial de refugiado es un recurso legal elemental y lo divide en grupo de refugiados con estatus oficial, y de solicitantes de refugio y refugiados no solicitantes; estos últimos son considerados como población sombra, quienes no contarán con políticas o beneficios por parte del país receptor, y será la población más vulnerable.

De las afirmaciones anteriores se comprende que el sistema de refugio beneficia solo a un pequeño grupo de personas solicitantes de refugio o asilo, quienes contarán con los derechos básicos como, salud, educación, alimentación, empleo, vivienda y podrán

permanecer seguros en el país de acogida; pero no gozarán de los derechos derivados de la nacionalidad.

Por otro lado, el mismo sistema deja a un gran número de personas solicitantes de refugio fuera de los derechos de una protección internacional sin acceso a derechos civiles; en la mayoría de los casos sus trámites son retenidos por años, por tanto, quedan en un limbo legal, mientras que otros son expulsados de los países por no contar con un estatus migratorio.

Dentro de este orden de ideas, varios autores han manifestado que la persona refugiada es aquel que ha huido para salvaguardar su integridad. Por otro lado, las personas refugiadas son consideradas como estorbos por los Estados receptores. Sin embargo, el tema de refugio es obligación del Estado o de los Estados en cumplir con los derechos de las personas ante que cualquier otro derecho. Para profundizar el tema, a continuación, se estudiará desde la normativa internacional y la normativa ecuatoriana respecto a la definición de refugiado y a la postre se analiza lo que implica al Estado en términos de materia laboral para las personas refugiadas.

## **2. Normativa internacional y ecuatoriana sobre refugio, y que implica al Estado en materia laboral**

Luego de la Segunda Guerra Mundial se creó la institución del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, como un organismo internacional mundial para atender a los refugiados.<sup>3</sup> Seguidamente, la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) constituyó el mandato del Alto Comisionado en 1950, con base en la experiencia de las diferentes instituciones internacionales sobre refugiados que habían existido durante las guerras.

Con el funcionamiento de la oficina del ACNUR y la existencia de varios instrumentos internacionales específicos como el Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de 1950, la Convención de Ginebra 1951<sup>4</sup> y el

---

<sup>3</sup> La noción de refugiado es una condición autónoma que nació como una institución de proyección europea que preveía protección solo para los perseguidos religiosos, opositores, minorías étnicas y apátridas. Su razón fue ayudar a las personas con necesidad de refugio durante la crisis humanitaria de la Segunda Guerra Mundial (Diez de Velasco Vallejo 2013).

<sup>4</sup> Convención de Ginebra de 1951 se fundamentó desde un problema concreto ocasionado por la Segunda Guerra Mundial, no pensaron que el problema de los refugiados era universal. Cuando entra en vigor la Convención, surgieron nuevos conflictos étnicos, catástrofes o guerras civiles en diferentes lugares del mundo dejando a miles de personas sin hogar y sin patria que obligaron a buscar nuevas soluciones.

Protocolo de 1967 relativos al Estatuto de los Refugiados y la Convención de 1969,<sup>5</sup> facilitó la creación de una estructura formal para reconocer las necesidades de los refugiados en el mundo.

Por lo tanto, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 son instrumentos que permiten a todas las personas que buscan refugio puedan ingresar y permanecer en un país que no es de su nacionalidad. ACNUR para ciertos casos asegurará las medidas preventivas y las soluciones duraderas, mediante la cooperación con la sociedad civil y los Estados receptores. Y trabajará bajo los auspicios de las Naciones Unidas y actuará bajo la autoridad de la Asamblea General.

En el marco de las Naciones Unidas, la Convención de Ginebra es la primera normativa que dio la definición de la figura del refugiado, y es el único instrumento vinculante de protección de los refugiados a nivel internacional. Por consiguiente la descripción de refugiado es:

Toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. (ACNUR y Unión Interparlamentaria 2001, 9)

La cita indica que las Naciones Unidas adoptan un régimen universal para la protección de los refugiados, incluye una definición independiente de nacionalidad, lugar de procedencia u origen étnico. Respecto al principio de no devolución, los países firmantes de los derechos de los refugiados tienen responsabilidades y compromisos internacionales, por lo que ninguna nación procederá a la expulsión o devolución directa o indirectamente de una persona, más aún si existen razones fundadas o pruebas reales de violaciones de derechos o su vida corra peligro (Diez de Velasco 2013).

Si bien los derechos para las personas refugiadas forman parte del régimen de Derechos Humanos, pero los derechos son otorgados por los Estados receptores a aquellas personas que son reconocidas como tales de acuerdo a las normas internacionales, y las normas jurídicas internas de cada país. Es decir, los derechos de las personas prevalecen antes que cualquier otro derecho.

Ahora bien, en aquellos países donde no existen sistemas de asilo nacional o no está dispuesto aceptar o revisar las solicitudes de refugio, ACNUR puede llevar la

---

ACNUR Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos.

<sup>5</sup> Ver la historia de este organismo internacional: <http://www.acnur.org/historia-del-acnur.html>.

resolución de la condición de refugiado según su mandato; para ello ha desarrollado el concepto de “protección jurídica y política” denominada también “protección internacional” que es un marco legal para defender a los refugiados y protegerlos frente a la devolución al país donde sus vidas corran peligro. Así también, enfatiza el trabajo humanitario en la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados (integración local, reasentamiento en otros países, repatriación voluntaria) (ACNUR, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y Universidad Iberoamericana 2002, 19).

Por otro lado, el Derecho Internacional es un marco importante que salvaguarda a la población refugiada en conjunto a los gobiernos y de los pueblos como un compromiso y solidaridad en el campo de los derechos humanos “aplicándose a todas las situaciones de emergencias en todos los continentes, [...] la sociedad civil juegan un papel fundamental para transmitir el mensaje de los refugiados; que debe comprender su efectiva contribución a los países y comunidades que lo acogen” (Namihas 2001, 7).

En este sentido, el fenómeno de los refugiados es un tema complejo, a diferencia del contexto europeo, las migraciones forzadas en América Latina los realizan en masa; es decir, sufren violaciones masivas o sistemáticas de los derechos humanos. Esta realidad ha obligado la ampliación del concepto de refugiado por las nuevas formas de violencia y la realidad social presentada en la región.

Por consiguiente, la *Declaración de Cartagena de 1984*<sup>6</sup> cuenta con bases de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, estos instrumentos reafirman la importancia del derecho al refugio, como el principio de no devolución. Contempla una categoría más amplia de personas que necesitan de protección internacional que huyen de su país de origen “porque su vida o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (ACNUR y Unión Interparlamentaria 2001, 9).

Es preciso indicar que la Declaración de Cartagena no es un tratado; sin embargo, sus disposiciones son respetadas en América Latina y se han incorporado en algunas legislaciones nacionales con el fin de mejorar la situación del refugiado que surge desde la falta de asistencia humanitaria y protección jurídica de un gran número de personas que se vieron obligadas a dejar sus países.

---

<sup>6</sup> La Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada el 22 de noviembre de 1984 por un grupo de representantes gubernamentales y expertos de 10 países latinoamericanos que se reunieron en Cartagena de Indias, Colombia.

A partir de la lógica de solidaridad de los gobiernos, se considera que el régimen internacional de refugio es inseparable del orden nacional. En el caso de los migrantes forzados que salen de las fronteras de su país, la tarea del Estado será de encontrar una solución para que esas poblaciones retornen a su residencia habitual en el país de origen (Namihas 2001). Sin embargo, las personas que lograron salir de lugar o del país de conflicto, donde no les brindó garantías de los derechos humanos, difícilmente desean regresar.

Por otro lado, Vidal (2007) manifiesta que no todos los Estados receptores de la población refugiada cuentan con los recursos para asumir responsabilidades económicas y sociales. Es decir, el costo que producen los refugiados es el aumento del presupuesto del Estado en áreas como salud, educación, vivienda, y otros. Ante ello, ACNUR apoya con los servicios y programas para la población refugiada, dejando al Estado receptor exonerando de los costos económicos; a cambio de que no procedan con el retorno forzado de los refugiados a sus países de origen.

Por lo tanto, el objetivo de ACNUR es realizar el trabajo con la población refugiada, para lo cual solicitan el “alquiler de un terreno fronterizo neutral donde pudiera operar [...], con cargo a la ayuda de la comunidad internacional”(Vidal López 2007, 45). La ayuda internacional los divide en costos internos y costos externos.

[a] costos internos tratan de remediar las crisis humanitarias a esto lo puede subdividirse en costos militares, proveedor de armas y soldados, costos civiles de provisión de comida, medicina y refugio temporal o permanente y costos financieros de políticas de comercio para los países golpeados por conflictos económicos; y [b] costos externos son los de orden administrativo, social, económico y político, y recaen sobre los estados que reciben las víctimas de violaciones de Derechos Humanos que obtienen el reconocimiento como refugiado. (Vidal López 2007, 46)

Respecto a la ayuda internacional Vidal (2007) indica que la razón principal sobre el derecho de los refugiados es la administración o reducción de los costos externos que produce en los países donde solicitan refugio. Según el autor, los términos humanitarios pasan a un segundo plano, y la nación receptora otorgará solo a una minoría selecta de personas solicitantes de refugio el estatus de refugiado. Disminuyendo así los costos externos de las migraciones forzadas, pero son atendidos desde la perspectiva de soluciones duraderas de ACNUR.

El acogimiento y protección efectiva de los refugiados en los diferentes países receptores será discrecional, y teniendo en cuenta las causas políticas y socioeconómicas

por las que dejaron sus lugares de origen. No todos los Estados necesariamente otorgarán el estatus de refugiado más bien será un caso facultativo de otorgar o no el reconocimiento de refugiado, sin que tal reconocimiento signifique para la nación receptora obligación alguna de autorizar a la persona refugiada acceso al trabajo, manutención y residencia. Sin embargo, los Estados receptores no pueden devolver a sus países de origen a las personas que buscan refugio, caso contrario vulnerarían los derechos humanos.

En América Latina, Ecuador es uno de los países con mayor número de personas refugiadas, ha manteniendo las puertas abiertas para el ingreso de cualquier persona. Además la Constitución de 2008 ha construido un marco legal e institucional más avanzado y garantista<sup>7</sup> de la región en materia de igualdad de derechos y de movilidad humana,<sup>8</sup> de acuerdo con las particularidades cada uno de los grupos poblacionales como emigración, inmigración, tránsito, retorno, refugio, asilo.

Así también, reconoce los principios de la ciudadanía universal,<sup>9</sup> la libre movilidad humana<sup>10</sup> y los derechos de asilo y refugio. En la Constitución manifiesta que ningún ser humano es ilegal, que las personas extranjeras en el país cuentan los mismos deberes y derechos que los ecuatorianos salvo excepciones. Así también, garantiza los derechos básicos, la no discriminación por su condición migratoria y la no devolución (EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2014; Ramírez Gallegos 2013).

Para el país, la movilidad humana constituye un eje de atención prioritaria y cuenta con entidades especializadas comprometido en vigilar el ejercicio de los derechos constitucionales para la población refugiada. En este caso, la entidad rectora sobre el tema de movilidad humana es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana,<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> En el Plan Nacional de Movilidad Humana la visión garantista propende a la protección de las personas en movilidad humana, desde una perspectiva de derechos, y reconoce a la migración como un factor positivo para su desarrollo y el derecho de las personas a elegir el país de su residencia (Plan Nacional de Movilidad Humana 2018,11).

<sup>8</sup> En la LOMH en el art, 3 inciso 8, el termino movilidad humana son movimientos migratorios que realiza una persona, o grupo humano para transitar o establecerse temporal o permanentemente en un Estado diferente que genere derechos y obligaciones.

<sup>9</sup> Conforme a la LOMH la Ciudadanía Universal es “El reconocimiento de la potestad del ser humano para movilizarse libremente por todo el planeta. Implica la portabilidad de sus derechos humanos independientemente de su condición migratoria[...]” (EC 2017, art. 2)

<sup>10</sup> Según la LOMH la libre movilidad humana es “el reconocimiento jurídico y político del ejercicio de la ciudadanía universal implica el amparo del Estado a la movilización de cualquier persona, familia o grupo humano con la intención de circular y permanecer en el lugar de destino de manera temporal o definitiva” (EC 2017, art. 2)

<sup>11</sup> En el 2003 mediante Decreto 20 la SENAMI se convierte en el *Viceministerio de Movilidad Humana* y fue absorbido por la Cancillería a su vez se transformó en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

en especial el Viceministerio de Movilidad Humana que es responsables de los asuntos migratorios. Su labor será proteger y promocionar los derechos de los extranjeros en el país, alineando a cumplir con los objetivos de los planes nacionales de desarrollo y de los planes institucionales (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2014).

La cancillería presenta la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana<sup>12</sup> 2013-2017 (se profundizará en el siguiente capítulo), para brindar mayor orientación para la generación de políticas en los temas de origen, destino, tránsito migratorio y refugio. Dicha agenda fue uno de los referentes para la función legislativa trabaje y apruebe la Ley Orgánica de Movilidad Humana 2017 (LOMH).<sup>13</sup>

Por consiguiente, Ecuador es uno de los pocos países del mundo que cuenta con una LOMH, que en ella reconoce la “condición de refugiado tiene una naturaleza declarativa, civil, humanitaria, apolítica y confiere un estatuto de protección internacional a la persona” (EC 2017, art. 98). Los derechos humanos de las personas en movilidad humana se integran y armoniza a un solo cuerpo legal de la normativa vigente. La misma representa un elemento importante de incidencia y compromisos del aparataje estatal para atender al grupo con necesidad de protección internacional.

En este sentido, Cécilie Pouilly, portavoz de ACNUR, felicitó al Ecuador por la aprobación de la LOMH, porque considera que es un modelo para el resto del mundo “En un contexto global de creciente desplazamiento forzado, Ecuador ofrece un ejemplo de una protección completa para todas las personas migrantes” (El Comercio 2017a, párr. 2), y aplaude la ley que otorga a los refugiados una condición de residente, la cual favorece a la obtención de un documento de identidad.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Los principios sobre los que se sustenta la agenda ANIMHU es en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las migraciones 2007-2010, que sirvieron para la delimitación del proceso de diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de la transversalización de la política pública sobre movilidad humana (EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2014, 23–33).

<sup>13</sup> La LOMH entró en vigencia el 6 de febrero de 2017, en el mismo contexto, se aprobó y expidió el Reglamento a la LOMH, publicado en el Registro Oficial de 10 de agosto del mismo año. En el primer capítulo, “tiene por objeto regular el ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana, que comprende emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, quienes requieran de protección internacional, víctimas de los delitos de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes; y, sus familiares” (EC 2017, art. 1).

<sup>14</sup> Con fecha 13 de noviembre de 2017 el Registro Civil, en cumplimiento a los artículos 44 y 105 de la LOMH, entregó las primeras cédulas de identidad ecuatoriana a extranjeros con estatus de refugiado con validez de dos años. Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, “Cancillería entrega la primera orden de cedulación ecuatoriana para extranjeros en condición de refugio”, *Movilidad Humana*, 13 de noviembre de 2017, <https://www.cancilleria.gob.ec/cancilleria-entrega-la-primera-orden-de-cedulacion-ecuatoriana-para-extranjeros-en-condicion-de-refugio/>.

Así también, María Clara Martín, representante de ACNUR en Ecuador, resaltó las buenas acciones del Estado ecuatoriano hacia las personas refugiadas. Considera que los refugiados en el país no están en ningún tipo de campamentos ni en barrios reservados. Al contrario, la población refugiada está integrada dentro de la población ecuatoriana, y disfrutan del acceso a escuelas públicas, salud, vivienda entre otras. Puede transitar libremente, buscar un empleo o ser emprendedor, así también, pueden buscar un lugar de residencia donde crea conveniente y puede acceder a los servicios públicos y ser beneficiario de las ayudas sociales que brinda el Estado ecuatoriano y de los organismos internacionales (El Comercio 2017b).

*Conflicto armado colombiano y el desplazamiento a Ecuador.* Colombia ha sido el centro histórico la guerra civil por más de 50 años por varias organizaciones de guerrillas. En la investigación se hace un recuento solo de dos grupos importantes como es el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP). Esta última para las autoras Meertens (2000) y Rojas (2013) controlarían los territorios donde se encuentran los recursos naturales, minería, el narcotráfico en varias regiones del país y ejercían influencia sobre las autoridades nacionales y los gobiernos locales. Son sociedades altamente militarizadas, entre otras (Escola de Cultura de Pau 2017).

Al mismo tiempo las poblaciones rurales han sido las más afectadas por los grupos armados ilegales, guerrillas y paramilitares que usaban la violencia como estrategia de terror, penetración del miedo en las rutinas diaria de la población. Como resultado han generado procesos de exclusión social y acumulación riqueza de la nada mediante el secuestro, la extorsión, violaciones, asesinatos, etc., a esto Meertens lo denomina el “capitalismo salvaje” (2000, 91).

Ante ello el Estado colombiano ha sido incapaz de enfrentarse contra esas agrupaciones por su debilidad institucional, pues no disponía de una unidad militar apropiada ni de una estrategia para erradicarlas dichas organizaciones (Rojas 2013; Guevara 2015). Desde los años 90, para hacerles frente al conflicto armado el Estado colombiano ha aceptado la ayuda internacional llamado Plan Colombia, dicho plan fue una

estrategia de pacificación y recuperación estatal, ideada y concertada por el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) con los Estados Unidos, y continuada e intensificada bajo los dos mandatos de la administración Uribe (2002-2006; 2006-2010) concentró sus esfuerzos en el fortalecimiento de la capacidad militar del Estado. De este modo, respaldado en la ayuda financiera y técnica de los Estados Unidos (cerca de US\$ 9.000 millones en 10 años) e ingentes recursos propios, el

gobierno colombiano estuvo en capacidad de llevar a cabo una guerra contrainsurgente, justificada inicialmente como continuación de la lucha contra las drogas”. (Rojas 2013, 122)

El Plan Colombia fracasó dejando a muchos campesinos sin sembríos y la amenaza constante de despojo de sus territorios tanto por los grupos armado como por el mismo Estado colombiano. En 2003 se implementa el Plan Patriota o Campaña militar integrados por la policía nacional y las fuerzas militares de Colombia que trabajarían en los departamentos del sur del país frontera con Ecuador, zonas en procesos de colonización e involucramiento social y político con el narcotráfico con presencia y asentamiento de las unidades de las FARC.

El objetivo del plan Patriota fue la recuperación de las zonas urbanas, a la vez buscó desarticular las estructuras de las FARC en las zonas rurales del sur del país. Sin embargo, el plan dejó víctimas inocentes, los campesinos eran señalados de guerrilleros, a consecuencia de ello muchos dejaron sus tierras y cultivos. Esto origino el desplazamiento por violencia a otros sectores y fuera del país (Faivre`d y Flores 2005).

A fin de pacificar la violencia generada por el conflicto armado en Colombia, fue necesario largas luchas de *procesos de paz y negociaciones de paz*.<sup>15</sup> Es así que un 26 de noviembre de 2016 en La Habana Cuba, gracias al trabajo de varios actores<sup>16</sup> consiguen la ansiada firma de un Acuerdo de Paz definitivo entre las FARC-EP y el Estado colombiano con ella “logran el abandono de las armas y el fin del conflicto armado, al problema de la tierra y el tráfico de drogas” (Melo 2016, 320).

Después de la firma, el conflicto armado aparentemente cayó a su nivel mínimo de violencia, en cuanto a números de víctimas, combatientes muertos, heridos y acciones de intimidación. Sin embargo, la realidad es otra, toda vez que siguen las graves

---

<sup>15</sup> Conforme a Escola de Cultura de Pau las *Negociaciones de paz* es un “procesos de diálogo entre al menos dos partes enfrentadas en un conflicto, en los cuales las parte abordan sus diferencias en un marco concentrado para poner fin a la violencia y encontrar una solución satisfactoria a sus demandas[...] pueden ir de fases previas o exploratorias que permiten definir el formato, lugar, condiciones y garantías, entre otros aspectos de la futura negociación [...] pueden estar facilitadas o no por terceras partes [...] intervienen en la disputa para contribuir al diálogo entre los actores enfrentados y favorecer una salida negociada del conflicto” y el *Procesos de paz* son todos “aquellos esfuerzos políticos, diplomáticos y sociales destinados a resolver los conflictos y transformar sus causas de fondo mediante métodos pacíficos, especialmente a través de las negociaciones de paz” (Escola de Cultura de Pau 2017, 167).

<sup>16</sup> De acuerdo con Escola de Cultura de Pau en la materia de construcción de paz participaron diferentes actores como: “a) *Procesos y negociaciones de paz*: Colombia-FARC-EP / Colombia-ELN; b) *actores negociadores*: Gobierno y FARC-EP/ Gobierno y ELN; c) *terceras partes*: Gobierno y FARC-EP, países garantes Cuba, Noruega; países acompañantes Venezuela y Chile. Gobierno y ELN: Países garantes Ecuador, Brasil y Noruega; *países acompañantes*: Cuba, Venezuela y Chile” (Escola de Cultura de Pau 2017, 167).

violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario hacia población civil.

Por tal motivo, el Gobierno colombiano continúa hasta la presente fecha con los acercamientos y negociaciones de paz con la segunda guerrilla del país ELN. No se puede quedar fuera del proceso de paz porque “una paz sin el ELN sería una paz incompleta” (Escola de Cultura de Pau 2017, 62). Para un proceso de paz definitivo el Estado colombiano tendrá que trabajar en las negociaciones con todos los grupos existentes. Caso contrario seguirá existiendo la violencia por la lucha de poder de las zonas estratégicas y como consecuencia las migraciones forzadas internacionales.

García (2018) respecto al proceso de paz en Colombia, hace énfasis al incumplimiento de las condiciones fundamentales señalados en el acuerdo de La Habana. De acuerdo a la autora, para los exguerrilleros el proceso de paz fue un fracaso a raíz de los asesinatos en contra de los excombatientes, reclamadores de tierras dirigentes sociales y defensores de los Derechos Humanos.

Por otro lado, el Estado colombiano no destinó el dinero para el posconflicto en los proyectos productivos que contribuiría a fortalecer la economía agrícola, pecuaria que beneficiaría a la población rural de Colombia a cambio de que dejen de sembrar las plantas de coca y mariguana. Así también, no brindó las garantías mínimas de seguridad de la vida de las poblaciones dejando como única salida la migración de las zonas de conflicto hacia los países vecinos.

De igual manera, Cruz (2017) estima que el proceso de paz fue un fracaso y se debe a la incapacidad del Estado para garantizar los derechos y libertades fundamentales hacia la población vulnerable. Por otro lado, la corrupción y la impunidad proceden de un sistema de justicia con problemas estructurales lo cual ha provocado que grupos vulnerables sufran el miedo, amenazas, persecución, secuestros, agresiones, violaciones, hasta asesinatos. Estos problemas han obligado la búsqueda de refugio internacional.

Las ideas anteriores permiten entender por qué la nación de la frontera norte es uno de los países que registra el mayor número de *desplazados internos*<sup>17</sup> y migración internacional. Según los datos de Tendencias Globales 2017, existe 7,7 millones de desplazados internos víctimas del conflicto armado (ACNUR 2018).

---

<sup>17</sup> Los desplazados internos son todas las personas que únicamente se movilizan de un lugar a otro, pero en su propio territorio; ese desplazamiento lo hacen por persecuciones de grupos armados o por razones varias.

Como consecuencia, la migración fuera de sus territorios ha caracterizado por el “no ser” y el “no lugar” (CODHES 2017, 6). El ciudadano pierde su modo de vida rutinario o habitual en relación a su comunidad, con la familia, y con el país; pues, ya no se le escucha, no se le ve. Es decir, al cruzar la frontera pierde parte de su ciudadanía en la cotidianidad de los países receptores

En las últimas décadas el problema del conflicto en Colombia ha sido un elemento detonante de violencia en la región, llegando a ser reconocido fuera de las fronteras como un caso asociado al terrorismo, al cultivo de coca y tráfico de drogas, violencia armada entre otras. A consecuencia de los conflictos en Colombia la población ha realizado un desplazamiento hacia Ecuador. Hasta el 2017 la Cancillería había otorgado a más de sesenta mil personas, de ellas el 97% son de origen colombiano (EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018b). La Dirección de Protección Internacional<sup>18</sup> en el Distrito Metropolitano de Quito ha otorgado 346 visas de protección internacional a ciudadanos colombianos entre los años 2014 al 2017<sup>19</sup>. La información se refleja con mayor detalle en la tabla 1.

Tabla 1  
Ciudadanos colombianos con estatus de refugiado en el DMQ

Edad(Años)	FEMENINO	MASCULINO	PERSONAS
0-4	14	20	34
05-11	26	39	65
12-17	22	23	45
18-59	93	100	193
60 +	6	3	9
<b>TOTAL</b>	<b>161</b>	<b>185</b>	<b>346</b>

Fuente y elaboración: Dirección de Protección Internacional-MREMH, del 1 de enero del 2014 al 31 de diciembre del 2017

Según la Cancillería, las personas colombianas que obtuvieron una visa de refugiado contarían con los siguientes derechos en el país: derecho a la educación, acceso al sistema financiero, inscripción de nacimiento de hijos de extranjeros/as no regularizados, acceso al seguridad social, acceso de los servicios notariales de las

<sup>18</sup> Ver en web: <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-comprometido-con-las-personas-en-condicion-de-refugio/>.

<sup>19</sup> María Fernanda Cevallos Jaramillo, Directora de Protección Internacional, mediante Oficio Nro. MREMH-DPIN-2019-0009-O, de fecha 24 de enero de 2019 remite cifras de *visas de protección internacional* entregadas a ciudadanos de nacionalidad colombiana entre los años 2014 al 2017 en el Distrito Metropolitano.

personas refugiadas, licencia de conducir para refugiados, información al Censo Migratorio (EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018a, párr. 13).

Estas acciones positivas han obligado al Estado ecuatoriano a reconocer apropiadamente el cumplimiento de los principios del Derecho Internacional Humanitario, y la ordenación en el diseño de políticas para la inclusión en la sociedad ecuatoriana, expresando la solidaridad que caracteriza hacia la población refugiada.

Por tanto, el asunto del refugio en el país no es solo una cuestión legal o de política, las consecuencias de este hecho han significado planteamientos de creación de políticas a nivel interinstitucional y cooperación de organismos internacionales encargadas de asistir a la población refugiada en especial frente al principal problema por la falta de empleo.

*Marco Normativo internacional frente al derecho al trabajo.* En relación al derecho al trabajo en primer lugar se revisa de forma general el marco normativo internacional más relevante que indica que el trabajo es considerado como un derecho humano consagrado, tanto de manera individual como colectivamente. El derecho al trabajo implica la protección al trabajador mediante políticas nacionales e internacionales destinadas contra enfermedades, pensiones de vejez y de invalidez, salario igual, enseñanza profesional, entre otras.

Desde la visión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el derecho al trabajo y la libre circulación es para todos “los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho de perseguir su bien material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad y seguridad económica e igualdad de oportunidades” (2010, 45). La intención de esta organización es lograr que los migrantes, refugiados u otras personas desplazadas por la fuerza cuenten con un trabajo decente.

Por otro lado, la Carta Internacional de Derechos Humanos agrupa tres importantes instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Estos instrumentos jurídicos del Sistema Universal de Derechos Humanos ofrecen un conjunto de principios, normas organizadas y coherentes para la realización efectiva del derecho humano al trabajo. Es decir, los derechos establecidos en estos pactos son aplicables a todos los seres humanos sin importar su condición migratoria (Organización Internacional para las Migraciones 2010).

En relación con la Declaración Universal de Derechos Humanos en el artículo 23, contempla que toda persona tiene derecho a trabajar, a elegir libremente su trabajo, sin discriminación alguna, a cobrar un salario que le permita vivir y mantener a su familia, a la protección social.

Así también, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 8, prohíbe todas las formas de esclavitud y de trata de esclavos, la servidumbre y el trabajo forzoso u obligatorio. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respecto al derecho al trabajo, en la parte III, artículo 6, señala que los Estados Parte para el pleno derecho de empleo deben diseñar políticas en la formación y orientación profesional orientadas a lograr un desarrollo económico, cultural y social básico para las personas. Así también, reconocen el derecho de toda persona a la posibilidad de elegir libremente el trabajo y conseguir una vida digna (Naciones Unidas Derechos Humanos 1966).

Por otro lado, en la convención internacional de Protección de Trabajadores Migratorios, define el concepto de trabajador migrante como “toda persona que va a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional” (ACNUR 1990, 3) para tal efecto, contará con un estatus migratorio, en algunos casos contarán con un contrato de empleo que garantizará los derechos de carácter social y económico.

En efecto, los derechos humanos laborales son una herramienta jurídica importante que asegura el respeto de la dignidad humana y la satisfacción de las necesidades básicas del trabajador (Organización Internacional para las Migraciones 2010). En definitiva, estos convenios lo que buscan es llenar el vacío en la protección de los derechos de los trabajadores migrantes indocumentados que trabajan de manera independiente o bajo relación de dependencia. Consideran el derecho al trabajo como la base para la realización de otros derechos humanos y tener una vida dignidad.

De lo revisado, se deduce que desde los instrumentos internacionales sobre los derechos humanos laborales se enfocan más para los migrantes, y solo la Convención de Ginebra mediante sus artículos 17, 18 y 19 contiene disposiciones sobre el acceso al empleo, aplicables para los refugiados que se encuentren *legalmente* en un territorio de los Estados Partes.

Por lo tanto, el artículo 17 de la Convención de Ginebra facilita el acceso al empleo a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio, quienes pueden acceder al empleo remunerado y al empleo autónomo. Para esos casos, los Estados

receptores brindarán el *trato más favorable* concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros.

En el artículo 18 de la misma normativa, respecto al trabajo por cuenta propia, los Estados contratantes concederán a los refugiados el trato más favorable posible, “se entendería que dentro de los parámetros con que los Estados regulan este derecho para las personas de otras nacionalidades, quienes se encuentran como refugiadas deben ser a quienes menores restricciones se imponga” (Arcentales, Villegas, y Mariño 2014, 45). Es decir, las personas refugiadas tienen menos restricciones que el propio ciudadano para realizar cualquier actividad por cuenta propia en áreas como la agricultura, industria, artesanía, comercio, establecer compañías comerciales e industriales.

El artículo 19 de la Convención de Ginebra, favorece a los refugiados en el ejercicio del derecho al trabajo, permitiendo que las personas refugiadas, hayan contado con una profesión en su país de origen puedan seguir ejerciendo la carrera en el país de acogida si se encuentran legalmente en el país receptor, y posea títulos, diplomas, reconocimientos que compruebe su titulación y experiencia.

Los convenios internacionales sirven para la construcción de un marco legal e institucional basado en la universalidad de derechos garantizando la no discriminación, no al trabajo forzoso e igualdad de derechos en relación con todos los aspectos del trabajo. Por otra parte, los Estados está obligado a garantizar la orientación técnica, profesional, y crear oportunidades de empleo productivo (Organización Internacional del Trabajo).

Para el cumplimiento de derecho al trabajo, los países receptores y de origen tendrán que reconocer los derechos humanos y laborales para los refugiados, a través de la ratificación de las normas internacionales y de su incorporación en la legislación nacional. Es decir, “la ratificación de los convenios internacionales tiene un gran valor en la construcción de un marco legal e institucional basado en la universalidad de derechos y la reciprocidad del trato” (Organización Internacional para las Migraciones 2010, 52).

Por esta razón, la ratificación facilita la cooperación internacional entre países y empezar el esfuerzo conjunto de protección de los derechos para la población migrante y su compromiso serio con la justicia social y la garantía de los derechos de trabajo.

Los principios consagrados en estos instrumentos forman un conjunto importante para orientar a los gobiernos sobre los componentes básicos de una política de migración laboral y de protección de las personas. Lo que buscan es luchar contra la migración irregular, el objetivo es prevenir el abuso, trata, vulneración de derechos, etc.

Ahora bien, en segundo lugar, se estudiará los puntos más importantes del *Marco*

*normativo ecuatoriano* sobre obligaciones del Estado frente al derecho al trabajo para las personas refugiadas. De acuerdo al Art. 33 de la Constitución establece que el trabajo es un derecho económico y social propio de la ciudadanía que garantiza, de cierta manera, la seguridad material para el trabajador y su familia. Se plantea la noción conceptual no solo al derecho al trabajo, sino el derecho al trabajo digno, sin discriminación. En consecuencia, el derecho al trabajo es reconocido constitucionalmente en el Ecuador y ratifica lo siguiente:

El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará [con instituciones] que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional. (EC 2008, art. 392)

Es decir, el Estado garantizará a las personas trabajadoras nacionales el pleno respeto a su dignidad y una vida decorosa, así también, el derecho al trabajo a favor los extranjeros<sup>20</sup> que se encuentran en el país la contratación se apoya en los artículos 9, 33 y 40 de la Constitución de 2008, quienes gozan de los mismo derechos que los nacionales de conformidad a la Constitución. (EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2014, 79–80). Y lo ratifica en el artículo 51 de la LOMH que indica que todas las personas extranjeras tienen derecho al trabajo y acceder a la seguridad social.

Para complementar al tema sobre el derecho al trabajo, los artículos 284, 325, 326, 328 de la Constitución, establecen que el Estado impulsará el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo. Los derechos laborales son irrenunciable e intangibles, siendo nula la estipulación, en contrario, la disposición que guarda concordancia con lo dispuesto en el código de trabajo indica que la remuneración de la persona trabajadora será justa y digna que cubra al menos sus necesidades básicas y la de su familia (EC 2008).

Por otro lado, la acción del gobierno se expresa directamente en la construcción de políticas laborales con el objetivo de ayudar a la población en movilidad humana en el país. Para la formulación de políticas se basa en el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013-2017 que es el instrumento de planificación gubernamental que define el

---

<sup>20</sup> La contratación de un extranjero en el sector público, se basará en la Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP, en el artículo 5, las personas extranjeras residentes (5 años) en el Ecuador podrán prestar sus servicios en calidad de servidoras o servidores públicos en asuntos en los cuales por su naturaleza se requiera contar con los mismos, sin perjuicio de la aplicación de los convenios bilaterales de reciprocidad que rijan esta materia, previo informe del Ministerio de Trabajo (EC 2010b).

conjunto de objetivos que expresan las políticas públicas nacionales a ser realizadas durante el mandato del régimen.

Dentro de este marco, el objetivo 2 del PNBV, la política 2.7, garantiza a las personas que se encuentren situación de movilidad humana, y sus diversos tipos de familias, la protección, la promoción, la inclusión económica y social. Así también, asegura la igualdad, la inclusión, la equidad social y territorial (EC Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2014).

Y respecto a la política de trabajo, en el Objetivo 9 del mismo plan, *garantizar el trabajo digno en todas sus formas*, que “busca impulsar las actividades económicas, generación de empleo en condiciones dignas y fortalecer los derechos laborales, fortalecer la ocupación y capacitación laboral, [...]” (EC Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2014, 75).

Estos dos elementos son la base para la construcción y formulación de las políticas públicas desde las instituciones rectoras que trabajen en el tema de movilidad humana para la población refugiada en el país a favor de un empleo digno. Es decir, el marco de procedimientos institucionales para la población refugiada cuenta con varios actores como el gobierno central, gobiernos locales, y la sociedad civil; todos con el objetivo de asistir y acompañar, desde diferentes posiciones y ámbitos de acción.

En este sentido se comprende que las personas refugiadas a pesar de estar dentro del término movilidad humana en el gran capítulo tercero de la Constitución donde se especifica que “los derechos de las personas y de los grupos de atención prioritaria el Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad” (EC 2008, art. 37). Sin embargo, solo reconoce a 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, personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos públicos y privados. Se reitera que dentro de ese grupo no se encuentran las personas refugiadas.

Por lo expuesto, en el segundo capítulo se revisará si existe alguna repercusión al no especificar en las normativas el término de personas refugiadas, así también, la existencia o no de las políticas laborales por las instituciones gubernamentales.

En resumen, se concluye que uno de los puntos centrales del capítulo primero, fue explicar cómo la migración forzada afecta a las poblaciones, quienes deciden abandonar

su lugar de residencia por factores como conflictos armados, desastres naturales, etc. En el caso de América Latina, Colombia mantiene el conflicto interno que es de naturaleza política, y ha sido un elemento categórico para el desarrollo de varios actores armados que legitima el poder de la violencia. Por lo tanto, estas poblaciones realizan migraciones forzadas fuera de sus fronteras en busca de protección internacional.

Para apoyar a estas personas que buscan protección internacional, desde las Naciones Unidas, cuentan con instrumentos internacionales. Una de las principales es la Convención de 1951, mediante la cual definen quien es una persona refugiada, y aplican la no devolución a sus países de origen donde corran peligro. Sin embargo, son los Estados receptores quienes conceden o no el estatus de refugiado.

Ahora bien, el Estatuto de los Refugiados se había trabajado en el contexto europeo, y reconocían al refugiado de manera individual. En el contexto de América Latina no se ajustaba a la realidad europea, puesto que las poblaciones son amenazadas por los conflictos internos, a consecuencia de ello los habitantes realizan una migración forzada en masa. A raíz de estos acontecimientos y a fin de ayudar a las poblaciones, amplían la definición de refugiado mediante la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.

Por otro lado, para albergar a las personas refugiadas, no todos los Estados cuentan con recursos económicos, experiencia en el tratamiento con esta población, una estructura de información sólida y eficaz. Por lo tanto, ACNUR al ser una estructura internacional experta en el tema de refugio se involucra para el trabajo con estas poblaciones en los países donde no puedan valerse por sí mismo. Disminuye la facultad de intervención y la obligación del Estado frente a la población refugiada.

Finalmente, Ecuador es uno de los países que más refugiados alberga. De lo revisado, la Constitución expresa las garantías de un trato igualitario, la no devolución y no discriminatorio. Además, garantiza el acceso al servicio público, pueden ingresar sin documentos con el hecho de ser solicitantes de refugio. Sin embargo, los refugiados no son considerados como personas de atención prioritaria en la Constitución, al no ser explícito dificultaría el trabajo para la elaboración de políticas laborales para este grupo.

## **Capítulo segundo**

### **El Estado ecuatoriano frente a las políticas y programas laborales para personas refugiadas**

En el capítulo anterior se mencionó que la migración forzada de la población colombiana ha sido por el conflicto armado. Lo cual ha obligado que sus habitantes huyan por causas de un temor fundado y migren a otros territorios en busca de refugio para salvaguardar su integridad.

Ecuador, al ser país vecino y por contar con un marco normativo garantista con las poblaciones en movilidad humana, ha recibido muy solidariamente a un gran número de refugiados de nacionalidad colombiana con necesidades de atención en salud, educación, vivienda y trabajo, siendo este último la más importante que permite obtener todos los derechos civiles.

Por consiguiente, el análisis de las políticas laborales para la población refugiada se hace necesario en la medida que es un interés o cuestionamiento crítico acerca de la capacidad que tiene el Estado para ofrecer soluciones duraderas mediante la generación de políticas en cumplimiento a los compromisos nacionales e internacionales del Estado en materia de derechos humanos para la población refugiada.

La investigación cuenta con datos cualitativos y de entrevistas a personas refugiadas, funcionarios expertos en el tema de refugio de las entidades estatales y del organismo internacional. En este capítulo se hace referencia al concepto *movilidad humana* de la ANIMHU que agrupa a refugiados, retornados, emigrantes, inmigrantes, asilados, apátridas, entre otros.

Se hará referencia en términos generales cuáles son los principales problemas de la población refugiada para obtener una plaza de empleo, luego se intenta investigar cuáles son las políticas laborales existentes para la población refugiada desde los gobiernos locales y el gobierno central, frente al problema de la falta de empleo para los refugiados en el Distrito Metropolitano de Quito. Así también, se analiza los programas de integración local de HIAS y ACNUR para la población refugiada.

### **3. Contexto de la situación del empleo en Ecuador: Principales problemas que sufren las personas refugiadas para acceder a un empleo**

Olmedo (2018), en su análisis respecto el empleo en el Ecuador-Una mirada a la situación y perspectivas para el mercado laboral actual, hace un recuento de los verdaderos problemas que afectan a la situación de empleo. Su argumento es que la *crisis económica* fue a causa del elevado gasto en inversión social, infraestructura y burocracia.

En el 2015 la economía del país empezó a sentir una recesión importante, por la caída del precio del petróleo y la apreciación del dólar. En el 2016 sumaron acontecimientos como el terremoto de abril, a esto se sumó los efectos causados por las olas migratorias provenientes de Colombia, Venezuela, y otros países. En el Ecuador estarían “[...] 39.208 [inmigrantes] [...] que ingresaban en busca de oportunidades laborales que generen ingreso para asegurar sus medios de vida o la de los suyos” (Olmedo 2018, 30).

Las afirmaciones proporcionadas por la autora, proporciona pautas para entender respecto al mercado laboral interno y al aumento del trabajo informal. En este contexto el mercado laboral del país es complejo debido a su heterogeneidad y segmentación; los sectores como el comercio, el autoempleo, la agrícola, el trabajo doméstico, cuentan con baja remuneración y sin afiliación al seguro social (Serrano 2013).

Respecto a la población refugiada, los estudios realizados por FLACSO (2011) y Moscoso y Burneo (2014), señalan que existen muchas limitaciones estructurales en las condiciones de vida de la población refugiada el 30,70% de esta población dicen haber tenido alguna dificultad en conseguir un empleo.

Es importante señalar que contar con un trabajo para una persona con necesidad de protección internacional, permite satisfacer las necesidades básicas individual o familiar. Así también, acceso al empleo involucra a que el refugiado se integre a la comunidad de acogida y pueda recuperar e iniciar una nueva vida, más cuando se han visto obligados a huir de su país de origen a causa del conflicto armado.

La información de los párrafos anteriores permite entender por qué esta población de atención prioritaria les dificulta para acceder a una bolsa de empleo. Para mayor comprensión en la investigación se caracteriza al sujeto de refugio radicado en el Distrito Metropolitano de Quito, donde se originan las desigualdades para el acceso a las oportunidades laborales por exclusión del orden social, económico y cultural. Como resultado las personas refugiadas se convierten en sujetos con necesidades de bienes,

servicios, empleo, entre otros (Ortega y Ospina 2012). Ahora bien, es importante conocer a la población de estudio y se detalla a continuación:

- a) En el Distrito Metropolitano de Quito<sup>21</sup> viven alrededor del 42% de la población refugiada de nacionalidad colombiana (Benalcázar 2018). Esta población es joven con un 20% (18 a 29 años), y adulta con un 35% (30 y 64 años), de estos datos un 48% son mujeres y el 52% son hombres (EC Consejo de Protección de Derechos 2018, 25). Y de acuerdo a la información proporcionada por la Dirección de Protección Internacional-MREMH (2018), han otorgado a 346 ciudadanos colombianos el estatus de refugiado en el periodo del 1 de enero del 2014 a 31 de diciembre de 2017.
- b) Los sectores donde se ubican la población refugiada colombiana en la capital es al Norte: Comité del Pueblo, La Bota, Carapungo, Calderón, Jaime Roldós, Pisulí y El Inca; Noroccidente: Cotocollao y San Carlos; Centro: La Gasca, Toctiuco, El Tejar, La Tola y La Marín; Sur: La Biloxi, Los Dos Puentes, La Magdalena y Chillogallo; Zonas periféricas: Los Valles de los Chillos. Consejo de Protección de Derechos (2018) y HIAS (2018).
- c) Nivel de estudios, un total de “179 personas encuestadas entre refugiadas y solicitantes de refugio de nacionalidad colombiana; un 71,5% cuentan estudios de bachillerato, el 12,3% tienen estudios de pregrado, el 10,6% tienen estudios de posgrado, y el 5% no cuenta con ningún estudio” (Cobos Garrido 2018, 46).
- d) Ocupación o profesión, de acuerdo a estudios realizado por FLACSO (2011), el “38% se dedican al trabajo de servicios, peluqueros, vendedores de comercios y mercados, el 20% son trabajadores no cualificados (vendedores ambulantes, personal doméstico), el 19% se encuentran laborando como operarios, artesanos, panaderos y de otros oficios, el 17% son empleados de trato directo con el público, el 3% técnicos y profesionales de nivel medio, y finalmente el 3% se encontraron realizando otros oficios” (FLACSO 2011, 38).

Ahora bien, teniendo como referencia los datos anteriores se comprende las causas

---

<sup>21</sup> El Distrito Metropolitano cuenta con 32 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales, ocho administraciones zonales. Esta ciudad se constituye uno de los principales destinos de residencia para personas extranjeras. Esta zona metropolitana cuenta con la concentración de entidades públicas y privadas, cuenta con las principales universidades de pregrado, posgrado PhD, concentración de servicios básicos, entre otros (EC Consejo de Protección de Derechos 2018).

de exclusión de las personas refugiadas, quienes son aprovechadas como mano de obra barata a cambio de una vivienda o alimentos. En el trabajo no perciben vacaciones, ni un sueldo establecido por el Ministerio de Trabajo. Así también, existe el abuso en el promedio de horas de trabajo semanal (48 horas) de acuerdo a las encuestas realizadas para el trabajo de Moscoso y Burneo el resultado es “7,50% [...] de personas [...] afirmaron haber trabajado entre 60 y 70 horas respectivamente [y] [...] el 69,20% del total de la población encuestada trabajó bajo acuerdo verbal” (Moscoso y Burneo 2014, 79). Esta última es una forma válida de contratación lo respalda el Código de Trabajo en su artículo 11.

Benalcázar<sup>22</sup> (2018) al referirse al salario mínimo manifiesta que el monto máximo que reciben es de 400 dólares mensuales de las actividades por contratación o cuenta propia, y no suben de ese estándar. Lo cual preocupa porque la canasta básica en el país sobrepasa los 700 dólares mensuales y con el sueldo que perciben, les dificulta para acceder a la canasta. Como consecuencia la población refugiada se encontraría en condiciones laborales precarias que es una determinante a la pobreza. A esto se suma el desconocimiento de los derechos laborales por parte de los trabajadores y empleadores

Para la investigación se contó con los testimonios de la población objeto de estudio (con nombres ficticios para su protección), quienes confirman las trabas para acceder a un empleo, sus historias a continuación:

Marco, refugiado colombiano, 35 años, fue agricultor y no concluyó el bachillerato:

En el año 2010 viajamos con mi esposa y nuestros dos hijos desde Cúcuta-Colombia a Quito. Llegando a la capital acudí a la Cancillería [...]. Hasta que dure el trámite correspondiente de las visas, trabajé en todo tipo de actividad informal, así, la paga fuera poco; la idea era llevar algo de alimento a la familia. Luego de varios meses de espera nos entregaron las visas 12 IV y los carnets de refugiados. Con el documento pensé que iba a tener mejores oportunidades para conseguir un trabajo, pero la realidad fue la misma que cuando no contaba con el estatus de refugiado. [...] busqué trabajo en instituciones públicas y privadas para limpieza, jardinería, trabajos domésticos etc. Tres factores que limitaron el acceso a un trabajo seguro, primero los empleadores no reconocían el carné de refugiado, segundo, no contar con el título de bachiller, certificado de capacitaciones y experiencia laboral; y tercero, sufrí discriminación por ser colombiano, me vinculaban directamente con los guerrilleros o los traficantes de droga por las famosas narco novelas colombianas y mexicanas. (Marco 2018, entrevista personal)

---

<sup>22</sup> Patricio Benalcázar, especialista en Derechos Humanos, asesor en la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional del Ecuador.

Juana refugiada colombiana de 35 años, casada con 4 hijos vive en Quito 5 años:

Mi principal actividad es la venta de secos de pollo y arepas con café. Para tener mi propio local fue difícil [...]. Años atrás para acceder a un crédito, solicitaban muchos requisitos, dichas solicitudes eran sometidas a revisión, para luego de varias semanas ser rechazada por incumplimiento a ciertos requisitos. La inexistencia de programas crediticios específicos para los refugiados dificulta desarrollar económicamente. (Juana 2018 entrevista personal)

De los testimonios recogidos en el trabajo de campo se denota la falta de políticas laborales por parte del Estado hacia la población refugiada que conlleva a la permanencia de una economía de pobreza. Es decir, la ciudad se constituye en un lugar donde la población se dedica a desarrollar alguna actividad laboral remunerada para solventar las necesidades personales y de la familia, sea de manera informal y precaria. Así mismo, entre las personas refugiadas desconocen los servicios gratuitos que brindan las diferentes instituciones públicas a toda la población. De igual manera, los datos brindados por la población refugiada han permitido detectar las siguientes barreras laborales:

a) Falta de un documento de identidad y el desconocimiento de los derechos de las personas con estatus de refugio por parte de entidades estatales. Antes de la vigencia de la LOMH, la Cancillería entregaba a las personas con estatus de refugiado la Visa 12-IV en forma de carnet color celeste, que era un documento habilitante que servía para realizar cualquier tipo de trámite público y privado (EC 2017).

Sin embargo, la población refugiada manifiesta que el carnet no ha sido útil, pues las instituciones gubernamentales, y las empresas privadas desconocían dicho documento para la contratación de personal. En relación a este tema, Victoria Proaño funcionaria de la Prefectura de Pichincha indica que el carné de refugiado ha sido un documento habilitante, mas no garantiza derechos adicionales ni beneficio extra a obtener una casa, trabajo. Es decir, que la persona que cuenta con el carné de refugiado es un ciudadano más en el país. En ella aplica el principio de que todos los extranjeros tendrán los mismos derechos y deberes que un ciudadano nacional. De modo que, el Estado ecuatoriano pierde credibilidad ante la mirada internacional en el ofrecimiento de protección internacional al no contar con programas específicos para este grupo.

Por su parte HIAS<sup>23</sup> (2018) admite que el desconocimiento por parte de los

---

<sup>23</sup> HIAS es una Organización Judía Global, tiene con 135 años de experiencia en la protección al refugiado cuya vida se encuentre en peligro; brinda apoyo psicológico, económico, social, laboral y legal. Trabaja junto a la población local para promover la integración de los refugiados y mejorar sus condiciones

empleadores respecto al carné de refugiado y los derechos que tienen esta población, ha dificultado la vinculación laboral y el proceso de afiliación al seguro social, llevando a la vulneración de los derechos a no poder ser atendido en el sistema de salud del IESS y a los respectivos beneficios de ser afiliado.

b) Capacitación. La población refugiada ha buscado en las instituciones públicas, privadas y de organismos no gubernamentales para acceder a las capacitaciones en diferentes áreas, para mejorar sus emprendimientos y sus ideas de negocios. Consideran que la capacitación es un derecho fundamental y universal que tiene el ser humano, y permite que las personas desarrollen sus capacidades físicas, intelectuales y personales. La capacitación contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas, a la integración social y profesional (EC 2008).

c) Discriminación y estereotipos formados en la sociedad. De acuerdo a los relatos de la población refugiada en la capital, al momento de aplicar a un trabajo, algunos empleadores no contratan por la desconfianza o son contratados como manos de obra barata solo por el hecho de ser colombiano. Por otro lado, los medios de comunicación como la televisión, incide con los contenidos de las famosas narconovelas,<sup>24</sup> donde exponen o cuentan historias entre lo ficticio y la realidad de una vida lleno de poder, lujo, mujeres, corrupción, droga, violencia etc. Ese tipo de contenido ayudó a construir percepciones equivocadas de los ciudadanos colombianos en la ciudad de Quito y el país.

d) No contar con políticas exclusivas para las personas refugiadas por parte del Estado ecuatoriano. La falta de políticas y programas de ayudas exclusivas de inserción económica y laboral para los refugiados han hecho que exista la inequidad social, pobreza, desempleo, precariedad laboral, y la discriminación a la hora de buscar un empleo. Por esta razón, es necesario que las autoridades del gobierno central y de los gobiernos locales, acaten los lineamientos de la ANIMHU y planifiquen políticas que responda sobre el tema de movilidad humana en particular el de la población refugiada.

A pesar que el Estado ecuatoriano ejerce sobre la población refugiada un poder jurídico que se resguarda en las definiciones legales que determina quién es una persona con necesidad de protección internacional o no. El Estado al entregar el estatus de refugiado otorga derechos nacionales; es decir, que la persona es sujeto de derechos lo

---

de vida mediante el desarrollo de medios de vida sostenibles. Accedido 13 de enero de 2019 <http://www.hias.org.ec/index.html>

<sup>24</sup> Las narconovelas es el resultado de todas las influencias que el negocio ilícito del narcotráfico ha ejercido en la cultura colombiana. Esas producciones ha causado furor por sus altos niveles de rating, por su gran acogida por parte de la audiencia tanto nacional como internacional (Manrique 2014).

cual permite vivir en un espacio legal y puede acceder a los servicios públicos. Sin embargo, la relación entre la población refugiada con el Estado no ha alcanzado cierta horizontalidad, pues no ha logrado establecer acuerdos, normas expresas sobre el manejo del refugio en el país. Hasta mientras, el trato con las diferentes instituciones gubernamentales se encuentra en una relación vertical.

En consecuencia, las entidades estatales encargados de trabajar con la población refugiada poco aportan en la elaboración de políticas laborales de procesos de integración y solución duradera. Por lo tanto, las posibilidades de satisfacción de necesidades básicas y de garantizar los derechos fundamentales a las personas refugiadas son aún más lejanas. Para la gran mayoría de los refugiados colombianos en el Ecuador una solución duradera a su vulnerabilidad sería sinónimo de su inclusión total y efectiva, en igualdad de derechos y obligaciones con los ciudadanos ecuatorianos, dentro de un enfoque de desarrollo local. Por lo tanto, es importante el cumplimiento de políticas laborales por parte de las instituciones gubernamentales a favor de la población refugiada.

#### **4. ¿Qué es la política pública?**

Para avanzar en este capítulo es importante sintetizar los argumentos adecuados de que es la *política pública*; de acuerdo a varios autores (L. Aguilar 1992; Thoenig 1997; Olavarría 2007; Pérez, Uprimny, y Rodríguez 2007), se caracteriza por la atención que presta una autoridad formal legalmente constituida, mediante un proceso político; de modo que se ubica en una posición estratégica e importante de gestión en el ámbito público. En tal sentido, su principal acción o competencia es crear condiciones para la solución de un problema público que se expresa en el campo de la actividad gubernamental, por ejemplo, en temas de salud, educación, trabajo, entre otras. El propósito es garantizar los derechos de los ciudadanos quienes son los beneficiarios de los servicios estatales.

Pallares (1988) dirá que los instrumentos de acción de las políticas públicas son las normas jurídicas, los servicios, los recursos financieros, entre otros. Para el autor, la aplicación de las políticas se requiere de una información seria, confiable, con conocimiento especializado, cálculo de costos reales en la ejecución de la política pública; así contribuir a mejorar las diversas acciones y actividades del gobierno.

El conjunto de argumentos permite comprender que las políticas se formulan e implementan en el marco de la coordinación, colaboración y negociación entre el Estado

y varios actores de la sociedad civil. Para ello será importante contar con profesionales especialistas a nivel de la ciencia política, de políticas públicas, a nivel de gestión técnica, entre otras ramas. El objetivo es brindar soluciones a las demandas ciudadanas, que es lo que se espera del Estado.

Sobre las bases de las ideas expuestas, en el caso de Ecuador, el gobierno tiene la responsabilidad de la “administración e implementación y evaluación de políticas públicas” limita quién hace qué y cómo (Freidenberg y Pachano 2016, 112). Es decir, la máxima autoridad de la nación formula y diseña los ejes de acción de los diferentes niveles de gobierno, Sin embargo, a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados se toman decisiones en territorio, y pueden rediseñar los planes nacionales de acuerdo a la realidad (EC 2008).

En 2004 el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, impulsa la Agenda Nacional de Igualdad de Movilidad Humana herramienta que para el uso contiene de 4 ejes y 16 políticas, ha sido un referente principal en todos los niveles de gestión en el proceso de elaboración de políticas públicas. Para la elaboración de la agenda habían participado personas migrantes retornados, refugiados, asilados, apátridas, y otros actores importantes sobre el tema en el Estado y la sociedad civil.

Dentro del sistema de planificación, las agendas para la igualdad están después del Plan Nacional para el Desarrollo; por consiguiente la ANIMHU es el instrumento que se creó para la transversalización de las políticas públicas, el derecho a la igualdad y la no discriminación, que apunta a la inclusión plena para los grupos vulnerables en igualdad de condiciones y lograr la superación de las brechas de desigualdad; se transversaliza el plan en la agenda y después debe estar incluida en las agendas sectoriales y en la planificación de las instituciones de los ministerios, y ser tomadas para la planificación en los procesos locales.

Por lo tanto, el Plan Nacional para el Desarrollo y la agenda de movilidad van juntas (EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2014). Para ejecución de políticas se sujeta al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que en su artículo 5.1 sujeción a la planificación dice:

La programación, formulación, aprobación, asignación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas y todos los recursos públicos, se sujetarán a los lineamientos de la planificación del desarrollo de todos los niveles de gobierno, en observancia a lo dispuesto en los artículos 280 y 293 de la Constitución de la República (EC 2010c).

En este sentido, el análisis y diseño de políticas laborales abre toda una serie de estrategias de acción de corresponsabilidad entre ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política que formularan y ejecutarán políticas y planes sectoriales con enfoque territorial sujetos estrictamente a los objetivos y metas al Plan Nacional de Desarrollo (EC 2010c).

## 5. Lineamientos de las políticas laborales para la población refugiada en el marco de la ANIMHU 2013-2017

El objetivo de la ANIMHU fue efectivizar el cumplimiento de los derechos y transversalizar el enfoque de movilidad a través de la vinculación con las entidades rectoras y ejecutoras de la institucionalidad pública. La agenda fue un referente principal en todos los niveles de gestión en el proceso de elaboración de políticas laborales para la movilidad humana. Para la investigación se recogió las cuestiones más relevantes de la formulación de la agenda como: principales ejes, políticas y lineamientos relacionados al aspecto laboral para la población refugiada (observar la tabla 2).

Tabla 2

### Políticas laborales para la población refugiada desde la ANIMHU 2013-2017

Ejes	Políticas	Lineamientos
E.1 Protección integral y restitución de derechos	P.2 Desconcentración y regularización migratoria	a) <i>Generar normativa nacional, zonal y de los gobiernos autónomos descentralizados y cumplir con la normativa vigente.</i> El fin es eliminar toda forma de discriminación, garantizar los derechos para la población en movilidad humana, en los ámbitos laboral, seguridad social, de identidad, salud, vivienda y educación
	P.3 Ejercicio de derechos	i) <i>Promover la integración local,</i> como una de las soluciones duraderas para las personas con necesidad de protección internacional, mediante su participación y acceso a procesos de desarrollo de las comunidades de acogida (proyectos comunitarios de infraestructura, principalmente en las áreas de la salud; organización comunitaria; proyectos productivos y de generación de ingresos).
E.2 Derecho del Buen Vivir	P.9 Trabajo digno	d) <i>Fortalecer el Servicio Público de Empleo,</i> en la vinculación entre la capacitación y experiencia laboral de las personas en condición de movilidad humana adquiridas en el exterior con la oferta de trabajo, a través de la inclusión en la bolsa de empleo en el país y el reconocimiento formal de las competencias adquiridas. h) Profundizar la articulación de la demanda de trabajo de personas en movilidad humana a las iniciativas y formas de organización de la economía popular y solidaria.

Fuente: Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2013-2017

Elaboración propia

De acuerdo a la tabla se deduce que ANIMHU fue diseñado más para la población migrante retornada, por lo que se encuentra pocos lineamientos para la población refugiada y especialmente relacionadas a las políticas laborales.

Ahora bien, analizando la tabla respecto a los ejes de protección integral y restitución de derechos, y Derechos del Buen Vivir. Para la elaboración de políticas las instituciones tenían la obligación de tomar en cuenta criterios de carácter político, técnico e institucional respecto a los “planes de desarrollo [que] permiten el diseño y la implementación de planes operativos anuales, [...] y contarán con presupuesto para efectivizar las intervenciones públicas en el territorio” (EC 2010a, art. 7) dirigidas a la población en movilidad humana.

En otras palabras, los presupuestos de gobierno central y del gobierno subnacional, de acuerdo al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) el 10% van a los *grupos de atención prioritaria*<sup>25</sup> que son mandatarios. Otro tema importante a la que hace referencia dentro de la agenda de movilidad humana es a la eliminación de toda forma de discriminación. Al respecto Benalcázar (2018) manifiesta que el nudo crítico está en tener una legislación amplia contra la discriminación, por ejemplo, en la Constitución, en el Código de la Niñez, en la LOMH y otras.

Para Benalcázar (2018) es necesario desarrollar una sola legislación sobre la no discriminación, que aborde temas con ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales, y allí cruzar con política pública laboral, seguridad social, acceso a la vivienda, desarrollo de actividades, emprendimientos dependientes y autónomos, etc. Para el caso de los GAD, será necesario la existencia de un marco regulatorio general y que eso permita el desarrollo de legislaciones y normativas secundarias específicas, que señalen claramente los GAD y las entidades con competencias específicas que hacer con la población refugiada.

Por otro lado, el seguimiento y evaluación de la ANIMHU de acuerdo al artículo 156 de la Constitución se crean instancias como los *Consejo Nacionales para la Igualdad*<sup>26</sup> (CNI), las entidades tienen como compromiso en consolidar el ejercicio de los derechos constitucionales y los consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y les asignan atribuciones en el planteamiento, transversalización,

---

<sup>25</sup> Las personas y grupos de atención prioritaria son “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, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado [...]”. (EC 2008, art. 37). Sin embargo, dentro de este grupo no se encuentran las personas en movilidad humana.

<sup>26</sup> El CNI en coordinación con la institución de planificación de la Función Ejecutiva, elaboraran los instructivos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de la agenda de movilidad humana (EC Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017).

cumplimiento, acompañamiento y valoración de las políticas públicas en temáticas de género, éticas, generacionales, interculturales, de discapacidades y movilidad humana (EC 2014). Para el estudio se toma en cuenta solo la última temática.

Por consiguiente, el Consejo Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (CNIMH) es el órgano responsable de velar y hacer cumplir los derechos de las personas en movilidad humana. Los derechos son discutidos y consensuados en los Consejos Sectoriales de la Política, para su articulación con la política sectorial y posterior ejecución en todos los niveles de gobierno.

Mientras que, a nivel cantonal, existe el *Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito*, esta entidad al igual que el CNIMH tiene a su cargo la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas para la protección de derechos a nivel cantonal. Y están obligados a desarrollar los Sistemas de Protección (más adelante).

En la ciudad de Quito, el Consejo trabaja con 10 temáticas<sup>27</sup> una de ella es la movilidad humana esta se encarga de la protección y garantía de derechos de las personas y grupos de atención prioritaria (refugiados, asilados, emigrantes retornados, inmigrantes), su accionar es promover la igualdad y no discriminación, en armonía con los planes nacionales, locales y otros instrumentos de política pública (EC Consejo de Protección de Derechos 2018). En 2017 la institución contó con la Agenda de Protección de Derechos de Personas en Situación de Movilidad Humana, la agenda cuenta con políticas sociales, económicas entre otras. Para la investigación se considera solo el eje económico con su respectiva directriz y acciones afirmativas respecto a la situación laboral para la población en movilidad humana en el Distrito Metropolitano, observar la tabla 3.

---

<sup>27</sup> CCPD, trabaja con 10 temáticas o grupos de atención prioritaria: niñas, niños y adolescentes; jóvenes; adultos mayores; diversidades sexo genéricas; mujeres; personas con discapacidad; pueblos y nacionalidades; afro ecuatorianos; movilidad humana; y naturaleza y animales (EC Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito 2019)

**Tabla 3**  
**Eje económico, Agenda de Protección de Derechos de Personas**  
**en Situación de Movilidad Humana**

POLÍTICA. Promover el acceso a una seguridad económica de las personas en MH en el DMQ.	
DIRETRIZ	ACCIONES AFIRMATIVAS
Generación de mecanismos que faciliten el acceso a empleo de las personas en MH.	Promover la vinculación de personas en situación de movilidad humana a programas y servicios implementados por el Municipio del DMQ.
	Facilitar la contratación pública de emprendimientos de la economía popular y solidaria, de asociaciones de personas en situación de movilidad humana.
Generación de mecanismos que garanticen mejorar las condiciones de acceso a los servicios financieros de las personas en MH que habitan en el DMQ.	Implementar mecanismos de control social a la contratación inadecuada de personas en MH, principalmente a niñas, niños y adolescentes en condición de migración interna, inmigración, no inmigrantes y personas en tránsito.
	Incidir en el fortalecimiento de mecanismos de políticas crediticias para emprendimientos y alternativas laborales.
	Fortalecer e implementar fondos semilla para emprendimientos impulsados por las familias o personas retornadas que se encuentren en condición de mayor vulnerabilidad.

Fuente y elaboración: Consejo de Protección de Derechos DMQ 2018

En referencia a la tabla del eje económico, desde el Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito Francisco Carrión líder de la mesa de movilidad humana, especifica que las políticas y programas elaboradas es para toda la población, no clasifican por perfil migratorio, pues creen que todas las personas enfrentan problemáticas similares en la ciudad de Quito como, por ejemplo: dificultad para el acceso a la salud, educación, empleo, vivienda, entre otros. Al igual que el CNIMH esta entidad también es creada recientemente, por ello no tienen resultados de sus trabajos de transversalización de la política de movilidad humana.

Para continuar con el hilo conductor de la investigación, en adelante se estudiará cuáles son las políticas laborales y programas de inserción económica implementados desde el gobierno central y los gobiernos locales para apoyar a la población refugiada en su integración local.

*Prefectura de Pichincha*<sup>28</sup> cuenta con la Unidad de Gestión de Movilidad Humana<sup>29</sup> (UGMH), que es de carácter operativo, técnico y político que diseña, promueve y ejecuta la política territorial que genera estrategias de inclusión social, económica sin

<sup>28</sup> Los gobiernos autónomos descentralizados de forma mandatorio tienen que integrar la perspectiva de movilidad humana en la elaboración de sus políticas en concordancia a los artículos 166, 167 de la LOMH (EC 2017).

<sup>29</sup> La Prefectura de Pichincha en el 2010 contó con la primera oficina “Coordinación de Movilidad Humana” para la atención en materia migratoria y en 2013 se transformaría en la Unidad de Gestión de Movilidad Humana (EC Prefectura de Pichincha 2019).

discriminación para la población en situación de movilidad humana como inmigrantes, refugiados, solicitantes de refugio, personas en tránsito migratorio, ecuatorianos retornados, y familiares de ecuatorianos emigrantes en el extranjero (EC Prefectura de Pichincha 2019).

Para su accionar incluyen políticas públicas para la igualdad en movilidad humana enfocadas desde la ANIMHU 2013-2017 el objetivo es brindar atención y acogida para la protección de derechos de las personas en situación de movilidad humana. En la tabla 4 se describe las políticas ejecutadas para este grupo de atención prioritaria desde la Prefectura.

Tabla 4  
Prefectura Pichincha POA 2017 política para la igualdad

PREFECTURA DE PICHINCHA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA IGUALDAD					
Operador del GADPP	POLÍTICA	DETALLE PRINCIPALES ACCIONES REALIZADAS	DETALLE PRINCIPALES RESULTADOS OBTENIDOS	Beneficiario hombre	Beneficiaria mujer
MOVILIDAD HUMANA	Iniciativa	Vinculación laboral a través de la Red Socio Empleo del Ministerio del Trabajo	Atención a las personas en situación de movilidad humana y sus familias en: ➤ Inscripción y vinculación a la RED Socio-empleo, para la inserción laboral de las personas en situación de movilidad humana. ➤ Contribuir al mejoramiento de las capacidades, habilidades y destrezas de las personas, que deseen emprender iniciativas para la generación de ingresos para su propio beneficio y el de los demás. ➤ Fortalecer sus ideas de negocio por medio de un asesoramiento técnico, con el fin de activar y poner en acción sus objetivos planteados. ➤ Motivación a través Coaching personal para determinar las ideas de creatividad emprendedora de las personas. ➤ Remisión casos prioritarios a otras instituciones públicas (Ministerio de Trabajo) y privadas (HIAS, Multitrabajos.com), para la inserción laboral según su grado de vulnerabilidad. ➤ Diálogos y acuerdos pactados con empresas privadas como: Supermaxi y Mi Comisariato, con el fin de crear vínculos de oportunidad en relación a las ofertas laborales con las empresas mencionadas. ➤ Recomendaciones y diálogos directos vía telefónica con las empresas que solicitan personal por medio de la plataforma Red Socio Empleo.	208	135
		Feria de emprendimientos	El 24 de septiembre, en el Parque La Carolina, se realizó una feria de emprendimientos, en el marco del Día de la Paz.	300	400
		Seguimiento a emprendimientos entregados con capital semilla	Permanente seguimiento a emprendimientos ganadores de capital semilla.	5	6
<b>SUB-TOTAL BENEFICIARIOS</b>				<b>513</b>	<b>541</b>
<b>TOTAL BENEFICIARIOS</b>				<b>1054</b>	

Fuente y elaboración: Prefectura de Pichincha rendición de cuentas 2017

De acuerdo a la implementación de políticas para la igualdad de la UGMH ha generado espacios de dignificación de las personas en situación de movilidad humana a través de la protección y promoción de los derechos en el Distrito Metropolitano de Quito. Para la implementación de las políticas la Prefectura de Pichincha en el periodo 2017 de acuerdo al POA de la UGMH contó con un presupuesto de 128.000<sup>30</sup> dólares. Cantidad que fue usada para trabajar con las personas en movilidad humana a través de dos ejes.

<sup>30</sup> Ver en [http://www.pichincha.gob.ec/phocadownload/LOTAIP\\_Anexos/Lit\\_K/POA2017/poa-17%20movilidad%20humana.pdf](http://www.pichincha.gob.ec/phocadownload/LOTAIP_Anexos/Lit_K/POA2017/poa-17%20movilidad%20humana.pdf)

Eje uno: *Autoempleo* que se dedica a la asesoría técnica en el diseño e implementación de emprendimientos, otorgación de capital semilla. Mantiene convenio con Misión Pichincha que capacita a la población en movilidad humana en 42 diferentes áreas, lo que pretenden es: a) contribuir al mejoramiento de las habilidades, capacidades de las personas para realizar un emprendimiento y generación de ingreso; b) fortalecer sus ideas de negocios mediante un asesor técnico y poner en acción; c) motivación mediante asesoría personal (coaching) para determinar las ideas de creatividad emprendedora de las personas.

Eje dos: *Empleo dependiente*, la inclusión laboral lo coordinan con las empresas privadas y con el Ministerio de Trabajo en 2015 la Prefectura de Pichincha firmó un convenio con el Ministerio del Trabajo para que los usuarios de la UGMH participen en las ofertas laborales mediante la plataforma Red Socio Empleo y puedan ser beneficiarios de alguna vacante. Finalmente, la funcionaria del UGMH aseveró que el programa ha logrado la vinculación de 1.054 personas para el acceso a un trabajo digno.

*Municipio de Quito*, en 2011 crea la *Secretaría de Inclusión Social* esta entidad fue encargada de la “formulación, programación, ejecución, gestión, control y evaluación de las políticas, planes, programas, proyectos y acciones; de garantizar la inclusión social de los grupos en condiciones de exclusión” (EC Secretaría de Inclusión Social, s/f, 11), dentro de este grupo se encuentra las personas refugiadas. Fue en 2014 que la Secretaría de Inclusión Social en el marco de *Ciudad Solidaria e Inclusiva*, asumió el reto de hacer de Quito una ciudad libre de discriminación, violencia e inclusiva, y ejecutó el programa Sello Inclusivo Progresivo.<sup>31</sup>

La Secretaría de Inclusión Social a través del Municipio de Quito como premio al sistema de gestión inclusivo realizan la entrega de una placa a las entidades públicas, empresas privadas, pequeños negocios que han implementado el programa como parte de sus políticas de responsabilidad social<sup>32</sup> demostrando que son lugares libres de discriminación y violencia. (EC Secretaría de Inclusión Social, s/f)

Por otro lado, el municipio de Quito cuenta con la empresa público privada *ConQuito* que es la Agencia de desarrollo de la ciudad. La entidad es manejada mediante

---

<sup>31</sup> Ver en <http://www.quito.gob.ec/index.php/secretarias/secretaria-de-inclusion-social#ciudad-inclusiva>.

<sup>32</sup> Para obtener el sello debe de cumplir por lo menos con el 60% de los criterios; el monitoreo y renovación del programa corresponde a la Secretaría de Inclusión (EC Secretaría de Inclusión Social, s/f).

una asamblea de socios que integran el Municipio de Quito, entidades públicas, la academia, el tercer sector (ONG), y las entidades privadas.

La municipalidad aporta con el 70% del presupuesto siendo el actor principal. Por lo tanto, la presidencia de la corporación siempre va ser ocuparla el alcalde de Quito, como también en la participación de procesos políticos y de la toma de decisiones de la entidad. ConQuito lo que busca es la competitividad integral, incentivar la producción, la concertación pública, privada, promover el desarrollo económico territorial, y fomentar nuevas oportunidades de trabajo para los capitalinos. El programa de vinculación laboral, en su mayoría se relaciona con las empresas privadas.

ConQuito trabaja con toda la población que se encuentre en la capital que tengan necesidad de generar emprendimientos o los que se encuentren en busca de un empleo en relación de dependencia. Según datos de la funcionaria Rosero (2018) al mes atiende alrededor de 3.000 a 5.000 mil personas con el objetivo de promover la inserción laboral en relación de dependencia. En temas de capacitaciones están abiertas para todo el público en general, la entidad no discrimina a ninguna persona por su condición migratoria.

Ahora bien, gracias al trabajo de campo realizado se describe en este capítulo solo a las instituciones que brindaron información respecto a las políticas laborales y servicios con las que cuentan para atender a las personas refugiadas en el Distrito Metropolitano de Quito y son las siguientes:

*Dirección General de Registro Civil Identificación y Cedulación.* El ejercicio y goce del derecho a la identidad está en coherencia con los otros derechos como de la salud, educación, vivienda, trabajo, en especial al reconocimiento de la personalidad jurídica, previsto en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Vinculando a lo dispuesto en el artículo 27, de la Convención de 1951 obliga a los países receptores a emitir o emanar un documento de identidad para las personas refugiadas. En este argumento, la Cancillería antes de la LOMH concedía solo el carné de refugiado, limitado el derecho a una cédula de identidad, como consecuencia, esta población ha sufrido vulneraciones y discriminación en el ejercicio de derechos en el acceso a servicios públicos y privados al no contar con un documento de identidad reconocido por todos, como se ha descrito a lo largo de este capítulo.

A este respecto, el 15 noviembre de 2017 la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación en cumplimiento de la LOMH otorgó la cédula a ciudadanos extranjeros con estatus de refugiado, previo a que la Dirección de Protección Internacional de Cancillería entregue la orden de cedulación específicamente de quienes

han obtenido una visa de protección internacional. El documento tiene vigencia de dos años, en relación con el tiempo de la visa (EC 2017). Ver el gráfico 1.

Gráfico 1  
**Cédula de identidad para personas refugiadas actual**



Fuente: Captura de pantalla de sitio web: <https://www.registrocivil.gob.ec/cedulacion-a-extranjeros-con-residencia-temporal/>

Tabla 5  
**Cédulas emitidas en el cantón Quito, 2018**

Refugiados colombianos con cédula de identidad 2018	
Hombres	171
Mujeres	162
<b>TOTAL</b>	<b>333</b>

Fuente: Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación.  
Elaboración propia.

De los datos proporcionados por el Registro Civil, en 2018 en el Distrito Metropolitano de Quito se han emitido un total de 333 cédulas de identidad para las personas de nacionalidad colombiana que han obtenido una visa de protección internacional otorgada por la Cancillería.

A estos elementos, en el seminario regional Movilidad Humana en América Latina y Ecuador,<sup>33</sup> Alfonso Morales, subsecretario de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes de la Cancillería, explicó que la cédula de identidad para los refugiados en el país tiene los mismos derechos que cualquier ecuatoriano. Así mismo destacó que el Estado ecuatoriano se ha preocupado por las personas en situación de protección

<sup>33</sup> El seminario regional Movilidad Humana en América Latina y Ecuador se llevó a cabo en Quito el 11 de marzo de 2018, organizado por el MREMH y FLACSO Ecuador

internacional y ha trabajado en función de sus derechos. Esta población tienen acceso a servicios de salud, educación, al mercado laboral, entre otros (El Telégrafo 2017) .

*Ministerio del Trabajo (MDT)*. La institución rectora de crear políticas públicas de trabajo, empleo y del talento humano, que regula y controla el cumplimiento a las obligaciones laborales, elaboró el Lineamiento Estratégico 2015-2018 que establece políticas que garantiza el trabajo digno en todas sus formas; comprometiéndose reducir la pobreza, la desigualdad, para la equidad de condiciones de los grupos de atención prioritaria<sup>34</sup> (pueblos y nacionalidades, jóvenes, personas con discapacidad, género, personas privadas de la libertad) en cumplimiento de las cinco agendas de igualdad (Ministerio del Trabajo 2015).

Si bien hace referencia a la ANIMHU dentro del Lineamiento Estratégico, pero en la transversalización de políticas solo hace referencia a personas extranjeras, no hace mención a la población refugiada como sujetos de derechos. Por lo tanto, este grupo es invisibilizados en la inclusión de las políticas laborales por parte de esta cartera de Estado. Cabe destacar los argumentos de López (2018) que relaciona al desconocimiento de los derechos de las personas refugiadas por parte de los funcionarios, y no contar con profesionales expertos en el tema dificultan la creación de políticas de igualdad de derechos laborales.

En cuanto al tema de movilidad humana, funcionario de la institución manifiesta la igualdad de oportunidades para los ciudadanos tanto nacionales como extranjeros,<sup>35</sup> para estos últimos la contratación en el sector privado no necesitan *autorización laboral* otorgado por el MDT, así también, las personas que cuenten con la condición migratoria de residente temporal o permanente pueden realizar actividades laborales formal e informal en cualquier actividad y área (Ministerio del Trabajo 2015).

En cuanto a la oferta de empleo, la institución cuenta con la *Red Socio Empleo*,<sup>36</sup> en la cual las empresas privadas e instituciones públicas pueden contratar al personal calificado y apto para sus requerimientos en un marco de libertad, dignidad y equidad. Es un mecanismo de encuentro entre la oferta y la demanda de buscadores de empleo y empleadores; para que la ciudadanía pueda obtener opciones de empleo digno.

---

<sup>34</sup> Ver en <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2017/05/GRUPOS-PRIORITARIOS.pdf>

<sup>35</sup> Para la contratación en el sector público, se basará en la Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP, en el artículo 5, las personas extranjeras residentes (5 años) en el Ecuador podrán prestar sus servicios en calidad de servidoras o servidores públicos en asuntos en los cuales por su naturaleza se requiera contar con los mismos, sin perjuicio de la aplicación de los convenios bilaterales de reciprocidad que rijan esta materia, previo informe del Ministerio de Trabajo (Ecuador 2014b).

<sup>36</sup> Ver <http://www.socioempleo.gob.ec/socioEmpleo-war/paginas/index.jsf>.

Al mismo tiempo, la Lcda. Paola Andrea Jijón Ortega,<sup>37</sup> Coordinadora de Empleo y Salarios del MDT, informa que la institución ha realizado convenios con empresas privadas para promover la inserción laboral. Para aquellas personas en movilidad humana que no han logrado su inclusión en el ámbito laboral, el MDT ha implementado alternativa de trabajo a través del *plan de emprendimientos populares y solidarios*, que es llevado a cabo por instituciones públicas como: Ministerio del Trabajo, Ministerio del Deporte, Secretaría Nacional de Gestión de la Política, Servicio Nacional de Contratación Pública, donde estas personas han logrado desarrollar 11 emprendimientos en la ciudad de Quito, posibilitando el acceso a un ingreso económico digno (Jijón 2018).

Según información de la Coordinadora de Empleo y Salarios del MDT, en 2017 el Ministerio del Trabajo y la Cancillería suscribieron un convenio para ayudar a conseguir un empleo, ejecutaron un total de ocho ferias de trabajo con el objetivo de ayudar a la población vulnerable en conseguir una fuente de ingreso, con la participación de empresas privadas e instituciones públicas; logrando generar 1.000 vacantes de las cuales 600 en Quito y 180 vacantes en la ciudad de Azogues, por ser una de las ciudades con la mayor número de migración.

*Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP)*. Es una institución pública que realiza capacitaciones en el país en conformidad con las necesidades del mercado laboral actual. El objetivo será que la población se capaciten y logren mejores oportunidades de autoempleo, emprendimientos e inclusión social (EC 2012).

Según la Organización Internacionales para las Migraciones (OIM), de acuerdo con niveles de escolaridad de los trabajadores clasifica en tres categorías.

- a) Altamente calificado [...] cuentan con un título universitario y un promedio de 16 años de escolaridad.
- b) Semi-calificados como técnicos, operadores de equipo especializado, mecánicos, soldadores, plomeros, de entre 12 a 16 años de escolaridad.
- c) Bajo calificado, como meseros, trabajadoras domésticas, personal de limpieza con menos de 12 años de escolaridad o instrucción formal. (Organización Internacional para las Migraciones 2010, 203)

Esta clasificación que realiza la OIM, hace visible los desafíos que tienen los mercados laborales, pues obligan que los trabajadores y demás actores de la economía, a

---

<sup>37</sup> Para la investigación se remite un oficio al Ministerio del Trabajo, solicitando información respecto a las políticas laborales para la población refugiada. Ante ello, la Lcda. Paola Andrea Jijón Ortega, Coordinadora de Empleo y Salarios, mediante Oficio Nro. MDT-CES-2018-2675, de fecha 29 de octubre de 2018 brinda respuesta.

generar ciudadanos más competentes que se inserten en la dinámica del mercado laboral. Por eso, la capacitación es necesaria e importante para las personas que se encuentren en las categorías semi-calificados y de bajo calificado, ya que dependerán de ellas para que las empresas los consideren para un puesto de empleo.

Por su parte, SECAP desde 2016 ha diseñado e implementado la *Certificación de Personas por Competencias Laborales*,<sup>38</sup> que busca reconocer públicamente las competencias, habilidades, destrezas y actitudes de aquellas personas que han aprendido un oficio o actividad sea producto del aprendizaje a través de la experiencia laboral, procesos de educación o formación, a fin de mejorar sus oportunidades laborales y sus condiciones de vida.

Para el otorgamiento de la certificación tienen que someterse a una evaluación teórico y práctica por un organismo independiente. Posterior a la evaluación, entregan la certificación de competencia bajo los lineamientos de los procedimientos internos definidos para el efecto (Reglamento de capacitación profesional y certificación de personas 2016).

Como principales ventajas de contar con la Certificación de Personas por Competencias Laborales es el reconocimiento real en el trabajo, incremento de oportunidades de empleo, fomenta su actualización continua, competitividad en el mercado laboral. En el sector productivo, contar con personal cualificado mejora la productividad, introduce estándares de calidad y excelencia y reducción de rotación del personal (Reglamento de capacitación profesional y certificación de personas 2016).

Para la investigación se contó con información respecto al número de personas refugiadas colombianas que recibieron la Certificación de Personas por Competencias Laborales en el Distrito Metropolitano, en la tabla 6 constan las diferentes áreas en las que se capacitaron.

---

<sup>38</sup> Ver los requisitos para certificarse en: <https://www.secap.gob.ec/informacion-general-de-proceso-de-certificacion-por-competencias-laborales/>

Tabla 6  
**Certificación de Personas por Competencias Laborales (Refugiados en el DMQ)**

Etiquetas de fila	2016	2017	Total general
AGENTE VENDEDOR		8	8
ALBAÑIL ESPECIALIZADO EN ARMADO DE ESTRUCTURAS DE HORMIGON	1	1	2
ALBAÑIL ESPECIALIZADO EN COLOCACIÓN DE REVESTIMIENTOS CERÁMICOS	1		1
ALBAÑIL ESPECIALIZADO EN FUNDICIÓN DE ESTRUCTURAS DE HORMIGÓN ARMADO	2		2
ALBAÑIL ESPECIALIZADO EN LEVANTAMIENTO DE MAMPOSTERIAS Y MUROS	4	1	5
COMERCIANTE MINORISTA		20	20
CORTADOR INDUSTRIAL DE CONFECCIÓN TEXTIL	1		1
FOTÓGRAFO DE MEDIOS Y MULTIMEDIA	1		1
LOCUTOR DE RADIO	1		1
LOCUTOR PRESENTADOR PARA RADIO	1		1
LOCUTOR PRESENTADOR PARA RADIO Y O TELEVISIÓN	1		1
MAESTRO MAYOR EN EJECUCIÓN DE OBRAS CIVILES	2		2
OPERADOR DE MÁQUINAS INDUSTRIALES DE CONFECCIÓN TEXTIL ESPECIALIZADO EN JEANS	2	2	4
OPERADOR DE MÁQUINAS INDUSTRIALES DE CONFECCIÓN TEXTIL ESPECIALIZADO EN LENCERÍA	1		1
OPERADOR DE MÁQUINAS INDUSTRIALES DE CONFECCIÓN TEXTIL ESPECIALIZADO EN ROPA CASUAL Y DEPORTIVA		2	2
OPERARIO ESPECIALIZADO EN MANTENIMIENTO DE VIVIENDAS Y EDIFICIOS - LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN		1	1
<b>Total general</b>	<b>18</b>	<b>35</b>	<b>53</b>

Fuente y elaboración: SECAP 2018

En la tabla 6 se puede observar que durante 2016 y 2017 un total de 53 personas refugiada se certificaron en 16 áreas. La mayor demanda es en el área de comerciante minorista, la cual se considera como la mejor opción para iniciar con un emprendimiento informal, ante la carencia de títulos académico, experiencia laboral y ausencia de políticas que aseguren un empleo formal para la población refugiada.

*Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)*. La Constitución indica que el derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado, que se registrará entre otros por el principio de solidaridad (EC 2008).

De acuerdo con los testimonios de las personas refugiadas en el Distrito Metropolitano de Quito, los empleadores tenían problemas para realizar la afiliación al seguro, toda vez que el carné de refugiado no contaba con la cantidad de dígitos para el registro en el sistema nacional IESS. Para solucionar dicho problema y con el objetivo de que el refugiado sea beneficiario de las prestaciones de esta institución. La Defensoría del Pueblo presentó una acción de protección en su momento, para que el Registro Civil otorgue o genere un número ficticio, y así puedan realizar la gestión regular para el ingreso al IESS (Benalcázar 2018).

Como consecuencia se refleja en la tabla 7 el bajo número de afiliación de las personas refugiadas de nacionalidad colombiana en el Distrito Metropolitano.

Tabla 7  
**Afiliados de nacionalidad colombiana en el DMQ**

<b>Población colombiana con estatus de refugiado afiliados al IESS en el DMQ, años 2014-2017</b>	
<b>Género</b>	<b>N.º Afiliados</b>
Masculino	99
Femenino	82
<b>TOTAL</b>	<b>181</b>

Fuente y elaboración: Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura 2014 2017 IESS

De la información presentada por la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura corresponde únicamente a los afiliados que presentaron el carnet de refugiado para la generación del código de afiliación, que da un total de 181 personas de nacionalidad colombiana durante 2014 a 2017. Y desde finales del 2017 con la resolución de la LOMH todos los refugiados pueden obtener una cédula de identidad. Por tanto, no tendrían ningún problema para realizar cualquier tipo de gestión en esta entidad.

*BanEcuador Sistema Financiero Estatal.* Considerando que gran parte de las actividades habituales requieren del sistema financiero nacional, sea para realizar transacciones, abrir cuentas corrientes, ahorros, cambio de cheques, solicitar un crédito y otros. Estas actividades para la población refugiada fueron limitadas por parte de las entidades bancarias por el desconocimiento del carné de refugiado como un documento válido para efectuar los trámites.

Ante esta situación en 2008 y 2009 organizaciones en defensa de los derechos de las personas refugiadas y varias instituciones gubernamentales, impulsaron acciones ante las instituciones bancarias y lograron que el carné de refugiado sea reconocido como un documento válido para cualquier tipo de trámite en los bancos. Finalmente, la Superintendencia de Bancos expresaría que no existe argumento legal alguno que los titulares de la visa de refugiado estén impedidos para el acceso a los servicios bancarios (EC Defensoría del Pueblo de Ecuador 2010).

Por otro lado, una de las peticiones de la población refugiada colombiana es la flexibilidad para acceder a créditos financieros y así mejorar sus condiciones de vida. En

este contexto, Rafael Edmundo Armijos Vargas,<sup>39</sup> Gerente de Investigación, Desarrollo y Gestión Social de BanEcuador,<sup>40</sup> informa que la entidad presta sus servicios institucionales a toda la población, no realiza ningún tipo de discriminación por su condición migratoria y nacionalidad, y para acceder al crédito tienen que cumplir con los requisitos para la provisión de productos o servicios que se adapten a sus necesidades y posibilidades

En este marco, BanEcuador ofrece datos estadísticos de beneficiarios de productos por *captación* (2,083 personas de nacionalidad colombiana cuentan con diferentes tipos de cuentas) y *colocación* (monto entregado es de 6, 279,231.85 a personas de nacionalidad colombiana). El primer elemento, realiza la captación de clientes por tipo de cuenta ahorros, cuenta corriente y depósito de plazo fijo. Para ser cliente del banco público, en el caso de los extranjeros adicionalmente a los requisitos comunes deben presentar: a) pasaporte o cédula de identidad, b) registro de movimiento migratorio, c) contrato de arriendo notariado de al menos dos meses (Armijos Vargas 2018). En la tabla 8 se aprecia el número de clientes captados por esta entidad bancaria.

Tabla 8  
**Captación por tipo de cuenta de ciudadanos colombianos en el DMQ**

<b>Número de clientes de captación por tipo de cuenta Período mayo 2016 - octubre 2018</b>	
<b>Tipos de cuentas</b>	<b>N.º Cuentas</b>
Ahorros	1.964
Cuentas corriente	83
Depósito de plazo fijo	36
<b>Total general</b>	<b>2.083</b>

Fuente y elaboración: Desarrollo y Gestión Social-BanEcuador, mayo 2016-octubre 2018

De acuerdo a la tabla se observa que entre 2016 a 2018, BanEcuador con oficinas en el Distrito Metropolitano ha captado 1964 personas de nacionalidad colombiana; esto se debe a que con solo 20 dólares pueden abrir una cuenta. Con estos datos se evidencia que los ciudadanos de nacionalidad colombiana si acceden a los servicios bancarios, pero

<sup>39</sup> Rafael Edmundo Armijos Vargas, Gerente de Investigación, Desarrollo y Gestión Social de BanEcuador, mediante Oficio Nro. BANECUADOR-GIDG-2018-0132-OF, de fecha 22 de noviembre de 2018, brinda respuesta sobre el otorgamiento de créditos a sus beneficiarios de nacionalidad colombiana.

<sup>40</sup> En el año 2015, mediante Decreto 677 se creó el Banco Público denominado BanEcuador que reemplaza a Banco Nacional de Fomento (BNF), con un enfoque de desarrollo local y con preferencia en áreas rurales y urbano-marginales. Su objetivo, es atender a micro, mediana y pequeña empresa, y empresas asociativas en sectores de producción. Estos serán principalmente agro negocios, comercio y servicios; contribuyendo al fortalecimiento del Plan Nacional de Desarrollo (Paspuel 2015).

no se puede decir si el número de beneficiarios es bajo o es lo óptimo, considerando que la institución no cuenta con datos estadísticos segmentada de la población refugiada

El segundo elemento se refiere a al total de créditos otorgados por el banco para las diferentes actividades económicas, a continuación, ver la tabla 9.

Tabla 9  
**Beneficiarios de créditos en el Distrito Metropolitano**

<b>Productos de colocación Período mayo 2016 - octubre 2018</b>		
Número de beneficiarios de crédito y monto entregado Por sexo a clientes de nacionalidad colombiana.		
Sexo	Nro. de clientes	Monto entregado
Femenino	283	2,547,244.61
Masculino	362	3,731,987.24
<b>Total general</b>	<b>645</b>	<b>6,279,231.85</b>

Fuente y elaboración: Desarrollo y Gestión Social-BanEcuador. Periodo mayo 2016-octubre 2018.

Un total de 645 ciudadanos de nacionalidad colombiana se han beneficiado de los créditos para los segmentos económicos como: emprendedores, unidades productivas asociativas, PYMES, unidades productivas comunales, y unidades productivas familiares. Y han recibido un monto total de 6. 279.231,85 dólares, es importante decir que el destino del crédito es muy amplio, observar en anexo 2.

*Servicio de Rentas Internas (SRI).* Bajo el mandato de la Constitución establece que “La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables” (EC 2008, art. 300). Respecto a estimulará el empleo, Olmedo (2018) en su investigación dice que la mitad de la población empleada en el país se encuentra en condiciones de informalidad.

De lo revisado en este capítulo, gran parte de la población refugiada en el Distrito Metropolitano de Quito se dedica al comercio informal por ser un sector de fácil acceso para solucionar la situación económica. En consecuencia, este sector informal no contribuye en la recaudación tributaria, no reciben los beneficios laborales y no cuentan con el seguro social. Sin embargo, el Servicio de Rentas Internas (SRI) brinda datos importantes respecto a la recaudación tributaria por parte de la población colombiana con estatus de refugiado en el Distrito Metropolitano, ver en la tabla 10.

Tabla 10  
Refugiados principales actividades económicas

Estadística de las principales actividades económicas señaladas de personas en condición migratoria de refugiadas que obtuvieron el Registro Único de Contribuyentes y el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano en el Distrito Metropolitano de Quito durante 2014-2017							
RUC/RISE	Código CIU	Actividad Económica del contribuyente que presentó Carnet de Refugiado	Año de inscripción SRI				Total de personas inscritas en el RUC o en el RISE durante el periodo 2014-2017
			2014	2015	2016	2017	
Registro Único de Contribuyentes - Personas Naturales	A	AGRICULTURA, GANADERÍA, SILVICULTURA Y PESCA.		2			2
	C	INDUSTRIAS MANUFACTURERAS.	8	8	10	5	31
	F	CONSTRUCCIÓN.	4	3	2	1	10
	G	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR; REPARACIÓN DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES Y MOTOCICLETAS.	41	30	17	30	118
	I	ACTIVIDADES DE ALOJAMIENTO Y DE SERVICIO DE COMIDAS.	20	16	15	17	68
	J	INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN.	1		1	1	3
	L	ACTIVIDADES INMOBILIARIAS.	1	1		1	3
	M	ACTIVIDADES PROFESIONALES, CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS.	2	8	5	22	37
	N	ACTIVIDADES DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y DE APOYO.	2	2	3	2	9
	P	ENSEÑANZA.	3	5		8	16
	Q	ACTIVIDADES DE ATENCIÓN DE LA SALUD HUMANA Y DE ASISTENCIA		10	4	7	21
	R	ARTES, ENTRETENIMIENTO Y RECREACIÓN.	1	4		1	6
S	OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS.	38	47	25	54	164	
T	ACTIVIDADES DE LOS HOGARES COMO EMPLEADORES; ACTIVIDADES NO DIFERENCIADAS DE LOS HOGARES COMO PRODUCTORES DE BIENES Y	1				1	
<b>Total Registro Único de Contribuyentes - Personas Naturales</b>			<b>122</b>	<b>136</b>	<b>82</b>	<b>149</b>	<b>489</b>
Registro Impositivo Simplificado Ecuatoriano- Personas Naturales	C	ACTIVIDADES DE MANUFACTURA			1		1
		ACTIVIDADES DE SERVICIO	1				1
	G	ACTIVIDADES DE COMERCIO				1	1
		ACTIVIDADES DE HOTELES Y RESTAURANTES		1		1	2
		ACTIVIDADES DE SERVICIO		1	2	3	6
	I	ACTIVIDADES DE COMERCIO		1			1
		ACTIVIDADES DE SERVICIO		1	2		3
	P	ACTIVIDADES DE COMERCIO				1	1
S	ACTIVIDADES DE COMERCIO		3		2	5	
	ACTIVIDADES DE HOTELES Y RESTAURANTES				2	2	
	ACTIVIDADES DE MANUFACTURA		1			1	
	ACTIVIDADES DE SERVICIO		2	1	4	7	
<b>Total Registro Impositivo Simplificado Ecuatoriano- Personas Naturales</b>			<b>1</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>31</b>
<b>Total de personas inscritas en el RUC o en el RISE durante el periodo 2014-2017</b>			<b>123</b>	<b>146</b>	<b>88</b>	<b>163</b>	<b>520</b>

Fuente y elaboración: Servicios de Rentas Internas, años 2014-2017

Con la información proporcionada en la tabla se puede deducir que entre 2014 a 2017 un total de 489 ciudadanos colombianos con estatus de refugiado sacaron el Registro Único de Contribuyente<sup>41</sup> (RUC) para realizar actividades económicas, en ella la actividad que lidera es el comercio al por mayor y menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas (118); en segundo lugar, está la actividad de alojamiento y de servicios de comida (68). Mientras que en el sistema Registro Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) en el mismo periodo solo contó con 31 contribuyentes.

<sup>41</sup> La finalidad del RUC es registrar e identificar a los ciudadanos con fines impositivos y proporcionar información a la administración tributaria de Ecuador. Las personas naturales que tienen un capital superior a 60.000 dólares están obligados a llevar contabilidad. Es un impuesto de mayor recaudación, será necesario para: a) obtención de la patente municipal, b) afiliación del IESS, c) servicios notariales, d) importaciones exportaciones... (EC 2007).

Por último, se estudia al *organismo internacional* como la ACNUR que se ha comprometido a promover políticas públicas para la población refugiada en el país. La principal función de este organismo en Ecuador es garantizar el respeto de los derechos mínimos para la población refugiada. La responsabilidad de ACNUR es “promover políticas públicas que contemple la integración local [...] mediante el fomento de alianzas efectivas para apoyar el Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador 2013-2017” (ACNUR 2017, 2). Y trabajar en coordinación de instituciones estatales que tiene competencia con el tema de refugiados, brindando apoyo en cooperación técnica y financiera al gobierno ecuatoriano.

María Alicia Eguiguren (2018), responsable de Medios de Vida, Asociada Principal de Soluciones Duraderas en ACNUR,<sup>42</sup> indica que para el cumplimiento de las tareas el organismo internacional cuenta con manuales, directrices y programas para brindar ayuda a la población refugiada, al respecto explica lo siguiente:

ACNUR, cuenta con una herramienta de Índice de Integración Local, donde ven aspectos de integración local, social, económica y legal. Manifiesta que el Índice de Integración Local es un sistema binario de si o no; donde colocan una calificación, y las personas que sacan una calificación menos de 35 puntos son elegibles para el Modelo de Graduación. Como un segundo paso en este proceso, se utilizan criterios predeterminados para dar prioridad a las madres cabeza de hogar, familias con persona discapacitada, madres con niños en edad escolar, familias con adolescente embarazada. Sin embargo, este Modelo no aplica para personas con discapacidad, los adultos mayores y menores de edad que no pueden ejercer una actividad económica por si sola (Eguiguren 2018, entrevista personal).

El programa de *soluciones duraderas* de acuerdo a Eguiguren cuenta con tres tipos de soluciones: a) integración local (implica acceso a servicios y medios de vida); b) repatriación de personas con casos de protección muy graves que no pueden ser atendidos en el país y pueden ir a un tercer país, y c) retorno voluntario a su país de origen una vez sea informado que las condiciones de seguridad estén garantizadas.

El programa de soluciones duraderas respecto a la integración local, lo que busca es facilitar a las personas refugiadas los mecanismos locales de protección y su accesibilidad en espacios urbanos, mediante el impulso de proyectos de generación de empleos y autoempleos. Esta estrategia lo denominada *Medios de Vida* y esta cuenta con el programa *Modelo de Graduación*, su objetivo es mejorar las oportunidades de vida para la población refugiada. Para la ejecución cuenta con dos socios, la Fundación de las

---

<sup>42</sup> ACNUR tiene su oficina central en la ciudad de Quito y cinco oficinas en las ciudades de Esmeraldas, Ibarra, Lago Agrio, Guayaquil y Cuenca. Cuenta con un personal de 78 nacionales y 25 internacionales.

Américas (FUDELA) que atiende a un pequeño grupo de jóvenes en etapa universitaria, y HIAS que trabaja con el programa Medios de Vida - Modelo de Graduación (Eguiguren 2018).

ACNUR, para trabajar con la población refugiada se sostiene de recursos financieros, la mayor parte es a base de las donaciones directas de varios gobiernos y de particulares, y una mínima parte del presupuesto general de la Organización de las Naciones Unidas. En 2017 contó con un presupuesto de 22 millones de dólares,<sup>43</sup> dicho recursos cubrió los gastos administrativos de la agencia, los diferentes proyectos y obras que realiza en Ecuador (ACNUR 2019).

Así también, ACNUR para la atención de la población refugiada se ayuda de agencias como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) que ayuda con alimentos; (UNICEF) que ayuda respecto a niños niñas vulnerables; la Organización Mundial de la Salud (OMS) que se encarga de la prevención de la salud en el mundo; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que trabaja para lograr el desarrollo humano sostenible en el Ecuador, entre otras más (Eguiguren 2018).

El *Programa Medios de Vida Sostenible* es ejecutado por HIAS que es uno de los brazos ejecutores de ACNUR, su objetivo es trabajar con la población refugiada para la inserción laboral mediante capacitaciones vocacionales que permite mejorar las destrezas y habilidades. Al respecto Eguiguren (2018) manifiesta que los profesionales de HIAS ya tienen definido el destino de las personas que entran al programa. Un 40% van para la bolsa de empleo, y entre el 60 o 70% son calificados para la escuela de emprendimientos.

Las personas que son calificadas a la bolsa de empleo, son posibles candidatos para ingresar a las empresas que solicitan personal refugiada. Y HIAS brinda asesoramiento a las empresas durante el proceso de contratación para que las personas refugiadas cuenten con un salario justo y con los beneficios de la ley.

En cambio, las personas que son candidatas para la *Escuela de emprendimientos*, los profesionales de HIAS ayudan con capacitaciones personalizadas en la creación de negocios sostenibles. Los emprendimientos que cumplan con los requisitos reciben capital semilla, contarán con acompañamiento para el fortalecimiento y formación de negocio durante los 18 meses. Posterior a ese tiempo será importante que consigan independencia, y rompan con el ciclo de asistencia.

---

43

[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAméricas/Ecuador/2017/ACNUR\\_ECU\\_General\\_ESP\\_Feb\\_2017.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAméricas/Ecuador/2017/ACNUR_ECU_General_ESP_Feb_2017.pdf)

Además, HIAS otorga becas para los refugiados para que se capaciten en gastronomía, belleza, industria textil, administración, electricidad y telecomunicaciones. Así también, coordina capacitaciones gratuitas con instituciones públicas como ConQuito, Servicio de Rentas Internas, Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (HIAS 2018).

Para el acceso a la cadena de comercialización de los productos, manufacturas, mercancías de los emprendedores refugiados; HIAS cuenta con el apoyo de instituciones públicas como: Servicio de Rentas Internas, el Ministerio de Industrias y Productividad y la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria, (HIAS 2018). En la tabla 11 se refleja los beneficiarios de capital semilla.

Tabla 11  
Refugiados, emprendimientos 2017-2018, HIAS en el DMQ

Tipo de documentación	2017			2018*		
	CAPITALES SEMILLA	GRANTS	TOTAL	CAPITALES SEMILLA	GRANTS	TOTAL
Admisibilidad	7	2	9	14	6	30
Solicitante de refugio	79	22	101	57	27	84
Refugiado	6	4	10	5	6	11
Otro	7	1	8	7	0	7
<b>TOTAL:</b>	<b>99</b>	<b>29</b>	<b>128</b>	<b>83</b>	<b>49</b>	<b>132</b>

Fuente y elaboración: HIAS Programa Medios de Vida 2018

En relación a la tabla de emprendimiento, se observa que las personas de nacionalidad colombiana con estatus de refugiado durante los años 2017 y 2018, fueron beneficiarios un total de 21 personas en el Distrito Metropolitano. Los que han recibido más beneficios de capital semilla son los solicitantes de refugio con un total de 185 personas, y por último las personas que son admisibles a ser refugiados con un total de 39 personas. Por lo tanto, se deduce que las personas que cuentan con el estatus de refugiado pueden valerse de su condición y tienen más facilidad de poder acceder a algún tipo de empleo sea de manera formal o informal. No así las personas solicitantes de refugio y admisibles a ser refugiados, quienes son más vulnerables por el hecho de no contar con un documento de identidad en el país.

Finalmente, HIAS al ser el brazo ejecutor de ACNUR, cuenta con un presupuesto y un programa exclusivo para trabajar con la población refugiada, solicitantes de refugio, personas admisibles a ser refugiados. Adicional cuenta con profesionales conocedores del tema quienes ayudan durante el proceso de inserción local. Este organismo prioriza sus programas solo para las personas refugiadas.

En resumen, de acuerdo a las normativas vigentes el Estado ecuatoriano es responsable de generar políticas de inserción económica y laboral para la población refugiada, desde el gobierno central y los gobiernos locales. De conformidad a la ANIMHU, bajo los principios de igualdad de derechos y apuntar hacia la inclusión en equidad de condiciones para las personas en movilidad humana. La implementación de políticas públicas debe ser aplicada de manera transversal.

En el caso del gobierno local, la Prefectura de Pichincha es la única institución que, si cuenta con una Unidad de Gestión de Movilidad Humana, y trabaja con todos los perfiles migratorios y brindan cursos varios para formación en emprendimientos, capacitación para acceder a una bolsa de empleo. Además, ha realizado convenios con empresas públicas y privadas para la inserción laboral de las personas en movilidad humana, sin embargo, tampoco cuentan con un programa exclusivo para refugiados por falta de presupuesto.

En el caso del Municipio de Quito a pesar de su compromiso y trabajo a favor de las personas en movilidad humana, no ha dado la prioridad o no ha asumido la responsabilidad como Alcalde del Distrito Metropolitano donde alberga la mayor cantidad de población refugiada. Se constató que no existe programas de inserción económica, cursos de capacitación, capital semilla, acción afirmativa para el enrolamiento laboral de las personas refugiadas.

En cuanto a la Secretaría de Inclusión Social, lo rescatable es el proyecto de Promoción de Derechos de Grupos de Atención Prioritaria y en Situación de Vulnerabilidad, que ha implementado el Sistema de Protección de Derechos en Movilidad Humana para trabajar por los derechos de este grupo, los resultados se verán en los próximos años ya que se encuentra en la etapa de transversalización.

Finalmente, HIAS cuenta con el programa Modelo de Graduación que ayuda al desarrollo económico e inserción laboral de las personas refugiados. Se puede decir, que estas entidades son las que de alguna manera socorren al Estado ecuatoriano en temas de refugio, pues, cuentan con una estructura sólida y financiera para brindar apoyo los

refugiados y gracias a ello no ha colapsado el Estado ecuatoriano en el tema de brindar asistencia a los refugiados.

Finalmente, se puede concluir indicando que el punto central de este capítulo es la falta de políticas laborales para la población refugiada desde el Gobierno, la carencia de presupuesto, la falta de servidores públicos capacitados en temas relacionado a derechos humanos, refugio, política, entre otra. Como consecuencia, el desempleo y la informalidad se han convertido en un factor determinante de exclusión social y de pérdida de las condiciones materiales para ejercer los derechos relacionados al derecho al trabajo.



## **Capítulo tercero**

### **Políticas laborales para la población refugiada, principales hallazgos y análisis**

En este capítulo tiene por objetivo analizar de manera específica los principales hallazgos del trabajo de campo realizado. Cuando se habla de políticas públicas se refiere en primer plano a políticas de Estado, lo cual significa que se está planteando la necesidad de propuestas de mediano y largo plazo, que deben ser impulsadas por el Estado ecuatoriano y ser obligatorias para los gobiernos de turno. A su vez, debe conllevar en la formulación y ejecución de políticas, programas, proyectos y servicios vinculados a apoyar, promover y asistir las personas de movilidad humana principalmente en crear políticas exclusivas de inserción económica y laboral para la población refugiada. Coherente con el respeto, protección y garantía de los derechos humanos asumidos y ratificados a nivel internacional y nacional.

En primer punto: *El diseño de la ANIMHU 2013-2017* lo que pretendía el gobierno de la Revolución Ciudadana fue imponer una dirección política, ideológica sobre la sociedad respecto a la ciudadanía universal; que todas las personas son migrantes y cuentan con los mismos derechos. Mediante la ANIMHU pretendía realizar la estructuración de las políticas como fruto de un proceso político del gobierno con el objetivo de contar con la LOMH en el 2017, y con dicha ley ganar adeptos migrantes en el exterior con miras para las elecciones presidenciales de 2017, mas no estaba enfocado en realizar políticas para la población refugiada y el resto de perfiles migratorios.

Es así que el Estado ecuatoriano se demoró casi diez años en contar con una ANIMHU 2013-2017 y posterior a ella en el año 2014 se creó el CNIMH institución responsable de velar y hacer cumplir los derechos de las personas en movilidad humana. Lo ideal era primero contar en el CNIMH y posterior con la ANIMHU. A esta afirmación se suma los testimonios de los funcionarios Torres (2018); Proaño (2018); López (2018) y Benalcázar (2018) quienes coinciden en la inexistencia de una ley, un decreto específico respecto a la inserción laboral y económico, por lo tanto, tampoco existen programas exclusivos para las personas refugiados por parte del Estado.

Jorge López (2018) Secretario Técnico de la CNIMH, reitera que el proceso de conformación de la entidad es nueva y distinto a las instituciones como el ex Consejos de

la Niñez y Adolescencia, el de Pueblos y Nacionalidades que vienen trabajando desde hace años atrás, que ha permitido desarrollar de mejor manera el accionar en la población objetivo. La inexistencia de una institucionalidad que anteceda al CNIMH hace que su funcionamiento se desarrolle en forma sustancialmente distinta a sus pares institucionales en la parte técnica, administrativa, presupuestaria y políticamente. López (2018), considera como un hito la creación del CNIMH que empezó a operar a inicios del mes de marzo del año 2017, con un equipo reducido de funcionarios y presupuesto.

En este contexto, la transversalización de las políticas públicas de movilidad humana en especial de refugio, según López (2018) ha avanzado lentamente con las propuestas. Por otra parte, el desconocimiento del concepto de movilidad humana dificulta en los procesos en todos los niveles de gobierno, al respecto explica que:

La movilidad humana es un tema nuevo, si bien el concepto está plasmado en la Constitución, sin embargo, en algunos municipios que cuentan con ordenanzas de movilidad humana hacen referencia al funcionamiento de los terminales terrestres de la ciudad. Confunde el concepto de movilidad humana como movilidad de transporte. Ante dicha confusión los funcionarios del CNIMH han organizado capacitaciones y foros nacionales sobre movilidad humana invitando a los representantes de los GAD cantonales, aun así, a dichas capacitaciones asisten delegados de las direcciones de transporte y obras públicas de las municipalidades. Ante esos casos nos preguntamos ¿Cómo se trabaja con esas instituciones donde desconocen el enfoque de la movilidad humana? Bajo esas circunstancias, para entrar en contexto, los funcionarios de esta entidad primero tienen que explicar el concepto de movilidad humana lo que implica, luego explicar los derechos que tienen las personas refugiadas en el país. El desconocimiento de los derechos por los mismos funcionarios públicos hacia esta población los hace vulnerables. Para lo cual es necesario realizar capacitaciones regulares a los funcionarios de las instituciones (López 2018, entrevista personal).

El concepto de movilidad humana es poco conocido por las instituciones públicas. Así también, la falta de personal experta en el tema de refugio no permiten que desarrollen “investigaciones metodológicas de las implicaciones políticas, [...] luego, recabar y organizar la información pertinente y, por último, formular juicios políticos y elaborar estimaciones sobre la factibilidad política” (L. Aguilar 1992, 369). Por lo tanto, es necesario de contar con expertos que ayudarían en el diseño de políticas, Además, las investigaciones de campo permitirían conocer la realidad actual y prevenir las consecuencias políticas a futuro.

Respecto al Sistema Nacional de Información sobre Movilidad Humana, López aclara que:

La Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana es un proceso de consolidación bastante joven, dicho documento, orienta la acción de las entidades estatales llamadas hacer efectivo los derechos de las personas en situación de movilidad humana, y de esta manera ayudar a generar condiciones para el ejercicio y protección de sus derechos, hasta el 2014 lo ha venido manejando el Viceministerio de Movilidad Humana (Cancillería), al no contar con una institución como el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. Hasta la presente fecha no se ha creado Sistema Nacional de Información sobre Movilidad Humana, donde se recopile y sistematice todos los datos respecto a la población refugiada y otras categorías migratorias [...], que sería muy necesaria contar con una base de indicadores estructurales, de proceso y de resultado, que arroje información cualitativa y cuantitativa de la gestión pública, que permitiría analizar la correcta aplicación de los lineamientos estratégicos de la agenda. El Sistema Nacional de Información sobre Movilidad Humana es un proyecto que se plantea crearse para el año 2019 con la ayuda de la Cancillería y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), será un mecanismo de gestión para la nueva agenda (López 2018. Entrevista personal).

Los funcionarios Proaño (2018) y López (2018) coinciden que el Sistema Nacional de Información sobre Movilidad Humana, es una herramienta importante que se debió de haberse creado después de la agenda de movilidad humana, porque con ese sistema contaría con información relevante que:

Levante, recopile y actualice de manera permanente información socio demográfica y georeferenciada, sobre las realidades y derechos de la población inmigrante, emigrante, retornada, personas en necesidad de protección internacional (PNPI), desplazados internos y los diversos tipos de familia que conforman estos contextos [...]. (EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2014, 73)

El Sistema de información serviría para que las entidades trabajen de forma articulada y coordinada en el tema de movilidad humana, y de caso especial con la población refugiada, integrando para los diferentes planes, programas y proyectos. Así también disponer de informes que visibilicen la gestión pública que garantice los derechos humanos y permitiría alertar sobre el incumplimiento de los mismos. La implementación del sistema de información para los grupos de movilidad humana incluidos las personas refugiadas, estaría en proyecto de trabajar con el apoyo de la OIM para el año 2019.

En la capital, el Concejo Cantonal de Protección de los Derechos Humanos tiene las mismas competencias que el CNIMH, de hecho, cuentan con la agenda de movilidad 2017 creada por esta institución, en ella hace explícito el eje económico que está enfocado en ayudar con directrices para la creación de políticas a favor de toda la población vulnerable. El eje económico hace énfasis al acceso a un empleo digno a las personas en movilidad humana mediante las acciones afirmativas. Al respecto, Benalcázar (2018) indica que, de acuerdo a las normativas vigentes la acción afirmativa solo garantiza la participación de los sectores discriminados que son los grupos: personas pertenecientes a

los pueblos y nacionalidades, y las personas discapacitadas. El primer grupo se beneficia de puntos en los concursos para sector público; mientras que el segundo grupo de acuerdo al Código de Trabajo en el artículo 42, numeral 33 indica la inclusión en las contrataciones tanto en el sector público y privado que cuente con un número mínimo de veinticinco personas, está obligado a contratar el 4% de personas con discapacidad.

La persona refugiada no podrá ingresar al grupo de acción afirmativa ya que cuenta con el apoyo de una normativa internacional y nacional que va de mano de una protección especial por haber salido en contra de su voluntad e iniciar su vida en otro país. Por tal motivo, sería otro le trato que debería de brindar hacia la población refugiada, porque su condición es muy diferente a la de los demás grupos migratorios.

Respecto a la capacidad de incidencia del CNIMH y del Concejo Cantonal de Protección de los Derechos Humanos en el Distrito Metropolitano de Quito en la transversalización de políticas para la población refugiada, ha sido muy débil por no contar con profesionales y presupuesto que permitan viajar a los funcionarios a las diferentes provincias para que brinden capacitaciones en el tema del derecho para las personas refugiadas, políticas laborales para la inserción local de la población refugiada en poder apoyar por falta de al ser entidades recién creadas.

Segundo punto: *Cumplimiento de las políticas laborales específicas para los refugiados desde las instituciones gubernamentales*, de acuerdo a los resultados de la investigación, varias entidades que brindan servicios a la población refugiada, informan que no cuentan con programas, proyecto específico de políticas laborales para este grupo, así tampoco con datos estadísticos. Para las instituciones gubernamentales la atención es general para todas las personas, pues no hacen ninguna discriminación. Se amparan en la Constitución que indica que los extranjeros tienen los mismos derechos y deberes que los nacionales en el país.

Como resultado se constata la enorme brecha entre normatividad y la protección efectiva de los derechos de los refugiados, y la manera como a través de medida de hecho el marco jurídico queda reducido al concepto de movilidad humana, grupos de atención vulnerable, migrante y extranjero. No tienen claro el concepto de que una persona refugiada es vulnerable y necesita toda la protección necesaria del Estado receptor.

Ahora bien, en el caso de la *Prefectura de Pichincha* es la única institución que cuenta con una unidad o dirección de movilidad humana, y dentro del POA de dicha entidad ha elaborado políticas bajo lineamientos de la ANIMHU, es decir, la UGMH trabaja con todos los perfiles migratorios. Respecto a las políticas laborales ha realizado

convenio con empresas privadas y también ha brindado capacitación en diferentes áreas a las personas refugiadas y el resto de perfiles migratorios.

El principal problema de la institución es no contar con un presupuesto acorde a la realidad de acciones a ejecutar, a más de ello la falta de personal profesional o expertos en temas de movilidad humana dificultan el trabajo diario. Sin embargo, a pesar de las trabas la entidad ha brindado apoyo y servicios institucionales para la población en movilidad humana pero no cuenta con servicios institucionales exclusivos para las personas refugiadas.

*Municipio de Quito.* En 2009 se creó la Ordenanza N. ° 271 de la promoción, protección y garantía de los derechos de las personas que viven en situación de movilidad humana en el Distrito Metropolitano. De acuerdo al documento las personas en movilidad humana son todas las personas o familias que salen o ingresan al Distrito Metropolitano, así también extranjeros que llegan a asentarse de manera temporal o permanente a causa de cualquier tipo de violencia, desastres naturales, etc., que buscan protección y refugio.

Para el efecto de políticas adoptan el Plan Distrital de la Movilidad Humana implementado por la Dirección Metropolitana de Inclusión Social, afirmando su compromiso y trabajo, mediante la implementación de políticas de inclusión para este grupo en movilidad humana. Dicha Ordenanza N. ° 271 para la planificación cuentan con los siguientes ejes de acción:

- a) Integridad de las políticas: serán formuladas siempre con enfoque de género, integridad, e interculturalidad. Los planes, programas y proyectos se ejecutarán bajo el principio de protección de los derechos humanos.
- b) Participación social: la población en situación de movilidad humana será convocada a asumir un papel protagónico en la toma de decisiones respecto a las políticas de desarrollo local, a través de la participación activa en las instancias de diálogo, en los procesos de planificación, seguimiento y control de la gestión municipal.
- c) Inclusión e integración social: generación e implementación de mecanismos y políticas para la inclusión e integración social y el goce de los derechos, el acceso a servicios en el Distrito Metropolitano de Quito sin distinción alguna por ningún motivo, incluida la condición de refugiado o en necesidad de protección. Estos mecanismos incluirán acciones afirmativas, cuando sean necesarias.
- d) Transversalización: fortalecimiento de la calidad y cobertura de los servicios

públicos existentes en el Sistema Municipal, para asegurar un enfoque de inclusión de movilidad y sus familias, particularmente de aquellas que se encuentran en mayor riesgo y vulnerabilidad.

- e) Transparencia y rendición de cuentas para alentar el debate y análisis ciudadano sobre la gestión de todos los recursos.

Analizados los ejes de la ordenanza, se determina que no especifica cuáles son las acciones que deben tomar frente a la población refugiada respecto a capacitaciones, emprendimientos, acceso financiero, capital semilla que permitan generar fuentes de empleo.

Respecto a la acción afirmativa en la ordenanza solo hace referencia a la disminución del 95% del impuesto predial urbano y rural por un lapso de 10 años para migrantes que quieran construir su vivienda en el Distrito Metropolitano. Mas no especifica ningún tipo de beneficio que permita el enrolamiento laboral para la población refugiada.

Dicho lo anterior, el municipio de Quito para trabajar con la población vulnerable cuenta con la Secretaria de Inclusión Social, tiene un proyecto denominado sello inclusivo. De acuerdo al informe de rendición de cuentas 2017,<sup>44</sup> el municipio de Quito ha otorgado 630 sellos entre nuevos y renovados entre 2016 y 2017. En el mismo informe anuncia que los empresarios han sido capacitados en temas de movilidad humana, refugio, derechos humanos, discapacidades, responsabilidad social y empresarial (EC Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2018). Sin embargo, no se encontró datos estadísticos de cuántas personas refugiadas accedieron a un empleo digno mediante el programa. Así tampoco existen datos de capacitaciones realizadas para la población en movilidad humana, y en especial de personas refugiadas.

Así también, en el informe de rendición de cuentas comunica sobre la Ordenanza Metropolitana N.º 188, mediante el cual la Secretaría de Inclusión Social crea un Sistema de Protección de Derechos, y a la vez genere el subsistema especializado de movilidad humana (ver anexo 1). Este subsistema tiene por objetivo proporcionar información sociodemográfica, georeferenciada, políticas, derechos de las personas inmigrantes, retornadas, refugiadas, atención especializada, restitución de derechos y cumplimiento de acciones afirmativas. Se espera la obtención de información de datos estadísticos

---

Para obtener el sello debe de cumplir por lo menos con el 60% de los criterios; el monitoreo y renovación del programa corresponde a la Secretaría de Inclusión (EC Secretaría de Inclusión Social, s/f). Ver <http://www.quito.gob.ec/index.php/secretarias/secretaria-de-inclusion-social#ciudad-inclusiva>

cualitativos y cuantitativos cruciales para la creación de políticas desde la realidad de la población refugiada en la capital.

Para hacer efectivo el Sistema de Protección de Derechos, la Secretaría de Inclusión Social tiene que coordinar, articular con todos los niveles de gobierno y con la sociedad civil. Todos los actores tienen que trabajar en conjunto con el Consejo Cantonal de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano (su accionar ya descrito arriba). Y será importante la contratación de un equipo técnico expertos en temas de movilidad humana para todos los perfiles migratorios en especial para la población refugiada. Lo que se espera de los representantes de varios sectores es la generación de las políticas en cumplimiento a los lineamientos establecidos por el PNVB y la ANIMHU a favor de la población refugiada y acorde a la necesidad y realidad de este grupo en la capital.

Finalmente se deduce que la Secretaría de Inclusión Social, a pesar de contar con la Ordenanza n. ° 271 vigente desde el año 2009, la ANIMHU 2013-2017, la LOMH expedida en 2017; la entidad no cuenta con una dirección o unidad de movilidad humana donde trabajen con todos los perfiles migratorios y en especial con la población refugiada. Tampoco cuenta con políticas específicas de inserción social, económica y laboral, para la población refugiada y el documento de rendición de cuentas 2017 del municipio lo confirma.

Por otro lado, Vanessa Rosero responsable de la Unidad de Economía Popular y Solidaria de *ConQuito* (2018) informó que la entidad es una corporación privada sin fines de lucro. La institución con sus diez años de servicio al público no ha generado programas, proyectos, productos específicos para la población en movilidad humana y de caso particular para las personas refugiadas. Sin embargo, estarían trabajando en un plan piloto con HIAS y ACNUR en el desarrollo del Programa Empresas Solidarias Innovadoras (PESI) que es para el fortalecimiento de emprendimientos para la población refugiada (Rosero 2018). En este sentido, lo dispuesto en el PNBV (objetivo 2 movilidad humana), la ANIMHU, el COOTAD y la ordenanza 0271 se refleja la falta de voluntad política en la creación de una guía de servicios interinstitucionales para la población refugiada respecto al derecho al acceso al trabajo digno y emprendimientos.

*Dirección General de Registro Civil Identificación y Cedulación.* El Estado ecuatoriano como país receptor y en cumplimiento del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención de 1951 debió de emitir un documento de identidad para las personas refugiadas. Hasta antes de la aprobación de la LOMH en el 2017 las personas

refugiadas no tenían el documento de identidad lo cual ha causado muchos problemas ya mencionados en el segundo capítulo.

Posterior a la LOMH las personas que contaban con la visa de Protección Internacional otorgado por la Cancillería podían obtener la cédula de identidad a un precio de 15 dólares, costo que no asumió el Estado. En el caso de que la Dirección General de Registro Civil Identificación y Cedulación hubiera entregado las cédulas gratuitamente tenía que contar con un presupuesto cerca de 1 millón de dólares (15 dólares costo cédula X 64.000 personas refugiadas en Ecuador = 960.000 dólares) presupuesto con el que no contó la entidad. Finalmente, de acuerdo a los testimonios de los funcionarios gubernamentales y de las personas refugiadas el hecho que cuenten con una cédula no les facilita a una plaza de empleo directo. Al igual que todos tienen que buscar por cuenta propia y salir adelante económicamente.

*Ministerio del Trabajo:* Respecto a la inserción laboral de las personas refugiadas la Coordinadora de Empleo y Salarios, manifiesta que el derecho al trabajo es un derecho para todos los habitantes, por lo cual no es factible realizar o promover acciones solo para un grupo específico de la población. Dicha afirmación se puede interpretar que el empleo es el resultado de un conjunto de múltiples variables y no pueden aprehenderse sino como objeto inestable de una política pública que está permanente revisión y actualización.

Por lo tanto, se deduce que las normas jurídicas no tienen como objeto directo la creación de empleos ni puestos de trabajo, es más bien de segundo plano. Es decir, tal objetivo corresponde a la política económica y no a la ley. Por otro lado, la entidad debería de trabajar en la instrumentalización de crear normas especiales con miras a un objetivo inmediato que es incluir a la población refugiada dentro de la normativa institucional ya que no se los reconoce dentro del grupo de atención prioritaria, considerando que el derecho al trabajo puede operar no solo como una orientación general de políticas públicas, sino también, reflejarse en el ámbito individual como derechos específicos de inserción laboral en igualdad de condiciones, que exija al Estado un acceso equitativo a la capacitación, formación, readaptación profesional oportuna y necesaria.

Finalmente, personas de nacionalidad colombiana durante el 2014 a 2017 mediante la Red Socio Empleo han participado 444 para puesto públicos de los cuales 19 personas han sido ganadoras de los concursos. Y bajo relación de dependencia con empresas privadas han sido contratadas 627 en el Distrito Metropolitano de Quito. Lastimosamente el sistema Red Socio Empleo no cuenta con datos de la población refugiada, ante ello será importante que las entidades que llevan adelante el tema de

movilidad humana tengan una reunión y dialoguen la necesidad de conocer datos estadísticos de cada grupo o perfil que está siendo contratado y en qué áreas laborales.

*Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional:* En el estudio se encontró que en la normativa de SECAP las personas refugiadas no son consideradas dentro del grupo de atención prioritaria, lo cual es un problema porque no son destinatarios del rubro del 30% para las capacitaciones. Un funcionario de dicha entidad informa que hasta el año 2014 contaban con un presupuesto<sup>45</sup> para brindar capacitaciones gratuitas a la población en general. Posterior a ese año ya no contaron con la designación monetaria, razón por la cual, la capacitación a la población refugiada se realiza mediante convenios interinstitucionales (municipios, prefecturas, asociaciones, empresas privadas, etc.) quienes se responsabilizan del pago.

Por consiguiente, se deduce que SECAP no cuenta con la capacidad económica para financiar capacitaciones gratuitas para la población refugiada. Por otro lado, al igual que las demás instituciones no cuenta con mayor exactitud respecto a datos estadísticos de la población refugiada capacitada. Por otro lado, es necesario que la institución trabaje en su normativa interna la incorporación de las personas refugiadas como parte del grupo de atención vulnerable, a fin que puedan crear políticas a favor de este grupo.

*Servicio de Rentas Internas.* Durante 2014 a 2017 que se evidencia de acuerdo a la tabla 10 el sistema de recaudación RISE es muy baja con tan solo 31 contribuyentes a diferencia del sistema de recaudación RUC que cuenta 489 contribuyente tributarios. De acuerdo al sistema tributario el RISE se implementó con el objetivo de atacar la informalidad y mejorar la cultura tributaria para el desarrollo de actividades económicas en el sector informal.

Las personas que cuentan con el RISE no están obligadas a presentar formularios, no llevan contabilidad, solo entregan notas de venta, exento de retenciones, deducción de cuotas 50% descuento de cuota por año por incorporar a la empresa a un nuevo trabajador, asegurar al IESS y estar al día con las obligaciones (Ecuador 2007). Sin embargo, de acuerdo al cuadro proporcionado por el SRI, refleja otra realidad.

En este sentido María Alicia Eguiguren, responsables de Medios de Vida-Asociada Principal de Soluciones Duraderas (ACNUR), explica que no existen

---

<sup>45</sup> Mediante el Decreto Ejecutivo n.º 680, Estructura de Capacitación y Formación Profesional señala en el art. 21, del total mensual que se recaude de la contribución de los empleadores a nivel nacional, se destinará el 30% para financiar programas de capacitación y formación profesional para grupos de atención prioritaria y actores de la economía popular y solidaria.

estructuras inclusivas para la población refugiada en la regulación para la venta ambulante en la ciudad de Quito, critica respecto a los trámites engorrosos que tienen que realizar para regularizar un emprendimiento, a más de ello los requisitos no son sensibles para la población refugiada. Finalmente, se puede deducir que el objetivo del RISE no se está cumpliendo por falta de acciones concretas desde municipalidad a favor de la población refugiada.

*Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.* De acuerdo a Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura durante 2014 a 2017 solo un total de 181 personas refugiadas estarían registradas, y contarían con los servicios y beneficios del seguro social. Con el resultado se deduce que no existen avances significativos para garantizar a nivel local el ejercicio y goce de los derechos constitucionales respecto al seguro social para las personas refugiadas.

Uno de los factores que está afectando a la población refugiada colombiana es el no contar con un empleo digno, lo cual no permite pagar la mensualidad de la afiliación. Otro factor puede ser que los empleadores no afilien a las personas refugiadas afectando directamente en el no acceso al servicio de salud y a los otros programas. Por estas razones es importante que las entidades competentes realicen los controles efectivos a todas las empresas y que sus empleados estén afiliados al IESS, caso contrario les multe por la omisión y violación de los derechos como trabajadores.

*Sistema financiero estatal BanEcuador.* En el informe de rendición de cuentas del año 2017 describe que el acceso a servicios financieros y no financieros ha sido con un enfoque de inclusión social en territorio que se adaptan a las necesidades de las poblaciones de atención prioritarias (indígenas, mujeres, adultos mayores, personas discapacitadas, *migrantes*, privados de la libertad), y un total de 981 personas han recibido programas de educación financiera en la zona de Quito.<sup>46</sup>

En definitiva, BanEcuador brinda sus servicios financieros a toda la población, no discrimina por el estatus migratorio ni nacionalidad siempre y cuando cumplan con los requisitos. Así también, lo que si llama la atención es que un total de 645 personas de nacionalidad colombiana se han beneficiado de un monto total de 6, 279,321.85 dólares, créditos para diferentes actividades durante el 2016 a 2018. El monto otorgado es muy considerable para la dinámica de la economía local. Es decir, que si existiera un proyecto

---

<sup>46</sup> Ver en <https://www.banecuador.fin.ec/institucion/transparencia/?mdocs-cat=mdocs-cat-48&mdocs-att=null>

económico exclusivo para la población refugiada podría tener muy buenos resultados con un enfoque de derechos para el desarrollo de la economía local.

Finalmente el accionar del *organismo internacional* según Michel Gabaudan<sup>47</sup> (2018) considera que el Estado ecuatoriano a nivel de la región es uno de los países donde más ha trabajado en el tema de derecho para los refugiados y están enmarcadas en la Constitución. No así en otros países que toman una decisión política mediante un decreto, una resolución puntual para un determinado grupo humano y en un momento determinado de la historia.

Respecto a los derechos de los refugiados en otros países, Gabaudan explica lo siguiente:

En la Unión Europea en países como Francia, Suiza, Alemania, cuando una persona llega a esos países puede aplicar directamente para la solicitud de estatus de refugiado, hasta que el trámite dure la persona no puede ser devuelta al país de origen, sin embargo, no tiene derecho al trabajo, no puede acceder a la educación, no puede acceder a la cobertura de servicios básicos. En el caso que país le otorgue el estatus de refugiado la persona recibe ayuda económica hasta que se establezca. Con el estatus de refugiado puede acceder a un empleo, educación, vivienda, alimentación entre otros. Esta población refugiada tiene un periodo de cinco años para obtener la ciudadanía por un proceso formal. Al momento de obtener la ciudadanía pierde el estatus de refugiado, ya que la ciudadanía les protege. (Gabaudan 2018, entrevista personal)

En el caso de Ecuador a diferencia de los países europeos, todos los extranjeros tienen los mismos derechos y obligaciones, acceden a los servicios públicos al igual que el resto de la población ecuatoriana. Y los que obtienen el estatus de refugiado cuenta con los derechos ya mencionados en el primer capítulo. Sin embargo, es importante mencionar la inexistencia de políticas y programas específicos para la atención de esta población.

Respecto a la falta de políticas y programas específicas para la población refugiada, Gabaudan (2018) indica no preocuparle mucho, considera que de alguna u otra forma el Estado ecuatoriano si brinda atención mediante los servicios públicos a todos sin exclusión. Además, ACNUR mediante sus agencias socias brindan apoyo legal, psicológico, alimentación, inserción social y económica mediante su proyecto soluciones duraderas. Su preocupación radica en que mañana llegue un Presidente al poder cambie

---

<sup>47</sup> Michel Gabaudan es médico de profesión. Su trayectoria en ACNUR, por más de veinticinco años, le ha permitido ocupar cargos como representante regional de Estados Unidos y el Caribe, México, Australia, Beijin. También ha sido jefe de servicios financieros en Ginebra, asesor, consultor, experto en temas de negociación y políticas migratorias. En Ecuador es consultor de ACNUR y asesor del viceministro de Movilidad Humana de la Cancillería 2018.

la Constitución, donde no aplique la protección para los refugiados, y considera que ese accionar sí sería preocupante.

En cuanto a la situación del mercado laboral en el país, considera que no cuenta con muchas ofertas laborales, a pesar de ello sostiene que la presencia de los migrantes ayuda en el desarrollo local. Considera que estas personas cuentan con formación profesional que pueden aportar en el ejercicio o funcionamiento de las actividades laborales. Es decir, la presencia de la población migrante, no obstaculiza ni roba el empleo de los ecuatorianos. La deficiencia las encuentra en las leyes y políticas que no permite que estas poblaciones trabajen o realicen actividades económicas lícitas, que puedan contribuir al sistema tributario y acceder al seguro social.

Gabaudan (2018) en su análisis del contexto migratorio en el que se encuentra Ecuador, indica que la Cancillería en conjunto con varias instituciones del Estado ecuatoriano estaría trabajando para lograr atraer la ayuda internacional al país. Considerando que las agencias del Sistema de las Naciones Unidas como la OIM, ACNUR, UNICEF disponen de recursos y tienen la obligación de financiar, bajo el principio de compartir responsabilidades.

En este caso, Ecuador plantea atraer la *ayuda al desarrollo*, a través del sistema multilateral que prestan dinero para proyectos a bajos intereses, a su vez puede ser no reembolsable. Gabaudan (2018) considera que dicha ayuda para los proyectos debe beneficiar a toda la población y no solo al grupo de refugiados para su integración, considerando que el desarrollo local es integral. Por lo tanto, el crédito a obtener será para los ministerios y los GAD para que realicen la ejecución de proyectos en beneficio de toda la población incluidos los refugiados y los demás perfiles migratorios, solo de esa forma se podría observar un desarrollo integral.

Respecto al apoyo por parte de ACNUR hacia las personas refugiadas, Gabaudan considera que es solo un pequeño gesto de ayuda para esta población mediante el programa soluciones duraderas, mas no puede interferir en los mecanismos de gobierno a nivel central ni de nivel de los gobiernos locales. Y determina que es obligación del Estado ecuatoriano en crear políticas, programas, buscar financiamiento, contar con una estructura organizacional, profesional que trabaje para el beneficio de todos los ciudadanos, incluyendo de la población refugiada.

A pesar que ACNUR en Ecuador es el principal ejecutor de ayuda para la inserción local de las personas refugiadas; sin embargo, hay que dar crédito a las organizaciones de la sociedad civil como el Servicio Jesuita a Refugiados, Misión Scalabriniana y otras que

van venido ayudando a la población refugiada a pesar que no son tan reconocidas. Sin embargo, ACNUR sostiene al sistema nacional de refugio al contar con varias agencias que son sus brazos ejecutores que brindan apoyo para la población refugiada, solicitante de refugio y admisible a ser refugiados. Sin su apoyo o asistencia debilitaría al Estado ecuatoriano por falta de recursos económicos, políticas e institucionalidad para atender a la población refugiada.

Se concluye que todas las instituciones públicas al brindar los servicios no diferencian a la persona refugiada con el resto de perfiles migratorios, es decir que desde los derechos humanos sí están discriminando. Por otro lado, una debilidad institucional es no contar con una base de datos de la población refugiada en el Distrito Metropolitano de Quito. Y en las normativas institucionales no especifican a la población refugiada parte del grupo de atención vulnerable, por consiguiente, no existe políticas laborales para este grupo.



## Conclusiones

El objetivo de la investigación fue demostrar cómo la Constitución ecuatoriana se muestra bastante progresista, y que la protección es un derecho para la población refugiada mediante los avances positivos en la inclusión del tema de movilidad humana (emigrantes, inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo, etc.) que permitieron proponer y desarrollar la ANIMHU. Esta agenda formula lineamientos y el goce de sus derechos en la salud, educación, trabajo, vivienda. Por lo tanto, las políticas deben ser una ley, y no simplemente una definición en varios instrumentos.

Uno de los planteamientos se refiere a que las personas que fueron parte del caso de estudio de la investigación provienen de una migración forzada y el desplazamiento interno por el conflicto armado colombiano. A pesar de contar con la firma de paz entre el grupo subversivo y el Estado colombiano continua la migración al territorio ecuatoriano. Es así que según datos estadísticos del MREMH durante 2014 a 2017 a más de trescientos ciudadanos colombianos obtuvieron el estatus de refugiados en el Distrito Metropolitano de Quito.

En 2017, una de las incidencias dentro de las políticas para los refugiados fue obtener la cédula de ciudadanía y poder acceder a servicios básicos como escuelas para sus hijos, trabajo, salud entre otros. Sin embargo, no ha solucionado su situación de fondo, que es contar con condiciones dignas en el Ecuador.

Con respecto a las políticas laborales que fue el punto importante en esta investigación, por un lado, se concluye la ausencia de políticas laborales para la población refugiada por parte del Estado, el cual debe velar y asegurar políticas equitativas para este grupo. Como consecuencia, no logran garantizar los derechos y no llegan a especificar políticas públicas concretas para la población refugiada.

De acuerdo a las entrevistas realizadas no existe interés político hacia la población refugiada, lo cual se puede evidenciar en la designación del presupuesto para la población en movilidad humana. La suma que reciben es poco para trabajar en la planificación y elaboración de programas para personas refugiadas.

Por lo tanto, esto encamina a un problema de fondo, pues los recursos son por un lado dispersos y por otro no llegan a las personas que de verdad lo necesitan. Es decir, su situación tanto en términos legales, sociales, laborales y económicos siguen sin solución, a eso hay que precisar que la ANIMHU se creó en 2014 y todas las entidades que trabajan

con la población en movilidad humana tenían la obligación de acatar los lineamientos acordes a la realidad de su jurisdicción. Por lo tanto, existe lentitud en cambios normativos, políticos e institucionales desde la creación de la Constitución de 2008.

Se reitera que es el Estado como el principal garante de derechos, está llamado a asegurar la generación de políticas laborales a favor de la población refugiada, considerando que el derecho al trabajo es esencial para el desarrollo de las personas. Es decir, los derechos para los refugiados que garantiza en la Constitución, la LOMH, la ANIMHU, no pueden por un lado garantizar derechos, y por el otro lado, vulnerar el mismo.

Dicho lo anterior, las normativas se contradicen y chocan con la lógica garantista. Esto es un problema a la hora de realizar políticas y programas laborales a favor de esta población vulnerable, especialmente si desde el gobierno central no designa un presupuesto acorde a la realidad social, económica de los refugiados en las diferentes ciudades donde existe mayor demanda.

Respecto a los servicios públicos, más de una entidad estatal ha manifestado que los servicios que ofrecen las entidades no discriminan por el estatus migratorio ni por la nacionalidad. Es decir, pueden acceder a todos los servicios, programas, planes, etc., como cualquier ciudadano ecuatoriano si cumplen con los requisitos establecidos por cada una de las entidades gubernamentales. En este caso, el desconocimiento del concepto refugiado, es un problema, pues no es una condición migratoria, el término refugiado es una categoría del ser humano que está huyendo de un hecho concreto, su integridad está en peligro. Por tal razón la atención debe ser diferente que al resto de las personas.

En caso del Distrito Metropolitano de Quito donde se concentra gran parte de población refugiada la empresa pública privada denominada ConQuito tiene como misión generar emprendimientos y ayudar en la búsqueda de empleo. Sin embargo, sus resultados no han sido favorables hacia la población refugiada, pues no cuentan con una normativa donde vele por esta población, dejando así que las políticas estén solo en papeles más no en la práctica. Por lo tanto, el municipio de Quito tiene retos importantes en crear normativas y ordenanzas específicas y reales respecto a las políticas de inserción laboral, económica, acción afirmativa para la inclusión de la población refugiada para que sean agentes económicos de desarrollo local, más no una carga para el Estado.

Así también, en el caso del Ministerio del Trabajo dentro del grupo de atención prioritaria no nombra a los refugiados, en su normativa solo hace referencia el término “extranjero” quien puede trabajar de forma independiente o ser contratado. En este caso

la institución no cuenta con las leyes laborales para los trabajadores refugiados. Es importante la generación de políticas laborales que orienten a evitar el trato discriminatorio, una remuneración acorde a la ley, y protección de la población refugiada.

El Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana y el Consejo Cantonal para la Protección de Derechos de Distrito Metropolitano de Quito son los entes encargados de transversalizar el enfoque de movilidad humana y las políticas públicas. Pero su desfase es que son instituciones creadas recientemente que no logran generar resultados que ayuden a elaborar políticas estatales pensadas en los refugiados. Durante la investigación con las diferentes instituciones se observa la poca voluntad de dar seguimiento y generar cambios concretos, aducen la falta de presupuesto.

Tras lo expuesto una de las conclusiones primordiales es la evidente debilidad por parte de las instituciones gubernamentales al no garantizar las políticas de inclusión laboral para las personas refugiadas, por razones como la falta de coordinación, falta de información o el manejo del número de refugiados, carencia de métodos de evaluación de los programas respecto a nivel socioeconómico. Por otro lado, se evidencia que los procesos de estructuración de las políticas públicas están definidos por los que están al mando de las instituciones. En consecuencia, la inestabilidad o desequilibrio en los altos cargos hacen que las agendas se cambien a cada momento de acuerdo al cambio de ministro, lo cual puede obstaculizar el buen desarrollo de la agenda, es decir, que las políticas son más gubernamentales que públicas. En todas las entidades del gobierno central no existe un ministro que concluya un periodo completo.

En cuanto al rol de ACNUR en Ecuador, es una institución internacional de larga trayectoria que brinda protección a las personas refugiadas, es un actor propositivo. Su influencia en el país es gracias a su capacidad de intervención mediante los conocimientos adquiridos, por contar con la parte financiera, equipo de profesionales, material tecnológico de base de datos, entre otras.

En la investigación se comprobó que la acción de ACNUR es de proporcionar ayuda mediante programas significativos para los refugiados, es decir, no son ayudas que permiten que las personas se desarrollen y sean autosuficientes, más bien el organismo adopta una posición paternalista y asistencialista incluso con el Estado ecuatoriano.

Es así que entre estas dos instituciones hasta el presente año no han logrado proponer o elaborar programas, proyectos eficaces para la población refugiada. Se deduce que el gobierno brinda poca importancia frente a la población refugiada, pues no ha

tomado la batuta para actuar mediante políticas claras y eficaces, y ha dejado que ACNUR siga manejando la población refugiada.

A la postre, en el periodo de investigación no se encontró un cambio de paradigma o modelo de intervención hacia la población refugiada. Sin embargo, existen avances en cuanto a la generación de estructuras y de instrumento que brinda lineamientos para la creación de políticas hacia la población en movilidad humana, pero no garantiza los derechos de los refugiados a través de las políticas que brinde una vida digna.

Finalmente, en un segundo momento se podría replantear la investigación desde una mirada del Estado y el ACNUR sobre los fondos que han canalizado y que aún están pendientes para la generación de políticas públicas desde un estudio local de acuerdo a las verdaderas necesidades de los refugiados.

## Lista de referencias

- ACNUR. 1990. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Resolución 45/158.
- . 2017. “Cifras claves”. [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2017/ACNUR\\_ECU\\_General\\_ESP\\_Feb\\_2017.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2017/ACNUR_ECU_General_ESP_Feb_2017.pdf).
- . 2018. “Tendencias globales desplazamiento forzado en 2017”, *Tendencias Globales*, , 76. <https://www.acnur.org/5b2956a04.pdf>.
- . 2019. “Protegiendo a las personas refugiadas en el Ecuador, preguntas y respuestas”. *ACNUR*. Consultado marzo 5. [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Preguntas\\_y\\_respuestas\\_sobre\\_refugio\\_en\\_Ecuador.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Preguntas_y_respuestas_sobre_refugio_en_Ecuador.pdf).
- ACNUR, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y Universidad Iberoamericana. 2002. *Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos : ACNUR : Universidad Iberoamericana.
- ACNUR, y Unión Interparlamentaria. 2001. *Protección de los refugiados: Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados, 2001*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; Unión Interparlamentaria. Suiza. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>.
- Aguilar, Ignacio, y Amaya Valcárcel. 2008. “Un protocolo de Kioto para las migraciones forzosas”. *Política Exterior* 22 (121): 189–200. <http://www.jstor.org/stable/20646960>.
- Aguilar, Luis. 1992. *La hechura de las políticas*. Colección Antologías de Política Pública. México: Miguel Angel Porrúa.
- Arango, Joaquin. 2003. “La Explicación teórica de las migraciones: Luz y sombra”. *Red Intyernacional de Migración y Desarrollo Zacatecas, Latinoamericanistas*. [https://webs.ucm.es/info/gemi/descargas/articulos/42ARANGO\\_La\\_Explicacion\\_Teorica\\_Migraciones\\_Luces\\_Sombras.pdf](https://webs.ucm.es/info/gemi/descargas/articulos/42ARANGO_La_Explicacion_Teorica_Migraciones_Luces_Sombras.pdf).
- Arcenales, Javier, Pablo Villegas, y Wilson Mariño. 2014. “Derecho al trabajo de las personas refugiadas”. *Cuadernos de protección*.

- Barutciski, Michael. 1998. “El conflicto entre el concepto refugiado y el debate sobre los desplazados interno”. *Revista Migraciones Forzosas*.
- Cobos Garrido, Vanessa Lucía. 2018. “Ejercicio del derecho al trabajo de la población refugiada colombiana en el distrito metropolitano de Quito”. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/4844>.
- CODHES. 2017. “Víctimas en el exterior, población exiliada y refugiada: garantías para los derechos en el marco de la implementación del acuerdo de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP”. [http://www.codhes.org/~codhes/images/victimas10\\_refugio.pdf](http://www.codhes.org/~codhes/images/victimas10_refugio.pdf).
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES. 2012. “Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada”. 79. <http://www.refugeesponsorship.org/es/guia?chapter=1&area=2&section=2>.
- Cruz, Estefanía. 2017. “Movilidad forzada por las dinámicas del narcotráfico: variables para el análisis del proceso de asilo de mexicanos por violencia en EE.UU.” *El colegio de México* 57 (3): 576–606. <http://www.jstor.org/stable/26259109>.
- Diez de Velasco, Manuel. 2013. *Instituciones de derecho internacional público*. 18a ed. Madrid: Grupo Anaya, S.A.
- EC. 2007. *Ley Reforma Tributaria para la Equidad Tributaria en Ecuador*. Registro Oficial 242, 29 de diciembre.
- . 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- . 2010a. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Dscentralización*. Registro Oficial 303, 04 de octubre.
- . 2010b. *Ley Orgánica del Servicio Público*. Registro Oficial 295, 06 de octubre.
- . 2010c. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP*. Registro Oficial 306, 22 de octubre.
- . 2012. *Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos del SECAP*. Registro Oficial 311, 10 de julio.
- . 2014. *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*. Registro Oficial 283, 07 de julio. <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/11-Ley-Org%C3%A1nica-de-los-Consejos.pdf#page=1&zoom=auto,-48,842>.
- . 2017. *Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Registro Oficial 498, 06 de febrero.

- EC Consejo de Protección de Derechos. 2018. *Agenda de protección de derechos de personas en situación de movilidad humana*. Quito: Consejo de Protección de Derechos.
- EC Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito. 2019. “Grupos de Atención Prioritaria y vulnerabilidad”. <https://www.proteccionderechosquito.gob.ec/>.
- EC Defensoría del Pueblo de Ecuador. 2010. “Acceso al sistema financiero de las personas refugiadas en Ecuador”. Informe temático 3. Quito: Defensoría del Pueblo de Ecuador. <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/118/1/IT-004-ACCESO%20SISTEMA%20FINANCIERO%20PERSONAS%20REFUGIADAS.pdf>.
- EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2014. *Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
- . 2018a. “Ecuador comprometido con las personas en condición de refugio”. <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-comprometido-con-las-personas-en-condicion-de-refugio/>.
- . 2018b. “La Ley de Movilidad Humana de Ecuador marca un antes y un después en la garantía de los derechos humanos de migrantes”. <https://www.cancilleria.gob.ec/la-ley-de-movilidad-humana-de-ecuador-marca-un-antes-y-un-despues-en-la-garantia-de-los-derechos-humanos-de-migrantes/>.
- EC Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 2018. *Informe-2017 Rendición de cuentas Alcalde y Municipio de Quito*. Quito, Ecuador: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. [http://www.quito.gob.ec/documents/rendicion\\_2017\\_4.pdf](http://www.quito.gob.ec/documents/rendicion_2017_4.pdf).
- EC Prefectura de Pichincha. 2019. “‘ACNUR y la Prefectura de Pichincha trabajan en pro de la movilidad humana’ Prefectura de Pichincha”. Consultado febrero 21. <http://www.pichinchaldia.gob.ec/actualidad/item/3797-acnur-y-la-prefectura-de-pichincha-trabajan-en-pro-de-la-movilidad-humana.html>.
- EC Secretaría de Inclusión Social. s/f. *Políticas de Inclusión social en el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito, Ecuador: Secretaría de Inclusión Social.
- EC Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2014. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

- Egea, Carmen, y Javier Iván Soledad Suescún. 2008. "Migraciones y conflictos: El desplazamiento interno en Colombia". *Convergencia*, 2008, 15 (47): 207–35. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1405-14352008000200008&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-14352008000200008&lng=es&nrm=iso&tlng=es).
- El Comercio. 2017a. "ACNUR dice que Ecuador es un ejemplo para el mundo por su Ley de Movilidad". *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/acnur-ecuador-ejemplo-ley-movilidadhumana.html>.
- . 2017b. "En Ecuador hay 60 560 refugiados, la mayoría colombianos, según Cancillería". *El Comercio*. [https://www.elcomercio.com/app\\_public.php/actualidad/ecuador-refugiados-acnur-migrantes-movilidad.html](https://www.elcomercio.com/app_public.php/actualidad/ecuador-refugiados-acnur-migrantes-movilidad.html).
- El Telégrafo. 2017. "Ecuador entrega primeras cédulas a extranjeros en condición de refugio". *El Telégrafo*, 13 de noviembre. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/ecuador-entrega-primeras-cedulas-a-extranjeros-en-condicion-de-refugio>.
- Escola de Cultura de Pau. 2017. *Alerta 2017 Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Escola de Cultura de Pau/ Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona: Icaria. <https://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/17/alerta17e.pdf>.
- Faivre`d, Hortense, y Arcier Flores. 2005. "Del Plan 'Colombia' al Plan 'Patriota' impacto del conflicto armado colombiano en el Ecuador, análisis de una estrategia de seguridad subregional". *Revista Complutense de Historia de América* 31: 215–30.
- FLACSO. 2011. "Refugiados urbanos en Ecuador estudio sobre los procesos de inserción urbana de la población colombiana, el caso de Quito y Guayaquil". *Colectivo Migración y Refugio*, núm. 750: 68.
- Freidenberg, Flavia, y Simón Pachano. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Serie Atrio. Quito: FLACSO Ecuador.
- García, Juan. 2018. "¿El proceso de paz, un fracaso más hacia la reconciliación en Colombia?" *Las2orillas*. abril 24. <https://www.las2orillas.co/el-proceso-de-paz-un-fracaso-mas-hacia-la-reconciliacion-en-colombia/>.
- Ghotme, Rafat, y Nadia García. 2016. "Los refugiados sirios como 'problema' de seguridad regional". *Estudios de Asia y Africa* 51 (2 (160)): 365–90. <http://www.jstor.org/stable/24868460>.

- Guevara, Juan Pablo. 2015. "El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad". *Revista Colombiana de Sociología* 38 (1): 63–82. doi:10.15446/rcs.v38n1.53264.
- Kauffer, Edith Françoise. 1997. "Refugiados y fronteras: las ambigüedades de una relación imprescindible". *Foro Internacional* 37 (4 (150)): 734–58. <http://www.jstor.org/stable/27738611>.
- Lattes, Alfredo. 1995. *Urbanización, crecimiento urbano, migraciones en América Latina. Población y desarrollo, tendencias y desafíos*. Santiago de Chile: Pensamiento Iberoamericano.
- Manrique, Ximena. 2014. "La narco-novela como publicidad de violencia en los jóvenes colombianos 'La era del patrón'". Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Meertens, Donny. 2000. "Violencia y desplazamiento forzado en Colombia: Miradas sobre lo público, voces desde lo privado". *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe / European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 69: 89–96. <http://www.jstor.org/stable/25675892>.
- Melo, Jorge Orlando. 2016. "Resumen del Acuerdo de Paz". *Revista de Economía Institucional* 18: 319–37. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/4730/5489>.
- Ministerio del Trabajo. 2015. *Plan Estratégico Institucional 2015-2018*. Ministerio del Trabajo. Quito.
- Moscoso, Raúl, y Nancy Burneo. 2014. *Más allá de las fronteras: la población colombiana en su proceso de integración urbana en la ciudad de Quito*. Primera. Quito: ACNUR.
- Naciones Unidas Derechos Humanos. 1966. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Resolución 2200A (XXI), 16 de diciembre.
- Namihas, Sandra. 2001. *Derecho Internacional de los Refugiados*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: Fondo Editorial.
- Naranjo, Gloria. 2015. "El nexo migración-desplazamiento-asilo, entre el orden fronterizo de las cosas y su desafío: políticas migratorias/fronterizas de control y gestión y prácticas emergentes de ciudadanía transfronterizas en las fronteras de España (Unión Europea)- Marruecos (África) y Colombia-Venezuela (CAN-Suramérica). 1990-2010". Tesis doctoral, Medellín: Universidad de Luxemburgo. [https://orbilu.uni.lu/bitstream/10993/23731/1/11.%20TESIS%20DOCTORAL\\_%20GLORIA%20NARANJO.pdf](https://orbilu.uni.lu/bitstream/10993/23731/1/11.%20TESIS%20DOCTORAL_%20GLORIA%20NARANJO.pdf).

- Olavarría, Mauricio. 2007. *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Instituto de asuntos públicos departamento de gobierno y Gestión pública. Documentos de trabajo. Chile: Unirsidad de Chile.
- Olmedo, Pamela. 2018. *El empleo en el Ecuador- Una mirada a la situación y perspectiva para el mercado laboral actual*. Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Organización Internacional para las Migraciones. 2010. *Políticas Públicas sobre Migración Laboral. Herramientas y buenas prácticas*. La Caja. México.
- Ortega, Carlos, y Oscar Ospina. 2012. “No se puede ser refugiado toda la vida...” *Refugiados colombianos y colombianas en Quito y Guayaquil*. 1a ed. Quito: FLACSO Ecuador.
- Pallares, Francisc. 1988. “Las políticas públicas: El sistema político en acción.” [http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/Pallares,%20Francisc%20\(1988\).pdf](http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/Pallares,%20Francisc%20(1988).pdf).
- Paspuel, Washington. 2015. “El BanEcuador nació con un capital de USD 15 millones”. *El Comercio*. mayo 14. <https://www.elcomercio.com/actualidad/rafaelcorrea-banecuador-decretopresidencial-economia-bancopublico.html>.
- Pérez, Luis Eduardo, Rodrigo Uprimny, y César Rodríguez. 2007. *Los derechos sociales en serio: Hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. 1a, ed ed. Colección Ensayos y propuestas 3. Bogotá, D.C: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad : Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico.
- Programa Andino de Derechos Humanos- PADH. 2004. “Desplazamiento forzado y refugio” 8: 1–13.
- Ramírez Gallegos, Jacques. 2013. “La Política migratoria en Ecuador: rupturas, tensiones, continuidades y desafíos”. *Instituto de Altos Estudios Nacionales* 1. <https://www.academica.org/jacques.ramirez/2.pdf>.
- Raper, Mark. 1999a. “Refugiados y población desplazada”. *Política Exterior* 13 (68): 123–33. <http://www.jstor.org/stable/20644451>.
- . 1999b. “Refugiados y población desplazada”. *Política Exterior* 13 (68): 123–33. <http://www.jstor.org/stable/20644451>.
- Rojas, Diana Marcel. 2013. “Las relaciones Colombia-Estados Unidos en el gobierno Santos: ¿Llego la hora del post-conflicto?” *Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de Colombia*.

- Ruíz, Nubia Yaneth. 2011. “El desplazamiento forzado en Colombia: una revisión histórica y demográfica”. *Estudios Demográficos y Urbanos* 26 (1 (76)): 141–77. <http://www.jstor.org/stable/23041923>.
- Salas Meruane, Paulina, y Manuel Cárdenas Castro. 2008. *Métodos de investigación social*. Segunda. Quito, Ecuador: Quipus, CIESPAL.
- Schussler, Stuart. 2009. *Entre la sospecha y la ciudadanía: refugiados colombianos en Quito*. Quito: Abya Yala.
- Serrano, Alfredo. 2013. “El mercado laboral ecuatoriano”. En *Análisis de condiciones de vida, el mercado laboral y los medios de producción e inversión pública*, 63–93. Cuaderno de Trabajo # 3. Quito.
- Thoenig, Jean Claude. 1997. “Política pública y acción pública”. *Gestión y Política Pública*.
- Vidal López, Roberto. 2007. *Derecho Global y Desplazamiento Interno. Creación, uso y desaparición de desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*. 1a, ed ed. Colección Fronteras del Derecho. Bogotá, D.C: Pontificia Universidad Javeriana.



## Anexos

## Anexo 1: Plan Operativo Anual (POA) 2017, Municipio de Quito.

MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO / PLAN OPERATIVO ANUAL 2017										
SECTOR: INCLUSIÓN SOCIAL										
DEPENDENCIA	PROGRAMA	PROYECTO	METAS	PRODUCTO / OBRA	SUBTOTAL MUNICIPIO	SUBTOTAL NO	TOTAL			
SECRETARÍA DE INCLUSIÓN SOCIAL	POLÍTICA SOCIAL INTEGRAL	TRANSVERSALIZACIÓN DE ENFOQUES Y GARANTÍA DE POLÍTICAS SOCIALES	INCORPORAR EN 14 INSTANCIAS MUNICIPALES LINEAMIENTOS DE	P: APLICACIÓN DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LA MUNICIPALIDAD	\$0.00	\$0.00	\$0.00			
			ELABORAR 1 PROPUESTA DE POLÍTICA INTEGRAL DE INCLUSIÓN SOCIAL EN BENEFICIO DE GAP, PERSONAS SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD	P: APROXIMACIÓN DE DIAGNÓSTICO SITUACIONAL SOBRE GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA, EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD	\$0.00	\$0.00	\$0.00			
				P: ESTUDIO DE CASO SOBRE DIVERSIDADES SEXOGENÉRICAS EN EL ÁREA URBANA DEL DMQ PARA LA CONSTRUCCIÓN DE	\$0.00	\$0.00	\$0.00			
				P: PROPUESTAS DE NORMATIVA Y POLÍTICAS DE INCLUSIÓN	\$5,000.00	\$0.00	\$5,000.00			
	PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS	GARANTÍA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS	IMPLEMENTAR / FORTALECER 5 SUBSISTEMAS METROPOLITANOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS		P: SUBSISTEMA METROPOLITANO DE GÉNERO	\$10,247.01	\$0.00	\$10,247.01		
					P: SUBSISTEMA METROPOLITANO PUEBLOS Y NACIONALIDADES	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
					<b>P: SUBSISTEMA METROPOLITANO DE MOVILIDAD HUMANA</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>		
					P: SUBSISTEMA METROPOLITANO INTERGENERACIONAL	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
					P: SUBSISTEMA METROPOLITANO DE DISCAPACIDADES	\$6,000.00	\$0.00	\$6,000.00		
					P: FORMALIZACIÓN Y ACTIVACIÓN DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
					P: MODELO DE ABORDAJE PARA PERSONAS CON EXPERIENCIA DE	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
					P: MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS GENERADOS A TRAVÉS DE CONVENIOS	\$106,000.00	\$0.00	\$106,000.00		
					P: SISTEMATIZACIÓN DE RESULTADOS DE LOS SUBSISTEMAS	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
					LOGRAR LA APLICACIÓN DE ESTRATEGIAS Y/O PRÁCTICAS DE INCLUSIÓN		P: RENOVACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL SELLO INCLUSIVO OTORGADO A ENTIDADES EN LA AZ LA MARISCAL		\$0.00	
							P: ENTREGA DE SELLOS INCLUSIVOS A ENTIDADES PÚBLICAS Y	\$10,000.00	\$0.00	\$10,000.00
							P: MODELO DE OPERACIÓN DE PUNTOS INCLUSIVOS EN CASA SOMOS		\$0.00	
							P: ACCIONES COMUNICACIONALES Y PUBLICITARIAS PARA EL	\$52,018.95	\$0.00	\$52,018.95
							P: EVENTOS Y CELEBRACIONES DE FECHAS EMBLEMÁTICAS Y CONMEMORATIVAS RELACIONADAS CON EL RECONOCIMIENTO DE	\$19,243.00	\$0.00	\$19,243.00
							P: PRÁCTICAS DISTRIALES PARA LA CONVIVENCIA E INTEGRACIÓN	\$68,000.00	\$0.00	\$68,000.00
				P: ENCUENTRO DE EXPERIENCIAS COMUNITARIAS E INCLUSIÓN DE	\$15,000.00	\$0.00	\$15,000.00			
				P: ENCUENTRO SOBRE EL TRABAJO SEXUAL	\$15,000.00	\$0.00	\$15,000.00			
				P: FORTALECIMIENTO PUNTOS INCLUSIVOS: 24 DE MAYO, LA	\$6,000.00	\$0.00	\$6,000.00			
	ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES	INCLUSIÓN EDUCATIVA	BENEFICIAR A 300 ESTUDIANTES CON AYUDAS ECONÓMICAS	P: AYUDAS ECONÓMICAS A ESTUDIANTES DE ESTABLECIMIENTOS MUNICIPALES (ORDENANZAS 172, 207 Y 056)	\$142,740.00	\$0.00	\$142,740.00			
			BENEFICIAR A 115 ESTUDIANTES CON BECAS	P: SUSCRIPCIÓN DEL INSTRUMENTO LEGAL MDMQ-IFTH AÑO 2017	\$0.00	\$0.00	\$0.00			
				P: BECAS DE PREGRADO A GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA - CONVOCATORIA 2016	\$344,916.00	\$0.00	\$344,916.00			
	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	GASTOS ADMINISTRATIVO		P: GASTOS ADMINISTRATIVOS	\$9,000.00	\$0.00	\$9,000.00			
		GASTOS DE PERSONAL		P: REMUNERACION PERSONAL	\$1,158,181.92	\$0.00	\$1,158,181.92			
				<b>TOTAL DEPENDENCIA:</b>	<b>\$1,967,346.88</b>		<b>\$1,967,346.88</b>			

Fuente: [http://www.quito.gov.ec/documents/rendicion\\_2017\\_4.pdf](http://www.quito.gov.ec/documents/rendicion_2017_4.pdf)

**Anexo 2: Destino de créditos para clientes de nacionalidad colombiana, mayo 2016 - octubre 2018**

Destino de crédito	Número de clientes	Monto entregado	Destino de crédito	Número de clientes	Monto entregado	Destino de crédito	Número de clientes	Monto entregado	Destino de crédito	Número de clientes	Monto entregado	
ARROZ DE INVIERNO	1	4,004.11	ALIMENTOS PARA CERDOS	2	3,000.00	TALLERES DE CARPINTERIA PARA ELABORACION DE MUEBLES Y AC	1	12,000.00	PAN, GALLETAS, PASTELIS, ETC.	1	14,999.87	
MAIZ DUBO	1	7,361.98	GANADO PORCINO MEDICINAS Y VAC	2	24,750.00	TALLERES DE CARPINTERIA PARA ELABORACION DE MUEBLES Y AC	4	21,200.00	PRODUCTO NATURALES TIENDAS NATURISTAS	1	14,000.00	
MAIZ DUBO CCMA	3	12,837.34	COLMENAS	1	20,000.00	OTRAS INDUSTRIAS DE MADERA CAPITAL DE OPERACION	3	7,000.00	PRODUCTOS DE MOLINERIA (BARINA DE TRIGO, OTRAS HARINAS,	1	12,000.00	
ARVEJA HIBRIDA	1	5,500.00	AVES DE CARNE	7	41,500.00	ELABORACION DE ARTICULOS DE PAPEL, FUNDAS DE PAPEL, ETC.	1	2,500.00	SUPERMERCADOS, TIENDAS, ABARROTOS, COMIDAS, ETC.	34	274,791.18	
MALANGA	4	25,000.00	AVICULTURA MEDICINAS Y VACINAS	1	20,000.00	OTRAS INDUSTRIAS NO ESPECIFICADAS, CAPITAL DE OPERACION	2	20,000.00	COMERCIO AL POR MENOR DE ALIMENTOS (INCLUDE PRODUCTOS AG)	1	5,000.00	
PAPAS	2	12,859.68	TILAPIA FORMACION	7	81,200.00	CERAMICA Y ALFARERIA, CAPITAL DE INVERSION	1	4,000.00	OTROS PRODUCTOS DE CONSUMO MASIVO	6	43,500.00	
YUCA	1	1,000.00	EQUIPO DE ASPERSION	1	10,000.00	FABRICACION DE ARTICULOS DE ALUMINO Y HIERRO ENLOZADO P	1	7,000.00	PRENDAS DE VESTIR (EXCEPTO DE CUERO)	11	88,082.40	
OTRAS BORTALIZAS Y LEGUMIBRES	1	3,000.00	CIANCHERAS	4	51,200.00	FABRICACION DE ARTICULOS DE ALUMINO Y HIERRO ENLOZADO P	1	15,000.00	PRENDAS DE VESTIR (TEJIDOS DE PUNTO Y TEJIDOS DE GANCHIL)	1	3,888.90	
AGUACATE FORMACION	3	24,250.00	OTRAS CONSTRUCCIONES	1	40,000.00	ELABORACION DE MUEBLES DE METAL, CAPITAL DE OPERACION	3	24,000.00	COMERCIO AL POR MENOR DE PRENDAS DE VESTIR (BOUTIQUE)	2	7,500.00	
GUANABANA FORMACION	1	5,000.00	COMPRA DE PROPIEDADES RURALES	6	330,799.70	TALLERES DE FUNDICION, CAPITAL DE INVERSION	2	60,200.00	CALZADO	2	14,000.00	
MARACUYA FORMACION	5	25,500.00	CONSTRUCCIONES PARA ADICUACIONES AGRICOLAS	3	35,000.00	TALLERES DE MECANICA, CAPITAL DE OPERACION	2	8,000.00	PRENDAS DE VESTIR	31	292,733.04	
MORA FORMACION	1	4,000.00	OBRAS DE RIEGO EN GENERAL	1	11,500.00	TALLERES DE MECANICA, CAPITAL DE OPERACION	1	10,000.00	COMERCIO AL POR MENOR DE CALZADO	3	40,000.00	
NARANILLA FORMACION	1	2,500.00	PROCESA INDUSTRIA Y ARTESANA	1	1,000.00	TALLERES DE REPARACION, MONTAJE DE MOTORES Y MAQ. ELECT.	1	6,000.00	ARTICULOS DE MADERA PARA ACABADOS EN LA CONSTRUCCION N Y	1	7,500.00	
ORITO MANTENIMIENTO	1	3,000.00	CARNICERIAS Y CAMALES CAPITAL DE INVERSION	1	12,000.00	TALLERES DE REPARACION, MONTAJE DE MOTORES Y MAQ. ELECT.	1	10,000.00	MADERA Y SUS PRODUCTOS (EXCEPTO MUEBLES)	3	17,133.34	
PAPAYA FORMACION	1	5,000.00	IND. DE PREPARACION DE CARNES Y CONSERVAS CAPITAL DE INV	1	12,000.00	OTROS PRODUCTOS METALICOS PARA CONSTRUCCION CAPITAL DE I	1	17,400.00	MUEBLES DE MADERA, HIERRO Y CUALQUIER OTRO MATERIAL	5	37,508.37	
PÑA FORMACION	1	14,130.00	ELABORACION DE JUCOS DE FRUTAS Y LEGUMIBRES CAPITAL DE IN	1	5,000.00	OTERAS CAPITAL DE OPERACION	1	10,000.00	ACTIVIDAD DE EDICION, IMPRESION Y REPRODUCCION (EDITORE)	1	10,000.00	
PLATANO VERDE FORMACION	6	42,742.50	PANADERIAS Y PASTELERIAS	3	32,000.00	ELABORACION DE LETREROS Y ANUNCIOS DE PROPAGANDA, CAPITA	1	15,000.00	ARTICULOS DE BAZAR Y PAPELERIA EN GENERAL PARA EL Hogar	6	25,825.00	
PLATANO VERDE MANTENIMIENTO	1	2,490.00	ELABORACION DE PAN Y PASTAS CAPITAL DE INVERSION	9	85,997.70	INDUSTRIAS NO CLASIFICADAS, CAPITAL DE OPERACION	1	7,000.00	CEMENTO Y PRODUCTOS DE CEMENTO (BOMBON, BLOQUES, ADOQU)	1	40,000.00	
UVA FORMACION	1	7,000.00	ELABORACION DE PAN Y PASTAS CAPITAL DE OPERACION	3	31,000.00	FABRICACION DE EQUIPOS DE MEDICION Y CONTROL PARA OPTICA Y	1	5,000.00	METALES PRECIOSOS (PLATA, ORO, PLATINO Y METALES EN GRUPO)	2	8,000.00	
HURTOS MENTOS DE LA SIERRA FORMACION	1	5,000.00	ELABORACION DE GALLINAS, BICOCHOS ETC. CAPITAL DE OPERA	3	7,500.00	BOTILES PENSIONES CASA DE BUSFIDES Y OTROS LUGARES DE A	2	46,933.67	OTROS METALES Y SUS PRODUCTOS	1	3,000.00	
OTROS FRUTALES FORMACION	3	25,000.00	ELABORACION DE PASTELAS Y MIEL (TRAFICHES) CAPITAL DE INV	1	6,000.00	PELLIQUERIAS Y BARRERIAS, CAPITAL DE INVERSION	1	1,500.00	ARTICULOS PARA LIMPIEZA, ABONOS, DETELENTE, PREPARADO	1	2,500.00	
PALMA DE ACEITE FORMACION	3	126,480.00	ELABORACION DE PASTELAS Y MIEL (TRAFICHES) CAPITAL DE OPERA	1	5,000.00	PELLIQUERIAS Y BARRERIAS, CAPITAL DE OPERACION	1	5,000.00	FARMACUTICOS Y MEDICINAS (MEDICINAS, PERFUMES, JARABES,	5	41,000.00	
PALMA DE ACEITE MANTENIMIENTO	1	19,950.00	FAB. HELADOS, REFRESCOS, HELO CAPITAL DE INVERSION	1	3,000.00	SERVICIOS MEDICOS	1	8,000.00	PRODUCTOS QUIMICOS BASICOS (ABONOS Y COMPLEMENTOS DE N)	2	27,477.35	
CACAO FORMACION	19	126,080.52	FAB. HELADOS, REFRESCOS, HELO CAPITAL DE OPERACION	4	15,700.00	LABORATORIOS PARA ANALISIS BACTERIOLOGICOS, CAPITAL DE I	1	15,000.00	ARTICULOS DIVERSOS	1	6,000.00	
CACAO MANTENIMIENTO	2	15,528.40	OTROS PRODUCTOS ALIMENTICIOS NO ESPECIFICADOS CAPITAL DE	2	40,000.00	OTROS SERVICIOS DE CONSTRUCCIONES Y EDIFICACIONES, CAPT	1	20,000.00	ELECTRODOMESTICOS	1	15,000.00	
CAFE MANTENIMIENTO	1	4,000.00	OTROS PRODUCTOS ALIMENTICIOS NO ESPECIFICADOS CAPITAL DE	2	7,400.00	ARROZ	8	62,427.23	EQUIPOS Y APARATOS DE RADIO, TV Y COMUNICACIONES	1	3,000.00	
CAFE ARABIGO FORMACION CCMA	1	2,634.00	ELABORACION DE BEBIDAS NO ALCOHOLICAS Y AGUAS GASEOSAS C	2	45,000.00	CEBOLLA PERLA	1	20,000.00	PRODUCTOS DE FERRERIA	3	64,700.00	
CAFE ROBERTA FORMACION CCMA	3	14,947.00	ELABORACION DE BEBIDAS NO ALCOHOLICAS Y AGUAS GASEOSAS C	1	20,000.00	UVA	1	6,000.00	COMERCIO AL POR MENOR DE OTROS PRODUCTOS NCP	3	5,500.00	
FRIENTA FORMACION	11	97,600.00	FABRICACION DE TEJIDOS Y MANUFACTURAS DE ALGODON CAPITAL	1	7,000.00	CACAO	3	15,827.83	OTROS ARTICULOS Y MANUFACTURAS DIVERSOS	17	300,081.42	
OTROS MANTENIMIENTO	1	8,000.00	SASTRERIAS Y MODISTERIAS (CONFECCION PRENDAS DE VESTIR)	8	52,500.30	CAFE	1	4,940.00	SERVICIOS	3	8,500.00	
ABONOS Y FUNGICIDAS	7	41,200.00	SASTRERIAS Y MODISTERIAS (CONFECCION PRENDAS DE VESTIR)	7	67,000.00	OTROS CULTIVOS CICLO CORTO Y PERMANENTE	1	20,000.00	COMPLEJOS TURISTICOS	1	18,000.00	
GANADO DE LECHE (CREA)	43	497,499.37	CONFECCION DE ROPA DE CAMA, COLCHONES, MANTELES, BORDADO	2	22,000.00	PORCINO	1	1,133.99	BOTIALES, RESIDENCIALES	1	7,000.00	
GANADO DE CARNE (CREA)	3	28,000.00	TALABARRERIAS (FABRICACION DE MALETAS, CARTERAS, ARNES)	1	10,000.00	PRODUCTOS CARNICOS Y EMBUTIDOS (PREPARADOS DE LA CARNE)	1	7,000.00	BOTILES	1	10,000.00	
GANADO DE DOBLE PROPOSITO/CREA	37	422,304.61	ZAPATERIAS (EXCEPTO ELABORACION DE CALZADO DE CALZADO) CAPT	3	21,500.00	POLO	3	5,406.05	RESTAURANTES, BARES Y CABAÑAS	1	5,000.00	
GANADO DE ENGORDE (DESCOLLO)	34	564,375.23	OTRAS INDUSTRIAS DEL CUERO CAPITAL DE INVERSION	1	20,000.00	EXPLOTACION DE CRADEROS DE PICES	2	18,000.00	CAFETERIA	2	21,500.00	
PORCINOS DE CREA	24	166,555.04	ABERRADEROS Y EXPLOTACION DE BOSQUES, CAPITAL DE OPERACION	1	4,000.00	OTROS PRODUCTOS DEL MAR	7	129,000.00	ESTABLECIMIENTOS DE COMIDA RAPIDA	4	23,500.00	
PORCINOS DE ENGORDE	5	31,000.00	FABRICACION DE PUERTAS, VENTANAS Y OTRAS MANUFACTURAS PA	1	14,000.00	BEBIDAS NO ALCOHOLICAS	5	24,700.00	RESTAURANTES, COMEDORES, PICANTERIAS	19	133,012.88	
CENTROS Y ORGANIZADORES DE EVENTOS, CONGRESOS Y CONVENC	4	38,000.00	OTROS SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD	2	30,000.00	ALQUILER DE OTRAS MAQUINAS Y HERRAMIENTAS	2	26,124.90	CONSUMO	6	18,000.00	
SERVICIOS DE ACCESO EN LINEA, ETC	6	40,500.00	PELLIQUERIA Y SALONES DE BELLEZA	9	34,300.00	INFORMATICA Y ACTIVIDADES CONEXAS (CONSULTORES, EQUIPOS, E	2	16,000.00	CAPITAL REESTRUCTURADO	9	60,521.70	
TELEFONIA FIA, MOVIL, CELULAR, TV POR CABLE, ETC	3	23,000.00	OTRAS ACTIVIDADES CONEXAS	11	82,996.00	ACTIVIDADES DE ALQUILER Y ARRENDAMIENTO (EXCEPTO INMOBIL)	1	10,000.00	Total general	648	6,279,231.81	
HOSPITALES, MEDICOS, LABORATORIO, DENTISTA, ENFERMERO, A	1	13,500.00	TRANSPORTE DE TURISMO TERRESTRE (MOTOCICLETAS, CARRETAS, TR	1	6,400.00	AGENCIA DE VIAS Y TURISMO OPERADORAS	1	10,000.00				

Fuente y elaboración: Desarrollo y Gestión Social-BanEcuador, mayo 2016-octubre 2018.

**Anexo 3. Entrevistas a varios funcionarios públicos y del organismo internacional, adjunto audios en DVD**

Cuadro de entrevistas		
Funcionarios	Cargo/Institución	Fecha de entrevista
Patricio Benalcázar Alarcón	Especialista en Derechos Humanos, actualmente es Asesor en la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, de la Asamblea Nacional del Ecuador	05 de noviembre de 2018
Francisco Carrión	Funcionario del Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito	13 de noviembre de 2018
María Alicia Eguiguren	Responsable de Medios de Vida, Asociada Principal de Soluciones Duraderas en ACNUR	16 de noviembre de 2018
Vanessa Rosero	Responsable de la Unidad de Economía Popular y Solidaria en ConQuito	22 de noviembre de 2018
Michel Gabaudan	Consultor ACNUR	23 de noviembre de 2018
Jorge López	Secretario Técnico del Consejo Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana	23 de noviembre de 2018

**Anexo 4. Lista varios oficios enviados recibidos, adjunto en DVD**

<b>Oficios enviados y oficios respuesta</b>					
<b>Institución</b>	<b>Dirigido a</b>	<b>Cargo</b>	<b>Asunto</b>	<b>Fecha</b>	<b>Oficio respuesta fecha</b>
MREMH	Santiago Chávez Pareja	Viceministro de Movilidad Humana	Solicitud información para investigación de Maestría en Estudios Latinoamericanos	18/01/19	Oficio Nro.MREMH-DPIN-2019-0009-O, 24-01-2019
MREMH	Santiago Chávez Pareja	Viceministro de Movilidad Humana	Solicitud información para investigación de Maestría en Estudios Latinoamericanos	15/10/18	Oficio Nro.MREMH-DPIN-2018-0118-O, 24-10-2018
ACNUR	María Clara Martín	Representante	Solicitud información para investigación de Maestría en Estudios Latinoamericanos	15/10/18	Entrevista
BanEcuador	José Rafael Silva	Gerente General	Solicitud información para investigación de Maestría en Estudios Latinoamericanos	15/10/18	Oficio. Nro. BANEQUADOR-GIDG-2018-0132-OF, 22 de noviembre de 2018
CNIMH	Jorge López	Secretario Ejecutivo	Solicitud información para investigación de Maestría en Estudios Latinoamericanos	15/11/18	Entrevista
HIAS	Sabrina Lustgarten	Directora Nacional	Solicitud información para investigación de Maestría en Estudios Latinoamericanos	15/10/18	Por correo electrónico 19-11-2018
IESS	Carlos Torres Chacha	Director Nacional de Afiliación y Cobertura	Solicitud información para investigación de Maestría en Estudios Latinoamericanos	15/10/18	Oficio.Nro.IESS-SDNACGI-2018-0078-O, 09-11-2018
MDT	Raúl Clemente Ledesma	Ministro de Trabajo	Solicitud información para investigación de Maestría en Estudios Latinoamericanos	15/10/18	Oficio.Nro.MDT-CES-2018-2675, 29-10-2018
Secretaría de Inclusión Social	Cesar Mantilla Cisneros	Secretario	Solicitud información para investigación de Maestría en Estudios Latinoamericanos	15/10/18	Oficio No. SIS-2018
					Ticket GDOC N° 2018, 22-10-2018
Prefectura Pichincha	Giovanna Tipán	Directora Unidad Movilidad Humana	Solicitud información para investigación de Maestría en Estudios Latinoamericanos	15/10/18	Entrevista con Abogada Victoria Proaño

Registro Civil, Identificación y Cedulación	Jorge Oswaldo Troya	Director General	Solicitud información para investigación de Maestría en Estudios Latinoamericanos	23/10/18	Vía correo electrónico, 15-11-2018
SECAP	Mateo Sebastián Coronel Cáceres	Director Ejecutivo	Solicitud información para investigación de Maestría en Estudios Latinoamericanos	23/10/18	Vía correo electrónico 11-11-2018
Experto en Movilidad Humana	Patricio Benalcázar	Asesor Asamblea Nacional	Solicitud información para investigación de Maestría en Estudios Latinoamericanos	29/10/18	Entrevista
SRI	Marisol Paulina Andrade Hernández	Directora General	Solicitud información para investigación de Maestría en Estudios Latinoamericanos	30/10/18	Oficio N°: 9170120180CEF003218, 16-11-2018
ConQuito	Alfonso Abdo	Director Ejecutivo	Solicitud información para investigación de Maestría en Estudios Latinoamericanos	06/11/18	Entrevista
Consejo de Protección de Derechos	Verónica Campaña	Secretaria Ejecutiva	Solicitud información para investigación de Maestría en Estudios Latinoamericanos	07/11/18	Entrevista
ACNUR-MREMH	Michel Gabaudan	Consultor ACNUR	Solicitud información para investigación de Maestría en Estudios Latinoamericanos	16/11/18	Entrevista