

Gioconda Herrera, Jean Michel Lafleur
e Isabel Yépez del Castillo, coordinadores

Migraciones internacionales en Bolivia y Ecuador: crisis global, Estado y desarrollo



ARES
ACADÉMIE DE RECHERCHE ET
D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
Commission de la Coopération au
Développement

UCL
Université
catholique
de Louvain



© 2018 Flacso Ecuador
Académie de Recherche et d'Enseignement Supérieur,
Commission de la Coopération au Développement
Université catholique de Louvain
Université de Liège

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

Impreso en Ecuador, junio 2018
ISBN: 978-9978-67-498-7

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Académie de Recherche et d'Enseignement Supérieur,
Commission de la Coopération
au Développement / www.ares-ac.be
Université catholique de Louvain / www.uclouvain.be
Université de Liège / www.ulg.ac.be

Migraciones internacionales en Bolivia y Ecuador : crisis global,
Estado y desarrollo / coordinado por Gioconda Herrera,
Jean Michel Lafleur e Isabel Yépez del Castillo. Quito : Flacso
Ecuador : Académie de Recherche et d'Enseignement Supérieur :
Université catholique de Louvain : Université de Liège, 2018

xvi, 333 páginas : cuadros, fotografías, mapa, .
- (Serie Savia, Divulgación)

ISBN: 9789978674987

Incluye bibliografía

MIGRACIÓN ; POLITICA EXTERIOR ; POLÍTICA
MIGRATORIA ; ECONOMÍA ; FRONTERAS ;
DESARROLLO RURAL ; ESTADO ; BOLIVIA ; ECUADOR

304.8 - CDD

Índice de contenidos

Lista de siglas y acrónimos.	XI	
Presentación	XV	
Introducción	1	
<i>Gioconda Herrera, Jean Michel Lafleur e Isabel Yépez del Castillo</i>		
Migraciones andinas, desarrollo y transformación social	3	
Crisis global y migraciones internacionales en Europa	8	
Políticas migratorias europeas y su relación con las migraciones desde América Latina	11	
Presentación de los textos	15	
Referencias	19	
PRIMERA PARTE.		
ESTADO, MIGRACIONES Y POLÍTICAS DE VINCULACIÓN:		
PANORAMA GENERAL	23	
1. Políticas diaspóricas en América Latina, entre el interés por el dinero y los cerebros		25
<i>Joan Lacomba Vázquez y Leonardo Cristian Rodríguez Paradela</i>		
Introducción	25	
Las políticas diaspóricas y América Latina	29	
Conclusiones	54	
Referencias	57	

2. Representación y participación política de población migrante en sus países de origen: ¿hacia una ciudadanía política exterior?	61
<i>Jean Michel Lafleur</i>	
Migraciones, transnacionalismo y políticas de activación de la diáspora.	63
Las tres dimensiones de la ciudadanía política externa	68
Conclusión: aspectos de la participación y representación política múltiple.	75
Referencias	79
SEGUNDA PARTE.	
ESTADOS, MIGRACIÓN Y DESARROLLO LOCAL: ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS TRANSNACIONALES, NACIONALES Y LOCALES	83
3. Gobernanza local y codesarrollo entre Ecuador y España	85
<i>Almudena Cortés Maisonave</i>	
Introducción	85
Gobernanza, políticas públicas y migraciones	89
De la Casa del Migrante (CDM) a la Casa Metropolitana de la Movilidad Humana (CMMH)	95
Gobernanza local y migraciones: a modo de conclusión	104
Referencias	107
4. El (co)desarrollo en la trayectoria histórica de un municipio migrante en Bolivia	113
<i>Yolanda Alfaro</i>	
Introducción	113
El codesarrollo en Bolivia	115
La trayectoria histórica del vínculo entre migración y desarrollo de Arbieta.	117
Iniciativas de codesarrollo: la feria del desarrollo “Me voy pero me quedo”	121
La experiencia aprehendida	129
Conclusiones: la refuncionalización de los vínculos transnacionales	134
Referencias	136

5. Entre periferia, frontera y circulación: repensando la región sur del Ecuador desde la geografía feminista	139
<i>María Mercedes Eguiguren y Patricia Ramos</i>	
Introducción	139
Aspectos teóricos para el análisis de la construcción del espacio regional desde las movilidades y la agencia social	141
Estado y administración de la movilidad	143
Movilidad: circulación y circuitos en la región sur	150
La producción del espacio regional desde las geometrías de poder	163
Entre el viaje imaginado, el lugar y el espacio en construcción.	166
Conclusión: la construcción del espacio periférico desde las movilidades.	171
Referencias	173
6. Migración campesina y desarrollo rural en los Andes ecuatorianos: un vínculo no tan evidente.	179
<i>Nasser Rebaï</i>	
¿Puede la migración campesina ser una vía para el desarrollo rural en los Andes?.	182
La parroquia Octavio Cordero Palacios: un laboratorio para estudiar los cambios de la agricultura familiar en el contexto migratorio.	183
Migración y cambios en las prácticas campesinas locales	185
Cuando el contexto migratorio favorece la intervención de los poderes públicos a favor de los agricultores familiares.	188
Estrategias innovadoras para la producción y la comercialización de los productos agrícolas en el contexto migratorio	191
Un éxito comercial en la ciudad, una economía rural mejorada	192
Nuevas desigualdades en el contexto migratorio.	193
Inversiones posmigratorias y desarrollo de la agricultura comercial.	195
La aparición de pequeños empresarios agrícolas.	198
Más allá de las inversiones productivas: el rol de los migrantes de retorno en la realización de proyectos colectivos	199

Contexto migratorio y conflictos por la tierra: el caso de la comuna San Luis	202
Conclusión	206
Referencias	208
TERCERA PARTE.	
ESTADOS, CRISIS Y RETORNOS	213
7. ¿La migración como protesta? Negociando el género, la clase y la etnia en la Bolivia urbana	215
<i>Tanja Bastia</i>	
Introducción	215
Geografías de justicia, interseccionalidad y la cuestión de las migraciones emancipadoras	218
Metodología	221
Recordando (y reconstruyendo) un <i>lugar de origen</i>	222
La creación de un nuevo hogar y lugar de transición: el asentamiento urbano informal	229
Desestabilizando el género a través de la migración transfronteriza	232
Conclusión	238
Referencias	240
8. Retorno de migrantes bolivianos desde España: retos y oportunidades para el desarrollo	245
<i>Sònia Parella Rubio</i>	
Introducción	245
Aproximaciones conceptuales a la migración de retorno y a su vínculo con el desarrollo	248
El contexto de la migración boliviana en España	254
Los programas de retorno voluntario (PRV) en España y Bolivia	258
La migración de retorno de los migrantes bolivianos residentes en España en un contexto de crisis.	264
Conclusiones	270
Referencias	273

9. ¿Tiempos de crisis, tiempos de retorno? Las trayectorias laborales y sociales de migrantes retornados en Ecuador	281
<i>Gioconda Herrera y Lucía Pérez</i>	
Introducción	281
El retorno en el campo migratorio	283
El escenario de la investigación: Llano Grande, entre la identidad ancestral y la migración transnacional.	287
Trayectoria migratoria y retorno: inserción laboral y social.	289
Inserción social	296
Conclusiones	299
Referencias	300
10. Vulnerabilidad de las migrantes bolivianas en Italia	305
<i>Isabel Yépez del Castillo y Mirko Marzadro</i>	
Europeización de los flujos migratorios y deterioro de las condiciones de empleabilidad de los inmigrantes del Sur global	308
El sector de la domesticidad: informalidad, segmentación y feminización	311
Una sociedad que envejece, un Estado de bienestar ligero	313
De un modelo familiar de cuidados a una inmigrante en la familia.	315
La feminización de la migración andina en Italia	316
Crisis y retorno en contextos de doble vulnerabilidad	318
Conclusión	324
Referencias	325
 Autoras y autores	 329

Índice de fotografías

Fotografía 6.1. El paisaje agrario de la parroquia Octavio Cordero Palacios, en 2009	187
Fotografía 6.2. Una productora agroecológica en la feria de Miraflores, en 2009	190
Fotografía 6.3. Vendedoras informales en el barrio 9 de Octubre, en 2009	194
Fotografía 6.4. Una diferenciación social visible en el paisaje, en 2008	199

Índice de tablas y mapa

Tabla 1.1. Principales indicadores por países.	35
Tabla 1.2. Modalidades de políticas diaspóricas en Argentina	37
Tabla 1.3. Modalidades de políticas diaspóricas en Chile	40
Tabla 1.4. Modalidades de políticas diaspóricas en Colombia	43
Tabla 1.5. Modalidades de políticas diaspóricas en Ecuador	46
Tabla 1.6. Modalidades de políticas diaspóricas en México.	50
Tabla 1.7. Modalidades de políticas diaspóricas en Perú	53
Tabla 3.1. Escalas de gobierno e instrumentos de intervención de la CMMH.	106
Mapa 6.1. Parroquia Octavio Cordero Palacios.	184
Tabla 7.1. División sexual del trabajo en porcentajes, en hogares, por estatus migratorio	235
Tabla 8.1. Evolución de las bajas por variación residencial hacia el extranjero de personas nacidas en Bolivia, según nacionalidad y sexo. 2008-2013.	266
Tabla 8.2. Perfiles de migrantes con intención de retorno, según su nivel de <i>preparedness</i>	269
Tabla 10.1. Diferencias geográficas en las regularizaciones efectuadas en 1990 y 2002 en Italia (%).	309
Tabla 10.2. Extranjeros residentes en Italia según país de ciudadanía	310

Lista de siglas y acrónimos

AAMMA	Asociación de Adultos Mayores del Municipio de Arbieta
ACCD	Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo
ACOBEB	Asociación de Cooperación Bolivia-España
ACULCO	Asociación Sociocultural y de Cooperación al Desarrollo por Colombia
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AENEAS	Attaining Energy-Efficient Mobility in an Ageing Society
AMIBE	Asociación de Migrantes Bolivia-España
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
APRE	Programa de ayudas complementarias al abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros extracomunitarios
ASPROAGROK	Asociación de Productores Agropecuarios de Korimayo
BCE	Banco Central del Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAMAREN	Consortio de Capacitación para el Manejo de Recursos Naturales Renovables
CCAA	Comunidades Autónomas
CCIME	Consejo Consultivo del Instituto de Mexicanos en el Extranjero
CDM	Casa del Migrante
CDEMA	Consejo de Desarrollo del Municipio de Arbieta

Lista de siglas y acrónimos

CEDEM	Centre d'Etudes de l'Ethnicité et des Migrations - Universidad de Lieja
CEDIR	Centro de Desarrollo e Investigación Rural
CENSIS-ISMU	Centro Studi Investimenti Sociali-Istituto per lo Studio della Multietnicità
CEPLAG	Centro de Planificación y Gestión
CG-Paute	Consejo de Gestión de Aguas de la Cuenca del Paute
CGIE	Consiglio Generale degli Italiani all'Estero
CIUF	Consejo Interuniversitario de la Comunidad de Bélgica
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CMM	Casa Metropolitana del Migrante
CMMH	Casa Metropolitana de la Movilidad Humana
COCYNTTEC	Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Perú)
COD	Cooperación Oficial al Desarrollo
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencias, Tecnología e Innovación de Colombia
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (México)
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina)
CONICYT	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Chile)
COVAM	Comité de Validación y Atención a Migrantes
CREA	Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
DICOEX	Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior
DMDHS	Dirección Metropolitana de Desarrollo Humano Sustentable
DMIS	Dirección Metropolitana de Inclusión Social
EMIDEL	Desarrollo Local y Emigración en Latinoamérica
ENI	Encuesta Nacional de Inmigrantes
EPAM	Encuesta a Hogares con Personas Adultas Mayores

Lista de siglas y acrónimos

ETAPA EP	Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca
EVR	Estadística de Variaciones Residenciales
FINCYT	Fondo para la Innovación Ciencia y Tecnología
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GAMM	Global Approach to Migration and Mobility (enfoque global de las migraciones y la movilidad humana)
HRW	Human Rights Watch
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
IDPM	Institute for Development Policy and Management
IERSE	Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador
ILO	International Labour Organization
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INCOPEA	Liga Integración y Cooperación Provincia Esteban Arze
INCYDE	Instituto Cameral para la Creación y Desarrollo de la Empresa
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INPS	Instituto Nacional de Previsión Social
ISTAT	Instituto Nacional de Estadística (Italia)
JUNAPLA	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica
LDA	Ley de Desarrollo Agrario
MATT	Mexicanos y Americanos Todos Trabajando
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
MPDL	Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad
NELM	Nueva Economía de la Migración Laboral
NEM	Nuevos Estados Miembros
ODNA	Observatorio de la Niñez y Adolescencia
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONGD	Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo
OSAM	Organizaciones de Solidaridad para Asuntos Migratorios

Lista de siglas y acrónimos

PAI	Programa de Atracción e Inserción de Capital Humano Avanzado
PAU	Programa de Agricultura Urbana
PCME	Programa de Comunidades Mexicanas en el Extranjero
PD	Partido Democrático (Italia)
PECI	Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración
PIB	Producto interno bruto
PNDHM	Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PREDESUR	Programa Regional para el Desarrollo del Sur
REMDH	Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme
RETTRANS	Retorno desde el Transnacionalismo
SDES	Secretaría de Desarrollo Social
SDMH	Sistema Distrital de Movilidad Humana
SDP	Partido Socialdemócrata Alemán
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social (México)
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SENAMI	Secretaría Nacional del Migrante
SENESCYT	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SJRM	Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes
SPD	Partido Socialdemócrata de Alemania
SIS	Seguro Integral de Salud
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	United Nations Population Fund
VUPE	Ventanilla Única de Promoción del Empleo

Segunda parte.
Estados, migración y desarrollo local:
articulación de políticas
transnacionales, nacionales y locales

3. Gobernanza local y codesarrollo entre Ecuador y España¹

Almudena Cortés Maisonave

Introducción

Una de las líneas de investigación que más se ha desarrollado en los estudios migratorios, tanto en Europa como en América Latina, es la que se refiere al nexo entre migración y desarrollo.² Se trata de una temática clásica en los estudios migratorios desde que Thomas y Znaniecki centraran su atención en las cartas que los campesinos polacos enviaban como emigrantes desde los Estados Unidos. Recientemente, uno de los temas que más interés ha suscitado ha sido el codesarrollo, un tipo de conexión institucional entre migración y desarrollo, impulsado en primer lugar desde Francia y posteriormente desde España con los países de procedencia de los grupos de migrantes más numerosos. Nos encontramos, por tanto, ante una categoría claramente europea.

El codesarrollo ha surgido como una categoría de intervención en la esfera internacional y nacional y como una forma de sortear la dimensión

1 Este texto recoge las principales aportaciones en materia de codesarrollo y cooperación municipal de la tesis doctoral llevada a cabo por la autora entre los años 2002-2009 entre Ecuador y España (Cortés 2011). También recoge aportaciones del proyecto de investigación “Diagnóstico aplicado para la gobernanza local de una acción municipal de codesarrollo desde la ciudad de Madrid: la Casa de las Migraciones de Quito”, financiado por la Red Universitaria de Investigación sobre Cooperación para el Desarrollo del Ayuntamiento de Madrid en la convocatoria de 2009.

2 Entre la bibliografía especializada sobre este tema merece la pena destacar las obras *El codesarrollo en España; un análisis de la implicación de los migrantes* (Sanmartín 2010), *La construcción del codesarrollo* (Fernández, Giménez y Puerto 2008), *Codesarrollo en los Andes: contextos y actores para una acción transnacional* (Cortés y Torres 2009) o *El vínculo entre migración y desarrollo a debate* (Herrera 2014).

transnacional de las migraciones internacionales. Sin embargo, desde el comienzo de su implementación, desde España, la dimensión local ha estado muy presente. Podemos afirmar que el impulso local del codesarrollo ha sido paralelo al transnacional e internacional. Mientras que el gobierno central trataba de incidir en los contextos de origen de los principales grupos de migrantes a España, a través de acciones de cooperación para el desarrollo (codesarrollo) como una forma de fortalecer la gestión migratoria, algunos gobiernos locales, como el de Madrid o el de Quito, trataban de coordinar acciones con distintos actores e intereses para gestionar también un proceso político, económico, social y cultural que tenía lugar en sus territorios. El codesarrollo se iba abriendo paso como un conjunto de iniciativas y proyectos en los cuales participaba una red ampliada de actores (administraciones públicas de España y de los países de origen, asociaciones de migrantes, preasociaciones y grupos de familiares, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, etc.). Estos actores perseguían distintos intereses y empezaron a desarrollar sus actividades creando un nuevo ámbito de conexión y convergencia entre la sociedad civil y el Estado, sobre todo entre las administraciones y las asociaciones de migrantes. Es decir, podían encontrarse iniciativas de codesarrollo impulsadas y promovidas *desde arriba*, desde las administraciones públicas, y otras prácticas implementadas *desde abajo*, puestas en marcha por grupos de migrantes organizados que están vinculados de diferentes maneras a sus lugares de origen y que posteriormente consiguieron, o no, el apoyo de las administraciones públicas.

Sabemos, por las conclusiones obtenidas en trabajos anteriores, que el ámbito de lo local constituye el mejor espacio de incidencia desde el cual los migrantes se piensan como actores y a veces como sujetos políticos (Cortés y Sanmartín 2009). Es la vinculación con sus localidades (parroquias, cantones, provincias, regiones, etc.) lo que da sentido a su implicación, ya que es allí, en primer lugar, donde viven y residen los familiares de los migrantes. Una gran parte de las actividades políticas realizadas por los migrantes se relaciona con los proyectos que sus asociaciones llevan a cabo en sus pueblos o regiones natales, lo cual se plasma de una forma muy clara en los proyectos de codesarrollo impulsados desde España (Østergaard-Nielsen 2009, 22; Sanmartín 2010; Cortés 2011).

En este trabajo me interesa indagar cuáles son las relaciones que mantienen los actores migratorios locales (institucionales y de la sociedad civil) en el campo migratorio transnacional y translocal; cómo ellas y ellos construyen y abordan el problema de la migración, y cómo trata de resolverlo el Estado; y cómo influyen sobre la acción pública los actores implicados en el codesarrollo local. Lo que me propongo en este texto es analizar el papel de los gobiernos locales y de las asociaciones de migrantes en definir e implementar iniciativas concretas de codesarrollo entre los lugares de origen y llegada de la migración. Se trata de indagar en las conexiones, en la incidencia y en las propuestas de administraciones locales en relación con los municipios de origen/destino de sus migrantes y las organizaciones de la sociedad civil. Me pregunto, por tanto, sobre la transnacionalización de su agencia y, más concretamente, sobre su carácter translocal; es decir, de municipio a municipio a la hora de diseñar propuestas y programas públicos de política migratoria. La pregunta de fondo es si las actuaciones públicas municipales en materia de codesarrollo entre Madrid y otras ciudades de origen pueden constituir cauces de incidencia en la gobernanza local de las migraciones. Se trata de ver cómo, a partir de esta experiencia, se construyen y articulan formas de colaboración y cooperación entre administraciones y sociedades civiles conectadas por la migración con el objetivo de atender a esta población en movimiento.

Por todo lo anterior, en este texto analizaré el nexo entre las propuestas oficiales, *desde arriba*, y las de la sociedad civil organizada, o *desde abajo*. Es decir, se trata de abordar las redes que se activan en el ejercicio de la gobernanza local, que en este caso son de carácter translocal. Para ello atenderé a cuatro elementos fundamentales:

- Los actores: las administraciones locales, con su agencia en el marco más amplio de las políticas y competencias de las autonomías y regiones; los Estados nacionales y los organismos supranacionales, en relación con la gestión de la migración, y la sociedad civil (cooperación internacional, asistencia a la migración y, en general, aquellos implicados en dispositivos que puedan afectar al hecho migratorio en los contextos estudiados).

- El contexto: la definición de la problemática, dónde y desde cuándo se define la respuesta política a ese problema identificado.
- La gestión: el reparto de tareas entre los contextos locales y el conjunto de actores intervinientes, así como los dispositivos activados.
- Las dinámicas: las relaciones e interacciones (colaboración, alianzas, conexiones, cooperación, intercambio, injerencias, conflictos, simbiosis, etc.). Atender a las formas de relación así como a los rasgos específicos identificados en la literatura al definir la gobernanza, tales como: flexibilidad, eficacia, proximidad entre actores públicos y privados o la participación en la toma de decisiones públicas y en la implementación y ejecución de acciones.

Para lograr lo anterior, he seleccionado una acción específica, La Casa del Migrante (CDM) de Quito, emprendida desde el año 2002 entre el Ayuntamiento de Madrid y el Municipio de Quito, en Ecuador, país de origen del colectivo latinoamericano más numeroso en la ciudad de Madrid. Esta acción, que ha atravesado varias fases, ha contado con la participación de actores plurales. Entre 2005 y 2009 articuló espacios transnacionales de atención a través del codesarrollo, mediante un convenio de cooperación directa entre ambos municipios. La iniciativa ha sido posible a partir del Plan Madrid de Convivencia Social Intercultural y del Plan Distrital de Migración del Municipio de Quito. Este caso es especialmente relevante porque el Ayuntamiento de Madrid ha sido una administración pionera en España en el impulso del codesarrollo, no como una mera administración financiadora, sino como impulsora y ejecutora de acciones directas. Constituye, por tanto, un ejemplo clave para abordar nuestro objeto de estudio, indagar en el ámbito de lo local y comprender las relaciones entre municipios y sociedad civil, así como su incidencia en una gobernanza local del hecho migratorio.

Realicé trabajo de campo en Madrid y en Quito desde 2004 hasta 2009 con entrevistas a los actores clave, con un total de veinticuatro entrevistas repartidas entre las dos ciudades, según su tipo de vinculación con la iniciativa: representantes de las asociaciones de migrantes ecuatorianos tanto en Madrid como en Quito, personal técnico municipal encargado de implementar el proyecto, trabajadores sociales y, finalmente, otros actores cla-

ve de la sociedad civil, tanto en Madrid como en Quito, tales como miembros de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) madrileñas y ecuatorianas. Además, reconstruí la historia en sus distintas fases (2001-2009) y realicé un trabajo de revisión documental (convenios entre ambos municipios, memorias anuales e informes) y bibliográfica en varias líneas: publicaciones especializadas sobre la gobernanza de las migraciones y la dimensión local de los procesos migratorios. Por último, recogí información mediante observación directa en diversos eventos y reuniones en los que la Casa del Migrante fue un actor clave.

Gobernanza, políticas públicas y migraciones

Es necesario situar la discusión sobre la gobernanza a partir de los cambios en la noción de gobierno como resultado de la globalización, de una mayor complejidad social y de los procesos de configuración de estados postneoliberales (Martínez Novo 2014, 105). Las realidades emergentes, como la internacionalización de la economía, una mayor demanda del sector privado para participar en las decisiones públicas, la dificultad inherente a los nuevos asuntos de políticas (*policy issues*) o la generalización de los modos de la nueva gestión pública favorecen un cambio hacia nuevos esquemas de articulación de las decisiones. Dichos cambios parecen estar incidiendo en la transición desde pautas tradicionales de ejercicio del poder político basadas en una relación de un solo sentido entre quienes gobiernan y quienes son gobernados, hacia un modelo de doble sentido, en el que se consideran los intereses, percepciones y oportunidades de gobernantes y gobernados (Kooiman 1993). A la luz de los cambios mencionados surge la gobernanza como concepto analítico mediante el cual es posible captar la reestructuración y la transformación de la articulación del poder político (Navarro 2002).

El concepto de gobernanza (*governance*) irrumpe con una presencia significativa en la década de los años ochenta, ligado a las organizaciones económicas internacionales, en especial a aquellas como el Banco Mundial, vinculadas al fomento del desarrollo económico. Resulta significativo

para este análisis recordar que esta irrupción tuvo lugar en el escenario multilateral del desarrollo de la mano de la obra publicada por el Banco Mundial *Managing Development-The Governance Dimension* en 1991. Según este informe, “la gobernanza es la capacidad del Gobierno de formular e implementar políticas y también el uso de las instituciones y la capacidad de crear un contexto de colaboración para distribuir recursos y coordinar la actividad del Gobierno” (World Bank 1991, 23; traducción de la autora). A partir de entonces la utilización del concepto se ha extendido a todas las organizaciones internacionales y a los ámbitos académicos e intelectuales. Transmite la idea de superación del modelo de gobierno burocrático-jerárquico por un modelo cooperativo, más descentralizado, que apuesta por la complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil. Así, la gobernanza contiene dos elementos fundamentales: el autogobierno y las redes interorganizacionales (Rhodes 1997). Se destaca la interdependencia entre las organizaciones al incorporar a los actores no estatales, de tal forma que la frontera entre lo público y lo privado resulta cada vez más borrosa. Según esta noción de gobierno, el Estado deja de ser el incuestionable centro del poder político que posee el monopolio para articular y perseguir el interés colectivo, a favor de una situación en que las decisiones son producto de la interacción y las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad.

La aparición del concepto está muy ligada a un término previo y más amplio: la *governabilidad*, una categoría que surge en los años setenta en relación con las condiciones que garantizan la estabilidad de un régimen. Implica objetivos y medios para conseguirlos, describe el ejercicio del gobierno y el uso que se hace de las instituciones del Estado (Zapata-Barrero 2009, 22). La gobernanza, por su parte, se refiere al conjunto de patrones o procesos generadores de estructuras en cuyo marco los actores públicos y privados interactúan buscando sinergias institucionales respetuosas con ciertos valores. Es un método o un mecanismo que contribuye a generar gobernabilidad, por lo que esta es un resultado de la gobernanza (Iglesias 2006). Es por ello que las agendas políticas han de dar respuesta a asuntos cada vez más complejos y heterogéneos, de tal manera que cada problema

moviliza a sectores y grupos de la sociedad portadores de intereses y demandas contradictorios y las respuestas públicas tienden a generar nuevos conflictos que, a su vez, provocan nuevas movilizaciones. Además, la interdependencia vertical y horizontal entre los distintos niveles de gobierno exige crecientes esfuerzos para alcanzar el consenso. En este escenario, el Estado y, más en concreto, el sistema político-administrativo tiende a segmentarse en comunidades o redes de intereses. Dichas redes se estructuran en torno a las distintas políticas, como resultado de las transformaciones que se producen en la sociedad derivadas de la globalización y la interdependencia, los cambios tecnológicos, etc. Por estas razones, los responsables políticos locales en tales contextos de cambio se ven afectados en sus tareas como proveedores de servicios públicos y se ven forzados a ser más flexibles, innovadores y dispuestos a adaptarse.

Algunos autores van a referirse a un *nuevo localismo* (Brugué y Gomà 1998) para señalar cómo, en un entorno cada vez más diversificado y más globalizado, el papel de los gobiernos locales no solo no se ve debilitado, sino que experimenta un fuerte impulso. Los municipios no pierden la capacidad para diseñar políticas encaminadas a incrementar el bienestar de sus ciudadanos en un mundo globalizado (Navarro 2004). Lo hacen a partir de ese impulso que la globalización ha dado a los procesos de descentralización, regionalización y revalorización de las unidades políticas subnacionales.

Las administraciones locales se erigen como escenario ideal para poner en práctica experiencias que mejoren la eficiencia, la eficacia, la calidad, la transparencia y la legitimidad de las políticas públicas locales (Conejero y Pizarro 2005). Permiten explorar nuevas prácticas para coordinar actividades a través de redes, *partenariados*, y foros deliberativos, con una gran variedad de actores: sindicatos, asociaciones, empresarios, ONGD, representantes políticos locales, grupos de la comunidad, etc. Puede representar un nuevo tipo de gobernanza y ser la base de nuevos experimentos de prácticas democráticas. Las redes, en el nivel local, tienen una característica que las diferencia de las que se constituyen a nivel nacional: tienden a incorporar en su seno a los ciudadanos anónimos. La noción de gobernanza en el nivel de gobierno central nos hace pensar en redes constituidas por

actores públicos (correspondientes a los distintos niveles de gobierno –incluido el nivel supranacional– y demás agencias públicas) y por los representantes de grupos económicos y sociales (mundo empresarial, ONGD, asociaciones, etc.). En las formas locales de articulación de las decisiones encontraríamos, con relativa frecuencia, a los ciudadanos como actores de la red, es decir, presentes en foros, grupos y otras fórmulas relacionales que aseguran su participación en los procesos decisorios (Navarro 2002). En este sentido, la sociedad política local debe conceptualizarse como un sistema de interacción multinivel, entendido como arenas en las que existen relaciones de interdependencia, por la necesidad de negociación y la formación de coaliciones, tanto en sentido horizontal (local), como vertical (intergubernamental) (Navarro 2004).

En el ámbito de su presencia internacional, un canal interesante empleado desde los gobiernos locales ha sido la cooperación al desarrollo, que llega como respuesta a una exigencia ciudadana. Esta actúa a través de proyectos de intercambio, de transferencia de buenas prácticas, de formación de recursos humanos y de fortalecimiento institucional. Se maximizan así las ventajas del gobierno local en la cooperación descentralizada al aprovechar el mejor conocimiento de la realidad, la interlocución más directa y la bidireccionalidad más clara, a la vez que significa el uso más eficiente de los recursos. Estas prácticas de cooperación sustituyen gradualmente el asistencialismo dominante en décadas anteriores. Además, las estrategias locales de internacionalización buscan ubicar el mundo local en el mundo global, a partir del desarrollo de proyectos que los conecten con las dinámicas mundiales y signifiquen una respuesta local a los grandes retos globalizadores. En este sentido, los gobiernos locales y regionales han desarrollado actuaciones que les permiten proyectarse en la esfera internacional en diferentes niveles en la defensa de sus intereses económicos y políticos, en la promoción de transferencias e intercambios, o en los principios de solidaridad (Badia i Dalmasas 2009, 19).

En el tema específico del codesarrollo, a la labor del municipio en la atención local de la migración se le suma el trabajo que estas administraciones impulsan con los lugares de origen. Por lo tanto, la mirada se amplía, hay una visión más global de la migración, una comunicación entre

lo global y lo local en la comprensión de las migraciones actuales y entre los actores participantes, tanto en la gestión como en la implementación de planes, proyectos e iniciativas de diferente naturaleza entre los lugares conectados por la migración.

La aplicación de esta terminología y de sus contenidos a los estudios migratorios es una realidad que empieza a evidenciarse en la literatura y los textos oficiales de forma variada. Los intereses de los Estados implicados en los procesos migratorios cambian según la posición que ocupen como emisores, de tránsito o receptores, de tal forma que la dimensión transnacional de la migración implicará constantes desafíos. Es decir, la migración internacional desafía la gobernabilidad de la migración de los Estados. En este sentido, este tema incorpora una dimensión importante a la definición de gobernabilidad: la capacidad del Gobierno de introducir ajustes e innovaciones para responder a los desafíos que plantea la inmigración. Se trata de la dimensión política del Gobierno, donde diferentes agentes económicos, sociales y políticos desempeñen un papel particular, y de la dimensión técnico-administrativa, es decir, de generar mecanismos operacionales ligados a ella (permisos de trabajo y otras demandas de la inmigración) (Zapata 2009, 23; 2012, 5). Tal y como nos recuerda Zapata, España constituye un buen laboratorio para estudiar la diversidad en general, así como el proceso de definición de la gobernanza multinivel tanto horizontal (el Estado y otros actores públicos y privados) como vertical (otros niveles de gobierno: estatal, autonómico y local), en el que la gestión de la inmigración es un tema nuevo que necesita ser definido en términos administrativos y políticos: ¿quién hace qué? y ¿quién decide la respuesta? En el caso español, la inmigración se ha introducido en la agenda política respetando la actual distribución territorial de competencias (multinivel: nacional, autonómica y local). El Gobierno central ha desarrollado dos programas, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 y 2011-2014 (PECI I y PECI II), que trataron de coordinar las políticas siguiendo una serie de criterios comunes para todos, orientados por los principios de gobernanza cooperativa. Pero las Comunidades Autónomas (CCAA) están siguiendo sus propios enfoques a través de recursos jurídicos y políticos propios, y están optimizando los instrumentos de autogobierno, forzando una dispo-

sición asimétrica en España. Cada comunidad autónoma y municipio ha adoptado medidas para responder de la mejor manera a la realidad social más inmediata y con los medios disponibles para garantizar la cohesión social. En este sentido, las administraciones locales con recursos financieros insuficientes y sin experiencia ni estrategias definidas han tenido que hacer frente a las necesidades de acogida y acomodación de la población migrante: políticas de vivienda, redes sociales e interacción cívica entre otras (Miret i Serra 2009, 67).

En el caso ecuatoriano, la intensa salida de población contribuyó a mostrar que Ecuador no contaba con una política migratoria adaptada a esta nueva realidad. A comienzos de la década de 2000 el papel del Estado fue ocupado por la sociedad civil, que era la que había estado asumiendo la denuncia, la incidencia política y la ejecución de acciones tendentes a visibilizar y atender las demandas de la población migrante y sus familias (Cortés 2011, 189 y ss; Ramírez 2013, 14 y ss). Esto ha implicado que el protagonismo en la gestión de la migración haya recaído en las ONG y en las asociaciones de migrantes, que han resultado actores clave. También se ha acudido a la cooperación internacional para financiar actividades diversas como la elaboración de proyectos de ley de migración, etc. De forma contraria, la política emprendida en el Gobierno ecuatoriano por el presidente Correa, a partir de 2006-2007, podría ser calificada –siguiendo el enfoque propuesto por Alan Gamlen– como una política de vinculación del Estado con sus diásporas en el exterior (2009, 242). En la retórica de su planteamiento, esta política se opone a la invisibilidad vivida en la década de los noventa y mediados de los 2000. En oposición a esto, el gobierno del presidente Correa reconoció a los migrantes como un sector tradicionalmente olvidado y excluido por las políticas públicas. Entre las medidas de mayor relevancia se puede destacar la aprobación de más de 58 artículos sobre materia migratoria, repartidos en la nueva Constitución Política de la República del Ecuador (2008), la creación de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) el 1 de marzo de 2007, luego asumida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, el Plan “Bienvenido a Casa”, orientado a migrantes ecuatorianos/as con más de un año de permanencia en el exterior que deseen regresar o el Fondo Cu-

cayo, para financiar los emprendimientos productivos de los/las migrantes retornados/as, en una clara estrategia de transnacionalismo político estatal (Cortés 2013, 49 y ss).

Para comprender mejor las características de los proyectos de codesarrollo como iniciativas de gobernanza local de las migraciones, se va a analizar el caso de la Casa del Migrante, llamada en su última etapa Casa Metropolitana de la Movilidad Humana, situada en Quito. Este proyecto ha pasado por varias fases y resulta especialmente interesante para este análisis porque la participación de la sociedad civil de forma translocal ha sido una pieza clave para entender su evolución. Podría señalarse que el surgimiento de este caso se relaciona con una etapa caracterizada por estabilidad política y presupuestaria, existencia de recursos públicos para la gestión de la migración desde España y la búsqueda de modelos innovadores de gestión. El impulso del codesarrollo local perseguiría, así, dar coherencia a la gobernanza multinivel cooperativa impulsada por el Estado central en España del año 2005 en adelante.

De la Casa del Migrante (CDM) a la Casa Metropolitana de la Movilidad Humana (CMMH)

El proyecto de la Casa del Migrante (CDM) inició a partir de la firma en Madrid del “Convenio de Colaboración entre la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, la Asociación Rumiñahui Hispano-Ecuatoriana y el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad”, el 24 de mayo de 2001.³ Inicialmente, la firma de este Convenio fue significativa por su contexto y la forma en que se hizo. En primer lugar, surgía en el marco del incremento intenso de la migración ecuatoriana a España, y de los cambios de política migratoria coyunturales que tuvieron lugar en ambos países a partir del año 2001. Ecuador y España negociaron dos convenios migratorios centrados en la regulación de flujos migratorios y en el retorno (2001). Su firma vino

³ Las personas que lo firmaron fueron el entonces alcalde de Quito Paco Moncayo, la presidenta de la Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana, Dora Aguirre, y la presidenta del Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), Francisca Sauquillo.

acompañada del anuncio de contratación de mano de obra ecuatoriana, lo que generó una expectativa tan elevada en la población de este país que se presentaron más de 40 000 solicitudes ante la Unidad Técnica de Selección creada a partir de los convenios. La falta de información hizo que los actores de la sociedad civil crearan un equipo informal entre la CDM, la Asociación Rumiñahui y el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (SJRM) para ofrecer capacitación a quienes iban a presentar la documentación para la contratación en origen (notas de campo Quito 2005). “Era el momento de la llegada de la migración ecuatoriana y todos pasaban por Quito, y era un lugar estratégico para trabajar con ellos y sus familiares.”⁴

De forma paralela, el gobierno español inició la regularización extraordinaria para todos aquellos extranjeros que se encontraran en España antes del 23 de enero de 2001, por lo que en Madrid, la asociación Rumiñahui comenzó a asesorar a los migrantes ecuatorianos sobre cómo presentar sus expedientes.

En segundo lugar, la firma del Convenio de la CDM se hizo de forma precipitada, urgente, aprovechando precisamente la visita del alcalde de Quito a Madrid, con motivo de la Cumbre de Alcaldes de Capitales Iberoamericanas realizada en mayo de 2001:

cuando viene hacia acá Paco Moncayo [el alcalde de Quito], Rumiñahui elaboró un borrador y se envía a los funcionarios del municipio de Quito para que lo revisen, y a partir de ahí se le invita al MPDL⁵ a que forme parte del tripartito. Después, este segundo borrador se envía a Quito, se lo imprime aquí y cuando el alcalde de Quito está a punto de pasar la barrera del aeropuerto de Barajas, justamente ahí lo firmó, casi a las 10 de la noche.⁶

El Municipio de Quito asumió este compromiso de tal forma que se consiguió financiación municipal, se posibilitó instalar un local dedicado al funcionamiento del Proyecto de la Casa del Migrante, se destinaron recursos para capacitación, mantenimiento y equipamiento (Carta compromiso 2002).

4 Entrevista a exmiembro del MPDL, Madrid 2009.

5 Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad.

6 Entrevista a un representante de Rumiñahui, Madrid 2009.

Una vez contextualizado este proyecto, hay dos aspectos significativos para mi análisis: quién lideró la iniciativa de la firma (la asociación de migrantes) y el tipo de colaboración que se estableció (un proyecto de codesarrollo).

Como acabamos de mostrar, la idea de la creación de la Casa nació desde Madrid a partir de la propuesta de la Asociación Rumiñahui. Ante el vacío de respuestas del Estado ecuatoriano hacia sus migrantes, estas dos instancias dirigieron sus peticiones al Gobierno municipal de la capital del país, el único que hasta ese momento había mostrado interés en atender su situación. Esto ha implicado que la asociación haya sido interlocutora y haya negociado, colaborado y también haya entrado en conflicto con la alcaldía de Quito, a raíz de este proyecto y de la atención de la migración. En este sentido, se trataba ocupar un espacio vacío con propuestas sobre cómo atender y gestionar un problema emergente en la sociedad ecuatoriana como la migración internacional:

la idea fundamental era crear un espacio en donde las familias de los inmigrantes tengan un espacio de acogida y de información, sobre todo, los potenciales migrantes tengan un espacio de información, que la gente venga sabiendo todo: conociendo a qué país viene, qué normativa existe, cuáles son los requisitos para venir, qué condiciones sociales y políticas existen... y básicamente, con todo este paraguas que le habíamos dado de contenido, pues se crea, se funda [la Casa del Migrante] y luego el municipio le dota de un espacio físico y luego, el MPDL desplaza a una persona hacia allí para hacer cierta cobertura de algunos servicios.⁷

Por otro lado, el modelo español se encontraba en una etapa de diseño de políticas públicas basada en la distribución de competencias sobre migración entre el Gobierno central y los Gobiernos regionales y locales. Esto ha propiciado un régimen complejo y asimétrico de gobierno multinivel en el campo de la migración, en el que se han incorporado de manera protagonista redes público-privadas y actores no gubernamentales, fundamentalmente las ONG (Dietz y Agrela, 2005, 32). En el caso que nos ocupa,

7 Entrevista a un representante de la Asociación Rumiñahui, Madrid 2009.

los actores implicados daban cuenta de este proceso de conformación de redes público-privadas: la administración local de la capital del Ecuador, una asociación de migrantes con sede en Ecuador y España y una ONG española.

Se trataba, por lo tanto, de un proyecto generado desde la sociedad civil migrante en y desde Madrid con el objetivo de mejorar las condiciones de las personas ecuatorianas que estaban emigrando a España. Lo novedoso es que se pretendía incidir en el origen, en este caso, en Quito:

la idea era buscar fondos para crear un organismo que trabajara con los familiares de los migrantes en origen... se estaba empezando a hablar del codesarrollo pero la verdad es que en aquel momento, tampoco teníamos la visión del codesarrollo... la idea era que Rumiñahui, nosotros, el Ayuntamiento trabajáramos con los familiares de los migrantes.⁸

La realización del proyecto se sostuvo sobre el conjunto de relaciones entre los distintos actores en el marco del codesarrollo y del proyecto. Puedo señalar, tal y como se ha analizado en otros trabajos (Sanmartín 2010; Giménez et al. 2009) que en el contexto del codesarrollo, las relaciones entre las ONG y las asociaciones de migrantes se han caracterizado por la colaboración y la competencia de recursos financieros y de capital político y simbólico:

Nosotros veníamos trabajando con el MPDL, nosotros inicialmente desde la creación hasta el 2007 no habíamos tenido nunca ninguna subvención, y de las pocas ONG que nos dieron un espacio, fue el MPDL: un par de metros para tener un escritorio, una estantería y un ordenador. Y también hay que decirlo, desde que Rumiñahui llega allí, está en el Pozo, el MPDL cobra vida de tal manera que del 70 % que atiende MPDL, son ecuatorianos. Y desde esa relación que teníamos con ellos les propusimos entrarán en el proyecto. Claro, ¡cómo no les iba a interesar, si es el país de origen de las personas que están atendiendo!⁹

8 Entrevista a un exmiembro del MPDL, Madrid 2009.

9 Entrevista a un miembro de la Asociación Rumiñahui, Madrid 2009.

“Rumiñahui no era muy fuerte entonces, no tenía apoyo económicamente, yo la tenía acogida en mi sede y una ONG fuerte como el MPDL podía dar mucha más garantía.”¹⁰

En términos de recursos, posiblemente el mayor aporte del MPDL fue enviar dos abogadas españolas de la Casa con el objetivo de brindar atención jurídica a las personas migrantes y capacitar al personal técnico sobre la legislación española en materia de inmigración.

Por su parte, el Municipio de Quito y la asociación de migrantes mantuvieron relaciones de colaboración y conflicto en relación con quién decide en referencia a la toma de decisiones de la Casa del Migrante. Mientras que el Municipio era partidario de una gestión cooperativa horizontal con representación de todos los actores implicados (Municipio, organización de migrantes y ONG española), Rumiñahui fue partidaria de una dirección unipersonal centrada en el líder de la organización de migrantes en Quito, lo que generó tensiones por el prestigio, el reconocimiento y la autoridad (Carta compromiso 2002). Finalmente, Rumiñahui tuvo que abandonar el proyecto de la Casa.

El año 2005 marcó un punto de inflexión en la CDM, porque pasó de ser un proyecto de cooperación financiado por la administración local quiteña, y ejecutado por actores privados de la sociedad civil migrante transnacional a un proyecto institucionalizado entre administraciones públicas locales vinculadas por los flujos migratorios ecuatorianos.¹¹ El Municipio de Quito reforzó su legitimidad como coordinador de la parte ecuatoriana del proyecto, tarea que realizó la Secretaría de Desarrollo y Equidad Social, posteriormente nombrada Secretaría de Desarrollo Social (SDES), que hasta ese momento había funcionado de forma cuasi autónoma y sin supervisión, y donde habían reproducido prácticas de una ONG. Posteriormente cambió su nombre por el de Casa Metropolitana del Migrante. Los fondos transferidos desde el Ayuntamiento de Madrid ingresaron en una

10 Entrevista a un exmiembro de MPDL, Madrid 2009.

11 En 2005 se firmó el Convenio de Colaboración entre el Ayuntamiento de Madrid y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), para ejecutar el proyecto “Sistema de apoyo socio-productivo y políticas públicas para familias de migrantes, migrantes y potenciales migrantes”. Su objetivo fue abordar la problemática de hijos e hijas de migrantes y sus familiares y promover políticas públicas con el fin de crear y fortalecer sistemas de protección en la ciudad de Quito.

cuenta municipal y se sometieron a los procedimientos y controles administrativos del Municipio. Hasta entonces, los fondos eran administrados directamente por las organizaciones no gubernamentales que financiaban el proyecto (Benavides 2007, 3). Poco tiempo después se elaboró el Plan Distrital de la Migración, impulsado desde la CDM e implementado por la Dirección Metropolitana de Inclusión Social (DMIS) del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), como una herramienta de planificación local frente al fenómeno migratorio (Documento Plan Distrital de Migración 2006). Paralelamente se diseñó el Observatorio Distrital de las Migraciones, que permitió orientar las políticas públicas locales y una efectiva institucionalización del tema migratorio en el MDMQ.

La agenda política en torno a la constitución y apoyo de la CMM por parte del Ayuntamiento de Madrid se orientó, sobre todo, a formular políticas públicas migratorias en Ecuador. Esta línea de trabajo se enmarcaba en la nueva estrategia de cooperación para el desarrollo contenida en el primer Plan General de Cooperación del Ayuntamiento de Madrid (2005-2008). El Plan destacaba el impulso de proyectos de codesarrollo, con el que se vinculaba a las comunidades de inmigrantes residentes en el municipio de Madrid con el desarrollo social y económico de sus países de origen.¹² En este sentido, la administración local madrileña estaba siguiendo el principio de coherencia con las políticas españolas de cooperación y de migración, que actuaban como paraguas institucional para impulsar las acciones de codesarrollo. Por su parte, el gobierno ecuatoriano había iniciado una etapa de gestión de lo migratorio. Ante el nuevo contexto político e institucional y ante la ausencia de un marco institucional nacional, regional y local que diera respuesta a la migración ecuatoriana, el Municipio de Quito aparecía como una institución con un breve recorrido en esta temática y con algunas propuestas. Esta instancia ha sido uno de los primeros municipios en Ecuador en tratar de dotarse de un marco normativo migratorio coherente con el marco nacional: “se ha posicionado en el contexto local como el primer

12 En 2007, se firmó el Convenio entre el Ayuntamiento de Madrid y el MDMQ, para impulsar el programa Apoyo a la Institucionalización de las Políticas Migratorias del Distrito y Proceso de Codesarrollo entre Quito y Madrid.

municipio del Ecuador que contempla una propuesta de trabajo para apoyar el proceso migratorio y a los/as migrantes, y sobre todo, obtiene el consenso de la sociedad civil”.¹³

La colaboración entre ambas instituciones municipales experimentó una nueva etapa con la firma de un nuevo convenio en 2009,¹⁴ orientado a fortalecer el codesarrollo como una vía local de conectar la migración y el desarrollo: “Desde el MDMQ se ha tomado la decisión política de asumir la migración como un problema y una oportunidad para impulsar el desarrollo social, económico y político del distrito”.¹⁵

A través de este instrumento, la cooperación municipal madrileña apoyaba las líneas de trabajo iniciadas en el convenio anterior e introducía líneas nuevas como el apoyo logístico al proceso migratorio, la generación de conocimientos, convivencia y participación ciudadana, desarrollo económico-productivo local, establecimiento de políticas públicas sobre el hecho migratorio, implementación y actualización del Plan Distrital de Migración, monitoreo, seguimiento y evaluación de los compromisos asumidos en el convenio y del Plan Distrital de Migración. Esto resulta significativo para el análisis, ya que observo que se usa la cooperación municipal como una vía para tratar de intervenir en los contextos de origen de la emigración ecuatoriana en Madrid, de la misma manera que la cooperación española estaba tratando de hacerlo en clave nacional mediante el codesarrollo. Es decir, el Ayuntamiento de Madrid se alineó con los principios de actuación del Estado central de España, lo que le llevó a trabajar con el Municipio de Quito en clave local.

De la misma forma, el DMMQ actuó en coherencia con el nuevo marco político constitucional ecuatoriano en materia de movilidad humana, lo que dio lugar a la primera Ordenanza Metropolitana (Nº 271) sobre Movilidad Humana¹⁶ del Municipio de Quito, como una política pública local sobre

13 Entrevista a excoordinador de la Casa del Migrante, Quito 2009.

14 Convenio “Fortalecimiento de las políticas migratorias del Distrito y proceso de codesarrollo entre Quito y Madrid” (2009). Se pretende concretamente, apoyar al MDMQ en la institucionalización de sus políticas públicas migratorias y llevar a cabo un proceso de Codesarrollo entre las ciudades de Quito y Madrid.

15 Entrevista a excoordinador de la Casa del Migrante, Quito 2009.

16 El 18 de febrero de 2009, mediante Registro Oficial 531.

migración. Esto ha permitido definir con mayor claridad el rol del gobierno local frente al tema migratorio y de la Casa Metropolitana de la Movilidad Humana. En este contexto, se creó el Sistema Distrital de Movilidad Humana (SDMH), que puede ser definido como una combinación de políticas públicas y servicios; un sistema mixto gestionado por la administración pública local quiteña con la colaboración de la sociedad civil. El SDMH se compone de tres dispositivos: el Observatorio Distrital de Movilidad Humana, la Mesa Distrital de Movilidad Humana y la Red Distrital de Servicios, para trabajar tanto en la incidencia política como en la prestación de servicios a las y los migrantes y sus familias. El Observatorio Distrital se co-gestiona con la Fundación Esperanza y ha permitido consolidar la información estadística, jurídica, institucional y monitoreo sobre flujos migratorios en el Distrito Metropolitano de Quito. La Mesa Distrital de la Movilidad Humana de Quito es la instancia política para la interlocución con el Concejo del Municipio de Quito sobre movilidad humana, y para hacer llegar demandas en materia de políticas públicas migratorias a partir de la CMMH; esta última asume una función de intermediación entre la sociedad civil y la Mesa. La Casa actúa a modo de correa de transmisión bidireccional, de abajo-arriba y de arriba-abajo, no solo comunicando las demandas, sino también facilitando la traducción de las problemáticas en términos políticos y desatando los nudos de una compleja interlocución entre los miembros de la sociedad civil y las instituciones municipales.

Dentro de este esquema, la Casa ha desplazado hacia actores de la sociedad civil la ejecución directa de una serie de servicios y tareas (Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes y la Pastoral Social de Movilidad Humana, entre otros):

Las administraciones zonales son municipios en chiquitito: tienen comisaría, gestión de papeles, abogado, psicóloga, pago de impuestos... El personal del municipio es poco, el resto es contratado por otros actores, como Pastoral Social o el Servicio Jesuita... En esta administración, las oficinas son de la Casa, pero los servicios y el personal son de la Pastoral.¹⁷

17 Entrevista al promotor de CMMH, visita a la administración zonal Eloy Alfaro, Quito 2009.

En este sentido, la Red Distrital de Servicios se ha encontrado con un contexto marcado por una fuerte presencia de ONG y redes especializadas sobre diversas temáticas (derechos humanos, violencia de género y familiar, educación, etc.) que ya habían trabajado durante años en la movilidad humana, antes de que las administraciones públicas ecuatorianas lo hicieran. Además, la sociedad civil vio con recelo y desconfianza el papel del Gobierno municipal, que apareció en escena para introducir criterios que ordenaran, jerarquizaran y dinamizaran las redes de atención de los migrantes con base en los lineamientos municipales:

Ya no tenemos actividades ni proyectitos sueltos, sino que tenemos un plan, un programa, un proyecto. Y tampoco estamos solos, en este proceso tenemos aliados estratégicos, internos y externos... En el tema de la movilidad humana, desde el gobierno local fundamentalmente, ya hay algunas líneas transversales desde el inicio del proceso en 2002: la una, la necesidad de institucionalizar como gobiernos locales, la otra, buscar hermanamientos, la otra son las redes. Otro tema es la política pública, muy cercana con la Constitución.¹⁸

Además, el nuevo sistema alteró la posición de los actores de la sociedad civil, que vieron cómo esta nueva institucionalización cambió su rol en el contexto migratorio, al pasar de actores políticos a suministradores de servicios. En esta etapa, la toma de decisiones políticas se distribuyó de forma desigual entre la Dirección General de Inmigración y Cooperación para el Desarrollo del Ayuntamiento de Madrid y la Mesa Distrital de la Movilidad Humana. A la primera le correspondía la toma de decisiones en cuanto a la firma de los convenios de codesarrollo, las convocatorias de los proyectos y los lineamientos en materia de migración y cooperación para el desarrollo. Se trató, por tanto, de un posicionamiento amplio, en cuanto contexto receptor que debe buscar respuestas para diversos flujos migratorios, no solo aquellos procedentes de Ecuador. Como figura en el Plan General de Cooperación 2009-2012 del Ayuntamiento de Madrid, esta administración introdujo como novedad el impulso al codesarrollo

18 Entrevista a la coordinadora de CMMH, Quito 2009.

desde su primer plan para el periodo 2005-2008 y la cooperación directa, como una vía para fortalecer las capacidades locales y proyectar el carácter municipal de la ayuda donde quepan actuaciones novedosas. En este marco se inserta el trabajo con la Casa. Son, además, Ecuador y Colombia los principales países con proyectos de cooperación directa y codesarrollo; es decir, países prioritarios para la intervención desde Madrid.

La financiación de la CMMH procedió, en gran medida, de la cooperación internacional. Si bien en los comienzos el Municipio de Quito asumió, en mayor medida, el peso financiero de la experiencia, posteriormente fue el Ayuntamiento de Madrid el que realizó los mayores aportes: de 300 000 euros a 100 000 euros en la firma del último convenio.

Gobernanza local y migraciones: a modo de conclusión

La experiencia del codesarrollo municipal de la CMMH permite entender cómo se han conectado diversos registros de gobierno y diferentes escalas en su diseño y evolución. La migración y las necesidades de gestionarla implican diferentes niveles de gobierno que necesitan coordinarse por encima de las fronteras, entre aquellos contextos conectados por dinámicas migratorias transnacionales. En este sentido, la migración, entendida como un proceso global, fluido y dinámico, implica un desafío transnacional para los Estados y sus niveles de gobierno, al traspasar las fronteras políticas, geográficas y culturales y al mismo tiempo hacerse presente de forma local y territorial, tanto para aquellos que se fueron como para los que se quedaron. La migración implica un conjunto de consecuencias diversas y de problemáticas variadas que demandan respuestas políticas para las familias de los migrantes en sus localidades, pero también para los migrantes que se instalan en otros espacios locales. Los gobiernos locales de origen y destino son interpelados por su ciudadanía con el fin de atender a sus poblaciones, garantizar sus derechos y ofrecer servicios en la temática migratoria. Esto hace que las formas de gobernar se hayan visto transformadas en múltiples formas de gobierno articuladas de manera fragmentada en iniciativas de gobernanza a dife-

rentes escalas y en diversos espacios geográficos: escala global, nacional, local y translocal (información compendiada en la tabla 3.1). Es decir, necesariamente, el gobierno de la migración articula escalas localizadas, con ámbitos globales y desterritorializados de gestión de la migración. Lo que da conexión a las distintas escalas es la migración; es lo que da sentido y coherencia al conjunto de iniciativas. Los acuerdos y tratados aprobados y firmados a escala global se hacen concretos en la escala local tras pasar por la voluntad política de los gobiernos nacionales. Los gobiernos locales se ven afectados por compromisos nacionales y globales en los que no han participado como actores de pleno derecho, pero que se ven obligados a cumplir y aplicar. Sin embargo, esto no quiere decir que los gobiernos locales no dispongan de un margen de actuación propio. Cuando la escala nacional pierde intensidad en sus actuaciones o pospone compromisos, como por ejemplo el de la financiación, los gobiernos locales encuentran vías para escapar a los lineamientos nacionales y actuar según sus intereses, necesidades y compromisos.

Como se muestra en la tabla 3.1, la búsqueda de gobernanza de las migraciones ha entrado de lleno en la agenda migratoria local latinoamericana y europea, con experiencias y diseños institucionales que tratan de superar las limitaciones de los diseños nacionales y globales que encorsetan la capacidad de actuación de los gobiernos locales. En este caso, la CMMH forma parte de las experiencias en materia de gobierno local, codesarrollo y migración impulsadas en América Latina desde la década del 2000 en adelante. Nos encontramos, por tanto, ante una línea emergente de investigación con casos relevantes para ser analizados tanto en América Latina como en Europa.¹⁹

19 Podemos destacar dos ejemplos significativos: en México se ha impulsado a finales de la década del 2000 el programa “Ciudad Hospitalaria, Intercultural y de Atención a Migrantes” de la Ciudad de México, que actúa como un dispositivo de atención a las personas en movilidad humana que acceden al Distrito Federal como migrantes internos, retornados o migrantes procedentes de Guatemala y El Salvador rumbo a EE. UU. (<http://www.sedec.gob.mx>). En Francia encontramos el programa establecido en 2006 por el Ayuntamiento de París con el nombre Etiqueta París codesarrollo Sur dedicada a apoyar proyectos comunitarios de solidaridad internacional, impulsados por los migrantes o en estrecha colaboración con ellos. Este programa completa la financiación de las ONG con dinero del municipio de París y vincula el trabajo de las asociaciones de migrantes en París con el desarrollo sostenible en el país de origen (<http://www.paris.fr/politiques/paris-a>

Tabla 3.1. Escalas de gobierno e instrumentos de intervención de la CMMH

Escala	Instrumentos	
Global	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	
	Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo Facultativo	
	Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados	
	Convención Americana sobre Derechos Humanos	
Nacional	Ecuador	España
	Constitución Política de la República	Plan de Ciudadanía e Integración
	Plan Nacional de Desarrollo	Plan Director de la Cooperación Española
	Plan Nacional de Desarrollo de Migración	
	Ley de Migración (futura)	
	Convenios de regulación de flujos migratorios	
Local	Quito	Madrid
	Plan Distrital de la Movilidad Humana, 2006	I Plan Madrid de Convivencia Social Intercultural
	Ordenanza Metropolitana 271 sobre la Movilidad Humana	II Plan Madrid de Convivencia Social Intercultural
	Declaración de Quito	Plan General de Cooperación
	Convenios de codesarrollo	

Las políticas y los proyectos de codesarrollo se han convertido en un nuevo eje de cooperación entre Estados, pero sobre todo, entre aquellos municipios vinculados por las causas y los efectos de los flujos migratorios. Es decir, los proyectos de codesarrollo local tratan de cubrir de forma articulada dos de las dimensiones más importantes de los procesos migratorios: la dimensión internacional (ámbito de las relaciones inter-

nacionales) con la doméstica interna (ámbito de desarrollo local). Estos proyectos son una muestra de cómo los gobiernos locales han irrumpido en el escenario de las relaciones internacionales, han establecido nuevos contactos y han generado nuevas redes cooperativas entre municipios y sociedades civiles. Un estudio sostenido sobre estos programas y proyectos permitiría estudiar de forma regional cómo las políticas de inmigración están experimentando un giro hacia lo local desde donde se diseñan estrategias para abordar la llegada de población migrante. Dichas estrategias incluyen, por ejemplos, el cumplimiento de derechos básicos de sanidad y educación, la gestión de la irregularidad o el empadronamiento, todas ellas cuestiones que afectan las vidas de las personas que migran y que dependen de las políticas que se diseñan de forma coordinada o no en el contexto global, nacional y, sobre todo, local.

Referencias

- Agrela Belén, y Gunther Dietz. 2005. “Emergencia de regímenes multi-nivel y diversificación público-privada de la política de migración en España”. *Revista Migración y Desarrollo* 4 (primer semestre): 20-41.
- Badia i Dalmasés, Francesc. 2009. “Los gobiernos locales en la acción exterior. Una visión desde Cataluña”. *Documentos CIDOB*, Serie Europa 5.
- Benavides, Gina. 2007. “Informe sombra al primer informe del Estado ecuatoriano sobre cumplimiento de la convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares. Ecuador”. Coalición interinstitucional para el seguimiento y difusión de la Convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (CTMF).
- Brugué, Quim, y Ricard Gomà. 1998. *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- Conejero, Enrique, y Elisa Pizarro. 2005. “En busca de la gobernanza democrática local”. Ponencia, VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, Madrid, 21-23 de septiembre.

l-international/label-co-development-sud-les-laureats-de-l-edition-2013-duplique/rub_6585_actu_150719_port_24632).

- Cortés, Almudena. 2011. *Estados, cooperación para el desarrollo y migraciones: el caso del codesarrollo entre Ecuador y España*. Madrid: Entimema.
- 2013. “Transnacionalismo político estatal y sociedad civil migrante: el caso ecuatoriano”. En *Espacios transnacionales de la migración latinoamericana en Europa*, coordinado por Fernando Esteban, 39-58. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- Cortés, Almudena, y Anna Sanmartin. 2009. “Las prácticas transnacionales de los/las migrantes vinculadas al desarrollo. Un estudio a partir del contexto español”. *Migraciones Internacionales*, 80: 191-210.
- Cortés, Almudena, y Alicia Torres, coords. 2009. *Codesarrollo en los Andes: contextos y actores para una acción transnacional*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Fernández, Mercedes, Carlos Giménez y Luis Miguel Puerto, eds. 2008. *La construcción del codesarrollo*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Gamlén, Alan. 2009. “El estado de emigración y los vínculos con la diáspora”. En *Migración y participación política*, editado por Ángeles Escrivá, Anastasia Bermúdez y Natalia Moraes, 237-264. Córdoba: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Giménez, Carlos, María Jesús Criado, Almudena Cortés, Anna Sanmartin y Claudia Sierra. 2009. “Asociacionismo Migrante y codesarrollo vinculado a la ciudad de Madrid: una perspectiva comparada y teórico-aplicada”. Informe de investigación, inédito.
- Herrera, Gioconda, coord. 2014. *El vínculo entre migración y desarrollo a debate. Miradas desde Ecuador y América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador / ARES / UCL / ULG.
- Iglesias, Ángel. 2006. *Gobernanza e innovación en la gestión pública. Alcobendas 1979-2003*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kooiman, Jan, ed. 1993. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- Martínez Novo, Carmen. 2014. “Managing Diversity in Postneoliberal Ecuador”. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 19 (1): 103-125.

- Miret i Serra, Ángel. 2009. “La gestión de la división de competencias en materia de inmigración”. En *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*, coordinado por Ricard Zapata-Barrero, 51-73. Barcelona: Ariel.
- Navarro, Carmen. 2002. “Gobernanza en el ámbito local”. Ponencia, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, Lisboa, 8-11 de octubre.
- Navarro, Clemente. 2004. “Democracia local y gobernanza multi-nivel”. Ponencia, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Madrid, España, 2-5 de noviembre.
- Østergaard-Nielsen, Eva. 2009. “La política a través de las fronteras: reflexiones sobre la dimensión transnacional de la participación política de los migrantes”. En *Migración y Participación Política*, editado por Ángeles Escrivá, Anastasia Bermúdez y Natalia Moraes, 17-41. Córdoba: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Ramírez, Jacques. 2013. *La política migratoria en el Estado ecuatoriano. Rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*. Quito: Editorial Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Rhodes, Roderick A.W. 1997. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead (GB) y Filadelfia: Open University Press.
- Sanmartin, Anna. 2010. “El codesarrollo en España: un análisis de la implicación de los migrantes”. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- World Bank. 1991. *Managing Development-The Governance Dimension*. <http://documents.worldbank.org/>
- Zapata-Barrero, Ricard, coord. 2009. *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*. Barcelona: Ariel.
- 2012. “Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Monografía I, Abril, Zaragoza.

Documentos

- Carta compromiso, entre la Dirección Metropolitana de Desarrollo Humano Sustentable (DMDHS)-MPDL-Asociación Rumiñahui Hispano ecuatoriana, Quito, 9 de enero de 2002.
- Cartas de compromiso con las Administraciones Zonales de La Delicia, Eloy Alfaro, Eugenio Espejo y la Dirección Metropolitana de Inclusión Social del MDMQ.
- Convenio de Colaboración entre la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, la Asociación Rumiñahui Hispano-Ecuatoriana y el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad.
- Convenio marco de cooperación entre la Secretaria Nacional del Migrante (SENAMI) y el MDMQ, Quito, 2008.
- Convenio de cooperación entre el Municipio, la Conferencia Episcopal y el Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes, 2008.
- Convenio de cooperación técnica entre el Municipio de Quito y la Fundación Esperanza y Carta de Compromiso de Cooperación entre la Fundación Esperanza y la Casa Metropolitana de las Migraciones.
- Convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Madrid y el MDMQ “Apoyo socio-productivo y políticas públicas para familias de migrantes, migrantes y potenciales migrantes”, 2005.
- Apoyo a la institucionalización de las políticas migratorias del Distrito y proceso de codesarrollo entre Quito y Madrid, 2007.
- Fortalecimiento de las políticas migratorias del Distrito y proceso de codesarrollo entre Quito y Madrid, 2009.
- Declaración de Quito sobre Movilidad Humana, septiembre 2008.
- Informe técnico de justificación y evaluación de la subvención del Ayuntamiento de Madrid, 2008.
- Memoria Proyecto Casa del Migrante, Quito, 2004.
- Observatorio Distrital de la Movilidad Humana. Ciudad en Movimiento. Boletín N° 1. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ).
- Ordenanza Metropolitana N° 271 sobre Movilidad Humana. Municipio Distrital Metropolitano de Quito, 2009.
- Plan Distrital de las Migraciones, Quito, 2006.

- Plan General de Cooperación 2005-2008. Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo. Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales. Ayuntamiento de Madrid.
- Plan General de Cooperación 2009-2012. Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo. Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales. Ayuntamiento de Madrid.
- Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (2007-2010). Presentación proyecto Casa del Migrante, Asociación Rumiñahui, Quito, 9 de enero de 2001.

Leyes, normas y acuerdos

- Constitución de la República del Ecuador 2008.
- Ley de Migración y su Reglamento.