

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE COMUNICACIÓN, LINGÜÍSTICA Y LITERATURA
ESCUELA MULTILINGÜE DE NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES

TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
LICENCIADO MULTILINGÜE EN NEGOCIOS E INTERCAMBIOS
INTERNACIONALES

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA ECUATORIANA, CASO DE
ESTUDIO: PLAN RETORNO VOLUNTARIO “BIENVENID@ A CASA”, 2007-
2013.

DANIEL ANTONIO GRIJALVA SÁENZ

ABRIL, 2015
QUITO – ECUADOR

ÍNDICE GENERAL

I.	TEMA	1
II.	RESUMEN	1
III.	ABSTRACT	1
IV.	RIASSUNTO	2
V.	INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO 1		
EL FENÓMENO MIGRATORIO ECUATORIANO AÑO 2000		
1.1	Antecedentes y causas del fenómeno migratorio	9
1.1.1.	La Crisis Política ecuatoriana	9
1.1.2.	La crisis económica a principios de siglo.....	11
1.1.3.	El desfase social ecuatoriano.....	14
1.2	La migración ecuatoriana	16
1.2.1	Historia de la migración ecuatoriana	17
1.2.2	Datos migratorios	19
1.2.3	Los migrantes ecuatorianos	21
1.3	Consecuencias del fenómeno migratorio.....	24
1.3.1	Consecuencias económicas.....	25
1.3.1	Consecuencias sociales.....	27
1.3.3	Transnacionalismo y nuevas tecnologías	29
CAPÍTULO 2		
LA POLÍTICA MIGRATORIA ECUATORIANA		
2.1	Política Migratoria previa al gobierno de Rafael Correa.....	32
2.1.1	Primera política migratoria año 2001.....	32
2.1.2	Política migratoria económica, año 2002.....	35
2.1.3	Acciones Gubernamentales período 2001-2002.....	38
2.2	Evolución de la Política Migratoria Ecuatoriana	41
2.2.1	Discurso Político Movimiento Alianza País.....	42
2.2.2	Creación de la Secretaria Nacional del Migrante.....	45
2.2.3	Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones	47
2.3	Política Migratoria vigente	52
2.3.1	Migración dentro de la Constitución de la República del Ecuador	52
2.3.2	Creación del Plan de Retorno Voluntario “Bienvenid@ a Casa”	55
2.3.3	Movilidad Humana	59
CAPÍTULO 3		
ANÁLISIS DEL PLAN RETORNO DE MIGRANTES		
3.1	Enfoques del Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa”	63
3.1.1	Programa Vínculos	63
3.1.2	Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes para la Inversión Social y Productiva.....	67
3.1.3	Programa “Volver a Casa”.....	72
3.2	Análisis del Plan, nuevos enfoques y situación ecuatoriana	76
3.2.1	Resultados de los Programas del Plan Retorno	77
3.2.2	Enfoque del Viceministerio de Movilidad Humana y desarrollo de nuevos programas	81
3.2.3	Situación socioeconómica del Ecuador.....	85
3.3	Evaluación del Plan Retorno Voluntario.....	89
3.3.1	Migración de Retorno.....	89

3.3.2	El Migrante Retornado	92
3.3.3	Migrantes Ecuatorianos y la decisión de retornar	96
VI.	ANÁLISIS	101
VII.	CONCLUSIONES	110
VIII.	RECOMENDACIONES	114
	LISTA DE REFERENCIAS.....	116

I. TEMA

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA ECUATORIANA, CASO DE ESTUDIO: PLAN RETORNO VOLUNTARIO “BIENVENID@ A CASA”

II. RESUMEN

A partir del fenómeno migratorio ocurrido en el año 2000, se han planteado políticas migratorias con el objetivo de solventar la problemática migratoria ecuatoriana. El presente trabajo de titulación hace un análisis sobre la efectividad de la política migratoria ecuatoriana enfocada al retorno de migrantes llamada Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa” creada en el Gobierno del presidente Rafael Correa. Este análisis utiliza una metodología de estudio empírico y teórico bajo el enfoque de la teoría de “empuje y atracción”, “gubernamentalidad” y “analítica de gobierno”, mediante las cuales se trata de analizar dicha política de manera integral, tomando en cuenta a los migrantes ecuatorianos que se encuentran en el exterior, migrantes retornados y gobierno nacional como sus principales actores. El Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa” con sus programas Vínculos; Fondo Concursable “El Cucayo”, y Volver a Casa, a pesar de buscar incentivar un retorno voluntario, digno y sostenible; no ha resultado atractivo para la mayoría de migrantes quienes se encuentran en el exterior, a tal punto que dichos programas se encuentran en proceso de cierre y se ha visto la necesidad de reformularlos. Esta situación responde a una disparidad entre el ámbito discursivo y operativo de la política migratoria de retorno, evidenciada en una falta de incentivos acordes con las necesidades de los migrantes, la selectividad de tipos de migrantes en el acompañamiento a largo plazo y la sostenibilidad social de quienes han retornado de manera voluntaria y obligada.

Palabras claves:

Migración, Migrantes, Política, Ecuador, Retorno

III. ABSTRACT

As a result of the migratory phenomenon that occurred in the year 2000, migratory policies have been developed with the purpose of solving the Ecuadorian emigrational situation. This dissertation analyzes the effectiveness

of the return-migration policy, called Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa,” created by Rafael Correa’s government. This analysis uses an empirical and theoretical methodology, using the theories of “Push and Pull”, “Governmentality” and “Analytics of Government” to create a comprehensive analysis of said policy, considering as its main actors the Ecuadorian migrants who live outside the country, returned migrants and the Ecuadorian Government. This Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa,” with its main programs Vínculos, Fondo Concursable “El Cucayo” and Volver a Casa, in spite of trying to incentivize a voluntary, dignified and sustainable return migration, has not been attractive to most of the Ecuadorian migrants currently outside the country, with the result that these programs have begun a process of closure and reform. This situation derives from a disparity between the discursive and operational areas of the return-migration policy, evidenced by a lack of proper incentives in accordance with the true needs of migrants, the selective classification of migrants with regards to long-term assistance and the social sustainability of those who have returned both voluntarily and mandatorily.

Palabras claves:

Migration, Migrants, Policy, Ecuador, Return

IV. RIASSUNTO

A partire dal 2000 anno in cui si acutizza il fenomeno migratorio sono state programmate e sostenute politiche migratorie con l'obiettivo di risolvere i problemi della emigrazione ecuadoriana. Questo tesi di ricerca analizza l'efficacia della politica migratoria di ritorno denominata “Plan Retorno - Bienvenid@ a Casa”, creata dal governo legislativo del presidente Rafael Correa. Questa analisi utilizza una metodologia di studio empirico e teorica utilizzando le teorie di “Push and Pull”, “Governmentality” ed “Analytics of Government”, con le quali si tratta di analizzare la politica in modo integrale, avendo come principali attori gli emigranti ecuadoriani che si trovano all'estero, gli emigranti ritornati e il governo nazionale ecuadoriano. Il Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa”, con i suoi programmi Vinculos, Fondo Concursable “El Cucayo” e Volver a Casa, sebbene cercano di incoraggiare un ritorno volontario, dignitoso e sostenibile, non è riuscito ad attrarre la maggioranza dei emigrati ecuadoriani, a tal punto che questi programmi giunti al termine

richiedono la necessità di essere sottoposti ad una nuova riformulazione. Questa situazione riflette una disparità tra l'ambito teorico e operativo della politica migratoria di ritorno, evidenziata dalla mancata coerenza negli incentivi relativi alle necessità e all'identificazione tra emigranti, ritornati volontariamente o forzatamente e dalla mancata assistenza a lungo termine e dal garantire una sostenibilità sociale a chi ha fatto ritorno volontariamente.

Palabras claves:

Migración, Migrantes, Políticas, Ecuador, Retorno

V. INTRODUCCIÓN

El tema migratorio ecuatoriano ha tenido una relevancia importante en los últimos tiempos, y a esto se lo puede visualizar haciendo énfasis en dos etapas importantes, las cuales marcaron la actual tendencia en movilidad humana ecuatoriana tomando en cuenta, por un lado a los ecuatorianos que decidieron salir del país y, por otro lado al Gobierno Nacional. La primera etapa está enfocada en el año 1999 cuando ocurrió el último y más importante fenómeno migratorio nacional y la segunda etapa se centra en el año 2006, a partir de cuándo se crea una política migratoria integral en la cual las políticas migratorias previas a este punto se modifican y evolucionan poniendo a los migrantes ecuatorianos como eje fundamental en la creación de una "Patria Nueva" impulsada por el Gobierno actual del Ecuador. Estas dos etapas son las que permitieron que en la actualidad se creen Planes y Programas que buscan apoyar a los ecuatorianos que se encuentran en el exterior y promover un retorno voluntario, digno y sostenible en un sentido amplio al país, además buscan la reinserción social, económica y cultural de quienes tomaron la decisión de retornar.

El presente trabajo de titulación, busca, mediante el cumplimiento de su objetivo general analizar el efecto en la comunidad migrante del Plan Retorno "Bienvenid@ a Casa" bajo el precepto de ser una política viable que incita el retorno físico de una manera voluntaria, digna y sostenible; los objetivos específicos son identificar los factores causantes de la crisis ecuatoriana del año 1999 y generadores del fenómeno migratorio del año 2000, describir la evolución de la política migratoria ecuatoriana a partir del fenómeno migratorio

ecuatoriano del año 2000 hasta la actualidad y, analizar el Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa” como política central migratoria aplicada por el gobierno actual frente a los migrantes. La hipótesis propuesta es que la política migratoria ecuatoriana creada por el actual gobierno, la cual desarrolló el Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa” estaría orientada a propiciar el retorno físico de los ecuatorianos que salieron del país durante la crisis migratoria del año 2000, pero podría estar mal enfocada debido a que, por falta de incentivos y oportunidades, no ha resultado atractiva para la mayoría de ecuatorianos migrantes que se encuentran radicados fuera del país.

La problemática migratoria ecuatoriana debe ser analizada desde una perspectiva integral, la cual se enfoque en distintas áreas de estudio. Es por esto que, bajo la perspectiva de la carrera Multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales, se podrá investigar, entender y analizar este trabajo de titulación en un sentido amplio que abarque diversas perspectivas como por ejemplo la económica, social, legal, internacionalista, entre otras. La metodología a utilizarse será empírica debido a que esto nos permite saber cuál es la información necesaria para desenvolvernos y se tratará dicha problemática tomando en cuenta a la comunidad migrante, gobierno ecuatoriano y la sociedad ecuatoriana; además se utilizará el método teórico puesto que, una vez recolectada la información, se analizará la efectividad de la política migratoria en torno al retorno físico de los ecuatorianos que se encuentran en el exterior. En la misma línea, este trabajo estará delimitado al territorio ecuatoriano dentro del período temporal 2007-2013 ya que las políticas empiezan y se desarrollan dentro de este lapso con el actual régimen de gobierno.

La estructura a utilizarse consta de tres capítulos, los cuales procuran describir cuales fueron las causas del fenómeno migratorio ocurrido a finales de siglo en el Ecuador y cuáles fueron los resultados migratorios de aquella época; la evolución de las acciones gubernamentales frente a esta problemática hasta convertirse en una política migratoria integral desarrollada por el actual gobierno nacional en donde los migrantes ecuatorianos pasan a ser una parte fundamental de un cambio en el país; y, finalmente los resultados de dicha implementación analizando los diferentes planes y programas desarrollados en pro de aquellos ecuatorianos que se encuentran radicados fuera del país con el

objetivo de que se sientan más vinculados, protegidos y sobre todo motivados a retornar.

Para un correcto análisis de la problemática migratoria ecuatoriana, se utilizarán dos fundamentos teóricos: la teoría de Push and Pull (atracción y empuje) de Ernest Ravenstein y Everett Lee y la teoría de Gubernamentalidad y Analítica de Gobierno de Foucault y Mitchell Dean. Estas teorías se unirán y buscarán un mejor entendimiento sobre dicha problemática al complementarse.

La teoría de Push and Pull o Atracción y Empuje de Ravenstein nos dice que diferentes condiciones poco favorables en un lugar determinado “empujan” a la gente fuera de aquel lugar y, del mismo modo, con una reacción inversamente proporcional, los factores favorables que se encuentran en un lugar diferente “atraen” a las personas hacia ese lugar. Afirma además que las razones principales de la migración se centran en las características, tanto favorables como desfavorables dentro del aspecto económico (Oberaxemtas, 2010). Las conclusiones de esta teoría, basadas en una migración tradicional en la que los factores no son extremos, son las siguientes:

- La mayoría de los migrantes procede de una corta distancia,
- Las mujeres emigran en mayor cantidad que los hombres,
- Cuando la distancia es muy grande, predomina el sexo masculino,
- Los emigrantes del medio rural se dirigen a ciudades más grandes,
- Las corrientes migratorias principales, generan migraciones secundarias en menor escala para llenar vacíos,
- Los nacidos en ciudades (áreas urbanas) son menos migrantes que los nacidos en el medio rural. (Ravenstein, 1966: 50)

Obviamente estas conclusiones no son fijas y varían dependiendo a los factores a los cuales se enfrentan las personas en el momento previo a la salida.

La evolución de esta teoría proviene de Everett Lee, quien reformuló las conclusiones de Ravenstein y las complementó dando más énfasis a los factores internos (empuje); además, subrayó el impacto que tienen ciertos obstáculos de intervención en los procesos migratorios. Lee argumentó que ciertas variables como la distancia, barreras políticas, físicas y la dependencia familiar puede impedir o modificar el comportamiento migratorio de las

personas. De igual manera señaló que este proceso es selectivo ya que diferenciales como la edad, género y clase social afectan directamente con la manera de responder de las personas frente a los factores de atracción o empuje (Lee, 1966: 6)

Lee separa a los factores que intervienen en esta teoría de la siguiente manera:

- Empuje: falta de trabajo, pocas oportunidades de desarrollo, condiciones primitivas, desertificación, hambruna o sequía, miedo político o persecución, mal sistema de salud, pérdida de riqueza, desastres naturales, amenazas de muerte, esclavitud, contaminación, falta de vivienda, problemas con las tierras, abuso, discriminación, y pocas oportunidades de unión.
- Atracción: oportunidades de empleo, mejores condiciones de vida, libertad política y religiosa, diversión, educación, buen sistema médico, seguridad, apoyo a la familia, industria y oportunidades de unión (Lee, 1966)

Con esta teoría se buscará principalmente identificar los factores de empuje que propiciaron la salida masiva de ecuatorianos al exterior y también analizar el por qué se encontró en España el destino predilecto de los ecuatorianos. Adicionalmente se usará esta teoría para definir qué factores pueden resultar atractivos para un posible retorno de ecuatorianos al país después del ciclo migratorio.

La segunda teoría a utilizarse es la de gubernamentalidad y analítica de gobierno. La gubernamentalidad, propuesta por Foucault trata sobre un conjunto de instituciones, tácticas, procedimientos, análisis y reflexiones que han permitido ejercer una forma específica de poder que tiene por blanco la población (Foucault, 2006: 142). Esto significa que esta teoría genera el desarrollo de herramientas gubernamentales que influyen en el ámbito y objeto del gobierno, así como también un conjunto de saberes que moldean y definen el modo de pensar a utilizarse para gobernar. La idea foucaultiana de gobierno se centra en tres nociones que se analizarán por separado para un mejor entendimiento.

- La primera noción es la Conducción de la Conducta, una práctica que tiene el objetivo de conformar, afectar o guiar la

conducta de los gobernados. Tratan de regular la conducta a través de la aplicación racional de los medios de control empleados (Foucault, 1988: 239).

- La segunda noción tiene que ver con las Racionalidades Políticas, estas racionalidades se enfocan en el *cómo* del gobierno refiriéndose a la identificación de los medios que se utilizan para gobernar, por ejemplo reglas, formas de pensar y procedimientos que en principio van a percibir o identificar problemas para luego, con la misma racionalidad, tratar de resolverlos (de Marinis, 1999). Posteriormente estas racionalidades políticas, al cumplir el ciclo de identificación y resolución, se constituyen como prácticas que generan hábitos o son desechadas.
- Finalmente, la tercera noción tiene que ver con las Tecnologías de Gobierno, esta noción está directamente relacionada con las racionalidades; *“si las racionalidades son las que crean los espacios para la realidad dentro del dominio del pensamiento, las tecnologías buscan traducir el pensamiento en dominio de la realidad”* (Miller y Rose, 1990).

En conclusión, estos estudios de gubernamentalidad se los puede enfocar *“en el ejercicio real, material, el cómo del poder codificado y expresado por racionalidades políticas y desplegadas y efectivizado en tecnologías de gobierno”* (Gil Araújo, 2010: 42).

La complementación de gubernamentalidad es la Analítica de gobierno postulada por Dean; esta se enfoca en las prácticas de gobierno, las cuales se relacionan con las diferentes realidades o verdades que se perciben de acuerdo a diferentes aspectos sociales, culturales y políticos. Por un lado la forma de gobierno depende de la verdad que vemos sobre quiénes somos, qué es lo que necesitamos, cómo podemos lograr lo que queremos y qué medios aplicamos para conseguir nuestros objetivos. Por otro lado, la forma de gobierno puede encargarse, moldeando la conducta de los gobernados y de producir verdades aparentes para poder gobernar (Dean, 2010: 27). Una definición clave dentro de esta herramienta propuesta por Dean trata sobre los regímenes de práctica o de gobierno, los cuales son descritos como prácticas institucionalizadas entendidas como formas de hacer algo en un sitio y momento determinado. Estos también incluyen diferentes modos en los que

dichas prácticas pueden ser pensadas, convertidas en objetos de conocimiento y en sujetos de problematización (Dean, 2010: 31).

Existen cuatro dimensiones para poder definir los regímenes de práctica y la analítica de gobierno: las formas características de visibilidad, maneras de ver y percibir; diversas formas de pensar y cuestionar sobre los procedimientos de producción de verdad; formas específicas de actuar, intervenir y dirigir partiendo de diferentes tipos y prácticas racionales; y, formas características de crear sujetos, personas y actores (Dean, 2010). Estas cuatro dimensiones: visibilidad, conocimiento, técnicas e identidades son los ejes fundamentales de regímenes políticos o programas de gobierno que van a ser o han sido aplicados dentro de un gobierno para poder conseguir resultados esperados después de encontrar un problema y tratar de solucionarlo.

Al darnos cuenta de lo que dicen estas teorías, se puede adecuadamente identificar a quien se busca afectar, mediante qué herramientas y lo que se quiere lograr dentro de la actual política migratoria ecuatoriana, específicamente con el Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa”, y, de igual manera sirve para el análisis con respecto a su efectividad, funcionamiento e incluso evolución.

CAPÍTULO I

EL FENÓMENO MIGRATORIO ECUATORIANO

1.1. Antecedentes y causas del fenómeno migratorio

El desequilibrio político que sufrió el Ecuador a mediados de la década de los 90 provocó que, para el año 1998, la economía del país se vea deteriorada, a tal punto que todos los indicadores registraron balances negativos; como consecuencia lógica de esta crisis, la pobreza, desempleo, subempleo y desigualdad, entre los indicadores más importantes, aumentaron y ocasionaron el ambiente propicio para que el fenómeno migratorio más importante de nuestra historia inicie.

1.1.1. La Crisis Política ecuatoriana

La polarización de las fuerzas políticas dentro de un país, especialmente entre el poder Ejecutivo y Legislativo es una de las principales razones por la cual una crisis política ocurre. Esto, sumado a los pobres resultados conseguidos por la aplicación de acciones y medidas, ya sean políticas, económicas y sociales, tomadas en concordancia con un modelo político particular, malas prácticas de gobernanza y corrupción fueron particularmente las causas de la crisis política ecuatoriana (Ramírez & Ramírez, 2005).

La crisis política más importante que se ha vivido en los últimos tiempos tuvo su inicio básicamente a partir de 1992 con el gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, donde el objetivo principal era transformar al Ecuador en un estado moderno liberal o neoliberal. Con el paquete de medidas lanzado en este gobierno se logra estabilizar una economía que desde hace algún tiempo estaba afectada. Sin embargo, debido a problemas de corrupción en donde estaba involucrada la familia presidencial y el vicepresidente Alberto Dahik, la estabilidad política y la credibilidad del gobierno se deterioraron e hicieron imposible la continuación del programa presidencial (Ramírez & Ramírez, 2005: 37).

En el año 1996, llega al poder Abdalá Bucaram, con quien se origina el punto más alto en el desequilibrio político del país. El presidente Bucaram llega

con un discurso popular en el que ponía a los más pobres como principales actores del nuevo régimen; de esta manera, con medidas reformistas y populistas, enfrentaba a los grupos de poder con el nuevo grupo de poder (los pobres), sin embargo, esta estrategia política, la cual lo ayudó a ser elegido como Presidente del Ecuador, sumado a que, este gobierno se caracterizó principalmente en ser un régimen basado en la corrupción y el nepotismo, lleno de espectáculos que hacían a un lado el desarrollo del país y de su gente, lo aisló de ambos frentes y empezó a perder su popularidad y la confianza en el gobierno disminuyó (Ramírez & Ramírez, 2005: 38).

Debido al malestar general del Ecuador, las fuerzas “contrarias” al gobierno se unieron con el objetivo de derrocar al presidente. La inestabilidad política de este periodo aumentó cuando se escogió al entonces presidente del Congreso Nacional, Fabián Alarcón para continuar con la presidencia de la República, irrespetando el derecho de sucesión, en donde la continuidad del mandato debió ir a la vicepresidenta, Dra. Rosalía Arteaga. En esta etapa de inestabilidad, especialmente debido a la falta de políticas gubernamentales claras, ningún problema económico, político o social llegó siquiera a estabilizarse; al contrario, las condiciones en las que se encontraba el país, se agravaron (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales [ILIS], 2003).

En el año 1998, el país acudió a las urnas, sin haber finalizado el término presidencial de 4 años, y el vencedor fue Jamil Mahuad quien, aliado con el Partido Social Cristiano, conforma un gabinete articulado a los banqueros y al equipo de Sixto Duran Ballén, cambiando, otra vez, el modelo populista impulsado por Bucaram (Ramírez & Ramírez, 2005: 38). Las medidas aplicadas en este gobierno fueron netamente apuntadas al control del déficit fiscal que existía en ese entonces. Esto, sumado a la crisis asiática, la caída del petróleo, el Fenómeno del Niño y los rezagos ocurridos por la guerra con el Perú, entre otros factores, ocasionó un desbalance en la balanza de pagos muy fuerte. Por esta razón, se ve obligado a crear medidas económicas que afectaron en corto plazo directamente al pueblo ecuatoriano (Saltos & Vázquez, 2009).

Con este precedente, en el año 1999, el gobierno, para “salvar” al sistema financiero y evitar la quiebra de los bancos, decidió decretar un feriado bancario y el congelamiento de los depósitos; además, como continuación de

esta medida, el Banco Central del Ecuador continuó produciendo dinero sin reserva alguna (Saltos & Vázquez, 2009). Estas medidas no fueron suficientes, y, además de descuidar al sistema productivo y de inversión, no pudieron evitar la caída más importante del sistema financiero nacional.

Todo esto dio lugar a un aislamiento del presidente con respecto al resto de dependencias gubernamentales y poderes del estado produciendo nuevamente un derrocamiento presidencial dando lugar a un golpe de estado y tomando el poder un triunvirato indígena – militar que poco tiempo después cedió al poder al vicepresidente Gustavo Noboa quien terminó su mandato en el 2002 manteniendo a lo largo de su periodo, prácticamente las mismas políticas económicas del gobierno de Mahuad como la dolarización y privatizaciones de entidades del estado entre las más destacadas (Saltos & Vázquez, 2009: 35).

Podemos darnos cuenta de la fuerte inestabilidad política ocurrida principalmente entre el año 1997 y 2000. En síntesis, las razones principales que desestabilizaron a la política ecuatoriana causantes de que en este periodo ocurrieron 5 gobiernos, fueron las diferentes ideologías económicas y sociales aplicadas para gobernar, la centralización del poder en diferentes esferas sociales dependiendo del gobierno de turno y la corrupción, la cual ha sido el cáncer del país a través de la historia.

Tal desbalance político, en donde un plan de desarrollo o incluso estabilización del país no pudo ser continuado, puede ser considerado como un detonante para el desarrollo del fenómeno migratorio ecuatoriano a fines de la década de los 90 y principios de siglo. Toda esta inestabilidad, al producir un incremento muy fuerte en la pobreza y del desempleo ocasionó una brecha de desigualdad social entre los ricos y los pobres, provocando principalmente un aumento de la clase social baja y la desaparición de la clase media.

1.1.2. La crisis económica a principios de siglo

Sin duda alguna, la crisis económica de fin de siglo fue el principal detonante para que se origine el fenómeno migratorio más fuerte de la historia del Ecuador. Este debacle económico está atribuido principalmente a las medidas tomadas por el gobierno de Jamil Mahuad, además de los pagos de la

deuda externa adquirida en la crisis de los años 80, del gasto generado debido a los desastres causados por el Fenómeno del Niño y la guerra con el Perú, ya que provocó que tanto los ciudadanos en general, como el sistema financiero, se vea afectado directamente con la recesión de la economía nacional (ILIS, 2003: 1).

Debido a esto, la gente entró en un estado de proteccionismo e intentó “salvarse” sacando el dinero de los bancos a nivel nacional, provocando de esta manera que estos se queden sin liquidez y solvencia, hecho que desencadenó el desequilibrio del entonces banco número uno del Ecuador, Filanbanco (Ramírez & Ramírez, 2005: 35-46). Para salvarlo, el Presidente Mahuad, decidió intervenir y evitar un quiebre general aplicando el “salvataje bancario”, medida que costó al Ecuador alrededor de 550 millones de dólares americanos, además de que se otorgó créditos a otras entidades del sistema bancario para que mantengan su liquidez y no pierdan sus reservas (Ramírez & Ramírez, 2005: 35-46).

Esta medida de salvataje provocó un “pánico financiero” a los ecuatorianos quienes decidieron, observando la fragilidad del sistema financiero, sacar todos sus fondos de los bancos y, para evitar perder el valor de su dinero, cambiaron los sucres por dólares. Esta acción tomada por la mayoría de ecuatorianos provocó una nueva depreciación del sucre, moneda que en cuestión de días pasó de tener un valor de 5.000 sucres por dólar a estar valorada en 18.000 sucres por dólar (Saltos & Velázquez, 2009: 297).

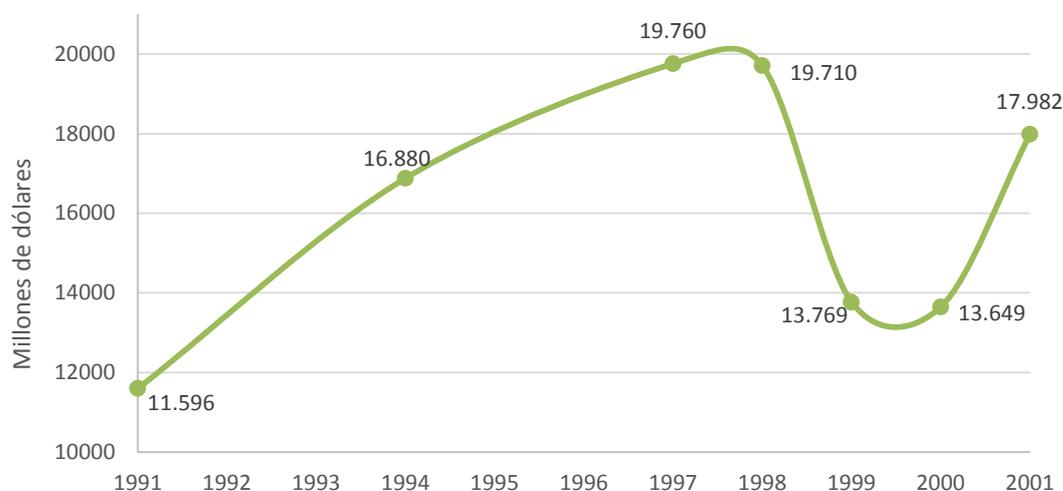
Como es común, si cae el banco más fuerte del país, y el miedo ataca al pueblo en general, las otras entidades financieras sufren un efecto dominó y comienzan también a caer poco a poco. Así, el segundo banco más fuerte del país, Banco del Progreso, también cayó.

Con todos estos antecedentes, el gobierno aplicó otra medida para salvar el sistema financiero, el congelamiento de los fondos conocido como “Feriado Bancario.” Como consecuencia de esto, la actividad productiva de cada uno de los ecuatorianos se vio afectada; con esto, la desconfianza tanto en el sistema financiero ecuatoriano como en el sucre aumentó y provocó de esta manera una especulación incontrolable de nuestra moneda con respecto al valor del dólar (Saltos & Velázquez, 2009: 297).

Como resultado de todo esto, más del 60% de los bancos y sociedades financieras fueron intervenidas por el estado y este invirtió 8.000 millones de dólares para “salvarlos”, dinero que estaba destinado principalmente al gasto público (Saltos & Velázquez, 2009: 297). Entonces, ya que no había confianza, el sistema financiero se desmoronaba, la economía entraba en estado de recesión y el gobierno decide aplicar, sin estudios previos, una última medida: entrar al proceso de la dolarización estabilizando el valor del sucre a 25.000 por dólar (ILIS, 2003). Con esto, se crea un estado de incertidumbre provocando un alza en los precios ocasionando un aumento de la inflación debido a un ajuste de precios irreal, bajo un efecto de redondeo, adoptado por los comerciantes.

Todos estos factores, pueden ser visualizados de mejor manera a continuación con datos macroeconómicos sucedidos en este periodo que nos demuestran la situación en la que quedó el Ecuador debido a esta crisis. El crecimiento económico del país en esta época fue un problema muy importante tomando en cuenta que el crecimiento anual per cápita en los años 1998 y 1999 decayó un 9% y su crecimiento fue nulo (0%); además, en el gráfico 1, se puede observar una de las caídas más fuertes del Producto Interno Bruto en donde como punto de referencia podemos darnos cuenta que, haciendo una relación entre 1998 y 1999, la variación del PIB tiene un valor negativo y es de -5.941 millones de dólares americanos; asimismo, el PIB por habitante decreció en aproximadamente un 32%, de \$1.619 a \$1.109 (ILIS, 2003: 6).

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN PIB ECUADOR 1991-2001



Fuente: Banco Central del Ecuador 2003

Elaboración: Daniel Grijalva Sáenz

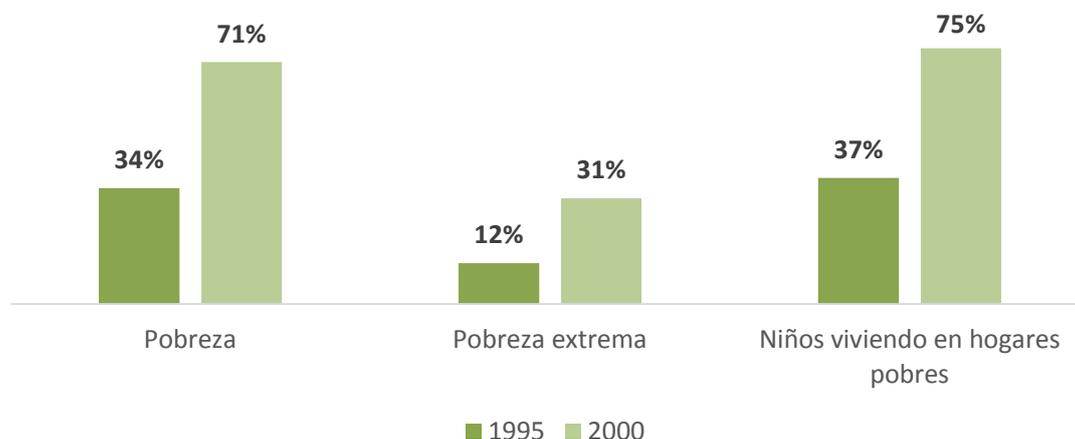
1.1.3 El desfase social ecuatoriano

Debido a la gran crisis que golpeó al Ecuador a finales y principios de siglo, la sociedad ecuatoriana sufrió un desbalance muy importante en su comportamiento debido a las consecuencias provocadas por la crisis política pero sobretodo la crisis económica (ILIS, 2004c: 4).

Teniendo en cuenta los factores ocurridos en este periodo, se podría decir que el factor principal causante del desfase social ecuatoriana, es el empobrecimiento del Ecuador.

Este empobrecimiento es considerado como el más acelerado de la historia latinoamericana considerando que en un periodo de 5 años (1995 a 2000), el número de pobres aumentó en un 37% llegando a una cifra aproximada de 9 millones de personas y el número de personas en extrema pobreza se duplicó llegando a una cifra de 4,5 millones (ILIS, 2004a: 3). Esta evolución de la pobreza entre 1995 y 2000 se elabora en el gráfico dos.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA ECUATORIANA 1995-2000



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos
Elaboración: Daniel Grijalva Sáenz

Esta situación provoca que un gran número de empresas tengan que recurrir a un recorte de personal para “salvarse” y en el peor de los casos cierren por banca rota. Esta situación lógicamente provoca que los índices en el mercado laboral sufran consecuencias graves.

Como se representa en el gráfico 3, las tasas de empleo y subempleo aumentaron a tal punto que, a finales de siglo (año 1999) el desempleo llegó al 14.4%. Esta cifra es aproximadamente el doble de la tasa de desempleo del año 1995 (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC], 2005).

GRÁFICO 3
TASA DE DESEMPLEO 1998-2005



Fuente: Banco Central del Ecuador 2003

Elaboración: Banco Central del Ecuador

Por otro lado, debido a que como la medida principal para afrontar la crisis era salvar y recuperar la economía ecuatoriana, el gasto social fue reducido por parte del Estado. Sus valores tenían una relación aproximada de 8 a 1. Por esta razón, la inversión social en salud, educación, cultura y en general el bienestar social se vio fuertemente afectado.

Estos factores, sumados a la baja confianza en el país, incremento de la delincuencia, corrupción e inestabilidad general provocaron una proyección pesimista en el Ecuador.

TABLA 1
COMPONENTES DEL ÍNDICE DE BIENESTAR GENERAL DE LA POBLACIÓN

Preguntas	% Respuestas favorables
¿El gobierno les garantiza tranquilidad?	7%
¿Hay posibilidad de encontrar trabajo?	10%
¿Existe control de la inflación por el Gobierno?	8%
¿Creen que el Gobierno no es honrado?	67%
¿Confían en el descenso de la corrupción?	10%
¿Hay posibilidad de un futuro mejor para sí mismo?	8%
¿Creen que el país puede salir adelante?	7%
Índice de Bienestar General	12%

Fuente: CEDATOS. "Ecuador en perspectiva" 1999

Elaboración: Daniel Grijalva Sáenz

En esta época, solamente un 7% de los ecuatorianos se sentían respaldados y confiados en el gobierno nacional. Solamente para el 10% el país era considerado un lugar donde hay la posibilidad de encontrar empleo. De la misma manera, la gente, casi en un 70% pensaba que el Ecuador es un país corrupto, por lo tanto, quienes se mostraban optimistas y pensaban que el país puede salir adelante es el 7%. Con estos datos, el índice de bienestar social llega a un 12%, cifra que es realmente baja y muestra el desbalance social existente entre los ecuatorianos (ILIS, 2004b: 6).

1.2. La migración ecuatoriana

El Ecuador ha sido considerado, a través de la historia, como un país exportador de migrantes, específicamente en los años 60 y 80 cuando se registraron olas migratorias importantes pero constantes. Estas olas nos servirán de referencia para el análisis del fenómeno migratorio ecuatoriano del año 2000 en el cual, tanto las características cualitativas y cuantitativas con respecto al destino, situación, género y sobre todo velocidad migratoria dan un salto importante y se separan del tradicionalismo migratorio ecuatoriano que se caracterizó por una salida paulatina de personas con un ritmo continuo especialmente hacia los Estados Unidos de Norteamérica; hasta alcanzar valores nunca antes vistos.

1.2.1. Historia de la migración ecuatoriana

La primera época en la que se pudo apreciar un movimiento significativo de ecuatorianos, llamados *migrantes pioneros*, hacia el extranjero se remonta a 1960, teniendo como particularidad la crisis en el mercado de los Sombreros de Panamá. En esta época, la mayor parte de los habitantes de las provincias de Cañar y Azuay dependían económicamente de la producción de estos sombreros ya que estos eran exportados, prácticamente en su totalidad a Estados Unidos y Europa. Los habitantes de estas provincias, vivían en el sector rural y tenían pequeños terrenos dedicados a la agricultura (Herrera, Carrillo & Torres, 2005). En esa época, la dictadura militar que gobernaba el Ecuador promueve ciertas reformas agrarias que provocaron la desconfianza en ese medio de subsistencia; por esta razón, empieza un ciclo de migración interna hacia las ciudades, la cual degeneró en la migración internacional (Ramírez & Ramírez, 2005: 23).

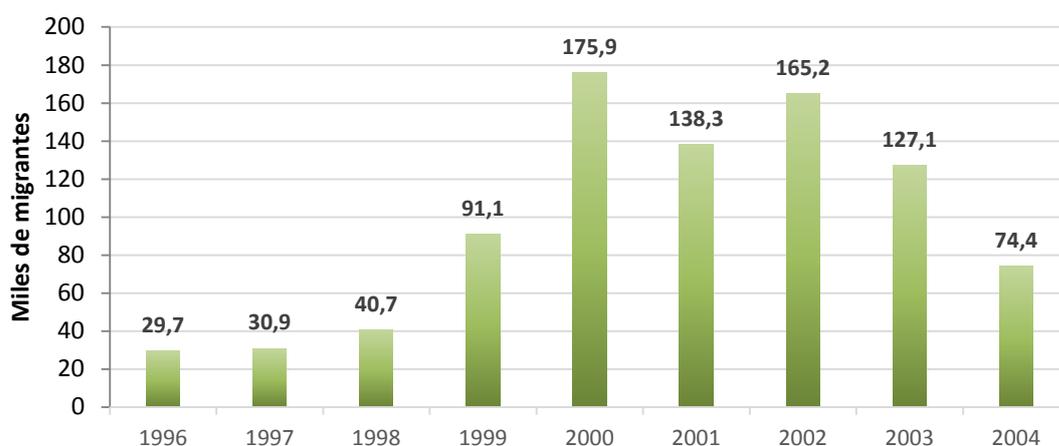
Debido a esto, y al hecho de exportar los sombreros, los habitantes australes crearon redes y vínculos con quienes importaban este producto especialmente en los Estados Unidos y vieron la oportunidad de migrar para desarrollarse. Los destinos escogidos por los ecuatorianos en esta época fueron las ciudades de Nueva York y Chicago; aproximadamente un promedio de 25.000 ecuatorianos migraron en esta ola (Ramírez & Ramírez, 2005).

La segunda parte de esta primera ola migratoria aparece en los años 70, cuando predominaron los gobiernos militares bajo un enfoque desarrollista estatal sostenido por el *boom petrolero*. Ya para los años 80, después del fenómeno petrolero, el país se ve sumergido en una fuerte crisis basada en el aumento descontrolado de la deuda externa; en ese momento, se produce una nueva migración interna como resultado de un proceso de modernización lento y desigual que desató por segunda vez una ola migratoria internacional. A las provincias de Cañar y Azuay se las conoce por ser el sector que más migrantes tiene a nivel latinoamericano. Es decir, desde estas dos provincias han salido la mayor cantidad de migrantes (tomando en cuenta el volumen de salida por cantidad de habitantes) al exterior. Es por esto por lo que se les considera, dentro de la primera ola migratoria, como el “eje central” de la migración

ecuatoriana. Para fines de 1980, el 85% de los migrantes que iban a los Estados Unidos provenían del Azuay (Herrera, et al, 2005).

La segunda ola migratoria ecuatoriana, la más importante de la historia debido a la cantidad de ecuatorianos que salieron del país, empieza en 1996 teniendo su punto más alto en 1999 – 2000 y finalmente “estabilizándose” en 2004, como se puede apreciar en el gráfico 4.

GRÁFICO 4
MIGRACIÓN OFICIAL PERIODO 1996-2004



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos

Elaboración: Daniel Grijalva Sáenz

Este fenómeno migratorio comienza con la crisis política en 1996 cuando el Presidente Abdalá Bucaram fue derrocado, a pesar de esto los valores de migrantes ecuatorianos se mantienen “estables”, en comparación a los años posteriores (Saltos & Velázquez, 2009: 316).

La situación comienza a perder control de la mano con la crisis financiera más grave de la historia del Ecuador. En este fenómeno, la principal motivación de los ecuatorianos en salir del país era netamente económica ya que la mayoría de ecuatorianos perdieron prácticamente todo lo que tenían (Saltos & Velázquez, 2009: 316).

La desesperación por buscar y encontrar un futuro más prometedor y principalmente estabilidad se puede analizar con las salidas ocurridas a partir de este momento. En 1999 el incremento de la migración neta aumentó en un

123% comparado con 1998 y en el año 2000, también comparando con 1998, aumentó en 331% (INEC, 2003).

A diferencia de la primera época migratoria, los migrantes cambiaron de preferencia en el país de destino, es decir, antes el destino era Estados Unidos y ahora el principal es España. Esto responde a que, por un lado, el ingreso a territorio español no requería una visa especial, y se podía ingresar solamente con el pasaporte; por otro lado, al ser una economía fuerte, la cantidad de plazas de trabajo en áreas no ocupadas por sus nacionales, por ejemplo la agricultura, servicios domésticos, entre otros, tenían una oferta bastante amplia dirigida hacia los extranjeros.

Con respecto a los Estados Unidos (destino tradicional), los métodos regulares de entrada se volvieron más restrictivos y difíciles, mientras que los procesos irregulares de entrada (a través de coyotes) cada vez eran más caros y peligrosos. (Herrera, et al, 2005)

Otra característica particular de esta segunda ola migratoria es que la mayor parte de quienes salieron del país ya no pertenecían principalmente a la región sur del Ecuador, esta vez pertenecían a las principales provincias del país. Los incrementos de origen de la migración por provincias fueron: en Pichincha un 85% y en Guayas un 75%. Esto nos indica que incluso la clase social y la instrucción de los migrantes son, en alto grado, más elevadas que la de los migrantes pioneros (Serrano & Troya, 2008: 25).

1.2.2. Datos migratorios

Un factor que se debe tomar en cuenta en el análisis de las épocas migratorias es la cantidad “oficial” de migrantes ecuatorianos en diferentes locaciones del mundo. Es preciso aclarar que los censos realizados para determinar cifras oficiales se basan en quienes están, por así decirlo, regularizados en los países de destino, pero quienes son irregulares buscan ser “invisibles” para evitar cualquier problema con la ley (Herrera, et al, 2005: 44).

En la primera ola migratoria, las salidas de ecuatorianos hacia los Estados Unidos se dio por una crisis focalizada principalmente en el sector

austral del país debido a las crisis de los sombreros de Panamá y de la deuda externa ya mencionadas anteriormente (Herrera, et al, 2005: 47). En esta época, salió un número aproximado de 25.000 ecuatorianos anualmente teniendo en cuenta diferentes años en los que hubo tanto aumento como reducción en las salidas del país (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2008).

Con estos datos podemos ver que en un periodo de 35 años (1960 – 1995) salieron y no retornaron al país un número aproximado de 875.000 personas que se situaron principalmente en el estado de Nueva York en el distrito de Queens (Herrera, et al, 2005: 47).

Por el otro lado, en la segunda ola migratoria, debido a la gran crisis y estado de recesión que sufrió el Ecuador especialmente a principios de siglo y la inestabilidad política que comenzó en 1996, los ecuatorianos entraron en un estado de pánico general y debieron tomar medidas drásticas. Tales medidas se traducen en la salida “sin precedentes” de personas que, a diferencia del primer fenómeno migratorio, no era su prioridad volver al país sino simplemente desarrollarse como puedan. Así, en un periodo de 8 años, salieron casi el mismo número de personas que en los 35 años anteriores, 875.000 personas (ILIS, 2004c).

Un factor importante para darnos cuenta el nivel cuantitativo de ambos procesos es la velocidad de salida de personas al exterior. Para esta relación, se debe tomar en cuenta que según estadísticas “oficiales”, hay aproximadamente 2 millones de ecuatorianos radicados en el exterior (ILIS, 2004c: 49).

Sin embargo, para lograr una comprensión más fácil de este proceso de migración de ecuatorianos enfocado en la velocidad de salida, se va a tomar como el valor estimado de migrantes 1'750.000 ecuatorianos, o sea 875.000 migrantes por cada ola migratoria (ILIS, 2004c: 49).

Partiendo de esta aclaración, el estudio de la velocidad de migración va a tener relación con la cantidad de personas que salieron del país y no retornaron y la duración del periodo migratorio en cada caso.

TABLA 2
CUADRO COMPARATIVO DE VELOCIDAD MIGRATORIA

Indicador	Etapas Migratorias	
	1	2
Cantidad de migrantes	875.000	875.000
Inicio	1960	1996
Fin	1995	2004
Duración	35 años	8 años
Velocidad (migrantes por año)	25.000	109.375

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos

Elaboración: Daniel Grijalva Sáenz

Con este cuadro se puede entender de una manera más precisa cómo el segundo fenómeno migratorio tiene una importancia cuantitativa tan grande ya que, como podemos ver, en prácticamente un cuarto de tiempo, la cantidad de salidas es de prácticamente 4 a 1. De la misma manera, con estos datos podemos observar que, si bien las 2 olas migratorias ecuatorianas fueron ocasionadas por una crisis, en la que los ecuatorianos salieron específicamente para mejorar su calidad de vida y la de sus familiares, los factores de empuje de la segunda etapa fueron mucho más decisivos y determinantes al momento de decidir si emigrar o no (INEC, s/f; Instituto Nacional de Estadística [INE], s/f).

1.2.3 Los migrantes ecuatorianos

Como fue mencionado anteriormente, la primera ola migratoria se caracterizó por la salida de personas en gran mayoría desde las provincias del Cañar y del Azuay y su destino primario fue los Estados Unidos de Norteamérica. Debido a que los primeros migrantes (1960) tenían una conexión vinculante con quienes compraban los sombreros, además del atractivo

permanente de ir a “la tierra de las oportunidades”, y la relativa facilidad de entrada al país, debido principalmente a la Reforma Migratoria de 1986 la cual permitía la residencia legal de las personas y sus familias; quienes salieron (en gran mayoría hombres) y de una misma zona, fue factible la creación de redes migratorias (Ramírez & Ramírez. 2005: 35-46).

Estas redes, principalmente permitieron que las personas que se quedaron en el país (familia y amigos), después de un periodo de tiempo tengan una “referencia” en el país y poder, gracias a esto, entrar de una manera más cómoda y segura e incluso enfrentar de mejor manera cualquier cambio, especialmente cultural, que se les hubiese presentado (ILIS, 2005).

Los principales estados receptores en donde los ecuatorianos prefirieron para instalarse fueron Nueva York, Illinois, Florida y California, en ese orden de preferencia, a tal punto que Nueva York, incluido los distritos tienen el aproximadamente el 65% de los ecuatorianos que se encuentran ahí. Podemos apreciar cuán importante es este Estado ya que se consideraba a Nueva York, por tener una población (conocida) de 344.758 ecuatorianos, la tercera ciudad con más ecuatorianos en el mundo, incluso, por razones migratorias, dejando a un lado a la ciudad de Cuenca (Pedone, 2000).

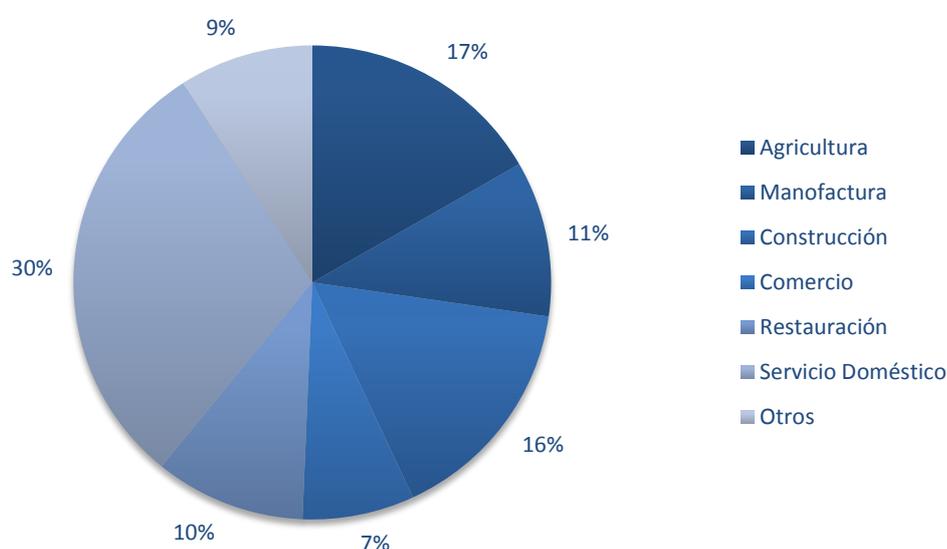
Por otro lado, en la segunda ola migratoria, el lugar de destino cambió significativamente debido principalmente a que los Estados Unidos, por ser uno de los principales destinos de los migrantes en el mundo, tuvieron que reforzar sus políticas y controles migratorios. Además, la “facilidad” que tenían los migrantes, especialmente ilegales, en sentido de transporte y en sentido económico, terminó cuando los “coyotes” o “pasadores” hicieron un gran negocio. Por ejemplo, previo al fenómeno migratorio del año 2000, “pasar” a otra frontera (EEUU) costaba entre \$2.000 y \$3.000 dólares y en la actualidad está alrededor de \$8.000 a \$12.000 dólares; dejando a un lado el peligro que representa (Toapanta & Montalvo, 2006).

El nuevo destino es España y ciertos países europeos. A este cambio de locación se lo puede entender por diferentes razones que para cada uno puede ser la adecuada. Muchos piensan que resulta más atractivo porque simplemente se habla el mismo idioma, otro factor es el desarrollo que tuvo España cuando ingresó a la Unión Europea; también es importante saber que,

para cuando sucedió el fenómeno migratorio, no era necesario ingresar con una visa, bastaba simplemente el pasaporte (Rufete-Gómez, Soriano & Becerra, 2007: 309).

Uno de los factores más importantes era el campo laboral, la cantidad de espacio en el área en los servicios de limpieza, construcción, cuidado de niños y ancianos, trabajo que los españoles no aceptaban. En el gráfico 5, se muestran los campos laborales más ocupados por los migrantes ecuatorianos.

GRÁFICO 5
CAMPO LABORAL DE ECUATORIANOS EN ESPAÑA



Fuente: INE. Encuestas Población Activa
Elaboración: Daniel Grijalva Sáenz

Los ecuatorianos que entraron a España se concentraron principalmente en 5 ciudades, Madrid (60,3%), Murcia (11,9%), Santa Cruz de Tenerife (9,9%), Coruña (6,7%) y Barcelona (4,9%) debido a que en estas cinco ciudades se encontraban las mejores oportunidades de trabajo (Rufete-Gómez et al, 2007).

Debido a los problemas de irregularidad, las cifras siempre tienden a ser mayores que las registradas por los países tanto de origen como de destino. También es propicio mencionar que, a pesar de que esta segunda ola migratoria tiene todavía un periodo corto de vigencia a diferencia que la primera, la tecnología, especialmente el internet, ha permitido crear redes

virtuales, como por ejemplo la *Red Virtual Migranteecuatoriano*, que permiten una comunicación mucho más rápida y efectiva que en tiempos pasados, permitiendo así un mejor intercambio de experiencias y un mejor sentido de pertenencia con el Ecuador.

Es importante distinguir las características de quienes migraron; en la primera ola salieron algunas personas adineradas que eran las dueñas de la producción de los sombreros pero en su mayoría salieron los trabajadores de estas quienes geográficamente se encontraban en el área rural y que no tenían una situación económica favorable. Además, la gran mayoría de quienes salían, hasta finales de 1970, eran hombres, ya que, el riesgo que se tenía al salir del país era mejor controlado por ellos y, el aspecto familiar influía mucho ya que se pensaba que la familia sin el hombre podía funcionar pero sin la mujer no (Herrera, et al, 2005).

La característica de la segunda ola migratoria, en cambio, es que ya no salía gente del “campo” en su mayoría, sino que salieron personas que poseían una mejor situación económica y principalmente con preparación académica, la mayoría tenía estudios de ciclo medio (39%), terminado el bachillerato (21%) y en bastantes casos tenía un título universitario (13%) (Rufete-Gómez et al, 2007).

Hablando de género también hay un cambio importante ya que, en esta segunda ola migratoria, salieron del país mayoritariamente mujeres (53,2%) (Rufete-Gómez et al, 2007: 300) esto debido a que los espacios laborales (servicio doméstico, manufactura ligera, agricultura) eran tradicionalmente “para mujeres” además del cambio en la manera de pensar a nivel mundial sobre la participación y el rol femenino (Herrera, et al, 2005).

1.3. Consecuencias del fenómeno migratorio

Los fenómenos migratorios, especialmente los que son tan importantes como en el caso ecuatoriano, generan consecuencias a nivel socioeconómico que deben ser analizadas; en nuestro caso se puede decir que hubo consecuencias positivas para el país a nivel económico por el ingreso de capital no programado en forma de remesas que permitieron el sostén de una

economía deteriorada y recientemente dolarizada; sin embargo en el ámbito social no se puede decir que dichas consecuencias hayan sido positivas, especialmente por el desajuste ocurrido por el desmembramiento familiar en el cual los padres salieron dejando a sus hijos en el país en la mayoría de los casos. Otra consecuencia, nunca antes vista, fue la implementación del uso de tecnologías de comunicación que aportaron a la vinculación de las personas que se encontraban fuera con la sociedad ecuatoriana de manera virtual.

1.3.1. Consecuencias económicas

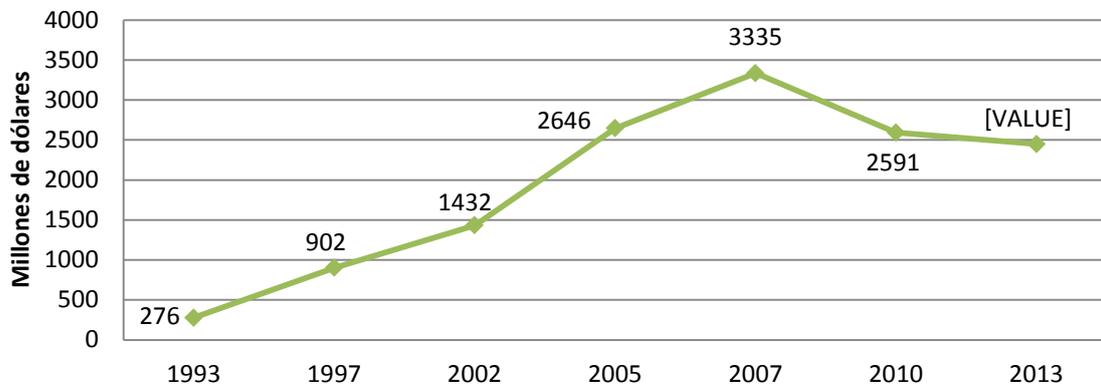
Debido a la salida masiva de personas con el objetivo principal de estabilizarse y encontrar una mejor vida, la economía ecuatoriana desde principios de siglo hasta la actualidad ha experimentado un crecimiento muy fuerte en la balanza comercial, específicamente en el área de transferencias, gracias a las remesas.

Las remesas son básicamente el dinero que ingresa al país enviado por quienes migraron a sus familias. Es importante conocer la razón por la cual estas remesas se convirtieron en tan importante rubro económico para el país.

Tomando en cuenta la finalidad de la migración, el ingreso de dinero se traduce en incremento del circulante en el Ecuador, es decir la sociedad se encuentra con una capacidad de adquisición mucho mayor a la que tenían antes, esto es un aumento en el consumismo, una mejora en la situación del área de construcción del país, entre otros elementos.

La evolución de las remesas dio un salto importantísimo en la época migratoria (gráfico 6). Como podemos apreciar, la relación entre los ingresos por remesas percibidos en el 2000 es casi 3 veces al ingreso visto en el año 1995 y continua creciendo y convirtiéndose en el segundo rubro de ingresos del país siguiendo, por poco, al principal rubro tradicional: el petróleo, y superando a la exportación de productos industrializados y a los productos de exportación no petroleros más fuertes como el café y el banano (INEC, 2003).

GRÁFICO 6
REMESAS ECUATORIANAS 1993 – 2013



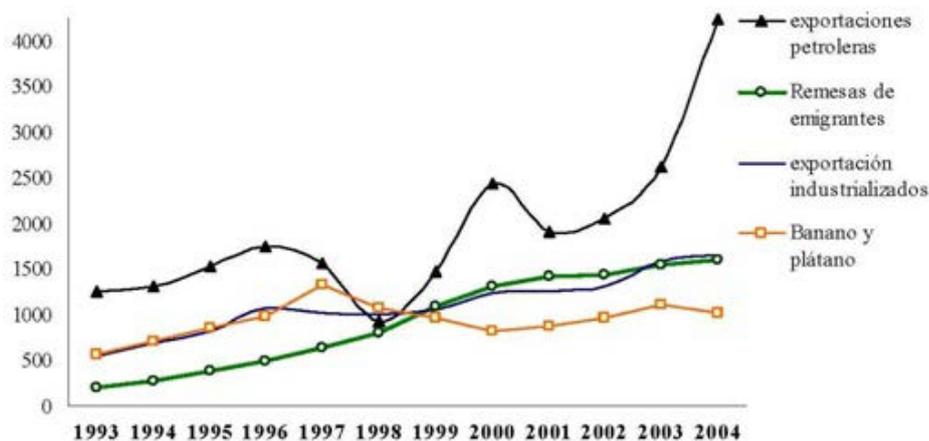
Fuente: Banco Central del Ecuador 2013

Elaboración: Daniel Grijalva Sáenz

Esta tendencia creciente de ingresos monetarios desde el exterior se debe a que, después de cancelar las deudas adquiridas para salir del país, los migrantes comienzan a enviar un porcentaje de los salarios que perciben en los países de destino. La relación con la cantidad de dinero enviada es proporcional al tiempo de estadía ya que, mientras más estabilidad tiene el migrante, mayor salario podría percibir.

Es por esto por lo que a pesar de que en el último fenómeno casi todos los ecuatorianos salieron a España, la mayoría de divisas ingresan al país desde los Estados Unidos (44%), lugar en donde la mayoría de migrantes ya están asentados y estables (INEC, 2003).

GRÁFICO 7
REMESAS VS EXPORTACIONES 1993 – 2004



Fuente: Banco Central del Ecuador 2004

Elaboración: Banco Central del Ecuador

Se debe tomar en cuenta que si bien la economía ecuatoriana mejoró en comparación al periodo de crisis en el gobierno de Mahuad como consecuencia del fenómeno migratorio, las remesas no van a estar ahí para siempre o al menos no van a ser tan influyentes como en la actualidad, es decir, las remesas no son planificadas, por lo tanto la economía puede sufrir nuevamente una fuerte crisis si no se toman medidas de desarrollo.

1.3.2 Consecuencias sociales

El impacto social del último fenómeno migratorio ecuatoriano tiene dos caras dependiendo de los factores bajo los cuales se lo analice. Por el lado positivo, se puede evidenciar ciertas características que no se encontraban antes, como por ejemplo el intercambio cultural, el desarrollo de nuevas capacidades y la adhesión de nuevos intereses y aumento de conocimientos.

Debido al nuevo ingreso recibido por las familias que se quedaron en el Ecuador, su nivel de vida mejoró significativamente ya que la cantidad de dinero proveniente desde el extranjero es mayor a la que tenían cuando recibían sueldos "ecuatorianos", en el caso de que hubieran tenido trabajo. Esto permitió que el nivel de vida general en el país se incremente en un 9%, es decir, las personas tenían la capacidad de mejorar lo que tenían y comprar lo que necesitaban; incluso se habla de un incremento en la compra de artículos considerados de lujo (ILIS, 2006a).

Además, estas familias incompletas pero todavía estables tenían ya la capacidad de enviar a sus hijos a mejores instituciones educativas y también tener la posibilidad de ingresar a universidades y mejorar significativamente el nivel educativo (ILIS, 2006a).

Debido a la gran cantidad de salidas de personas que pertenecían a la población económicamente activa, se abrieron nuevas plazas de trabajo permitiendo tener otro ingreso extra en el hogar y poder continuar desarrollándose. También, ciertos sectores pudieron desenvolverse de una mejor manera como por ejemplo el sector de la construcción ya que, como una tendencia generalizada, la mayoría de familias que tenían un miembro en el extranjero decidían construir una casa o mejorar la que ya tenían (ILIS, 2006a: 4).

En el lado negativo tenemos como principal elemento a la familia. Siendo considerada como el núcleo principal de la sociedad, la destrucción del concepto tradicional de familia (padre, madre e hijos), trajo como consecuencia un desajuste social en el Ecuador. En este momento el término “abandono” aparece ya que a medida que pasaba el tiempo, quienes se iban del país, aunque continuaban enviando dinero, no tenían en su mente la idea de retornar o llevar a su familia a donde se encontraban y preferían quedarse solos o formar nuevas familias. Las implicaciones de este factor provocaron en primer lugar que, debido a que la migración en primeras instancias era zonal, la falta de hombres en una sociedad determinada obligó a que las fuentes de ingreso provisional de cada zona cambien radicalmente (Toapanta & Montalvo, 2006).

Además, los hijos (nueva generación) se crían en un ambiente donde no existe la figura paterna que tradicionalmente en el país significa autoridad y control, por esta razón, en esta época el grado de delincuencia juvenil y formación de pandillas se incrementó en un 15%. Por otro lado, esa nueva generación, también se formó en un ambiente consumista porque ya podían comprar prácticamente lo que querían debido a que suplieron la figura paterna con dinero, así es que por ejemplo se evidencia un aumento en gastos corrientes por la compra de bienes suntuarios en lugar de bienes para la producción (Toapanta & Montalvo, 2006).

En la última etapa migratoria, debido a las necesidades en el ámbito laboral de los países de destino, especialmente en España, las mujeres repuntaron en las estadísticas de salidas del país convirtiéndose en el género mayoritario de migrantes 50,5%. Esto marcó en un modo mucho más fuerte y definitivo al nuevo concepto de familia en el Ecuador. Ahora la figura paterna y materna en la mayoría de los casos fue relegada a los abuelos, amigos, conocidos, o hermanos mayores (Pedone, 2000).

Teniendo en cuenta el aspecto psicológico de este desfase a nivel familiar, la mayoría de niños, niñas y adolescentes, tenían que desenvolverse incluso emocionalmente solos cambiando a sus padres prácticamente por dinero, el cual por obvias razones es mal manejado y desaprovechado (Pedone, 2000:3). Además la falta de cuidado por parte de un adulto responsable, provoca que la cantidad de niños y especialmente niñas abusados sexualmente haya aumentado de manera considerable, otro factor a tomar en cuenta, por el mismo hecho de esta falta de control paternal, fue el abandono de estos hijos de migrantes de la escuela, a nivel infantil aumentó en un 10%, mientras que a nivel secundario aumentó en un 70% (Pedone, 2000).

Debido a todos estos factores sociales, se han presentado por parte del gobierno nacional, fundaciones y organizaciones no gubernamentales, varias iniciativas de apoyo para estos grupos que podrían ser considerados como “vulnerables” a través de nuevas y antiguas vías de comunicación para, en medida de lo posible acercar a las “familias” y volver a crear un sentimiento de unión y pertenencia desde el núcleo hasta la sociedad (Pedone, 2000: 4).

1.3.3 Transnacionalismo y nuevas tecnologías

En tiempos pasados, al referirnos a las olas migratorias previas a la del año 2000, cuando alguna persona migraba, prácticamente se olvidaba de su país, de su familia y amigos, ya que antes la única forma de comunicarse era por medio de cartas y pocas veces por medio telefónico (ILIS, 2004b).

Actualmente gracias a los avances tecnológicos, esos tiempos han cambiado y ahora, las cartas son cambiadas por el correo electrónico, las llamadas son mucho más baratas y se ha incorporado un nuevo método de comunicación; las conferencias audiovisuales (ILIS, 2004b). Esto ha permitido

que desde prácticamente cualquier parte del mundo pueda existir un contacto directo y sobre todo en tiempo real con las personas que uno quiere y con todos en general.

Por esta razón, el término “transnacionalismo” toma forma; si bien expertos en el tema lo definen como un *“compuesto de un número creciente de personas que viven vidas dobles: que hablan dos lenguas, tienen casa en dos países y se ganan la vida a través de un contacto regular y continuo de un lado a otro de las fronteras nacionales”* (ILIS, 2004b: 6), la tecnología también forma parte fundamental dentro de esta definición, ya que las relaciones e intercambios, gracias a este factor, se han simplificado y han mejorado por la facilidad y velocidad de transmisión de datos en forma de experiencias, noticias, entre otras actividades.

Con la migración, lógicamente las personas viven una vida doble, en algunos casos hablan dos o más idiomas, tienen una casa donde vivían y donde viven ahora pero en muchos de los casos no pueden tener un contacto “cara a cara” con el otro lado.

Sin embargo, gracias a estas nuevas tecnologías el contacto “virtual” con las personas facilita y hace posible que este término “transnacional” tome forma y tenga un significado más apropiado y acertado (El Portal del Migrante, 2010).

Estos factores relativamente nuevos han propiciado coincidentalmente con el fenómeno migratorio ecuatoriano que se puedan desarrollar comunidades virtuales y además redes de migrantes a través del mundo, por ejemplo “El Portal del Migrante” y “El Migrante” (El Portal del Migrante, 2010). Estas comunidades permiten crear una “identidad virtual” que logra un sentimiento de pertenencia a través de un intercambio de experiencias, a una comunidad que comparte características, vivencias y especialmente nostalgias comunes.

El término “nostalgia” es usado muy comúnmente entre las personas que han salido de su país de origen pero muchas veces se lo aplica de la manera incorrecta; nostalgia significa “retornar a casa” (Heyden, 2013). Sin embargo, por razones de distancia, posibilidades económicas u otras que no

permiten el retorno, ha sido modificado y tiene una connotación menos física y más sentimental (El Portal del Migrante, 2010: 2).

Básicamente a raíz del actual fenómeno migratorio, gracias a estos portales y comunidades virtuales uno puede compartir y aunque no esté en casa puede sentirse más cerca del hogar.

Esta “unión” ha permitido que la gente se pueda comunicar y reunir mucho más fácil que antes, por ejemplo la comunidad ecuatoriana en España o en los Estados Unidos puede organizar fiestas con comida típica, juegos tradicionales y otras actividades culturales.

Incluso a nivel político, los migrantes tienen ya la oportunidad de ser, a la distancia, miembros activos de la sociedad participando por ejemplo en las elecciones ecuatorianas como se dispuso oficialmente en la Ley 81, Registro Oficial 627 del 27 de Septiembre de 2002 e incluso ser parte como líderes, en asociaciones independientes de las comunidades migrantes en el extranjero (El Portal del Migrante, 2010).

Los factores internos ecuatorianos que provocaron la crisis socioeconómica a finales de siglo, claramente fueron los motivos que impulsaron a la salida masiva de ecuatorianos hacia el exterior, en su gran mayoría, por las facilidades y ventajas que encontraron, hacia España. La necesidad de encontrar un empleo con una remuneración mayor a la que percibían en el Ecuador fue lo más atractivo a la hora de decidir si salían o no del país, independientemente del área de trabajo o de la situación migratoria en la que se encontraban. Como es de esperar, un movimiento migratorio masivo genera consecuencias, tanto positivas como negativas; en el caso ecuatoriano, a nivel social existió un desfase en el que la figura paterna (papá, mamá o ambos) desaparece y se transforma en una fuente de ingreso; del mismo modo, estos ingresos se transformaron en ingresos en forma de remesas, los cuales ingresaron al país y apoyaron enormemente al sostén de la economía recientemente dolarizada.

CAPÍTULO II

LA POLÍTICA MIGRATORIA ECUATORIANA

2.1. Política Migratoria previa al gobierno de Rafael Correa

Las acciones gubernamentales realizadas por los gobiernos de Lucio Gutiérrez y Gustavo Noboa, previas al actual gobierno, sobre el tema migratorio ecuatoriano, fueron respuestas inmediatas al fenómeno migratorio ecuatoriano del año 2000. Estas acciones se enfocaron en temas puntuales, sin tomar en cuenta a todos los factores que envuelven la problemática migratoria; por un lado, en el año 2001, se enfocaron únicamente en la protección de los ecuatorianos que salieron al exterior, sus familias y su vinculación, mediante la creación del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior; por otro lado, en el año 2002 el enfoque cambia y se enfocaron principalmente en regularizar el ingreso de remesas al país mediante el Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión. Estas acciones, junto con convenios internacionales firmados por el Ecuador, iniciaron lo que se puede catalogar como las primeras políticas migratorias ecuatorianas propiamente dichas, las cuales, cabe aclarar, no fueron exitosas.

2.1.1. Primera política migratoria año 2001

La política migratoria ecuatoriana previa al año 2000 no era considerada propiamente una política debido a que las acciones que se tomaban con respecto a la migración eran aisladas y tenían un carácter reglamentario, es decir, estaban sometidas al cumplimiento de leyes y reglas; además, estaban

a cargo de diferentes instituciones que no trabajaban en conjunto. Por un lado, en lo concerniente a los ecuatorianos que se encontraban fuera del país estaba encargado el Ministerio de Relaciones Exteriores, mientras que el Ministerio de Gobierno se encargaba específicamente de la inmigración y migración (OIM, 2012).

Las acciones que se tomaban en ese tiempo estaban ligadas específicamente a la Ley de Migración y Ley de Extranjería del año 1971. Estas leyes eran consideradas securitistas y de control, y que promulgaban una migración (inmigración) selectiva debido a que admitían el ingreso a quienes podían contribuir al “desarrollo económico, social y cultural del país” (Ley de Extranjería, 1971: 1). Esta Ley estaba dividida en 2 ejes fundamentales relacionados principalmente al ingreso de personas: el primer eje estaba enfocado a los inmigrantes quienes iban a ingresar al país con el objetivo de radicarse, y el segundo eje se enfocaba en quienes ingresaban al país en calidad de transeúntes (Ramírez, 2013).

A partir del año 2000, con la salida vertiginosa de ecuatorianos hacia el exterior debido a la crisis política, social y especialmente económica, el gobierno del ex Presidente Lucio Gutiérrez, en el año 2001, ve la necesidad de cambiar y modificar las políticas “caducas” que estaban vigentes y se empieza a crear una política migratoria propiamente dicha, tomando ya en cuenta las causas de la salida de migrantes y sobretodo, centrándose en el migrante y su familia como parte integral.

Los campos de acción de esta política se enfocaban principalmente en la protección hacia quienes decidían salir del país. Por un lado se hace énfasis en la prevención a la salida irregular de personas hacia el extranjero, penalización del coyoterismo y trata de personas; por otro lado se busca protección a las personas que ya se encuentran en los países de destino. Para esto se empiezan a crear convenios, resoluciones, foros con el objetivo principal de regularizar la situación de los migrantes (Moreira, 2005).

Una vez que se identificaron estos campos de acción, los cuales son parte fundamental de la creación de políticas migratorias como racionalidades políticas, se empiezan a reorganizar las entidades quienes van a ser el

primordial respaldo de las personas ecuatorianas en el extranjero. Las primeras acciones tomadas fueron:

- La reorganización institucional de Cancillería.
- La creación de la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares.
- Mayor seguridad y control en la expedición de documentos de viajes.
- Intensificación de gestiones de protección a los migrantes.
- Asesoría legal, y principalmente,
- La creación del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior como la primera política migratoria integral ecuatoriana (Moreira, 2005).

El gobierno ecuatoriano, conjuntamente con la Organización Internacional para las Migraciones crean la política denominada Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, la cual se enfoca, además de los ecuatorianos que están fuera del país, en la situación de sus familiares, potenciales migrantes y sus vínculos en el Ecuador (Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, 2001). Para entender a este Plan de una mejor manera, se lo dividirá en 3 ejes:

- El primer eje se enfoca en el migrante quien se encuentra fuera del país y tiene el objetivo principal de garantizar, a través del Estado en territorio extranjero, la vigencia de los derechos fundamentales de las personas, brindando la asistencia necesaria para regularizar su permanencia en el país de destino.
- El segundo eje se enfoca en la situación de las familias quienes se quedaron en el país y tiene como objetivo, brindar una atención preferencial frente a cualquier inconveniente o impulso para su desarrollo mediante planes de desarrollo social del Gobierno Nacional, y organismos técnicos de cooperación.
- El tercer eje busca reforzar los vínculos interpersonales y también interestatales con el objetivo de planificar y ejecutar acciones para la realización de programas que favorezcan a quienes migraron y sus familias (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración [MRECI], 2007).

Las principales acciones, tomadas según la teoría de Foucault de Gubernamentalidad como tecnologías de gobierno, que cumplirían con la “materialización” de lo propuesto en los ejes fundamentales del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, que se encuentran dentro del Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan realizado en el 2001, son:

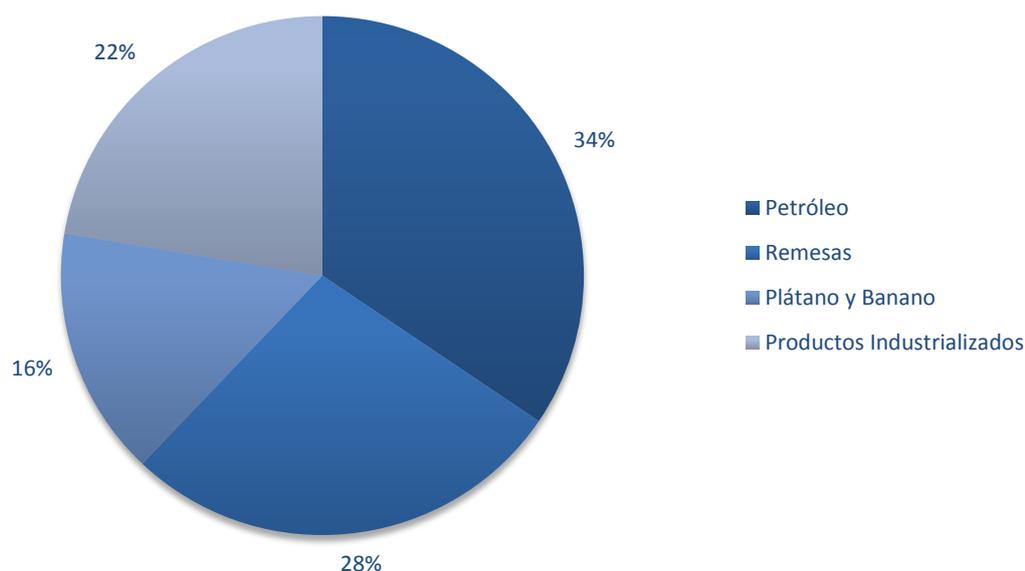
- Protección y asistencia de los emigrantes ecuatorianos ante las leyes y autoridades del país de residencia
- Apoyo a las organizaciones de ecuatorianos en el exterior
- Coordinación y concertación con instituciones competentes de otros países
- Programas para la reincorporación o reinserción de emigrantes ecuatorianos al Ecuador
- Asistencia para la remisión de remesas con fines productivos
- Apoyo a la reunificación familiar
- Voto de los ecuatorianos en el exterior
- Un sitio web destinado al emigrante ecuatoriano
- Promoción de un sistema de visitas y reuniones familiares tanto en el país como en el exterior
- Apoyo a los familiares de los emigrados que permanecen en el Ecuador, considerándolos como un grupo vulnerable de la sociedad ecuatoriana.
- Articulación de un cuerpo jurídico nacional para el apoyo a las familias de los migrantes ecuatorianos (Arízaga, 2005).

Como podemos observar, siguiendo con la teoría de Gubernamentalidad y Analítica de Gobierno, una vez definidos los campos de visibilidad dentro de la realidad migratoria ecuatoriana (causas del fenómeno migratorio), se pudo, en el gobierno de Lucio Gutiérrez en el año 2001, con la ayuda de la Organización Internacional para las Migraciones, diseñar una política migratoria (racionalidades políticas) integral, en donde no solo el sujeto migrante sea el receptor de dicha política sino que además su familia. También se debe resaltar que los campos de acción y los ejes tienen concordancia con las primeras acciones concretas (tecnologías de gobierno) que dan forma a lo que se busca lograr en el nuevo campo migratorio ecuatoriano.

2.1.2. Política migratoria económica, año 2002

Una de las primeras y más sobresalientes consecuencias del fenómeno migratorio ecuatoriano fueron las remesas, transferencias de dinero realizadas por los trabajadores migrantes desde donde residen hacia sus familiares que se encuentran en el país de origen. Debido a que ésta es una consecuencia lógica, no existía un control o una particular atención hacia este proceso, sin embargo, por la cantidad tan grande de migrantes que salieron prácticamente al mismo tiempo del país, el ingreso de este capital registró cantidades muy importantes, a tal punto que el impacto económico que sufrió el Ecuador proveniente de las remesas llegó a ser el segundo ingreso más importante para el país, después de los ingresos petroleros que han sido prácticamente el sostén de la economía ecuatoriana (OIM, 2012) como se puede observar en el gráfico 8. Sin embargo, ya que este ingreso de capital no estaba previsto, y la mayoría de beneficiarios no estaba dentro del sistema financiero (dinero en el banco) ya sea por su situación socio-económica o debido a la falta de confianza por el feriado bancario que causó la crisis económica, el dinero en su gran mayoría, estaba destinado al gasto corriente, y muy poco a la inversión; esta inyección abrupta de liquidez provocó un incremento inflacionario importante (Arízaga, 2005).

GRÁFICO 8
PORCENTAJE DE PIB DE EXPORTACIONES VERSUS REMESAS, 2002



Fuente: Organización Mundial para las Migraciones
Elaboración: Daniel Grijalva Sáenz

Por otra parte, se debe tomar en cuenta el impacto social de la remesas. El ingreso de capital a personas mayoritariamente de escasos recursos y sin un adecuado sentido de manejo de dinero, puede provocar un cierto tipo de desajuste social; por ejemplo puede degenerar en una dependencia casi total hacia las remesas como fuente de ingreso, y así la productividad familiar se deteriora y se le toma a la migración en un sentido de desarrollo, como respuesta fija hacia la crisis. Por el lado de los migrantes, debido a que su objetivo primordial es generar dinero, muchas veces pierde, por maximizar su ahorro, oportunidades de capacitación, educación e incluso regularización de su situación en el país de destino (ILIS, 2006b).

Debido a esto, las remesas se convirtieron en el foco de atención de las políticas que buscaban combatir la pobreza y el desarrollo social vinculado con el fenómeno migratorio además de procurar canalizarlas mediante mecanismos de reinversión de deuda externa en la reactivación productiva de las áreas más afectadas por la migración, captación de estos recursos para el financiamiento de actividades productivas y asesoría en la inversión de recursos (OIM, 2012).

En el gobierno de Gustavo Noboa en el año 2002, como un siguiente paso a las acciones y medidas tomadas como política migratoria en el gobierno anterior, se crea, mediante Decreto Ejecutivo N. 2378-B el “Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los migrantes ecuatorianos y su familia”, que tiene como objetivo principal elaborar mecanismos para propiciar un mejor manejo de las remesas y evitar posibles estafas o malos manejos del capital de los migrantes (OIM, 2012).

El gobierno se comprometió a crear un fondo, el cual contaría con una asignación presupuestaria de 5 millones de dólares, que constaba en el presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores para *“apoyar al migrante en la solución de su situación financiera a través de la canalización de recursos que les permita sustituir sus obligaciones con financistas informales por operaciones con instituciones facultadas a conceder crédito con tasas de interés legales”* (Registro Oficial, 2002).

Dentro de los mecanismos a aplicarse, se encuentran programas como:

- Sustitución de deudas;
- Sistemas de intermediación financiera y envío de remesas;

- Establecimiento de sistemas de ahorro para la inversión productiva;
- Promoción de la inversión productiva en las comunidades de origen;
- Producción de micro, pequeñas y medianas empresas en el territorio nacional; y,
- Otras formas pragmáticas pertinentes (Registro Oficial, 2002).

El Programa especifica además, en el Art. 3, que el diseño y la ejecución de sus proyectos se harán a través de organizaciones e instituciones tanto gubernamentales como de la sociedad civil y preverá la realización de evaluaciones y presentaciones públicas para los avances y consecución de objetivos de las mismas y garantizar así, su correcto funcionamiento. De igual manera, cuando sea pertinente, se propiciará la intervención de organismos técnicos internacionales (Registro Oficial, 2002).

Adicionalmente, para el cumplimiento de los objetivos propuestos a través de los mecanismos a utilizarse dentro de los proyectos, el Programa, como se estipula en su Art. 6, podrá recibir fondos, para estimular la participación de la sociedad civil, provenientes de:

- Préstamos de organismos nacionales e internacionales;
- Aportes provenientes de mecanismos de cooperación, tales como canje de deuda externa, coparticipación institucional, entre otros;
- Aporte de programas gubernamentales;
- Aportes generados a través de leyes; y,
- Inversiones individuales y colectivas de ecuatorianos residentes en el país o en el exterior (Registro Oficial, 2002).

La inversión del Programa, así como también el manejo de la contabilidad, además de estar sujeto a control por parte de la Contraloría General del Estado, sería responsabilidad de un Directorio que estaría conformado por un representante del Presidente de la República, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y un representante del Ministerio de Finanzas por parte del gobierno, además estarían incluidos dos representantes de la sociedad civil.

2.1.3 Acciones Gubernamentales período 2001-2002

Una vez que fue reconocida la necesidad de empezar a definir una política migratoria en el Ecuador, debido al fenómeno migratorio ocurrido a principios de siglo, el Gobierno Nacional, en la época de Lucio Gutiérrez, inició un proceso de delimitación de los problemas que enfrentaban los ecuatorianos que salieron masivamente al exterior. Frente a esto, se puso en práctica el Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior.

Las principales acciones gubernamentales puestas en práctica en el Gobierno de Gustavo Noboa, fueron la firma y adhesión de convenios que cumplan en primera instancia con el primer eje de acción del Plan de Migrantes que se refiere a garantizar la vigencia de los derechos fundamentales de los migrantes ecuatorianos regularizando tanto lo que tiene que ver con su actividad económica, como en lo concerniente a la integración positiva al país receptor (Arízaga, 2005). Dentro de los convenios más importantes está la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, y el Acuerdo entre La Republica del Ecuador y el Reino de España relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios.

Cronológicamente, el primer acuerdo firmado en el año 2001, fue el Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios, el cual busca principalmente regular los flujos migratorios que ocurrieron entre ambos países, partiendo de la noción de que la migración es un proceso que puede contribuir al desarrollo económico y social, propiciar la diversidad cultural y fomentar la transferencia de tecnología. En específico, este convenio, trata de garantizar los derechos de los trabajadores ecuatorianos quienes quieren migrar o que ya llegaron al país, regularizando su situación para evitar la migración clandestina e irregular salvaguardando la seguridad de las personas. Con efecto de regularización, el Convenio está dividido en capítulos que marcan paso a paso el proceso, desde la oferta hasta la culminación del trabajo (López, 2009a).

En primera instancia, las autoridades españolas comunicarían a las autoridades ecuatorianas sobre la cantidad de espacios laborales, la zona en que se lo realizaría, la duración del contrato, remuneración, requerimientos específicos, entre otros. Una vez pasada esta etapa, se procedería a la valoración de los requisitos, por parte de un comité, para seleccionar al

personal más idóneo con relación a la oferta laboral; y se procedería a la elaboración del contrato, el cual determinaría el tiempo de vigencia y situación legal que tendría el trabajador ecuatoriano en España (López, 2009a: 160-162).

Finalmente, en el art. 13 del Convenio, se hace una mención especial a la culminación del contrato de trabajo, cuando el trabajador debe retornar al país de origen. Dicho artículo busca comprometer a las dos partes contratantes a diseñar y adoptar planes especiales que promuevan el retorno voluntario de trabajadores ecuatorianos al Ecuador.

El objetivo de este artículo sobre el retorno fue el diseño de medidas que impulsen la inserción (reinserción) del ecuatoriano migrante al espacio laboral del país con el valor añadido que se adquirió en la experiencia migratoria como un factor de desarrollo económico, social y tecnológico. También se procuraba desarrollar proyectos con fondos compartidos entre la persona y el gobierno o instituciones no gubernamentales que promuevan la creación de pequeñas y medianas empresas, de esta manera, se generarán plazas de empleo que motiven la permanencia de los ecuatorianos en el país (López, 2009a: 164).

Para el año 2002, el Ecuador se ratifica como signatario en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias. Esta Convención es el principal instrumento internacional sobre Derecho Internacional para las Migraciones, y recoge el consenso internacional y aplicación de los derechos humanos en cuestiones migratorias. Fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990 y entró en vigencia en el año 2003 (López, 2009a).

La Convención define los derechos de los trabajadores migrantes, sin importar su estatus migratorio (regulares e irregulares), en todas las instancias del proceso migratorio, es decir, antes de partir, en tránsito y en el país de destino; por lo tanto, las obligaciones además de personales, las tienen los países involucrados en el proceso. Dichos derechos, están divididos en tres categorías; las primeras dos son reconocidas para todas las personas y la tercera solamente para los trabajadores que se encuentran en situación regular. Estos derechos son:

- Derechos Humanos básicos; entre otros, el derecho a salir de cualquier Estado y derecho a retornar; derecho a la vida, prohibición a la tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; prohibición de la esclavitud; libertad de pensamiento, conciencia y religión; libertad de opinión y expresión; derecho a la libertad y seguridades personales.
- Derechos Humanos específicos; entre otros, la protección contra la destrucción de documentos de identidad; prohibición a la expulsión colectiva; derecho a recibir atención médica urgente, derecho del niño a tener un nombre, registro de nacimiento, nacionalidad y educación.
- Derechos Humanos (trabajadores documentados en estado regular); derecho a establecer asociaciones y sindicatos; derecho a participar en asuntos públicos de su Estado de origen; protección de la unidad familiar del trabajador; protección contra despidos y prestaciones de desempleo (López, 2009a).

Se hace una distinción especial en estos derechos aplicables solamente a los trabajadores que se encuentran en estado regular debido a que muchos de los trabajadores irregulares son empleados en condiciones menos favorables y corren el riesgo de ser maltratados y privados de sus derechos por miedo a ser deportados. En la misma línea, se procura incentivar a quienes deseen migrar a hacerlo de la manera adecuada brindándoles estos derechos “adicionales” que comprenden también a sus familias y lograr así una inserción adecuada a la sociedad receptora.

Asimismo, los Estados involucrados en los proceso migratorios tienen la obligación de respetar y asegurar los derechos a todos los trabajadores y sus familias que se encuentran reconocidos en la Convención, sin importar sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, situación económica, patrimonio, estado civil o nacionalidad. Además, deben comprometerse a garantizar la reparación efectiva de los trabajadores que hayan sido violados sus derechos dentro de su jurisdicción. También se comprometen a colaborar para prevenir, impedir y castigar a las redes ilegales de migración y trata de personas así como desalentar a la contratación de empleados irregulares por parte de las empresas que se encuentran dentro de su territorio (López, 2009b: 90).

2.2. Evolución de la Política Migratoria Ecuatoriana

La evolución de la política migratoria ecuatoriana tuvo inicio en el año 2006, cuando el Movimiento Alianza País con su candidato a la presidencia Rafael Correa incluye en su discurso de gobierno a los migrantes como “elemento” fundamental en la construcción de una “nueva patria”. En este discurso político se busca, como en las políticas migratorias de los años anteriores, la protección al migrante, sin embargo se busca también, mejorar la situación del país para evitar una nueva migración e incluso alentar el retorno. Una vez ganadas las elecciones, en el año 2007 se crea la Secretaria Nacional del Migrante (SENAMI), la cabeza estatal que busca crear una política migratoria integral para conseguir lo planteado en dicho discurso político. El primer y más importante accionar de la SENAMI fue la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones, dentro de este plan se encuentra la política más importante del ámbito migratorio ecuatoriano y el caso de análisis de este trabajo de titulación: el Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa”.

2.2.1. Discurso Político Movimiento Alianza País

A partir del año 2006, cuando dan inicio las campañas presidenciales a realizarse el siguiente año, el tema migratorio toma, por primera vez, un protagonismo nunca antes visto por parte de la mayoría de los partidos políticos que presentaban un candidato, esto responde a un crecimiento en la participación de los migrantes en los procesos electorales. Se hace un énfasis especial en quienes migraron del país y sus familias, y se responsabiliza al modelo neoliberal como el causante de la crisis política, económica y social que provocó el fenómeno migratorio del año 2000 (OIM, 2012: 81).

El Movimiento Alianza País, quien ganaría las elecciones en el año 2007 con su candidato y presidente Rafael Correa, dentro de su Plan de Gobierno 2007-2011, coloca a los migrantes y sus familias como eje fundamental del proceso de reconstrucción del Ecuador (Alianza País, 2006: 64), dándoles un protagonismo especial, no solamente reafirmandoles en el proceso de elecciones, que se encontraba vigente en el Plan Nacional de los Ecuatorianos en el Exterior, sino que además, les garantizaba su participación en la Asamblea Nacional al poder elegir sus representantes.

Dentro de los lineamientos del Movimiento Alianza País se busca poder vivir bien y luchar por lo que se desea para la sociedad en general y evitar la migración. Es así que, como se enuncia en el capítulo IV *Propuesta de Plan de Gobierno: Cinco ejes programáticos para la transformación radical del Ecuador* de su Plan de Gobierno,

Proponemos una transformación social y económica [...] que privilegie al ser humano, a las mujeres, niños, jóvenes y ancianos, indígenas y afro ecuatorianos, en suma a los hombres y mujeres trabajadoras que crean riqueza con sus manos, con su creatividad y su capacidad :obreros, empresarios, campesinos y artesanos. No queremos que siga emigrando nuestra gente impulsada por el desempleo, la pobreza, la desestructuración social y productiva, así como por la falta de confianza. Queremos que todos los ecuatorianos y las ecuatorianas seamos parte de la construcción del progreso y desarrollo de nuestro país, pero trabajando en nuestra propia tierra, en nuestra propia patria (Alianza País, 2006: 26).

Se busca una participación inclusiva y global de los ciudadanos ecuatorianos independientemente de donde se encuentren.

Dentro del Plan de Gobierno Alianza País 2007-2011 existe un enunciado específico sobre la cuestión migratoria denominado *Apoyo decidido a nuestros migrantes y sus familias*, dentro del cual se identifica quien(es) fueron los responsables de la situación migratoria actual, y además plasman los pasos y acciones a seguir para modificar y crear políticas integrales a favor de los migrantes (Alianza País, 2006).

Alianza País propone un plan de acción a través de mecanismos de acción y control impulsado y ejecutados por el gobierno central, además de los gobiernos locales, organizaciones sociales y económicas pero, sobre todo, van a estar involucrados los migrantes, sus familias y sus organizaciones. De esta manera se garantiza una participación completa desde el ámbito de preparación de una política hasta su ejecución y posterior retroalimentación ya que abarca básicamente a los actores principales involucrados dentro del proceso migratorio.

Se reconoce que la creación de una política integral migratoria debe ser parte de una estrategia de desarrollo a largo plazo en la cual debe estar involucrada toda la sociedad. También se resalta que esta política no puede ser el resultado de prácticas aisladas, como en aquellas de los gobiernos de los años 2001 o 2002 que se enfocaron únicamente en la protección en el hecho migratorio o en el manejo de remesas; en donde no se pudo trabajar

eficientemente sobre un punto específico. Se debe crear un modelo de desarrollo inclusivo a nivel económico, social, tecnológico y cultural para lograr equidad y participación en pro de todo el Ecuador (Alianza País, 2006).

Uno de los puntos importantes que se encuentra dentro del Plan de Gobierno es cómo la concepción del migrante se transforma. Tradicionalmente se los ha visto como parte del sistema económico debido al fuerte ingreso económico al país por remesas; y a partir de la opción de ejercer el derecho al voto en el año 1998 (Ramírez, 2013: 18), se los ve como posibles votos. Ahora, de acuerdo a la política de Alianza País, se reconoce a los migrantes como seres humanos, actores de desarrollo económico, tecnológico y cultural (Alianza País, 2006).

Partiendo de este punto, una de las principales acciones que se realizan tiene que ver con la protección; se pretende asegurar la vigencia plena de los derechos humanos tanto para los y las migrantes, como para sus familias; en la práctica, por el hecho de estar tipificado tal respaldo se ha conseguido al menos una representación real de dichos derechos para poder aplicarlos. El gobierno tendrá como un eje de acción la defensa activa y constructiva de la paz, una campaña internacional para consolidar la expansión supranacional de la ciudadanía, en la que los derechos de una persona no estén garantizados o violados por su origen o nacionalidad, sino que sean respetados y otorgados por la condición de seres humanos. En adición, se va a combatir, endureciendo las leyes, a quienes se benefician ilegalmente de las personas que tienen condición de migrantes, a coyoteros, chulqueros y especialmente a quienes se dedican a la trata de personas; con respecto a este punto, mientras exista la necesidad de salir de un país con destino a otro que tenga políticas restrictivas con respecto al ingreso de migrantes, existirá lamentablemente este modo ilegal de ingreso y por lo tanto los peligros que esto implica se mantendrán (Alianza País, 2006: 68).

Una vez que se ha establecido la forma de enfrentar e identificar a la migración y a los migrantes, Alianza País se enfoca en la creación de la política migratoria direccionada principalmente en el respeto a la libertad de migrar. Este punto garantiza la posibilidad de salir del país libremente (cumpliendo los requisitos necesarios para hacerlo, tanto en el país de origen como en el país de destino) y también garantiza la posibilidad de estar informados sobre las

implicaciones, riesgos, oportunidades y procedimientos que están relacionados con la migración. Otro enfoque importante dentro de la política es que, una vez que se identificaron los problemas económicos, sociales y políticos que causaron y causan la necesidad de salir del país, se debe eliminarlos y así poder garantizar los derechos de los ecuatorianos a tener una vida digna dentro del territorio nacional.

Uno de los objetivos clave dentro de la política migratoria planteada en el Plan de Gobierno es generar confianza en el país. Según el gobierno actual, esta confianza se logra cambiando las antiguas formas de gobierno, o sea, alejándose del modelo neoliberal e implementando una suerte de socialismo enfocado al gasto público a favor de todos los ecuatorianos. Por el mismo hecho que se garantiza la libre decisión de emigrar, no se puede prohibir la salida de personas; lo que se busca hacer es, con un esfuerzo de toda la sociedad para la mejora de la situación nacional, alentar por un lado a las personas a quedarse en el Ecuador y, por otro lado motivar a quienes se encuentren en otro país a retornar y construir un mejor país (Alianza País, 2006).

Para lograr este objetivo, uno de los campos de acción está dentro del marco económico; se procurará la construcción de un sistema financiero confiable en el que las personas migrantes puedan valerse como “instrumento”, referido como un actor dentro de la sociedad, que facilite la inversión nacional mediante la creación de micro, pequeñas y medianas empresas; con esto, se genera más plazas de empleo y así mejores condiciones a nivel de sociedad.

En otro ámbito, se busca potenciar la posibilidad de cooperación en un marco internacional, creando e impulsando convenios con los países receptores de ecuatorianos para que tanto los migrantes como sus familias se sientan seguros y respaldados frente a cualquier inconveniente que se pueda presentar. Además, al ser considerados como *la quinta región ecuatoriana* (Ramírez, 2013) son los principales actores, dentro del territorio extranjero, para que se lleven de manera favorable las condiciones para desarrollarse.

2.2.2. Creación de la Secretaría Nacional del Migrante

Como primer paso frente a los objetivos planteados en torno a la migración, propuesto en el Plan de Gobierno de Alianza País, el Presidente Rafael Correa, mediante Decreto Ejecutivo No. 150 del 1 de marzo de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 39 del 12 de marzo de 2007, crea la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), como una entidad adscrita a la Presidencia de la República, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen administrativo y financiero propios (Secretaría Nacional del Migrante [SENAMI], 2007a: 2).

Seguido a la creación de la Secretaría, se reformó el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos con el objetivo de crear departamentos, áreas y unidades administrativas con la finalidad de atender las necesidades y brindar asistencia a migrantes, familias y al público en general (SENAMI, 2007a: 2). Con la formación de una estructura organizacional de la SENAMI, se busca una coherencia entre la misión, la naturaleza y especialización de la misma además de contemplar los principios de organización y gestión institucional eficiente, efectiva y eficaz (SENAMI, 2007a: 3).

Como misión de esta Secretaría tenemos que:

SENAMI es la entidad encargada de la definición, gestión y ejecución de las políticas migratorias, dentro y fuera del territorio ecuatoriano, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, que servirá de enlace en las acciones de atención, protección y desarrollo del migrante, conforme a los objetivos del Estado ecuatoriano (SENAMI, 2007b: 1).

Para lograr este ordenamiento, los procesos que elaboran los productos y servicios han sido clasificados en función de contribución y valor agregado relacionados directamente con la misión institucional previamente expuesta.

En primer lugar tenemos a los procesos gubernamentales los cuales orientan la gestión institucional mediante la creación de políticas, normas e instrumentos para el correcto funcionamiento institucional (SENAMI, 2007b: 3). Siguiendo, se encuentran los procesos de valor agregado que implementan políticas, administran y controlan la generación de productos y servicios enfocados hacia los usuarios "principales". Finalmente están los procesos habilitantes y desconcentrados que complementan al resto de procesos y ayudan a la consecución de la misión institucional (SENAMI, 2007b: 3).

Adicionalmente, se debe determinar las funciones que tiene la Secretaria Nacional del Migrante, facultadas mediante Decreto Ejecutivo No. 802, publicado en el Registro Oficial No. 242 del 29 de diciembre de 2007.

Las funciones son:

- La definición, gestión y ejecución de las políticas migratorias, dentro y fuera del territorio ecuatoriano, en mutua coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.
- La competencia para la atención a las personas migrantes, dentro y fuera del territorio nacional, en las áreas y materias que tenga relación directa con el tema migratorio, inclusive el establecimiento de centros de atención integral a las personas migrantes (SENAMI, 2007b: 3).

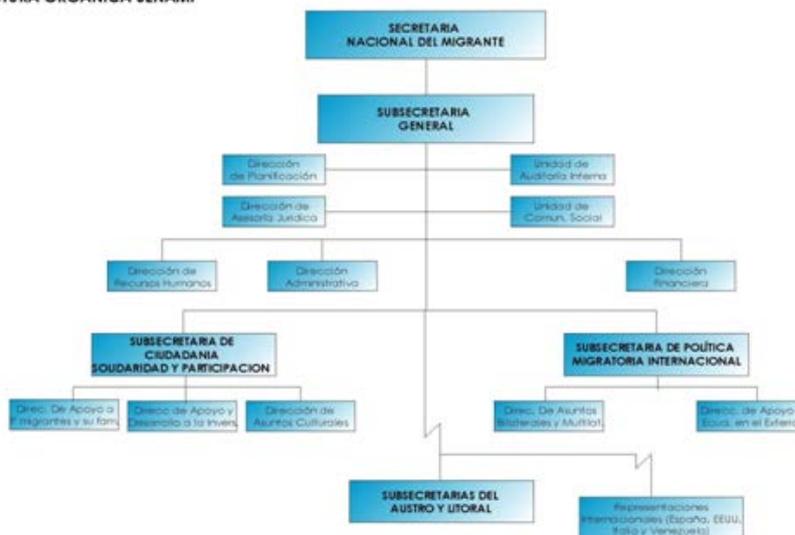
Teniendo en cuenta las bases por las cuales se ha creado y se maneja la Secretaria Nacional del Migrante, es propicio señalar los objetivos específicos que intentaría cumplir esta entidad, estos son:

- (SENAMI, 2007b: 4).

Es importante además tener en cuenta la estructura orgánica de la SENAMI para una mejor comprensión de cómo está organizada y como están distribuidos los diferentes órganos de acuerdo a su competencia. Esta distribución indica las características del manejo y desenvolvimiento de la Secretaria para lograr el cumplimiento de los objetivos planteados y el equilibrio con la misión institucional.

GRÁFICO 9 ESTRUCTURA ORGÁNICA SENAMI

ESTRUCTURA ORGÁNICA SENAMI



Fuente: SENAMI
 Elaboración: SENAMI

2.2.3 Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones

El Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones impulsado por el gobierno de Rafael Correa es una modificación del Plan de Desarrollo Humano creado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo aplicado al fenómeno migratorio. Fue desarrollado así debido a la gran importancia que tomó la migración ecuatoriana a principios de siglo y además de apoyar al desarrollo de los migrantes, busca que todos los actores involucrados en este fenómeno se comprometan y principalmente eviten posibles faltas contra los derechos humanos.

Esta política de Estado surge como un trabajo conjunto de diferentes sectores, se reconoce al migrante como actor de desarrollo y considera los principios de justicia económica, social, política y transnacional; estos conceptos se refieren al correcto manejo y distribución de los recursos y posibilidades de crecimiento que tienen como derecho las personas. Está basado en el derecho a la movilidad, participación e interculturalidad y busca garantizar el derecho al desarrollo y de retorno al país de origen (SENAMI, 2007c: 3).

El lema principal del plan es: “Estamos arreglando la casa para que vuelvan” (SENAMI, 2007c: 4), con esto se pretende que nadie más tenga se salir del país y para que los nacionales de países vecinos se sientan bien si deciden vivir en nuestro país.

Debido a que el Ecuador es un país de origen, de destino y de tránsito; la migración es tomada de forma multidimensional y los principios éticos orientadores del Plan se basan fundamentalmente en los derechos de las personas. Estos son:

- No hay seres humanos ilegales. Existen prácticas ilegales que atentan contra los derechos de las personas.
- Se reconoce la labor fundamental que desempeñan cotidianamente las personas migrantes en el desarrollo económico y social de nuestro país y en los lugares donde residen actualmente
- De la misma manera que reclamamos los derechos para nuestros compatriotas que viven en otros destinos, impulsamos el reconocimiento de los derechos de los inmigrantes que residen en nuestro país.
- El diseño, la ejecución y evaluación de las políticas públicas migratorias son construidas sobre la base de los principios de corresponsabilidad y de complementariedad entre las instituciones del Estado ecuatoriano, organizaciones sociales, los actores del hecho migratorio y en coordinación con las sociedades de acogida.
- Las relaciones con los otros Estados se construyen con base al acatamiento a la legislación internacional, bajo el principio de reciprocidad (SENAMI, 2007c: 10).

Además, dentro de la misma línea de pensamiento, la Secretaria Nacional del Migrante diversificó las áreas de intervención tomando en cuenta a los diferentes actores que intervienen en el proceso migratorio; dichas acciones y programas descritos en este capítulo serán explicados detalladamente en el tercer capítulo de este trabajo de titulación.

El primer eje de intervención son las personas migrantes. Se velará porque las personas migrantes puedan ejercer sus derechos y desarrollen sus capacidades; en adición establecerá programas de atención integral donde se encuentren, impulsará el programa de retorno voluntario e incentivará la

canalización de remesas hacia inversión en beneficio de sus familias y comunidad (SENAMI, 2007c: 11).

Con relación a la sociedad civil propiciará en el país de origen y destino la participación y consolidación de redes sociales además de tomarla en cuenta para la realización de políticas y planes de acción (SENAMI, 2007c: 11). Con el Estado Ecuatoriano, con el fin de complementar y efectivizar acciones, coordinará con las diferentes instituciones la creación, desarrollo y cumplimiento de políticas referentes al fenómeno migratorio. Y por último con los otros Estados se promoverán acuerdos migratorios de cooperación aplicando el principio de corresponsabilidad, además procurará mediante convenios y tratados internacionales, legislaciones de estos actores internacionales respeten por sobre todo los derechos humanos de los migrantes (SENAMI, 2007c: 11).

Es importante diversificar y prestar la atención necesaria a los diferentes actores que pertenecen al hecho migratorio, con esto se puede lograr un espectro mejor enfocado y más especializado para enfrentar los retos que se puedan presentar. Este Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones cuenta con objetivos particulares, políticas y estrategias a realizar con la finalidad de cumplir las metas deseadas.

A continuación se realizará el enfoque de estos aspectos con el objetivo relacionado al retorno voluntario, digno y sostenible, tomando en cuenta la teoría de Gubernamentalidad y Analítica de Gobierno en donde, el campo de visibilidad se lo enfrenta mediante políticas (racionalidades políticas) y se lo realiza mediante estrategias (tecnologías de gobierno) para llegar a cumplir las metas deseadas, las cuales se convierten posteriormente en identidades. Este objetivo es *“Alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el retorno digno, voluntario y sostenible de las personas emigrantes”* (SENAMI, 2007c: 5).

Como primera política tenemos *“Desarrollar un Plan de Retorno Voluntario, Digno y Sostenible de emigrantes y su reinserción”* (SENAMI, 2007c: 5), y como estrategias de esta política tenemos:

- Crear el Plan Retorno Voluntario que busca incentivar y reincorporar a los ecuatorianos migrantes en la construcción de la sociedad ecuatoriana
- Establecer condiciones y mecanismos que viabilicen el retorno en coordinación con los diferentes actores que tengan capacidad de decisión.
- Impulso a programas para la reincorporación o reinserción de emigrantes ecuatorianos al Ecuador.
- Impulso a programas de reinserción laboral para investigadores y profesionales (SENAMI, 2007c: 6).

La segunda política a seguir es *“Corregir las desigualdades geográficas a través del mejoramiento de las condiciones de vida, construcción de infraestructura y oportunidades de empleo con el fin de reducir la propensión a la migración interna e internacional”* (SENAMI, 2007c: 8), y como estrategias están:

- Impulsar programas y proyectos focalizados hacia los potenciales migrantes
- Promoción de programas de apoyo a acceso a activos productivos a hogares monoparentales de emigrantes (SENAMI, 2007c: 8).

La tercera política es *“Apoyar a las diferentes entidades estatales en la eliminación de todas aquellas causas económicas, sociales y políticas que provocan la emigración forzada”* (SENAMI, 2007c: 9), las estrategias son:

- Apoyo a la constitución de un sistema financiero de préstamo, inversión y asesoramiento a nuestros compatriotas para que inviertan y generen riqueza dentro del país.
- Apoyo al cumplimiento de las metas del plan nacional de desarrollo (SENAMI, 2007c: 9).

La cuarta política es *“Apoyo en la generación de oportunidades de trabajo a partir de la constitución de un sistema financiero que apoye a las familias de bajos ingresos con el fin de invertir y crear recursos dentro del país”* (SENAMI, 2007c: 12), y sus estrategias son:

- Apoyar a la facilitación en el acceso al crédito, reducción de crédito informal y compra de deudas, mediante la creación del Banco del Migrante.

- Elaborar estudios para evaluar la implementación de Proyectos Específicos de Reinserción para los emigrantes ecuatorianos (SENAMI, 2007c: 12).

Y la quinta política es “*Fomentar la valoración del ser y sentirse ecuatoriano*” (SENAMI, 2007c: 12), y como estrategia única está:

- Crear proyectos y campañas para que se recupere el sentido de pertenencia a la nación en coordinación con los ministerios de turismo y cultura (SENAMI, 2007c: 12).

Con la aplicación de políticas y estrategias referentes a este objetivo en particular, el gobierno nacional se ha propuesto las siguientes metas:

- Reducir la tasa de migración a los niveles del periodo 1990 – 1995
- Revertir la desigualdad económica, al menos a niveles de 1995
- Reducir la pobreza
- Disminuir la brecha del ingreso laboral entre hombres y mujeres
- Mejorar las condiciones en el área rural
- Promover el acceso a las personas más pobres a un trabajo estable o a microemprendimientos que les permitirá salir de la pobreza
- Revertir la tendencia creciente del subempleo y reducirlo en un 8%
- Fomentar un ingreso mínimo decente
- Promover el desarrollo de estrategias para proporcionar a los y las jóvenes un trabajo digno y productivo mediante la creación de 70.000 plazas de trabajo
- Aumentar progresivamente la inversión social con recursos propios hasta alcanzar el 33% del Presupuesto
- Garantizar la seguridad ciudadana
- Fomentar un crecimiento saludable y sostenido (SENAMI, 2007c: 15).

La relación entre los diferentes aspectos y el seguimiento al cumplimiento de los objetivos por medio de las metas establecidas podrá determinar la eficacia y/o viabilidad.

2.3. Política Migratoria vigente

La política migratoria ecuatoriana vigente responde a lo planteado en el Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones y toma forma desde la

inclusión del hecho migratorio en la Constitución de la República elaborada en el 2008. Por primera vez se articulan dentro de esta a los migrantes ecuatorianos en situación de movilidad humana, garantizándoles sus derechos y brindándoles apoyo. En adición, se pone en práctica el Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa”, el cual busca, mediante la generación de condiciones, oportunidades e incentivos, la reinserción integral de ecuatorianos promoviendo el retorno voluntario, digno y sostenible. Además, se transforma la SENAMI en Viceministerio de Movilidad Humana, el cual, aparte de continuar con los planes y programas realizados por la Secretaría, pretende mejorarlos, impulsando un nuevo marco normativo de movilidad humana bajo el enfoque del Plan Nacional del Buen Vivir. El carácter de este subcapítulo es descriptivo, por lo que los datos y resultados conseguidos en la investigación, serán expuestos y analizados en el capítulo 3.

2.3.1 Migración dentro de la Constitución de la República del Ecuador

Como uno de los principales logros y acciones que están ligadas a la evolución de la política migratoria ecuatoriana se encuentra la inclusión activa del tema migratorio dentro de la Constitución de la República del Ecuador del 2008 realizada en Montecristi gracias a que, por primera vez, existe una participación plena por parte de los representantes de los migrantes en calidad de Asambleístas (6) en la Asamblea Nacional. Esta nueva Constitución, aprobada mediante referéndum el 28 de septiembre de 2008 y puesta en vigencia con su publicación en el Registro Oficial N° 449 del 20 de octubre de 2008, reconoce, dentro de 58 artículos presentes en siete de los nueve Títulos Generales de la Constitución, derechos fundamentales a los ciudadanos que se encuentran fuera del país y además coloca al Estado como actor fundamental dentro de este tema.

Dentro del proceso de creación de la Constitución 2008, se encuentran cuatro aspectos fundamentales que merecen ser recalcados. En primer lugar, se elimina el uso de los términos *migración* y *migrante*, éstos, a través del tiempo adquirieron una connotación peyorativa, especialmente para los países de recepción de ciudadanos extranjeros y fueron cambiados por los términos *movilidad humana* y *ecuatoriano/a en el exterior*. En segundo lugar, dentro de los artículos que abordan la migración, se hace referencia al tema de modo transversal distinguiendo diferentes actores y circunstancias migratorias, por

ejemplo se habla de los ecuatorianos en el exterior, el desplazamiento, refugiados, retorno en lugar de simplemente leyes referentes a inmigrantes. En tercer lugar, es la primera vez que en la creación o modificación de la Constitución participan Asambleístas radicados en el exterior y, finalmente, la redacción de la Constitución fue retroalimentada por diferentes sectores de la sociedad, tanto de quienes se encontraban en el país, como en el exterior (Ramírez, 2013).

La movilidad humana está incorporada en el Título “Derechos” de la constitución, como principal arista dentro del tema migratorio, en el Art. 40 reconoce el derecho de las personas a migrar, además, enfatiza que a ninguna persona, por su estado migratorio, se lo considerará como ilegal. De esta manera se previene en cierta manera la discriminación por estado de regularidad dentro del territorio. Adicionalmente, dentro del mismo artículo, se señala que el Estado desarrollará acciones apuntadas a los ecuatorianos que se encuentran en el exterior, dentro de las cuales están:

- Ofrecerá asistencia a ellas (ecuatorianos en el exterior) y sus familias, ya sea que estas residan en el exterior o en el país.
- Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.
- Precautelará sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.
- Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.
- Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentran en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.
- Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros (Constitución: art 40).

Dentro del derecho a la participación se encuentra la posibilidad del voto facultativo de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior (Constitución: art 62) a elegir a la Presidenta o Presidente y Vicepresidenta o Vicepresidente del Ecuador, representantes nacionales y de la circunscripción en el exterior, además, podrán ser elegidos para cualquier cargo (Constitución: art 63). Dentro de la misma temática de participación, dentro del Título IV, en el artículo 102, los ecuatorianos y ecuatorianas pueden, independientemente que se encuentren dentro o fuera del país, presentar propuestas y proyectos.

Asimismo, dentro de la sección de Democracia directa, como lo estipula el artículo 104, los ciudadanos radicados en el exterior podrán solicitar una Consulta Popular, siempre y cuando, el tema a consultar sea concerniente a su interés y relacionados con el Estado, además de cumplir con los requisitos necesarios para solicitarla.

En el Título de Régimen de Desarrollo, encontramos dos artículos que tratan sobre el aspecto laboral y de inversión. El artículo 329 se refiere al respaldo que brindará el Gobierno a los derechos laborales de los trabajadores ecuatorianos y ecuatorianas que se encuentran en el exterior y también buscará promover acuerdos y convenios, específicamente con los países en los que se encuentran la mayor cantidad de ecuatorianos, que apoyarán principalmente a la regularización de la situación laboral de los mismos garantizando así su estabilidad. Conjuntamente, dentro de la sección de Ahorro e Inversión, en el artículo 338, se compromete el Gobierno, a promover y proteger el ahorro interno como fuente de inversión productiva en el país para generar la confianza necesaria y evitar la salida de capital. De igual manera, se buscará generar incentivos con el objetivo de promulgar el retorno específico del dinero en forma de remesas además de los bienes que los ecuatorianos en el exterior adquirieron, sean personales o de trabajo para reactivar el sistema productivo interno (Constitución: art 329; art 338).

En el Título del Régimen del Buen Vivir, en la sección décima sobre población y movilidad humana, el artículo 392 enfatiza el involucramiento del Estado en materia de creación y promulgación de acciones referentes a la creación de políticas públicas migratorias y de la misma manera controlará dichas políticas para que logren cumplir con los objetivos propuestos. Dicho artículo estipula que:

El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría en 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 la acción de sus organismos con la de otros Estados y Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional (Constitución: art 392).

En el artículo 416, que habla de los Principios de Relaciones Internacionales, se hace mención a un principio, considerado progresista que procura ir *más allá* de lo que se encuentra dentro de cualquier otro articulado

internacional sobre el tema de migración. Este principio es el de *ciudadanía universal*, que trata sobre la movilidad humana de todos los habitantes del planeta y promueve el fin de la condición de “extranjero” como elemento de desigualdad. Además, exige el respeto a los derechos humanos, especialmente de los migrantes (Constitución: art 416).

Como se puede observar, la Constitución de la República del Ecuador del 2008, con respecto a las Constituciones previas, ha hecho un avance muy significativo en relación a la migración, llamada ahora movilidad humana. Actualmente se centra, debido a la condición del país, tanto exportador como receptor de migrantes, no solamente en promulgar leyes securitistas y de control, sino, en procurar conjuntamente con países receptores, el bienestar de todas las personas que por cualquier motivo tuvieron que salir de su país de origen y también crear condiciones propicias para mejorar la situación interna e incentivar de esta manera el retorno de los ecuatorianos en el exterior, del mismo modo, que prevenir la salida de los nacionales que están dentro del país.

2.3.2 Creación del Plan de Retorno Voluntario “Bienvenid@ a Casa”

El gobierno actual del Ecuador ha creado una política migratoria de retorno que, como objetivo principal, tiene la necesidad de alentar la permanencia de los ecuatorianos en el país y al mismo tiempo crear condiciones necesarias para que los migrantes puedan retornar en un modo voluntario, digno y sostenible.

Esta política llamada Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa” intenta reincorporar a la sociedad migrante en la construcción de una nueva y mejor sociedad mediante la generación de condiciones y oportunidades propicias para el desarrollo integral del país (SENAMI, 2008a).

Además, busca reunificar a la familia y darle nuevamente el sentido de núcleo fundamental de la sociedad. Con esto intenta disminuir los problemas sociales que ocasionaron la separación además de “rescatar” el talento humano que se fugó con el fenómeno migratorio (SENAMI, 2008a).

Los principios fundamentales por los cuales se maneja el plan tienen que ver con las características del retorno. El Plan Retorno debe ser voluntario, es decir que todos los ecuatorianos y ecuatorianas que hayan pasado más de un año fuera del país y quieran regresar pueden acogerse al plan. También tiene como principio la dignidad, esto significa que se basa en el respeto a los derechos humanos, al derecho a retornar al país de uno en condiciones adecuadas y por último la sostenibilidad que trata sobre la capacidad de generar condiciones de desarrollo permanentes (SENAMI, 2008a).

Además, en este plan se considera que el retorno puede estar considerado en diferentes ramas y está dividido en tres:

- Político y cultural: trata de la participación en la construcción de un modelo de desarrollo desde el destino, es decir, apuntar a la valoración y vinculación de ser y sentirse ecuatoriano.
- Económico: a través de inversión, iniciativas empresariales y la transferencia de conocimientos y;
- Físico: puede ser permanente o temporal teniendo en cuenta acciones realizadas entre el país de origen y destino (SENAMI, 2008a).

Como se ha mencionado anteriormente, este plan se maneja por fases, la primera de ellas es el “Apoyo a todas las voluntades de retorno” que consiste en el desarrollo de políticas específicas y la realización de acciones inmediatas (SENAMI, 2008a).

Como acciones inmediatas está la consulta previa al retorno; esta es la aplicación de un formulario que sirve para identificar a quienes desean retornar y quiénes son considerados candidatos potenciales para el retorno. Además sirve para identificar a los actores, regiones y áreas en las que se tomará medidas particulares.

La segunda acción es la cooperación interinstitucional, es decir la unión y cooperación de diferentes instituciones del Estado con la finalidad de propiciar un mejor proceso de retorno y desarrollar acciones efectivas para el desarrollo humano de los retornados (SENAMI, 2008a).

Estas “alianzas” estratégicas ayudan, de acuerdo a las capacidades y especialización de cada una, al desarrollo humano en las diferentes esferas de acción como la economía, la sociedad, la cultura (SENAMI, 2008a).

Entre las principales entidades integradas al plan están:

- La Corporación Aduanera Ecuatoriana, la que como programa principal tiene el libre ingreso de menaje de casa y equipo de trabajo, esto ayuda a los retornados a que en el momento del reingreso al país no empiecen desde cero y tengan la posibilidad de traer al país las cosas que tenían en el país donde se encontraban incluido el vehículo sin impuestos
- En el aspecto económico tenemos la participación de varias entidades como el Banco de Fomento, quien tendrá preferencia con los migrantes retornados para el acceso a créditos productivos 555 que significa la otorgación de préstamos de \$5.000 dólares americanos a pagarse en 5 años a una tasa de interés del 5%. También está el Servicio de Rentas Internas que apoyará a los migrantes a desarrollarse empresarialmente mediante incentivos tributarios para que empiecen de la mejor manera con sus proyectos
- En el ámbito social están involucrados el Ministerio de Cultura, IECE, la Secretaria de los Pueblos, entre otras. Estas buscan, dependiendo de su competencia, crear programas culturales, educativos y de inserción para que los ecuatorianos que ingresen al país tengan un trato preferencial y específico con su correcto desenvolvimiento en la sociedad (SENAMI, 2008a).

Además, existen planes complementarios con ministerios coordinadores como el de Desarrollo Social que en conjunto con la SENAMI realizan acciones para grupos vulnerables. Estos planes son: plan de contingencia para el apoyo a emigrantes en condiciones de extrema vulnerabilidad, en proceso de retorno y el plan “no al coyoterismo” el cual combate al tráfico ilegal de personas (SENAMI, 2008a).

La segunda fase del plan busca la consolidación del retorno, en esta fase se busca la ejecución de planes específicos en los que se unan las voluntades de retorno con las necesidades de desarrollo. Se ejecutaran proyectos para incentivar actividades productivas y sociales (SENAMI, 2008a).

Los principales proyectos son:

- La Banca del migrante que proveerá a los migrantes políticas de créditos e incentivos para el desarrollo de inversiones, la reducción de envíos de remesas y seguros de salud para los migrantes y sus familias
- La bolsa de empleo que a través de la cooperación interinstitucional se crea un sistema de orientación e información a los migrantes sobre oportunidades y áreas de trabajo disponibles además de la oferta laboral de empresas del sector privado
- Inversiones productivas que básicamente tratan de canalizar inversiones en sectores estratégicos con bajo riesgo (SENAMI, 2008a).

Además de estos proyectos, con respecto a la premisa que hay diferentes formas de retorno, existen tres proyectos que están siendo aplicados.

- La Casa Ecuatoriana que fue creada con la intención de representar la identidad nacional y además ofrece a los ecuatorianos y ecuatorianas diferentes servicios especializados en la ayuda integral que les permita una mejor calidad de vida y participación. Estas casas se encuentran en las ciudades donde existen más migrantes, por ejemplo, Nueva York, Madrid y Milán.
- La Plataforma Virtual es una gran herramienta aprovechada por el incremento en el nivel y dependencia tecnológica de los últimos tiempos. Esta herramienta permite la integración de los migrantes y sus familias mejorando de esta manera la comunicación.
- El fortalecimiento organizacional y construcción de redes sociales serán impulsadas principalmente bajo las siguientes líneas de acción: la elaboración de un mapa de actores para que se fortalezca una visión conjunta en derechos y obligaciones de los migrantes. Por otro lado está la formación de líderes con el objetivo de la creación de nuevas organizaciones relacionadas con el fenómeno migratorio tanto en el país de destino como en el país de origen y finalmente bajo la creación de planes estratégicos para impulsar, mediante, y con la ayuda de actores internacionales, procesos efectivos y concretos (SENAMI, 2008a).

2.3.3 Movilidad Humana

Mediante Decreto Ejecutivo N° 20 del 10 de junio de 2013, el Presidente de la Republica Rafael Correa, considerando necesario organizar de una mejor manera a las entidades del Estado, específicamente hablando del tema migratorio decreta en el artículo 1, la transformación de la Secretaria Nacional del Migrante en el Viceministerio de Movilidad Humana incorporándolo directamente al Ministerio de Relaciones Exteriores con todas las competencias, responsabilidades y atribuciones que le correspondían. Este Viceministerio tendrá representación y capacidad legal de ejercer las actividades, acciones administrativas y judiciales para asegurar la continuidad de los proyectos, planes y programas que se llevaban a cabo por parte de la SENAMI en pro de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior (Decreto Ejecutivo N° 20, 2013).

Con la transformación de la Secretaria Nacional del Migrante se da inicio al último punto, hasta la actualidad, de la evolución de la política migratoria ecuatoriana. El Viceministerio de Movilidad Humana tiene como misión planificar, dirigir y evaluar la gestión de la política de movilidad humana que toma una dirección más global haciendo énfasis en los diferentes ángulos con los que se toma ahora a la migración, como lo son la emigración, inmigración (previamente los únicos tomados en cuenta); y los nuevos, el tránsito, retorno y el refugio. Además busca desarrollar procesos de coordinación interna y externa orientados a la integración regional, promoción y defensa de los intereses de los ecuatorianos, su inclusión económica y social de los migrantes y sus familias.

Dentro de su estructura se encuentran tres subsecretarías, las cuales se encargaran de diferentes aspectos de movilidad humana para asegurar un correcto y eficaz funcionamiento y cumplimiento de sus objetivos. La Subsecretaría de Servicios Migratorios y Consulares se encarga de prestar servicios tanto a nivel nacional como a nivel internacional de migración, extranjería, documentos de viaje, legalizaciones, naturalizaciones, entre otros. La Subsecretaría de la Comunidad Ecuatoriana Migrante se encarga de dirigir y ejecutar la política de movilidad humana enfocada en la promoción y protección de los derechos de los ecuatorianos en el exterior, de igual manera, promueve la integración social y económica de los migrantes que se encuentran fuera del

país así como de los retornados y sus familias dentro del Ecuador. Y, por último se encuentra la Subsecretaría de Atención a Migrantes que se encarga de realizar la dirección y ejecución de la política de relacionamiento, integración e inclusión de los extranjeros en el Ecuador, específicamente con los asuntos relacionados con refugio, apátrida, desplazamiento y asilo (Viceministerio de Movilidad Humana, s/fb).

El Viceministerio de Movilidad Humana, al ser considerado un ente rector del Estado, forma parte de las instituciones que trabajan a favor del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 para crear políticas públicas en el tema migratorio. Dentro del Plan se busca garantizar la protección y fomentar la inclusión económica y social de personas (migrantes y sus familias) en situación de movilidad humana; para esto, se definen 13 puntos fundamentales que son:

- Impulsar e implementar un marco normativo para la movilidad humana.
- Brindar atención y protección a los migrantes ecuatorianos en el exterior.
- Promover la regularización del estatus migratorio de ecuatorianos en el exterior.
- Fortalecer y articular un sistema de regularización de extranjeros.
- Garantizar el debido proceso a las personas deportadas.
- Acompañar los procesos de retorno de los ecuatorianos que lo decidan, y fomentar su inclusión económica y social.
- Promover la implementación de mecanismos supranacionales, para garantizar la protección de los derechos de las personas en situación de movilidad humana.
- Incorporar en el Subsistema Integral de Información de Vulneración de Derechos las particularidades y necesidades de las personas en situación de movilidad.
- Desarrollar mecanismos de prevención, control y sanción frente a actos de discriminación y violación de derechos de personas en situación de movilidad humana.

- Fomentar e implementar instrumentos educomunicacionales para el respeto a la dignidad de los seres humanos, la erradicación de todas las formas de xenofobia y racismo.
- Generar e implementar mecanismos que faciliten la recuperación de capacidades para su inclusión económica.
- Fomentar iniciativas que afirmen la convivencia intercultural y promuevan la inclusión social y cultural.
- Promover acciones de atención integral a personas en situación migratoria irregular, refugiadas y otras en necesidad de protección internacional (Viceministerio de Movilidad Humana, s/fc).

Como primera acción, y con el objetivo de materializar los puntos que se encuentran dentro del Plan Nacional del Buen Vivir, específicamente relacionado con el primer punto que se refiere a la necesidad de impulsar un marco normativo sobre movilidad humana, el Viceministerio ha empezado el proyecto de Ley de Movilidad Humana. Dicho proyecto pretende constituirse en un marco normativo sistemático, integral, unitario y con plena sujeción y coherencia con principios constitucionales (Tipanluisa, 2011).

Los objetivos del proyecto se enfocan en la persona migrante y la familia transnacional, regulan el ejercicio de los derechos y obligaciones de las personas migrantes, independientemente de su situación y condición; estos son:

- Establecer las líneas fundamentales para la definición y aplicación de la política migratoria.
- Promover la inclusión e integración laboral y empresarial, enfocado en el desarrollo social.
- Promover el respeto y ejercicio de los derechos de las personas migrantes, especialmente de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad; sin importar su condición, origen, situación, nacionalidad; apoyándose en convenios, acuerdos y demás instrumentos internacionales (Tipanluisa, 2011).

Cabe recalcar que todas las acciones que se toman en materia de movilidad humana responden y están sujetas a los principios fundamentales de

movilidad. Los principios son: preeminencia y subsidiaridad, pro homine, tolerancia, diversidad e igualdad, coherencia, reciprocidad, integralidad, corresponsabilidad internacional y humanización, responsabilidad compartida, debido proceso, celeridad y eficiencia, y transparencia (Viceministerio de Movilidad Humana, s/fa).

Esta evolución dentro de la problemática migratoria ecuatoriana, al transformar la SENAMI en Viceministerio de Movilidad Humana, surge de los resultados conseguidos por la Secretaría, los cuales provocaron la necesidad de formular, desde el ente institucional, cambios y/o modificaciones a las acciones que se encontraban en práctica. Partiendo de los principios de Foucault y Dean, los resultados conseguidos provocaron cambios en los campos de visibilidad (enfoque migratorio) y en las racionalidades políticas (qué hacer frente al enfoque migratorio) generando a su vez modificaciones en las tecnologías de gobierno (cómo realizar estos cambios y/o modificaciones necesarias) para conseguir las metas deseadas.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DEL PLAN RETORNO DE MIGRANTES

3.1. Enfoques del Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa”

Los principales programas del Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa” responden al cómo hacer, en sentido teórico, frente a la necesidad de incentivar y apoyar a los migrantes ecuatorianos que se encuentran en el exterior para ser incluidos en la sociedad y promover un posible retorno. Estos programas están enfocados en diferentes aristas de retorno; con el programa Vínculos se busca un retorno simbólico en el cual los migrantes se sientan parte del país a pesar de estar fuera, el Fondo Concursable “El Cucayo” se enfoca en incentivar económicamente a los ecuatorianos a retornar al país y desarrollarse y, finalmente, el programa Volver a Casa trata de apoyar a quienes deciden volver o deben volver al país. La presentación de los datos conseguidos sobre los diferentes programas, serán presentados y analizados en el siguiente subcapítulo.

3.1.1. Programa Vínculos

El *Programa Vínculos* es la primera iniciativa del Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa”. Este programa responde a la premisa de porque existen otras formas de retornar, que se encuentra dentro del enfoque de retorno *simbólico* incluido en el ámbito político y cultural del Plan. El Programa constituye, para quienes se encuentran en el exterior, una ventana abierta al Ecuador, a través de la cual, especialmente por medio de Tecnologías de Información y Comunicación (TICs), los migrantes pueden reforzar sus lazos tanto con sus familiares como con el país, participando de forma directa y activa (Secretaría Nacional del Migrante [SENAMI], 2007a).

Tomando en cuenta las Racionalidades Políticas de Foucault, y las Formas de Visibilidad de Ravenstein, se pueden observar los campos de visibilidad que se escoge al enfocarse en los ecuatorianos en el exterior quienes, por la razón que sea, se encuentran fuera del territorio nacional y no muestran señales concretas de querer retornar físicamente al país; de la misma manera, con las tecnologías de gobierno, se puede apreciar el *¿qué hacer?* sobre el campo de acción escogido.

El objetivo principal del Programa Vínculos es “consolidar y mejorar los espacios y mecanismos de participación y comunicación de las personas migrantes con su familia, comunidad, organizaciones y país, así como su identidad, interculturalidad, inclusión y convivencia plenas” (Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática [SIGOB]). La herramienta principal que se utiliza para la consecución de este objetivo es mediante la promoción de prácticas transnacionales, a través de Tecnologías de Información y Comunicación y la creación de una Plataforma Virtual Web 2.0 llamada *Plataforma Virtual “Bienvenid@ a Casa”*, dentro de la cual se encuentra la *Red Social Migranteecuadoriano* (migranteecuadoriano.gov.ec) (SENAMI, 2007a).

Se debe hacer énfasis en esta reciente forma, a través de TICs, en la que se busca vincular a los ecuatorianos que se encuentran en el exterior con sus familias y con el país. Debido al crecimiento de herramientas tecnológicas que están a disposición de las personas alrededor del mundo, el fondo y forma como se enfrentaba a la migración en tiempos pasados ha cambiado radicalmente; donde, el migrante podía ser considerado como un desterrado ya que la única manera de comunicación que había era el correo tradicional y las llamadas telefónicas. Estos medios, por la cantidad de tiempo que tomaba entre la salida y recepción de información además de las dificultades de conexión, no podían considerarse como vinculantes (Moncayo, 2011).

Actualmente, la velocidad, acceso y facilidad de transferencia de información entre personas ha provocado una transformación en las prácticas culturales y en las formas de relación social debido a que ahora, las relaciones, independientemente de la distancia, son mucho más cercanas. El usuario de información ha dejado de ser pasivo, es decir, ya no solamente recibe dicha información sino que la genera; los usuarios tienen ahora la capacidad de romper la verticalidad de la información tradicional mediante opiniones, categorizaciones de contenido, y sobre todo de consumirla.

Con un entendimiento más claro del *¿por qué?* del uso de estas tecnologías como acción frente a los migrantes que no se encuentran cerca del retorno físico, se puede describir a las diferentes herramientas que se encuentran dentro del Programa Vínculos.

La *Plataforma Virtual “Bienvenid@ a Casa”* es “una casa ecuatoriana virtual que permite a los ecuatorianos volver a su país, a sus raíces, participar interactivamente en la construcción de su Patria y en los caminos de regreso a su país” (SENAMI, 2007a); su enfoque está específicamente direccionado a jóvenes y asociaciones ecuatorianas de migrantes quienes busquen fortalecer y visibilizar su trabajo a través de redes, mientras que el enfoque de la *Red Social Migranteecuatoriano* es informar a los migrantes sobre los diferentes planes, programas y proyectos que están a disposición de ellos. Los objetivos de estas herramientas son:

- Exhibir los contenidos producidos por sus integrantes en Ecuador y el mundo
- Proveer mecanismos de interacción que estrechen los vínculos entre sus integrantes
- Recopilar y modelar una base de datos con la información de sus integrantes
- Ofrecer servicios que promuevan el constante incremento de integrantes de la red (SENAMI, 2007a).

Dentro de la misma línea de promoción de las herramientas tecnológicas se encuentra el Programa de Fortalecimiento Organizacional y Construcción de Redes Sociales en el Hecho Migratorio (FORES); este es un organismo vinculado con personas y organizaciones de migrantes que busca, fortalecer los lazos de familiaridad, afectividad, sentido de pertenencia y retorno a través de la sensibilización y ejercicio de los derechos de los migrantes y sus familias y propiciar relaciones para la difusión del hecho migratorio. Sus objetivos son:

- Garantizar el objetivo de derechos y ciudadanía de los migrantes y sus familias en los países de destino y en el país de origen.
- Generar y consolidar vínculos entre las personas migrantes con sus familias en el Ecuador.
- Conformar una Red Virtual de organizaciones de personas migrantes (SENAMI, 2010b).

Las acciones realizadas para poder lograr los objetivos planeados dentro del Programa FORES, incluyendo a los diferentes actores que están relacionados con la migración, tanto dentro y fuera del país, son las siguientes:

- Fortalecer organizaciones, instituciones y asociaciones vinculadas con el hecho migratorio.

- Propiciar y fortalecer redes virtuales de organizaciones para emprender procesos de comunicación, formación y capacitación
- Sensibilizar socialmente a través de actividades culturales, instrumentos comunicacionales y talleres dentro y fuera del país.
- Realizar un mapeo de actores a nivel mundial para crear una Guía de Recursos y Servicios Migratorios.
- Desarrollar una propuesta teórica metodológica para desarrollar procesos de capacitación dirigidos a fortalecer el desarrollo de las organizaciones sociales vinculadas con el hecho migratorio.
- Abrir espacios de formación, reflexión y debate sobre movilidad humana con las organizaciones que trabajan acompañando al proceso a nivel local, provincial, nacional e internacional.
- Implementar una campaña de sensibilización ciudadana denominada “Tod@s somos migrantes”, mediante talleres de capacitación en temas de movilidad humana, derechos, ciudadanía e interculturalidad (SENAMI, 2010b).

A medida que estas herramientas tecnológicas vinculantes han avanzado dentro de la implementación de la política migratoria, el gobierno ha seleccionado diferentes grupos objetivos dentro del universo migratorio ecuatoriano para implementar herramientas más específicas y direccionadas para beneficiar de cierta manera a subgrupos considerados importantes e incluso prioritarios para el país. En primera instancia y como el grupo más relevante, se encuentran los empresarios, a nivel individual o grupal quienes a través de la Red *Empresariomigrante.com*, busca reunir a empresas y pequeños negocios para formar una red de socialización virtual en la que se pueda acceder a información y servicios dentro de este ámbito. Esta Red está compuesta de un directorio de empresas, herramientas de relación de contactos para interactuar, tanto con empresas ya conformadas para lograr a través de experiencias, mejores condiciones para empezar, como con empresas nacientes quienes podrían ser contrapartes estratégicos para consolidarse (Moncayo, 2011).

Como podemos observar, la forma de ver a la migración actual tiene una relación directa con las nuevas tecnologías aplicables como herramientas de interconexión entre diferentes actores migratorios. El retorno simbólico que se busca con este Programa Vínculos es un acercamiento nunca antes visto

enfocado en conseguir un Retorno *Simbólico* para sentirse *en casa*, fuera de la misma.

3.1.2. Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes para la Inversión Social y Productiva

La segunda iniciativa del Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa” es el *Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes para la Inversión Social y Productiva*, el cual está enfocado en el ámbito netamente económico. Este Programa es una serie de actuaciones que buscan facilitar la planeación y consecución de ideas de proyectos, tanto productivos como sociales, de los migrantes mediante asistencia técnica y financiera:

“(...) pretende incentivar y orientar las inversiones productivas y sociales que las personas y colectivos migrantes desean realizar en el Ecuador. Está orientado hacia el fomento de la producción y la recuperación de capacidades de las personas migrantes y sus familias” (SENAMI, 2010a: 16).

Este programa busca, al ser parte de la política de estado ecuatoriana, cumplir con el objetivo de retorno “voluntario, digno y sostenible” propuesto dentro del Plan de Retorno como esta enunciado:

“Buscamos un retorno digno, humano y sostenible que se basa en el derecho a volver de las personas migrantes, y que este regreso sea acompañado por el Estado, para que su inserción en el país sea sostenible y que apunte a procesos de desarrollo humano para ellos y sus familias. Este proceso, además, busca conectar las necesidades y potencialidades del emigrante y su gran aprendizaje que es la migración, con las necesidades de desarrollo del país y, sobre todo, de los territorios a donde vuelven” (Moncayo, 2011: 62-63).

Responde además, al enfocarse en el grupo de ecuatorianos en el exterior que tienen el deseo de retornar al país (campos de visibilidad), a través de la creación de proyectos de inversión y producción, a la delimitación de un campo de acción como “tecnologías de gobierno” como lo plantea Mitchell Dean (Dean, 2010.) Asimismo, podemos tomar estas acciones de apoyo por parte del gobierno, como un incentivo particular (herramienta de *pull* o atracción) que atraiga al ecuatoriano migrante a retornar al país y desarrollarse, como lo postula Ravenstein en su teoría de *Push and Pull*.

El principal Programa que se encuentra dentro del *Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes para la Inversión Social y Productiva*, es el *Fondo Concursable “El Cucayo”*. Este Fondo privilegia el tema

asociativo, los negocios familiares y los individuales; está direccionado a apoyar a la persona o grupo de personas migrantes que tienen la capacidad de generar trabajo con sus ideas y que tienen ya un capital con el cual iniciar sus proyectos (Moncayo, 2011).

El Fondo Concursable *EL Cucayo* es un instrumento estratégico que consiste en la provisión de un capital semilla, es decir, provee una ayuda económica no reembolsable pero concedida como contraparte de una serie de inversiones realizadas por los migrantes para la creación, despegue o consolidación del proyecto a desarrollarse, y también apoya con asesoramiento técnico a través de un grupo de mentores calificados. Tiene la misión de apoyar al desarrollo de iniciativas que contribuyan a la implementación en el país de negocios innovadores por parte de las personas migrantes acogidas al Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa”. Promueve la formación de un tejido productivo en sectores de actividad y nichos de negocio que serían considerados estratégicos.

Para tener un mejor entendimiento del Fondo, se lo explicará de manera individualizada, enunciando: sus objetivos, beneficiarios, tipos de proyectos elegibles, criterios de valoración, financiación, pertinencia de gastos, plazos, proceso de presentación y selección de proyectos, gestión y puesta en marcha del negocio.

Los objetivos del Fondo El Cucayo son:

- Asesorar a la persona emprendedora, acogida al Plan “Bienvenid@ a Casa”, el diseño de su proyecto de negocio y asegurar el acompañamiento y seguimiento técnico en las fases de creación y puesta en marcha de las empresas.
- Poner a disposición de los emprendedores aquellos recursos de información y de formación que estén localmente disponibles para desarrollar sus habilidades, destrezas y capacidades humanas y empresariales.
- Proveer de capital semilla a los planes de negocios seleccionados (SENAMI, 2008a).

Las personas que son elegibles directas de las ayudas que brinda el Fondo son los y las ecuatorianas acogidos al Plan Retorno que han vivido fuera

del territorio nacional por al menos un año completo sin interrupciones de más de 60 días fuera, que hayan retornado desde el año 2007 y no tener impedimentos legales para participar. Los tipos de proyectos elegibles tienen que encontrarse dentro del marco de categorización propuestos por la SENAMI que son: proyectos empresariales individuales/familiares de nueva creación en el Ecuador, proyectos empresariales asociativos de nueva creación en el Ecuador y proyectos empresariales individuales y/o asociativos que contemplen la ampliación, readecuación, mejora y/o reorientación de negocios ya existentes. Dentro de los criterios de valoración de los proyectos se encuentran: la viabilidad, rentabilidad, sostenibilidad, sustentabilidad y contribución a sectores de actividad y cadenas productivas estratégicas; del mismo modo, tienen que encontrarse dentro de las siguientes cualidades: Innovativos, que generen productos o servicios que incorporen nuevas aplicaciones o usos de tecnologías existentes mejoradas o que permiten abordar nuevos nichos de mercados; Asociativos, que estén compuestos con al menos 5 socios, de los cuales, al menos 2 deben ser migrantes e; Inclusivos, que incorporen de manera sostenible a personas de bajos ingresos en las cadenas de valor de empresas grandes y promueva el acceso al mercado de la población ubicada en la base de la pirámide económica (SENAMI, 2008a).

El cofinanciamiento (capital semilla) por parte de la SENAMI no podrá exceder el 50% del costo total del proyecto a realizarse, el resto del capital deberá ser aportado como contraparte por la persona o grupo de personas concursantes en el Fondo y/o financiamiento de terceros. Los montos solicitados deberán, además, guardar relación con la magnitud del proyecto y ser coherentes con los productos y resultados esperados; la administración de los recursos será realizada con el acompañamiento de un mentor empresarial. A continuación se encuentra la tabla 3 sobre asistencia financiera para tener un mejor entendimiento.

TABLA 3
RESUMEN ASISTENCIA FINANCIERA DE FONDO “CUCAYO” PARA MIGRANTES
RETORNADOS

TIPO DE APLICACIÓN	MONTO MÁXIMO QUE PUEDE SOLICITAR	DEBE CONTAR CON UNA CONTRAPARTE DE:
Micro Individual: una persona migrante	De 500 hasta 2500	Igual monto que el solicitado (50% Proponente(s) - 50% Cucayo
Micro Familiar: una persona migrante y familiares	De 500 hasta 2500	Igual monto que el solicitado (50% Proponente(s) - 50% Cucayo
Individual: una persona migrante *	De 2501 hasta 15000	3 veces el monto solicitado (75% Proponente(s) - 25% Cucayo
Familiar: una persona migrante y familiares	De 2501 hasta 15000	3 veces el monto solicitado (75% Proponente(s) - 25% Cucayo
Asociativa: sociedad con mínimo de 5 personas, de las cuales al menos 2 son personas migrantes	De 1501 hasta 50000	3 veces el monto solicitado (75% Proponente(s) - 25% Cucayo
Comunitaria: dos personas migrantes y la organización comunitaria	De 1501 hasta 50000	3 veces el monto solicitado (50% Proponente(s) - 50% Cucayo

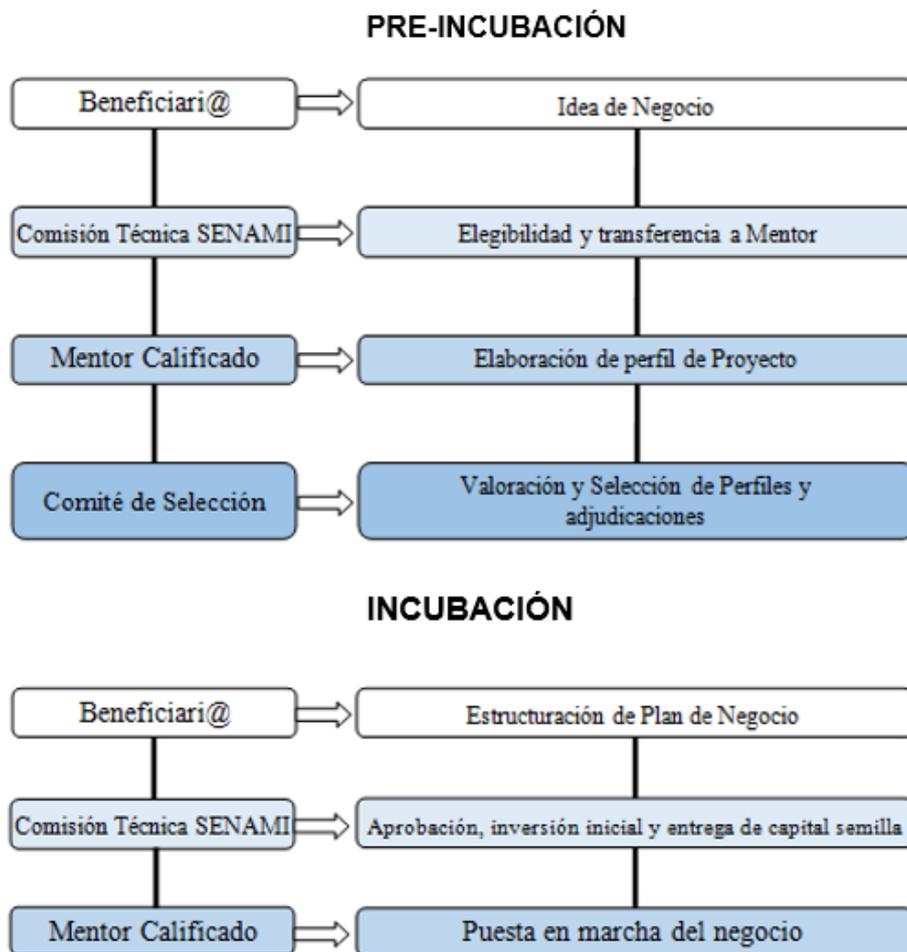
Fuente: SENAMI
Elaboración: SENAMI

La pertinencia de los gastos se divide en rubros financiables por el capital semilla, el cual debe estar destinado exclusivamente a uno o varios de los siguientes rubros: maquinaria y equipo; materiales, insumos y software especializados; promoción y comercialización de productos; pago por uso de patentes; estudios de mercados y costes de diseño, certificación y normalización de productos y/o servicios. Del mismo modo se encuentran los gastos no financiables, dentro de los que se encuentran: obras civiles, vehículos, bienes raíces, pagos directos de sueldos y salarios; entre otros gastos no relacionados directamente con los productos y servicios del proyecto (SENAMI, 2008a).

El proceso de presentación y selección de proyectos está dividido en cuatro partes: la recepción y elegibilidad de la idea del negocio; valoración y selección de perfiles; estructuración del Plan de Negocio; la aprobación, inversión inicial y entrega del capital semilla. En la misma línea, este proceso está dividido en tres etapas: la convocatoria, la fase de pre-incubación y la fase de incubación del proyecto. Para tener más claro el proceso, a continuación se visualiza gráficamente las fases de pre-incubación e incubación que se realizan

después de la presentación de la idea en el periodo de convocatoria (SENAMI, 2008a).

GRÁFICO 10
FASES DE PRE-INCUBACIÓN E INCUBACIÓN DE BENEFICIARIOS DE SENAMI



Fuente: Moncayo, 2011
Elaboración: Daniel Grijalva Sáenz

Una vez terminado el proceso de presentación y selección de los proyectos, empieza la capacitación en gestión empresarial; en esta parte del proceso, el o la emprendedora recibirá capacitación por parte de los mentores calificados, quienes son consejeros o guías empresariales calificados por la SENAMI y especializados en negocios, para potencializar y reforzar sus habilidades de liderazgo que son muy importantes para un correcto manejo del negocio. Esta capacitación tiene una duración de 40 horas, en grupos de 10 o 20 beneficiarios del financiamiento del capital semilla (Funcionario del Viceministerio de Movilidad Humana, 2014).

Una vez aprobado el proyecto, entra la parte final que es la puesta en marcha del negocio y desembolsos, el financiamiento se lo realizará en forma de desembolsos; el primero de estos se lo realizará luego de la firma del contrato entre las partes involucradas y previa presentación de las garantías necesarias por un valor equivalente al monto acordado. Los siguientes desembolsos se los realizarán contra entrega de los informes de avance técnico y económico, cuyo monitoreo se lo realizará por parte de Direcciones Técnicas de la SENAMI mediante visitas programadas para comprobar el cumplimiento de objetivos basados en cronogramas.

Como se observa, el Fondo Concursable *El Cucayo* es una herramienta de política pública que busca principalmente motivar a los migrantes (exitosos) quienes hayan generado capital y habilidades en la experiencia migratoria a retornar físicamente al Ecuador, auto-desarrollarse y sostenerse dignamente, con el apoyo del gobierno, generando, con sus empresas, ingresos al país y plazas de trabajo para los ecuatorianos.

3.1.3. Programa “Volver a Casa”

La tercera iniciativa del Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa” es el *Programa Volver a Casa*, el cual se enfoca en el retorno físico de los migrantes y trata sobre “*el acompañamiento en el proceso de retorno de los compatriotas que se encuentran en el exterior pero que han decidido regresar al Ecuador para continuar su proyecto de vida. El retorno físico no es solamente permanente, sino también temporal y circular*” (SENAMI, s/f: 14).

Si bien está enunciado que el retorno lo hacen los ecuatorianos que desean volver, hay que tomar en cuenta que en muchos casos este retorno físico no es voluntario, sino forzado, ya sea por encontrarse en estado vulnerable o por deportación.

Los campos de visibilidad (formas de mirar al migrante) que son aplicados dentro de este Programa, están conformados por el grupo de migrantes quienes tienen el deseo de regresar voluntariamente, quienes retornan (voluntariamente) que se encuentran en situación de vulnerabilidad, quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad pero son forzados a retornar, quienes retornaron por su propia cuenta y desean acogerse a los

beneficios del Programa y por último las familias de los ecuatorianos que fallecieron en el exterior y desean repatriar el cadáver. En la misma línea, las tecnologías de gobierno que se aplican de acuerdo al enfoque (clases de retornados), son una combinación de asistencia emergente, incentivos y asistencia legal (Moncayo, 2011).

El Programa *Volver a Casa* está dividido en tres tipos de servicios, los cuales son aplicados a las personas migrantes y sus familias y son: informativos, de acompañamiento y de asistencia integral. Estos servicios se enfocan en cuatro áreas principales: información y asesoría general, atención a personas migrantes en situación de vulnerabilidad, asesoría sobre el Plan “Bienvenid@ a Casa” y la Unidad de repatriación de cadáveres; estas áreas serán explicadas individualmente para un mejor entendimiento a continuación.

La primera área, información y asesoría legal, brinda asistencia personalizada sobre asuntos legales, casos sobre personas desaparecidas o privadas de su libertad (crímenes o deportaciones) y asuntos relacionados sobre la niñez y adolescencia. En el primer caso, la asesoría se enfoca principalmente en temas sobre legalización de documentos, legalización de situación regular a través de visas, juicios de cualquier tipo, temas tributarios referentes especialmente a quienes se acogen al menaje de casa y cuestiones jurídicas como asistencia para quienes se acogieron al Fondo *El Cucayo* (Moncayo, 2011).

En cuanto a las personas que se encuentran privadas de su libertad fuera del país, ya sean indocumentados o criminales, el proceso se enfoca en salvaguardar los derechos de los ecuatorianos, es decir, que los procesos de detención sean llevados de una manera correcta y que la persona se encuentre en buenas condiciones. Sobre las personas indocumentadas, la SENAMI coordina acciones con los consulados en el exterior para tener conocimientos sobre las condiciones de la o las personas y definir el procedimiento a seguir en el momento que el indocumentado arribe a territorio nacional (Moncayo, 2011).

Finalmente, con lo que respecta a los casos sobre niñez y adolescencia, se brinda asistencia sobre juicios de alimentos, restitución internacional, reagrupación familiar y otros asuntos relacionados que salvaguarden los

derechos fundamentales y protección de niños, niñas y adolescentes migrantes o que sean hijos de migrantes en el exterior (Moncayo, 2011).

La segunda área, enfocada en la atención a personas migrantes en situación de vulnerabilidad, se atiende a través del *Programa de Acogida a Personas en Condición de Vulnerabilidad*. El propósito de este Programa es “brindar cobertura integral a los ecuatorianos migrantes en los distintos momentos que plantea el retorno físico al país” (SENAMI, 2008b: 13) y está dirigido específicamente a los retornados considerados vulnerables. Cabe aclarar que el término “vulnerabilidad” se refiere a las personas quienes son incapaces de mantenerse en un lugar por sus propios medios, debido a una enfermedad mental o física, una situación económica precaria, falta de redes sociales, falta de redes de apoyo tanto en origen como en destino (Moncayo, 2011).

El Programa de Acogida está dividido en dos líneas de acción de acuerdo a los tipos de retornados en condición de vulnerabilidad. Por un lado se encuentran quienes tienen el deseo de retornar al país; la ayuda que reciben estas personas consiste en el financiamiento del transporte para que la persona retorne al Ecuador, la asistencia brindada al momento de la partida (representantes de la SENAMI o consulados), el recibimiento al territorio nacional por parte de delegados de la Secretaría y, una vez arribada la persona, se gestiona conjuntamente con otras instituciones del Estado una asistencia bien direccionada dependiendo de la situación de vulnerabilidad del migrante (Funcionario del Viceministerio de Movilidad Humana, 2014).

Cabe recalcar que el acompañamiento y asistencia que brinda la SENAMI es de plazo corto, es decir, una vez que el migrante ingresa al país, éste deja de ser considerado migrante y se lo encamina hacia diferentes instituciones gubernamentales; por ejemplo, los niños, niñas y adolescentes son remitidos al INFA, quien brinda apoyo con albergues e instituciones de acogida; quienes ingresan al país afectados de salud física o mental, son remitidos al Ministerio de Salud Pública para ser atendidos; quienes no pueden mantenerse económicamente para cubrir sus necesidades básicas ni las de sus familias, son remitidos al Ministerio de Inclusión Social y Económica para acceder a un programa de asistencia y apoyo del Estado como la Red de Protección Social o el Bono de Pobreza; entre otros (Funcionario del Viceministerio de Movilidad Humana, 2014).

La segunda línea de acción tiene que ver con los migrantes en situación de vulnerabilidad que son forzados a retornar; esta asistencia se enfoca en “*la atención humanitaria de personas que regresan en situación forzada*” (Moncayo, 2011: 80). Estos migrantes deportados son quienes no desean permanecer en el Ecuador, por lo que el proceso de asistencia es diferente al caso anterior. En este caso, los técnicos de la SENAMI son notificados sobre la llegada de la persona por parte de los consulados del país donde se encontraban. Al momento de la llegada, estas personas reciben asistencia psicológica de reducción de ansiedad, son registrados y se les otorga un kit de asistencia humanitaria, además, se los transporta a un terminal terrestre para que puedan dirigirse a donde deseen. Estas acciones tomadas por parte de la Secretaria tienen el objetivo de dignificar la situación de las personas y demostrarles que el Estado los acompaña y no los criminaliza (Moncayo, 2011).

La tercera área, asesoría sobre el Plan “Bienvenid@ a Casa” busca informar, a las personas quienes deseen retornar voluntariamente (migrantes *exitosos*), y que han podido acumular recursos económicos y materiales, sobre beneficios y facilidades que brinda el Programa para que las personas puedan insertarse en la sociedad ecuatoriana. El producto principal que se encuentra dentro de este Programa, tomado además como un incentivo, es la posibilidad de traer el Menaje de Casa y el equipo de trabajo con 0 arancel. Esta oportunidad nace a partir del Decreto Ejecutivo N° 1672 del 15 de abril de 2009, en el cual la SENAMI crea un convenio con la Corporación Aduanera Ecuatoriana que flexibiliza el reglamento para el ingreso al país del menaje de casa y equipo de trabajo, y como se mencionó anteriormente, libre de aranceles para las personas que deseen retornar al país.

Las personas que pueden aplicar a este convenio de menaje de casa son los ecuatorianos quienes han vivido por lo menos un año fuera del país y, en el último año, no haber retornado por un lapso superior a 60 días, además, deben haberse registrado como beneficiarios del Plan Retorno. Los bienes que las personas pueden traer como menaje de casa son bienes considerados cotidianos y de uso familiar, por ejemplo, línea blanca, computadores y demás herramientas tecnológicas de uso personal, ropa, muebles, etc.; adicionalmente se incluye un vehículo de hasta \$20.000 USD (FOB) que no supere los 3000cc nuevo o usado de los últimos cuatro años (Vinueza, 2013). Adicionalmente, se aplica este beneficio a las personas que calificaron en el Fondo Concursable *El*

Cucayo, quienes pueden traer sus equipos de trabajo como instrumentos y equipos profesionales que tengan relación con la actividad a realizarse (Moncayo, 2011).

Finalmente, la cuarta área es la unidad de repatriación de cadáveres y restos mortales de personas fallecidas en el exterior que trata de reunir la documentación necesaria, tanto en el país de origen y destino, por parte de los familiares de la persona fallecida para poder elaborar un estudio sobre la posibilidad de la familia de costear o no el traslado del cuerpo; si es que no pueden cubrir los costos y la unidad de repatriación aprueba el caso, se procede a traer el cadáver al país. La Secretaria se encarga únicamente de los costos de los trámites y papeleos en el exterior, el proceso de preparación del cuerpo, del flete aéreo y del traslado interno a la localidad donde será velado y enterrado. Los gastos del servicio funerario corren de cuenta de los familiares o responsables del cuerpo (Moncayo, 2011).

El Programa *Volver a Casa*, si bien está enfocado en el retorno físico de los migrantes, tiene dos categorías de visibilidad del “problema”: los migrantes en situación de vulnerabilidad, incluidos quienes buscan repatriar un cadáver y los migrantes “exitosos” quienes tienen la voluntad y sobre todo la capacidad de retornar. Del mismo modo, se encuentran dos formas de respuesta (tecnologías de gobierno) sobre el *¿qué hacer?* con cada forma de visualizar al retornado: por un lado es un simple acompañamiento y asistencia a corto plazo (hasta el momento que entran al Ecuador) de los vulnerables y por el otro lado, el acompañamiento y asistencia a largo plazo hacia los migrantes exitosos (grupo prioritario) quienes son los que causarían un “bien” al país por la generación de recursos y plazas de trabajo al momento de invertir o producir en el país.

3.2. Análisis del Plan, nuevos enfoques y situación ecuatoriana

Los resultados en cifras de los programas principales del Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa” propicia un mejor entendimiento sobre lo que éstos han logrado; además, la creación de nuevas acciones en pro de los migrantes, por parte de diferentes entes públicos, evidencian la evolución que los programas originales han sufrido al momento de identificar nuevas necesidades.

Adicionalmente, se toma en cuenta la situación socioeconómica actual del Ecuador para analizar integralmente los resultados, ya sean positivos o negativos, de los programas y tener así un mejor entendimiento de lo ha sucedido.

3.2.1. Resultados de los Programas del Plan Retorno

Los resultados a analizarse sobre los programas más importantes del Plan Retorno de Migrantes “Bienvenid@ a Casa” tienen un carácter principalmente descriptivo sobre qué se ha logrado dentro de un contexto de las teorías de Gubernamentalidad y Analítica de Gobierno. Los programas a analizarse tienen que ver con el retorno simbólico y la vinculación (Programa Vínculos), con el apoyo y recuperación del capital humano y económico de los migrantes quienes retornan al Ecuador (Fondo Concursable “El Cuyayo”) y con el retorno voluntario (Programa Volver a Casa).

En el primer caso, con el Programa Vínculos, tiene como objetivo:

“consolidar y mejorar los espacios y mecanismos de participación y comunicación de las personas migrantes con sus familia, comunidad, organizaciones y país, así como su identidad, interculturalidad, inclusión y convivencia plenas” (SIGOV).

Este objetivo se aplicó como herramienta principal la Plataforma Virtual Migranteecuadoriano, la cual, en sus 2 primeros meses a partir de su entrada en funcionamiento arrojó los siguientes resultados:

- 19.345 visitas, provenientes de 70 países.
- 300 visitas diarias en promedio.
- 743 usuarios registrados.
- 50 blogs creados (SENAM, s/f).

Una vez posicionada la Plataforma, la participación de las personas dentro del Portal creció exponencialmente hasta llegar a contar con un promedio de 4.000 visitas diarias, un número aproximado de 10.000 usuarios registrados provenientes de 74 países (Funcionario del Viceministerio de Movilidad Humana, 2014). Adicionalmente, se creó una red virtual de empresarios *Empresariomigrante.com*, la cual se enfocaba en reunir a empresas para crear una red de socialización virtual enfocada específicamente

en hacer alianzas de negocios; esta red estaba compuesta por más de 170 empresas registradas (Moncayo, 2011).

A pesar de los resultados conseguidos, considerados positivos en su etapa inicial, en el año 2012, tanto la plataforma virtual *Migranteecuadoriano* como *Empresariomigrante*, cerraron ya que los niveles de afluencia bajaron y fueron reemplazados por plataformas más convencionales y amigables que no tenían relación con el gobierno, por ejemplo Facebook y Twitter, además por plataformas independientes de migrantes como *Elmigrante.com* (Funcionario del Viceministerio de Movilidad Humana, 2014).

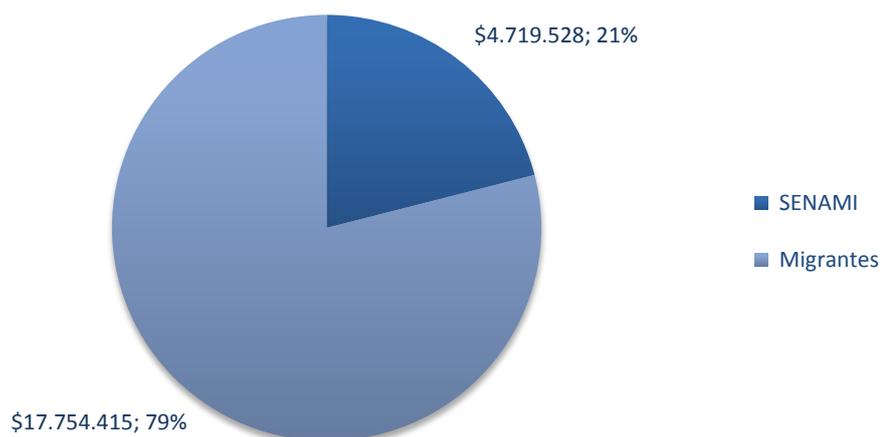
El segundo programa enfocado principalmente en \$, Fondo Concursable “El Cucayo”, al cual se lo considera en programa más importante debido a su enfoque (manera de mirar al retornado) e intervención del estado (único con acompañamiento a largo plazo) se encuentra en proceso de cierre, después de haber tenido 11 convocatorias para recibir ideas de negocio y proporcionar capital semilla a los emprendimientos de negocio que salieron favorecidos en el proceso.

Hasta la última convocatoria para recibir ideas de negocio en el año 2013, la SENAMI, ahora Viceministerio de Movilidad Humana, aportó con \$4,719,528 dólares como capital semilla (incentivo no reembolsable) mientras que los migrantes favorecidos aportaron con aproximadamente \$17,754,415 dólares como contraparte. Estos valores están distribuidos en 412 proyectos favorecidos. Cabe recalcar que estos 412 proyectos favorecidos provienen de una cantidad aproximada de 4.600 ideas presentadas, distribuidas en las 11 convocatorias realizadas. Dentro de los 412 proyectos aprobados, 313 proyectos se encuentran en funcionamiento, mientras que 88 proyectos fracasaron y 10 nunca arrancaron (Funcionario del Viceministerio de Movilidad Humana, 2014).

Cabe recalcar además, que la mayoría de negocios se encuentran en las principales provincias del Ecuador: Pichincha (25%), seguido de Azuay (17%) y Guayas (10%), el porcentaje restante (48%) está distribuido en las 20 provincias restantes. De la misma manera, la distribución del sector económico de los negocios se enfocó mayoritariamente en el sector de agricultura, ganadería y pesca (31%), seguido del sector de servicios (27%) y manufactura

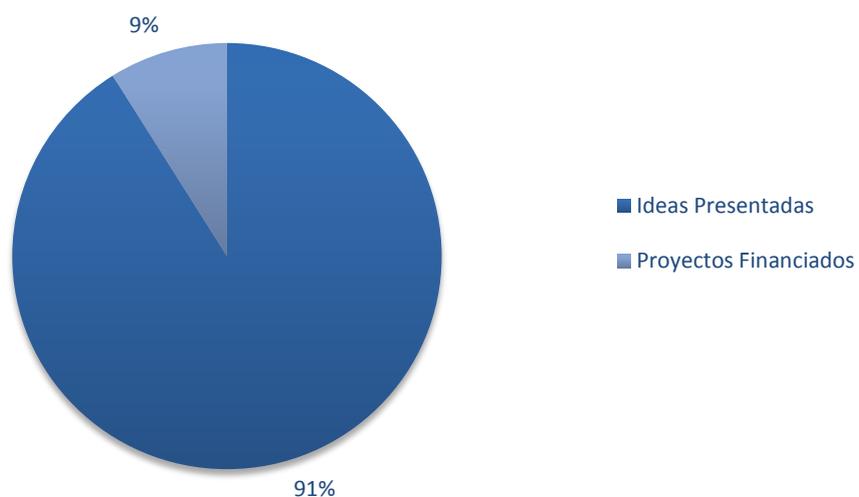
(17%) (Moncayo, 2011). Para entender de una mejor manera dichos resultados, a continuación serán representados gráficamente:

GRÁFICO 11
COMPARACIÓN DE APOORTE SENAMI Y MIGRANTES, 2013



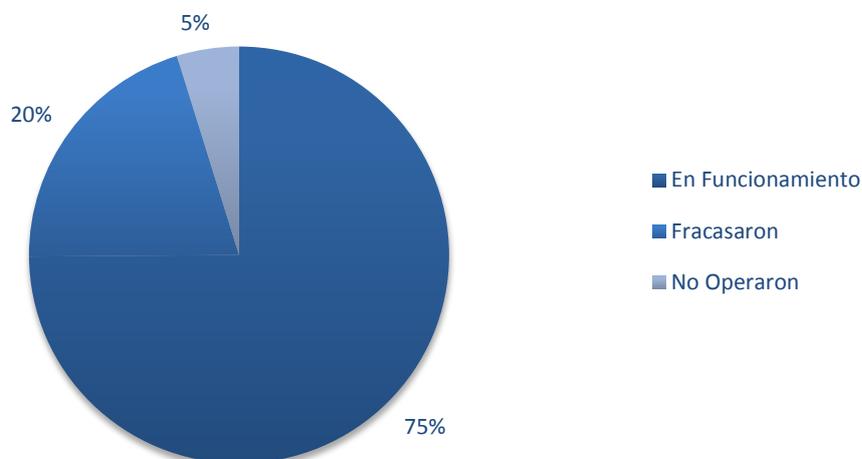
Fuente: Viceministerio de Movilidad Humana
Elaboración: Daniel Grijalva Sáenz

GRÁFICO 12
FINANCIACIÓN DE PROYECTOS FONDO "EL CUCAYO", 2013



Fuente: Moncayo, 2011
Elaboración: Daniel Grijalva Sáenz

GRÁFICO 13
ESTADO DE SITUACIÓN DE PROYECTOS FINANCIADOS FONDO “EL CUCAYO”,
2013



Fuente: Funcionario del Viceministerio de Movilidad Humana, 2014
Elaboración: Daniel Grijalva Sáenz

Como se observa, la acogida de este programa puede considerarse importante, debido a que específicamente en este programa se le da al migrante un rol prominente debido a que se lo considera como un agente económico de desarrollo y también a esta iniciativa se la puede considerar como una herramienta (a diferencia de los otros programas) de atracción para incentivar a los migrantes a retornar y poder desarrollarse.

Sin embargo, el porcentaje de ideas de negocio aprobadas es bajo, solamente el 9% pasan la primera etapa y esto responde primordialmente a la falta de conocimiento sobre los requerimientos necesarios para calificar, además de que, aunque la idea sea sostenible y rentable, la cantidad de dinero requerido no es asequible para los emprendedores; como apreciamos en el gráfico 1, casi el 80% del capital requerido lo ponen las personas. En la misma línea, vemos que el 75% de los proyectos aprobados se encuentran en funcionamiento mientras que el 25% restante no tuvo éxito y en muchos casos quedaron en situación de vulnerabilidad porque perdieron todo lo que tenían (Funcionario del Viceministerio de Movilidad Humana, 2014).

Con el Programa Volver a Casa, el cual se centra en beneficios como el Menaje de Casa libre de impuestos para quienes retornan voluntariamente, se

calcula que más de 5.000 personas retornaron con este beneficio; y la asistencia al retorno en casos de vulnerabilidad, sigue vigente y se encuentra en un 90% de ejecución. Particularmente en este programa de asistencia, debido a que trata sobre asuntos de vulnerabilidad, retorno forzado y repatriación de cadáveres, no se tienen datos precisos a nivel general. Esto sucede ya que no todos quienes se encuentran en esta situación acudieron a la SENAMI o Viceministerio de Movilidad Humana. Sin embargo los datos de ecuatorianos retornados en situación precaria, quienes acudieron a la asistencia de este programa se mantienen constantes de acuerdo a los últimos datos oficiales de 2010; aproximadamente 9.000 personas retornaron en situación de vulnerabilidad, 4.000 personas en situación forzada y 300 personas quienes fallecieron en el exterior fueron repatriadas (Funcionario del Viceministerio de Movilidad Humana, 2014).

La diferenciación de grupos meta de migrantes distinguidos por los diferentes programas a los cuales se pueden adherir son, de acuerdo a la gubernamentalidad de Foucault y las herramientas de gobierno de Dean, formas de percibir las verdades (lo que ocurre) y formas de actuar frente a dichos campos de visibilidad (qué hacer). Si bien ha existido respuesta por parte de los migrantes ecuatorianos, según el funcionario del Viceministerio de Movilidad Humana, los resultados no han sido los esperados, y la retroalimentación del Plan Bienvenid@ a Casa, ha provocado el cierre de algunos programas y la evolución de otros (Funcionario del Viceministerio de Movilidad Humana, 2014).

3.2.2. Enfoque del Viceministerio de Movilidad Humana y desarrollo de nuevos programas

Al momento de la evolución institucional de la política migratoria ecuatoriana, la conversión de la Secretaría Nacional del Migrante al Viceministerio de Movilidad Humana, como parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, provocó también la evolución del Plan Retorno de Migrantes “Bienvenid@ a Casa.” El cierre y/o culminación de varios programas ocasionó también una evolución en el enfoque de la política migratoria y el actual involucramiento, a mayor escala, del estado ecuatoriano con el desarrollo de programas específicos los cuales están a cargo de Ministerios y entidades estatales.

El objetivo principal dentro de la actual planificación sobre el tema migratorio ecuatoriano, el cual se encuentra dentro del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 busca “*Garantizar la protección y fomentar la inclusión económica y social de personas en situación de movilidad humana, así como de sus diversos tipos de familias*” (“La Movilidad Humana dentro del Plan Nacional para el Buen Vivir”). Para cumplir esto, se implementa un marco normativo, el cual incluye los siguientes puntos:

- Impulsar e implementar un marco normativo para la movilidad humana.
- Brindar atención y protección a los migrantes ecuatorianos en el exterior.
- Promover la regularización del estatus migratorio de ecuatorianos en el exterior.
- Fortalecer y articular un sistema de regularización de extranjeros.
- Garantizar el debido proceso a las personas deportadas.
- Acompañar los procesos de retorno de los ecuatorianos que lo decidan, y fomentar su inclusión económica y social.
- Promover la implementación de mecanismos supranacionales, para garantizar la protección de los derechos de las personas en situación de movilidad humana.
- Incorporar en el Subsistema Integral de Información de Vulneración de Derechos las particularidades y necesidades de las personas en situación de movilidad.
- Desarrollar mecanismos de prevención, control y sanción frente a actos de discriminación y violación de derechos de personas en situación de movilidad humana.
- Fomentar e implementar instrumentos educomunicacionales para el respeto a la dignidad de los seres humanos, la erradicación de todas las formas de xenofobia y racismo.
- Generar e implementar mecanismos que faciliten la recuperación de capacidades para su inclusión económica.
- Fomentar iniciativas que afirmen la convivencia intercultural y promuevan la inclusión social y cultural.
- Promover acciones de atención integral a personas en situación migratoria irregular, refugiadas y otras en necesidad de protección internacional (“La Movilidad Humana dentro del Plan Nacional para el Buen Vivir”).

Para cumplir con este objetivo, y al tratar específicamente el Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa”, las principales acciones tomadas son el desarrollo e implementación de programas manejados por distintas entidades públicas que se enfocan y brindan un trato preferencial a las personas que se encuentran dentro del ámbito de movilidad humana, ya sean, los migrantes que se encuentran en el extranjero y tienen planes de retornar o los migrantes que retornaron voluntariamente al país que desean reinsertarse social y económicamente al país y sus familias (Vinueza, 2013). Las instituciones del Estado que actualmente brindan servicios a la comunidad migrante son:

Instituciones y Programas que brindan asistencia desde 2008 – 2010:

- Servicio Nacional de Aduana – SENA, quien continúa con el Programa “Volver a Casa” asistiendo en el transporte de menaje de casa, equipo de trabajo y vehículo exento de pago de impuestos (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2013: 9).
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda – MIDUVI, quien continúa con el Programa “Bono de la Vivienda Para la Persona Migrante y su Familia”; el cual es

“una ayuda económica que el Gobierno Nacional entrega a la persona migrante y/o su familia, por el esfuerzo al completar un ahorro; sirve para comprar una vivienda, nueva o usada (10 años); construir la vivienda en el terreno de propiedad del migrante o su familia, o para mejorar la vivienda que posee” (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2013: 31).

Instituciones que implementaron nuevos Programas a favor de los Migrantes:

- Ministerio de Educación, con su Programa “Acceso al Sistema Educativo Nacional”; consiste en

“garantizar el acceso y calidad de la educación inicial, básica y bachillerato a las y los ecuatorianos que retornan del exterior, mediante la formación integral, holística e inclusiva de niños, niñas, jóvenes y adultos para fortalecer el desarrollo social, económico y cultural, el ejercicio de la ciudadanía y la unidad en la diversidad de la sociedad ecuatoriana” (Ministerio de Educación, 2013: 19).

- Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional – SECAP, con su “Programa de Capacitación para la Persona Migrante y su Familia”; el cual consiste en

“brindar cursos de capacitación a las y los ecuatorianos retornados para el acceso al empleo y los procesos de reconversión y reinsertación laboral, así como de fomento al autoempleo, emprendimiento y otros procesos productivos

que puedan resultar de esta articulación de forma gratuita para los beneficiarios” (Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, 2013: 23).

- Ministerio de Salud Pública, con su Programa “Ecuador Saludable, Voy por Ti”, el cual busca

“captar y retener la mayor cantidad de profesionales de la salud ecuatorianos y extranjeros que se encuentran en el exterior, priorizando médicos especialistas y sub-especialistas, mediante la ejecución del proceso de reclutamiento, selección y contratación, el cual garantice la idoneidad en la vinculación de postulantes altamente capacitados, que cuenten con los conocimientos, experiencia, destrezas y competencias técnicas necesarias, a fin de cubrir los requerimientos en la áreas críticas y regiones desabastecidas del Ecuador, brindando un servicio de salud óptimo con calidad y calidez a todos los ciudadanos ecuatorianos” (Ministerio de Salud Pública, 2013: 27).

- Ministerio de Relaciones Laborales, con su Programa “Bolsa de Empleo – Red Socio Empleo”; la cual *“es una bolsa de empleo pública que se encarga de la facilitación entre la oferta del sector público y privado del país, con la demanda de empleo” (Ministerio de Relaciones Laborales, 2013: 37).*
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – IESS, con su “Programa de Afiliación Voluntaria”, el cual brinda la oportunidad a las personas que se encuentran fuera del país y sus familiares mayores de 18 años (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2013: 41).

La continuación y creación de estos Programas es una iniciativa estatal importante que pone en evidencia la evolución de los mismos al identificar las nuevas necesidades que aparecen con el paso del tiempo. Del mismo modo, la involucración de entidades públicas ayudan a mejorar, tanto en eficacia como en eficiencia, la consecución de los objetivos planteados en los programas y lograr así, que los migrantes tengan más incentivos para el retorno y una mejor inserción económica y social en la sociedad ecuatoriana.

Si bien estas iniciativas son dignas de resaltar, de acuerdo al funcionario entrevistado del Viceministerio de Movilidad Humana, los resultados no son los esperados; por ejemplo, en el caso del “Bono de la Vivienda”, en más de 5 años, solamente 91 solicitudes de aprobación de proyectos fueron aprobadas; en la misma línea, por falta de conocimiento de las personas migrantes, los cursos de capacitación gratuitos ofrecidos por el SECAP no tienen la afluencia necesaria para cumplirse, es por esta razón que actualmente dichos cursos están cerrados; así mismo, el programa “Ecuador Saludable, Voy por Ti”, a pesar de que existen varias solicitudes para

beneficiarse del mismo, los ecuatorianos que se encuentran en el exterior no forman parte del proceso, quienes buscan el beneficio en gran mayoría son personas de nacionalidad cubana (Funcionario del Viceministerio de Movilidad Humana, 2014). De esta manera se ve que, aunque se trata de incentivar cada vez más a los ecuatorianos a que retornen mediante beneficios (maneras de actuar frente a nuevos modos de ver la realidad migratoria), no es suficiente; y los factores que los detienen en el extranjero siguen siendo más fuertes que los que intentan atraerlos.

3.2.3. Situación socioeconómica del Ecuador

Como principal condición para potencializar una política de retorno de migrantes es necesario primeramente crear condiciones socioeconómicas, a nivel país, adecuadas para que el proceso de retorno sea idóneo, digno y sostenible; para esto, dichas condiciones deben mostrar, sobre todo, un cambio positivo en relación a las condiciones previas que, en el caso ecuatoriano de principios de siglo, causaron la salida masiva de ecuatorianos al exterior.

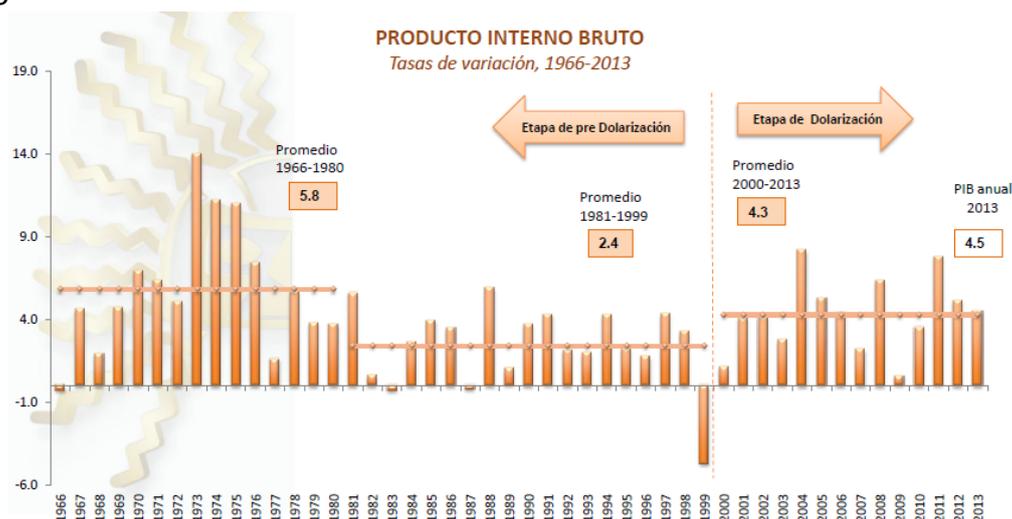
Al momento en el cual la situación socioeconómica del país de origen mejoran, las políticas migratorias tendrían una mejor oportunidad para ser eficientes y eficaces en la consecución de sus objetivos; los campos de visibilidad se vuelven más claros, por lo tanto, existe la posibilidad de enfocar los recursos y acciones de una mejor manera, en la misma línea, una vez identificados idóneamente los campos de acción, las herramientas a utilizarse se hacen más efectivas y, el ciclo que una política adecuada de acción, el cual responde a las preguntas ¿qué sucede?, ¿cómo podemos arreglar el problema?, ¿Cuál es el impacto deseado?, ¿Cuáles son las herramientas a utilizarse?, y, ¿Cómo se puede, a futuro, evitar que se repita el problema?, no se desvía y así evita que dichos recursos y herramientas sean utilizadas en vano, despilfarrando tiempo y dinero.

Los principales aspectos que deben ser analizados, son socioeconómicos y responden directamente a responder a las expectativas de los ecuatorianos que se encuentran en el exterior para poder tomar la decisión de retornar al país y saber, a ciencia cierta, qué esperar de su posible futuro dentro del Ecuador.

El Ecuador, sin duda alguna, ha mejorado su situación socioeconómica en comparación en la que se encontraba a fines de siglo, específicamente previo a la dolarización. Una de las principales razones es la estabilidad política que posee a partir del año 2007, con el gobierno de Rafael Correa. El crecimiento del PIB es constante al igual que su tabla de variación; de igual manera, la inflación se mantiene relativamente estable, alcanzando valores mínimos de variación en relación a los valores de fin de siglo; con respecto al mercado laboral, el porcentaje de desempleo se redujo significativamente al igual que los niveles de pobreza y extrema pobreza, además de la desigualdad medida bajo el coeficiente de GINI y los salarios también se han incrementado. A continuación se realizara el análisis en cifras de cada uno de estos factores:

Como se aprecia en el gráfico 14, a diferencia del promedio de los años 1981-1999 que fue de 2,4, el promedio a partir del año 2000 aumentó a 4,3, encontrándose actualmente en 4,7. Como muestra el gráfico, la tasa de variación del PIB, en comparación del año 1999 con el 2013, es totalmente contraria, cosa que marca claramente el repunte del mismo; esto responde principalmente al incremento del valor del petróleo, el cual es la principal fuente de ingresos histórica del Ecuador (Banco Central del Ecuador [BCE], 2014).

GRÁFICO 14
TASAS DE VARIACIÓN DE PRODUCTO INTERNO BRUTO DE ECUADOR, 1966-2013



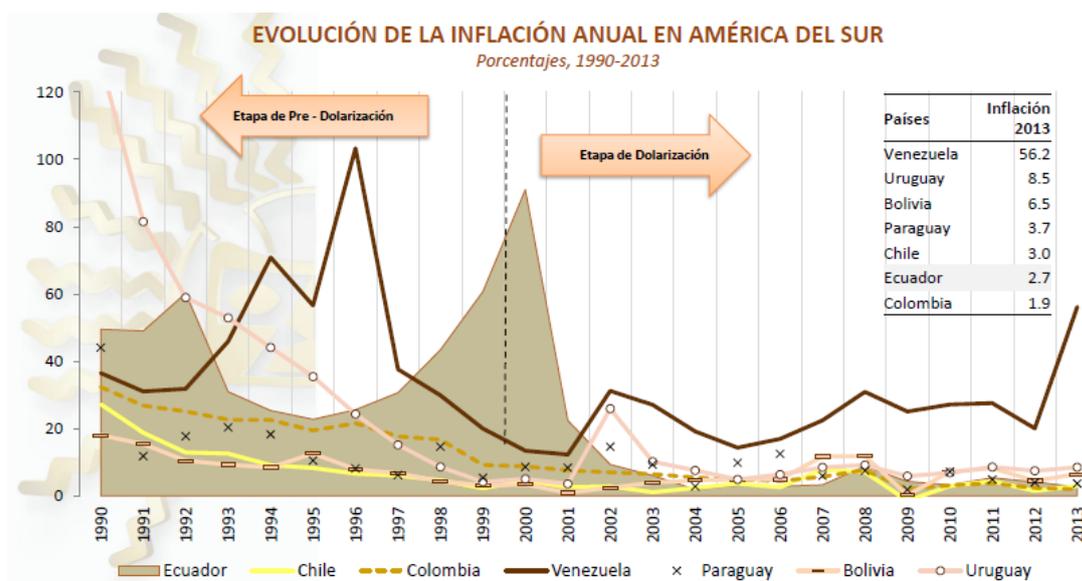
Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Banco Central del Ecuador

De igual manera, como indica el gráfico 15, la inflación, gracias al sistema monetario dolarizado que tenemos en la actualidad, a comparación de

lo que se aprecia en el año 1999, el cual llegó a casi el 90%, se redujo significativamente hasta alcanzar un porcentaje de 2,7%; este se ha mantenido constante con variaciones mínimas, encontrándose bajo la media de América Latina y en segundo lugar, después de Colombia (BCE, 2014).

GRÁFICO 15
EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN ANUAL EN AMÉRICA DEL SUR



Fuente: Banco Central del Ecuador

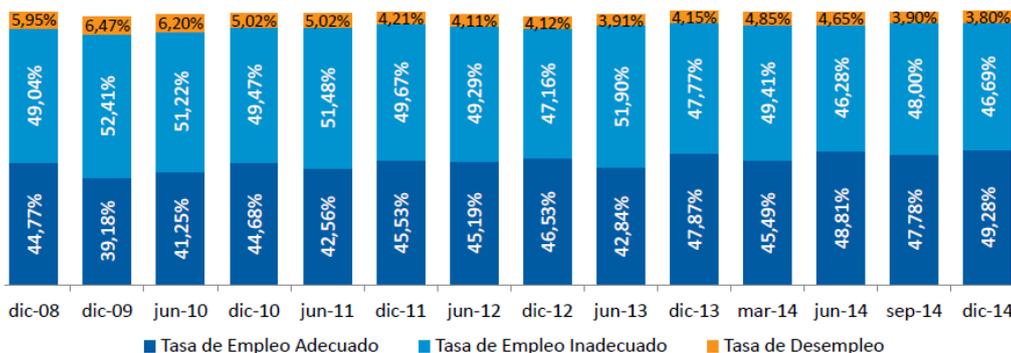
Elaboración: Banco Central del Ecuador

En el ámbito del mercado laboral, se evidencia una mejora como se aprecia en el gráfico 16, la tasa de empleo actualmente se encuentra en el 49,28%, el subempleo se encuentra en el 46,69% y lo más remarcable es que el desempleo está bajo el 4%. Cabe recalcar que si bien el desempleo es mínimo, el problema radica en el porcentaje del subempleo ya que estas personas no pueden cumplir con sus aspiraciones necesarias, tanto profesional como económicamente. Para un mejor entendimiento, se debe comprender quiénes son las personas que recaen sobre esta categoría: los subempleados son quienes durante la semana de referencia perciben ingresos inferiores al salario mínimo o que, teniendo la disponibilidad de trabajar, no cumplen las 40 horas mínimas de trabajo semanal y buscan cumplirlas, también son considerados subempleados quienes realizan trabajos que están por debajo (cualitativamente) de sus capacidades y estudios (BCE, 2014).

GRÁFICO 16
EVOLUCIÓN DE INDICADORES LABORALES NACIONALES EN EL ECUADOR, 2008-2014

Evolución de indicadores laborales: Total nacional

Durante diciembre 2014, la tasa de empleo adecuado a nivel nacional es de **49,28%** y la tasa de desempleo es de **3,80%**.



Fuente: INEC

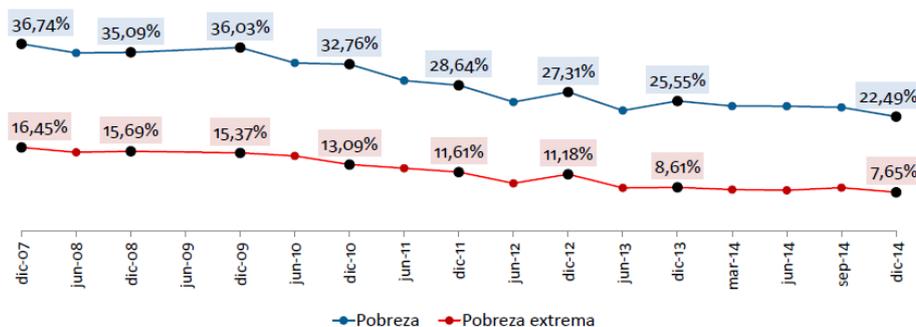
Elaboración: INEC

Con respecto a la pobreza, los valores también se han reducido. Como se aprecia en el gráfico 17, la pobreza extrema se encuentra con un porcentaje del 7,65% bajando casi la mitad con respecto al año 2007, de igual manera la pobreza tuvo una reducción, en comparación al mismo año de 14 puntos porcentuales con respecto a la actualidad que se encuentra en 22,49% (INEC, 2014).

GRÁFICO 17
POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN EL ECUADOR, 2007-2014

Pobreza y Pobreza extrema: Nacional⁽¹⁾

La pobreza por ingresos a nivel **nacional**, entre diciembre de 2013 y diciembre de 2014, cae **3,06 p.p.** de **25,55%** a **22,49%**, variación **significativa**. La extrema pobreza varía **0,96 p.p.** de **8,61%** a **7,65%**, variación **no significativa**.



Fuente: INEC

Elaboración: INEC

Con respecto a los salarios que los ecuatorianos perciben, igualmente se aprecia una mejora, como lo indica el gráfico 5, en donde el promedio de ingresos es de \$USD 482,05; a pesar de esta mejora, se puede evidenciar que dicho promedio no alcanza a cubrir la canasta básica familiar, la cual se encuentra valorada en \$USD 620, 86, calculada bajo el salario de 1,6 personas que se encuentra en promedio de \$USD 593,60 (INEC, 2014).

A pesar de las claras mejoras, el Ecuador presenta algunos riesgos asociados a su situación; por ejemplo, al ser un país dependiente del petróleo, como se evidenció en los años 70 con el boom petrolero, el auge de capital provocó un gasto desmedido del mismo, provocando un incremento en la deuda externa y pública y posteriormente una crisis significativa con la caída del precio del barril de petróleo. Es por esta razón que se debe entender bien la situación del Ecuador; las expectativas de los migrantes y la realidad socioeconómica nacional deben estar a la par para poder conseguir un retorno exitoso, de lo contrario, se prevé un fracaso al retorno y una posible remigración.

3.3. Evaluación del Plan Retorno Voluntario

La identificación de la migración de retorno y de los migrantes de retorno es una herramienta fundamental para evaluar el correcto enfoque de los programas impulsados y, de igual manera complementan la interpretación y análisis de los resultados conseguidos por los mismos. Una correcta metodología en el acompañamiento a quienes desean retornar y una apropiada identificación de los posibles retornantes ayuda a incrementar la efectividad de los planes y programas de retorno. La experiencia evidenciada dentro del ámbito migratorio de retorno brinda un apoyo a la evaluación de lo que se ha ido desarrollando en esta materia.

3.3.1. Migración de Retorno

Se reconoce que el fenómeno migratorio, dependiendo de sus características, produce contraflujos, es decir, las personas que salen del país de origen retornaban e ingresaban en la sociedad de donde salieron en primera instancia.

El desarrollo de políticas de migración de retorno actuales tienen diferentes enfoques, los cuales buscan principalmente analizar los diferentes casos para mejorar y afianzar esta política; se busca por ejemplo analizar el nivel de desarrollo de los países directamente involucrados con la migración y el retorno, la reacción de los retornados dependiendo de los objetivos y metas alcanzadas en el proceso y en general la respuesta de la sociedad frente a esto (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2010a).

Se debe tener en cuenta que al retorno no se lo puede tomar simplemente como la acción de un emigrante que regresa al país de origen; existen diferentes tipos de retorno y retornados que influyen en las posibles acciones a tomar (OIM, 2010a).

Los retornos pueden ser voluntarios sin obligación, lo cual quiere decir que las personas en cualquier momento pueden tomar la decisión de retornar porque quieren y bajo sus propios medios. También están los voluntarios obligados, estos tienen la característica de que por motivos ajenos a su voluntad se ven “obligados” a retornar a su país, por ejemplo a quien se le acaba el permiso de estadía en el país anfitrión y que, en lugar de quedarse en estado irregular, deciden volver y por último los involuntarios que son quienes regresan como resultado de deportación (OIM, 2010b).

Esta política, como cualquiera que busque ser efectiva, debe buscar un equilibrio. En este caso particular se debe incluir tanto a las políticas de retorno voluntario como a las de retorno obligado por aplicación de la ley (OIM, 2010b).

Un diseño apropiado para el retorno voluntario debe tener en cuenta los “momentos” del retorno, es decir que se debe tener una preparación previa al retorno analizando los alcances e incentivando la motivación, también debe haber la posibilidad de asistencia con el viaje de retorno y finalmente debe tener particular atención con el impacto del retorno; la reinserción social, laboral, educativa (OIM, 2010b: 2).

Además, para que el retorno voluntario tenga un impacto más importante y válido, se lo debe diseñar dependiendo de grupos específicos para evitar confusiones y malinterpretaciones; por ejemplo, la política de

retorno para migrantes irregulares no se la puede aplicar para migrantes víctimas de tráfico humano o menores de edad (OIM, 2010b: 4).

Existen varios puntos que se deben tomar en cuenta para lograr un correcto diseño de un programa para el retorno voluntario asistido. Estos puntos son:

- Criterios de elegibilidad: estos dependen básicamente de los objetivos de la intervención y tiene relación directa con el modo en el que se aplicará la asistencia; se debe tener como base a la situación en la que los interesados en retornar se encuentren.
- La asistencia del retorno objetivo: son básicamente programas auxiliares que complementan al retorno en sí. Estos dependerán de las características del país de retorno.
- Información y asesoría: es decisivo para los retornantes que la información proporcionada sobre el país de retorno sea verídica, clara y objetiva. Con esta información los migrantes saben a lo que se enfrentan y propicia una asesoría más efectiva por parte de las autoridades.
- La supervisión: este punto es muy importante ya que en todo proceso se necesita un control del desarrollo de la política. Es importante hacer un seguimiento a las personas que lograron su retorno para apoyarlas y evitar que vuelvan a caer en la situación por la cual decidieron salir del país de origen (OIM, 2010b: 5).

Al realizar un programa coherente de retorno, aplicando los puntos importantes ya mencionados, se debe tener en claro que el retorno puede no ser considerado viable y que el resultado final sea que simplemente el migrante decida nuevamente emigrar.

Para evitar este contratiempo se debe incluir factores complementarios a la política migratoria integral como:

- Fomento del retorno como primera opción
- Medidas de seguridad y dignidad para el retorno
- Fomentar la sostenibilidad y sustentabilidad
- Facilitar la reinserción cultural, económica y social de la persona
- Crear alianzas de cooperación al retorno (OIM, 2010b: 7).

Tomando en cuenta que es necesario desarrollar un programa óptimo para el retorno migratorio, es necesario que la participación de diversos actores internacionales es muy importante para la consecución de los objetivos planteados para esta política.

La cooperación internacional, especialmente a nivel bilateral, complementa las políticas de retorno de los países que sufren, en gran escala, del movimiento de personas. Es claro que el fenómeno migratorio tiene como actores principales a nivel Estatal al país de origen y de destino, por esta razón debe existir correlación entre las políticas de los involucrados.

3.3.2. El Migrante Retornado

Uno de los factores más importantes al momento de elaborar una política migratoria, específicamente enfocada al retorno, debería ser la identificación del tipo de migrantes retornados que hay; es decir, al identificar tanto a quienes son las personas que retornarían al país de origen como los motivos por los que salieron, se construye una visión integral (campos de visibilidad y generación de verdad) que ayuda a la consecución de los objetivos que se plantean en la política migratoria (tecnologías de gobierno : qué hacer); de esta manera se puede, en cierto modo, realizar una correcta aplicación de esfuerzos y recursos.

El migrante retornado tiene características específicas que son consecuencia de su situación, diferente a la de cualquier persona, ya sea que se encuentre en el país de origen o de destino. Para propiciar un retorno adecuado no solo debe haber un enfoque que busque “arreglar” lo que propició la salida de los migrantes con el objetivo de incentivar a las personas que regresen, sino que, además, propicie una adecuada reinserción de estas personas a la sociedad, en el ámbito económico, social y cultural. Por esta razón es necesario conocer quiénes son los migrantes retornados, que buscan, que necesitan y cuáles son las principales barreras para su reinserción a la sociedad de origen; para esto se tomarán dos visiones diferentes: el enfoque estructuralista y el enfoque transnacionalista.

Para un buen entendimiento sobre estos dos enfoques, se deben identificar las diferentes categorías de migrantes retornados, estas categorías se dividen en 4:

- Retorno por fracaso: los retornados no pudieron integrarse al país de destino (en un sentido económico y/o social) y se vieron forzados a regresar por esta razón.
- Retorno por conservación: los retornados quienes salieron únicamente para satisfacer sus deseos y necesidades personales, es decir, se fueron con objetivos, los cumplieron (finalizaron su ciclo) y regresaron.
- Retorno por retiro: los retornados quienes simplemente tienen el deseo de regresar después de haber cumplido su tiempo en el país de destino (generalmente son las personas que ya no trabajan y que pertenecen a la tercera edad)
- Retorno por innovación: los retornados innovadores, quienes adquirieron recursos tanto económicos como profesionales y buscan retornar para ser agentes de desarrollo para el país de destino; son considerados los más importantes (Cassarino, 2004).

El enfoque estructuralista se centra en los efectos que tienen el contexto social e institucional del país de origen para definir el éxito o fracaso de la migración de retorno; el “éxito” bajo este enfoque correlaciona la expectativa que tienen los migrantes sobre el país de origen frente a la realidad, especialmente en el contexto socioeconómico; mientras más cercana sea esta correlación, más propenso al éxito estará el retornando. Cabe recalcar que el estructuralismo es pesimista, ya que se enfoca en condiciones rígidas, las cuales encuentran problemas por la situación del país de origen; estos enfoques son:

- Los recursos económicos que el retornando llevaría al país de origen; estos recursos son los que influyen en primera instancia en la decisión de retornar.
- Las expectativas que tiene el migrante sobre las condiciones socioeconómicas del país de origen frente a la situación en la que se encuentra en el país de destino.
- Las dificultades que los retornados encuentran cuando quieren innovar o mejorar la situación en el país de origen.

- La diferenciación entre el país de origen y destino; por un lado el origen se considera más tradicional y retrasado que el destino y también la comunicación entre ambos países es complicada (Cassarino, 2004).

Los problemas que se encuentran para tener éxito en el retorno y por lo tanto tener un impacto positivo en el país de origen tienen que ver en primera instancia con el reajuste y reinserción a las normas sociales; es decir, el fracaso al intentar reinsertarse a la sociedad al encontrar limitaciones de participación debido a las diferencias entre ambos países.

En segundo lugar se encuentran los problemas espaciotemporales; en relación al tiempo, si es que el retornado estuvo fuera del país de origen demasiado tiempo, la reinserción se dificulta porque llega a convertirse en un extraño dentro de la sociedad, de igual manera, por la edad, llega a tener poco tiempo para causar un impacto significativo; por el otro lado, muy poco tiempo fuera provoca que no se haya adquirido recursos físicos, profesionales o monetarios para hacer una diferencia; el tiempo necesario significaría encontrar un equilibrio en el que se pueda crecer profesional y económicamente y contar con el tiempo necesario para reinsertarse en la sociedad y causar un impacto positivo. El ámbito espacial se refiere principalmente a quienes salieron del área rural; estas personas, al momento que retornan, debido a que lo rural es más tradicional, tienen muchos problemas en reinsertarse a la sociedad y por esto es más difícil innovar; en el área urbana, por el hecho de que es más desarrollada, es más fácil (Cassarino, 2004).

Finalmente están los problemas de comunicación; estos influyen directamente en la decisión de migrar en función de las expectativas. La realidad que se lee o se escucha muchas veces no es la misma que la realidad que se vive, esto tiene mucha responsabilidad gubernamental ya que muchas veces la realidad es modificada (no inventada) y proporciona factores de decisión poco acertados.

El enfoque transnacionalista es más optimista, constituye *“un intento de formular un marco teórico y conceptual enfocado en un mejor entendimiento de los vínculos sociales y económicos entre los países de origen y retorno”* (Cassarino, 2004); también mira al retornado como un actor que reúne los recursos necesarios para

trasladarlos al país de origen y tener éxito. Este enfoque hace énfasis en ciertos aspectos de la migración que se contraponen al estructuralismo, por ejemplo:

- Se asume que la comunicación internacional es sencilla y frecuente, por esto se afirma que los migrantes están conectados y bien informados sobre su país de origen.
- La migración de retorno es parte de un sistema circular de relaciones e intercambios a nivel social y económico, los cuales facilitan la reintegración de los migrantes mientras comparten conocimiento, información y relaciones entre ellos.
- Se asume que las visitas al país de origen son periódicas y constantes (Cassarino, 2004).

El transnacionalismo, como su nombre lo indica, enfatiza identidades y movilidad transnacional, las cuales tienen las siguientes consecuencias (positivas):

- Los flujos migratorios facilitan la comunicación entre países, con esto la comunicación se simplifica y las expectativas de los migrantes logran una correlación más cercana entre país de origen y destino.
- Debido a la buena comunicación, además, permite que el migrante se reintegre con mucha más facilidad y así, el aislamiento y segregación social desaparecen.
- Los migrantes adquieren aspectos de ambas culturas (conocimientos y desarrollo social), esto permite que la adaptación en diferentes circunstancias sea más fácil y puedan sacar ventaja de las mismas. También, se recalca una doble identidad que no necesariamente son incompatibles, por lo tanto no existe un conflicto.
- Como resultado de este enfoque, los migrantes, en lugar de reajustarse a la sociedad, se adaptan; no existe un abandono de ideas, la realidad del país de origen puede modificar (positivamente) el comportamiento de los retornados (Cassarino, 2004).

Además, uno de los puntos más fuertes e importantes de esta visión es que, al enfatizar en los aspectos sociales, económicos y políticos en sentido vinculante, las redes de migrantes no solamente apoyan a una reinserción exitosa pero motiva a los gobiernos en el país de origen a tomar medidas de acción más acertadas y funcionales a favor de los migrantes. Aparecen políticas más específicas en donde se fortifica la idea de una descentralización de ciudadanía llamada “diáspora”. Esta se refiere a la habilidad del migrante a participar en los ámbitos económicos y políticos del país de origen estando en el exterior (Portes, 2001: 190).

Si bien los dos enfoques son válidos, ya sean optimistas o pesimistas, es necesario aclarar que aunque sean contrarios, no son excluyentes; debido a la diversidad de personas, situaciones y realidades, ningún país puede catalogar a sus migrantes dentro del estructuralismo o transnacionalismo independientemente, se debe, por el contrario, identificar en primera instancia el tipo de migrantes retornados para así clasificarlos, dependiendo de sus realidades, necesidades, expectativas, etc. y actuar acorde a las fortalezas y/o debilidades para el beneficio de ellos e incluso del país.

La identificación del tipo de migrantes retornados dentro de una política migratoria integral tiene una importancia muy relevante a la hora de definir los pasos a seguir a nivel de campos de visibilidad, racionalidades políticas y tecnologías de gobierno para que dicha política sea eficiente, eficaz y sostenible. La optimización de los recursos necesarios para tener los resultados deseados, parte de la identificación de los objetivos (tipos de migrantes), de esta manera no se desperdiciarían recursos mal enfocados y el impacto de la política sería el deseado.

3.3.3. Migrantes Ecuatorianos y la decisión de retornar

La decisión de retornar o no al Ecuador por parte de los migrantes ecuatorianos se fundamenta principalmente en las expectativas que estos tienen cuando piensan en la situación del país. El impacto sufrido cuando salieron a buscar una mejor vida es demasiado fuerte debido a los sacrificios que se hicieron; la separación familiar, la entrada a una sociedad totalmente desconocida, la búsqueda de trabajo, etc. Es por esta razón que las políticas

migratorias, especialmente del país de origen, son fundamentales para influir en el retorno o no por parte de los migrantes.

Para poder tener un mejor entendimiento sobre la experiencias migratorias enfocadas en la decisión de retornar o no al país, se tomarán dos casos específicos de personas migrantes quienes tomaron diferentes decisiones a la hora de retornar al país. Se tomará en cuenta la trayectoria migratoria de cada persona: su motivación para salir, su nivel socioeconómico, su nivel de estudios, situación laboral, tanto en origen como en destino, hasta el momento que decidieron retornar o no y su experiencia después de esto.

Las dos personas, Teresa y Ximena, comparten su origen, es decir, las dos mujeres provienen de familias rurales quienes eventualmente migraron hacia la ciudad de Quito para trabajar en el servicio doméstico; su nivel de estudios se limita a la primaria y pertenecen al nivel socioeconómico medio-bajo. Las dos son mujeres casadas con personas que también comparten su estatus socioeconómico y las acompañaron, junto con sus hijos, en el hecho migratorio internacional.

Comparten además, como la gran mayoría de ecuatorianos quienes salieron en la última ola migratoria (año 2000), las mismas motivaciones para salir, en este caso hacia España, las razones principales que impulsaron a estas mujeres y sus familias a salir del Ecuador fueron la crisis socioeconómica del país; perdieron sus ahorros y conseguir un trabajo con un salario suficiente para mantener a sus familias cada día era más difícil, como lo explica Teresa:

“Cada día era más oscuro, el dinero no alcanzaba para nada y con mi marido debíamos hacer “magia” para llevar el pan a la casa y mantener a nuestros hijos (...), al perder lo poco que teníamos ahorrado, no estancamos en una situación que parecía arenas movedizas, mientras más nos movíamos, más nos hundíamos y así, la desesperación nos llevó a tomar una medida drástica: dejar lo nuestro, lo que conocíamos, nuestro país; a pesar del riesgo que esto significaba, lo hicimos por nosotros y por nuestros hijos para buscar un mejor futuro...” (Tulcán, 2014).

Al llegar a España, debido a que salieron en la primera parte de la ola migratoria (antes de que lleguen la mayoría de ecuatorianos) lograron conseguir trabajos en un tiempo relativamente corto; llenando las plazas laborales que no ocupaban en ese momento los españoles debido a su

economía dualista¹, como la de la mayoría de países desarrollados tienen. Las dos mujeres obtuvieron trabajos en el área de servicio doméstico, limpiando casas, cuidando niños y/o ancianos; mientras que sus maridos se dedicaron a la construcción, arreglo de hogares en plomería, electricidad y albañilería. A pesar de que consiguieron trabajo, la situación era difícil, como lo explica en este caso Ximena:

“si bien conseguir trabajo no fue tan complicado, la situación era desesperante; como recién estábamos comenzando vivíamos varias personas en una habitación, muchas veces tomando turnos para dormir en las camas porque con quienes vivíamos trabajaban en las noches y dormían durante el día, además, por el hecho de que no teníamos permisos de trabajo y éramos ilegales, no sabíamos cuando podía llegar la policía y deportarnos (...), sin embargo seguíamos luchando y ahorrando lo que más podíamos para salir adelante y poder algún momento comprarnos o alquilar nuestro propio piso y poder también mandar parte de la plata que ganábamos a nuestra familia que se quedó en el Ecuador” (Sandovalin, 2014).

Con el pasar del tiempo, las cosas comenzaron a mejorar, tenían dinero ahorrado y lograron regularizar su situación migratoria, con esto se sentían más estables y con más tranquilidad lograron meter a sus hijos a la escuela, tener su vivienda propia, en el sentido que ya no tenían que compartir con otros y el temor a perder sus trabajos fueron desapareciendo. Con esta estabilidad aparecieron nuevos retos, uno de ellos, muy importante además, fue la inserción a la sociedad española; afirmaban que a pesar de que vivieron en una ciudad en el Ecuador, el impacto de vivir en una ciudad tan grande y desarrollada como Madrid les afectó, desde la movilidad hasta su forma de actuar frente a los españoles, como explicó Teresa:

“Aquí las cosas no son como en Ecuador, aquí debemos ser más responsables, respetuosos y serios, no hay excusas (...) el trato hacia los demás y hacia la ciudad es diferente y poco a poco nos fuimos acoplando, también con la ayuda de nuestros hijos que, por ser más jóvenes, y por compartir con los niños españoles en la escuela, nos coregían muchas veces hasta en la forma de hablar” (Tulcán, 2014).

Como para la mayoría de migrantes, no solamente ecuatorianos, la situación tomó un giro muy importante debido a la crisis española del 2009, la cual ha provocado un impacto negativo hasta la actualidad. El PIB español decayó después de un periodo de 14 años de crecimiento, además el desempleo en esa época (2008-2009) llegó a alcanzar el 17,9 % y uno de los sectores más afectados fue el de la construcción, sector en el cual la mayoría de ecuatorianos migrantes trabajaba (Moncayo, 2011). Este fue el detonante

¹ Se entiende como economía dualista aquella que posee, por un lado, trabajos bien remunerados y especializados para los nacionales, y por el otro lado, trabajos con una remuneración más baja que los nacionales no ocupan por su “baja” remuneración y tipo de actividad (“Dual Economy”, 2006).

para meter la idea del retorno en la cabeza de las personas; empezaron a aparecer programas de retorno voluntario tanto en España como en Ecuador apuntando, específicamente en el caso ecuatoriano a “salvar” a las personas quienes ya no podían sostenerse en el país de destino y que poco a poco caían en situación de vulnerabilidad. Para algunos ecuatorianos que se encontraban en el exterior, con estos planes y programas encontraron la motivación que necesitaban para retornar y empezaron a informarse para decidir si valía la pena volver, y asegurarse cómo podía el Estado y el país ayudarlos en su reinserción a nivel económico y social cuando reingresen al país.

Es en esta instancia en la que las dos familias toman suertes diferentes; por un lado Ximena y su familia deciden retornar al Ecuador y Teresa decide con su familia quedarse en España. Las experiencias posteriores a dichas decisiones lamentablemente para Ximena, no fueron exitosas. En el caso de Ximena, sus expectativas sobre el Ecuador eran buenas, sin embargo, al momento de su arribo al país, cambiaron, tristemente para mal:

“Lo que me motivo a regresar en primera instancia era como le pintaban al Ecuador, o sea, decían que el país estaba mucho mejor por el nuevo gobierno, que la tasa de desempleo había bajado muchísimo y que los sueldos aumentaron. Además de esto, por la experiencia que había ganado especialmente mi marido, teníamos la oportunidad de aplicar al Fondo “El Cucayo” para ponernos un negocio de paneles solares, porque él aprendió a poner y darles mantenimiento (...), los problemas llegaron cuando no conseguíamos trabajo, a pesar de que decían que sí había, por suerte teníamos ahorritos que nos mantuvieron por un tiempo y estábamos también algo tranquilos porque empezamos con los tramites del Fondo para ponernos nuestro negocio..., ahí fue cuando nuestros sueños se cayeron, no nos aprobaron el proyecto porque no era rentable y con esto, nos quedamos en cero, desesperados y arrepentidos de haber regresado” (Sandovalín, 2014).

Por el otro lado, a Teresa y a su familia les fue mejor, se mantuvieron firmes con su situación y, trabajando mucho más que antes, lograron mantenerse y salir adelante. Teresa explica su experiencia de esta manera:

“nosotros a pesar de la crisis mantuvimos la fe en España, aunque está mal, vemos que es un país desarrollado y que tenemos más posibilidad de salir adelante si nos quedamos. Trabajando duro y siendo muy serios con nuestro trabajo, especialmente Juan Pablo (el marido) en el área de construcción, logramos mantener nuestros clientes y, aunque fue muy muy duro, nos mantenemos en la lucha (...). Después de haber luchado y sufrido tanto cuando vinimos acá (España), no íbamos a dar el brazo a torcer y tener que sufrir otra migración, no queremos regresar y sentirnos como extraños en nuestra casa y esperar que nos vaya bien allá. Aquí estamos mejor de lo que estaríamos allá, nuestro objetivo es seguir creciendo y ponernos un negocio de construcción y algún rato poder contratar a ecuatorianos para que tengan la oportunidad de mejorar su situación aquí en España. De igual manera queremos mantenernos en contacto con nuestro país y regresar a visitar a nuestras familias” (Tulcán, 2014).

Si bien las experiencias presentadas no son iguales para todos los migrantes que deciden retornar o quedarse en el país de destino, nos pueden dar una idea de cómo los motivos de salida están directamente relacionados con el motivo de retorno. Las políticas migratorias deben tener coherencia no solo en la teoría sino en la práctica, y esto se logra solamente al incluir a todos los actores del fenómeno migratorio; migrantes y país conjuntamente, desde las formas de presentar las verdades (gubernamentalidad) hasta que hacer, tomando en cuenta las capacidades y limitaciones (tecnologías de gobierno), por ejemplo, de nada sirve incitar a los migrantes a desarrollar negocios propios si el país no se encuentra en capacidad de ayudar a dicho negocio a mantenerse y crecer.

El enfoque cultural, económico y social de los programas que son parte del Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa”, dan idea de una política integral que promueven el retorno y procuran el bienestar de todos los migrantes ecuatorianos; sin embargo la diferenciación en el acompañamiento por parte del gobierno (SENAMI), demuestra una preferencia hacia quienes pueden convertirse en agentes económicos de desarrollo. Los resultados obtenidos de cada uno de los programas muestran una baja aceptación e interés de los ecuatorianos que se encuentran en el exterior: ya sea porque la situación socioeconómica del país no les convence para retornar o porque los incentivos o factores de atracción son insuficientes o están mal enfocados. Las bases para la creación de una política migratoria tienen que tener fundamentos tanto en la migración de retorno como en los diferentes tipos de migrantes retornados, de esta manera se podría efectivizar los recursos aplicados e incentivos creados; manteniendo aquellos que tienen buenos resultados y cambiando aquellos que fracasaron.

VI. ANÁLISIS

El objetivo general del presente trabajo de titulación fue analizar el efecto en la comunidad migrante del Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa”, bajo el precepto de ser una política viable que incita al retorno físico de una manera voluntaria, digna y sostenible. Este objetivo se cumple al identificar en primera instancia cuáles fueron los factores principales que causaron el fenómeno migratorio ecuatoriano del año 2000, qué fue el fenómeno migratorio y sus consecuencias; posteriormente al identificar la evolución de las acciones de los gobiernos involucrados en este proceso migratorio y su evolución hasta convertirse, a partir del año 2007, en un política migratoria ecuatoriana integral, en la cual se desarrollan planes y programas a favor de los y las migrantes ecuatorianos y ecuatorianas; y finalmente al describir estos planes y programas, su evolución y resultados enfocándonos en el impacto que estos han tenido para que quienes salieron del país, que se sientan atraídos a retornar, puedan integrarse a nivel social, cultural y especialmente económico y, evitar de esta manera, que vuelvan a buscar un mejor futuro en otro país.

Con la teoría de “Push and Pull” de Ravenstein y Lee se identificaron los factores de empuje que motivaron a los ecuatorianos a salir del país y los factores de atracción que determinaron el destino de dichos ecuatorianos migrantes; del mismo modo se utilizará esta teoría para analizar el efecto de los incentivos desarrollados por el gobierno ecuatoriano para cumplir el objetivo de promover el retorno de los migrantes. Además, se utilizó la teoría de “Gubernamentalidad y Analítica de Gobierno” de Foucault y Dean para analizar la elaboración de la política migratoria ecuatoriana, haciendo énfasis especialmente en los campos de visibilidad empleados (producción de verdades), las racionalidades políticas (qué hacer sobre el problema planteado) y tecnologías de gobierno (herramientas utilizadas para solventar la problemática).

Los factores de empuje para que los ecuatorianos migren empezaron con un desequilibrio político en el cual, por luchas de poder, sobretodo ideológicas, no se pudieron desarrollar políticas socioeconómicas a largo plazo que funcionen a favor de los ecuatorianos. Este problema generó falta de confianza en las personas e insatisfacción en cómo las cosas se estaban manejando. Por esto, a partir de 1996, ocurren golpes de estado y

derrocamientos presidenciales, a tal punto que en 5 años hubo 5 presidentes. Como es común, un desequilibrio político, produce desfases también a diferentes niveles, esto en el caso ecuatoriano provocó una de las crisis económicas y sociales más fuertes de los últimos tiempos.

A partir del año 1998, cuando Jamil Mahuad fue presidente, se acentúa la crisis económica en el país debido a una fuerte recesión, el sistema financiero comienza a colapsar y los ecuatorianos, como un mecanismo de protección, empiezan a retirar el dinero de los bancos nacionales; esta acción da la última estocada al sistema financiero y lo quiebra. Posteriormente, como medida de salvataje, Mahuad ordena la emisión descontrolada de sucres para poder inyectar liquidez a los bancos, e invierte alrededor de \$USD 8.000 millones, lo que ocasionó obviamente la depreciación de nuestra moneda la que pasa de estar a 5.000 en relación al dólar a 25.000 y, como medida frente a esto, se dolariza la economía.

Esta crisis económica, generó un desfase social muy importante, en el que la pobreza, en comparación a 1995, aumentó en un 37% y afectaba casi al 70% de la población. De igual manera, la pobreza extrema creció en 19% llegando a afectar al 31% de la población. Asimismo, el desempleo llegó al 14% y el subempleo al 55%; por las medidas proteccionistas a favor del sistema financiero, se redujo significativamente el gasto social y aparecieron problemas de salud, educación y seguridad principalmente. Este conjunto de problemas, identificados dentro la teoría de Push and Pull como los principales factores de empuje, fueron el punto máximo de tolerancia de las personas para decidir salir muy rápidamente y a gran escala a otros países. El resultado de este “escape” de los ecuatorianos se convirtió en el fenómeno migratorio más importante de la historia de nuestro país.

Como contraposición a la tendencia tradicional de exportación por parte del Ecuador de migrantes, se debe contrastar las etapas migratorias importantes para tener una idea más clara de la magnitud del fenómeno migratorio del año 2000. Las corrientes migratorias previas a este fenómeno fueron relativamente pequeñas; empezaron y tuvieron sus picos 1960 con la crisis de los Sombreros de Panamá y en 1980 con la crisis posterior al Boom Petrolero; en estas olas, el destino predilecto fue Estados Unidos de Norteamérica y el origen de los migrantes fue de zonas mayoritariamente

rurales de la Provincia del Azuay. Se estima que el promedio de salida anual entre 1960 a 1995 fue de aproximadamente 25.000 ecuatorianos.

La última ola migratoria se caracteriza por la cantidad y velocidad migratoria, el tipo de actores migratorios y el destino escogido. La velocidad migratoria se mide en relación al tiempo de salida con la cantidad de personas que salieron. En este caso, se calculó que en un periodo de 5 años, salieron 875.000 personas, es decir un aproximado de 110.000 personas por año, un 440% más que en el promedio anual de las anteriores olas migratorias, esto responde según lo propuesto por Ravenstein y Lee, al violento impacto de los factores de empuje encontrados en la crisis ecuatoriana. El destino predilecto en este fenómeno fue España, un país más distante que EEUU pero que, en esta época ofrecía importantes factores de atracción, como por ejemplo más bondades para el ingreso como por ejemplo que no se necesitaba visa sino solamente el pasaporte, también su situación socioeconómica estaba en crecimiento y la oferta de trabajos (no ocupados por sus nacionales) en el área de construcción, servicios domésticos y manufactura en especial, era muy grande. Otra característica específica, a diferencia de otras épocas de migración, es el tipo de migrantes; en el último fenómeno, los ecuatorianos que salieron provenían de todo el país, ya no solamente de zonas rurales sino urbanas; con respecto a clase social, se puede decir que salieron todos menos quienes se encontraban en la escala alta y salieron también profesionales y gente preparada.

La consecuencia principal de esta salida de ecuatorianos mayoritariamente hacia España, en un aspecto positivo, fue el ingreso de capital en forma de remesas, capital no programado enviado por parte de quienes salieron del país a sus familiares dentro del Ecuador. Esta inyección de capital aportó enormemente a la dolarización y reactivación de áreas económicas, por ejemplo la de la construcción, y así, llegó a convertirse en el segundo rubro de ingresos después del petrolero, aportando en el año 2005 alrededor de \$USD 2.700 millones de dólares, aproximadamente un 500% más que en el año 1995. En el ámbito social, las consecuencias no fueron positivas; el desmembramiento familiar fue importante, la concepción tradicional de familia desaparece ya que, al salir en muchos casos padre y madre, la figura paterna es cambiada por los abuelos y los hijos se encuentran en un ambiente casi sin control en el que ingresaba dinero sin haber trabajado, y esto provocó

el incremento en gastos corrientes y no de inversión, manteniendo al país estancado sin generación de recursos.

Al momento en el que aparecen estas consecuencias del fenómeno migratorio, el Estado ecuatoriano empieza a identificar lo que está ocurriendo y aplicando la teoría foucaultiana de Gubernamentalidad y la teoría de Analítica de Gobierno de Dean, genera campos de visibilidad y define acciones (tecnologías de gobierno) para enfrentar una problemática migratoria que, en diferentes gobiernos iban apareciendo y tenían enfoques diferentes.

Así, en el gobierno de Lucio Gutiérrez en el año 2001, como campo de visibilidad se identifica como problemática migratoria la salida de ecuatorianos al exterior y se enfoca, como racionalidades políticas, en la situación que están atravesando los migrantes; de esta manera se generan los puntos específicos de acción como por ejemplo la protección a quienes deciden salir del país, la prevención a la salida irregular, la penalización al coyoterismo y trata de personas y la protección a quienes se encuentran en el país de destino. Como acciones a realizarse (tecnologías de gobierno) en función a estas racionalidades se reorganiza la Cancillería Ecuatoriana, se crea una Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares para intensificar la seguridad de la elaboración y distribución de visas y pasaportes y, como acción principal, se crea una política migratoria llamada Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, la cual se enfoca en 3 ejes principales: la protección a los derechos fundamentales de las personas migrantes, la protección a las familias con tratos preferenciales en aspectos de desarrollo y en el fortalecimiento de vínculos entre migrantes, sus familias y el país.

Para el año 2002, con el Gobierno de Gustavo Noboa, los campos de visibilidad se extienden y cambian de enfoque, a pesar de que la salida de ecuatorianos al exterior sigue siendo un punto fundamental, los migrantes empiezan a enviar dinero al país en forma de remesas, una inyección de capital muy importante que se convierte en el punto focal de la política migratoria de este gobierno. La política previa con respecto a la protección de los derechos fundamentales se mantiene en segundo plano y se crea otra política llamada Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Ecuatorianos Migrantes y sus Familias; como racionalidad política se identifica que como objetivo principal se debe crear mecanismos para propiciar un mejor manejo del capital en forma de

remesas y evitar que dicho dinero se vuelva gasto corriente al gastarlo en bienes o activos que no aporten al desarrollo de las personas y del país. Entre las acciones tomadas se intentó dirigir este ingreso no programado en programas de sustitución de las deudas adquiridas en el proceso migratorio, programas de intermediación financiera, sistemas de ahorro para inversión productiva y promoción de incentivos para la creación de micro, pequeñas y medianas empresas. A pesar de haber realizado estas acciones y de haber destinado la cantidad de 5 millones de dólares, no hubo resultados y todo esfuerzo quedó como idea ya que esta política no fue aceptada ni aplicada por los migrantes.

Para el año 2006 empieza la evolución de la política migratoria actual, en el discurso político del Movimiento Alianza País, previo a las elecciones presidenciales. Se da un protagonismo nunca antes visto a los migrantes y se los categoriza como entes de cambio para una “Nueva Patria”, no solamente garantizándoles el derecho al voto sino que además otorgándoles plazas en la Asamblea Nacional. Los campos de visibilidad desde esta propuesta de gobierno, a diferencia de cómo se los veía en gobiernos anteriores, se enfoca en un sentido más amplio y participativo.

En este punto se reconoce la necesidad de modificar las racionalidades políticas previas y se ve la necesidad de crear una política migratoria integral, la cual debe ser parte de una estrategia de desarrollo a largo plazo en la cual debe estar inmiscuida toda la sociedad; además, se aclara que el tema migratorio no puede ser tratado de una manera aislada, sino que se debe crear un modelo inclusivo a nivel económico, social, cultural y tecnológico en pro de los ecuatorianos. Para esto, como objetivo se plantea generar confianza en el país para que, aunque exista libre movilidad, los ecuatorianos decidan no migrar y sobre todo retornar.

Como primera acción, en correlación a la racionalidad política de cómo afrontar a la situación migratoria analizada en un campo de visibilidad nuevo dentro del cual los migrantes son una parte fundamental de desarrollo, al ganar las elecciones presidenciales, Rafael Correa, ordena la creación de la Secretaría Nacional del Migrante SENAMI; esta tiene como objetivo ser la encargada de la definición, gestión y ejecución de las políticas migratorias,

dentro y fuera del territorio nacional, encaminadas al desarrollo humano de sus actores; además, tiene la competencia para la atención a los migrantes.

Dentro de las acciones que tenía encargada esta Secretaría, se crea como política migratoria el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones. Este Plan surge como un trabajo en conjunto de diferentes sectores en dónde se reconoce al migrante como actor de desarrollo y considera los principios de justicia económica, social, política y transnacional; está basado en el derecho a la movilidad, participación e interculturalidad y busca garantizar el derecho al desarrollo y de retorno al país de origen. En este punto cabe resaltar sobretodo el cambio en el campo de visibilidad y enfoque a la consecución de objetivos; previamente a los migrantes se los veía solamente como objetos de cambio en el fenómeno migratorio y se buscaba la regularización de salida como agentes económicos que estaban fuera del país.

La política que se analiza en el presente trabajo de titulación frente al objetivo de alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el retorno digno, voluntario y sostenible de las personas emigrantes es el desarrollo del Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa”. Este Plan, como una tecnología de gobierno, la cual es una herramienta que responde al *qué hacer* sobre las racionalidades políticas, busca reincorporar a la sociedad migrante en la construcción de una nueva y mejor sociedad mediante la generación de condiciones y oportunidades propicias para el desarrollo integral del país, dentro de estas tecnologías se busca aportar con factores de atracción lo suficientemente atractivos y coherentes que, en efecto, logren motivar a los ecuatorianos que retornen al país; además busca reunificar a la familia y darle nuevamente el sentido de núcleo fundamental de la sociedad; con esto busca disminuir las consecuencias que causaron la separación ocasionada en el fenómeno migratorio y rescatar el talento humano que salió del país.

En este Plan, se diversifica tres partes del concepto del retorno, el primero tiene que ver con el aspecto político y cultural el cual trata de la participación en la construcción de un modelo de desarrollo desde destino, es decir, busca la valoración y vinculación de ser y sentirse ecuatoriano; el segundo aspecto es el económico, el cual busca el retorno mediante inversión, iniciativas empresariales y la transferencia de conocimiento; y, el tercero es el

retorno físico, el cual puede ser permanente o temporal, teniendo en cuenta acciones realizadas entre el país de origen y destino.

En el momento en el que se definen los campos de visibilidad, es decir, qué vemos como problema a solucionar de manera amplia (migración y migrantes), se pudo definir cómo enfrentar dicho problema por medio de racionalidades políticas (creación de una política migratoria integral); al tener claro lo que se debe hacer, la respuesta al qué en sentido de tecnologías de gobierno de modo completo (definición de planes y programas) se pudo definir cuáles herramientas son las más indicadas para cumplir con la solución del problema identificado. Estas herramientas a utilizarse son los Programas que se encuentran dentro del Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa”.

El primer programa está enfocado hacia quienes se encuentran fuera del Ecuador y se denomina Programa Vínculos, este responde a la premisa “porque existen otras formas de retornar” y se encuentra dentro del enfoque de retorno simbólico. Las herramientas que se usan para vincular a los ecuatorianos son las tecnologías de información y comunicación, específicamente una Web 2.0, un portal llamado Migranteecuadoriano en el que se comparte información de interés entre migrantes y además se brinda información sobre otros planes y programas como incentivos para el retorno. Esta página con el objetivo de consolidar y mejorar los espacios y mecanismos de participación y comunicación entre los actores migratorios busca reforzar identidades, interculturalidad, inclusión y convivencia. Tuvo en sus inicios una muy buena acogida; llegó a tener aproximadamente 20.000 visitas provenientes de 70 diferentes países en sus 2 primeros meses y un registro de 1000 usuarios. Adicionalmente está el portal Empresariomigrante, el cual tiene la función de hacer una base de datos de empresarios con el objetivo de que se contacten y generen negocios, llegó a contar con un aproximado de 170 empresas registradas. A pesar de estas cifras, estas tecnologías de comunicación cerraron debido a que los migrantes prefirieron métodos de comunicación virtuales más populares como Facebook y Twitter.

El segundo programa, denominado Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes para la Inversión Social y Productiva, está enfocado hacia quienes tuvieron éxito en su proceso migratorio y tienen interés en retornar al país, además, es el programa en el que claramente se instauran

incentivos propiamente dichos como los factores de atracción postulados por Ravenstein y Lee. Su producto principal es el Fondo Concursable “El Cucayo”, el cual pretende incentivar y orientar las inversiones productivas privilegiando el tema asociativo, los negocios individuales y familiares. Consiste en la provisión de un capital semilla, es decir, provee un capital no reembolsable, a manera de incentivo, pero concedida como contraparte de una serie de inversiones realizada por parte del migrante o los migrantes interesados. Cabe recalcar que este Fondo es considerado el principal incentivo (único con acompañamiento estatal a largo plazo) para quienes deseen retornar al país voluntariamente por su carácter inversionista en el que a los migrantes se los ve como agentes económicos y de desarrollo para el país. Los resultados de este programa pueden considerarse, en números, como el más exitoso porque cumple con sus objetivos; por ejemplo, se aprobaron después de 11 convocatorias 412 proyectos de los cuales 313 (76%) se encuentran en funcionamiento, pero en realidad el problema se encuentra en el porcentaje de aceptación y aprobación de estos proyectos; solamente el 9% de ideas de negocio se convirtieron en proyectos. Estos 412 proyectos salieron de la presentación de más de 4.600 ideas.

El tercer programa denominado Volver a Casa trata sobre el acompañamiento en el proceso de retorno de los ecuatorianos que se encuentran en el exterior y han decidido retornar al país para continuar su proyecto de vida, y trabaja en dos direcciones. El primer enfoque consta de una ayuda, también catalogada como incentivo, que permite el ingreso al país del menaje de casa sin impuestos de las personas que reunieron bienes materiales y tienen el deseo de retornar, también permite el ingreso de equipo de trabajo sin impuestos específicamente para quienes se adhirieron al fondo “El Cucayo”; podemos ver que nuevamente estos incentivos están dirigidos a quienes se consideran migrantes exitosos. La segunda dirección que tiene este programa está enfocada a quienes retornan de manera no voluntaria, a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad y que no pueden sostenerse en el país de destino; asimismo brinda asistencia a quienes han sido deportados y también apoya con la repatriación de cadáveres. Cabe recalcar en este caso que la asistencia que se brinda a estos migrantes “fracasados” por el hecho de estar en situación vulnerable se les brinda una asistencia corta, es decir, se les apoya con el regreso y al momento que ingresan al país ya no son considerados migrantes y simplemente se les direcciona a entidades

gubernamentales para solicitar apoyo. Los resultados de este programa no son considerados relevantes en el estudio de la efectividad dentro de esta Plan Retorno ya que no propician un retorno voluntario; además, por el corto y limitado acompañamiento no se les brinda apoyo completo para desarrollarse sino para, en cierto modo, sobrevivir.

Después de analizar la situación en la que se encuentran estos programas, la mayoría ya cerraron su ciclo. El Viceministerio de Movilidad Humana ha realizado estrategias en las que los organismos estatales, ministerios, viceministerios y secretarías sean incluidos en la problemática migratoria desarrollando programas dentro de su área de conocimiento para asistir a todos los ecuatorianos brindando un trato preferencial a los migrantes, mientras que poco a poco Movilidad Humana se convierte en un ente que direcciona e informa sobre opciones de acción en el tema migratorio. Unos ejemplos de beneficios (factores de atracción para el retorno) para los migrantes que retornan son los programas gratuitos de capacitación que brinda el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional SECAP; sin embargo a pesar de ser gratuito, no ha habido acogida alguna por parte de quienes retornaron y tuvo que cerrar. Otro ejemplo es el incentivo que brinda el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI, el cual brinda asistencia económica para comprar una casa, arreglarla o construirla, sin embargo, en 6 años de funcionamiento, apenas 41 personas han sido beneficiadas, ya sea porque no resulta atractivo o porque quienes aplican no tienen el dinero necesario para poder beneficiarse.

Uno de los principales problemas con respecto a los resultados de este Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa” y de sus Programas son el campo de acción y factores de atracción. Se debe tomar en cuenta a quien se puede ayudar (campos de visibilidad / tipos de migrantes retornados) para crear programas efectivos, eficientes y sobretodo sostenibles. De esta manera, se pueden crear, tomando en cuenta los factores que empujaron a los ecuatorianos a salir, incentivos coherentes que resulten atractivos para atraer a los migrantes y fomentar un retorno voluntario. Con la teoría de Empuje y Atracción, se puede identificar claramente los factores que empujan a salir de un país y los factores de atracción que hacen a un país determinado, atractivo para ingresar. Asimismo, al tener una política de retorno, se debe utilizar la misma teoría para crear incentivos acordes con las necesidades de quienes

migraron; es decir, si los ecuatorianos salieron porque no encontraban trabajos, los salarios no eran suficientes y no existía seguridad dentro del país, lo más lógico es tomar a dichos factores de empuje y procurar revertirlos, convirtiéndolos en factores de atracción, para que el retorno sea realmente una acción viable.

VII. CONCLUSIONES

La hipótesis del presente trabajo, que era que la política migratoria ecuatoriana creada por el actual gobierno la cual desarrolló el Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa” estaría orientada a propiciar el retorno físico de los ecuatorianos que salieron del país durante la crisis migratoria del año 2000, pero podría estar mal enfocada debido a que, por falta de incentivos y oportunidades, no ha resultado atractiva para la mayoría de ecuatorianos migrantes que se encuentran radicados fuera del país, se cumple ya que el enfoque tomado en esta política de retorno es selectivo, es decir, si bien esta direccionada teóricamente hacia todos los migrantes ecuatorianos, los incentivos están apuntados hacia aquellos migrantes considerados exitosos quienes se transforman en potenciales agentes económicos ya que lograron reunir capital y pueden adherirse al programa de inversión para aportar con el desarrollo del país. Los resultados de aceptación obtenidos son bajos, a tal punto que los principales programas: Vínculos y Fondo Concursable “El Cucayo” se encuentran actualmente en proceso de cierre.

Las conclusiones de este trabajo de titulación que sustentan lo anterior son:

- La crisis económica sufrida a finales de siglo fue el factor principal que empujó a los ecuatorianos a salir del país a una velocidad y en una cantidad nunca antes vista ocasionando el fenómeno migratorio más importante de la historia del Ecuador. La devaluación del sucre, además del congelamiento de las cuentas bancarias provocaron que el empobrecimiento de las personas crezca a ritmos muy acelerados; además, el quiebre de muchas empresas provocó que el desempleo y subempleo aumenten a tal punto que la clase media estuvo a punto de desaparecer; sumado a esto, el recorte del gasto social y el

desajuste social que esto causó aportaron con la decisión de los ecuatorianos a buscar un destino en el que puedan salir adelante.

- La cantidad de migrantes que salieron del país en el periodo estudiado y su ritmo de salida demuestran la gravedad del deterioro de su situación económica y el tipo de migrantes demuestra el nivel de afectación que provocó la crisis ecuatoriana. Tradicionalmente se tenía que el flujo migratorio era constante, a niveles no tan acelerados y mayoritariamente las personas que salían provenían de áreas rurales y de una situación económica baja. En este fenómeno migratorio, la relación de salida fue 4 a 1 en la novena parte del tiempo; además, salieron personas que provenían de todo el país, áreas rurales y urbanas que pertenecían principalmente a un estatus social bajo, medio bajo, medio y medio alto.
- El destino escogido por los migrantes ecuatorianos (España) responde directamente a los factores de empuje que obligaron a su migración. En el destino, aparte de la facilidad de ingreso que encontraron por no necesitar la expedición de una visa, tenía factores de atracción muy importantes, por ejemplo una alta oferta de empleos no ocupados por sus nacionales en los sectores de construcción, servicios domésticos y manufactura principalmente; además los sueldos que percibían eran mucho más altos que en el Ecuador y la seguridad social que había, por ser un país desarrollado, proveía un estado de tranquilidad que no existía en el origen.
- Las consecuencias a corto plazo de este proceso migratorio dentro del país son, en el sentido económico, positivas, mientras que en el aspecto social son negativas. El ingreso de capital en forma de remesas ayudó enormemente al desarrollo del Ecuador; esta inyección no programada de capital ayudó a sostener la economía recientemente dolarizada a tal punto que se convirtió en el segundo ingreso más importante después del petróleo; en el aspecto social, la desmembración familiar

ocasionó que la figura paterna se suprima, es decir, se creó una brecha dentro de la familia en la crianza que estaba basada en los ingresos que provenían como remesas sin control de gasto y sin preocupación por el autodesarrollo y la auto sustentabilidad de quienes se quedaron en el país.

- Las primeras políticas migratorias creadas no tuvieron un impacto positivo ya que no eran integrales y respondían por separado a la problemática que aparecía en el momento que trataban de ser aplicadas. Se enfocaron en primera instancia solamente en la protección de los migrantes al momento que se encontraban en proceso de salida; posteriormente, cuando bajó el flujo migratorio y empezaron a ingresar remesas, dejaron a un lado dicho proteccionismo y se enfocaron en regularizar la entrada de divisas a favor del país, mas no de las personas.
- La creación de la actual política migratoria ecuatoriana, en el ámbito discursivo, tiene un carácter integral y se enfoca en todos los aspectos de la problemática migratoria. Se preocupa de los factores que causaron el fenómeno migratorio, la protección y vinculación de los ecuatorianos que se encuentran en el exterior y procura un retorno voluntario, digno y sostenible.
- En el carácter operativo se puede ver que esta política, si bien se denomina Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa” se maneja bajo dos aspectos, uno vinculante que promueve el sentido de pertenencia al país y alienta al involucramiento de quienes se encuentran en el exterior a participar en circunstancias internas del país, por ejemplo el voto para elecciones presidenciales; y el otro aspecto es propiamente de retorno, el cual busca, a través de planes y programas de inversión, incentivar a los ecuatorianos mediante incentivos un retorno físico para que puedan desarrollarse dentro del país como agentes económicos, generadores de capital y de empleo.
- Los resultados del Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa”, a pesar de partir de una política migratoria, en teoría, integral y bien

desarrollada, ha tenido la aceptación de un número reducido de migrantes debido a un enfoque, en el aspecto operacional, selectivo. Si bien esta política busca el retorno físico de todos los migrantes, los incentivos para el retorno están direccionados para aquellos quienes tienen la posibilidad de invertir en el país y que deseen retornar voluntariamente, aquellos migrantes exitosos (potenciales agentes de desarrollo); por ejemplo, con el Fondo Concursable “El Cucayo”, el cual es el incentivo más importante y de acompañamiento a largo plazo, solamente quienes tienen dinero para crear un negocio son quienes pueden ser acreedores a un capital semilla. Aquí entra la pregunta, ¿dónde se encuentran los incentivos de desarrollo para quienes no fueron exitosos y quieren retornar al país? Los incentivos que existen para quienes retornan en estado de vulnerabilidad e incluso quienes fueron deportados no se enfocan en el desarrollo. Son simplemente ventajas en trato preferencial para sobrevivir, un tipo de acompañamiento a corto plazo, hasta que entran al territorio nacional, ya que en ese momento dejan de ser considerados migrantes y son direccionados a diferentes instituciones para pedir ayuda.

- Partiendo de que la política migratoria ecuatoriana, claramente relaciona la migración más al capital económico que a los derechos de las personas, no ha tenido éxito con el retorno de estos migrantes exitosos ya que, si bien la situación socioeconómica del país ha mejorado notablemente, no se encuentra en capacidad de desarrollar los posibles negocios para que crezcan y realmente sean fuentes de desarrollo a nivel país con la generación de recursos en forma de impuestos o con la generación de plazas de empleo. La mayoría de los proyectos que se encuentran en marcha son microempresas, estas generan el suficiente capital para sobrevivir y no para crecer.

VIII. RECOMENDACIONES

- Se debe identificar claramente cuáles fueron los factores de empuje que provocaron el fenómeno migratorio ecuatoriano y, de igual manera se deben identificar cuáles fueron los factores de atracción del país o países de destino para definir y usar de manera correcta esta información al saber a ciencia cierta qué es lo que los ecuatorianos buscan en un lugar determinado para desarrollarse digna y sosteniblemente.
- Al elaborar una política migratoria se deben tomar en cuenta todos los aspectos de la migración desde el momento en el que se genera la idea de salir del país hasta la posible idea del retorno. Primeramente se debe trabajar en las causas del fenómeno migratorio y procurar arreglar aquella situación para cortar el flujo migratorio; posteriormente se debería enfocar en la protección y cuidado de todos quienes se encuentran en el exterior para evitar que caigan en situación de vulnerabilidad y así, una vez estables, vincularlos al país para que se sientan parte de la sociedad de origen, una vez conseguido esto, trabajar para un posible retorno.
- Al hablar de una política migratoria de retorno se debe usar en primer lugar la información que resulta del análisis de los factores de atracción que encontraron los migrantes para trabajar en eso y al mismo tiempo enfocarse en los factores de empuje, es decir, si la razón principal por la que los ecuatorianos salieron es por la falta de empleo y los bajos sueldos; además de la falta de empleo, trabajar específicamente en imitar las características atractivas del país de retorno, sueldos altos, oferta laboral y seguridad para desarrollarse. De nada sirve crear incentivos de retorno que no respondan a las necesidades de quienes salieron.
- Dentro de la misma línea, se debe identificar a todos los tipos de migrantes que existen para afectarlos de una manera positiva y que no se sientan desplazados por su condición. En una política de retorno se debe tomar en cuenta a quienes fueron exitosos y a quienes fracasaron, a quienes desean retornar voluntariamente y a

los que les toca retornar en contra de su voluntad desarrollando programas en los cuales se sientan beneficiados todos. Una política migratoria que promueve el retorno no puede estar direccionada solamente hacia quienes puedan favorecer al país, por el contrario debe enfocarse a favor de los derechos de los migrantes y hacer énfasis en quienes no fueron exitosos para que encuentren esperanza en su propio país y puedan desarrollarse.

- Dentro del ámbito político se debe crear una política que sea plenamente aplicable, es decir, que el aspecto discursivo sea atractivo pero que en lo operacional sea realizable y sobretodo que en la experiencia sea sostenible; la correlación entre estos tres aspectos debe ser plena para que se cumplan los objetivos propuestos y los resultados sean los deseados.
- Las instituciones encargadas de la política migratoria ecuatoriana y las entidades públicas involucradas deben tener una base de datos accesibles a las personas, con datos reales y sustentados que permitan una apropiada interpretación de la situación migratoria del Ecuador.
- Se debe preparar al país en un aspecto socioeconómico para el posible retorno de los migrantes, al momento en el que quienes lo decidan o tengan que regresar al país encuentren un ambiente de confianza y seguridad integral, en el cual se puedan desarrollar plenamente, y la carga de estos al país no le resultaría perjudicial. Cuando un país no se encuentra en la capacidad de recibir personas e insertarlas dentro de la sociedad puede ocasionar un desajuste general en el que se tenga que invertir en salvarlos descuidando el desarrollo nacional y provocando así un nuevo fenómeno migratorio.

LISTA DE REFERENCIAS

Libros

Cassarino, J.P. (2004). *Theorising Return Migration: A revised conceptual approach to return migrants*. Florence: European University Institute

de Marinis, P. (1999). Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos. En R.R. Torre & F. G. Selgas (Eds.), *Globalización, riesgo, reflexividad: Tres temas de la teoría social contemporánea* (pp. 73-103). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Dean, M. (2010). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society* (2da ed.). Londres: Sage.

"Dual Economy." (2006). *Collins Dictionary of Economics*. Glasgow, UK: Collins.

Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. En H.L. Dreyfus & P. Rabinow (Eds.), *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica* (pp. 227-244). Mexico: UNAM.

Foucault, M. (2006). "Governmentality". En A. Sharma y A. Gupta (Eds.) *The anthropology of the state* (pp. 132-143). UK: Blackwell Publishing.

Gil Araújo, S. (2010). "Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social". España: IEPALA.

Lee, E. S. (1966). "A Theory of Migration". *Demography*, 3(1), 47-57. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/2060063>

Ramírez, J.P. (2013). *Política migratoria en el Estado ecuatoriano: Rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*. Quito: Editorial IAEN.

Rufete-Gómez, J.F., Soriano Miras, R. M., & Rico Becerra, J. I. (2007). La caracterización sociodemográfica de la inmigración ecuatoriana y marroquí en España. En A. I. Escribano (Ed.), *Políticas Migratorias: La interacción del Estado, el Mercado y la Ciudadanía* (pp. 301-325). Murcia: Seminario Internacional de Políticas Migratorias.

Salto, N. & Vázquez, L. (2009). Ecuador: su realidad, Fundación Peralta. Quito, Ecuador.

Tipanluisa, S.Q. (2011). *Políticas públicas migratorias en el Ecuador*. Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS: Quito, Ecuador.

Disertación o Tesis de grado

Moncayo, M. (2011). *Migración y retorno en el Ecuador: Entre el discurso político y la política de gobierno* (Maestría FLACSO, Quito).

Publicaciones

Alianza País. (2006). Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011: Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador. Quito, Ecuador.

Arizaga, L. (2005). La política del estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales. En Leiva, J. P. (Ed.), *Emigración y política exterior en Ecuador* (21-55). FLACSO: Quito.

Banco Central del Ecuador. (2014). *Estadísticas Macroeconómicas: Presentación Estructural 2014*. Recuperado de <http://www.bce.fin.ec/index.php/publicaciones-de-banca-central3>

CÁMARA MUNDIAL DEL MIGRANTE. (s/f). *Menos del 1% quiere regresar*. Recuperado de http://www.camaramigrante.org/index.php?option=com_content&task=view&id=5476&Itemid=105,

“Constitución del Ecuador” Recuperado de http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

Decreto Ejecutivo N° 20. (2013). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

El Portal del Migrante. (2010). *Estafa a migrantes ecuatorianos*. Recuperado de http://www.migranteecuatoriano.gov.ec/component/option,com_fireboard/Itemid,462/function,view/id,378/catid,12/

Herrera, G., Carrillo, M., & Torres, A. (Eds.). (2005). *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*. Edición 2005, FLACSO

Heyden, T. (2013 Junio). Lejos de casa: la nostalgia extrema afecta a cada vez más adultos. *BBC*. Recuperado de http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/06/130617_salud_melancolia_extrema_adultos_gtg

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2013). Afiliación voluntaria – IESS. Vinueza, I. F. (Ed.), *Guía de Servicios Institucionales* (pp. 41-45). Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. (2003). Causas del reciente proceso emigratorio ecuatoriano. *Cartillas sobre migración*, 3. Recuperado de <http://www.fes-ecuador.org/media/pdf/migracion3.pdf>

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. (2004a). El proceso emigratorio en la provincia de Loja. *Cartillas sobre migración*, 6. Recuperado de <http://www.fes-ecuador.org/media/pdf/migracion6.pdf>

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. (2004b). Las comunidades de migrantes en destino. *Cartillas sobre migración*, 8. Recuperado de <http://www.fes-ecuador.org/media/pdf/migracion8.pdf>

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. (2004c). Características y diferencias clave entre las primeras migraciones y la reciente ola emigratoria. *Cartillas*

sobre migración, 10. Recuperado de <http://www.fes-ecuador.org/media/pdf/migracion10.pdf>

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. (2005). Migración, migrantes y participación. *Cartillas sobre migración, 11*. Recuperado de <http://www.fes-ecuador.org/media/pdf/migracion11.pdf>

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. (2006a). La migración internacional, un proceso humano atado al capitalismo global. *Cartillas sobre migración 14*. Recuperado de <http://www.fes-ecuador.org/media/pdf/migracion14.pdf>

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. (2006b). Los impactos sociales de las remesas. *Cartillas sobre migración, 19*. Recuperado de <http://www.fes-ecuador.org/media/pdf/migracion19.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2005). *Indicadores Mercado Laboral Septiembre 2005*.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2014). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU): Indicadores de Pobreza y Desigualdad, Diciembre 2014*. Recuperado de http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2014/Diciembre-2014/Presentacion_Pobreza_y_Desigualdad_diciembre_2014.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos (Ecuador) & Instituto Nacional de Estadística (España). (s/f). *Buró de Censos de Estados Unidos de Norteamérica*. Jefatura Nacional de Migración del Ecuador.

“La Movilidad Humana dentro del Plan Nacional para el Buen Vivir”. (s/f). Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Recuperado de <http://cancilleria.gob.ec/la-movilidad-humana-dentro-del-plan-nacional-para-el-buen-vivir/>

“Ley de Extranjería”. (1971). Ley N° 1897 del 27 de diciembre de 1971: Ley de Extranjería. Recuperado de <https://www.oas.org/dil/Migrants/Ecuador/Ley%20N%C2%B0%201897%20del%2027%20de%20diciembre%20de%201971.pdf>

López, A. (2009a). Anexo “Acuerdo Entre la República del Ecuador y el Reino de España Relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios” en *La migración internacional: su tratamiento unilateral, bilateral y multilateral en la actualidad*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

López, A. (2009b). *La migración internacional: su tratamiento unilateral, bilateral y multilateral en la actualidad*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

Miller, P. & Rose, N. (1990). “Governing Economic Life”. *Economy and Society*, 19, 1-31.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2013). Bono de la vivienda – MIDUVI. En Vinuesa, I. F. (Ed.), *Guía de Servicios Institucionales* (pp. 31-36). Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Ministerio de Educación. (2013). Acceso al sistema educativo nacional – ME. En Vinueza, I. F. (Ed.), *Guía de Servicios Institucionales* (pp. 19-22). Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. (2007). *Política Migratoria del Ecuador*. Quito, Ecuador.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. (2001). *Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior*. Quito, Ecuador.

Ministerio de Relaciones Laborales. (2013). Bolsa de empleo – MRL. En Vinueza, I. F. (Ed.), *Guía de Servicios Institucionales* (pp. 37-40). Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Ministerio de Salud Pública. (2013). Plan Ecuador saludable, voy por ti – MSP. En Vinueza, I. F. (Ed.), *Guía de Servicios Institucionales* (pp. 27-30). Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Moreira, M.E. (2005). *Derechos humanos de los migrantes ecuatorianos: Mecanismos para su adecuada protección*. Recuperado de <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechointernacion al/2005/11/24/mecanismos-para-su-adecuada-proteccioacuten>

OBERAXEMTAS. (2010). *Teorías explicativas de los flujos migratorios*. Recuperado de <http://www.oberaxemtas.upcomillas.es/Publicaciones/Libros/mercado/capitulo1>

Organización Internacional para las Migraciones. (2008). *Perfil Migratorio del Ecuador 2008*. Recuperado de http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/perfil_migratorio.pdf

Organización Internacional para las Migraciones. (2010a). *La Migración*. Quito: OIM.

Organización Internacional para las Migraciones. (2010b). *Migración de retorno*. Quito: OIM.

Organización Internacional para las Migraciones. (2012). *Perfil Migratorio del Ecuador 2011*. Recuperado de http://publications.iom.int/bookstore/free/Perfil_Migratorio_del_Ecuador2011.pdf

Pedone, C. (2000). Globalización y migraciones internacionales: Trayectorias y estrategias migratorias de ecuatorianos en Murcia, España. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. 69 (49). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn-69-49.htm>

Portes, A. (2001). Introduction: The debates and significance of Immigrant Transnationalism. *Global Networks*, 1(3), 181-193.

Registro Oficial. (2002). *Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias* (Publicación Registro Oficial No. 527). Quito, Ecuador.

Revista del Migrante. (s/f). *El retorno y la crisis económica: ¿una relación directamente proporcional?* Recuperado de http://www.infomigrante.org/revista//index.php?option=com_content&task=view&id=736&Itemid=352,

Secretaría Nacional del Migrante. (2007a). *Estructura Orgánica Funcional*. Quito, Ecuador.

Secretaría Nacional del Migrante (2007b). *Misión*, Quito, Ecuador

Secretaría Nacional del Migrante (2007c). *Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones*. Quito, Ecuador.

Secretaría Nacional del Migrante. (2008a). Bases y condiciones para la adjudicación de capital semilla para emprendimiento de negocios de personas migrantes y/o sus familias. Quito: Ecuador.

Secretaría Nacional del Migrante (2008b). *Plan Retorno de Emigrantes Ecuatorianos 2008: "Bienvenidos a Casa"*

Secretaría Nacional del Migrante. (2010a). *Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible*. Quito, Ecuador.

Secretaría Nacional del Migrante. (2010b). *Fortalecimiento Organizacional y Construcción de Redes Sociales en el Migratorio*, FORES. Quito, Ecuador.

Secretaría Nacional del Migrante. (s/f). *Presentación Secretaría Nacional del Migrante*. Quito, Ecuador

Serrano, A., Troya, G. (2008). *Perfil Migratorio del Ecuador*. Organización Internacional Para las Migraciones.

Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional. (2013). Programa de capacitación para las personas migrantes y sus familias – SECAP. En Vinuesa, I. F. (Ed.), *Guía de Servicios Institucionales* (pp. 23-26). Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. (2013). Menaje de casa, vehículo y equipo de trabajo exento de impuestos – SENA. En Vinuesa, I. F. (Ed.), *Guía de Servicios Institucionales* (pp. 9-18). Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática. (s/f). Recuperado de www.sigob.gov.ec

Toapanta, J. & Montalvo, N. (2006). *Proyecto de las variables económicas que determinan los flujos de emigración internacional del Ecuador entre 1993 y 2003*. Facultad de Ciencias Humanísticas y Económicas, Escuela Superior Politécnica de Litoral. Guayaquil, Ecuador. Recuperado de http://www.cib.espol.edu.ec/Digipath/D_Tesis_PDF/D-36794.pdf

Viceministerio de Movilidad Humana. (s/fa). "Construcción Ley de Movilidad Humana". Recuperado de <http://cancilleria.gob.ec/construccion-ley-de-movilidad-humana/>

Viceministerio de Movilidad Humana. (s/fb). "El Modelo de Gestión Estratégica de la Movilidad Humana". Recuperado de <http://cancilleria.gob.ec/el-modelo-de-gestion-estrategica-de-la-movilidad-humana/>

Viceministerio de Movilidad Humana. (s/fc). “La Movilidad Humana dentro del Plan Nacional para el Buen Vivir”. Recuperado de <http://cancilleria.gob.ec/la-movilidad-humana-dentro-del-plan-nacional-para-el-buen-vivir/>

Vinueza, I. F. (2013). *Guía de Servicios Institucionales*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Entrevistas

Funcionario del Viceministerio de Movilidad Humana. Analista, 2014. Plan Retorno “Bienvenid@ a Casa.”

Sandovalín, X. Empleada doméstica, 2014. Retorno migratorio.

Tulcán. T. Empleada doméstica, 2014. Retorno migratorio.