

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2016 - 2018

Tesis para obtener el título de Maestría De Investigación En Políticas Públicas

PARA CUANDO DECIDAS VOLVER. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE LA  
POLÍTICA MIGRATORIA ECUATORIANA

Sánchez Villacís Verónica de Los Ángeles

Asesora: Manosalvas Vaca Mónica Margarita

Lectores: Valero Azuaje Yubari Carolina, Herrera Mosquera Lourdes Gioconda

Quito, mayo de 2025

## **Dedicatoria**

A mi padre y a mis hijas, herederas del espíritu migrante de mi padre.

Abue ¿por qué tenemos que irnos si todo lo que  
quiero se queda aquí?

Mi hija Daniela a los 5 años, en el Aeropuerto de Quito

## Índice de contenido

<b>Resumen .....</b>	<b>8</b>
<b>Agradecimientos .....</b>	<b>9</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>10</b>
<b>Capítulo 1. Teoría y métodos .....</b>	<b>14</b>
1.1. Políticas públicas .....	14
1.2. Estudios de cambio de políticas.....	17
1.2.1. Aprendizaje social.....	23
1.2.2. Fallas .....	25
1.2.3. Características de los actores .....	26
1.2.4. Las instituciones.....	28
1.3. Instrumentos de Política .....	30
1.4. Marco Metodológico .....	33
1.4.1 Pregunta e Hipótesis .....	35
1.4.2. Organización de la Investigación.....	36
<b>Capítulo 2. Base teórica sobre Movilidad Humana y Migración.....</b>	<b>45</b>
2.1. Movilidad humana.....	45
2.2. Políticas migratorias .....	46
2.3. Objetivos de la política migratoria .....	51
2.4. Instrumentos de la política migratoria. Caracterización .....	53
2.4.1. SENAMI .....	53
2.4.2. Programas de retorno .....	56
2.5. Instrumentos de Política migratoria según la tipología NATO. ....	60
2.6. Matriz anidada de los componentes de la política.....	62
<b>Capítulo 3. Evidencias del cambio en los instrumentos de política .....</b>	<b>67</b>

3.1. Construcción de la Política Migratoria.....	67
3.2. Implementación de la política migratoria.....	73
3.3. Diseño e implementación de instrumentos de política .....	75
3.4. Relación Objetivos – Medios .....	88
3.5. Cambios en la SENAMI.....	90
3.6. Cambios de programas de retorno .....	93
3.7. Resumen de los hallazgos de cambio en los instrumentos .....	100
<b>Conclusiones .....</b>	<b>103</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>111</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>115</b>

## **Tablas**

Tabla 1.1. “Taxonomía modificada de los componentes de la política, siguiendo a Hall”.....	21
Tabla 1.2. Ejemplos de instrumentos en el modelo de Hood.....	32
Tabla 1.3. Tácticas de estudio de caso .....	37
Tabla 1.4. Operacionalización de la Investigación .....	39
Tabla 1.5. Propositiones teóricas .....	41
Tabla 2.1. Matriz anidada de los componentes de la política migratoria. TIEMPO 0.....	64
Tabla 3.1. Matriz anidada de los componentes de la política migratoria. TIEMPO 1.....	85
Tabla 3.2. Resumen de hallazgos .....	100

## **Gráficos**

Gráfico 1.1: transición ciencias sociales-políticas públicas.....	15
Gráfico 1.2: Fases de la investigación cualitativa.....	34
Gráfico 3.1: Evolución de las remesas y migración entre 1990y 2006.....	74
Gráfico 3.2: Remesas recibidas 2005-2013.....	81

### **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Esta tesis/tesina se registra en el repositorio institucional en cumplimiento del artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior que regula la entrega de los trabajos de titulación en formato digital para integrarse al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador, y del artículo 166 del Reglamento General Interno de Docencia de la Sede, que reserva para FLACSO Ecuador el derecho exclusivo de publicación sobre los trabajos de titulación durante un lapso de dos (2) años posteriores a su aprobación.

## Resumen

El objetivo de esta investigación es identificar los cambios en los instrumentos de la política migratoria ecuatoriana, respondiendo las preguntas de ¿cómo cambiaron los instrumentos de la política migratoria ecuatoriana entre 2007 y 2017, y por qué lo hicieron?

A partir del año 2007, bajo un nuevo régimen político identificado como progresista, la política migratoria ecuatoriana fue objeto de importantes cambios. La mirada al migrante como sujeto de derechos reemplaza a la tradicional mirada securitista de la migración. La diversificación de los flujos migratorios desde el Ecuador hacia el mundo, y la relevancia del rol de los y las emigrantes en la economía del país, volvió necesario el diseño de una política pública migratoria integral, que se transversalice en las entidades gubernamentales y trascienda sus efectos fuera de las fronteras nacionales.

Para este Estudio de Caso se seleccionó la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) y los Programas de Retorno, como medios concretos a través de los cuales se instrumentaliza la política. Se analizarán estos instrumentos bajo el marco analítico de Peter Hall (1993) y su propuesta de paradigmas de políticas. Según este marco el cambio en las políticas puede ser de tres tipos, cada tipo actúa en un nivel de complejidad distinto. Los cambios de segundo orden son aquellos en los que “los objetivos de la política se mantienen pero los instrumentos o mecanismos para alcanzar dichos objetivos se alteran” (Hall 1993, 278). Normalmente este tipo de cambio ocurre en respuesta a las fallas en las técnicas utilizadas para cumplir con objetivos de política; si el cambio en este nivel de instrumentos se convierte en aprendizaje, entonces el paradigma de la política sigue vigente y los instrumentos se modifican. En esta investigación se concluye que en este caso los cambios en los instrumentos de política corresponden a cambios de segundo orden, en la tipología de Hall (1993); y la respuesta a por qué cambiaron estos instrumentos gira alrededor de cuatro variables explicativas: la falla, el aprendizaje social, las características de los actores y las instituciones.

Para evidenciar el cambio en los instrumentos, se utilizará la técnica analítica del *pattern matching* o coincidencia de patrones.

## **Agradecimientos**

A los que me acompañaron, a los que me dejaron, a los que partieron, a los que se quedaron y apoyaron, a quienes sufrieron mis ausencias para que yo cumpliera mi sueño, a las compañeras que me guiaron, a los que me alentaron, a los que dudaron...

En especial agradezco la paciencia de mis hijas y familia, la sabiduría de mi padre que me acompañó en los últimos meses, el cariño y apoyo de mis amigos y amigas, los ajustes de riendas en el plano académico de mi directora de tesis y compañeras de taller, y el respaldo de mis compañeros y compañeras de trabajo.

## **Introducción**

Existen diversas razones por las que las personas deciden migrar de un lugar a otro. Entre esas razones está la migración por motivos laborales, es decir, las personas sospechan que en otros lugares las condiciones laborales y económicas son mejores que las que tienen en el lugar donde residen. Así, con el afán de mejorar sus situaciones económicas deciden dejar su lugar de origen, en algunos casos dejan hijos, en otros casos dejan padres, familiares, a quienes les ofrecen el envío de dinero a cambio de su ausencia, que les permitirá tener una mejor calidad de vida.

En el caso ecuatoriano, a raíz de la crisis económica que empezó en el año 1998 y terminó con la dolarización en el año 2000, miles de ecuatorianos y ecuatorianas decidieron salir del país, y optar por trabajar en otros países, especialmente en España, Italia y Estados Unidos. Según el estudio de Herrera (2005), esta ola migratoria se caracterizó por patrones diferentes a las olas migratorias anteriores, ya que se convirtió en un fenómeno de carácter nacional, urbano, multclasista, multigeneracional y además se feminiza (Herrera 2005, 281).

Este importante fenómeno migratorio además se caracterizó por la generación de remesas que entran al país, llegando a convertirse en un rubro muy importante en su balanza de pagos. Se estima que para el año 2006, cerca de 3 millones de ecuatorianos se encontraban en el exterior. Sin embargo, a pesar de los cambios sociales en el perfil migratorio del país, la política migratoria seguía vinculada a la seguridad de las fronteras, restringiendo o permitiendo la entrada de extranjeros, desconociendo a los connacionales que residían fuera de dichas fronteras.

Con la llegada al poder de un gobierno identificado con una ideología progresista, este grupo de personas que decidieron salir del país y buscar mejores condiciones laborales pasaron a ser un sector de interés para la política pública. El discurso político, tanto al interior como en el exterior, en los primeros años del nuevo gobierno llamado Socialismo del s. XXI, resaltó la importancia de este tema al reconocer a los migrantes como la “Quinta Región” del Ecuador. Para el Presidente, la migración era una “tragedia nacional” producto de iniciativas neoliberales nefastas para el país, y que paradójicamente mantenía la economía del país con el envío de remesas, y por lo tanto “era imperativo reforzar los lazos nacionalistas y reconocer a los migrantes como parte de la nación ecuatoriana” (Herrera 2016, 110).

En el discurso de las nuevas autoridades políticas, los emigrantes ecuatorianos debían tener los mismos derechos que los ciudadanos residentes en el Ecuador. Esta concepción del sujeto de la política pública implicó un cambio desde el enfoque securitista de la política previa hacia una perspectiva de derechos. La política migratoria ecuatoriana parecía atravesar un cambio paradigmático entre las iniciativas gestadas desde la sociedad civil en el 2006 y la promulgación de la Constitución del Ecuador en el 2008. Esta nueva Constitución garantista, fue el marco normativo que permitió la construcción de políticas públicas de corte progresista, justificando así nuevos objetivos, nuevos valores y una nueva forma de concebir los problemas y las soluciones en este sector de políticas. En este sentido es relevante conocer qué ha ocurrido con las respuestas que desde el Estado se instrumentaron dentro de la política migratoria propuesta por el gobierno de la Revolución Ciudadana.

La formulación de una nueva política migratoria con enfoque de derechos, requería también el diseño de nuevos instrumentos de política que permitieran alcanzar los objetivos de la política. De esta manera surge la SENAMI (Secretaría Nacional del Migrante), y los Programas de Retorno. También se diseñaron otros instrumentos, entre los que se destaca el instrumento normativo, la redacción de una Ley Orgánica de Movilidad Humana, que le tomó 10 años al gobierno, y a la Asamblea, redactarla y aprobarla.

Estos instrumentos de política, SENAMI y programas de retorno, estaban dirigidos principalmente a los emigrantes ecuatorianos, quienes enviaban remesas al país. Además, hay que destacar y recordar que a partir de las reformas de 1998 los emigrantes ecuatorianos pasaron a constituir un importante segmento de electores; esto unido a la importancia de las remesas provenientes de la emigración para la economía del país, explicaría su construcción como sujetos de las políticas públicas a partir del 2007.

No obstante, si bien en los discursos se resaltaba la deuda social que el país tenía con este segmento de la población, los instrumentos diseñados, como se verá más adelante, resaltaron su rol de agentes de desarrollo en la medida del aporte que estas personas podían hacer a la economía del país a través de las remesas y de su inversión en proyectos productivos.

Estos instrumentos surgieron con un amplio respaldo del ejecutivo, de la Presidencia en particular y de la sociedad en general. Sin embargo, una vez implementados estos instrumentos sufrieron una serie de cambios, evidenciando en ciertos casos, el tránsito del Estado hacia una distribución “desigual del poder entre los actores y las instituciones”

(Fontaine 2015, 105), lo que incidió en la participación de actores de la sociedad civil que fueron puestos de lado progresivamente.

Estas iniciativas se transformaron a lo largo de los 10 años de gobierno. Se desconoce si éstos cambios se debieron a una falla en la política o a un aprendizaje en el proceso de la misma. Por otro lado, dos ex funcionarios de la SENAMI manifiestan que para ellos se trató a la migración desde la sociología y no desde las políticas públicas, lo que provoca una ausencia de análisis de política pública en migración.

Estos cambios en estos instrumentos, que fueron ampliamente publicitados, es lo que llama particularmente la atención a la autora y provoca cuestionamientos a partir de los cuales surge la pregunta que guiará esta investigación: ¿cómo y por qué cambiaron los instrumentos de política migratoria ecuatoriana entre 2007 y 2017? En base a ésta guía se pretende realizar un análisis con la información recabada, más allá de una mera descripción de eventos que sucedieron en el período estudiado.

Para responder a esta pregunta, ésta investigación se organiza en cuatro capítulos. En el primero se revisan los conceptos centrales del análisis de las políticas públicas, especialmente se centra en la revisión de las teorías sobre el cambio de instrumentos de política, destacando el marco analítico del paradigma de políticas de Peter Hall (1993), para quien los cambios en las políticas pueden ocurrir en tres niveles según su grado de intensidad y de complejidad, los cambios de instrumentos son cambios de segundo orden, y éstos se producen por un aprendizaje social y en respuesta a las fallas en la implementación de los instrumentos, reforzado con el conocimiento adquirido en base a la experiencia previa (Hall 1993, 278). En este primer capítulo se incorpora la definición de la estrategia metodológica que guiará el proceso investigativo, así como también el análisis de los datos obtenidos.

El segundo capítulo presenta una descripción de la política migratoria ecuatoriana. Se trata de describir brevemente los diferentes enfoques o paradigmas que ha asumido esta política desde principios del siglo pasado, hasta nuestros días. En este capítulo además se realiza la caracterización de los instrumentos de política, objeto de esta investigación, como son la SENAMI y los Programas de Retorno.

En el capítulo tercero se aplica la estrategia metodológica con el fin tanto de evidenciar los cambios surgidos en los dos instrumentos de política estudiados, como para conocer las razones detrás de dichos cambios. Las principales fuentes de información para la recolección de datos fueron el análisis documental y las entrevistas semiestructuradas a actores clave en el

proceso de la política migratoria durante el período estudiado. Esta información también fue triangulada con noticias desarrolladas durante el 2007 y 2017.

El capítulo cuatro contiene las conclusiones a las que la autora llega en base a la información recabada en la investigación. Adicionalmente se realizan unas pocas reflexiones y recomendaciones para futuras investigaciones y para analistas de políticas.

Existen pocos estudios sobre los cambios en la política migratoria, “muy pocos estudios se enfocan en los aspectos del proceso de la migración y el rol del estado, por lo tanto, es necesario involucrar estos aspectos en los estudios sobre migración y políticas” (Margheritis 2011, 203). Así, esta investigación pretende aportar a estos estudios.

## **Capítulo 1. Teoría y métodos**

En este capítulo se realizará una aproximación a las distintas teorías que respaldarán el estudio de esta tesis, desde las teorías del campo amplio de las ciencias sociales y su transición a políticas públicas, como de las específicas de los estudios de cambios de políticas y los instrumentos de política. En los estudios de cambio de políticas, se hará un acercamiento a lo que se conoce como aprendizaje social, y las fallas que pueden llevar a cambios en la política. Igualmente se estudiará las características de los actores e instituciones, para respaldar el estudio de los cambios en estos niveles. Al final se definirá el marco metodológico de esta investigación, definiendo la pregunta y las hipótesis, al igual que la organización de la investigación.

### **1.1. Políticas públicas**

El estudio de políticas públicas tiene su origen a finales del siglo XIX, cuando se vio la necesidad de separar, académicamente, la decisión política de la gestión burocrática. En los años 20, del siglo XX, el énfasis de los estudios posaba sobre las formas de organización de las instituciones.

Para muchos autores, el pionero del análisis de las políticas públicas como disciplina académica es Harold Lasswell (1951), quien a inicios de los años 50 del siglo pasado, en su texto “Las ciencias políticas”, y particularmente en el capítulo “Orientación hacia las políticas” expone la necesidad de fundar una nueva “ciencia de las políticas” que se encargue de ampliar la comprensión acerca de “los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en los tópicos del momento” (Lasswell 1992, 89), y que elabore explicaciones acerca del proceso de elaboración de las políticas, con el fin de encontrar la manera cómo gobernar de manera eficaz y eficiente.

Lasswell destacó que los desarrollos en el método de las ciencias sociales, que en el período entreguerras tuvo un marcado enfoque cuantitativo (Lasswell 1992, 88), ha de aprovecharse ahora, en tiempos de paz, para mejorar la decisión sobre los asuntos públicos. Enfatizó además la importancia de considerar el contexto en el que se desarrollan las políticas, y de pensar el pasado y el futuro como integrantes de este contexto, pues así se puede anticipar la necesidad de una política (Lasswell 1992, 82); de igual manera es “necesario tomar en cuenta el contexto completo de los eventos significativos en que el científico está viviendo” (Lasswell 1992, 102).

De otra parte Laswell expresa que “los científicos sociales no son los únicos que pueden contribuir a las ciencias de las políticas”, que también se involucran en los procesos de formulación de políticas los académicos, los analistas y las personas con experiencia en el área de política o en la elaboración de políticas (Laswell 1992, 100). Para Lasswell, citado en González (2005) “el proceso de la política demanda estudios propios con el fin de aumentar la racionalidad de las decisiones” (González 2005,103).

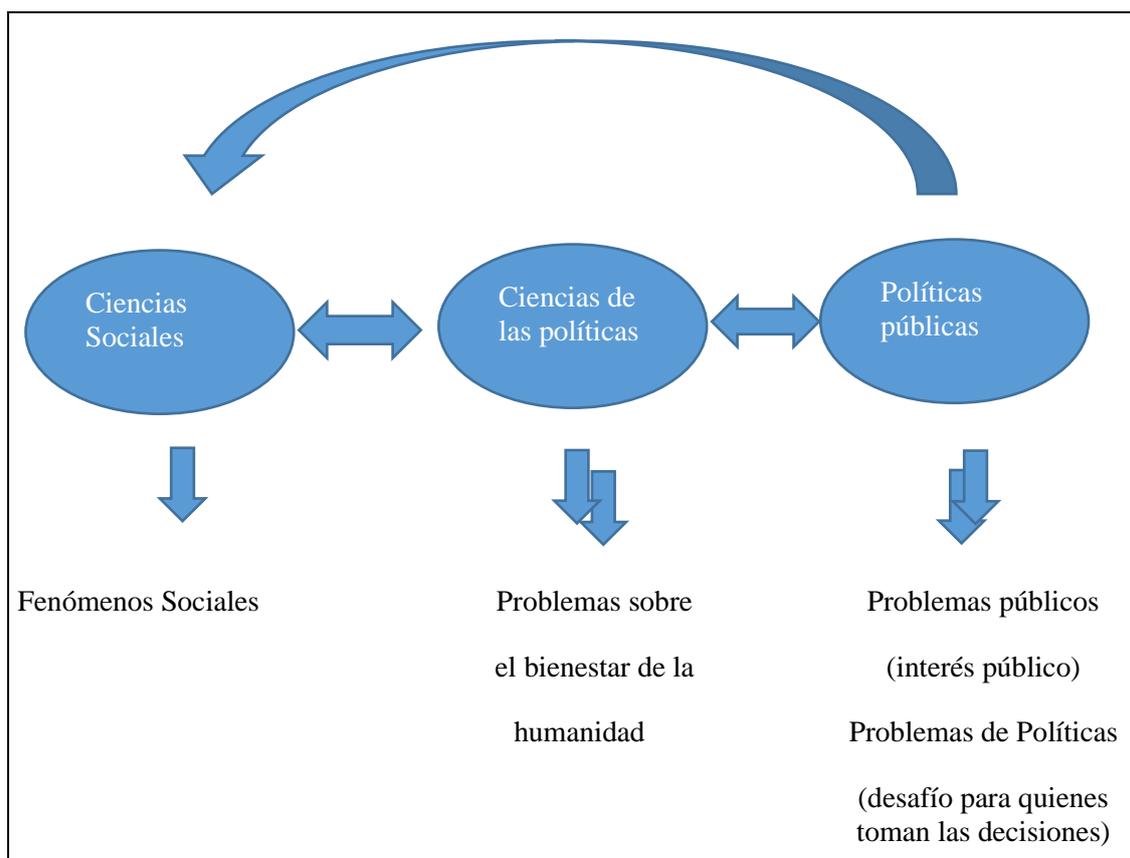
También se hace necesario destacar que las políticas públicas no se desarrollan de manera aislada o independiente. Éstas se alimentan de otras disciplinas (Lasswell 1992, 101) y se expresan en espacios complejos, sus objetivos se vinculan, ya sea directa o indirectamente, a otros ámbitos de las políticas y de la sociedad, “el futuro de los objetivos fundamentales depende del desarrollo mundial en su conjunto” (Lasswell 1992, 95).

Más adelante, Charles Lindblom (1959) va a poner en discusión el supuesto racionalista que subyacía a la visión inicial del análisis de las políticas públicas y plantea los conceptos de incrementalismo y el de “la ciencia de salir del paso”, para ofrecer una visión más realista según la cual la planificación científica falla frecuentemente porque no considera que el poder es compartido entre varios actores, y nadie tiene toda la información siempre para llegar a la mejor decisión. Por lo tanto Lindblom sugiere que, en lugar de pensar el proceso de la política pública como un proceso que parte de cero y siguiendo un razonamiento lógico deductivo llega a un resultado óptimo, lo que ocurre es que se realizan ajustes incrementales y continuos (Fischer et al. 2007, 163).

Lindblom además destaca la referencialidad de los decisores de las políticas con políticas previas, sobre las cuales se hacen variaciones o comparaciones limitadas; así expresa que una “política no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo que se rehace continuamente. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados, que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones” de allí la imagen de “ir por las ramas” en lugar de ir a las raíces en la confección de las políticas (Lindblom 1959, 86).

Valenti y Flores, en su texto Ciencias Sociales y Políticas Públicas, hacen una reseña de la transición del objeto de estudio de las ciencias sociales, ciencias de las políticas, hasta llegar a las Políticas Públicas, las que se enfocan en estudiar los problemas públicos y los problemas de políticas (Valenti y Flores 2009, 169).

**Gráfico 1.1. Transición Ciencias Sociales – Políticas Públicas**



*Fuente:* Valenti y Flores (2009, 169).

Una política pública es un conjunto de decisiones (decidir sobre el problema, la solución y la forma de proceder, por ejemplo), de interacciones entre individuos, instituciones y grupos, de acciones, omisiones y estrategias para solucionar un problema o incidir en un asunto de interés público, el cual es influenciado por las conductas y las intenciones de los actores (Subirats 1994, 41 y 165; Aguilar y Lima 2009, 2). Las políticas públicas, además, se orientan por unos objetivos previamente definidos.

Con la institucionalización del estudio de las políticas se logró también una proliferación de nuevas teorías, herramientas y métodos de análisis (Fontaine 2015, 2). Se evidenciaba una necesidad de involucrar a los académicos en los procesos políticos y esto provocó una emergencia del Análisis de Políticas como un campo de estudio (Fontaine 2015, 1), y un espacio de desarrollo teórico para entender y prever acciones públicas para afrontar problemas sociales y públicos.

Pero la política pública como objeto de estudio está lejos de ser un proceso lineal y estático. Para sortear esta dificultad, algunos analistas han señalado que la forma más objetiva y concreta de estudiar las políticas, es observar sus instrumentos. Un análisis de políticas

públicas contiene un examen de los detalles tanto programáticos como coyunturales, de la relación entre objetivos y medios, con el fin de generar nuevos y más adecuados conocimientos sobre la gestión de las políticas públicas. Los instrumentos son importantes porque evidencian relaciones de poder, necesidades de legitimación y dinámicas de politización o despolitización dentro (Lascoumes y Le Gales 2007, 4) y alrededor de la política pública.

Desde una perspectiva más funcionalista, las políticas públicas son concebidas como “un enfoque político y técnico para la solución de problemas por medio de los instrumentos” y “son espacios sociopolíticos que se construyen por técnicas e instrumentos, así como de objetivos y contenidos” (Lascoumes y Le Gales 2007, 2-4). Es decir, la selección de instrumentos en una política pública es clave ya que éstos son capaces de llevar consigo una carga no solo técnica y práctica sino también política y de legitimación. Estas características que tienen los instrumentos han permitido el desarrollo de aproximaciones teóricas orientadas a la definición de una tipología de instrumentos de la política.

En la actualidad, algunos autores señalan que la complejidad de los problemas sociales ha llevado a los gobiernos a decidir sobre enfoques más integrales en el momento del diseño de la política, los cuales, con un adecuado mix de instrumentos, derivará a óptimos resultados (Chindarkar *et al.* 2017, 8), y a su vez, ofrecen una nueva forma de entender el aprendizaje social y los cambios en el proceso de las políticas.

El cambio en las políticas públicas es un clásico problema de investigación para esta disciplina y ha sido explicado desde distintos enfoques. Como Subirats lo expresa:

Podríamos decir que política pública y cambio son conceptos muy hermanados, y por tanto está muy presente en los trabajos de *policies* el examinar qué ha producido el cambio, qué lo ha impedido, qué tipo de cambio, su grado de profundidad, cómo ha afectado a sus protagonistas, qué implicaciones normativas ha tenido... (Subirats 1990-1991, 49).

## **1.2. Estudios de cambio de políticas**

Las políticas públicas son procesos dinámicos, no son una camisa de fuerza o un ciclo de pasos pre-establecidos y de una secuencia estricta. Bardach (2006) expresa que entender las dinámicas de la política pública significa entender el cambio en las políticas y estos cambios se reproducen en un sistema con elementos y relaciones interconectados (Bardach 2006, 336-338).

Al estudiar el cambio en las políticas públicas, nos podemos plantear preguntas acerca de cómo ocurre el cambio (descripción) y acerca de la causalidad del cambio (explicación), en este caso es necesario identificar claramente las variables dependientes e independientes que intervienen en el cambio; entre las variables explicativas del cambio pueden estar las ideas, valores, intereses de los actores e instituciones.

En estudios recientes se destaca la necesidad de comprender las decisiones públicas y sus impactos, las razones de sus cambios, variaciones o de su estabilidad; y, por lo tanto, cobra importancia la definición de las características del cambio de las políticas y sus instrumentos (Cruz-Rubio 2012, 297-298). Estos enfoques de las políticas públicas llegan a contraponerse a los modelos tradicionales de racionalidad limitada, en los cuales prevalecía la maximización de la utilidad y la toma de decisiones recaía sobre individuos “racionales”, siendo los únicos capaces de “valorar las alternativas y explicar el comportamiento, y por tanto el cambio” (Cruz-Rubio 2012, 300).

Autores como Lindblom, Sabatier y Jenkins-Smith, Baumgartner y Jones, y otros, han estudiado el cambio en base a distintos marcos analíticos que éstos han desarrollado. Lindblom (1959) por ejemplo concibió el cambio dentro de una lógica incremental. Este modelo se enfoca en las calibraciones graduales de índole instrumental y que son cotidianas del proceso de la política pública (Cruz-Rubio 2012, 299), es un “método de toma de decisión que consiste en introducir un cambio a partir de una realidad consensuada” (Fontaine 2015, 42). Basándose en la idea de una “racionalidad limitada”, Lindblom (1959) destacaba la importancia de las negociaciones entre actores más allá de la búsqueda del resultado óptimo de una política.

Elinor Ostrom (1990) aporta también a los estudios sobre el cambio con su modelo analítico de Análisis y Desarrollo Institucional, IAD por sus siglas en inglés. Ella, conjuntamente con Polski, establecen que “para comprender el cambio en la política, el analista debe considerar los efectos de las reglas<sup>1</sup> según los diversos niveles de acción: operacional, elección colectiva, constitucional” (Polski y Ostrom 1999, 20). Para estas autoras, las instituciones funcionan como límites del cambio social, ya que son construcciones intencionadas y estructuran la información, creando incentivos con el fin de provocar un determinado comportamiento social (Polski y Ostrom 1999, 5). Otro de los hallazgos de Ostrom en sus estudios es que los

---

<sup>1</sup> “Estas reglas son las variables que van a impactar una situación de acción” (Fontaine 2015, 154).

participantes o actores pueden llegar a acuerdos de acción y soluciones óptimas, aún sin la intervención del gobierno (Fischer y otros 2012, 338).

Desde 1988, Sabatier y Jenkins Smith, desarrollaron el marco de coaliciones promotoras o ACF (*Advocacy Coalition Framework*). Este modelo hace una diferenciación entre cambios mayores y menores. Los primeros se caracterizan por ser cambios en los aspectos centrales de la política; los cambios menores ocurren más frecuentemente y son cambios en aspectos secundarios de la política o subcomponentes de la misma. La ACF define tres mecanismos que pueden desembocar en cambios de la política: factores exógenos, estancamientos dolorosos, y acumulación general de evidencia científica o técnica (Fischer et al. 2012, 130). La ACF es definida como un “lente que permite entender y explicar las creencias y el cambio de políticas cuando hay desacuerdos en los objetivos y disputas técnicas que involucran a múltiples actores de varios niveles de gobierno, grupos de interés, o medios de comunicación” (Hoppe y Peterse 1993 mencionado en Weible y Sabatier 2007, 123).

Para los autores la ACF se basa en ciertas premisas para entender el proceso del cambio de políticas. Así, expresan que es necesario una perspectiva temporal de por lo menos una década, y en este tiempo el análisis debe enfocarse en los subsistemas de política, los cuales incluyen actores e instituciones intergubernamentales (Jenkins-Smith y Sabatier 1994, 178; Roth 2008, 82).

Cabe destacar que los trabajos iniciales del ACF, conjuntamente con las aportaciones de Kuhn, sirvieron como referencia a Peter Hall para el desarrollo de su modelo de aprendizaje social basado en tres tipos de cambio en el año 1989 (Cruz-Rubio 2012, 303; Roth 2008, 72).

El equilibrio puntuado o interrumpido, desarrollado por Baumgartner y Jones, el cual, en contradicción con el incrementalismo, establece que existen dos periodos en un proceso de política: la estabilidad de las agendas de la política, y un período de cambios rápidos o abruptos. Estos autores critican el modelo de Peter Hall, estableciendo que “el cambio de tercer orden ocurre después de una compleja repetición de cambios de primer y segundo orden que principalmente toman lugar en el gobierno” (Fischer y otros 2012, 207).

También es necesario mencionar el enfoque de la dependencia del sendero “*path dependency*”, modelo que es parte de la corriente del neo-institucionalismo histórico, que considera a las instituciones como variables estructurales, alrededor de las cuales se organizan las ideas, los intereses y los poderes, así como las políticas públicas. Las instituciones

estructuran y regulan el comportamiento de los actores a lo largo de un sendero establecido, lo cual vuelve difícil el cambio (Trouvé y otros 2010, 4).

Cada uno de estos marcos analíticos, privilegia factores explicativos diversos, según las críticas que se hacen a los mismos, y el problema que se encuentra es que no existe un modelo o premisa que englobe distintas dimensiones del proceso de cambio, provocando una “innecesaria diversidad teórica” (Cruz-Rubio 2012, 306).

Desde una postura teórica neo-institucional, en particular su enfoque en los procesos de reforma de los Estados en Latinoamérica (Minnaert y Endara 2013, 7), destaca el neo-institucionalismo histórico en el que se incluye la teoría de la “dependencia del sendero”, el paradigma de política y aprendizaje social de Peter Hall, y los avances y alcances que sobre éste último han hecho Howlett y Cashore. El neo-institucionalismo histórico de Hall y Taylor<sup>2</sup> (1997) “presta particular atención a las asimetrías de poder que derivan de la acción y del desarrollo de las instituciones” (Roth 2013, 33). Los neo-institucionalistas históricos creen que las instituciones influyen en el comportamiento de los individuos y manejan dos hipótesis: que influyen en función de anticipaciones o en función de la cultura (Fontaine 2015, 67; Hall y Taylor 1996, 7).

La propuesta de Hall para explicar el cambio, se conoce como “paradigmas de políticas” (*policy paradigms*) y plantea un marco interpretativo, en el que se organizan los marcos cognitivos, los objetivos de política, los instrumentos o estrategias para alcanzar dichos objetivos, y las calibraciones de dichos instrumentos (*settings*). De igual manera se considera, para el análisis, la naturaleza del problema que se pretende afectar con las estrategias mencionadas (Hall 1993, 279). En esta perspectiva los marcos cognitivos juegan un papel importante y explicativo del cambio en las políticas.

Hall define tres tipos de cambio dentro del paradigma de política, dependiendo del nivel de modificación de los instrumentos y de los objetivos de política. Así, los cambios de primer orden los define como cambios mínimos, periféricos, producto del incrementalismo; los de segundo orden son más intensos o dramáticos, pueden llegar a modificar la dirección de acción estratégica, y en este ámbito se encuentran aquellos en los que se modifican los

---

<sup>2</sup> Peter Hall y Rosemary Taylor definen tres tipos de neo-institucionalismos: histórico, económico o de elección racional y sociológico (Hall y Taylor 1996, 6).

instrumentos de las políticas. Y los cambios de tercer orden son las modificaciones a los objetivos de política que obligan a un cambio de paradigma (Hall 1993, 280).

Como complemento teórico Hall en su estudio (1993) cita a Thomas Kuhn y sus paradigmas científicos que los compara con su Paradigma de Política. Hall establece que los cambios de primer y segundo orden corresponden a procesos “normales” de la política pública según Kuhn, para quien estos dos “órdenes” representarían la estabilidad (Hall 1993, 279).

Por el contrario, los cambios de tercer orden que destaca Hall, se caracterizan por ser radicales y provocar un cambio total de paradigma, y representan los momentos de crisis, y en estos cambios los elementos de autoridad son centrales. Pero a diferencia de los paradigmas científicos, Hall expresa que los cambios de primero y segundo orden no provocan necesariamente cambios de tercer orden (Hall 1993, 279-280); es decir, aunque los cambios de primero y segundo orden puedan ser incrementales, éstos no desembocan obligatoriamente en cambios de paradigma.

Los cambios en el proceso de la política o en sus elementos constitutivos como lo son los instrumentos, son producto de un aprendizaje social provocado por fallas en los mismos. Incluso, la competencia por el poder puede ser considerado como un aprendizaje social (Hall 1993, 289).

Howlett y Cashore, (2007; 2009), basándose en el marco analítico del cambio propuesto por Hall, elaboran una taxonomía de elementos de las políticas públicas que facilitan el análisis del cambio. Estos comienzan por señalar que una política pública es “un régimen mucho más complejo de fines y medios, objetivos y configuraciones que aquel sugerido por Hall” (Howlett y Cashore 2009, 38). Así, parten de las tres dimensiones identificadas por Hall y añaden nuevos elementos analíticos (Howlett y Cashore 2009, 39).

**Tabla 1.1. “Taxonomía modificada de los componentes de la política, siguiendo a Hall”**

<b>Contenido de la Política</b>				
		Alto nivel de abstracción	Operacionalización y nivel programático	Medidas específicas en territorio
	Fines y objetivos de la política	<b>Metas</b> ¿Qué tipos generales de ideas gobierna el	<b>Objetivos</b> ¿Qué es formalmente lo que la política quiere lograr?	<b>Ajustes</b> ¿Cuáles son los requerimientos específicos en

<b>Policy Focus</b>		desarrollo de la política?		territorio de la política?
<b>Enfoque Del Cambio<sup>3</sup></b>	Significados y herramientas de la política	<b>Lógica Instrumental</b> ¿Qué normas generales guían las preferencias de la implementación? (preferencia sobre el uso de ciertos tipos de instrumentos, ej coercitivos)	<b>Mecanismos</b> ¿Qué tipos específicos de instrumentos se utilizan? (uso de herramientas como impuestos)	<b>Calibraciones</b> ¿Cuáles son las vías específicas en donde se utilizan los instrumentos? (designación de subsidios)

*Fuente:* Howlett y Cashore (2009, 39; traducción propia).

Esta nueva taxonomía nos permite evidenciar las relaciones entre los diferentes componentes de la política en términos de congruencia y consistencia. En estas relaciones podemos encontrar elementos que evidencian un cambio, pero también resulta útil al momento de identificar las fallas en las políticas. Si no existe una coherencia entre los fines, los objetivos y mecanismos de la política, entonces se puede prever o evidenciar falla en la política y esto a su vez anticipa un panorama de cambio ya sea de instrumentos, de objetivos programáticos o de los fines más abstractos, es decir de la política misma.

El aporte de Howlett y Cashore, al actualizar el marco de Peter Hall, y ampliar el análisis a otras dimensiones constitutivas de la política pública, resulta una herramienta más sistemática para el análisis del cambio en las políticas (Howlett y Cashore 2009, 42) a la luz de una mejor y más clara definición del cambio en las políticas públicas, permitiendo a su vez, “un mayor diálogo teórico” (Cruz-Rubio 2012, 317), ya que esta propuesta recoge conceptos básicos de los modelos teóricos más relevantes hasta ese momento (2009), que estudian el cambio.

La importancia del estudio del cambio en el proceso y en la política pública radica en que éste permitirá visibilizar características y oportunidades, y de cuyo aprendizaje se puede generar

---

<sup>3</sup> Cruz-Rubio en su traducción de la tabla de Howlett y Cashore, identifica al enfoque de la política como el enfoque del cambio. He decidido mantener ese concepto ya que el modelo mejorado de Howlett y Cashore tiene como fin encontrar que el cambio es algo más complejo que la definición de tres niveles de Hall. (Cruz-Rubio, 2012: 313).

conocimientos teóricos y prácticos que permitan un diseño de políticas públicas cada vez más eficiente y eficaz.

Algunas de las variables que pueden explicar el proceso de cambio se definen a continuación.

### **1.2.1. Aprendizaje social**

Según May, toda situación en Tiempo-1 es resultado de las acciones, omisiones y decisiones tomadas en Tiempo-0. El conocimiento que se adquiere en el proceso de tiempo-0 a tiempo-1 es lo que conocemos como aprendizaje. En el caso de las políticas públicas, “el aprendizaje [de las políticas] es un objetivo deseable para el análisis de las políticas y el debate” (May 1992, 331), y dependiendo del caso estudiado, el aprendizaje social puede ser considerado como una explicación de determinados sucesos, como los cambios de políticas públicas.

Otros autores como Sabatier (1988) o Jenkins-Smith (1990) se refieren a este proceso de generación de conocimiento como “aprendizaje orientado a las políticas”. La experiencia sobre políticas públicas es una base para el aprendizaje, sea ésta directa o indirecta (May 1992, 332).

Existe mucha literatura desde los gobiernos sobre el éxito de las políticas, y hay poca información sobre las fallas de las políticas o cambios en sus instrumentos o en las políticas. Las razones pueden ser obvias, la promoción de la información sobre el éxito de las decisiones de un gobierno puede contribuir a su legitimación, la cuestión es que el análisis de las fallas de las políticas (que a decir de Pressman y Vildavsky [1973] es la regla y no la excepción en la implementación de las políticas) puede ser tan incómodo para el gobierno como útil para la administración pública y para los formuladores de políticas, y en un sentido más amplio para la sociedad si se lo convierte en aprendizaje.

De allí que algunos autores se refieran a este proceso como “aprendizaje social” (Hall, 1993; Heclo 1974). Como se expresó en el apartado anterior, uno de los primeros autores que analiza el cambio en el proceso de la política, incluyendo objetivos e instrumentos, es Peter Hall, quien entiende el cambio en las políticas públicas básicamente como un proceso de aprendizaje social o “*the process of social learning*”. Utiliza como base la definición de Aprendizaje Social de Heclo (1974): “es una alteración relativamente duradera del comportamiento que resulta de la experiencia...”, y además destaca que “muchas interacciones políticas han constituido un proceso de aprendizaje social expresado a través de la política” y “resulta fructífero mirar la política [social] a través del concepto de aprendizaje” (Heclo [1974] 2010, 306).

Para Hall (1993) el aprendizaje social es “una iniciativa deliberada para ajustar objetivos o técnicas de política en respuesta a la experiencia pasada y a nueva información” (Hall 1993, 278). Basándose en los elementos presentes en el proceso de las políticas, o variables como las denomina Hall (1993): objetivos generales, técnicas o instrumentos de política, y diseño o configuración de estos instrumentos, como ya se mencionó previamente, Hall define, tres niveles del contenido de la política pública en los que puede ocurrir el cambio; los cambios de primer orden corresponden a pequeños cambios o calibraciones de los instrumentos de la política pública; los cambios de segundo orden ocurren en el nivel de los instrumentos y los de tercer orden son cambios en los fines de las políticas, a estos los denomina también cambios de paradigmas. En este último nivel de cambio las ideas tienen un papel importante, ya que estas disponen el marco cognitivo dentro del cual se desarrolla el proceso y el contenido de las políticas públicas. Así las políticas públicas cambian como resultado del aprendizaje, y el aprendizaje dependerá de las variables que intervienen (Hall 1993, 278-279).

El cambio cuando es producto del aprendizaje, resulta de la experiencia y de la reflexión sobre esa experiencia, de las lecciones que se pueden extraer de las intervenciones previas, de la comprensión mejorada de los problemas y de los objetivos de la política. Puede ser el resultado de un proceso de evaluación, no necesariamente complejo, sino producto de la experimentación de la política. Es necesario destacar que por cambio no se entiende a la copia de otras experiencias en políticas públicas, ya que este proceso de imitación no permite comprender las ideas y los intereses de esa política (May 1992, 332).

La estabilidad en un paradigma de política que Hall (1993) asocia a los cambios de primer y segundo orden, permite la consolidación de las instituciones. La relación entre Estado y Sociedad Civil se legitima en un paradigma de política mediante interacciones normadas, espacios en los cuales los actores tanto estatales como no estatales definen sus percepciones sobre los problemas públicos y sus soluciones, y manejan un sistema común de información que permite una estabilidad interna del paradigma (Sánchez 2017, 7).

El incrementalismo de Lindblom, especialmente su concepción de aproximaciones sucesivas y las referencias a políticas previas, refuerza el concepto de aprendizaje social de Hall, ya que a través de la generación de un conocimiento sistemático acerca de cambios operados sobre las políticas previas y sus respectivas calibraciones, es posible lograr un aprendizaje que sea útil a la hora de reformular ya sea instrumentos, técnicas, objetivos o la misma política.

Como sabemos, el ciclo lineal de las políticas propuesto por Jones sirve en la actualidad como un referente didáctico, más no como representación fenomenológica del proceso de la política pública, porque en el mundo real las políticas públicas resultan más complejas y no funcionan de manera lineal. De igual manera, el cambio y aprendizaje social son procesos complejos, sobre los cuales los académicos e investigadores no han podido definir un modelo predictivo de ocurrencia (Vlassopoulos 2014, 15). Aunque existen algunas contribuciones teóricas útiles que se han presentado en las páginas antecedentes.

Adicionalmente a estas contribuciones, es necesario destacar el papel de los analistas de políticas, quienes tienen un rol en el proceso de aprendizaje social respecto de la acción pública. En palabras de Majone (1989): “Los analistas de políticas contribuyen al aprendizaje social con [...]una comprensión más sofisticada de las políticas públicas” (Majone 1989, 182 citado en Bovens, ‘t Hart y Kuipers 2006, 342).

### **1.2.2. Fallas**

Bovens y ‘t Hart manifiestan que las fallas en las políticas no ocurren por sí solas, y que para identificarlas es necesario someter a dichas políticas a una evaluación, la cual puede tener dos lógicas: la política y la programática (Bovens y ‘t Hart 2016, 653-654). Para los autores la evaluación es tanto un ejercicio normativo, porque se basa en ciertos estándares para medir la implementación; y un ejercicio político, ya que las consecuencias de una política afectarán a varios actores involucrados (Bovens y ‘t Hart 2016, 654-655).

Por su parte, Peters expresa que las fallas de políticas, aunque lamentables y comunes, son las más fáciles de resolver, en comparación con las fallas de gobernanza y fallas del Estado (Peters 2015, 264). Las fallas en las políticas no implican cambios de gran escala. Estas fallas además permiten evaluar también los instrumentos utilizados, así la falla se convierte en “una herramienta que puede ser manipulada para producir mejores resultados” de política (Peters 2015, 264).

Bovens y ‘t Hart proponen una tipología de fallas en el sector público en la que se destaca las fallas de políticas, expresando que éstas se originan en el diseño de la política, lo que provoca que ésta política no genere resultados o éstos sean inconsistentes con los objetivos; la falla mayor es la ineficiencia, y la solución es la mejora del diseño (Bovens y ‘t Hart 2016, 262).

Por otra parte, los estudios sobre éxito y fallas de políticas que Howlett realiza, se basan en los trabajos y conceptos propuestos por McConnell (2010), para quien las fallas de políticas se originan en tres aspectos de la política pública: el político, el proceso y el aspecto

programático (McConnell 2010, citado en Howlett 2012, 545). Howlett expresa que las fallas de políticas generan un aprendizaje, pero destaca que es necesario que éste aprendizaje revise los problemas del proceso de la política más que los resultados del programa, ya que proveerá información relevante respecto de los “contextos institucionales y de otro tipo, en los que se formulan e implementan las políticas” (Howlett 2012, 547).

Para McConell, una política falla si no alcanza los objetivos propuestos, e incluso ésta puede ser exitosa en ciertos aspectos (McConell 2015, 230). En resumen, la falla provoca aprendizaje, y desde éste se produce el cambio, ya sea de la política, del diseño o de la implementación, dependiendo del momento del proceso de la política en que sucede la falla. Así, la falla se convierte en otro mecanismo que facilita la explicación del cambio dentro de una política.

### **1.2.3. Características de los actores**

Dentro de los estudios de cambio de política, es necesario considerar también las características de los actores involucrados en una política, como una variable explicativa del cambio. En este sentido se encuentra la conceptualización de las redes de política, que en términos de Rhodes y Marsh pueden influir en los resultados de la política (Rhodes y Marsh 1992, 25) “...las redes de política enfrentan incertidumbres externas muy fuertes que pueden alterar la estructura de la red, las interacciones dentro de la red y los resultados de la política. Uno de estos factores que se estima es el más importante es la autoridad política” (Marsh y Smith 2000, 8).

Desde el enfoque teórico de redes de política es necesario mencionar a las comunidades de política, definidas en 1974 por Heclo y Wildavsky como un marco en donde se desarrollan las relaciones personales entre un determinado número de actores políticos y administrativos. Éstas interacciones pueden ser de consentimiento o disentimiento (Heclo y Wildavsky 1974, mencionado en Rhodes y Marsh 1992, 8), y además, la comunidad de política es un espacio donde éstos actores comparten valores comunes. La importancia de las comunidades de política, según Richardson y Jordan, radica en que éstas proveen información importante para entender el proceso de las políticas públicas (Rhodes y Marsh 1992, 9).

Para Rhodes (1992) las comunidades de política se caracterizan por “una membresía muy restrictiva, estable, con una relación e interdependencia vertical, y una limitada articulación horizontal” (Rhodes y Marsh 1992, 14). A su vez, Kingdon expresa que las características de integración de una comunidad de política, redundan en la estabilidad de la política, así, una

comunidad fragmentada provocará fragmentación en la política, y una comunidad más cohesionada permitirá una política más estable, gracias a un lenguaje común (Kingdon 2003, 119).

Es decir, las comunidades de política, dependiendo de su composición interna y de las relaciones tanto al interior de la red como con actores o instituciones externos a la red, pueden influir positiva o negativamente en el proceso de una política pública. De esta manera, es posible afirmar que el grado de influencia o participación de las comunidades de política, puede explicar, en parte, las decisiones, calibraciones, cambios y fallas dentro del proceso de una política pública.

Por otro lado, es importante también analizar la influencia del o los líderes a lo largo del proceso de la política. Capano define al “liderazgo como un impulsor del cambio político y de políticas” (Capano 2009, 1), y para Heclo los líderes son “expertos en utilizar expertos” (Heclo 1978, 264). Por lo tanto, es necesario definir las características, roles, naturaleza, contextos y dinámicas (Capano 2009, 2), así como los principios y valores de los líderes (Lasagna 1996, 54). Con estas definiciones es posible explicar el proceso del cambio en las políticas, como un proceso guiado (Capano 2009, 5). La labor del líder sería demostrar que el cambio es necesario, y que éste puede perdurar en el tiempo (Contreras y Barbosa 2013, 156-157).

Lasagna hace una referencia de la influencia del régimen político para la política exterior. Sus conceptos pueden aplicarse en cierta medida a cualquier política pública; así, “la naturaleza del régimen político, [democrático o autoritario por ejemplo] determinará el tipo de reglas que regularán el proceso político” (Lasagna 1996, 50). De esta manera, este autor caracteriza a las estructuras de autoridad del régimen autoritario como estructuras centralizadas, con una burocracia subordinada, con procesos decisionales restringidos y roles jerarquizados (Lasagna 1996, 51).

Es decir, en un régimen político autoritario, las políticas públicas tienen un reducido margen de acción autónoma, ya que ésta acción estará siempre subordinada a la máxima autoridad del régimen, la cual además restringe el acceso al poder, y por lo tanto se vuelven difíciles las negociaciones de políticas. A diferencia del régimen democrático en donde existe consenso, transparencia, acceso al poder establecido, con estructuras de autoridad más flexibles, las cuales tienen roles diferenciados y la burocracia es autónoma (Lasagna 1996, 51). Cabe aclarar que el régimen político que Lasagna define, tiene que ver con la forma en que el

gobierno gestiona las políticas públicas, más que de un sistema de gobierno dictatorial o democrático.

Complementariamente a las características de los actores aquí mencionados, es necesario destacar que estos actores no actúan por sí solos, sus acciones están enmarcadas en un sistema normativo previamente organizado o instituciones. Adicionalmente, en la interacción de los actores e instituciones también se incluye a las ideas. Para el proceso de la puesta en agenda de un problema político, en el que intervienen estas variables mencionadas, se destaca el modelo de Kingdon (1995) de las ventanas de oportunidad, las cuales se abren en un tiempo específico para determinada política, y en la que confluyen estratégicamente la corriente de la política, la corriente de los problemas y la corriente de las soluciones (Jann y Wegrich 2007, 47). Para las comunidades de política, las ventanas de oportunidad se convierten en el espacio perfecto en el que pueden intervenir para la promoción de sus demandas alrededor de determinadas políticas o problemas públicos.

También resulta clave conocer que estos actores tienen procesos de toma de decisión complejos, en los que intervienen varios factores que pueden influir en las decisiones. Así, por ejemplo, los actores realizarán consideraciones de costo-beneficio, según la teoría de la elección racional; y también pueden influenciarse por sus sistemas de valores y creencias, para tomar decisiones satisfactorias, y no solo maximalistas (Fontaine 2015, 40). Otro factor que influye en las decisiones de los actores es el contexto en el que “se desarrollan los eventos y que afectan [la construcción de] los problemas públicos” (Lasswell 1992,82).

Tomar en cuenta las características de los líderes, así como de las autoridades en un régimen político, y de los actores beneficiarios de una política, ayudará a entender cómo y por qué ocurren ciertos cambios en las políticas públicas.

#### **1.2.4. Las instituciones**

En las décadas de los 60 y los 70, los estudios científicos buscaban definir el rol que las instituciones cumplían en la generación de resultados sociales y políticos, y con Hall y Taylor estos análisis se enfocaron en la interpretación de la relación entre instituciones y su comportamiento, así como la explicación del proceso en donde las instituciones se originan o cambian (Hall y Taylor 1996, 5). Por otro lado, Eliadis et al. destacan la importancia de las instituciones, así como de las ideas, redes de actores e instrumentos de política en la consecución de objetivos públicos por parte de los gobiernos (Eliadis et al. 2005, 5).

Para los neoinstitucionalistas, “las instituciones son procedimientos operativos estándares, y no simplemente la sumatoria de sus componentes” (Hall 1996, 6; Fontaine 2015, 104), y además se hace necesario “volver a analizar el rol del Estado en los procesos sociales” (Fontaine 2015, 104).

Hall y Taylor expresan que existen tres neo-institucionalismos: el neo-institucionalismo histórico, el de elección racional y el sociológico, y destacan que es necesario un intercambio de particularidades entre estos tres enfoques y no estudiarlos o aplicarlos separadamente (Hall y Taylor 1996, 24). Los neo-institucionalistas históricos definen a las instituciones como “procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones incorporadas en la estructura organizacional de la política” (Hall y Taylor 1996, 6), destacando que para este enfoque teórico lo relevante es reconocer cómo las instituciones afectan el comportamiento de los individuos (Hall y Taylor 1996, 7).

Así, los neo-institucionalistas históricos se caracterizan por cuatro particularidades. La primera tiene que ver con la relación entre las instituciones y las conductas individuales; la segunda con el énfasis que este enfoque teórico pone a las relaciones asimétricas de poder asociadas al desarrollo y operación de las instituciones; la tercera es que se basa en el proceso de dependencia del sendero para analizar los cambios institucionales, ya que se asume que las instituciones son entidades estables que se alteran o modifican por situaciones críticas debidas a factores exógenos; y la cuarta, es el rol de las ideas sobre los resultados políticos y su articulación con las instituciones (Hall y Taylor 1996, 7; Fontaine 2015, 105).

Para los neo-institucionalistas históricos, la estabilidad de las instituciones puede afectarse por razones exógenas que pueden modificar el curso regular de la o las instituciones, y también pueden ser modificadas drásticamente, mediante la apertura de una ventana de oportunidad que dará inicio a una nueva secuencia histórica de la o las instituciones (Fontaine 2015, 105), como por ejemplo, un cambio de Constitución en un país.

Otro tipo de neo-institucionalismo es el sociológico, y dentro de éste existen unas variaciones, que Fontaine las menciona como por ejemplo, el neo-institucionalismo de las redes, que se interesa por las interacciones regulares y relativamente normalizadas, entre individuos y grupos, las cuales influyen y/o construyen las conductas políticas; el neo-institucionalismo feminista, el discursivo (Fontaine 2015, 107), el normativo que “estudia cómo las normas y los valores encarnados por las instituciones políticas estructuran las conductas individuales” (March y Olsen 1984, mencionado en Fontaine 2015, 107); entre otros.

Otro subtipo de neo-institucionalismo sociológico es el empírico, el cual analiza los resultados de los gobiernos que provocan ciertas instituciones, así, “las instituciones se convierten en variables independientes de las políticas”; en este neo-institucionalismo empírico, las instituciones determinan los arreglos entre grupos de interés y tomadores de decisión. Así, Fontaine determina que las instituciones poseen dos dimensiones: una cultural, producto de un conjunto de valores y creencias; y otra estructural, que determina “las formas de relacionarse entre los individuos y el Estado, y en la sociedad” (Fontaine 2015, 107-108).

El neo-institucionalismo sociológico, llamado también “normativo” por ciertos autores, se enfoca en el proceso de toma de decisiones, las cuales se basan en los valores y creencias culturales de las instituciones. Para este enfoque teórico, las instituciones “son marcos de interpretación del mundo, que afectan las identidades y las preferencias de los actores” ya que “las conductas de los individuos están en función de su cultura y de su visión del mundo” (Fontaine 2015, 109); y reconocen dos dimensiones de las conductas: la una normativa o adecuación con las normas y reglas colectivas; y la otra institucional, que se traduce en una estabilidad de la conducta en el tiempo, lo que a su vez produce una rutinización de la acción social, y le da el carácter institucional a las relaciones sociales (Fontaine 2015, 109).

Por otro lado, dentro de este mismo enfoque teórico, es necesario destacar el cambio en las organizaciones. La transformación en las organizaciones sucede cuando entra en competencia con otra u otras organizaciones, hasta que una de ellas se imponga como la más eficiente, la más efectiva, y la mejor forma (Fontaine 2015, 110) de responder a los asuntos, públicos o privados, para los que fueron diseñadas.

Estudiar las instituciones, la forma en cómo éstas influyen en los procesos de las políticas públicas, y en sus relaciones con otras instituciones, organizaciones y actores, permitirá reconocer momentos y razones para el cambio de políticas, o de instrumentos de política.

### **1.3. Instrumentos de Política**

Los instrumentos de política se han estudiado desde diversas perspectivas científicas. Los científicos políticos o politólogos han estudiado a los instrumentos de política para entender la relación entre formulación e implementación de políticas; en cambio los analistas de política enfatizan el estudio de la selección de instrumentos, siempre con los objetivos de la política como referente (Howlett 1991,1). Aunque, según Howlett, los politólogos piensan que los gestores de políticas no se guían solo por metas teóricas únicamente, sino por “responder a un

gran cúmulo de preocupaciones sociales, políticas, económicas y administrativas mediante la selección de técnicas adecuadas que les permita conseguir sus objetivos” (Howlett 1991,1).

Los instrumentos de política pública son procedimientos que se seleccionan en función de su versatilidad para cumplir objetivos de política. “Son una serie de técnicas por las que autoridades gubernamentales ejercen su poder en el intento de garantizar el apoyo, el efecto o prevenir el cambio social” (Vedung 2010, 21). “Ellos a su vez, nos indican en qué acción concreta la política es interpretada e implementada” (Bemelmans-Videc 2010, 4).

Una de las tipologías de instrumentos más utilizada, es la desarrollada por Christopher Hood (1986), y conocida como tipología NATO por sus siglas en inglés: *Nodality, Authority, Treasure* y *Organization* que se traduce como: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización.

El recurso de nodalidad (*nodality*) enfatiza el modo en que los gobiernos “trafican la información”, y se definen como un nodo en las redes de información o un punto central de contacto. Los equipos gubernamentales están organizados para difundir y detectar información, ya que los gobiernos necesitan de la información para desarrollar respuestas de políticas; así, no es posible pensar una política pública sin información, para la toma de decisiones es necesario informarse del problema a enfrentar (Hood 1986, 4; Lodge 2007, 280; Vabo y Roiseland 2012, 937; Fontaine 2015, 83).

En cuanto a autoridad, ésta “denota el poder legal del gobierno y otras fuentes de legitimidad” (Hood 2007, 129), para ser determinante en la prohibición o permisión de acciones. Este recurso se interesa por las formas en que los gobiernos utilizan la autoridad para regular a los actores de la sociedad. Generalmente este recurso se expresa en legislaciones, normas y reglas impuestas por los gobiernos para someter o controlar a sus ciudadanos. Igualmente, no existe política pública que no se inserte en un marco legal (Lodge 2007, 281; Fontaine 2015, 84; Vabo y Roiseland 2012, 937).

De igual manera, no existe política pública que no tenga una contraparte económica. Por eso, el tesoro se refiere a los fondos económicos, activos o recursos fungibles, de los que puede disponer un gobierno. Este recurso instrumental le facilita al gobierno el intercambio o compra de ciertas acciones y comportamientos (Hood 2007, 129; Fontaine 2015, 84; Vabo y Roiseland 2012, 938).

Por último, el recurso de organización, apunta a las opciones que tienen los gobiernos para actuar directamente, por ejemplo, a través de la policía, las fuerzas armadas o la burocracia; o a través del uso o adquisición de bienes inmuebles o equipos especiales, gestionados desde el

gobierno y no desde terceros. Estos conjuntos de personas y equipos les dan consistencia a las políticas públicas (Hood 2007, 129; Lodge 2007, 282; Fontaine 2015, 84).

**Tabla 1.2. Ejemplos de instrumentos en el modelo de Hood**

		Recursos del gobernante			
		Información	Autoridad	Tesoro	Organización
Uso Principal	Positivo	Libertad de información	Procesos participativos obligatorios	Fondo del grupo de interés	Conferencias y comisiones
	Negativo	Propaganda	Acceso preferencial a los gestores de políticas	Financiamiento de campaña enfocado	Estadísticas

*Fuente:* Hood (1986, 124-125; traducción propia); Fontaine (2015, 83).

Ahora bien, al momento de decidir por uno u otro instrumento, los gestores de políticas no necesariamente lo harán de una manera rigurosa, técnicamente hablando. Esto sucede ya sea por una dificultad de entender el problema y sus causas, o porque los tomadores de decisión priorizan ciertos instrumentos en favor de una negociación, o procesos coyunturales, lo que para Chindarkar sería un modo “irracional” de seleccionar instrumentos al no estar estos conectados causalmente con el problema público que hace necesaria la política (Chindarkar *et al.* 2017, 4-6). Desde una lectura más amplia del proceso a través del cual se seleccionan los instrumentos de las políticas, se puede argumentar que no es solo la racionalidad de la relación causal entre el problema público y su solución la que determina la selección de instrumentos, sino que entra en juego otra racionalidad en la que los actores buscan optimizar otros resultados como las alianzas, la estabilidad, la legitimidad, etc.

El análisis de los instrumentos de política, a pesar que está y se menciona en gran parte de la literatura sobre políticas públicas, no siempre ha recibido la importancia adecuada en su definición y aplicación. La vinculación del análisis de instrumentos con los estudios de cambio no se encuentra plasmada regularmente en la literatura existente. Cabe resaltar que este aspecto, el del análisis de los instrumentos de política, resulta muy complejo por la diversidad de enfoques, construcciones teóricas, y significados que se les da a los mismos en las diferentes etapas del proceso de la política, en los diferentes actores involucrados en la política, y en los problemas públicos que se busca intervenir.

Dentro del análisis de selección de instrumentos de política, un factor a tomar en cuenta al momento de estudiar los instrumentos de políticas es el factor “poder”. Si bien este factor está implícito en la tipología de Hood, al referirse a los “recursos de poder de los gobiernos”, este elemento muchas veces es considerado como tabú (Bemelmans-Videc 2010, 4). Este poder no necesariamente se ubica en el gobierno o Estado, aunque en última instancia es éste el que efectiviza el cambio o la acción a seguir de una política, en la mayor parte de los gobiernos democráticos.

En la literatura, a los instrumentos se los ubica en los procesos de formulación e implementación de las políticas. Es en estos momentos que los instrumentos se vuelven visibles, y es en estos procesos también en donde se puede conseguir un aprendizaje sobre el uso de los mismos. Ciertamente el aprendizaje está vinculado a un ejercicio reflexivo sobre la acción pública y sus resultados, este conocimiento está disponible para los actores del proceso en la medida en que se producen estudios y análisis de políticas, ya sea desde las organizaciones de la sociedad civil (los *think tanks* por ejemplo), desde la academia, o desde las mismas entidades ejecutoras de la acción pública en forma de evaluaciones, considerando que la evaluación debe ser transversal a todo el proceso de la política, y no solo al final de su implementación como evaluación de impacto de la política.

Por otro lado, los gestores de políticas públicas, al momento del diseño y selección de ciertos instrumentos de política pública, también deben considerar el diseño de incentivos, positivos y negativos. Los incentivos son estrategias políticas diseñadas con el fin de provocar cambios en las motivaciones y comportamiento de los individuos, de tal manera que los mismos se alineen a los objetivos de un grupo. Para un buen diseño de incentivos, deben considerar las expectativas del grupo objetivo y su punto de vista. Los incentivos positivos pueden generar alianzas y un espíritu de buena voluntad hacia las iniciativas (Stone 2012, 277).

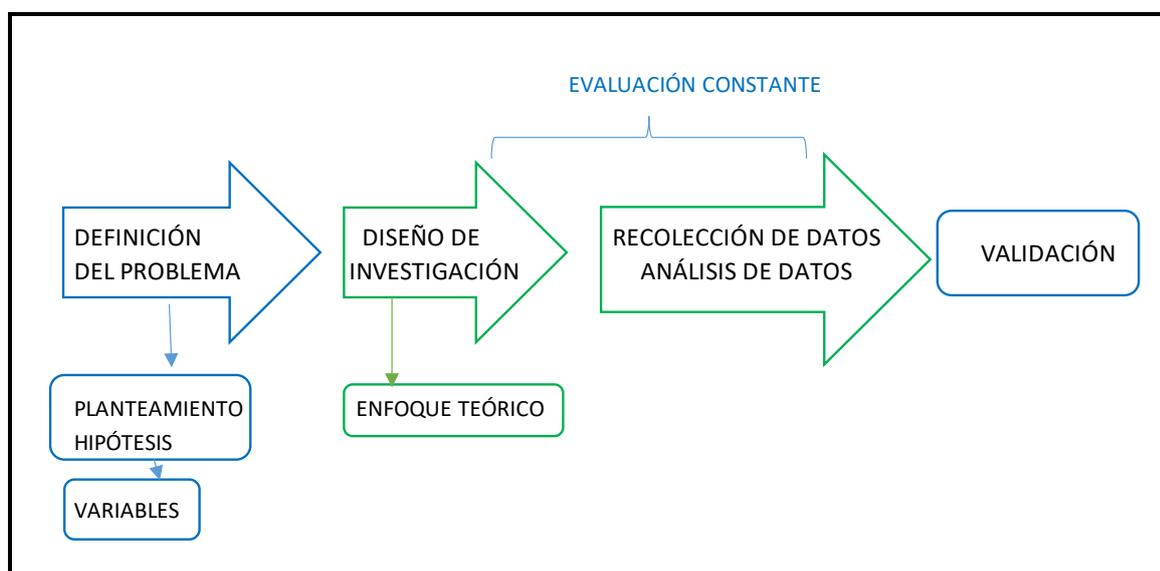
#### **1.4. Marco Metodológico**

La intención de la presente investigación es estudiar los cambios en la implementación de los instrumentos de política, los cuales serán analizados bajo el enfoque metodológico de estudio de caso. Al estudio de caso lo defino como al evento o elemento, producto de una mezcla de evidencias cualitativas y cuantitativas susceptibles de ser analizadas bajo un paraguas teórico. “El estudio de casos es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes” (Stake 2007, 11), “es un sistema de investigación para evaluar fenómenos sociales...” (Merriam 1988; Stake 1995,

mencionados en Simons 2011, 32). Cuando la investigación se plantea preguntas de cómo y por qué, el estudio de casos es una de las mejores opciones para contestarlas (Yin 2003, 9). Esta investigación es primordialmente de orden cualitativo, ya que se nutre de historias, documentos, descripciones de eventos, se pretende lograr una comprensión de la evidencia, más que la obtención y análisis de datos numéricos meramente descriptivos. A pesar de ser una investigación primordialmente cualitativa, no se descarta el uso de datos cuantitativos que puedan contribuir a una mayor comprensión del proceso de la política que es objeto de estudio. Tanto los datos cualitativos como los cuantitativos, son muy importantes en el momento de la validación, triangulación y verificación de la rigurosidad de la investigación. Cualquier proceso metodológico debe partir de la definición del problema de investigación. Este problema tiene ciertas características que plantean cuestionamientos al investigador sobre sus causas, consecuencias, cambios, aprendizajes, y soluciones; y, de acuerdo a cuál de estos cuestionamientos resulta más fuerte en el investigador, se planteará una o varias hipótesis. A partir de este momento, lo ideal es organizar el trabajo de la investigación mediante su diseño, considerando que éste es flexible y provisional, que constantemente se somete a momentos de evaluación de los avances, y se alimenta de experiencias previas (Ruiz 2012, 54).

El diseño de la investigación permitirá establecer el enfoque teórico de la misma, las herramientas y técnicas de recolección de datos, los mecanismos que se utilizarán para el análisis de los datos y la forma cómo pretendemos validar la investigación. Esta organización ayuda indudablemente a administrar los tiempos por cada una de estas tareas.

**Gráfico 1.2. Fases de la investigación cualitativa.**



Elaborado por autora en base a Ruiz (2012, 51).

Yin (2003) en cambio, define “cinco componentes de un diseño de investigación: la o las preguntas, las proposiciones, la o las unidades de análisis, la lógica que relaciona los datos con las proposiciones y el criterio para interpretar las evidencias” (Yin 2003, 21). Estos componentes resultan complementarios a las fases de la investigación cualitativa previamente descrita. En todo caso, el diseño de la investigación es muy importante porque resulta mucho más que un plan, es “un modelo lógico de pruebas que permiten hacer inferencias sobre relaciones causales de las variables” (Nachmias & Nachmias 1992, mencionado en Yin 2003, 21), y “ayuda a lidiar con por lo menos cuatro problemas: qué preguntas estudiar, qué datos son relevantes, qué datos se deben recolectar, y cómo se debe analizarlos” (Yin 2003, 21).

#### **1.4.1 Pregunta e Hipótesis**

Con estos antecedentes, y el marco teórico previamente definido, esta investigación estudiará los instrumentos de la política migratoria ecuatoriana, SENAMI y Programas de Retorno, que se implementaron entre el 2007 y 2017 en el Ecuador, tomando como pregunta central: ¿cómo cambiaron los instrumentos de la política migratoria ecuatoriana y por qué lo hicieron?

La hipótesis que se plantea en relación a la pregunta sobre el cambio en los instrumentos es que estos instrumentos cambiaron en función de unos primeros resultados en la aplicación de la política, hubo una percepción de falla que obligó a calibrar primero y a rediseñar el instrumento después; es decir, estamos frente a lo que en términos del paradigma de política de Peter Hall (1993) se denomina cambio de segundo orden.

Para responder a la pregunta acerca de por qué cambian las políticas, se manejarán dos hipótesis de trabajo. La primera es que los actores, tanto comunidades de política como líderes, influyen como elementos disparadores de un cambio en los instrumentos de política. La segunda hipótesis, es que la conformación de las instituciones y sus relaciones con otras instituciones, organizaciones y actores, provocan calibraciones, fallas y cambios en las políticas y en sus instrumentos. Así, la tarea analítica será observar si en el caso estudiado se cumple una, otra, o una combinación de ambas hipótesis.

Al igual que en la hipótesis respecto del cambio de los instrumentos, las hipótesis que pretenden encontrar las razones de esos cambios, también se enmarcan en el esquema de Hall en lo que se ha descrito como un cambio de segundo orden. Cuando se producen fallas en los instrumentos de la política, se las analiza y se aprende de ellas, este aprendizaje genera modificaciones a los instrumentos, mientras siguen manteniéndose los fines últimos de la

política pública. Esto en concordancia con lo que para Hall es el aprendizaje social: “una iniciativa deliberada para ajustar objetivos o técnicas de política en respuesta a la experiencia pasada y a nueva información” (Hall 1993, 278).

Con la pregunta y la hipótesis planteadas, ahora se procede a establecer la unidad de análisis de la investigación, la cual se define en congruencia con la forma en que se han planteado las preguntas, y de ésta unidad de análisis dependerá la estrategia que se plantee en el diseño de investigación y en la recolección de evidencias (Yin 2003, 23-24). Así, para este estudio la unidad de análisis corresponde a la Política Migratoria Ecuatoriana desde 2007 a 2017. Esta unidad se subdivide en dos unidades de análisis que son los instrumentos de política: uno de carácter organizacional, la SENAMI; y otro vinculado más al tesoro, en términos de la tipología de Hood previamente descrita, como son los Programas de Retorno. Dentro de estos instrumentos de política se analizarán los actores, las instituciones, las fallas y el aprendizaje social que se derive de estas variables.

En esta investigación, el cambio de los instrumentos es la variable dependiente, y se analizarán 4 variables independientes que permitirán responder a las dos preguntas planteadas: el aprendizaje social, las fallas, las características de los actores y las instituciones que intervienen a lo largo del proceso de la política migratoria ecuatoriana.

#### **1.4.2. Organización de la Investigación**

Una vez definido el problema, se procede al diseño de la investigación que sirva de guía durante todo el proceso investigativo. El propósito de la investigación cualitativa es realizar una generalización analítica y no estadística (Yin 2003, 10), por lo tanto es necesario, además, documentar todo el proceso investigativo ya que así se podrá garantizar la confiabilidad del estudio (Yin 2003, 38). El diseño de la investigación o estudio de caso es la lógica que vincula los datos recabados con las preguntas de la investigación, y finalmente con sus conclusiones. En el diseño de un estudio de caso se necesita anticipar ciertas premisas que aportan a la calidad del diseño: validez del constructo, validez interna, validez externa y confiabilidad (Yin 2003, 19-20).

Yin realiza una taxonomía de las pruebas o tácticas que se pueden abordar en un estudio de caso “para establecer la calidad de cualquier estudio empírico social”, y toma como fuente de información para este cuadro la generada para sus propias investigaciones (Yin 2003, 34; Yin 2003, xiii).

**Tabla 1.3. Tácticas de estudio de caso**

<b>Pruebas</b>	<b>Táctica de estudio de caso</b>	<b>Fase de investigación en la que ocurre la táctica</b>
<b>Validez De Constructo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso de múltiples fuentes de evidencia</li> <li>• Establecer cadena de evidencia</li> <li>• Tener la revisión del borrador del reporte del caso de estudio por parte de informantes claves</li> </ul>	Recolección de datos  Recolección de datos  Composición - redacción
<b>Validez Interna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer comparación de patrones</li> <li>• Hacer construcción explicativa</li> <li>• Abordar explicaciones rivales</li> <li>• Usar modelos lógicos</li> </ul>	Análisis de datos Análisis de datos Análisis de datos Análisis de datos
<b>Validez Externa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso de la teoría en estudios de caso individuales</li> <li>• Uso de la replicación lógica en estudios de caso múltiples</li> </ul>	Diseño de investigación  Diseño de investigación
<b>Confiabilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso del protocolo de caso de estudio</li> <li>• Desarrollo de la base de datos del caso de estudio</li> </ul>	Recolección de datos  Recolección de datos

*Fuente:* Yin (2003, 34; traducción propia).

De acuerdo a la pregunta de esta investigación, se pretende conocer cómo se produjeron los cambios en los instrumentos de política, y además se busca conocer por qué sucedieron estos cambios en estos instrumentos específicos, se trata de construir una explicación válida acerca de los factores que influyeron en las diferentes calibraciones, y de evidenciar las razones particulares de estas calibraciones. En términos de Yin, dentro del diseño del estudio de caso, corresponde en este momento proceder con la vinculación lógica de los datos recabados con las hipótesis planteadas (Yin 2003, 21). Esta vinculación lógica se realiza en base al marco teórico escogido.

Para estudiar el cambio de instrumentos en una política pública, primero se definirán los instrumentos bajo análisis según la descripción de los tipos de instrumentos de política propuesta por Hood (1986) que se explica en el marco teórico. Este modelo, NATO, de tipología de instrumentos, servirá para operacionalizar las variables, identificando los

instrumentos de la política, los objetivos y los resultados de los mismos. Utilizando la taxonomía del cambio de Howlett y Cashore (2009) se analizará la convergencia, consistencia y coherencia de los instrumentos con los objetivos de la política, con el fin de tener claridad sobre la estructura lógica de los mismos; además, esta herramienta analítica permitirá identificar las calibraciones realizadas en la implementación de los instrumentos, y así evidenciar la falla que conduce al cambio de segundo orden en la política objeto de estudio.

Tanto el paradigma de política de Peter Hall (1993), como la taxonomía de los instrumentos de Christopher Hood (1983), conforman el marco teórico para analizar la variable dependiente dentro del diseño de investigación. Para las variables independientes en cambio, el paradigma de Peter Hall y la tipología de Howlett servirán para analizar el aprendizaje social y la falla de la política. El marco teórico sobre las comunidades de política, las características de liderazgo y régimen autoritario, así como los enfoques neo-institucionalistas histórico y sociológico descrito por Hall y Taylor, y complementado por Fontaine, se utilizan para el análisis de los actores y las instituciones. Esta estrategia teórica posibilita que en el transcurso de la investigación se pueda establecer “relaciones supuestas entre variables cuya existencia la investigación pretende confirmar” (Ruiz 2012, 56).

Para asegurar la validez de constructo, es necesario el uso de diversas fuentes de evidencia (Yin 2003, 34), ya que “resultan de gran ayuda en la recolección de datos en el caso de estudio” (Yin 2003, 74). Según Yin (2003) la “evidencia para los estudios de caso proviene de seis fuentes: documentos, archivos históricos, entrevistas, observación directa, observación participante y artefactos físicos” (Yin 2003, 83). Además, se debe considerar que para recolectar datos es necesario “iniciar con unas pistas o claves de interpretación que guiarán” el proceso de recogida de datos (Ruiz 2012, 56). Estas están provistas por las proposiciones provenientes de la teoría.

Así, en cuanto a las técnicas de recolección de datos, para este estudio de caso se ha seleccionado realizar revisión de documentos analíticos, descriptivos, informes institucionales, noticias, documentos normativos y legislaciones, investigaciones; y también hacer entrevistas semi-estructuradas a personas involucradas en el proceso tanto de la construcción de la política migratoria ecuatoriana, como de implementación de la misma y de sus instrumentos.

En la tabla que sigue se definen las variables y las evidencias que se pretende recolectar y se incorpora ya la técnica analítica de comparación de patrones o *pattern matching* que se explicará posteriormente:

**Tabla 1.4. Operacionalización de la Investigación**

<b>Preguntas de investigación</b>	<b>Variables (o relaciones) a observar</b>	<b>Técnica de recolección de datos</b>	<b>Fuentes</b>	<b>Instrumento de análisis e interpretación</b>
¿Cómo cambió la implementación de los instrumentos de política migratoria: SENAMI y Programas de retorno?	Objetivos de la Política	Análisis de documentos.	Documentos programáticos de la política	Comparación de patrones
		Entrevistas	Sujetos involucrados	
	Objetivos del instrumento SENAMI	Análisis de documentos.	Documentos programáticos de aplicación de la política migratoria.	
		Entrevistas	Sujetos involucrados	
	Objetivos del instrumento Programas de Retorno	Análisis de documentos.	Documentos programáticos de aplicación de la política migratoria.	
		Entrevistas	Sujetos involucrados	
	Resultados de implementación de instrumento SENAMI	Entrevistas	Sujetos involucrados	Comparación de patrones
		Análisis de documentos.	Documentos con resultados o evaluaciones.	
	Resultados de implementación de instrumento Programas de retorno	Entrevistas	Sujetos involucrados	
		Análisis de documentos.	Documentos con resultados o evaluaciones.	
	Hipótesis causal: cambio	Entrevistas	Sujetos involucrados	
		Análisis de documentos.	Documentos programáticos calibrados	

¿Por qué cambió la implementación de los instrumentos de política migratoria: SENAMI y Programas de retorno?	Actores: Comunidades de Política, autoridades, implementadores de la política, líderes	Caracterización de actores	Documentos de mesas de diálogo, medios de comunicación, documentos institucionales	Comparación de patrones
		Entrevistas	Sujetos involucrados	
		Análisis de documentos.	Documentos, investigaciones previas, actas institucionales.	
	Aprendizaje Social	Entrevistas	Sujetos involucrados	
		Análisis de documentos.	Documentos, informes, investigaciones.	
	Falla	Entrevistas	Sujetos involucrados	
		Análisis de documentos	Investigaciones previas, informes	
	Instituciones	Entrevistas	Sujetos involucrados	
		Análisis de documentos.	Documentos, investigaciones previas, actas institucionales.	

Como se puede observar, en este estudio la evidencia no solo proviene de la revisión documental obtenida de distintas fuentes, sino que además recogerá datos mediante entrevistas con personas claves involucrados en el proceso de la política migratoria ecuatoriana, tales como Secretarios/as de la SENAMI, personal de organizaciones sociales con programas para los migrantes y sus familias, miembros de las distintas instituciones del sector público que se involucran o han involucrado por reglamentos a la política migratoria ecuatoriana, y otros; además de información estadística relevante al estudio de caso que permita realizar una triangulación de la información, y así mejorar la validez interna de la investigación.

Adicionalmente a las diversas fuentes de evidencia y la base de datos de la investigación, también es importante establecer, durante la recolección de datos, una cadena de evidencia que Yin (2003) la define como “vínculos específicos entre las preguntas, los datos

recolectados y las conclusiones sacadas” (Yin 2003, 83). Todo esto ayudará a mejorar la calidad de la investigación, y obtener la rigurosidad científica que este estudio precisa. En este caso en particular, interesa evidenciar los vínculos existentes entre los objetivos de los dos instrumentos de política, la consistencia, convergencia y congruencia de dichos objetivos con la implementación y resultados de los instrumentos, para de este modo poder responder, con la información empírica, las preguntas de la investigación.

Como se indicó anteriormente, la evidencia se pretende recolectar con el fin de realizar una descripción amplia y profunda de la situación, de establecer relaciones entre las variables y así encontrar las relaciones causales entre actores, instituciones, fallas, aprendizajes y cambio. La información que se obtenga, conjuntamente con la descripción de las relaciones causales, permitirá confirmar, o no, si ocurrieron cambios en la implementación de los distintos instrumentos de política migratoria y explicar por qué ocurrieron. ¿Cómo se pretende lidiar con la evidencia? Para esto es necesario definir una estrategia analítica, la cual ayudará tanto a evitar un estancamiento que puede surgir en la manipulación de los datos para su interpretación, como a manejar los mismos de una manera efectiva y eficiente (Yin 2003, 111).

Yin (2003) menciona tres estrategias analíticas para los datos, aunque estas estrategias deben ser seleccionadas antes de la recolección de datos. De estas tres estrategias que menciona Yin, se encuentra la de las proposiciones teóricas, que es la que se utilizará en este estudio. Esta estrategia permite enfocar y organizar la recolección de ciertos datos e ignorar otros que no son esenciales para la investigación. Además, es útil para el análisis de explicaciones alternativas, y son muy útiles en estudios que buscan identificar relaciones causales o contestar preguntas de “cómo” y “por qué”, como lo pretende hacer esta investigación (Yin 2003, 112).

Las proposiciones teóricas deben referirse a la o las hipótesis de la investigación y al patrón teórico de la misma. De esta manera, para esta investigación, tenemos las siguientes proposiciones teóricas:

**Tabla 1.5. Proposiciones teóricas**

Pregunta	Proposición Teórica
¿Cómo cambiaron los instrumentos de política pública?	✓ Tiempo-0: se elabora la matriz anidada de la política y se identifican los tipos de instrumentos utilizados por la política según la taxonomía NATO: en sus recursos de autoridad, información, tesoro y organización.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tiempo-1: se procede de igual manera para evidenciar los cambios en uno o varios de los niveles de la matriz y en los instrumentos</li> <li>✓ El análisis de la consistencia, convergencia y congruencia de los instrumentos de política con sus objetivos, según la propuesta analítica de Howlett (Howlett y Rayner 2013, 174), evidencia que los instrumentos se calibraron o modificaron.</li> <li>✓ La aplicación de los instrumentos no cumplió los objetivos de los instrumentos, por lo tanto, se evidencia también la falla que habría detonado el cambio. En términos de Hall (1993) se evidencia cambio de segundo orden, en donde los instrumentos se modifican, y los objetivos más abstractos de la política se mantienen</li> </ul>
<p>¿Por qué cambiaron los instrumentos de política pública?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se realiza una calibración en el diseño de los instrumentos, en base a la experiencia obtenida en su implementación. Como resultado de la experiencia previa, se produce ajustes a las técnicas. Esto es aprendizaje social según Hall (1993), y puede explicar el cambio en los instrumentos</li> <li>✓ Las interacciones entre comunidades de política, líderes del gobierno y autoridades de la política evidencian una subordinación a las disposiciones gubernamentales más que a las disposiciones técnicas de la política migratoria. Estas interacciones pueden provocar cambio en los instrumentos.</li> <li>✓ La normativa tanto nacional como internacional, delimita la implementación de los instrumentos, y por tanto puede evidenciar una razón del cambio entre el diseño y la implementación del o de los instrumentos. Se evidencia la influencia de las instituciones en las fallas de los instrumentos.</li> </ul>

Una vez que se tiene la información o los datos organizados preferentemente en una base de datos de la investigación, se procede a realizar un análisis de los mismos, para lo cual se ha seleccionado como técnica analítica al *pattern matching* o comparación de patrones, dentro de la estrategia de las proposiciones teóricas, con la intención de conseguir la validez interna de la investigación (Yin 2003, 34). La técnica de comparación de patrones consiste en comparar un patrón empírico con uno alternativo o predicho (Trochim 1989, mencionado en Yin 2003, 116). Estas predicciones permiten reforzar la validez interna del caso de estudio, ya sea que los resultados confirmen las predicciones o las nieguen (Yin 2003, 117).

Ahora bien, es necesario validar los resultados obtenidos con la comparación de patrones, y la mejor técnica para lograrlo es por medio de la triangulación. Por triangulación se entiende el uso de diferentes métodos (cualitativos y cuantitativos), o fuentes de datos, o teorías, o investigadores en el estudio de un evento o fenómeno, que busca definir patrones de convergencia y así permite corroborar una proposición (Okuda Benavides y Gómez-Restrepo 2005, 119). La triangulación se utiliza tanto para validar la información y los datos, cuanto para profundizar en el conocimiento y comprensión de un evento. En esta investigación se

utilizará primordialmente la triangulación de datos, los mismos que para ser comparables deben ser expresados en términos equiparables, “la triangulación es una herramienta enriquecedora que le confiere al estudio rigor, profundidad, complejidad...” (Okuda Benavides y Gómez-Restrepo 2005, 123).

La presente investigación es un estudio de caso con fines explicativos. Como se indicó previamente, el estudio de caso permite responder a preguntas de investigación de ‘cómo’ y ‘por qué’, y además es ideal cuando éste se “enfoca en un fenómeno contemporáneo... y el investigador tiene poco control de los eventos...o comportamientos” (Yin 2003, 1,5). El estudio de caso permite al investigador actuar como observador, y no interferir en los acontecimientos que suceden en la realidad; y a su vez, en base a la información recabada y con las técnicas analíticas propias del método de estudio de caso, el investigador puede comprender, y por lo tanto, explicar los fenómenos que ocurren.

El estudio de caso obliga al investigador a reportar fielmente toda la evidencia recabada, con el fin, no de generar una generalización estadística, sino de generar una analítica, es decir, generalizar a las proposiciones teóricas y no a poblaciones (Yin 2003, 10). El estudio de caso “es una compleja estrategia de investigación que abarca desde la lógica del diseño de la investigación, las técnicas de recolección de datos y enfoques específicos para el análisis de esos datos” (Yin 2003, 14).

Adicionalmente, los estudios de caso pueden aplicarse en distintos procesos investigativos. Entre ellos está su utilidad para “explicar los supuestos vínculos causales en las intervenciones reales”, es decir, puede ayudar a encontrar la explicación de “la relación entre la implementación de un programa y sus efectos” (Yin 2003, 15). Otras aplicaciones del estudio de caso permiten describir, ilustrar, explorar, y evaluar intervenciones y sus resultados.

Para asegurar la validez y confiabilidad de la investigación, en particular la validez del constructo, se utilizará la estrategia de construcción de una base de datos de la información, es decir, una base de datos de evidencia probatoria. Ésta base de datos deberá contener el detalle de las fuentes utilizadas, de tal manera que lo recabado pueda ser contrastado entre las distintas fuentes, triangulando la información, lo que colabora a la validez de la investigación. La validez del constructo se aplica en la recolección de datos.

De igual manera, respecto de la validez interna, para poder definir y validar las relaciones causales de los hallazgos, se utilizará la técnica de *pattern matching* o comparación de

patrones, que ya se ha descrito. En el caso de la validez interna, ésta se aplica en el momento del análisis de los datos.

Por otra parte, en cuanto a la validez externa, los estudios de caso no permiten realizar una generalización a poblaciones. La generalización que se logrará con un estudio de caso es la analítica, proveyendo respaldo a una teoría en particular (Yin 2003, 37). La validez externa se aplica al proceso de diseño de la investigación.

Por último, es necesario evidenciar rigurosamente el proceso de recolección de datos, así como su análisis respectivo, de tal manera que permita repetir el estudio y de esta manera llevará a los mismos resultados (Yin 2003, 34). De esta forma se asegura la confiabilidad de la investigación. Para conseguirlo, se seguirá la cadena de evidencia ya mencionada.

## **Capítulo 2. Base teórica sobre Movilidad Humana y Migración**

Un recorrido por la teoría de la movilidad humana en general, y la política migratoria ecuatoriana en particular, se realizará en este capítulo. También en este capítulo, se podrá conocer las características de los instrumentos de la política migratoria ecuatoriana: la SENAMI y los programas de retorno, los cuales funcionaron entre 2007 y 2017.

### **2.1. Movilidad humana**

Según la OIM (Organización Internacional para las Migraciones), no hay una definición mundialmente aceptada para el término migrante. Su definición incluye “a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias”. En cuanto a la Movilidad Humana, se la define como un proceso por el cual las personas pueden ejercer su derecho de libre circulación, el cual se pretende que sea mediante un desplazamiento libre, aunque regulado (OIM Perú 2012, 13), con el fin de radicarse, temporal o permanentemente, en un país diferente a su país de origen. El término “Movilidad Humana”, alternativo al término “Migración”, abarca otros conceptos como inmigrar, emigrar, estar en tránsito, desplazamiento forzado, retorno, etc.

A nivel mundial, el tratamiento que se da a la movilidad humana difiere de un país a otro, pudiendo ser tratada como un crimen, o ser reconocida como un derecho humano de todo individuo. Teóricamente el enfoque que prevalece en cada país, debería marcar el enfoque de las políticas públicas diseñadas alrededor de la movilidad humana.

Diversas razones provocan la salida de personas de un país para buscar mejores situaciones familiares, laborales, políticas en otros países, desde por estudios hasta guerras, pasando por persecución política, refugio, trata de personas, o razones de índole laboral. La situación de la movilidad humana ha cobrado creciente interés en este siglo, debido a diversos factores, el principal ha sido el aumento de migrantes, llegando a duplicarse en el 2010 en comparación con los datos del año 2000 (OECD 2013, 1).

En el Ecuador, la movilidad humana se define como “la expresión de la voluntad de las personas que desean recorrer, conocer, cambiar, formar familia, estudiar, hacer negocios, trabajar y ejercer sus derechos alrededor del mundo” (MRE-SENPLADES 2014, 17). A partir de 2008, la Constitución ecuatoriana reconoce la Ciudadanía Universal, destacando así la no criminalización de las personas en movilidad, lo que evidencia un cambio de paradigma en la conceptualización del fenómeno de la migración, en comparación con el concepto securitista

previamente existente. Este enfoque ha sido el que ha orientado, al menos en el nivel de los fines más abstractos, el diseño de la política migratoria ecuatoriana.

## **2.2. Políticas migratorias**

Desde la conformación del Estado-Nación, con sus límites y fronteras territoriales, con los arreglos y construcciones sociales, políticas y económicas, se puede hablar de movimientos migratorios. “La migración internacional es un fenómeno histórico surgido de la llegada de la soberanía territorial como forma dominante de organización política... con la modernidad” (Zolberg 1994, 153). De igual manera, como lo expresa Sayad (1996) citado en Ramírez (2013), “para que haya inmigrantes es preciso que haya fronteras y territorios nacionales, es preciso que haya extranjeros” (Ramírez 2013, 15), los movimientos migratorios resultan del cruce de fronteras, tanto hacia el interior del Estado como hacia fuera del mismo. No existe migración si no existe Estado, salvo muy especiales excepciones (Sayad 1997, 101).

En el Ecuador, a lo largo del siglo XX, la política migratoria se modificó constantemente. Así, el inicio del siglo XX se caracterizó por el “aperturismo segmentado” que pretendía permitir el ingreso de extranjeros al país dependiendo del lugar de origen de los mismos, prevaleciendo la preferencia de ingreso de ciertos grupos, por ejemplo, inmigrantes norteamericanos y europeos, y rechazando otros como, por ejemplo, los inmigrantes chinos y gitanos (Ramírez 2013, 16).

Al final de la década de los 30, y con dos hechos coyunturales internacionales como la Segunda Guerra Mundial y el conflicto militar entre Ecuador y Perú, la política migratoria cambió el paradigma de aperturismo segmentado por uno de control migratorio. Este marco cognitivo de la política migratoria estuvo vigente hasta la década de los 70. En aquella década, la dictadura militar que gobernaba el país impuso una doctrina de seguridad nacional que fue el común denominador de varios países de América Latina.

El enfoque securitista<sup>4</sup> fue el marco cognitivo predominante para la redacción de la Ley de Migración de 1971 y para la construcción de unas instituciones estatales orientadas al control de personas en movilidad: “desde finales de la década de los treinta del siglo XX, se ha mantenido un enfoque securitista y de control, que se fue solidificando en las estructuras institucionales y burocráticas del Estado y de la sociedad en su conjunto” (Ramírez 2013, 21).

---

<sup>4</sup> En esta investigación, el enfoque securitista se lo entiende como la serie de acciones y decisiones encaminadas a controlar, primordialmente, el ingreso de extranjeros al país

Paralelamente se reconoce que desde los años 30 hasta finales de siglo XX, no existió un reconocimiento de los derechos, de las necesidades o de las formas en que los ecuatorianos se manejan en el exterior.

Es necesario resaltar que en 1963, a partir de la Convención de Viena, se establece que el servicio consular y misiones diplomáticas de los países tendrán a cargo “la protección y representación de intereses del país y sus connacionales en el exterior” (Ramírez 2014, 25); por tanto estas funciones recaían en nuestro país en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Este tipo de disposiciones internacionales reforzó la institucionalidad de organismos estatales que trabajaban el tema migratorio fuera del Ecuador, y a su vez, permitía el reconocimiento de otras organizaciones nacionales en el país, tales como la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior.

Es interesante destacar que la primera reforma a la Ley de 1971 data de 1998, y la “estampida migratoria”, como lo llaman los autores Ramírez y Ramírez (2005), sucede entre los años 1998 y 2002. En los años anteriores a 1998, los temas de mayor interés alrededor de la política migratoria ecuatoriana fueron aquellos relacionados con la penalización de los delitos de “coyoterismo”<sup>5</sup>. En el año 1998, el Ecuador aprobó una nueva Constitución, en la que se reconocieron ciertos derechos a los ecuatorianos residentes en el exterior como por ejemplo el derecho al voto.

Entre 1971 y 1998 la migración hacia el exterior era considerada periférica, un asunto familiar incluso, que pasaba desapercibido para el Estado, y que no generaba alteraciones críticas a la política migratoria. Los gobiernos de ese período estaban avocados a la reactivación económica luego del declive del boom petrolero y la crisis de la deuda externa.

En Ecuador, a finales de la década de los 80, a pesar del incremento de la pobreza, los flujos migratorios se mantuvieron similares a la década de los 70 (Ramírez y Ramírez 2005, 29). La migración de este período se caracteriza, entre otras cosas, por la conformación de redes transnacionales por los primeros migrantes, o migrantes pioneros de los años 70, quienes a través de estas redes “facilitaron posteriormente el camino para que miles de personas puedan apuntalar su decisión migratoria” (Ramírez y Ramírez 2005, 25). Estas redes se convirtieron en puentes entre países de origen y países de destino cuyo fin principal fue, y es todavía,

---

<sup>5</sup> El coyoterismo significa movilización de personas de un país a otro mediante métodos ilegales

facilitar la inserción de los ecuatorianos en los países de destino, mediante la conexión con la demanda laboral y el acogimiento de los migrantes. (Arango 2003, 19)

Para Arango, las migraciones son producto de una desigual distribución espacial del trabajo y del capital (Arango 2003, 1). Esta es la razón por la que a partir de 1998, y con la coyuntura de una crisis económica caracterizada por una hiperinflación, colapso del sistema bancario, inestabilidad política, dolarización de la economía, y crisis del Estado de Bienestar, los ecuatorianos empezaron a salir del país buscando mejores opciones laborales y económicas que les permita mantener a su familia que, en la mayoría de los casos, quedó en el Ecuador. “El momento histórico en que emerge este campo de disputas por los sentidos y las formas de intervención sobre la migración está marcado por una crisis política y económica de inusitada magnitud” (Eguiguren 2011, 19).

Entre los años 1997 y 2003 se calcula que alrededor de 130.000 ecuatorianos habrían migrado al exterior cada año (Ramírez y Ramírez 2005, 34); “el flujo regular de emigrantes, presente desde los años setenta, no se detiene pero sólo adquiere un ritmo vertiginoso desde el año 1999 en que se produce una crisis sistémica de la economía nacional” (Ramírez y Ramírez 2005, 34), refiriéndose de manera particular a la “debacle del sistema financiero”, el cual se ha visto como el hecho principal que provocó la ruptura del paradigma de política migratoria de ese momento, al modificarse sustancialmente los flujos migratorios.

A partir de este hecho, los flujos migratorios se intensifican, diversifican y se complejizan. En esta nueva ola migratoria se “presentan distintos patrones a los anteriores: es nacional, multclasista, multigeneracional, se feminiza, se origina en las ciudades, y afecta a la población con un nivel educativo promedio” (Moncayo 2011, 9). Así, la migración pasa a ser un tema relevante en las agendas públicas del Estado.

En este contexto la emigración ocupó lugares centrales en los debates de la sociedad civil y el Estado. Se visibilizó a los migrantes en el exterior y sus familias en Ecuador, las llamadas familias transnacionales, definidas como aquellas que tienen miembros tanto en el país de origen como en el de destino. Estos “nuevos” grupos sociales resultaron sujetos de iniciativas de políticas públicas principalmente de protección, pero también de desarrollo.

Es en este momento que la mirada securitista al interior del Estado comienza a ampliarse y cambia a una mirada inclusiva de los migrantes en el exterior. También en este período se realizó una especie de categorización de los inmigrantes, es decir, de aquellas personas que por distintas razones se encuentran en el Ecuador: los que están de tránsito, los refugiados, y

un poco más tarde, a los migrantes retornados. En 1998 se redactó el Plan Nacional de Derechos Humanos, el cual definió algunas acciones enfocadas a la población emigrante.

El Estado inició el diseño de instrumentos de intervención sobre la migración, y la visibilización que se logró del fenómeno migratorio provocó que éste sea incluido en los proyectos políticos de gobiernos, organismos internacionales, asociaciones de migrantes y organizaciones sociales. Así, el Estado-Nación se reconstruyó de manera transnacional, adaptándose a las nuevas dinámicas sociales de la población (Ramírez 2014, 8).

El número de personas que salió del país en los primeros años del nuevo siglo se mantiene elevado, y con ello, las remesas se convirtieron en un rubro muy importante en la balanza de pagos del país. Organizaciones sociales españolas, principalmente, fomentaron proyectos con un componente de codesarrollo, cuyo objetivo principal fue articular el desarrollo y la migración (Herrera 2014, 17) para evitar que las personas salgan de Ecuador a España, mediante la promoción de proyectos que pretendían el desarrollo económico de estas personas en su lugar de origen. Este enfoque de codesarrollo resaltó al migrante, o posible migrante, como agente de desarrollo en el país de origen, y está relacionado con las “políticas migratorias predominantes a nivel global” (Herrera 2014, 20).

En el gobierno de Alfredo Palacio, algunas organizaciones de la sociedad civil, tanto en el Ecuador como de ecuatorianos en España, organismos internacionales, academia y organismos multilaterales interesados en colocar en agenda a la política migratoria (Jacques Ramírez, Ex Asesor de la SENAMI, Ex Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, entrevista, 3 de mayo de 2018), se reunieron y conformaron varias instancias de diálogo con el gobierno. Dos de esas instancias fueron las mesas de diálogo sociedad civil y Estado, y una más específica, la Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales, como iniciativa del Ministerio de Relaciones Laborales (Pablo de la Vega, ex Secretario Técnico AD-Hoc de la Mesa de Trabajo de Migraciones Laborales; Coordinador del Centro de Documentación en Derechos Humanos “Segundo Montes Mozo S.J.”, entrevista, 8 de mayo de 2018).

En el 2006, en la campaña electoral presidencial, el movimiento político Alianza PAIS (Patria Activa i Soberana), abanderó una política migratoria integral.

El discurso político de campaña de Alianza PAIS rescata del abandono al tema migratorio, intensifica una visión integradora de una nueva política migratoria colocando al migrante como eje central de la

misma, reconociendo sus derechos sociales, políticos y económicos, e incluyéndolos en un nuevo modelo de desarrollo posneoliberal (Herrera 2016, 106).

Este movimiento político ganó las elecciones, y desde el 2007 una nueva política migratoria se incluyó fervientemente en sus discursos, sobre todo en los que dio en el exterior, bajo el lema “Todos somos Migrantes” (Margheritis 2011, 198).

El discurso político, tanto al interior como en el exterior, en los primeros años del nuevo gobierno llamado Socialismo del s. XXI, resaltó la importancia de este tema al reconocer a los migrantes como la “Quinta Región” del Ecuador<sup>6</sup>. Para el Presidente, la migración era una “tragedia nacional” producto de iniciativas neoliberales nefastas para el país, y que paradójicamente mantenía la economía del país con el envío de remesas, y por lo tanto “era imperativo reforzar los lazos nacionalistas y reconocer a los migrantes como parte de la nación ecuatoriana” (Herrera 2016, 110). En este sentido es relevante conocer qué ha ocurrido con las respuestas que desde el Estado se instrumentaron dentro de la política migratoria propuesta por el gobierno.

La Constitución del 2008 definió al Ecuador como un Estado Constitucional de Derechos y se reconoce entre otros, el derecho de las personas a migrar y a no hacerlo, a la Ciudadanía Universal. Esta Constitución se convirtió en el marco normativo de la política migratoria, la cual pasa del enfoque securitista a un tratamiento basado en los derechos de las personas.

Esta nueva perspectiva del tema migratorio se reflejó en iniciativas, planes y programas como prácticas nuevas en la gestión de la política pública, y obedecen a un proyecto político que funcionó en el Ecuador por una década, tiempo en el cual existieron aciertos y errores en los distintos programas implementados. Además, estos programas sirvieron también como referente para los países vecinos con similares situaciones migratorias.

Estos programas y las iniciativas institucionales mencionadas se manifiestan como elementos de una nueva fragmentación y modificación de la política migratoria previa. Este cambio de paradigma de la política pública es identificado por numerosos estudiosos del tema migratorio. Moncayo manifiesta que existen dos elementos de ruptura que marcan la política migratoria desde el 2007: uno es institucional, con la creación de la SENAMI, y el otro es normativo, con la aprobación de la nueva Constitución del 2008 (Moncayo 2011, 22-24).

---

<sup>6</sup> La Quinta Región es una construcción simbólica del movimiento de la “Revolución Ciudadana” de Alianza PAÍS, pensada para ganarse el apoyo electoral de los migrantes (Herrera, 2016:109)

El siguiente paso luego de la aprobación de la Constitución, fue diseñar un plan que permitiera operacionalizar las distintas ofertas de campaña. Así surgieron los diferentes Planes de Desarrollo, y los Planes Nacionales del Buen Vivir. En estos planes se destacó el respeto a los derechos de las personas sin distinguir, entre otras cosas, su situación migratoria. Para ejemplificar el reconocimiento que se hace a los migrantes en la nueva agenda política, en el objetivo 6 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, para garantizar el trabajo estable, justo y digno, se preveía “[C]rear condiciones para la reinserción laboral y productiva de la población migrante que retorna al Ecuador, y proteger a las y los trabajadores en movilidad”<sup>7</sup>. También en el objetivo 10 se menciona a los migrantes como sujetos con acceso a la participación pública y política.

Es necesario recalcar que el fenómeno migratorio ha sido vinculado en la mayor parte de los estudios e investigaciones al desarrollo. Estos vínculos son positivos y negativos según la ciencia que los estudie: desde el punto de vista sociológico, la migración produce efectos negativos por la separación familiar, por el despoblamiento y el envejecimiento de la población, además de los problemas sociales generados por la fractura familiar y en otros casos por el uso de las remesas en gastos superfluos y no en inversiones productivas; desde los estudios económicos, la migración puede ser positiva porque contribuye al desarrollo gracias a las remesas (Palazuelos y Villarreal 2013, 108) y a la movilidad de fuerza de trabajo y de capital humano.

### **2.3. Objetivos de la política migratoria**

La política migratoria ecuatoriana, en su diseño, se enfocó en la atención a los emigrantes y sus familias, convirtiéndose en una política de protección y apoyo. Los objetivos de la política son los siguientes:

- “Velar por el respeto de los derechos humanos de conformidad con las convenciones e instrumentos internacionales vigentes;
- Brindarles asistencia en el marco de las leyes y reglamentos de los países receptores;
- Procurar la regularización de los emigrantes que se encuentran en condiciones irregulares;
- Procurar la concertación de acuerdos bilaterales para la regulación y ordenamiento de los flujos migratorios;

---

<sup>7</sup> Política 6.8 del Objetivo 6 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, p. 80

- Proteger a las familias de los migrantes y propiciar su reunificación;
- Combatir la explotación laboral, trata de personas, tráfico de migrantes y delitos conexos;
- Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones ecuatorianas en el exterior;
- Propender a la aplicación del principio de responsabilidad compartida en las relaciones internacionales en materia migratoria, particularmente a través de proyectos de codesarrollo;
- Propiciar una cooperación internacional eficaz en materia de repatriaciones;
- Fortalecer las relaciones con los Estados receptores con el fin de coordinar acciones conjuntas para el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos en beneficio de los emigrantes ecuatorianos” (MRE 2007, 3-4).

Entre los principios que se mencionan como orientadores de la política migratoria están el respeto irrestricto a los derechos humanos; el codesarrollo que vincula la migración con el desarrollo; la responsabilidad compartida entre país de origen y de destino; el derecho a migrar, y a su vez el derecho a no migrar; y la regulación de los flujos migratorios, que busca una migración ordenada, segura y legal (MRE 2007, 5-6). Podemos notar que estos principios corresponden al nivel de los fines más abstractos de la política que deberán concretarse en instrumentos y mecanismos específicos para su implementación.

Complementariamente, éstos objetivos de la política se desprenden de los objetivos específicos del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010 (PNDHM), que son los siguientes:

1. Desarrollar en el Ecuador e impulsar en el mundo una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas migrantes.
2. Generar y consolidar los vínculos de las personas migrantes con sus familiares y su país.
3. Alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el Retorno Voluntario, Digno y Sostenible de las personas emigrantes.
4. Impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familiares y su entorno.
5. Promover procesos de interculturalidad y de construcción de la ciudadanía universal. (SENAMI, Plan Retorno 2008, 10)

Como se puede evidenciar, las personas emigrantes y sus familias son el público objetivo y a la vez el grupo beneficiario del PNDHM, aunque no se desconoce a las otras formas de la movilidad humana presentes en el Ecuador como son los refugiados, los inmigrantes, la trata, el tránsito y el tráfico.

## **2.4. Instrumentos de la política migratoria. Caracterización**

### **2.4.1. SENAMI**

A inicios de la era posneoliberal una serie de iniciativas vanguardistas surgieron: entre ellas la representación política de los migrantes en el exterior en la Asamblea Nacional del Ecuador; la creación de la SENAMI como organismo estatal específico que ejercería la rectoría de la política migratoria; además se generaron planes de desarrollo como el PNDHM 2007-2010; los programas de retorno voluntario y digno.

Cabe destacar que entre las innovaciones que el gobierno de Rafael Correa planteó como propuesta de campaña, y se estableció en los diferentes planes de desarrollo, fue la transversalización de las políticas públicas en distintas oficinas estatales y gubernamentales, con el afán de generar coordinaciones intersectoriales que les permita un manejo eficiente de los recursos y de los programas diseñados. Así, en el caso de la política migratoria, la SENAMI como entidad rectora de la misma, debía trabajar coordinadamente con otras oficinas gubernamentales como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Relaciones Laborales, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Economía y Finanzas, entre otros.

Una de las primeras acciones del gobierno alrededor de la política migratoria fue la creación de la SENAMI (Secretaría Nacional del Migrante), mediante Decreto Ejecutivo, agencia estatal adscrita a la Presidencia de la República y cuyo objetivo principal era “la definición y ejecución de las políticas migratorias, 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” (Decreto Ejecutivo No. 150, Registro Oficial N° 39, de 12 de marzo de 2007).” (Herrera, Moncayo y Escobar. 2012, 83). Al crear este organismo gubernamental, el gobierno pretendía institucionalizar en ella a la política migratoria, es decir, se esperaba que la SENAMI funcionara como el marco normativo y procedimental de la política migratoria en el Ecuador.

Es necesario destacar que la SENAMI, en su momento de creación, se la reconoció como “una institución única a nivel regional y del continente americano, respecto de instancias encargadas de la atención a los nacionales en el exterior” (Moncayo y Herrera 2011, 23). Al principio de sus funciones, la SENAMI fue una agencia adscrita a la Presidencia de la República del Ecuador, pero al cabo de un año, tuvo autonomía de funciones y de presupuesto, es decir, trabajó bajo un modelo de gestión independiente. (Escudero 2017, 176)

Así, la SENAMI surge y se enmarca dentro de un proyecto político, planteado por sus proponentes como progresista, que promovió el reconocimiento de todos los y las ecuatorianas como sujetos de derechos, tanto en territorio nacional como en otros países, acorde al discurso inaugural del gobierno de la “Revolución Ciudadana” que calificó a su gobierno como el “gobierno de los migrantes”. La SENAMI representaría así la institucionalización del cambio de paradigma de la política migratoria, desde una política securitista y proteccionista del territorio nacional hacia una política enfocada en los derechos de las personas a la libre circulación, a la descriminalización de la migración, y a la concepción de los migrantes como sujetos de desarrollo.

La SENAMI se establece como un instrumento de política, que expresa coherencia con los objetivos de desarrollo planteados por el gobierno y que fueron recogidos en el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010<sup>8</sup>: entre sus fundamentos principales prevé que las políticas públicas en materia de movilidad humana deben formularse con un enfoque de derechos y de desarrollo humano, y además deben construirse en base a principios de corresponsabilidad y de complementariedad entre los estados, instituciones estatales, organizaciones sociales y actores de la movilidad humana (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014, 23). Según Escudero:<sup>9</sup>

la creación de la SENAMI, constituyó una muestra tangible de la voluntad del Estado ecuatoriano de elevar el tema migratorio a una política pública prioritaria, basada en respeto de los derechos de las personas migrantes y el reconocimiento de la migración como eje estratégico del desarrollo económico, humano e intercultural... ejerciendo su función de hacer transversal la política migratoria integral en el Estado (Escudero 2017, 178).

Como se indicó anteriormente, previa a la creación de la SENAMI, la política migratoria se gestionaba en tres entidades estatales distintas: Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior y Defensoría del Pueblo. Ahora bien, si por un lado la intención en la creación de la SENAMI fue la de “gestionar una política migratoria integral y transversal”, por otro lado los actores entrevistados hacen referencia a una “superposición de funciones” entre instancias gubernamentales, lo que hizo en algunos casos difícil, y en otros imposible,

---

<sup>8</sup> Estos mismos fundamentos constan en la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (ANIMHU) publicada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador en el 2014.

<sup>9</sup> Lorena Escudero se desempeñó como Secretaria Nacional del Migrante en dos ocasiones durante los seis años de vigencia de esta organización.

lograr la coordinación integral entre estas organizaciones<sup>10</sup>. Las dificultades para la coordinación efectiva en la implementación de los instrumentos de la política migratoria será un primer síntoma de anomalías que ya hacían prever la configuración de fallas.

A decir de varios actores del proceso, también hizo falta un marco jurídico secundario<sup>11</sup>, una Ley y reglamentos que modifiquen la mirada securitista de la Ley de Migración y la Ley de Extranjería de 1971 que aún se encontraba vigente. La redacción y promoción de esta nueva Ley fue una de las iniciativas de la SENAMI, para el efecto se organizó mesas de debate, talleres y foros con organizaciones de la sociedad civil, academia, medios de comunicación, organizaciones de migrantes, organismos internacionales especializados en migración y distintas organizaciones estatales. La intención de esta propuesta de Ley Orgánica habría sido incluir los avances de la política migratoria en las leyes migratorias vigentes, considerar las diferentes modalidades de flujos migratorios que se habían desarrollado en las últimas décadas, reflejar el enfoque de desarrollo humano y garantista de derechos, y orientar la normativa hacia la “inclusión social, económica, política e intercultural de los migrantes, así como la participación ciudadana tanto en la generación de políticas públicas como en la veeduría de las mismas” (Escudero 2017, 169).

Ahora bien, no obstante sus objetivos y funciones de amplio alcance, la SENAMI funcionó solo durante 6 años, un lapso de tiempo que en términos de política pública parecería muy corto para observar sus efectos o incluso para hablar de cambio. Sin embargo, el proceso de creación, ajustes y calibraciones de la SENAMI, así como la decisión final de rediseñar el instrumento mismo, nos da cuenta de una forma de tratamiento de lo público, que podría ser característico de la acción pública en el Ecuador en esos años y del cual podríamos extraer conclusiones acerca de la forma en que las ideas abstractas y ambiciosas de los discursos políticos chocan con la realidad concreta de la implementación. En junio de 2013, mediante Decreto Ejecutivo, publicado en el Registro Oficial No. 22 del 25 de junio de 2013, la SENAMI se transforma en el Viceministerio de Movilidad Humana, y se lo incorpora en la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de ese entonces.

---

<sup>10</sup> En el seminario internacional realizado en FLACSO en abril de 2017, a propósito de la aprobación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana en febrero de 2017, varias personas que migraron y retornaron al país comentaron sus experiencias: la SENAMI promovía que las personas que decidan retornar al país, tendrían consideraciones especiales al solicitar créditos en el Ecuador como por ejemplo la no exigencia del “pasado crediticio”; al llegar al Ecuador, las agencias crediticias del Estado no tenían productos para los migrantes retornados, a quienes se les exigía el “pasado crediticio” para acceder a préstamos para sus emprendimientos.

<sup>11</sup> El marco jurídico macro o primario es la Constitución Ecuatoriana de 2008.

#### **2.4.2. Programas de retorno**

Con la nueva política migratoria se desarrollaron también programas y estrategias enfocados en los migrantes como “agentes de desarrollo”. Parte de esos programas buscaron promover inversiones de las remesas en actividades productivas o en construcción de viviendas en el Ecuador. Tal como lo expresan Moncayo y Herrera (2011), la política migratoria buscaba fortalecer los vínculos con sus nacionales en el exterior, brindar una atención integral que tome en cuenta tanto a los migrantes como a sus familias... y la vinculación de la migración con el desarrollo mediante la recuperación del capital humano y financiero de los migrantes (Moncayo y Herrera 2011, 20).

La SENAMI, como institución rectora de la política migratoria, estableció planes y diseñó nuevos instrumentos para cumplir con su mandato de brindar atención y protección especialmente a los emigrantes residentes en el exterior y a los retornados. En el 2007 se redactó el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010. En este Plan el objetivo No.3, establece el “Plan de Retorno Voluntario, Digno y Sostenible de emigrantes y su reinserción”, el cual se complementa con la política 4.2 vinculada al objetivo No. 4, que pretende “aprovechar las potencialidades del hecho migratorio para el desarrollo humano sostenible en los niveles local, nacional y global” (SENAMI 2007, 15).

Dentro de este Plan macro, se articula el plan “Bienvenid@ a Casa”, cuyo afán fue proveer las facilidades necesarias para que los ecuatorianos en el exterior puedan regresar al país con su menaje de casa y equipo de trabajo, libre de impuestos, mediante acuerdos interinstitucionales que permitían tanto la exención de impuestos como la sostenibilidad del retorno (Lorena Escudero, Ex Ministra SENAMI, entrevista, 18 de mayo de 2018). Con este plan se intentó elaborar una propuesta de política migratoria integral que tuviese como eje de acción el apoyo a los emigrantes y sus familias (Alianza PAIS 2006, mencionado en Moncayo 2011, 25).

Como parte de la política pública migratoria, se propusieron varios programas enfocados en los distintos grupos de migrantes que se identificaron y que se han indicado más arriba. Entre estos grupos consta el de los migrantes retornados. Existe en la Ley Orgánica de Movilidad Humana del 2017 una caracterización de los migrantes retornados divididos en dos subcategorías: los migrantes que retornan por voluntad propia, y los que son forzados a retornar. Esta tesis pretende analizar los programas y proyectos enfocados en los migrantes que retornan por su propia iniciativa.

El retorno es considerado en algunos planteamientos teóricos y estudios sobre migraciones como una parte del proceso migratorio circular, con sus propias complejidades similares a la emigración en sí, como por ejemplo la readaptación en el país de origen (Escudero 2017, 119-120). Así se encuentra que, a partir del año 2008, debido a la crisis económica mundial, las restricciones migratorias y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas en territorio nacional, la emigración de ecuatorianos ha tendido a la baja y provoca un cierre de ciclo migratorio con el retorno de migrantes (Villarreal 2014, 9).

Adicionalmente, la SENAMI trabajó conjuntamente con otras entidades estatales para diseñar programas de retorno específicos a las áreas de competencia de esas instituciones, en concordancia con lo establecido en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. De esta manera crearon y promovieron diversos planes de retorno: “Plan retorno para Maestros y Profesionales del Ecuador”, “Plan de Retorno Ecuador Saludable vuelvo por ti”, “Plan Tierras”, “Plan Retorno Manuela Espejo” y el “Plan Bienvenid@s a Casa”. Cada una de estas iniciativas tuvo un público objetivo particular, a excepción del que estaba dirigido a todos y todas las y los migrantes ecuatorianos en el exterior que era el programa “Bienvenid@s a Casa” gestionado por la SENAMI. Todas estas estrategias están enmarcadas en políticas gubernamentales que fomentan el “retorno productivo” de emigrantes ecuatorianos.

El “Plan Retorno para Maestros y Profesionales del Ecuador”, se presentó en España, en su primera convocatoria. Este plan tenía como objetivo operativo o programático la participación de docentes y profesionales ecuatorianos residentes en el exterior en los concursos de méritos y oposición y para ocupar vacantes docentes en el Ecuador. La aplicación de los concursantes se realizó en línea, y las embajadas y consulados de Ecuador en los distintos países, facilitaron la logística necesaria para que pudieran rendir los exámenes.<sup>12</sup> Según lo expresado en algunos medios de comunicación, en esta primera convocatoria se inscribieron 800 emigrantes ecuatorianos y ecuatorianas residentes en España y aprobaron 40<sup>13</sup>. En el 2014 se

---

<sup>12</sup> Ministerio de Educación, “Plan retorno Educación”: <https://educacion.gob.ec/se-presento-plan-retorno-educacion/>

<sup>13</sup> Es sintomático que esta información no pudo ser corroborada con otras fuentes oficiales, pues no existen archivos de estos registros o al menos no están disponibles para el público.

lanzó una segunda convocatoria. Para la segunda convocatoria se esperaba que pudieran retornar al país por lo menos 500 docentes de los cerca de 1000 que vivían en España.<sup>14</sup>

El “Plan Retorno Ecuador saludable, vuelvo por ti” fue una iniciativa promovida desde el Ministerio de Salud Pública del Ecuador, en coordinación con la SENAMI, con convocatorias desde octubre de 2012 hasta octubre de 2015, para que profesionales de la salud puedan retornar al país con un contrato laboral vinculados al Ministerio mencionado, con preferencias arancelarias para el retorno de su menaje de casa, y con un bono de instalación, cuyo monto dependía del lugar de trabajo en el Ecuador. Cabe recalcar que este Plan, dada la escasa participación de profesionales ecuatorianos (Giovanna Tipán, Ex Coordinadora de Política Internacional, SENAMI, entrevista, 3 de marzo de 2018), amplió su cobertura a la participación de médicos y enfermeras/os de otras nacionalidades. De hecho, algunos profesionales de Cuba, España, Argentina, pudieron aplicar al proceso de selección y se vincularon al Ministerio de Salud mediante contratos laborales.<sup>15</sup>

Desde el Ministerio de Agricultura, por otro lado, se promovió el retorno productivo y ordenado de ecuatorianos residentes en España, mediante el “Plan Tierras”, cuyo objetivo principal era el de ofrecer parcelas de cultivo a colectivos organizados de migrantes, con el fin de aplicar en el Ecuador los conocimientos agrarios obtenidos en España.<sup>16</sup> El “Plan Tierras” no es un proyecto enfocado exclusivamente a migrantes ecuatorianos, por el contrario, es un proyecto generado por el MAGAP (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca) que se hizo extensivo a migrantes ecuatorianos en España, por una sugerencia de los mismos.<sup>17</sup>

El “Plan Retorno Manuela Espejo”, fue una iniciativa de la Vicepresidencia de la República, en concordancia con las políticas de inclusión para la población con discapacidad que

---

<sup>14</sup> Noticia. “Ecuador lanza segunda convocatoria del Plan Retorno para Maestros”. *La República EC*, 30 de junio de 2014 [www.larepublica.ec/blog/internacional/2014/06/30/ecuador-lanza-segunda-convocatoria-del-plan-retorno-para-maestros](http://www.larepublica.ec/blog/internacional/2014/06/30/ecuador-lanza-segunda-convocatoria-del-plan-retorno-para-maestros)

<sup>15</sup> Ministerio de Salud del Ecuador. 2013. “Ecuador Saludable vuelvo por Ti vincula a 288 profesionales en todo el país”. <https://www.salud.gob.ec/ecuador-saludable-vuelvo-por-ti-vincula-a-288-profesionales-en-todo-el-pais/>

<sup>16</sup> Consultado en la página web del Consulado de Ecuador en Málaga el 12 de febrero de 2018, noticia del 9 de octubre de 2013

<sup>17</sup> Asociación Sudamericana Ecuador Córdoba “Plan tierras del gobierno ecuatoriano funcionará en las provincias de Guayas y Manabí”. 2013. <http://www.asoecuador.org/revistadigital/1-actualidad/1290-plan-tierras-del-gobierno-ecuatoriano-funcionara-en-las-provincias-de-guayas-y-manabi.html>

promovía esa entidad en aquella época; este proyecto buscaba facilitar el retorno de personas con discapacidad residentes en Europa principalmente.

Con el Ministerio de Relaciones Laborales también se trabajó en iniciativas para promover el retorno y la reinserción laboral de los emigrantes, así esta entidad brindó ciertas facilidades técnicas para que los migrantes ecuatorianos pudieran participar en los concursos de méritos y oposición para llenar vacantes en varias instituciones públicas del país. Algunos de los problemas que se presentaron en este proceso, fue que estos concursos establecían ciertos requisitos que en el caso de los migrantes resultaba complejo cumplir, como el conseguir las certificaciones internacionales de conocimientos y experiencia. Desde la SENAMI se sugirió ciertos mecanismos para facilitar la acreditación de experiencia de los migrantes, por ejemplo, que éstos puedan “practicar” en la construcción de los proyectos de vivienda del MIDUVI. Lamentablemente no existió la apertura para recibir y trabajar conjuntamente con esta propuesta y no se la acogió (G. Tipán, entrevista).

El “Plan Bienvenid@s a Casa” fue el proyecto emblemático de la SENAMI. Este Plan<sup>18</sup> surgió en el 2008, y fue implementado en dos fases. En la primera fase se realizó una consulta previa al retorno, un estudio mediante encuestas y entrevistas a migrantes en el exterior, algunos de los cuales expresaron su interés en volver al Ecuador (SENAMI 2008, 29).

Posteriormente se firmaron algunos acuerdos con el Ministerio de Educación y de Salud Pública para que permitieran a los migrantes profesionales participar en concursos de mérito y oposición para ocupar cargos de docentes y de personal médico; y con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, para que puedan aplicar al bono de la vivienda. Se planificó, en el 2008, la concreción de otros acuerdos, por ejemplo, con el Servicio de Rentas Internas para que mediante incentivos tributarios se puedan generar emprendimientos; con el Banco de Fomento y Corporación Financiera Nacional para acceder a créditos productivos, entre otros (SENAMI 2008, 36-39).

Así, partiendo de estas demandas, la SENAMI organizó la segunda fase del Plan, en el que se involucró a numerosas entidades estatales para facilitar el retorno de los migrantes, tales como el Ministerio de Relaciones Laborales, la Corporación Aduanera del Ecuador para eximir de aranceles al menaje de casa y equipo de trabajo; Ministerio de Relaciones Exteriores, como apoyo permanente de la SENAMI en los territorios extranjeros; Ministerio de Desarrollo

---

<sup>18</sup> Los dos siguientes párrafos contienen un resumen de la presentación que el Gobierno realizó sobre la propuesta del Plan Bienvenid@s a Casa en Ginebra, la cual consta como anexo de esta tesis.

Urbano y Vivienda, como asesoría en bienes raíces y el bono de vivienda; Banco Nacional de Fomento, Banco del Estado y Corporación Financiera Nacional con productos financieros tales como líneas de crédito para proyectos productivos; entre otras.

Adicionalmente a estas entidades estatales, también se involucró a diversos organismos internacionales y asociaciones gremiales para facilitar el retorno y reinserción de ecuatorianos en territorio nacional. Otra estrategia que surgió como proyecto, y no se concretó, fue el Banco del Migrante, enfocado en temas financieros y de inversión exclusivamente para migrantes y sus familias.

En el 2008, como parte del Plan Bienvenid@s a Casa, se diseñó un programa o instrumento de política migratoria. Se trata del “Fondo Concursable El Cucayo”, el cual contaba con un presupuesto de alrededor de los 6 millones de dólares, y su objetivo principal era dinamizar la matriz productiva del país, mediante una inversión de riesgo compartido entre el Estado y el migrante o grupo de migrantes: el Estado otorgaba un capital semilla no reembolsable, con una participación económica similar de la contraparte, para emprender proyectos productivos.

Hasta agosto de 2010 el Fondo invirtió alrededor de 3 millones de dólares en 230 proyectos productivos, que representan el 9% de propuestas recibidas, es decir, un nivel muy bajo de cobertura que la SENAMI justificó por incumplimiento de requisitos de los aplicantes (Moncayo 2011, 45-46). El trabajo de la SENAMI para este instrumento se organizó en base a los servicios de consultores externos, que apoyaban técnicamente a los migrantes con la construcción de las propuestas de proyectos productivos, para presentarse al concurso (G. Tipán, entrevista).

Estas iniciativas cambiaron y se transformaron a lo largo de los 10 años de gobierno, no existe claridad respecto del origen y el efecto de estos cambios, es decir, se desconoce si éstos se debieron a una falla en la política o a un aprendizaje en el proceso de la misma. Por otro lado, dos ex funcionarios de la SENAMI manifiestan que para ellos no existió política migratoria durante el gobierno de Alianza PAIS. En realidad, lo que sucede es que se estudia a la migración desde la sociología y no desde las políticas públicas, lo que provoca una ausencia de análisis de política pública en migración.

## **2.5. Instrumentos de Política migratoria según la tipología NATO.**

La definición de los diferentes instrumentos que intervienen en la política migratoria ecuatoriana según la tipología *NATO* (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización) propuesta por Hood (1986), permitirá establecer claramente cuál es el recurso que domina el

instrumento, y así resultará más sencillo identificar las variables definidas para este estudio de caso, además de identificar las formas de intervención durante el período estudiado.

Bajo el recurso de Nodalidad o Información, el Estado ha diseñado los siguientes instrumentos: el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. También tenemos en este recurso el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010 (PNDHM). Se destaca en este punto, el Plan de Gobierno de Alianza PAIS de 2006, como un primer nivel de operacionalización de la política, en donde se resalta a los migrantes ecuatorianos como sujetos de interés político y económico (PAIS 2006, 69).

Los instrumentos de Autoridad según la tipología *NATO*, tenemos en primer lugar la Constitución del Ecuador de 2008, que marca el enfoque de derechos de las políticas públicas en general y de la migratoria en particular, al reconocer como un derecho el de migrar y el de no hacerlo (Constitución 2008, Art. 40). En este artículo de la Constitución se establecen las “acciones que el Estado debe desarrollar para el ejercicio de los derechos de las personas” (Constitución 2008, Art. 40) cualquiera que sea su condición migratoria.

En el período analizado tenemos también la Ley de Migración y Extranjería de 1971 y sus reformas. Los Decretos Ejecutivos tanto de creación de la SENAMI como de su transformación a Viceministerio de Movilidad Humana. Se menciona en este punto también a la Ley Orgánica de Movilidad Humana que fue aprobada en enero de 2017, aunque no es tema de estudio de esta investigación, pero resulta el último acontecimiento alrededor de la política migratoria que ocurre en el período estudiado.

Respecto a los instrumentos de Tesoro, según la tipología *NATO*, el gobierno ecuatoriano destinó recursos para el diseño de la política migratoria integral en el 2007, para el diseño y aplicación de los instrumentos de política, para la socialización de la propuesta de Ley Orgánica, para la atención a los migrantes en España durante la crisis inmobiliaria. También generó mecanismos de subsidio para los migrantes que quisieron regresar, mediante la exención de impuestos para traer el menaje de casa, vehículo y equipo de trabajo.

Igualmente, en este recurso, se considera también a los Programas de Retorno, ya que facilita el intercambio de recursos de los migrantes con el Estado mediante el fomento de proyectos productivos, cumpliendo así el objetivo de considerar a los migrantes como agentes de desarrollo. Los migrantes reciben de la SENAMI instrucciones sobre cómo organizar un proyecto productivo, participan en un concurso por capital semilla, y al ser adjudicados,

deben aportar con un porcentaje entre el 50% y el 75% del valor total del proyecto. El capital semilla, el acompañamiento por un consultor y el aporte económico de los migrantes, resulta lo que en términos de Hood (1986) se observa como un “intercambio libre” de recursos, con el fin de conseguir objetivos de políticas (Hood 1986, 5).

Por último, tenemos al recurso Organización. En este nivel encontramos a la SENAMI, entidad creada por Decreto Ejecutivo en el 2007, con la misión de ser la organización rectora de la política migratoria ecuatoriana desde ese año. Esta entidad debía plasmar y ejecutar las propuestas descritas en el Plan de Gobierno del Movimiento PAIS de 2006. En este recurso, tenemos también a los Programas de Retorno. Los funcionarios incorporados en el diseño e implementación de este instrumento, manejan capacidades específicas y se organizan en función del cumplimiento de los objetivos de gobierno.

En el caso particular de la SENAMI, adicional al recurso de organización, es también recurso de Autoridad, por el objetivo de transversalizar la política migratoria en otras oficinas estatales, además de su característica de ser una entidad adscrita a la Presidencia de la República.

Igualmente se incluye en este recurso de organización al Viceministerio de Movilidad Humana, que forma parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, desde el año 2013. Este Viceministerio es el resultado de transformación de la SENAMI, y se convirtió en la entidad sectorial que finalmente asumió la rectoría de la política migratoria.

## **2.6. Matriz anidada de los componentes de la política**

Como se menciona en la sección 1.2 de esta tesis, Howlett y Cashore (2009) realizan un alcance a la taxonomía de Peter Hall (1993) e incorporan nuevos elementos que componen la política pública. Esta herramienta analítica ayudará a definir los niveles de operacionalización de la política, y ubicar en estos niveles a los instrumentos analizados en esta investigación. La matriz es también un patrón teórico, su aplicación al caso de estudio es el que permite identificar evidencia de consistencia y coherencia entre los objetivos de la política pública y los instrumentos seleccionados, así como fallas, calibraciones y cambios en los mismos.

De esta manera, para el caso de estudio que interesa en esta investigación, es posible observar que los objetivos de la política pública están acordes con los objetivos planteados tanto en el Plan de Gobierno de Alianza PAIS del 2006, como de los Planes de Desarrollo Nacionales y el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones. A su vez, es también evidente

que existe congruencia entre los objetivos de los instrumentos de política con los objetivos de la política pública migratoria.

Al momento de analizar las calibraciones de los instrumentos, éstos guardan relación con los objetivos amplios de la política, pero se evidencia que existen ajustes a los instrumentos en el proceso de implementación, como se presenta en la tabla No.2.1 a continuación:

**Tabla 2.1. Matriz anidada de los componentes de la política migratoria. TIEMPO 0**

		Nivel macro	Nivel meso	Nivel micro
<b>Componentes de la política/Enfoque del Cambio</b>	<b>Fines y objetivos de la política</b>	<i>Propósitos generales de la política:</i>	<i>Objetivos operacionalizables de la política:</i>	<i>Medidas específicas de la política:</i>
		<p><b>Plan de Gobierno de Alianza PAIS 2006:</b> Buen Vivir en armonía con la naturaleza, bajo un respeto irrestricto de los derechos humanos</p> <p>Programa de transformación integral, estrategia de desarrollo a largo plazo, en el que participen todos los sectores involucrados en el fenómeno migratorio (gobierno, migrantes, empresarios, academia, sociedad civil).</p> <p>Apoyo decidido a emigrantes y sus familias</p> <p>Asegurar la vigencia plena de los derechos humanos para los y las emigrantes</p> <p><b>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010:</b> Coadyuvar a la promoción y protección de los derechos de los ecuatorianos en el exterior, a través de una política migratoria integral, que les brinde atención y protección, igual que a sus familias en Ecuador y que ordene los flujos migratorios.</p> <p>Fomentar el retorno voluntario de emigrantes ecuatorianos, a partir de crear incentivos productivos para el capital humano que se encuentra en el país, como para los que se hallan fuera del mismo.</p> <p><b>Objetivo general de la Política Migratoria:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brindar atención a los migrantes ecuatorianos en el exterior, sus familias en el Ecuador y, ordenar los flujos migratorios hacia nuestro país,</li> </ul>	<p><b>Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones:</b> Se pretende una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos; para consolidar vínculos familiares transnacionales; retorno digno, voluntario y sostenible; que garantice el derecho a no migrar; que instaure procesos de desarrollo, procesos de interculturalidad y de construcción de la ciudadanía universal.</p> <p><b>Principios de la Política Migratoria:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto irrestricto de los derechos humanos (inclusión de este enfoque en los Planes de Desarrollo del gobierno)</li> <li>• Responsabilidad compartida (entre países de origen de la migración y países de destino. Se busca regularizar a los emigrantes e inmigrantes, asegurándoles los mismos derechos)</li> <li>• Co-desarrollo (vinculación entre migración y desarrollo, que busca mejorar las condiciones de vida de la población migrante)</li> <li>• Derecho a migrar, y a no hacerlo (hacerlo de manera segura y voluntaria, y por otro lado transformar el derecho a migrar en derecho al desarrollo. Regulación de flujos migratorios)</li> <li>• Remesas (reducción de costos para el ingreso de remesas, empleo adecuado en proyectos productivos, nueva área de cooperación sur-sur)</li> </ul>	<p><b>Estrategias:</b> Fortalecer la utilización del derecho internacional para atender de forma prioritaria a trabajadores migrantes y sus familias según su situación de vulnerabilidad.</p> <p>Trabajar coordinadamente con otras entidades para mejorar las condiciones de vida de los ecuatorianos, dondequiera que se encuentren</p> <p>Proporcionar la información necesaria y suficiente para una migración segura y digna.</p> <p>Promover actividades de vinculación de familias transnacionales, así como de interculturalidad en países de residencia</p> <p>Diseñar programas e incentivos para la inversión productiva de remesas en el país</p> <p>Colaborar con otras entidades gubernamentales e internacionales para facilitar la reinserción social y laboral de los migrantes retornados.</p> <p>Organización adscrita a la Presidencia de la República</p>

	<p>observando fundamentalmente el respeto a los derechos humanos.</p> <p><b>Principios constitucionales sobre Movilidad Humana</b></p> <p>El Estado reconoce el derecho a migrar, al asilo y al refugio. Ningún ser humano es ilegal por su condición migratoria.</p> <p><b>Discursos presidenciales:</b></p> <p>Los migrantes son la Quinta Región del país.</p> <p>Tod@s somos migrantes</p> <p>Los migrantes son el sector olvidado de regímenes anteriores</p> <p>El nuevo Ecuador hay que construirlo también con ecuatorianos residentes en otros lugares.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ámbito internacional (robustecer el margen jurídico de la defensa de los derechos de los migrantes)</li> </ul> <p><b>Objetivo de la SENAMI:</b></p> <p>“Definición, gestión y ejecución de las políticas migratorias, dentro y fuera del territorio nacional en coordinación con el ministerio de Relaciones Exteriores, 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” (Decreto Ejecutivo No. 150)</p> <p><b>Objetivo de la política de retorno:</b></p> <p>Garantizar el derecho a un Retorno voluntario, digno y sostenible de los ecuatorianos que deseen y decidan volver</p>	
<p><b>Significados y herramientas de la política</b></p>	<p><i>Preferencias generales de implementación</i></p>	<p><i>Lógica instrumental:</i></p>	<p><i>Calibraciones específicas de los instrumentos</i></p>
	<p>El Estado ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado 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.</p> <p>Incentivos para el retorno voluntario de migrantes</p> <p>Impulso a programas de reinserción laboral</p> <p>Programas de acceso a proyectos productivos tanto en territorio nacional, como para ecuatorianos en el exterior.</p>	<p><b>Nodalidad</b></p> <p>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Planes Nacionales para el Buen Vivir 2009-2013 y 2013-2017.</p> <p>Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones</p> <p>Plan de Gobierno de Alianza PAIS 2006</p> <p><b>Autoridad:</b></p> <p>Constitución de 2008</p> <p>Ley de Migración y Extranjería de 1971 y sus reformas</p> <p>SENAMI</p>	<p>Plan Cucayo, co-participación económica en el proyecto productivo, aumentó del 50 al 75%</p> <p>Plan retorno profesionales de salud: ampliación de la oferta a especialistas de otras nacionalidades</p> <p>Plan retorno maestros: reformas a los requisitos para postulación</p> <p>Plan retorno del Ministerio de Relaciones Laborales: solicitud de modificación de requisitos (no se aceptó)</p> <p>Plan Cucayo Especial, que facilitó créditos para ecuatorianos que</p>

		<p><b>Tesoro</b></p> <p>Presupuesto para SENAMI y sus programas</p> <p>Subsidios para el retorno de migrantes</p> <p>Programas de retorno</p> <p><b>Organización</b></p> <p>SENAMI</p> <p>Programas de retorno</p> <p>Viceministerio de Movilidad Humana</p>	<p>retornaron de Chile como consecuencia del terremoto en ese país.</p> <p>Provisión de recursos y personal por parte de la SENAMI a ecuatorianos durante la crisis inmobiliaria de España</p>
--	--	--	--

### **Capítulo 3. Evidencias del cambio en los instrumentos de política**

Esta investigación pretende responder a dos preguntas. La primera es cómo cambiaron los instrumentos de la política migratoria ecuatoriana, SENAMI y Programas de Retorno, entre 2007 y 2017. Para responder a esta pregunta es necesario evidenciar los cambios que sucedieron durante el período en análisis. Por lo tanto, en primer lugar se describirá, a continuación, el nuevo paradigma de esta política pública, los actores involucrados, tanto líderes, autoridades como comunidades de política, y sus características. Como se indicó previamente en esta tesis, se sigue la hipótesis del aprendizaje social en la que la situación del Tiempo 1 es producto de acciones, decisiones y omisiones del Tiempo 0 (p. 13). Al examinar el proceso de construcción e implementación de los instrumentos de la política migratoria, es posible evidenciar tanto las calibraciones, fallas, y por lo tanto cambios que ocurrieron en dichos instrumentos.

Es decir, con la información obtenida por medio de la revisión documental (documentos oficiales, académicos, noticias de prensa) y las entrevistas, se procederá a realizar una descripción de lo que fue la implementación de esta política pública, comparándola con el patrón teórico establecido para esta investigación, y así evidenciar los cambios en los instrumentos. Paralelamente se estudiará el comportamiento de las variables explicativas definidas para este estudio de caso, con el afán de encontrar las explicaciones del cambio, y de esta manera responder a la segunda pregunta de investigación.

Adicionalmente a la respuesta a estas dos preguntas, esta investigación pretende confirmar que los cambios de estos instrumentos son cambios de segundo orden según la tipología de Hall (1993).

#### **3.1. Construcción de la Política Migratoria**

Según académicos y estudios realizados se calcula que desde el año 2000, año en que Ecuador adopta el dólar como moneda, más de un millón de ciudadanos salieron del país, y se estimaba, en el 2006, que en el exterior se encontraban alrededor de 3 millones de ecuatorianos, incluyendo aquellos que salieron desde mitad de siglo XX hasta el año 1999 (Acosta 2008, 62).

La política migratoria de estos momentos se implementaba en por lo menos tres órganos estatales que son el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior y la

Defensoría del Pueblo, y el enfoque del fenómeno migratorio fue privilegiadamente sociológico (J. Ramírez, entrevista). Los nuevos flujos migratorios que aparecieron desde la dolarización de la economía ecuatoriana fueron conceptualizados y estudiados por la academia y la sociedad civil.

En el año 2006, en Ecuador, se inició la campaña política para elegir varias autoridades, entre esas, Presidente y Vicepresidente de la República. Se presentaron 13 candidatos presidenciales, de los cuales, la propuesta de gobierno de Alianza PAIS fue la única que contempló a los migrantes ecuatorianos en el exterior como un grupo objetivo. “Este proyecto también es para ellos y es de ellos. El nuevo Ecuador tenemos que construirlo también con nuestros hermanos ecuatorianos que están en Europa, Estados Unidos, Venezuela, Chile, y tantos otros lugares” (Alianza PAIS 2006, 67).

El movimiento Alianza PAIS preveía una política migratoria integral como parte de una estrategia de desarrollo, que ubicaba a las personas en el centro de dicho modelo, en la que debían involucrarse tanto “el gobierno central, como los gobiernos regionales, organizaciones sociales y económicas, y, sobre todo, los migrantes, sus familias y sus organizaciones” (Alianza PAIS 2006, 67). Según sus proponentes esta política migratoria integral no sería la suma de acciones aisladas, sino que, en concordancia con todo el plan de gobierno, ésta debería apuntar a un nuevo modelo de desarrollo, enfatizando que los migrantes son seres humanos con derechos (L. Escudero, entrevista) y obligaciones, y no agentes económicos o fuentes de remesas ni votos (Alianza PAIS 2006, 67-68).

En este plan se reconoce el derecho de las personas a tener la libertad tanto a migrar como a no migrar como un eje central de la política migratoria; así, parte de las acciones que debían planificarse en esta política, eran aquellas que permitan a los ecuatorianos no migrar, es decir, la propuesta planteaba “eliminar todas aquellas causas económicas, sociales y políticas que han forzado la emigración” (Alianza PAIS 2006, 68).

El movimiento Alianza PAIS esperaba que los migrantes, que habían sido marginados en los gobiernos predecesores, actúen como sujetos de cambio, y conjuntamente con el resto de la población colaboren “en la fabricación de un nuevo modelo de desarrollo ‘posneoliberal’” (Herrera Ríos 2016, 106), y se pueda alcanzar “un buen vivir<sup>19</sup> en armonía con la naturaleza” (Alianza PAIS 2006, 11). El plan de gobierno de Alianza PAIS del 2006 proponía “una

---

<sup>19</sup> El concepto del “Buen Vivir” proviene de la tradición indígena, y en el caso ecuatoriano y boliviano, abarca la noción de “bienestar y convivencia con los demás y con la Naturaleza” (Gudynas 2011, 441)

transformación social y económica que privilegie al ser humano...”, para lo cual convocaban a “todos los ecuatorianos y las ecuatorianas [para ser] parte de la construcción del progreso y desarrollo” (Alianza PAIS 2006, 26). Para esto también contemplaba que los ecuatorianos en el exterior puedan retornar, y por tanto era necesario generar confianza en el país, mediante la seguridad jurídica que permita a los migrantes retornados invertir, a través de la “constitución de un sistema financiero que preste recursos a nuestros compatriotas para que inviertan y generen riqueza dentro del país” (Alianza PAIS 2006, 69).

Diversos actores surgieron con el interés puesto alrededor del fenómeno migratorio hasta el 2006. Entre estos actores se encuentran miembros de organizaciones religiosas, como por ejemplo el Servicio Jesuita para las Migraciones; organizaciones de derechos humanos como el Centro de Documentación en Derechos Humanos “Segundo Montes Mozo S.J.”, y la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo PIDHDD; organismos internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones OIM, y el Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA (siglas en inglés); organismos gubernamentales como el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador; de la academia y de organizaciones sociales.

Así, en el momento de la redacción del programa de gobierno, la propuesta se nutrió de la presencia activa de la sociedad civil, que pretendía priorizar sus temas en la agenda pública. Las asociaciones de migrantes en el exterior, las organizaciones de derechos humanos, y organismos internacionales tuvieron una presencia importante en la definición de la política pública migratoria, pero sobre todo la participación de la academia, que logra posicionar el tema “Migración” en diversos espacios públicos principalmente; y, la intervención de los medios de comunicación que facilitaron la puesta en agenda del tema migratorio (J. Ramírez, entrevista) fueron las entidades que lograron mayor importancia y visibilidad en estos momentos.

Estas organizaciones y entidades conformaron comunidades de política alrededor de los distintos flujos migratorios identificados. Las mencionadas comunidades de política, luego de negociaciones, provocaron la puesta en agenda del tratamiento a los migrantes ecuatorianos en el exterior, y los refugiados en territorio ecuatoriano.

Según Ramírez (entrevista), el momento y los actores involucrados fueron claves para aprovechar una ventana de oportunidad, en términos de Kingdon (1984), y lograr colocar el tema migratorio, con todos sus subtipos, en la agenda política. El que estas iniciativas hayan

provenido de la sociedad civil, academia, organismos internacionales y multilaterales, le otorgaba legitimidad a la política migratoria que proponía Alianza PAIS que hizo suyas estas iniciativas. (J. Ramírez, entrevista).

Cabe señalar además que en la historia personal del Presidente Correa, la emigración de su padre marcó profundamente su infancia<sup>20</sup>. Es muy probable que este episodio de su infancia lo haya sensibilizado, para mirar de forma distinta el fenómeno de la migración y a los migrantes. Es decir, como se trata de un actor clave para las políticas, con alto poder de decisión en un régimen presidencial, sus marcos cognitivos, ideas, valores e imágenes, lo conducen naturalmente a re-conceptualizar a los emigrantes sujetos de derechos. Esto también se observa en las actuaciones de la hermana del presidente, quien en el primer periodo de gobierno jugó un papel importante en ciertos sectores de política y manifestó un interés particular sobre la cuestión de los migrantes en el exterior (Alberto Acosta, Ex Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente 2008, Ex Ministro de Energía 2008, entrevista, 9 de julio de 2018).

Rafael Correa calza sin dificultad en aquella tipología de líder transformador, provista por Capano (2009), se trataba de un individuo “carismático y visionario, e involucraba emocionalmente a sus seguidores” (Capano 2009, 16). Otra de las características de este líder transformador es que tiene la habilidad de utilizar los aspectos ideacionales y emocionales de sus seguidores para promover un cambio, en este caso, el cambio de la política (Capano 2009, 16).

Estas capacidades se ven fortalecidas o magnificadas por aquellas de las que disponen los presidentes elegidos por voto popular en los regímenes presidencialistas latinoamericanos de las dos últimas décadas. A decir de algunos analistas, la Constitución del 2008, entre sus muchas innovaciones, “materializó el carácter hiperpresidencialista del sistema político de toma de decisiones” (Echeverría 2012, 403), y con el respaldo y legitimidad que le otorgaron múltiples procesos electorales que sucedieron durante esta década, se normalizó el accionar discrecional de quienes detentaban el poder (Gargarella y Curtis 2009, 29; Echeverría 2012,

---

<sup>20</sup> Cuando el Presidente era un niño, su padre se habría quedado desempleado y frente a ello optó por ocuparse en el transporte de sustancias ilícitas. Fue capturado en Estados Unidos, y cumplió una condena de alrededor de tres años. Noticia. “Presidente Correa revela que su padre estuvo preso en EE. UU. por droga” *El Universo*. 2007. <https://www.eluniverso.com/2007/04/14/0001/8/E83049D0A4E949948F07DE2D97746875.html>

403). Así, “la construcción decisional reposa en el protagonismo estatal y en el vaciamiento participativo de la sociedad” (Echeverría 2012, 413).

El conjunto de características tanto de la nueva élite en el poder, como del contexto social y económico del país, facilitaron no solo la incorporación del discurso de los derechos en el Plan de Gobierno, sino que propiciaron un entorno proclive al cambio, se habló entonces de “un cambio de paradigma” cuya nueva visión se resumía en la noción del “buen vivir”, convirtiéndose este cambio de paradigma en la condición necesaria para generar cambios en el nivel meso de las políticas públicas sectoriales en general, y en la política migratoria en particular.

Así desde el momento en que ganó las elecciones, Correa impulsó un cambio en la política migratoria, especialmente en los instrumentos dirigidos a los emigrantes ecuatorianos, reforzando el acercamiento estatal hacia la diáspora, esto a su vez, habría conllevado una disminución de la atención a inmigrantes dentro del territorio nacional (Herrera Ríos 2016, 107).

En las reuniones internacionales que se realizaba sobre migraciones, como por ejemplo el III Foro Mundial de las Migraciones realizado en Rivas Vaciamadrid, España, en septiembre 2008, las iniciativas tomadas por el gobierno de Rafael Correa fueron vastamente aplaudidas (A. Acosta, entrevista); de igual manera, en el Ecuador, varios sectores sociales reconocieron y felicitaron el hecho de que por primera vez se incluía a los migrantes en el conjunto de políticas públicas del Ecuador<sup>21</sup>. Estos reconocimientos tanto nacionales como internacionales otorgaban legitimidad a las acciones emprendidas por el gobierno en torno a las migraciones.

La Constitución ecuatoriana del 2008, despliega lo que en términos de Peter Hall (1993) se considerarían cambios paradigmáticos, pues cambia la forma de concebir a los movimientos migratorios, mirándolos desde una perspectiva de derechos, en lugar de la orientación clásica hacia la seguridad del territorio. La nueva Constitución, en su artículo inicial, reconoce al Ecuador como un “Estado Constitucional de Derechos” (Constitución 2008, art. 1). Desde este paradigma, este marco normativo regula todas las políticas públicas que se han diseñado desde entonces.

Desde la Asamblea Nacional Constituyente de 2008 se realizaron propuestas de cómo y qué debía incluir una política pública migratoria integral, la cual, en concordancia con el proyecto

---

<sup>21</sup> Página Web Migrantes Hoy, consultada el 20 de mayo de 2018

político que gobernaba el país, debía alinearse al “establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo, que parta por reconocer la heterogeneidad económica, tecnológica, social y cultural de Ecuador” (Acosta 2008, 63-64).

Alberto Acosta fue Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, además fue parte del grupo “fundador” del movimiento político Alianza PAIS, e integrante activo de algunos movimientos sociales hasta el 2006. Durante su gestión como Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, resaltó la importancia del aporte de la migración al desarrollo, y que era necesario visibilizarlo, pues consideraba que estos “son temas que hay que replantearse tanto casa adentro como hacia afuera” (Acosta 2008, 68).

Por ello sugirió algunos lineamientos para el diseño de la política pública migratoria, como por ejemplo, el reconocimiento de los migrantes como sujetos de derechos; la obligación del Estado de defender, respetar y proteger los derechos de todos los y las ciudadanos/as y por tanto aprovechar la oportunidad para una nueva manera de relacionamiento internacional; respeto al derecho a migrar, y gestionar las acciones necesarias para disponer de un ordenamiento jurídico que permita la migración digna y segura, combatiendo el coyoterismo y la usura; incentivar la permanencia en el país mediante la generación de confianza y oportunidades en el país; y abordar el tema de la migración, como un fenómeno social y de manera integral (Acosta 2008, 64-68).

La institucionalidad de la política migratoria, así como la atención a los migrantes retornados, eran las demandas de políticas de la sociedad civil<sup>22</sup>. Además de estas demandas, los ecuatorianos también reclamaban un cambio (G. Tipán, entrevista) en la forma de gestión del gobierno. Estos reclamos tanto políticos como sociales, fueron el abono que un terreno fértil necesitaba para las nuevas propuestas de políticas públicas. En base a estas demandas se diseñaron los instrumentos de política.

Esta sucesión de acciones: cambio del marco normativo, modificación de los objetivos de la política migratoria, diseño de nuevos instrumentos de política, conforman el nuevo paradigma de la política, es decir, la “nueva” política migratoria. Desde este punto, lo que interesa a esta investigación son los instrumentos que se diseñan e implementan en este nuevo paradigma, y sus calibraciones, fallas y cambios.

---

<sup>22</sup> Gioconda Herrera, presentación en el Seminario Regional: Movilidad Humana en América Latina y Ecuador: nuevos contextos y desafíos, 6 de marzo de 2018.

### **3.2. Implementación de la política migratoria**

Los actores y comunidades de políticas mencionados previamente, promocionaron la atención a migrantes y refugiados principalmente, reconociendo la necesidad de considerarlos como sujetos de derechos, como base fundamental para el tratamiento con políticas a estos grupos vulnerables. Esta base ideológica enfocada en la defensa de los derechos humanos fue acogida por integrantes del movimiento político Alianza PAIS, así como por los funcionarios de la naciente SENAMI (Moncayo 2011, 26). Estas comunidades de política aprovecharon el terreno fértil en el que se depositaban las demandas de varias organizaciones de la sociedad civil. Como se indicó previamente, lo interesante de las comunidades de política es observar las relaciones tanto al interior de éstas, como de éstas con otros actores. Así, éstas comunidades de política tenían una muy buena relación con uno de los líderes del movimiento Alianza PAIS, y gracias a esta relación fue posible priorizar en la agenda de la política migratoria la atención a los migrantes ecuatorianos en el exterior, así como a los refugiados en territorio ecuatoriano (J. Ramírez, entrevista).

Las comunidades de política arriba descritas, gestaron muchas ideas, proyectos y acciones para atender las demandas generadas alrededor del fenómeno migratorio; estas iniciativas fueron cooptadas por el movimiento Alianza PAIS, así como también otras propuestas en el campo del codesarrollo<sup>23</sup> que se implementaron mediante acuerdos de cooperación entre gobiernos de España y Ecuador (Escudero 2017, 203). Igualmente, desde el grupo fundador del movimiento político Alianza PAIS, en los primeros años de gobierno, se realizaron muchísimas propuestas para abordar el fenómeno migratorio y satisfacer las necesidades públicas de los distintos grupos de migrantes (A. Acosta, entrevista).

Entre los hallazgos de esta investigación, está el hecho de que los documentos, noticias y entrevistados dan cuenta de una relación cercana, coordinada y productiva entre los diferentes actores, en términos de iniciativas, solo en los primeros años de gobierno. Paulatinamente el poder decisional del ejecutivo fue desplazando la participación activa de las comunidades de política, incluyendo la participación de los colegas fundadores del movimiento político (P. De la Vega, entrevista). Paralelamente se reforzó la imagen de líder fuerte y eficaz del Presidente

---

<sup>23</sup> El término codesarrollo surge en 1997 en Francia, y asocia los conceptos y preceptos de la migración y la cooperación al desarrollo (Cortez 2005, 254)

por parte de los emigrantes ecuatorianos<sup>24</sup>, más allá de que sus decisiones socavaron los derechos de participación en la construcción e implementación de la política migratoria.

A pesar de la tendencia progresista que se declaraba por parte del gobierno de Alianza PAIS, la política migratoria privilegió el diseño e implementación de instrumentos que debían generar cierta rentabilidad, es decir, tenían un trasfondo economicista. Esto se puede observar en los instrumentos de política que fueron diseñados, que concebían a los emigrantes como aportes al desarrollo, mediante sus remesas y sus conocimientos técnicos y profesionales (G. Tipán, entrevista). Desde el mismo Plan de Gobierno del 2006 se pretendía el aporte de los ecuatorianos en el exterior:

Con esta política se quiere alentar procesos que permitan que sobre todo las familias de los y las emigrantes contribuyan a la formulación y seguimiento de proyectos de desarrollo, que se “pondrán en marcha con recursos del Estado y de la cooperación para el desarrollo, a más de sus correspondientes aportes; proyectos que en todo momento estarán en las manos de los y las emigrantes” (Alianza PAIS 2006, 69).

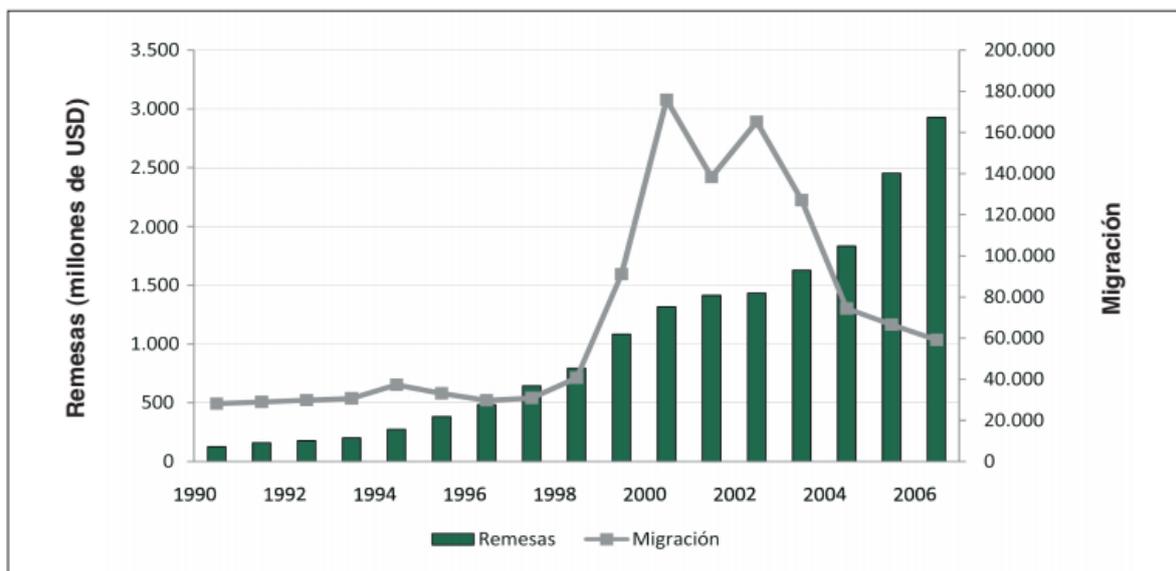
Así, resulta evidente el interés que se tenía en los recursos de los emigrantes para el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo, para lo cual se vio necesario el diseño e implementación de instrumentos de política específicos para estas condiciones. En el gráfico a continuación, se puede observar que en los años previos al gobierno del Presidente Correa, las remesas representaban una importante fuente de ingresos monetarios, que fue confirmado por académicos y estadísticas de ese período<sup>25</sup>. Adicionalmente, el porcentaje de participación de las remesas del PIB ecuatoriano, bordeó el 6% en el 2006.

### **Gráfico 3.1. Evolución de las remesas y migración entre 1990 y 2006**

---

<sup>24</sup> Un migrante retornado expresó por una parte que el Presidente Correa era un excelente líder y gobernante, y por otra parte, criticó la falta de coordinación de las autoridades financieras para facilitar el retorno. Intervención en el Seminario sobre Movilidad Humana de FLACSO en marzo de 2017

<sup>25</sup> Información obtenida del Informe anual de Evolución de las Remesas, preparado por el Banco Central del Ecuador, y consultado en <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/Remesas/ere200701.pdf>



*Fuente:* SENPLADES (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010), con datos del Banco Central del Ecuador y el INEC.

### 3.3. Diseño e implementación de instrumentos de política

Como se indicó previamente, esta “política migratoria integral [...] no era la sumatoria de medidas aisladas”, sino que debía procurar “el establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo, desde la heterogeneidad económica, tecnológica, social y cultural del Ecuador, generando equidad y participación en la toma de decisiones” (Alianza PAIS 2006, 67).

A pesar de la diversidad de tipos de flujos migratorios que debía atender la SENAMI, los programas y planes que se diseñaron e implementaron fueron enfocados a los ecuatorianos en el exterior (J. Ramírez, entrevista), y en menor medida a los refugiados. Como se comentó en esta investigación previamente, las comunidades de política pudieron aprovechar la ventana de oportunidad y posicionar su problema público en la agenda política del nuevo gobierno.

Por esta razón, los objetivos de la política migratoria, y por lo tanto de sus instrumentos, se centraron en la atención a estos dos grupos migratorios ya mencionados. Esto a su vez tiene consistencia con el discurso presidencial que califica a los migrantes como el sector olvidado de regímenes anteriores (Herrera 2016, 111), y con el que existiría una deuda social de reconocimiento (G. Tipán, entrevista). Adicionalmente también tiene congruencia con la propuesta de gobierno de 2006, que pretendía una política migratoria integral construida con la participación de los emigrantes y sus familias (Alianza PAIS 2006, 67).

La visión y objetivos de la SENAMI estaban enfocados en el respeto de los derechos humanos de las personas en movilidad. Es decir, se incluía la atención tanto a migrantes

ecuatorianos en el exterior, como a sus familias en Ecuador; a los inmigrantes laborales, inmigrantes en tránsito, refugiados; también debía atender a las víctimas de trata de personas, del coyoterismo y sus “derivados” ilegales como la usura.

Si bien en los discursos presidenciales se promovía la intervención de todos los sectores de la sociedad para responder al problema de la migración, fueron escasas las ocasiones que la SENAMI pudo interactuar horizontalmente y de manera coordinada con la Cancillería (L. Escudero, entrevista). La interacción regular que existía entre la SENAMI y las otras entidades gubernamentales y asociaciones de migrantes, se caracterizaba por tensiones y fricciones. En el caso particular de las relaciones con las organizaciones estatales, el problema radicaba en la superposición de funciones (L. Escudero, entrevista; G. Tipán, entrevista), en el excesivo poder de decisión del ejecutivo, y en la escasa autonomía de la SENAMI frente al ejecutivo.

Desde la SENAMI se diseñaron cuatro programas, todos ellos de atención a migrantes ecuatorianos: “Tod@s somos migrantes”, enfocado en el reconocimiento de los derechos de los migrantes; Plan Bienvenid@s a Casa, cuyo objetivo era otorgar las facilidades e información necesaria a los migrantes que deseaban retornar, “que incluye asistencia e iniciativas productivas, laborales y de inversión para facilitar el retorno” (Palazuelos y Villarreal 2013, 114); Red de Casas de Migrantes, oficinas de la SENAMI adscritas a la mayoría de Consulados en España e Italia principalmente, y brindaban atención a los ecuatorianos residentes en esos países; y por último, el programa “Tod@s somos responsables”, que respaldaba el derecho de los ecuatorianos de migrar pero de una forma informada, digna y segura (L. Escudero, entrevista).

Quiloango confirma la tarea ardua y difícil que enfrentaba la SENAMI frente a otras entidades estatales que ya tenían un trabajo sostenido y reconocido en el tema migratorio (Quiloango 2011, 30). Igualmente, Acosta expresa que estos inconvenientes presentes entre la SENAMI y otros organismos gubernamentales, se ocasionaron en gran medida por la falta de voluntad política de la Presidencia, y el celo personal de ciertos ministros (A. Acosta, entrevista).

Adicionalmente a estos obstáculos de orden político, existían también problemas de competencias de la SENAMI, ya que era evidente que al estar, clásicamente, vinculado el tema migratorio al Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, el sistema internacional desconocía a esta nueva entidad. Las instancias gubernamentales de los países de acogida o

destino querían tratar con organismos ecuatorianos de similares condiciones y características, y éstas solo las cumplían los consulados y embajadas ecuatorianas (María Landázuri, Ex Viceministra de Movilidad Humana, entrevista, 25 de junio de 2018). Es decir, la SENAMI como entidad rectora de la política migratoria, tuvo un problema desde su propio diseño, al no contemplar entre los requisitos de su funcionamiento, la normativa y regulaciones internacionales ya existentes en temas migratorios.

De otra parte, Ramírez (entrevista) corrobora que la SENAMI desde sus inicios tuvo problemas que hacían prever su falla. Uno de estos inconvenientes sería su andamiaje, ya que surgió adscrita a la Presidencia de la República, con rango de Ministerio, y no como parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, como le correspondía. En este sentido, Landázuri (entrevista) lo confirma, al indicar que los obstáculos que se presentaban en el exterior principalmente, estaban relacionados con la definición del estatus institucional de la SENAMI, el cual, por regulaciones internacionales previamente mencionadas, no podía funcionar en otros países sino bajo la figura de un Organismo no Gubernamental (ONG). Ésta fue una de las razones por las que finalmente la SENAMI debió insertarse a posteriori en el Ministerio de Relaciones Exteriores (M. Landázuri, entrevista). Este hecho, en términos de Hall (1993) significó un cambio de instrumentos, es decir, un cambio de segundo orden ya que “los objetivos de la política se mantienen de manera amplia, pero los instrumentos se modifican” (Hall 1993, 278).

Según Lindblom (1984), los cambios se producen por unas negociaciones entre actores. Para Hall (1993), de estos cambios se produce el aprendizaje. Así, en el caso de la SENAMI, estas negociaciones entre los actores involucrados, tanto líderes gubernamentales como de las comunidades de política, no siempre se gestaron en términos propositivos (L. Escudero, entrevista), es decir, no siempre se pudo generar acuerdos y acciones coordinadas, así como tampoco se pudo dar continuidad a los instrumentos. Esta falla en las negociaciones habría generado lo que Escudero llamó “un aprendizaje negativo” (L. Escudero, entrevista) pues mientras se le asignaba la función de generar acciones, iniciativas y propuestas acordes a los actores institucionales con quienes negociaba, esto no necesariamente implicaba que estas propuestas y acciones respondían a las necesidades y aspiraciones del grupo objetivo y beneficiario de la política.

Los actores con los que regularmente debía interactuar la SENAMI eran los ministros de Interior y de Relaciones Exteriores (L. Escudero, entrevista). El Ministerio de Relaciones Exteriores era con el que más debía coordinar, ya que en las oficinas consulares y de las

embajadas de Ecuador en otros países, la SENAMI podía cultivar relaciones con los ecuatorianos migrantes, y de esta manera dar a conocer su trabajo y gestión (L. Escudero, entrevista; M. Landázuri, entrevista).

Sin embargo de este sentido de innovación y de apertura interinstitucional, el trabajo de la SENAMI, y su estatus ministerial, resultaron desconocidos fuera del país, especialmente en el contexto internacional: a decir de varios entrevistados, por ejemplo en países como Estados Unidos, se desconocía y por lo tanto no se comprendía el rol y la función de la SENAMI, “no se sabía si era una ONG, una agencia del gobierno ecuatoriano o una asociación de inmigrantes”<sup>26</sup>, esto da una idea más cabal de lo expresado por Landázuri (entrevista) respecto a la falta de reconocimiento institucional de la SENAMI en el contexto internacional.

Según varios artículos de prensa revisados de esa época, la gestión de la SENAMI habría sido duramente criticada por algunos emigrantes, quienes calificaron “muy mal” sus servicios<sup>27</sup>. Otras instituciones gubernamentales, que debían gestionar productos y servicios específicos para los emigrantes ecuatorianos, no funcionaron adecuadamente; varias personas emigrantes que retornaron al país mediante los programas de la SENAMI, señalaron que esta entidad les ofrecía que las personas que decidían retornar al país, tendrían consideraciones especiales al solicitar créditos en el Ecuador como por ejemplo la no exigencia del pasado crediticio; pero una vez en el país, las agencias crediticias del Estado no tenían productos específicos para ellos, se les exigía invariablemente el pasado crediticio para acceder a préstamos para sus emprendimientos, condición que por lógica, un emigrante recién retornado no podía cumplir<sup>28</sup>.

Así la falta de consideraciones específicas y sobre todo la inexistencia de mecanismos diseñados específicamente para atender al segmento de los emigrantes habría desembocado en una oferta de productos y servicios ineficientes que no eran valorados por los emigrantes y que convirtieron a la SENAMI en el foco de críticas.<sup>29</sup> Esta sería otra fuente de falla en los instrumentos y por lo tanto un detonante para el cambio.

---

<sup>26</sup> Noticia. 2012. “SENAMI desconocida por la mayoría de migrantes”. *El Comercio*. 9 de enero. <http://www.elcomercio.com/tendencias/senami-desconocida-mayoria-migrantes.html>

<sup>27</sup> Noticia. 2009. “Quejas por oficina de la SENAMI”. *El Universo*. 20 de mayo. <https://www.eluniverso.com/2009/05/20/1/1360/C8AC8D5B8A7445258F593933F10B9020.html>

<sup>28</sup> Revisar nota al pie No. 10

<sup>29</sup> En el seminario internacional realizado en FLACSO en abril de 2017, a propósito de la aprobación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana en febrero de 2017, varias personas que migraron y retornaron al país

Respecto a la falta de consideración de las normas de funcionamiento de los regímenes internacionales, que según Howlett (2009), afecta a las políticas públicas ya sea promocionándolas o reprimiéndolas (Howlett 2009, 76), también constituye una fuente de falla, y consecuentemente de aprendizaje, ya que al momento de considerar las mencionadas normas, se debe rediseñar el instrumento organizacional, y de esta manera pasa a formar parte del Ministerio de Relaciones Exteriores como Viceministerio de Movilidad Humana. Sin embargo, Acosta sostiene que estos factores podrían haberse solventado a favor de la SENAMI, si hubiese existido la voluntad política de la Presidencia de la República (A. Acosta, entrevista). Es decir que si bien la falta de reconocimiento y de inserción adecuada en el contexto internacional, es una fuente de falla y por lo tanto hace necesario el cambio, la dirección de ese cambio pudo ser distinta a la que efectivamente fue.

En el transcurso del último año de gestión de la SENAMI, las relaciones interinstitucionales se volvieron cada vez más tensas y distantes (L. Escudero, entrevista; G. Tipán, entrevista), así como el distanciamiento y por lo tanto el desconocimiento presidencial a la gestión de la SENAMI era cada vez más evidente. En febrero de 2013 la sede de la SENAMI se trasladó a Azogues, para ocupar una enorme edificación de alrededor de 7700 m<sup>2</sup>. A pesar de este cambio, que para uno de los entrevistados no tenía sentido (A. Acosta, entrevista), la Ministra de la SENAMI de ese entonces ratificó la continuación de los servicios que prestaba dicha Secretaría a los migrantes ecuatorianos. Tres meses después, en mayo de 2013, se anunciaba a través de la prensa, que la SENAMI pasaría a formar parte del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>30</sup>.

A decir de Escudero, con el cambio de la institucionalidad y dependencia de la política migratoria, cambiaron también los objetivos programáticos de los instrumentos, lo que a su vez generó que los proyectos que se originaron en la SENAMI, no tuvieran la continuidad que se esperaba cuando fueron diseñados (L. Escudero, entrevista). El cambio de sede a Azogues y el traspaso de funciones de la SENAMI al Viceministerio de Movilidad Humana en el

---

comentaron sus experiencias: la SENAMI promovía que las personas que decidan retornar al país, tendrían consideraciones especiales al solicitar créditos en el Ecuador como por ejemplo la no exigencia del “pasado crediticio”; al llegar al Ecuador, las agencias crediticias del Estado no tenían productos para los migrantes retornados, a quienes se les exigía el “pasado crediticio” para acceder a préstamos para sus emprendimientos.

<sup>30</sup> Ecuador Inmediato el 27 de mayo de 2018. “Cambio de matriz de Senami a Azogues "no implica que deje de ser una Secretaría Nacional e Internacional" asegura Lorena Escudero (AUDIO)”; “Correa constata las obras en Azogues”

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador<sup>31</sup>, en junio de 2013 (Decreto Ejecutivo No. 20, junio 2013), evidenciarían, según Acosta, una falta de voluntad política, para continuar y mantener los objetivos tanto de la política migratoria integral como con sus instrumentos, particularmente señala al Presidente Correa y al el Canciller de ese entonces quienes habrían dejado de interesarse por la ejecución y los resultados de estas iniciativas (A. Acosta, entrevista).

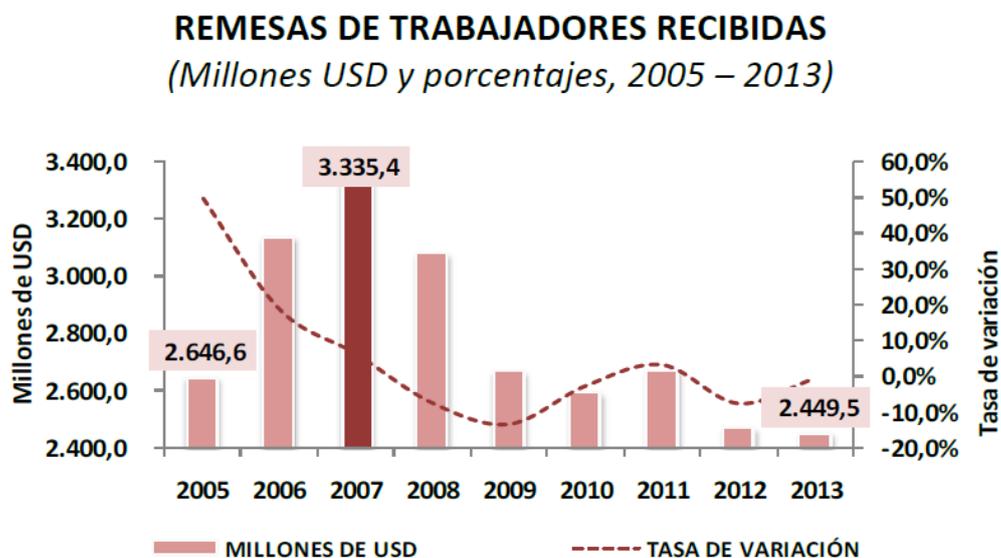
Estos cambios sucedieron sin una consulta previa con las autoridades de la SENAMI, tampoco existió alguna comunicación oficial desde el ejecutivo o desde Cancillería (L. Escudero, entrevista). Esto refleja que existía un conflicto con la presidencia, que desde la SENAMI no se supo ni reconocer o manejar adecuadamente. Como se mencionó previamente, estos conflictos con la autoridad son relevantes ya que, según Hall, pueden provocar cambios de paradigma (Hall 1993, 280), y también cambios de primero y segundo orden. Así, se puede observar que los conflictos relativos a la autoridad sí marcaron los cambios de los instrumentos, específicamente en el caso de la SENAMI (A. Acosta, entrevista; L. Escudero, entrevista).

Surge entonces aquí la pregunta por qué una iniciativa que nació con todo el apoyo y reconocimiento por parte del Gobierno, después de seis años de su implementación carece de ese apoyo para continuar manteniendo sus fines más globales y sus objetivos programáticos. A decir de Acosta, la razón por la que esto sucede es porque el monto de las remesas bajó considerablemente, y por tanto, los emigrantes dejaron de ser agentes de desarrollo, y consecuentemente, ya no eran un grupo de interés para la formulación de políticas públicas. Como se expresó previamente, una parte del interés que tenía el gobierno al principio de su mandato era evidentemente economicista y fundamentado en el monto de remesas que llegaban al país, y también recursos económicos y profesionales que los emigrantes podían traer al país al retornar. Acosta además expresa que en el momento que dejan de llegar las remesas al país, los instrumentos de política cambian (A. Acosta, entrevista). Esto se corrobora con el siguiente gráfico, tomado del Banco Central del Ecuador, en donde se puede observar que las remesas disminuyen considerablemente desde el año 2012, y en el año 2013 la SENAMI pasa a formar parte del Ministerio de Relaciones Exteriores:

---

<sup>31</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. 2013. "SENAMI se integra al nuevo viceministerio de movilidad humana".  
<https://www.eluniverso.com/2009/05/20/1/1360/C8AC8D5B8A7445258F593933F10B9020.html>

Gráfico 3.2. Remesas recibidas 2005-2013



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Por último, otro factor que influyó en el trabajo de la SENAMI fue la politización del tema migratorio por parte de organizaciones de migrantes (J. Ramírez, entrevista). Esto es una evidencia de cómo la conformación e interacción de los actores al interior de las comunidades de política, puede afectar el resultado de los instrumentos de política. En este caso en particular, la intervención de las comunidades de política, o actores dentro de estas comunidades, en los procesos de implementación de los instrumentos de política, se convirtió en un factor que, sumado a los mencionados previamente, afectó la eficiencia de los instrumentos y desembocó en una falla de implementación de la SENAMI y de los programas de retorno.

Por otra parte, desde la posición de analista de políticas, se puede observar que otra fuente de falla de los dos instrumentos analizados fue la falta de mecanismos de evaluación de los mismos, tanto de su desempeño como de impacto de sus productos y servicios, al no conocer un mínimo de evidencias sobre cuál era el desempeño o el nivel de logro de los instrumentos, resulta más fácil hacer cambios, reformular, reasignar o simplemente prescindir de ellos, especialmente si estos instrumentos no cuentan ni siquiera con el apoyo del grupo al que pretenden beneficiar (McConnell 2015, 222). Si bien no se ha realizado una evaluación de los instrumentos estudiados en esta investigación, se puede observar que han existido ajustes a los mismos, y también modificaciones, entendiéndose que de esta manera se hacían mejoras en el

nivel procedimental de la implementación de la política, más que en el cambio sustantivo de los productos y servicios que la política genera.

Finalmente, a esto se añade también la alta rotación de las autoridades que por sus cargos eran parte importante de los procesos de la política migratoria, esto provocó un estancamiento en las iniciativas en ciertos casos, y en otros un cambio más profundo en la orientación de los instrumentos (L. Escudero entrevista; G. Tipán, entrevista).

Así, el diseño de la política migratoria ecuatoriana consistió en dar respuestas a las demandas de los emigrantes ecuatorianos principalmente, mediante la selección e implementación de instrumentos específicos, como es el caso de los programas de retorno. Éstos consistieron en “varias medidas, sobre todo económicas, con el fin de incentivar el retorno de emigrantes ecuatorianos” (Schramm 2011, 242). Esto en concordancia con el objetivo del Plan de gobierno, y el primer Plan Nacional de Desarrollo de 2007, que proponía mirar a todas las personas como sujetos de derechos, y colocarlas como centro de un nuevo modelo de desarrollo.

De otra parte, los instrumentos mencionados se diseñaron y seleccionaron también como respuesta desde el Estado a las políticas de los países de destino, que pretendían expulsar a la población migrante ecuatoriana con el ofrecimiento de tener abiertas las puertas para su regreso (Página web Asociación Rumiñahui<sup>32</sup>; L. Escudero, entrevista; G. Tipán, entrevista). En algunos países, a pesar de que los ecuatorianos disponían de condiciones migratorias “legales”, se prohibió el reingreso a dicho país si los ecuatorianos optaban por el retorno voluntario al Ecuador (M. Landázuri, entrevista). Aquí se puede observar cómo los incentivos, en este caso, negativos y de otras naciones, pueden influir en la configuración de los instrumentos de política, modificando la finalidad de los mismos de un enfoque de los emigrantes como agentes de desarrollo a uno proteccionista de los connacionales en el exterior.

Así entonces, también se observa que los programas de retorno se fueron diseñando e implementando conforme surgían en el país nuevas leyes o programas sectoriales, o necesidades particulares como, por ejemplo, la Ley de Discapacidades, la cual promovió el retorno de personas con discapacidad con el apoyo de un cuidador; o la necesidad de personal

---

<sup>32</sup> Asociación Rumiñahui.2018. <http://www.ruminahui.org/>

médico en los hospitales públicos, en donde escaseaba (G. Tipán, entrevista; noticia El Telégrafo<sup>33</sup>), programa de retorno que ya se mencionó también en el capítulo anterior (p.50).

Algo similar ocurre con los Programas de Retorno de profesionales de la salud, los cuales no contemplaron en su diseño, las intenciones reales de los emigrantes respecto al retorno, ya que sus condiciones laborales en los países de residencia eran mejores que las condiciones ofertadas por el Plan de Retorno “Ecuador saludable vuelvo por ti” (G. Tipán, entrevista).

Esta fue la razón por la que este Plan de Retorno en particular, ampliara su rango de participación a profesionales médicos y de enfermería a ciudadanos de otros países (p. 49).

En este sentido, es claro que la decisión de los migrantes para retornar fue sometida a consideraciones de análisis costo-beneficio, principios básicos del enfoque de elección racional, el cual plantea “la búsqueda racional de la maximización de las utilidades” basada en los intereses y preferencias de los individuos (Parsons 2007, 327). Los incentivos positivos para el retorno voluntario al país propuestos por el gobierno ecuatoriano, no sobrepasaban las condiciones de vida que tenían en ese momento los emigrantes en el exterior, por tanto, muchos de ellos prefirieron no retornar.

También se destaca que existieron situaciones coyunturales que provocaron que los instrumentos sufrieran alguna calibración en su diseño, para así dar respuesta a tales situaciones. Tal es el caso, por ejemplo, de ciertos programas de retorno que se re-diseñaron como respaldo a los ecuatorianos que regresaban de Europa, durante la crisis inmobiliaria del 2008, época en que España en particular promovió su Plan Retorno Voluntario (G. Tipán, entrevista). A decir de Ramírez, estos instrumentos se seleccionaron con un enfoque paternalista y reactivo a las coyunturas (J. Ramírez, entrevista).

Como se puede observar, los ajustes y cambios a los programas de retorno, y en la gestión de la SENAMI como entidad rectora de la política migratoria, se generan tanto por cuestiones coyunturales como técnicas; y en otros casos, la falta de voluntad política de las autoridades de turno impidió la implementación eficaz de los instrumentos. Estas influencias en el proceso de implementación, condujeron a continuos cambios en los instrumentos. En la siguiente sección se organiza estos cambios encontrados en la investigación en un resumen.

---

<sup>33</sup> Noticia. 2014. “El hospital Vicente Corral Moscoso será muy pronto de tercer nivel”. *El Telégrafo*. 30 de enero <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/regional/1/el-hospital-vicente-corr-al-moscoso-sera-muy-pronto-de-tercer-nivel>

A continuación, se encuentra la Tabla No. 3.1 que contiene la matriz anidada de los componentes de la Política Migratoria Ecuatoriana, en su Tiempo 1. En esta tabla es posible evidenciar las modificaciones que se produjeron desde el diseño de la política y de los instrumentos que constan en la Tabla No. 2.1, que corresponde al Tiempo 0:

**Tabla 3.1. Matriz anidada de los componentes de la política migratoria. TIEMPO 1**

		Nivel macro	Nivel meso	Nivel micro
Componentes de la política/Enfoque del Cambio	Fines y objetivos de la política	<i>Propósitos generales de la política:</i>	<i>Objetivos operacionalizables de la política:</i>	<i>Medidas específicas de la política:</i>
		<p><b>Plan de Gobierno de Alianza PAIS 2006:</b> Buen Vivir en armonía con la naturaleza, bajo un respeto irrestricto de los derechos humanos</p> <p>Programa de transformación integral, estrategia de desarrollo a largo plazo, en el que participen todos los sectores involucrados en el fenómeno migratorio (gobierno, migrantes, empresarios, academia, sociedad civil).</p> <p>Apoyo decidido a emigrantes y sus familias</p> <p>Asegurar la vigencia plena de los derechos humanos para los y las emigrantes</p> <p><b>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010:</b> Coadyuvar a la promoción y protección de los derechos de los ecuatorianos en el exterior, a través de una política migratoria integral, que les brinde atención y protección, igual que a sus familias en Ecuador y que ordene los flujos migratorios.</p> <p>Fomentar el retorno voluntario de emigrantes ecuatorianos, a partir de crear incentivos productivos para el capital humano que se encuentra en el país, como para los que se hallan fuera del mismo.</p> <p><b>Objetivo general de la Política Migratoria:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brindar atención a los migrantes ecuatorianos en el exterior, sus familias en el Ecuador y, ordenar los flujos migratorios hacia nuestro país,</li> </ul>	<p><b>Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones:</b> Se pretende una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos; para consolidar vínculos familiares transnacionales; retorno digno, voluntario y sostenible; que garantice el derecho a no migrar; que instaure procesos de desarrollo, procesos de interculturalidad y de construcción de la ciudadanía universal.</p> <p><b>Principios de la Política Migratoria:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto irrestricto de los derechos humanos (inclusión de este enfoque en los Planes de Desarrollo del gobierno)</li> <li>• Responsabilidad compartida (entre países de origen de la migración y países de destino. Se busca regularizar a los emigrantes e inmigrantes, asegurándoles los mismos derechos)</li> <li>• Co-desarrollo (vinculación entre migración y desarrollo, que busca mejorar las condiciones de vida de la población migrante)</li> <li>• Derecho a migrar, y a no hacerlo (hacerlo de manera segura y voluntaria, y por otro lado transformar el derecho a migrar en derecho al desarrollo. Regulación de flujos migratorios)</li> <li>• Remesas (reducción de costos para el ingreso de remesas, empleo adecuado en proyectos productivos, nueva área de cooperación sur-sur)</li> </ul>	<p><b>Estrategias:</b> Fortalecer la utilización del derecho internacional para atender de forma prioritaria a trabajadores migrantes y sus familias según su situación de vulnerabilidad.</p> <p>Trabajar coordinadamente con otras entidades para mejorar las condiciones de vida de los ecuatorianos, dondequiera que se encuentren</p> <p>Proporcionar la información necesaria y suficiente para una migración segura y digna.</p> <p>Promover actividades de vinculación de familias transnacionales, así como de interculturalidad en países de residencia</p> <p>Diseñar programas e incentivos para la inversión productiva de remesas en el país</p> <p>Colaborar con otras entidades gubernamentales e internacionales para facilitar la reinserción social y laboral de los migrantes retornados.</p>

	<p>observando fundamentalmente el respeto a los derechos humanos.</p> <p><b>Principios constitucionales sobre Movilidad Humana</b></p> <p>El Estado reconoce el derecho a migrar, al asilo y al refugio. Ningún ser humano es ilegal por su condición migratoria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ámbito internacional (robustecer el margen jurídico de la defensa de los derechos de los migrantes)</li> </ul> <p><b>Objetivo de la SENAMI:</b></p> <p>“Definición, gestión y ejecución de las políticas migratorias, dentro y fuera del territorio nacional en coordinación con el ministerio de Relaciones Exteriores, 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” (Decreto Ejecutivo No. 150)</p> <p><b>Objetivo de la política de retorno:</b></p> <p>Garantizar el derecho a un Retorno voluntario, digno y sostenible de los ecuatorianos que deseen y decidan volver</p>	
<b>Significados y herramientas de la política</b>	<i>Preferencias generales de implementación</i>	<i>Lógica instrumental:</i>	<i>Calibraciones específicas de los instrumentos</i>
	<p>El Estado ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado 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.</p> <p>Incentivos para el retorno voluntario de migrantes</p> <p>Impulso a programas de reinserción laboral</p> <p>Programas de acceso a proyectos productivos tanto en territorio nacional, como para ecuatorianos en el exterior.</p>	<p><b>Nodalidad</b></p> <p>Planes Nacionales para el Buen Vivir 2009-2013 y 2013-2017.</p> <p>Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones</p> <p><b>Autoridad:</b></p> <p>Constitución de 2008</p> <p>Ley de Migración y Extranjería de 1971 y sus reformas</p> <p>Decreto Ejecutivo No. 888, septiembre 2011</p> <p>Decreto Ejecutivo No. 20 de junio de 2013</p> <p>Ejecutivo</p>	<p>El “Fideicomiso Banca del Migrante” funcionó hasta el año 2015.</p> <p>No llegó a funcionar el Banco del Migrante</p> <p>Decreto 888 nace de evidencia de abuso por parte de ciertos migrantes retornados, y restringe el uso del derecho de traer un vehículo, pero esto provoca una persecución por parte de Aduana para verificar el fiel cumplimiento del decreto.</p> <p>Decreto Ejecutivo No. 20 de junio de 2013 cambia la SENAMI por el Viceministerio de Movilidad Humana, y</p>

		<p><b>Tesoro</b>  Presupuesto para atención a migrantes en situación de vulnerabilidad  Fideicomiso “Banca del Migrante”, abril 2011  Proyecto: Banco del Migrante</p> <p><b>Organización</b>  Viceministerio de Movilidad Humana</p>	<p>funcionará como oficina administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores</p> <p>En el Decreto se estimaba una evaluación de los proyectos y programas para definir su continuidad. Se desconoce si hubo dicha evaluación.</p> <p>"Proyecto de estrategia de apoyo a inmigrantes ecuatorianos afectados por las hipotecas en España"</p>
--	--	---	--

### **3.4. Relación Objetivos – Medios**

En los siguientes párrafos se recoge nuevamente la descripción de los objetivos de la política migratoria, y se realiza una vinculación con los instrumentos de política de este Estudio de Caso, con el fin de evidenciar la consistencia y congruencia entre los mismos.

Como se mencionó previamente en esta investigación, entre los principios que rigen la política migratoria está el respeto irrestricto de los derechos humanos; el codesarrollo, que vincula la migración con el desarrollo; y la regulación de los flujos migratorios, que busca una migración ordenada, segura y legal (MRE 2007, 5-6).

En base a estos objetivos y principios se diseñan los instrumentos de política. En primer lugar, surge la SENAMI, como se expresa más arriba, con la consigna de considerar a los migrantes ecuatorianos como sujetos del nuevo modelo de desarrollo basado en el enfoque de derechos. Su función es ser la institución rectora de la política migratoria, y, por lo tanto, debe planificar y diseñar instrumentos de política, o proyectos específicos que le permitan proteger y apoyar a los emigrantes e inmigrantes.

A su vez, la SENAMI se alinea a los objetivos dispuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. En este Plan se define la política 5.3 que busca “coadyuvar a la promoción y protección de los derechos de los ecuatorianos en el exterior” (SENPLADES 2007, 188). En el antecedente de esta política, se expresa que en el exterior hay más de 2 millones de ecuatorianos, y esta salida ha producido diversos efectos sociales, por la desintegración familiar y descomposición social; y económicos, por las remesas que lograron representar la segunda fuente de ingresos al país (SENPLADES 2007, 188). En este instrumento es posible observar una coherencia entre los principios de la política y los objetivos de la SENAMI.

El interés que tenía el gobierno alrededor del tema de las remesas (A. Acosta, entrevista) se evidenciaba en el discurso presidencial que ratificaba la imagen de que con las remesas los migrantes fueron los “salvadores de la Patria”, aunque no existe una evidencia que determine el impacto positivo que habrían causado las remesas de la emigración en el país, como por ejemplo montos de inversión y generación de empleo en proyectos de desarrollo (L. Escudero, entrevista). A pesar de esto, en el Plan de Desarrollo 2007-2010 se demandaba la “definición de una política migratoria integral que brinde atención y protección a los migrantes ecuatorianos en el exterior, a sus familias en el Ecuador, y que ordene los flujos migratorios” (SENPLADES 2007, 188). Es evidente que existe una inconsistencia entre el discurso

presidencial con trasfondo economicista; y las demandas propuestas en el Plan de Desarrollo 2007-2010, de corte paternalista.

De manera complementaria, y con la participación de varios actores y comunidades de política relacionados con el tema migratorio, se redacta un Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones, cuyos objetivos ya se mencionan en esta tesis previamente. “Fruto del diálogo entre instituciones del Estado y sociedad civil, el PNDHM 2007-2010 declara ser elaborado desde el «sur del mundo» con el objetivo de oponerse al enfoque predominante que concibe a la migración como un problema de seguridad” (Palazuelos y Villarreal 2013, 115).

Para el objetivo No. 2 (PNDHM 2007-2010, 18), como se indicó previamente, la SENAMI propone el Plan Bienvenid@ a Casa, que abarca algunos proyectos de atención a migrantes ecuatorianos en el exterior tales como las Casas del Migrante; y, en el objetivo No. 4, propone programas de incentivos a las inversiones sociales y productivas, dentro de las que se menciona el Banco del Migrante, el proyecto El Cucayo, y proyectos de codesarrollo (SENAMI 2007, 18).

Con estos antecedentes, es posible observar que, si bien los objetivos están muy definidos, y además se conectan con propuestas específicas que permitirían cumplir dichos objetivos, no existe la definición clara de una lógica instrumental, de unas normas que guíen las preferencias de la implementación de la política (Howlett y Cashore 2009, 39). Es decir, los instrumentos se planificaron con el fin de cumplir los objetivos de la política, pero no existe evidencia de que en el diseño de los mismos se hayan considerado todos los factores determinantes para el éxito de éstos instrumentos. Consideraciones tales como sus propias características y condiciones de vida, las del contexto político, social y económico que vivía el país en ese momento, o características técnicas y tecnológicas que podían afectar el desempeño de los instrumentos.

Es evidente que los objetivos antes mencionados, se encuentran alineados al objetivo principal del gobierno del período estudiado, el cual pretende enfocarse en el emigrante, en este estudio de caso en particular, como un agente de desarrollo económico, y a su vez, imponerse al enfoque securitista imperante hasta el 2006. Esto se observa en los discursos presidenciales, en el articulado de la Constitución de 2008, en el Plan de Gobierno y en los Planes de Desarrollo, en donde prevalece el interés del tratamiento de la política migratoria desde el respeto a los derechos humanos, y a la coparticipación de los emigrantes en la construcción del “nuevo país” (Alianza PAIS 2006, 4).

Por otro lado, los planes e instrumentos propuestos y ejecutados tienen congruencia, al menos en su planificación, con los objetivos de las políticas migratoria y de retorno. Pero en cuanto a la implementación de los mismos, se observa una inconsistencia entre objetivos y medios, como por ejemplo las restricciones que los migrantes retornados encuentran en el país para obtener un crédito para emprendimiento. En términos de Howlett y Cashore (2009), estas relaciones entre los diferentes componentes de la política, como son los objetivos e instrumentos, pueden evidenciar cambios y fallas, como se ha mencionado previamente en esta investigación (p. 11).

De manera amplia, los objetivos de los instrumentos de política y de la política pública migratoria guardan congruencia y consistencia con los objetivos más generales del gobierno, presentes en el Plan de Gobierno de 2006 y en los Planes de Desarrollo de cada período presidencial hasta el 2017. En el caso de los objetivos de la política y de los instrumentos de política, en relación con la implementación de dichos instrumentos, no guarda consistencia en muchos casos, como por ejemplo, los programas de retorno, y la SENAMI. Ambos instrumentos fueron modificando sus objetivos, en base a un aprendizaje producido por las fallas en la implementación de éstos instrumentos.

### **3.5. Cambios en la SENAMI**

En el 2007, la SENAMI surge como un órgano estatal fuerte y estable, con suficientes recursos para diseñar e implementar una política migratoria. Además, tiene el respaldo permanente en los primeros meses, del Presidente de la República, quien, por Decreto Ejecutivo, es el rector de la política migratoria. El Presidente delega esta rectoría a la SENAMI. Este respaldo es importante, ya que la intención era fortalecer la institucionalidad de la SENAMI a nivel internacional.

A pesar de este apoyo desde la Presidencia, no es posible afirmar que la SENAMI logró una estabilidad institucional, en términos de Hall (1993), ya que las calibraciones que debían darse para lograr esta estabilidad, no fueron simples ajustes sino modificaciones complejas. Además, los ajustes que se realizaron para responder al entorno, debilitaron su capacidad de acción.

Así tenemos por ejemplo, como se ha indicado previamente, el hecho de que la SENAMI contradecía mandatos internacionales asumidos por el Estado Ecuatoriano en temas de atención de nacionales en otros países (Ramírez 2014, 25). Además que, al ser concebida como una entidad autónoma, provocó mucha resistencia de los organismos estatales que

manejaban clásicamente el tema migratorio, así como desconocimiento de los alcances de sus funciones en migrantes ecuatorianos en el exterior (J. Ramírez, entrevista). Este detalle llama la atención porque, efectivamente, según las disposiciones de los países donde residen la mayoría de emigrantes ecuatorianos, la única institución gubernamental que goza de reconocimiento internacional es el Ministerio de Relaciones Exteriores mediante sus embajadas y consulados (M. Landázuri, entrevista).

Entre la SENAMI y el Ministerio de Relaciones Exteriores se observa, durante esta trayectoria, tanto acuerdos como conflictos. Como se comentó más arriba, cuando coincidieron en la visión de trabajo de las dos instituciones, se logró un trabajo coordinado y eficiente. Por el contrario, cuando las autoridades cambiaron, también cambió la forma de relacionarse entre estas autoridades y sus delegados, provocando mucha resistencia al cambio de enfoque de políticas, o mucho celo institucional, o resistencia a la continuidad de lo implementado (L. Escudero, entrevista).

Otra fuente de cambio para la SENAMI fue la falta de apoyo de la Presidencia de la República que en sus inicios fue muy fuerte como se ha recalcado, y fue disminuyendo paulatinamente a lo largo del segundo período presidencial de Rafael Correa. Esto consecuentemente provocó una especie de aislamiento de la SENAMI en relación a las decisiones tomadas en la Presidencia. Por ejemplo, el cambio de sede y la creación y traspaso de funciones al Viceministerio de Movilidad Humana, como parte del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>34</sup>, se gestaron desde la Presidencia, como una gestión propia, y sin conocimiento previo de la Ministra de la SENAMI. Estos cambios se dieron a conocer al mismo tiempo al público en general y a la institución en particular, por medio de las declaraciones del Presidente durante una sabatina (L. Escudero, entrevista). A decir de Acosta (entrevista) estos cambios, de sede y de Ministerio, no tenían una explicación lógica, no tenían un respaldo técnico, fueron decisiones basadas en la autoridad que detentaba el entonces Presidente del país.

El último cambio de la última Ministra de la Secretaría Nacional del Migrante fue terminar el proceso de traspaso de información y proyectos al Viceministerio de Movilidad Humana, y

---

<sup>34</sup> Noticia. 2013. "Ministerio de Relaciones Exteriores absorbe la SENAMI". *El Telégrafo*. 29 de mayo. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion/1/ministerio-de-exteriores-absorbe-a-la-senami>

renunciar. En la actualidad, la sede del Viceministerio de Movilidad Humana se encuentra en Quito.

El Viceministerio de Movilidad Humana, estableció como ejes estratégicos respecto de la Movilidad Humana su compromiso con la promoción de la libre movilidad y vigencia de los derechos humanos, y brindar servicios de calidad, eficientes y accesibles<sup>35</sup>. En la actualidad no existen estrategias ni proyectos específicos para los ecuatorianos en el exterior. Lo que existe ahora es un catálogo de servicios para migrantes retornados<sup>36</sup>.

Después del análisis de las situaciones coyunturales, el proceso de afianzamiento de la SENAMI como entidad rectora de la política migratoria, se puede observar que la gestión de este organismo no fue autónoma, a pesar de que se establecía su autonomía en el Decreto Ejecutivo de creación; que sus acciones dependían de otros actores gubernamentales que estaban involucrados, directa o indirectamente en el tema migratorio, como por ejemplo el Canciller; y por último, se evidencia el papel decisivo del Presidente en la gestión de la SENAMI.

Si tomamos en cuenta la descripción de la SENAMI como un recurso de Organización en la tipología NATO, la autonomía era una condición necesaria para el funcionamiento adecuado de este instrumento. Pero justamente, analizando la información obtenida se puede observar que la gestión de la SENAMI estaba direccionada por la voluntad política de la Presidencia y de la Cancillería (A. Acosta, entrevista).

Por otro lado, y a raíz de la información recabada en esta investigación, es posible concluir que la desaparición de la SENAMI no estuvo vinculada directamente a los resultados electorales del 2013, porque los 6 Asambleístas por el exterior que ganaron las elecciones pertenecían al movimiento Alianza PAIS. Tampoco estuvo vinculada totalmente al diseño de los instrumentos, ya que existieron algunos que fueron exitosos y acertados como por ejemplo, el programa de protección a migrantes ecuatorianos que por la crisis inmobiliaria de España, pasaron a una situación de vulnerabilidad.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Cancillería del Ecuador. “Ejes estratégicos”. <https://www.cancilleria.gob.ec/ejes-estrategicos/>

<sup>36</sup> En la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana aprobada en 2017, se detalla los requisitos que debe cumplir una persona para ser catalogada como “migrante retornado”.

<sup>37</sup> Comentarios de migrantes retornados que participaron en el Seminario Internacional sobre la Ley Orgánica de Movilidad Humana, realizado en FLACSO Ecuador, en abril de 2017, en donde expresaron que la SENAMI apoyó con abogados y recursos para poder arreglar su problema respecto de la pérdida de los bienes hipotecados.

Tampoco es posible afirmar que se debe a un bajo impacto de los servicios y productos de la institución ya que no se realizó una evaluación que aportara evidencia necesaria para los tomadores de decisión. Lo que sí se pudo constatar es la percepción de ineficiencia respecto a los productos y servicios ofrecidos por la SENAMI. Y en esa misma línea, tampoco es posible confirmar que el objetivo general de la política migratoria no se cumplió; en primer lugar, porque fue poco el tiempo durante el cual los instrumentos de la política fueron implementados; y porque tampoco existe una evaluación de los resultados ni a nivel de instrumentos y menos aún a nivel de los fines y los objetivos programáticos de la política.

En base a la evidencia recopilada, se identifican dos razones por las que la SENAMI desaparece o el instrumento de organización falla. La primera es por una falla en el diseño de este instrumento, al pasar por alto las características de funcionamiento de los regímenes internacionales descritas por Howlett (2009). La segunda es por las formas de intervención de los distintos actores e instituciones: la débil coordinación intersectorial, la falta de una normativa que regule y respalde a la SENAMI como entidad rectora de la política migratoria, una fuerte percepción de superposición de funciones entre actores, y la subordinación a los intereses de quien detentaba el poder ejecutivo.

### **3.6. Cambios de programas de retorno**

Los programas de retorno se diseñaron desde el 2008, a raíz del interés de retornar expresado por los emigrantes ecuatorianos en una encuesta ya mencionada. A pesar de que en los discursos y en los Planes de Desarrollo se exaltaba la deuda social que el Estado tenía con ese segmento de la población, con los planes de retorno se pretendió que los ecuatorianos regresen a ser agentes de desarrollo, ya que debían colaborar con el cambio de la matriz productiva que proponía el nuevo gobierno, y además debían aportar al desarrollo mediante proyectos de emprendimiento, con los recursos económicos que se suponía debían ingresar al país, ya sea porque los migrantes lo traían, o porque sus familiares directos recibían como remesas.

Así tenemos el Plan Cucayo, que se organizó como un fondo concursable, en el que los migrantes proponían proyectos de emprendimiento, la SENAMI evaluaba esos proyectos, y consideraba si eran viables o no, además los migrantes debían cumplir ciertos requisitos, entre esos, disponer de un monto económico como contraparte del proyecto. La SENAMI aportaba con un equipo de consultores que ayudaba en la presentación de los proyectos, y luego este equipo hacía labores de seguimiento a los emprendimientos aprobados (G. Tipán, entrevista; Moncayo 2011, 45).

Esto evidencia el interés económico que se tenía en los migrantes, ya que se les exigió una contraparte económica que primero fue del 50% del costo del proyecto, y luego cambió a un 75%. Este cambio del porcentaje de aporte se lo hizo con el afán de apoyar un mayor número de ideas de negocios (L. Escudero, entrevista; Moncayo 2011, 44). En términos de Hall (1993) sucede un aprendizaje social, ya que esta decisión de disminuir el porcentaje de aporte estatal ocurre después de la primera convocatoria del concurso. Este fue el primer cambio que se dio en este instrumento.

El 9% de las propuestas recibidas tuvo financiamiento. Las razones por las que las otras propuestas no accedieron al capital semilla, están relacionadas al incumplimiento de requisitos por parte de los migrantes (G. Tipán, entrevista; Moncayo 2011, 46). Uno de los aprendizajes que se obtuvo de la implementación de este Plan El Cucayo fue reconocer que el perfil de proyecto para emprendimiento era tan importante como el perfil del consultor que apoyaba a los migrantes en el diseño de sus proyectos, ya que la experticia del consultor externo en la tarea de estructuración del proyecto de emprendimiento, así como su grado de conocimiento sobre las actividades productivas que los emigrantes proponían, incidía en el resultado de asignación o no de los recursos (Moncayo 2011, 68).

Otros planes de retorno se diseñaron e implementaron desde otras instituciones públicas, en los cuales la SENAMI pretendía participar, o por lo menos apoyar. El plan retorno de maestros, buscaba abrir las puertas a los docentes ecuatorianos que se encontraban fuera del país para que regresen al magisterio. Se organizó una plataforma virtual para que los docentes puedan participar en los concursos de méritos y oposición y así ingresar al magisterio público en el país. Este plan no tuvo éxito. La propuesta no consideró las características de los docentes ecuatorianos en el exterior: no habían actualizado sus conocimientos ni se habían capacitado en nuevas técnicas de docencia; y, en muchos casos, estos docentes habían vendido sus renuncias en el sector público para salir del país y trabajar en el exterior. Esta última circunstancia impedía a los servidores públicos que habían vendido sus renuncias, volver a trabajar en el sector público (G. Tipán, entrevista). Esto evidencia una falla en el diseño del instrumento, al no considerar las características y necesidades del grupo beneficiario.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca coordinaba el Plan Tierras, y este plan lo extendió para migrantes ecuatorianos en el exterior que hayan trabajado como agricultores y que además se encuentren organizados en asociaciones, para que puedan optar, mediante crédito, a una parcela con el fin de que la puedan poner a producir y se beneficien todos los

miembros de cada asociación. No existe información sobre los resultados de este plan y si hubo migrantes que llegaron al país vinculados a este plan. A decir de Tipán (entrevista), se conoce que las condiciones del Plan Tierras no eran las más adecuadas: las parcelas estaban ubicadas en terrenos de difícil acceso, con tierra no apta para el cultivo, y sin servicios sociales básicos cercanos, tales como escuelas o centros de salud.

Ninguno de estos planes fue sometido a un proceso de evaluación. Incluso, el Plan Cucayo, no mantuvo un seguimiento a los emprendimientos apoyados, se desconoce si éstos siguen funcionando, o si funcionan con las actividades económicas productivas para las cuales fueron calificados (L. Escudero, entrevista; G. Tipán, entrevista). Estaba prevista una evaluación de resultados para fines del año 2010 (Moncayo 2011, 45), de la cual se desconoce que se haya realizado.

En el caso de los Programas de Retorno, como instrumentos de política, suceden los cambios de primer y segundo orden definidos por Hall (1993). Por ejemplo, en el Plan El Cucayo, la modificación del monto de participación económica del migrante es una calibración que se asocia a un cambio de primer orden. En cambio, el programa de retorno de maestros, evidencia una falla en la implementación al desconocer las características del grupo objetivo y por lo tanto este instrumento cambia. Adicionalmente, esta aseveración la confirma Tipán (entrevista), al expresar que según ella estos programas de retorno fallan y cambian debido a un mal diseño de estos instrumentos.

Es evidente que estos instrumentos no fueron diseñados adecuadamente, a pesar de que se conocía el interés de los emigrantes ecuatorianos de retornar al Ecuador (SENAMI 2008, 29), no se realizó un estudio previo de las necesidades y características de los grupos objetivos, y por tanto, este desconocimiento de la realidad provocó calibraciones en ciertos casos, como el del Plan El Cucayo, y en otros, el fracaso del programa, como el Plan Tierras para migrantes (L. Escudero, entrevista; G. Tipán, entrevista; Moncayo 2011, 45-46). Parecería que el impulso ideacional y el compromiso con el nuevo paradigma de la política migratoria, no superó la prueba de establecer una relación causal real entre el problema que pretendía solucionar la política y los medios a través de los cuales se implementaría dicha solución. Es probable que la misma definición del problema de la cual partía la política, no fuese compatible con la percepción que tenían los emigrantes ecuatorianos sobre su situación y sobre los incentivos para volver a su país.

Así, los incentivos positivos propuestos por el gobierno, no resultaron atractivos a los migrantes, ya que éstos no les garantizaban una mejor situación a la que vivían en el exterior.

Tal es el caso del Plan Ecuador saludable, en donde los profesionales médicos que se encontraban en Chile, por ejemplo, estaban en mejores condiciones laborales de las que les propusieron para retornar al Ecuador (G. Tipán, entrevista).

Es necesario destacar que la encuesta aplicada a ecuatorianos en el exterior acerca de su interés en retornar, habla de una muestra de 2000 personas. Pero no existe evidencia de la metodología utilizada en esta encuesta, es decir, no hay información de los lugares de residencia de donde respondieron la encuesta, si eran hombres o mujeres, el rango etario, ni la situación de vulnerabilidad o no de los encuestados.

En el caso del Plan Bienvenid@ a Casa, se conoce que en un principio se plantearon muchos beneficios para los migrantes que decidían volver, como por ejemplo, las facilidades arancelarias para traer el menaje de casa y un automóvil. Cabe señalar que en lo que respecta el traslado de menaje de casa, este beneficio existía antes de la actual política migratoria, lo que se incrementó fue la posibilidad de traer un vehículo. Este nuevo beneficio habría generado algunos abusos por parte de ciertos usuarios quienes vendían sus cupos para traer autos a menor precio y los comercializaban a un precio mayor, causando especulación<sup>38</sup>. Este tipo de comportamientos oportunistas podrían haber influido en las calibraciones o cambios de primer grado, en las reglas y requisitos necesarios para acceder a este beneficio, haciéndolo cada vez más restrictivo para quienes efectivamente tenían la expectativa de utilizarlo legalmente e incluso generándoles perjuicios importantes como se puede ver a continuación.

Efectivamente, como consecuencia del mal manejo de este instrumento, se promulgó el Decreto Ejecutivo No. 888 en septiembre del 2011, que prohibía el uso de los vehículos traídos por migrantes con fines comerciales, y se establecía la obligación del uso del vehículo únicamente por su dueño (Decreto Ejecutivo No. 888, Art. 13). A decir de Tipán, este decreto, consecuentemente, habría ocasionado una especie de persecución o “cacería de brujas” impuesta por autoridades aduaneras, que llegaron a incautar varios vehículos utilizados como herramienta de trabajo, y/o cuando éstos eran manejados por familiares de los dueños (G. Tipán, entrevista).

Las calibraciones y reformas a los mecanismos dispuestos en los instrumentos que fueron diseñados para beneficio de los emigrantes cuyo objetivo específico era incentivarlos a que regresen al país, en algunos casos, en lugar de orientarse a corregir las fallas y reorientar los

---

<sup>38</sup> Noticia. 2010. “4 autos de lujo confiscados en un patio de venta”. *El Comercio*. 18 de agosto. <http://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/autos-lujo-confiscan-patio-venta.html>

instrumentos hacia los objetivos superiores o fines de la política, como eran la garantía de los derechos y mirarlos como agentes de desarrollo, se convirtieron en trabas y sanciones radicales que terminaron perjudicando y vulnerando el derecho de muchas personas, en este caso a la propiedad y a trabajar. Este último decreto mencionado todavía no se ha derogado (G. Tipán, entrevista). Así entonces, el aprendizaje generado a través de la implementación, en lugar de mejorar el desempeño de los instrumentos en su orientación hacia los fines de la política, operó para mejorar ciertas tareas administrativas y de control del Estado, y en este sentido, no contribuyó a la consecución de los fines últimos de la política.

Es evidente que el Plan Bienvenid@s a Casa tuvo también otros problemas de carácter operativo. Dentro de este Plan, se diseñaron otros instrumentos como fue por ejemplo el Fondo El Cucayo. Entre las estrategias que se especificaron en este proyecto, se preveía el trabajo integral con otras instituciones estatales que faciliten el retorno de migrantes al país, esto en congruencia con los objetivos planteados tanto en la política migratoria, como en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, que definió entre otras políticas la de fomentar el retorno de emigrantes ecuatorianos y la canalización de los recursos provenientes de las remesas enfocados a la inversión productiva (PND 2007-2010, 211).

Así, se estableció que las instituciones financieras, sobre todo las estatales, debían trabajar productos y servicios para otorgar líneas de crédito, e incentivos tributarios a los migrantes para que éstos puedan generar emprendimientos, y así, cumplir con el objetivo de ser agentes de cambio (SENAMI 2008, 39). Esta propuesta tuvo varios inconvenientes de implementación, como se puede ver a continuación.

En primer lugar, debido al celo institucional, y a la desorientación que generó la superposición de funciones mencionada más arriba (p.54), las instituciones financieras no generaron los productos solicitados, provocando así conflictos entre los migrantes retornados y la SENAMI, entidad que ofertó los servicios crediticios con consideraciones especiales para los emigrantes. La consecuencia de esta falla en la coordinación interinstitucional fue que a los migrantes retornados se les exigió las mismas condiciones y requisitos que al resto de ciudadanos, condiciones que pudieron cumplir, y de esta manera se les negó el acceso a fuentes de financiamiento para sus emprendimientos (G. Tipán, entrevista).

Esta falla en el cumplimiento de los ofrecimientos del instrumento (el *delivery*), generó críticas y desconfianza en la entidad estatal por parte de los usuarios, por lo que la iniciativa termina careciendo del apoyo incluso de aquellos que pretendía beneficiar. Al carecer de estos

apoyos, los cambios son más fáciles de introducir para las autoridades con poder decisión sobre la política.

A raíz de este problema, y a manera de aprendizaje social en términos de Peter Hall (1993), la SENAMI, promovió en el 2009 la creación de un fideicomiso con el fin de que éste sea manejado por un Banco del Migrante, cuya finalidad sería ofrecer créditos, con una tasa de interés por debajo de la vigente en ese momento, exclusivamente a migrantes retornados o familiares de migrantes ecuatorianos (L. Escudero, entrevista; SENAMI 2008, 45). La misión de este banco debía estar articulada a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, y del PNDHM 2007-2010.

Esta iniciativa no funcionó y el banco propuesto no inició actividades. El fideicomiso en el 2014 pasó a ser administrado por la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, una institución financiera estatal, y otorgaba créditos en las mismas condiciones vigentes en ese entonces en el mercado financiero-bancario. Sin embargo, es necesario destacar que la SENAMI, dentro del Fondo El Cucayo, creó un Fondo Cucayo Especial<sup>39</sup>, un producto flexible que tenía la finalidad de brindar apoyo a 300 migrantes ecuatorianos que fueron afectados por el terremoto en Chile en el 2011 y que retornaron al país. Este fondo permitía a estos migrantes concursar por préstamos no reembolsables de hasta USD5.000, sin que sea obligatorio contar con un monto de contraparte (Moncayo 2011, 54).

Al igual que ocurrió con los Programas de Retorno, estos instrumentos económicos se crearon en respuesta a situaciones coyunturales, ya sean éstas causadas por fenómenos naturales, o por falla en el diseño e implementación de otros instrumentos previos.

Uno de los factores, a decir de Acosta (entrevista), que favoreció el cambio en los programas de retorno, gira en torno al interés puesto por parte del Ejecutivo en las remesas. Al planificar el programa de gobierno en el 2006, las remesas fueron tan importantes convirtiéndose en el segundo rubro de ingreso de divisas al país, después del petróleo (Acosta et al. 2006, 4). Este monto provocó el diseño de propuestas alrededor de dos líneas de acción: inversión de las remesas, y facilitar el retorno productivo de los causantes de dichas remesas. Acorde a la segunda línea de acción se diseñaron los programas de retorno. Pero las remesas cambiaron su ritmo de entrada drásticamente a partir de la crisis mundial del 2008. Los proyectos productivos que se podían gestionar con los migrantes retornados, ya no tenían el aporte del

---

<sup>39</sup> Este fondo fue parte del Fondo El Cucayo, el cual se identificó como “un instrumento flexible, y que permitía a la SENAMI adaptarse para cubrir casos especiales o imprevistos” (Moncayo 2011, 54).

dinero de los migrantes, y por esta razón se creó un fideicomiso “Banca del Migrante” en el 2011 con el afán de conceder préstamos a las personas que retornaban al país, y de esta manera puedan emprender sus proyectos productivos. Así, los migrantes retornados dejaron de ser un ingreso económico al país, y se convirtieron en gasto (costos operativos, exención de impuestos, etc.). Esta sería la razón por la que el gobierno habría perdido el interés en este sector de la población, al transformarse las inversiones en intervenciones (respuestas proteccionistas a situaciones coyunturales), lo cual cambia la agenda política en torno a la movilidad humana.

Con esta información precedente, es evidente que los Programas de Retorno, como productos o instrumentos diseñados para alcanzar los objetivos definidos tanto en la política migratoria, como en los Planes Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones y en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, funcionaron cuando se orientaban de manera específica a un segmento más concreto, y por lo tanto más homogéneo dentro del grupo objetivo de los emigrantes, como fue el caso del Fondo Cucayo Especial. En los otros casos, los instrumentos no cumplieron su cometido, o no cumplieron la promesa de la política, al desconocer la diversidad de los emigrantes.

Adicionalmente, también se observa que los Programas de Retorno más eficaces en términos de asistencia social fueron aquellos que se diseñaron como respuesta a situaciones coyunturales que demarcaron una situación de vulnerabilidad en nuestros compatriotas en el exterior, como fue por ejemplo la crisis inmobiliaria en Europa en el 2008-2009, o el terremoto en Chile en el 2011, aunque su objetivo fue distinto al objetivo programático inicial en el que el migrante se consideraba un individuo con capacidad de inversión y por lo tanto de contribuir a la economía nacional, en los casos mencionados los instrumentos respondieron a situaciones temporales que demandaron el apoyo a los emigrantes con recursos estatales.

Así, en términos de Howlett y Cashore (2009), en el caso de los Programas de Retorno, los mecanismos o instrumentos seleccionados no son consistentes con las metas y objetivos de la política. Es muy claro que los instrumentos seleccionados tienen un enfoque mayoritariamente económico que social. Es decir, el interés al seleccionar estos instrumentos, fue generar rendimientos económicos mediante la implementación de proyectos productivos

con recursos provenientes de las remesas de los migrantes ecuatorianos, más que el apoyo a que éstos regresen al país a reencontrarse con sus familias<sup>40</sup>.

De igual manera que con el análisis del proceso de la SENAMI como organización rectora de la política migratoria, los programas de retorno tampoco fueron evaluados, y por lo tanto es muy difícil conocer si éstos tuvieron algún impacto, sea positivo o negativo, en las comunidades de migrantes retornados. Igualmente, una falencia que persiste hasta el día de hoy, es la recolección y procesamiento de la información en una base de datos que permita conocer características socioeconómicas, condiciones y realidades específicas de los ecuatorianos que han decidido tanto migrar como regresar. Una acertada consideración de este recurso de Nodalidad habría permitido un mejor diseño de los instrumentos de política, y sería una condición necesaria para cualquier intento de rediseñar los dichos instrumentos.

### **3.7. Resumen de los hallazgos de cambio en los instrumentos**

A continuación, se encuentra una tabla en donde procedo a identificar los principales hallazgos respecto del cambio en los dos instrumentos de política migratoria analizados. Estos hallazgos se encuentran redactados en las líneas precedentes. La tabla contempla la información de las razones identificadas para dichos cambios, las cuales incluyen explicaciones que giran alrededor de las cuatro variables establecidas como variables explicativas del cambio, es decir, las instituciones, las características de los actores, la falla y el aprendizaje social. En el próximo capítulo vincularé éstos hallazgos con las proposiciones teóricas planteadas en esta investigación.

**Tabla 3.2. Resumen de hallazgos**

#### **SENAMI**

<b>Patrón Teórico</b>	<b>Hallazgos</b>	<b>Razones</b>
-----------------------	------------------	----------------

---

<sup>40</sup> Para los migrantes ecuatorianos en el exterior, existían dos razones para regresar al país, una era de carácter económico, cuando su situación económica en el país de destino era precaria, y se tenía la percepción de que la situación en el Ecuador estaba mejor; y la otra razón era de carácter familiar, ya que al emigrar dejaron hijos o padres acá, y deseaban volver a verlos (Moncayo 2011, 60)

Construcción de una política pública migratoria integral, con la participación de todos los sectores involucrados	la participación de todos los actores sólo se evidenció en los primeros meses del gobierno de Alianza PAIS, poco a poco fueron desplazadas estas comunidades de política, y la política pública migratoria fue subordinada a la decisión del presidente	La toma de decisiones estuvo atravesada por el carácter hiperpresidencialista instaurado en la Constitución (Echeverría 2012, 403), que otorgaba amplio poder decisorio al Presidente y al Ejecutivo en general, y agudizado por la mayoría de AP en la Asamblea;  muy débil presencia de las comunidades de política
Entidad rectora de la política pública migratoria	Desconocimiento por parte de migrantes y países; en 2013 se transforma en Viceministerio de Movilidad Humana esta nueva entidad funciona como rectora de la política pública migratoria	Conflicto de autoridad con Cancillería lo que conduce a una falla en el diseño del instrumento;
apoyo presidencial a la construcción de institucionalidad	contradicción con mandatos internacionales; Apoyo presidencial se disipa, conflicto con otras entidades gubernamentales, aislamiento de la SENAMI respecto de decisiones, cambio de sede	Características del líder como tomador de decisiones autónomo y fortalecido con el hiperpresidencialismo dispuesto en la Constitución;  superposición de funciones y celo institucional;  desconocimiento de mandatos de los regímenes internacionales al diseñar los instrumentos
rango de ministerio/adscrita a la presidencia/ autonomía	problemas de reconocimiento internacional superposición de funciones en relación a otras entidades gubernamentales Termina subordinada a un Ministerio (Cancillería)	conflicto de autoridad, difusa definición de competencias provocó superposición de funciones; falta de autonomía de SENAMI respecto de la presidencia; Falta de voluntad política y poder decisivo del Presidente; inestabilidad institucional
Enfoque de Desarrollo Humano/ Estrategia de desarrollo de largo plazo	Diseño e implementación de productos y servicios reactivos a coyunturas y "paternalistas"; derechos humanos-enfoque proteccionista; no existió evaluación de resultados	Desconocimiento de las competencias de la SENAMI, situaciones coyunturales de crisis en el exterior, sin evaluación no es posible determinar con exactitud el alcance e impacto de este instrumento

### PROGRAMAS DE RETORNO

Patrón Teórico	Hallazgos	Razones
----------------	-----------	---------

Deuda social del Estado con los migrantes	Trasfondo economicista de los programas de retorno	Interés del gobierno en las remesas, que en 2006 y 2007 significaron un rubro importante en la balanza de pagos del país
Enfoque migrantes como agentes de desarrollo	Productos y servicios para su retorno fueron más ofrecimientos que hechos. Al retornar al país, los migrantes no encontraban los supuestos beneficios, ya que las entidades gubernamentales que debían proporcionarlos, no habían diseñado ningún producto para ellos	Problemas con el recurso de Nodalidad del gobierno, por incoherencia entre el discurso y la realidad; falla en el diseño de estos instrumentos; falla en la intersectorialidad de las organizaciones involucradas; celo institucional; superposición de funciones; conflicto de autoridad; incentivos positivos mal diseñados
Retorno productivo	Plan Cucayo calibró el porcentaje de contraparte de los migrantes; solo el 9% de los aplicantes ganó el concurso; no existía seguimiento y evaluación de los proyectos favorecidos; interés económico en los migrantes; existió abuso de los beneficios para el retorno; nuevos beneficios por decreto fueron más restrictivos y reglamentados	la calibración del porcentaje de contraparte fue un aprendizaje derivado de la primera convocatoria al concurso.  Falla en el diseño del instrumento, al no contemplar los posibles problemas tanto por incumplimiento de los requisitos por parte de migrantes, como por problemas con el perfil de los consultores que trabajaron para organizar los proyectos, y tampoco considerar una evaluación o acompañamiento constante a los proyectos aprobados; el abuso de los beneficios para trasladar el menaje de casa provocó un aprendizaje social, y se cambió a un beneficio muy restringido y reglamentado, que provocó por su parte, abuso de las autoridades de aduana, es decir, los beneficios se convierten en perjuicios
Facilitar la reinserción laboral	plan retorno maestros y profesionales de la salud: requisitos difíciles de cumplir, beneficios menores a los que tenían fuera del país, es decir, incentivos que no tomaron en cuenta el cálculo costo-beneficio de los migrantes Plan retorno del Ministerio de Relaciones Laborales: falta de disposición de las autoridades para proponer condiciones especiales a los migrantes para su participación en los concursos de mérito y oposición	Falla en el diseño de estos instrumentos, al no considerar las características del grupo beneficiario para que puedan acceder a estos puestos de empleo que se ofertaban en el país; aprendizaje respecto del uso de los beneficios para traer menaje al país; abuso de autoridad de institución rectora del Decreto No. 888

## Conclusiones

Como se menciona en la primera parte de este documento, el estudio del cambio en el proceso de la política pública resulta importante porque nos permite evidenciar situaciones de las que se puede generar un aprendizaje, y provocar cambios y adecuaciones a los instrumentos de la política y así reformular e implementar políticas públicas más eficientes y eficaces (p.11).

El nuevo paradigma de política, generado con la Constitución de 2008, se nutrió de estos aprendizajes de la política anterior, y de esta manera se establecieron objetivos y ajustes (Howlett y Cashore 2009, 39) acordes a las metas y objetivos dispuestos en las ofertas de campaña del nuevo gobierno, tanto en su propuesta de gobierno del 2006 como en los diferentes Planes de Desarrollo que desde la SENPLADES se gestaron. Se diseñaron los instrumentos que debían facilitar el cumplimiento de esos objetivos y metas como fueron la SENAMI y, desde esta institución, los Programas de Retorno; de igual manera, se hicieron ajustes o calibraciones a estos instrumentos. Estas son las tres variables que el proceso de formulación de políticas debe involucrar según Hall (Hall 1993, 278).

Tomando en consideración lo que expresa Hall (1993), “la política en Tiempo 1 ha sido diseñada deliberadamente y justificada por los resultados de lo que fue la política en Tiempo 0” (Hall 1993, 281), se obtiene que la política migratoria ecuatoriana diseñada en el 2006-2007, con la propuesta de gobierno de Alianza PAIS y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (Tiempo 0, Matriz anidada p.56), tuvo calibraciones, fallas en el diseño e implementación de sus instrumentos de política, las que produjeron un aprendizaje social, y consecuentemente un cambio en dichos instrumentos (Tiempo 1, matriz anidada p. 76).

En el caso de la política migratoria ecuatoriana del período 2007 al 2017, podemos afirmar que los cambios en sus instrumentos son cambios de segundo orden según la tipología de Hall (1993). Algunas calibraciones que se hicieron a los instrumentos, como por ejemplo la disminución del porcentaje de aporte de la SENAMI a los proyectos presentados por los migrantes dentro del Programa El Cucayo, son cambios de primer orden, en la misma tipología de Hall (1993). Estas calibraciones generaron un aprendizaje social que permitió dinamizar los procesos en la implementación de los instrumentos de política estudiados. Se destaca que no todos los aprendizajes generados fueron positivos, o en términos de Hall fueron aprendizajes erróneos de la experiencia (Hall 1993, 293), ya que no provocaron una mejora en los servicios o productos de dichos instrumentos (L. Escudero, entrevista), ni contribuyeron a reorientar la política hacia sus fines más abstractos.

En el ámbito del discurso público, la política migratoria ecuatoriana parecía atravesar un cambio paradigmático entre 2006 y 2008, es decir, en las iniciativas gestadas desde la sociedad civil en el 2006 y la promulgación de la Constitución del Ecuador en el 2008, se observa la justificación de nuevos objetivos, nuevos valores y una nueva forma de concebir los problemas y las soluciones en este sector de políticas.

En los dos primeros períodos presidenciales de Alianza PAIS, funcionó la SENAMI. Al ser una nueva agencia de gobierno, a cargo de una nueva política migratoria, se veía obvio que los procesos en que incurría iban a requerir ajustes, calibraciones, e incluso fallas menores de las cuales se pretendía generar conocimiento que aplicado a la experiencia podría generar un aprendizaje, el cual debía incorporarse a las prácticas y así producir cambios para una mejor gestión institucional, así como para una mejor planificación y diseño de instrumentos que le permitiera, a la SENAMI, cumplir con los objetivos dispuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

Es evidente, luego de analizada la información precedente, que existieron una serie de fallas, calibraciones y cambios en los instrumentos de política migratoria. También resalta que la política migratoria no tuvo estabilidad a lo largo de la década estudiada ya que no se pudo consolidar la institucionalidad de la misma (p. 15), a pesar que los objetivos de la política y el gobierno de esos años permanecían estables.

En el inicio del primer gobierno de Alianza PAIS, el Estado fue cooptando iniciativas, estrategias planteadas desde las comunidades de política conformadas por sociedad civil, academia y organizaciones sociales, y poco a poco fue desplazando a las mismas. En términos del neoinstitucionalismo histórico, el Estado fue transitando a una distribución “desigual del poder entre los actores y las instituciones” (Fontaine 2015, 105). Por otro lado, entre los objetivos planteados en el Plan de Gobierno de Alianza PAIS en el 2006, estaba la construcción colectiva de la política migratoria integral, es decir, se preveía la participación activa de las descritas comunidades de política. En la realidad, al ir disipando la interacción con dichas organizaciones, gracias al carácter hiperpresidencialista otorgado por la Constitución, la presidencia hizo caso omiso a este objetivo de su Plan de Gobierno.

Por otra parte, acogiendo los conceptos de Hall (1993), la interacción entre las ideas y las instituciones de este nuevo paradigma de política tuvo momentos de congruencia, es decir éstas se encontraban en la misma línea de los objetivos de la política (Tiempo 0). Aunque, después del análisis, se observa que las ideas, las instituciones y las metas de la política no llegaron a consolidarse en un paradigma de política pública coherente y eficiente, lo que se

traduce en una inestabilidad de la política, situación que resulta evidente si miramos el proceso particular de la SENAMI como institución rectora de la política migratoria. La falta de voluntad política en el Tiempo 1, habría contribuido a la inestabilidad comentada.

En el momento del análisis del comportamiento de las instituciones, en particular las gubernamentales, la información nos revela que existieron fallas en la concepción de intersectorialidad de las entidades y transversalización de la política; también hubo conflictos de autoridad entre organizaciones con el mismo rango de ministerio, pero que una institución más “antigua” se negaba a reconocer, como fue el caso de la relación entre Cancillería y SENAMI; el excesivo poder de decisión que detentaba el Presidente, ocasionaba que la autonomía de la SENAMI dispuesta en el Decreto de creación de la misma, quede solo en el papel. Este poder de decisión de quien detentaba la Presidencia estaba respaldado por una configuración constitucional que era el carácter hiperpresidencialista.

En el inicio de gestión de este movimiento político, se planteó como ideal el hecho de que la política migratoria debía construirse involucrando no solo a las instituciones del Estado, sino también a organizaciones sociales y a los mismos migrantes (Alianza PAIS 2006, 49). Esta visión ideal de lo que debía ser la política migratoria, fue transformada en una visión pragmática, en donde el Estado era el planificador, diseñador, y gestor de la política pública. Esta visión pragmática habría desplazado a otras entidades, organizaciones y comunidades de política. El poder de decisión se concentraba en un solo actor, sin tomar en cuenta las consideraciones y características técnicas de los instrumentos seleccionados. Así, podemos afirmar que las características de los actores involucrados, particularmente las del líder tomador de decisiones, jugaron un papel importante en la inestabilidad de los instrumentos de la política migratoria, y particularmente en los cambios producidos en éstos.

De esta manera se aplica la proposición teórica respecto de que las interacciones entre líderes del gobierno y autoridades de la política pueden provocar cambio en los instrumentos.

Por otro lado, la SENAMI fue diseñada para centralizar la implementación de la política migratoria, y ser la entidad gubernamental que represente a la Presidencia en las acciones dentro y fuera del país, respecto de la relación con los emigrantes ecuatorianos y los inmigrantes en el Ecuador. La información recabada indica que éste fue un error de diseño del instrumento, ya que no debía diseñarse como ministerio adscrito a la Presidencia, sino que debía inscribirse dentro de la institucionalidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, debido a las restricciones internacionales que existían, y existen, para el funcionamiento en el exterior de entidades gubernamentales.

El desconocimiento intencional de las características del relacionamiento con el sistema internacional, y su influencia en el diseño y gestión de la política doméstica migratoria (Howlett 2009, 75), fue una de las causas de la desaparición de la SENAMI como institución rectora de la política migratoria. Este es un cambio de segundo orden en la tipología de Hall (1993) que comprende el cambio de instrumento sin modificar las metas de la política (Hall 1993, 282), y que responde a una falla del instrumento.

Este hallazgo coincide con la proposición teórica que establece que la normativa tanto nacional como internacional, delimita la implementación de los instrumentos, y por tanto puede evidenciar una razón del cambio.

El paso de la “visión ideal a una visión pragmática de las instituciones” (Fontaine 2015, 105) sucede en el período estudiado, y en el caso de la política migratoria, de una manera muy radical en un principio. Así, en la línea teórica del neoinstitucionalismo histórico, las ideas políticas del movimiento Alianza PAIS, que llegó al poder en el 2007 y se mantuvo con la misma persona en la Presidencia hasta el 2017, aterrizaron en las instituciones, imponiéndose la idea de modelo de desarrollo más allá de las necesidades reales de los grupos objetivos a quienes se pretendía atender con políticas públicas.

Por otro lado, factores coyunturales como por ejemplo, la crisis inmobiliaria de España, la disminución de remesas desde el 2008, el terremoto en Chile, incluso la rotación de autoridades tanto de la SENAMI como del Ministerio de Relaciones Exteriores, coadyuvaron a la inestabilidad de la política migratoria, provocando cambios en los instrumentos diseñados, volviéndose éstos, instrumentos reactivos a las mencionadas coyunturas, transformando incluso el enfoque de desarrollo y economicista, a decir de los entrevistados, por uno paternalista y proteccionista. Este último está acorde con el objetivo del respeto irrestricto de los derechos de los ecuatorianos dentro y fuera del país, pero no con el objetivo de mirar a los migrantes como agentes de desarrollo.

Factores técnicos, que se traducen en fallas en el diseño e implementación de los instrumentos, también influyeron en los procesos de cambio de los instrumentos. Por ejemplo, las calibraciones en los programas de retorno como el cambio de condiciones para aplicar con proyectos productivos a concurso por capital semilla, o apertura a otras nacionalidades el concurso para personal médico, resultaron de un aprendizaje social producido por los resultados obtenidos de una primera aplicación de dichos instrumentos. De esta manera se cumple la proposición teórica que explica el cambio de instrumentos producto de un aprendizaje social, en términos de Peter Hall (1993).

Desde mi punto de vista, como analista de esta política, y en base a la información recopilada, esta visión ideal no permitió que con los instrumentos seleccionados se cumpliera el objetivo, no solo de la política, sino del gobierno, el cual fue poner en el centro de dicho modelo a los y las ecuatorianas residentes en territorio como en el exterior, asignarles más derechos de los que tenían antes del 2007, y de esta manera convertirlos en agentes de cambio y de desarrollo.

Howlett (2009) expresa que varios de los enfoques analíticos que estudian a la política pública fallan en el momento de tomar en consideración, adecuadamente, a “todos los actores, instituciones e ideas que afectan a la política pública” (Howlett 2009, 50). Esto sucede en el análisis de la política migratoria ecuatoriana, ya que la consideración de la diversidad de actores y relaciones entre actores, al momento del diseño e implementación de los instrumentos de política, queda relegada a un segundo plano, priorizando las ideas.

A lo largo del proceso de la política migratoria y de los instrumentos estudiados en particular, es evidente que en ciertos momentos, cambios y calibraciones, existió presión de actores, tanto de las organizaciones sociales como por ejemplo la Asociación de Migrantes Rumiñahui, como de actores estatales y de gobierno, quienes hicieron prevalecer su calidad de tomador de decisión de una manera autocrática, y modificaron el curso de los instrumentos.

A manera de corolario, con la información obtenida de las distintas fuentes, es posible confirmar que los cambios en los instrumentos, SENAMI y Programas de Retorno, a pesar de que los mismos ya no continuaron, corresponde a cambios de segundo orden en la tipología de Peter Hall (1993). El cambio producido en estos instrumentos es producto de varios factores, que coinciden con las variables explicativas planteadas en las hipótesis de esta investigación: falla en el diseño o implementación de los instrumentos; aprendizaje social producto de la experiencia previa; características como liderazgo, conflicto de autoridad, hiperpresidencialismo, incluso debilidad de los actores involucrados en el proceso de la política; y la inestabilidad de las instituciones, falta de coherencia entre los objetivos de gobierno y política, con las disposiciones normativas nacionales e internacionales.

### **Respecto del método**

Mi interés de investigación fue el análisis del cambio en los instrumentos de una política, para lo cual seleccioné como Estudio de Caso a la política migratoria ecuatoriana desde el 2007 al 2017.

Para el análisis del cambio de los instrumentos de la política migratoria utilicé el marco interpretativo propuesto por Peter Hall (1993) que define al paradigma de política, en el que

intervienen las ideas, los objetivos y los instrumentos de política, y que permite además una caracterización del problema (Hall 1993, 290). Adicionalmente, también consideré la taxonomía modificada de los componentes de la política de Howlett y Cashore (2009), que me sirvió sobre todo para establecer la coherencia, congruencia y consistencia de los instrumentos, ideas y objetivos. Estos marcos interpretativos fueron útiles para definir las razones del cambio al analizar la falla en el diseño e implementación de los instrumentos, y el aprendizaje social.

Por otra parte, para el análisis de las variables explicativas planteadas sobre actores, me basé en los conceptos de liderazgo, hiperpresidencialismo, comunidades de política, de autores como Capano, Echeverría, y Marsh y Rhodes. Para abordar la explicación del cambio desde las instituciones, tomé en consideración lo definido en el neo-institucionalismo, principalmente histórico y sociológico, con apoyo de los conceptos de Fontaine. De igual manera, he considerado los aportes de Howlett (2009) sobre sistemas de política y la influencia de los actores y sistemas internacionales en las políticas públicas domésticas.

Estos marcos interpretativos permitieron entender, y posteriormente explicar, el comportamiento de los actores e instituciones y su influencia en los cambios de los instrumentos, los cuales constan en el cuadro comparativo de patrones al final del capítulo 3.

Mediante entrevistas y revisión de documentos y noticias, pude recolectar los datos. Debo recalcar que las entrevistas realizadas a las personas mencionadas en esta investigación, fueron las que aportaron mayor cantidad de información, la cual pude triangular tanto entre las diferentes entrevistas como entre noticias en los diversos medios de comunicación, y documentos oficiales de ciertas instituciones estatales. Esta triangulación de la información permite validar los resultados de la investigación.

Para poder analizar los datos utilicé el *pattern matching* o comparación de patrones, que me permitió definir los cambios sucedidos entre el Tiempo 0 y el Tiempo 1 de la implementación de los instrumentos. Esta estrategia de análisis de datos es útil para evidenciar cómo cambiaron los instrumentos estudiados.

La metodología seleccionada para este Estudio de Caso, me permitió responder a mi pregunta de investigación, confirmando mi hipótesis, y a la vez, facilitó la obtención de información relevante para este trabajo.

### **Reflexiones sobre el proceso de la Política Pública Migratoria 2007-2017**

La migración tiene muchos aspectos positivos y negativos. Afecta a toda la sociedad de un país. Cuando el envío de remesas ya no permite sostener a la familia en Ecuador, los migrantes tienen muy pocas alternativas. Por lo que optan, en general, es por regresar a los suyos, regresar a su tierra, con la ilusión de encontrar acá su familia, oportunidades para prosperar, y un país que lo acoja como un padre a su hijo. La realidad es distinta.

En el caso analizado, los migrantes que decidieron volver, se encontraron con muchos inconvenientes, más que facilidades. En ocasiones se encontraron con un ambiente hostil, que los rechaza por su condición de retornados. Los niños y niñas, hijos-hijas de migrantes no logran acceder a la educación de una manera sencilla, según lo dispone la ley, sino que son sometidos a diversos trámites y documentos para poder ejercer su derecho a la educación (M. Landázuri, entrevista). Por otra parte, sus familias, aquellos que dejaron acá y por quienes decidieron salir y trabajar en otro país, se convirtieron en unos desconocidos.

En base a los hallazgos de esta investigación, es posible concluir que a los migrantes retornados no les cumplieron la oferta de un retorno productivo, las condiciones en el país no fueron las que se les ofreció, y esto fue provocado por una falla en la implementación de los instrumentos, que no permitió la transversalización de los lineamientos y directrices de la política migratoria en los distintos entes gubernamentales involucrados.

La migración es un fenómeno complejo. Por esta razón es necesario la atención a este fenómeno con políticas públicas acordes a esta complejidad, es decir, diferenciadas, transversales y viables. Es indispensable considerar las condiciones globales de los flujos migratorios, y las características particulares de cada sector de la población emigrante. Al ser un tema complejo, es necesario transversalizar en las distintas instituciones estatales la atención a los migrantes, pero de manera coordinada y congruente, con una visión de corto, mediano y largo plazo.

La disposición en la Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017, de crear una base de datos centralizada, que contenga toda la información de los diferentes tipos de flujos migratorios es, desde mi punto de vista, de cumplimiento urgente. Esta base de datos permitiría conocer, en primer lugar, a los grupos objetivos de las políticas que se diseñen. La información recabada servirá también para el re-diseño de instrumentos de política que conducirán a alcanzar los objetivos establecidos en la política: el reconocimiento de derechos a estos grupos y que puedan convertirse en agentes de desarrollo.

Dentro de la política migratoria hay mucha información que se puede analizar, utilizando distintos enfoques de análisis de políticas públicas. Así, esta investigación queda abierta a que los diversos componentes de la política migratoria, puedan ser analizados, y faciliten tanto la comprensión de las complejidades del tema migratorio, como el diseño e implementación de políticas complementarias. Entender los intereses y motivaciones de la población emigrante para que los programas generen incentivos positivos, que concilien los intereses y motivaciones particulares con los objetivos de la política pública migratoria.

Una de las intenciones de esta investigación, es incorporar al análisis de los movimientos migratorios, o la movilidad humana en el Ecuador, conceptos y teorías de las políticas públicas, con el fin de que no sean vistos únicamente como fenómenos socioeconómicos, sino que puedan considerarse como sujetos de política pública. Este enfoque de política pública debe nutrirse de conceptos y teorías sociológicas y de otras ciencias sociales. Si bien es cierto que desde el 2006, el interés por los migrantes ecuatorianos generó el diseño de la política migratoria actual, también es cierto que existe una especie de retroceso en el diseño de instrumentos específicos dirigidos no sólo para migrantes ecuatorianos, sino para inmigrantes de países cercanos al Ecuador, que en el último año ha generado gran preocupación, ya que no existen instrumentos de política con los cuales atender a estos flujos migratorios, evidenciando que el gobierno sigue proponiendo intervenciones reactivas a los problemas migratorios. Por otro lado, continúan quedando en el papel diversas propuestas de atención a personas en situación de movilidad y sus familias.

Igualmente, se vuelve necesario el que prevalezcan los mandatos recogidos en la Constitución de 2008, respecto del respeto irrestricto de los derechos humanos para todos y todas. Ningún ser humano es ilegal por su condición migratoria. Tomar la decisión de migrar significa reconocer que la situación en el destino, por más precaria que pudiera ser, resulta mejor que la situación que se vive en territorio de origen. El Estado ecuatoriano es garantista de derechos y promotor de la Ciudadanía Universal, y debe ser consecuente con todos y todas las ecuatorianas, y con los extranjeros en territorio nacional.

El campo de estudio de la política migratoria necesita de investigadores y analistas que puedan proveer mayores conocimientos que faciliten la toma de decisiones, tanto para el diseño de instrumentos como para la selección e implementación de los mismos, buscando que éstos sean tanto eficaces como eficientes, que puedan tener continuidad a largo plazo, y favorezcan a un grupo objetivo o beneficiario, y no a los intereses políticos de un gobierno que estará poco tiempo en el poder.

## Referencias

- Acosta, Alberto. 2008. *Bitácora Constituyente. ¡Todo para la Patria, nada para nosotros!* Quito: Abya-Yala
- Alianza PAIS. 2006. *Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011. Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador*. Versión 10/11/2006
- Arango, Joaquín. 2003. La Explicación Teórica de las Migraciones: Luz y Sombra. En *Migración y Desarrollo (Julio- Diciembre)*. pp. 1-30. México: Redalyc (en línea) [Fecha de consulta: 10 de febrero de 2018] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66000102>> ISSN 1870-7599
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise. 2010. Introduction. Policy Instrument choice and evaluation. En Bemelmans-Videc, Marie-Louise; Rist, Ray; Vedung, Evert eds. *Carrots, Sticks and Sermons. Policy instruments & their evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers. 1-18
- Boxenbaum, Eva. 2008. The process of legitimation. En *The Anatomy of Change. A Neo-institutionalist perspective*, eds. Steen Scheuer y John Damm Scheuer. Copenhagen: Copenhagen Business School Press, 237-261
- Chindakar, Namrata. Howlett, Michael. Ramesh, M. 2017. Policy Tools: procedural and substantive policy instruments in policy formulation. En *Public Administration and Development*, 37. 3-14. John Wiley & Sons, Ltd.
- Cortez, Almudena. 2005. La experiencia del codesarrollo Ecuador-España: una aproximación a un transnacionalismo “desde el medio”. En Herrera, Gioconda; Carrillo, Cristina; Torres, Alicia, Eds. *La migración ecuatoriana, transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: Flacso Ecuador, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo. 253-280.
- Cruz-Rubio, César. 2012. La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. En *Andamios (online)*. Vol. 9, n. 20, pp. 297-321. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Echeverría, Julio. 2012. Semántica de la revolución ciudadana. En Mantilla, Sebastián y Santiago Mejía (comp.) *Balance de la revolución ciudadana*. Quito, Planeta, 401-422
- Eguiguren, María Mercedes (2011). *Sujeto migrante, crisis y tutela estatal: construcción de la migración y modos de intervención del Estado ecuatoriano*. Quito: Abya-Yala
- Entre Tierras, revista de la Mesa de Trabajo de Migraciones Laborales, febrero de 2008.
- Escudero, Lorena. 2017. “*La política migratoria ecuatoriana en el contexto suramericano 2007-2013*”. Tesis doctoral, Universidad de Alicante: España. Edición en PDF.
- Fischer, Frank. Miller, Gerald. Sidney, Mara. 2007. *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods*. Public administration and public policy. 125. Boca Raton: CRC Press.
- Fontaine, Guillaume. 2015. Paradigmas en disputa: los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas. En *El rol del Estado: contribuciones al debate*. FES-ILDIS Ecuador-Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito. 61-120
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Quito: Anthropos-FLACSO Ecuador.
- González Tachiquín, Marcelo. 2005. El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. En: *Quid Juris*, Año 1, Volumen 2. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). 99-116
- Hall, Peter. 1993. “Policy Paradigms, Social learning and the State: The case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, Vol. 25. No. 3 (Apr. 1993), 275-296.

- Hall, Peter. Taylor, Rosemary. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. En *Political Studies*, 44 (5), 936-957.
- Heclo, Hugh ([1978]1991). Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo. En *Problemas Públicos y agenda de gobierno* Luis F. Aguilar Villanueva (editor), 257-284, México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial
- Heclo, Hugh. 2010. *Modern social politics in Britain and Sweden*. ECPR Press.
- Herrera, Gioconda. 2005. Mujeres ecuatorianas en las cadenas globales del cuidado. En *La migración ecuatoriana. Transnacionalismos, redes e identidades*. Eds. Gioconda Herrera, María Cristina Carrillo y Alicia Torres. pp 281-303. Quito: FLACSO Ecuador.
- Herrera, Gioconda, María Isabel Moncayo y Alexandra Escobar. 2012. *Perfil Migratorio del Ecuador 2011*. Quito: OIM
- Herrera, Gioconda. 2014. Introducción a *El vínculo entre migración y desarrollo a debate. Miradas desde Ecuador y América Latina*. pp 9-22. Quito: FLACSO Ecuador
- Herrera Ríos, William. 2016. Rediseñando la presencia estatal extraterritorial: el manejo político e institucional de la emigración bajo la Revolución Ciudadana del Ecuador. En *La Revolución Ciudadana en escala de grises. Avances, continuidades y dilemas*, ed. Matthieu Le Quang, 105-131. Ecuador: IAEN
- Hood, Christopher. 1986. *The tools of Government*. New Jersey: Chatham House Publishers
- Hood, Christopher. 2007. Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades. *Governance*, 20(1), 127-144.
- Howlett, Michael. 1991. Policy instruments, policy styles, and policy implementation: national approaches to Theories of Instrument choice. En *Policy Studies Journal*. Vol 19, No. 2, 1-21.
- Howlett, Michael. Cashore, Benjamin. 2009. The Dependent Variable problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem. En *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11:1, 33-46, DOI: 10.1080/13876980802648144
- Howlett, Michael, y Rayner Jeremy. 2007. Design principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'. En *Policy and Society* 4, nº 26 1-18. DOI: 10.1016/S1449-4035(07)70118-2
- Jenkins-Smith, Hank. Sabatier, Paul. 1994. Evaluating the advocacy coalition framework. En *Journal of public policy*, 14(2), 175-203.
- Kingdon, John W. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd Edition ed.). United States of America: Longman.
- Lasswell, Harold. 1992. La orientación hacia las políticas. En *El estudio de las políticas públicas*. Aguilar, Luis editor. P79-103. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa
- Lindblom, Charles. 1959. "The Science of "Muddling Through". En *Administration Review*. Vol.19, No. 2. 79-88.
- Lodge, Martin. 2007. Comparative Public Policy. En *Handbook of Policy Analysis*. CRC Press. 273-288
- Margheritis, Ana. 2011. "Todos somos migrantes": the paradoxes of innovative state-led transnationalism in Ecuador". En *International Political Sociology*.
- Marsh, David; Rhodes, Rod AW. 1992. Policy networks in British politics: a critique of existing approaches. En *Policy networks in British government*. p. 1-26. Londres: Clarendon Press Oxford
- Marsh, David. Smith, Martin. 2001. There is more than one way to do political science: on different ways to study policy networks. En *Political Studies*. Vol 49. 528-54. Oxford: Blackwell Publishers.

- May, Peter. 1992. Policy Learning and Failure. En *Journal of Public Policy*, Vol.12, No. 4, pp. 331-354. Washington: University of Washington
- McConnell, Allan. 2015. What is policy failure? A primer to help navigate the maze. En *Public Policy and Administration*. Vol 30(3-4). 221-242.  
DOI:10.1177/0952076715465416
- Ministerio de Relaciones Exteriores – SENPLADES. 2014. Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana 2013-2017. Ecuador
- Minnaert, Anja. Endara, Gustavo. 2013. Introducción. En *El rol del Estado: contribuciones al debate*. FES-ILDIS Ecuador-Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito. 5-10
- Moncayo, María. 2011. “El Plan “Bienvenid@ a casa”: Estudio sobre la experiencia del fondo “El Cucayo””. En *Avances de Investigación No. 51*. Madrid: Fundación Carolina CeALCI
- OECD. 2013. La migración mundial en cifras. OECD-UNDESA
- OIM Perú. 2012. Módulo II: Movilidad Humana. Gestión Fronteriza Integral en la Subregión Andina. Lima: OIM Perú
- Okuda Benavides, Mayumi. Gómez-Restrepo, Carlos. 2005. Métodos en investigación cualitativa: triangulación. En *Revista Colombiana de Psiquiatría*, vol XXXIV.No. 1. 118-124.
- Palazuelos, Antonio; Villarreal, María del Carmen. 2013. Más allá de las remesas. Transformaciones socioeconómicas y proyectos de migración y desarrollo en Ecuador. En *Migración y Desarrollo* Vol. 12. 107-132.
- Parsons, Wayne. 2007. Capítulo III Análisis de las decisiones. En *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. P273-476. México: FLACSO México.
- Quiloango, Susana. 2011. *Políticas Públicas migratorias en el Ecuador*. Documentos de trabajo. Quito: FES-ILDIS Ecuador.
- Ramírez, Franklin. Ramírez, Jacques. 2005. *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.
- Ramírez, Jacques. 2014. *La política migratoria en Ecuador Rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*. Quito. IAEN
- República del Ecuador. 2008. Constitución de la República del Ecuador
- Roth, André. 2013. Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado. En *El rol del Estado: contribuciones al debate*. FES-ILDIS Ecuador-Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito. 13-60
- Ruiz Olabuénaga, José Ignacio. 2012. *Metodología de la investigación cualitativa*. Serie Ciencias Sociales, vol. 15. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Sánchez, Verónica. 2017. Trabajo final de Análisis de Políticas Públicas. (Trabajo de fin de curso inédito). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito
- Sayad, Abdelmalek. 1997. “Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración”. Apuntes de Investigación del CECYP. Recuperado en <http://apuntescecy.com.ar/index.php/apuntes/article/view/122>
- Schramm, Christian. 2011. Retorno y reinserción de migrantes ecuatorianos: La importancia de las redes sociales transnacionales. En *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No. 93/94, ISLAM POLÍTICO EN EL MEDITERRÁNEO: Transformación y adaptación en un contexto cambiante. 241-260
- SENAMI. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010*. Quito: SENAMI
- Simons, Helen. 2011. *El estudio de caso: Teoría y práctica*. Madrid: Ediciones Morata.

- Stake, Robert. 2007. Introducción: Estudio intensivo de los métodos de investigación con estudio de casos. En Stake, Robert, *Investigación con estudio de casos*. P11-15. Madrid: Ediciones Morata.
- Stone, Deborah. 2012. Incentives. En *Policy Paradox: the art of political decision making*. P271-289. New York: W.W. Norton & Company
- Subirats, Joan. 1990-1991. “La Administración Pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta”. *Documentación Administrativa* / n.º 224- 225 (octubre 1990-marzo 1991). Barcelona.
- Surel, Yves. 2008. “Políticas Públicas como paradigmas (Traducción de Javier Sánchez Segura)”. *Estudios Políticos* No. 33, 41-65. Universidad de Antioquia
- Trouvé, Hélène. Couturier, Yves. Ehteridge, Francis. Saint-Jean, Olivier. Somme, Dominique. 2010. The path dependency theory: analytical framework to study institutional integration. The case of France. En *International Journal of Integrated Care*. Vol. 10. 1-9
- Vabo, Signy Irene; Røiseland, Asbjørn. 2012. Conceptualizing the Tools of Government in Urban Network Governance, En *International Journal of Public Administration*, 35:14,934-946, DOI: 10.1080/01900692.2012.691243
- Valenti, Giovanna. Flores, Ulises. 2009. Ciencias sociales y políticas públicas. En *Revista Mexicana de Sociología*, 71, núm. Especial. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. 167-191
- Vedung, Evert. 2010. Policy instruments: typologies and theories. En Bemelmans-Videc, Marie-Louise; Rist, Ray; Vedung, Evert eds. *Carrots, Sticks and Sermons. Policy instruments & their evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers. 21-58
- Villarreal, María del Carmen. 2014. “Migración, remesas y Desarrollo: el caso ecuatoriano”. 1º Congreso Latinoamericano de estudiantes de posgrado en Ciencias Sociales. Pp 1-20. FLACSO México: México  
[http://clepso.flacso.edu.mx/sites/default/files/clepso.2014\\_eje5\\_villarreal.pdf](http://clepso.flacso.edu.mx/sites/default/files/clepso.2014_eje5_villarreal.pdf)
- Vlassopoulos, Chloe. 2014. How policies change; clean air policy in France and Greece. En *Studying Public Policy*. Hill, Michael, ed. Bristol: Policy Press University of Bristol. 15-30
- Weible, Christopher. Sabatier, Paul. 2007. A Guide to the Advocacy Coalition Framework. En *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods*. Fischer, Frank; Miller, Gerald; Sidney, Mara, Eds. 123-136. Boca Ratón: CRC Press
- Werner, Jann. Wegrich, Kai. 2007. Theories of the Policy Cycle. En *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods*. Fischer, Frank; Miller, Gerald; Sidney, Mara, Eds. 43-62. Boca Ratón: CRC Press
- Yin, Robert. 2003. *Case Study Research. Design and Methods*. California. Sage Publications Inc.
- Zolberg, Aristide. 1994. “Changing Sovereignty Games and International Migration”. *Indiana Journal of Global Legal Studies*: Vol. 2:Iss. 1, Article 10. 152-170p. Recuperado en <http://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol2/iss1/10>

## Anexos

### Anexo 1. Entrevistas

<b>Número</b>	<b>Nombre</b>	<b>Perfil</b>	<b>Fecha</b>
1	Giovanna Tipán	Ex Coordinadora de Política Internacional de la SENAMI	3 de marzo de 2018
2	Jacques Ramírez	Ex Asesor de la SENAMI, Ex Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración	3 de mayo de 2018
3	Lorena Escudero	Ex Ministra de la SENAMI	18 de mayo de 2018
4	Pablo de la Vega	ex Secretario Técnico AD-Hoc de la Mesa de Trabajo de Migraciones Laborales; Coordinador del Centro de Documentación en Derechos Humanos “Segundo Montes Mozo S.J.”,	8 de mayo de 2018
5	María Landázuri	Ex funcionaria Viceministerio de Movilidad Humana, Cancillería	25 de junio de 2018
6	Alberto Acosta	Ex Presidente de la Asamblea Constituyente del 2008	9 de julio de 2018

## Anexo 2. Política Migratoria Ecuatoriana 2007

# POLÍTICA MIGRATORIA DEL ECUADOR

- PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
- PLAN NACIONAL DE ECUATORIANOS EN EL EXTERIOR
- PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA COMBATIR EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES Y TRATA DE PERSONAS

### PRINCIPIOS DE POLÍTICA MIGRATORIA

- Respeto irrestricto de los derechos humanos
- Responsabilidad Compartida
- Co-desarrollo
- Derecho a migrar / Derecho a no migrar
- Remesas
- Ámbito internacional

JULIO 2007

GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR  
PRESIDENCIA DEL P.C. RAFAEL CORREIA

MRE  
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
COMERCIO E INTEGRACIÓN

SUBSECRETARÍA DE RELACIONES MIGRATORIAS Y CONSULARES

## **Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración**

Teléfono: (593) 2 2993200

Página Web: [www.mmrree.gov.ec](http://www.mmrree.gov.ec)

Dirección: 10 de Agosto y Carrión

Quito – Ecuador

## **Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares**

Email: [subasumigcon@mmrree.gov.ec](mailto:subasumigcon@mmrree.gov.ec)

Teléfono: (593) 2 2993224 / 25

Telefax: (593) 2 2993226

**Edición de Texto:** Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares

**Diseño y Diagramación:** Dirección de Tecnología Informática

**Diseño de Portada:** Dirección General de Comunicación Social

## **POLITICA MIGRATORIA EN EL ECUADOR**

El Ecuador es uno de los pocos países que ostenta la doble calidad de emisor y receptor de migrantes, situación a la cual se suma la acogida de los desplazados de otras naciones – fenómeno diferente pero complementario a la migración- que lo ha convertido en el primer país de refugio de América Latina y últimamente el de país de tránsito.

La alta cifra de ecuatorianos en el exterior, sumada a las dificultades que nuestros compatriotas tienen que enfrentar en los lugares de destino, a las políticas restrictivas que en materia migratoria han adoptado los estados receptores, a la desintegración familiar y a la descomposición social –uno de los efectos más negativos y dolorosos de la migración- y, a la incidencia que la remesas tienen en la economía ecuatoriana como segunda fuente de ingresos, demandó la definición de nuevas políticas migratorias encaminadas a la atención de los migrantes ecuatorianos en el exterior, sus familias en el Ecuador y, a ordenar los flujos migratorios hacia nuestro país, observando fundamentalmente el respeto a los derechos humanos. Demandó también de ingentes recursos económicos para su ejecución que, sin la cooperación de la comunidad internacional –que aún es insuficiente- no podría llevarlas a cabo.

## **POLÍTICA ECUATORIANA EN ATENCIÓN A LOS EMIGRANTES Y SUS FAMILIAS.**

Dada la enorme trascendencia social, económica y política del fenómeno de la emigración, El Ecuador ha fortalecido su política de protección y apoyo a los emigrantes y sus familias, la misma que tienen como objetivos:

Velar por el respeto de los derechos humanos de conformidad con las convenciones e instrumentos internacionales vigentes;

- Brindarles asistencia en el marco de las leyes y reglamentos de los países receptores;
- Procurar la regularización de los emigrantes que se encuentran en condiciones irregulares;
- Procurar la concertación de acuerdos bilaterales para la regulación y ordenamiento de los flujos migratorios;
- Proteger a las familias de los migrantes y propiciar su reunificación;
- Combatir la explotación laboral, trata de personas, tráfico de migrantes y delitos

conexos;

- Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones ecuatorianas en el exterior;
- Propender a la aplicación del principio de responsabilidad compartida en las relaciones internacionales en materia migratoria, particularmente a través de proyectos de codesarrollo;
- Propiciar una cooperación internacional eficaz en materia de repatriaciones;
- Fortalecer las relaciones con los Estados receptores con el fin de coordinar acciones conjuntas para el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos en beneficio de los emigrantes ecuatorianos.

## **PRINCIPIOS QUE GUIAN LA POLÍTICA MIGRATORIA ECUATORIANA**

- RESPECTO IRRESTRICTO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Para la actual administración del Presidente de la República, la migración internacional, el desarrollo y los derechos humanos, son una prioridad del Estado ecuatoriano, por lo que forman parte de sus planes de desarrollo, como el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, el Plan Nacional de Desarrollo Social, Productivo y Ambiental (PALESPE 2007-2010) y la Agenda Gubernamental sobre Migración y Desarrollo.

Como parte activa de la comunidad internacional el Ecuador ha participado y promovido la adopción de importantes compromisos de carácter multilateral sobre migración internacional, desarrollo y derechos humanos, siendo uno de ellos el aprobado en la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Montevideo, noviembre 4 y 5 del 2006), donde se sostiene que es imperativo garantizar que la políticas migratorias respeten plenamente los derechos humanos de los migrantes, en el marco del ordenamiento jurídico de cada estado, independientemente de su condición migratoria, y cualquiera que sea su nacionalidad, origen étnico, género o edad.

Un pronunciamiento similar se llevó a cabo en la VI Conferencia Sudamericana sobre Migración. La Declaración de Asunción de mayo de 2006 compromete a los Estados a respetar de manera irrestricta los derechos humanos de los migrantes, especialmente los de la mujer migrante y menores no acompañados, con independencia de su situación migratoria, dentro del marco legal de cada país y conforme a los principios universales, instrumentos

internacionales y regionales de protección de las personas; exhorta también a los países de la región como de otras regiones del mundo a considerar firmar, ratificar y/o adherirse a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias.

- DE RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

El Ecuador, en su política exterior en materia migratoria reivindica el principio de la responsabilidad compartida entre países de origen y de destino, como medio para la búsqueda de soluciones en el universo del tema migratorio, sin soslayar el papel de los países de tránsito tanto en lo que se refiere a acciones para combatir los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, como para enfrentar la corrupción que la promueve y, los efectos perversos del coyoterismo.

El Ecuador, a través de la Cancillería, ha adoptado medidas tendientes a la regularización de sus ciudadanos en el exterior, y de los nacionales de países vecinos que se encuentran en nuestro país, entre otros. El 21 de febrero último, entró en vigencia el Acuerdo de Regularización con Perú.

- EL DE COHERENCIA

El Ecuador asegura para sus inmigrantes los mismos derechos que demanda para sus emigrantes.

- EL CODESARROLLO

Bajo el concepto de codesarrollo que vincula la migración con el desarrollo, es necesario llevar a la práctica proyectos conducentes a promover el pluriculturalismo y la plena integración de los migrantes en los países de destino.

El Ecuador a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), el pasado 8 de noviembre del año en curso, firmó el “Proyecto de Codesarrollo Cañar-Murcia”, que es una experiencia piloto, impulsada desde la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Subsecretaría de Relaciones Migratorias y Consulares del MRE, con la participación del Consejo Provincial y la Municipalidad del Cañar y el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; con el objetivo de propiciar los efectos que las migraciones tienen en la mejora de las condiciones de vida en la sociedad de origen (Cañar- Ecuador) y destino (Murcia – España).

Este proyecto presenta tres grandes líneas de actuación:

1. Las primeras centradas en acciones orientadas a la mejora integral de las condiciones de vida y posibilidades de desarrollo en Cañar;
2. Las segundas dirigidas al desarrollo de acciones para la mejora de las condiciones de vida y la reinserción socio-laboral de los inmigrantes en Murcia;
3. Una tercera que se ocupa de posibilitar el trabajo en codesarrollo entre ambas localidades.

- **EL DERECHO A MIGRAR**

Los esquemas de integración deben facilitar la migración y ampliar la variable de libre tránsito de personas, junto con el de bienes, servicios y capitales.

El principio de soberanía no debe menoscabar los derechos de los migrantes, independiente de su condición jurídica, sino más bien garantizar, con tolerancia, la integración armónica de la personas en la sociedad de acogida. La regularización de los migrantes es un objetivo que beneficia a los países de origen y destino y a los propios migrantes, sin discriminalizarlos.

El derecho a migrar debe transformarse en el derecho a no migrar, es decir en el derecho al desarrollo.

- **REGULACIÓN DE FLUJOS MIGRATORIOS**

El único mecanismo que permitirá una migración ordenada, segura y legal, en los momentos actuales, es el de lograr acuerdo de regulación de los flujos migratorios con los países de destino, en general con países desarrollados que, como se conoce claramente, requiere de mano de obra para cubrir plazas de trabajo que no son ocupadas por sus nacionales, particularmente en las áreas agrícolas, de cuidado de niños y ancianos y de servicios.

El Ecuador tiene una experiencia altamente positiva en la aplicación del Convenio sobre Regulación y Ordenamiento de Flujos Migratorios, suscrito con España en mayo de 2001 y que ha permitido hasta la fecha la emigración de más de 3200 ecuatorianos, que han sido seleccionados por los propios empresarios españoles, y que viajan a ese país provistos de su contrato de trabajo, protegidos por la seguridad social y con las mismas garantías de un ciudadano español.

## **PLAN NACIONAL DE ECUATORIANOS EN EL EXTERIOR**

Este Plan establece las bases para el tratamiento de la problemática migratoria en forma integral, de tal modo que el Estado garantiza los derechos de los ciudadanos en cualquier lugar del mundo, asiste a sus familias residentes en el país, genera programas de documentación y de protección frente al tráfico de personas, facilita la reunificación familiar, establece convenios con los países receptores, facilita la inversión productiva de sus ahorros en el territorio nacional y promueve su reincorporación dinámica al desarrollo nacional.

El Plan Nacional ha sido estructurado en torno a dos contextos fundamentales: el de los migrantes ecuatorianos en el exterior y el de la situación de sus familiares, potenciales migrantes y sus vínculos en el Ecuador; y tres ejes centrales, a saber:

1. Establecer la presencia del Estado Nacional para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales de los emigrantes ecuatorianos en el exterior, proveyendo a los mismos de la alternativa de organizar plenamente su residencia en el extranjero dentro de condiciones de regularidad, tanto en lo que concierne a su actividad económica de supervivencia como en lo relativo a su proceso de integración positiva al medio receptor.

2. El Gobierno del Ecuador, con arreglo a sus planes de desarrollo social, en colaboración con la sociedad civil y los organismos de cooperación técnica internacional, presentará su concurso para la atención preferencial de las familias de los ecuatorianos que emigraron hacia el exterior.

3. Reforzar sus vínculos con los estados receptores de emigrantes ecuatorianos, con la finalidad de elaborar acciones coordinadas y conjuntas para diseñar y aplicar programas a favor de las comunidades de origen y de destino.

## **PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA COMBATIR EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES Y TRATA DE PERSONAS**

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1981 el Gobierno declaró como “Política Prioritaria del Estado el combate al plagio de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral; y, otros medios de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores”.

Luego de dos años de trabajo interinstitucional, se adopta en agosto de 2006 el Plan Nacional que constituye un documento elaborado con carácter interdisciplinario por todas las instituciones nacionales involucradas: Ministerio de Gobierno, Ministerio de Trabajo; Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Relaciones Exteriores; Consejo Nacional de la

Niñez y la Adolescencia; Consejo Nacional de Mujeres, Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA); y por el apoyo técnico brindando por organizaciones no gubernamentales.

El Plan fue consultado, socializado y sistematizado a fin de dar respuesta eficaz a la problemática incluida en el decreto antes citado. Establece el diseño de políticas, planes y programas dentro de sus cuatro ejes de actuación: prevención, investigación y sanción, protección y reparación y restitución de los derechos de las víctimas.

Cuatro principios rigen su implementación: derechos humanos; derechos de los niños, niñas y adolescentes; perspectiva de género y participación.

## **REMESAS**

Para la economía del Ecuador, un efecto clave es el envío de remesas que se ha convertido en el segundo rubro de ingreso de divisas, por lo que ha enfocado sus acciones para reducir el costo de su envío a través de convenios como el suscrito por el Banco Central del Ecuador con la Caja de Ahorro y Pensiones de Barcelona, “Caixa” el 30 de agosto de 2006, con la participación de un gran número de entidades no oficiales y sin dejar de considerar el carácter privado de esos recursos. Paralelamente, se han iniciado campañas para orientar el empleo adecuado de las remesas en proyectos productivos.

Es importante tomar en cuenta que, dado al alto número de migrantes entre países en desarrollo, la cuestión de remesas se convertirá en una nueva área de cooperación sur-sur.

## **ACCIONES EN EL AMBITO INTERNACIONAL.**

Ecuador apoya sistemáticamente la inclusión de la problemática migratoria en los foros internacionales pertinentes, en el afán de robustecer el margen jurídico de la defensa de los derechos de los migrantes.

En este contexto cabe resaltar que el Ecuador forma parte de los principales convenios internacionales que garantizan los derechos de los migrantes, a saber: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada y Transnacional y sus Protocolos contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire para Prevenir, Reprimir y Sancionar la trata de Personas; las convenciones contra la Tortura, la Discriminación contra la Mujer, la Discriminación Racial, la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias y varios convenios referentes a los trabajadores migrantes concertados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo.

El Ecuador ha emprendido acciones concertadas con los países amigos, organismos internacionales, sociedad civil y sector público, tales como programas de retorno voluntario, con experiencias positivas de cooperación con la OIM y el Ministerio del Interior del Reino Unido, con los organismos seccionales de los cantones de Ticcino en Suiza y de Cotacachi en el Ecuador; y la suscripción de acuerdos como el de Regulación y Ordenamiento de Flujos Migratorios con el Reino de España, experiencia piloto bilateral, que garantiza la contratación laboral segura en igualdad de condiciones entre sus respectivos nacionales, sin intervención de terceros y con observancia de la normativa socio-laboral. No obstante, es principio de la política exterior ecuatoriana considerar a la migración bajo un rostro humano que no se limite a suplir la demanda del mercado internacional del trabajo sino que, en esencia, busca asegurar el respeto de los derechos humanos de los migrantes.

Asimismo, es importante destacar que la migración ecuatoriana esta considerada como positiva por su aporte laboral, a la seguridad social y en general los beneficios que brinda a las empresas y familias extranjeras.



Anexo 3. Extracto del Plan de Gobierno de alianza PAIS 2006



1



\* Propuesta en construcción colectiva  
10/11/2006

# **PLAN DE GOBIERNO DE ALIANZA PAÍS \* 2007 – 2011**

**¡Porque otro país es posible!**  
**Un primer gran paso para la transformación  
radical del Ecuador**

**Nota:** En esta versión se recogen centenares, por no decir miles de opiniones, comentarios, sugerencias y críticas a lo largo y ancho del país, expresadas a través de todas las vías posibles. Es una tarea colectiva que se enriquece permanentemente con aportes individuales y colectivos. Hay varios campos que apenas los hemos enunciado y otros que los estamos discutiendo. Este es, sin duda, el resultado del esfuerzo de personas con espíritu crítico comprometidas con la transformación radical que requiere el Ecuador, de personas que ejercen su derecho a proponer y a construir. Esta es una demostración práctica de la democracia del diálogo y del consenso que alentamos. Este es, en suma, un trabajo en permanente construcción de pensadores y no de seguidores.

## **El País que soñamos**

En el camino a celebrar el bicentenario del inicio del proceso de Independencia del Ecuador los que tenemos el espíritu joven y una actitud generosa proponemos una **Revolución Ciudadana** para hacer los cambios radicales que requiere nuestro país y que soñaron nuestros próceres y patriotas. Con la participación ciudadana del campo y las urbes haremos un gran acuerdo nacional para construir oportunidades para todas y todos, donde prime el interés común sobre el particular, y donde los ciudadanos y las ciudadanas tengan garantizados sus derechos a una buena vida, a ser parte activa de la sociedad y de las decisiones que nos afectan, a una sociedad equitativa y solidaria, donde la honradez y las manos limpias sean la base de la nueva democracia.

Queremos una Patria altiva y soberana donde TODOS y TODAS podamos vivir bien y luchar por lo que soñamos para nosotros y nosotras, para nuestros hijos e hijas, y para su descendencia, sin tener que emigrar a otros países, alejándonos de familiares y amistades. Pero ello no lo lograremos con gestiones minúsculas y con titubeos. Para construir esa Patria nueva necesitamos hacer en la actual coyuntura un gran esfuerzo nacional, orientado a cristalizar una verdadera revolución democrática. Necesitamos construir ya una democracia radicalmente participativa.

La consideración fundamental para construir el nuevo país es incorporar a toda la población en la definición de su presente y de su futuro. No aceptamos que sea sólo una fracción de la sociedad la que organiza la vida nacional. Esto significa garantizar su acceso adecuado a todos los habitantes del país en la toma de las decisiones, y eso pasa por el logro de un nivel de bienestar que responda a sus necesidades mínimas básicas, a su interés de desarrollo. Eso exige su conversión en ciudadanos y ciudadanas. Hoy este desafío es mucho más difícil y complejo, si se considera el proceso de globalización internacional y apertura en que se encuentra inmersa la economía nacional, así como la prolongada crisis que afecta al aparato productivo. De hecho este empeño entraña el establecimiento de una nueva estrategia de desarrollo.

Para pensar en un país diferente, tenemos que construir un Ecuador donde se practiquen valores fundamentales como la democracia, la solidaridad, la justicia, la ética y en especial la equidad en todos los ámbitos: social, económica, ambiental, étnico, de género, intergeneracional. Sólo a partir de la vigencia efectiva de dichos valores es posible pensar en una Patria digna y soberana.

Somos un país de distintos y diversos pueblos y cosmovisiones, con distintas historias y urgencias, pero que compartimos necesidades y sueños comunes. Nuestro país se caracteriza por contingentes colectivos con identidades diferenciadas: indígenas, mestizos, cholos, afroecuatorianos, blancos. Esa diversidad no es un obstáculo, sino una fortaleza, pero para que se exprese de la mejor manera hay que contar con mecanismos genuinamente democráticos. En ese camino, es necesario fortalecer los espacios políticos democráticos y la participación ciudadana; la presencia de la sociedad civil organizada es indispensable, tanto como la de verdaderos partidos políticos sintonizados con las demandas y aspiraciones de la sociedad. Requerimos prácticas que potencien una interculturalidad de ida y vuelta, que respete y valore al otro, al tiempo que le integra con sus valores y propuestas. Es a través de estos mecanismos que debemos crear también nuevas y propias estrategias de desarrollo con equidad y respeto a la diferencia.

Para cristalizar el Ecuador del futuro, que se realiza en el presente, tenemos que rescatar nuestro pasado. Para hacerlo requerimos **revalorizar nuestra historia** en todos los órdenes. Requerimos rescatar y potenciar nuestras identidades, así como los ideales de los líderes de nuestra Independencia, de las prolongadas luchas de resistencia, de las múltiples rebeliones populares y ciudadanas. Pero, sobre todo, consideramos crucial ejercer el principio de la diversidad cultural teniendo en cuenta la continuidad histórica de los pueblos originarios, actores fundamentales de la vida nacional, y que se han constituido, especialmente en las dos últimas décadas a través del movimiento indígena, en defensores de la democracia y en dique para el avance depredador del neoliberalismo.

Esto nos conduce a cuestionar desde sus raíces el actual modelo de desarrollo: excluyente, marginador, inequitativo, racista, depredador de la economía, la sociedad y la naturaleza.

Hasta ahora, los sueños de los pueblos del Ecuador se han visto truncados por los sucesivos desgobiernos, por la partidocracia, por la oligarquía y su búsqueda desmesurada de rentas, y también por las imposiciones foráneas. Todos ellos nos han conducido a tocar fondo, nos han llevado a sumirnos en las peores condiciones de pobreza, de desigualdad, de descomposición social y de deterioro ambiental. Pero lo que no han podido hacer es quitarnos la capacidad para soñar, para atrevernos a soñar, para hacer de nuestros sueños un ejercicio colectivo de liberación y cambio radical. Pero también hay que reconocer que como sociedad nos ha faltado la coherencia histórica y la unidad política; divide y vencerás ha sido la estrategia de los grupos dominantes, que tienen al país en estas deplorables condiciones.

Asumiendo todas esas limitaciones nos hemos convocado a soñar en un Ecuador diferente al actual. Por eso soñamos con ese desarrollo equitativo igualitario, respetando las especificidades de nuestra sociedad diversa. Soñamos en un país de manos limpias, con comportamientos públicos y privados apegados a la ética, con transparencia de información y rendición de cuentas. En un país cuya sociedad plasme el mensaje del Libertador Simón Bolívar, que dice: “sin igualdad perecen todas las libertades, todos los derechos”.

Soñamos en un país donde se viva un Estado Social de derecho democrático, que se trace un horizonte común, que garantice seguridad y justicia a los ciudadanos y las ciudadanas, con instituciones de control independientes y despartidizadas; una seguridad entendida no sólo como la ausencia de la violencia criminal, sino como la garantía para una vida sin sobre saltos provocados por la desintegración social, por la carencia de medios económicos y sobre todo de trabajo, por la agresión a la naturaleza; la seguridad no debe garantizar la propiedad únicamente, sino el derecho a la vida y el trabajo digno. Reconociendo los elementos de vulnerabilidad ambiental de nuestro maravilloso país creemos que es posible anticipar muchas de las amenazas existentes y que, incluso, cuando se produzcan desastres naturales, estamos en capacidad de enfrentarlos con respuestas solidarias inmediatas que tengan un horizonte de largo aliento y no simplemente parches pasajeros, a partir de planes de prevención adecuada y oportunamente elaborados.

Soñamos en un país donde se practique una democracia deliberativa y consensual, una democracia representativa que profundice cada vez más sus rasgos participativos, con una profunda democratización de los partidos políticos y de todas las organizaciones sociales del campo y la ciudad, acompañada de una participación activa y responsable de todos los individuos.

Soñamos en un país donde la convivencia entre ecuatorianos y ecuatorianas se asiente en una plataforma sólida de derechos humanos, civiles, económicos, sociales, culturales, ambientales y sexuales. Un país en donde estos derechos humanos no sean el punto de llegada sino el punto de partida. Es decir, un país que se piense desde los derechos humanos en todos sus ámbitos, un país en donde los defensores y las defensoras de estos derechos no tengan que ir a medir su incumplimiento en las cárceles o en los hospitales o en la morgue, sino que estén presentes, participando activamente, en la construcción de este nuevo país y por supuesto en la definición y aplicación de las políticas que lo harán posible.

Soñamos en un país donde la vivencia de la condición pluricultural sea una expresión

permanente, tanto de la diversidad como de la continuidad histórica que implica la pluriculturalidad, entendida como construcción diferenciada de la realidad social. Un país que haya aprendido a rescatar el valor de la diversidad y de la diferencia, pero que destierre la desigualdad y la inequidad. Un país que entienda que es necesario visualizar todas las inequidades existentes para poder combatir las en forma activa. Un país en donde su gente viva más y mejor, donde su gente pueda escapar de la morbilidad evitable, donde su gente pueda estar bien alimentada, donde su gente pueda ser capaz de leer, escribir, comunicarse, participar en tareas artísticas, deportivas, literarias y científicas, etc.

Soñamos en un país con un Estado solidario, moderno, cuya gestión pública sea eficiente, eficaz y descentralizada, que responda a las demandas de un proceso de desarrollo equilibrado de las regiones, que fortalezca la democracia, que coadyuve con la transparencia de dicha gestión, sobre todo, que propenda a fortalecer el carácter nacional del Estado. Un país en donde, a partir de un reordenamiento territorial democrático y solidario, la fortaleza del Estado y de sus diversas instancias nacionales y locales no sea medida por su tamaño, sino por la calidad y calidez de sus decisiones y por la profundidad democrática de su diseño y aplicación. Un país, en suma, que ha superado la burocratización de sus estructuras y la centralización de la gestión pública.

Soñamos en un país que ha conseguido una adecuada integración entre sus diversas regiones, que ha desarrollado por igual la ciudad y el campo, respetando sus especificidades. Un país que entienda y atienda por igual a sus ciudades intermedias y pequeñas, agobiadas actualmente por diversas manifestaciones de centralismo gubernamental y de concentración de la riqueza. Un país con vigorosos encadenamientos fiscales, productivos y de consumo, así como con una dinámica vinculación sectorial, en particular de la agricultura con la industria y de las actividades de exportación con el resto de la economía.

Soñamos en un país con un sistema político capaz de solucionar los conflictos en función de los intereses nacionales. Soñamos en un país con un sistema económico y social con capacidad de emprender en retos verdaderamente nacionales y de larga duración, con un sistema jurídico estable, independiente y justo, con un sistema legislativo que tenga un elevado y fundamentado nivel de debate de los asuntos públicos y altos niveles de representatividad y participación, controlado permanentemente por sus electores y electoras, a partir de una profunda modificación del actual sistema de representación política.

Soñamos en un país con instituciones que generen confianza, que estén al servicio del pueblo

y que sean un orgullo de toda la sociedad. Un país que ha recuperado su confianza y su autoestima. Un país que esté orgulloso de sus ancestros y que integre activamente a todos sus pueblos en la construcción de un futuro común. Un país que, en consecuencia, tenga la capacidad para reescribir su historia desde la visión de sus pueblos, de la cual pueda sentirse orgulloso y responsable.

Soñamos en un país con medios de comunicación que presenten de forma objetiva e independiente los sucesos nacionales e internacionales, en el que el análisis de la calidad de vida de la sociedad ecuatoriana sea la primera prioridad de la información, en el que la denuncia de la corrupción no sea un simple escándalo, en donde el respeto a la honra ajena sea una práctica normal. Un país en donde la profesión de periodista no sea de las más arriesgadas por las diversas formas de intolerancia desplegadas desde las instancias de poder político o económico. Un país en donde el respeto a la opinión de los contrarios, a la disidencia y a la crítica esté garantizada; en ese país los privilegiados de hoy, muchos de los cuales son los causantes de la tragedia nacional, tendrán incluso el derecho a la memoria nostálgica para recordar su pasado de privilegios sin fin, el cual nunca más podrá repetirse.

Soñamos en un país con una sociedad que convive sin violencia, pacíficamente y sin armas, en donde sus fuerzas del orden estén supeditadas al poder democráticamente constituido. Las Fuerzas Armadas y de seguridad, en un Estado democrático y republicano, estarán efectivamente bajo el control de la autoridad civil, a donde se arribará como parte de un profundo proceso de reordenamiento estructural orientado a fortalecer a los órganos armados estatales. Nuestro país no será un campamento bélico para agredir a sus vecinos o para intervenir solapadamente en guerras civiles de esos vecinos, sino en un país transformado en un campamento para construir la paz día a día. No seremos aliados de la guerra, sino de la paz, asumiendo el mensaje del Mahatma Gandhi de que no hay un camino para la paz, sino que la paz es el camino.

Soñamos en un país sin niños y niñas en las calles suplicando por un pan, sin mendigos, con ancianas y ancianos integrados activamente a la vida nacional y que gozan de una vejez digna y no solitaria. Soñamos en un país en donde las personas con capacidades especiales están cultural y productivamente integradas en la sociedad. Soñamos en un país en donde las cárceles no son antros para perfeccionar la criminalidad y atropellar sistemáticamente los derechos humanos, sino espacios de re-socialización. Soñamos en un país cuyas ciudades sean amigables para los peatones, los ciclistas, los motociclistas y sobre todo para la infancia y las personas con capacidades especiales. Un país en donde la violencia de todo tipo, sobre todo la

de género e intergeneracional, no sea la noticia cotidiana; un país en donde los derechos sexuales de todos sus habitantes sean también derechos humanos. Soñamos en un país en donde el racismo, la xenofobia, así como la homofobia no tengan cabida.

Soñamos en un país con una economía que genera riqueza, pero articulada a procesos redistributivos, incluyentes y solidarios, que a su vez alentarán un desarrollo sostenible y sobre todo humano. Un país donde los procesos económicos confronten al modelo de acumulación de la riqueza en pocas manos, que garanticen un sistema económico sustentado en la equidad, la libertad y la solidaridad. Un país donde exista una verdadera apropiación de la riqueza por parte de los pueblos, garantizando el desarrollo equitativo de todas sus regiones.

Soñamos en un país en donde funcionen los mercados, entendidos como espacios de construcción social organizada en función de las necesidades del ser humano de hoy y de mañana; vemos al mercado como un siervo y nunca como un amo. Un país en donde lo social no sea una simple muletilla para acompañar las depredaciones que provoca la ideología de mercado. Queremos desbloquear el falso dilema entre mercado y Estado, no queremos un mercado descarnado que genera procesos de acumulación de riqueza en pocas manos, pero tampoco queremos un Estado ineficiente, que otorga prebendas y que transfiere recursos de todos y todas a los grupos de poder, tal como ocurrió con “la sucretización” de la deuda externa privada, con los procesos de endeudamiento público, con el salvataje bancario que nos condujo a la inconsulta dolarización.

Soñamos en un país competitivo, en el marco de una competitividad sistémica y dinámica que englobe a grandes, medianos, pequeños y micro productores y empresarios, sin monopolios ni oligopolios privados. Un país competitivo que no arriesgue a su gente, ni a su medio ambiente. Un país donde la competitividad genuina, es decir la que no deteriora las condiciones sociales ni ambientales, sea un medio y no el fin para tener un país con pleno empleo. Un país donde tengan cabida plena los derechos de los consumidores y de las consumidoras dentro de sólidos procesos de ciudadanía.

Soñamos en un país con renovadas propuestas de política económica que tenga al ser humano en su mira, que busquen posicionar al productor y al consumidor, que atiendan tanto el lado de la demanda como el de la oferta sin sesgos dogmáticos que a la postre frenan el desarrollo.

Proponemos para cristalizar esta nueva economía centrada en las demandas del ser humana y en el irrestricto respeto a la naturaleza que la construcción de un nuevo marco institucional

socialmente elaborado y compartido.

Soñamos en un país en donde los seres humanos convivamos armónicamente con la Naturaleza, con sus plantas, con sus animales, con sus ríos y sus lagunas, con su mar, con su aire, con sus suelos, y todos aquellos elementos y espíritus que hacen la vida posible y bella. Un país en donde no sea posible la mercantilización depredadora de la Naturaleza, en la que el ser humano es una parte más de ella y no un factor de destrucción.

Soñamos en una sociedad que celebre día a día la riqueza de la vida, su gran diversidad biológica y cultural, su Naturaleza compartida armónicamente como base de comunidades democráticas y libres. Con un país que potencie, para sus habitantes y para sus visitantes, sus maravillosas regiones costeras, serranas, amazónicas e insulares.

Soñamos en un país en donde la solidaridad, la complementariedad y la reciprocidad sean las bases para el funcionamiento de la seguridad social y de las prestaciones sociales, para la provisión de educación y la salud públicas; sobre todo en el caso de estas dos últimas prestaciones estamos concientes de la necesidad de integrar activamente los conocimientos y las prácticas ancestrales de nuestros pueblos. Un país en el que se garantice la seguridad ciudadana en las urbes y en los campos, el transporte público, los servicios crediticios y otras funciones que generan bienes públicos que no se producen y regulan a través de la oferta y la demanda, pues no todos los actores de la economía, ni todas las relaciones sociales actúan movidas por el lucro, y, entre los que lo hacen, no todos tienen el mismo poder de negociación. Queremos un país que instrumente políticas públicas multiculturales explícitas.

Soñamos en un país que tenga como motor de desarrollo la educación, la salud y el trabajo; actividades que no serán la última prioridad política y fiscal como sucede en la actualidad. Soñamos en un país en donde el tronco de su vida esté enraizado en las culturas y tradiciones de sus pueblos, como eje para construir una modernidad propia con capacidad para incorporar lo mejor de la cultura universal. Un país en donde sea un derecho real acceder a los instrumentos de comunicación más avanzados del momento, como el Internet y el teléfono celular, por ejemplo. Un país en donde todos sus habitantes puedan expresarse libremente en los idiomas nacionales, a ser difundidos y estudiados en forma sistemática, aprehendiendo todas aquellas lenguas que hacen posible un convivir internacional dinámico y creativo. Un país en donde el deporte forme parte activa de la vida de su sociedad, en todas las etapas de la misma: desde la niñez hasta la vejez.

Soñamos en un país que goce de soberanía alimentaria, cultural, energética, monetaria,

enmarcado en relaciones internacionales de mutuo respeto y cooperación. Un país que pueda incluso pensar colectivamente en la construcción de una soberanía latinoamericana que haga realidad el sueño de Bolívar, en el marco de la construcción de la Patria Grande, en donde prime el respeto y defensa de los derechos de las personas, de las comunidades, de los pueblos y de los Estados.

Soñamos en un país alegre, optimista, propositivo. Un país en donde no haya nadie sin futuro. Soñamos un país en donde recuperemos la risa. Un país que trascienda y tenga sentido para todos y todas. Un país solidario y comprometido con las angustias de sus habitantes dentro y fuera de sus fronteras, así como con los retos de la humanidad. Un país que comprenda su papel histórico activo en el concierto internacional.

Para cristalizar este sueño colectivo no partimos de cero. No proponemos seguir a líderes mesiánicos. La construcción de un nuevo país no implica crear un nuevo régimen de dominación. Es una tarea para ampliar las libertades a partir de cada vez más equidad en todos los órdenes de la vida. Esta no es una tarea de “expertos”. Es materia de discusión y decisión de la sociedad en su conjunto y de personas concretas involucradas en este proceso de cambio. La gente no es sólo la beneficiaria pasiva de este esfuerzo, la gente será la portadora activa de su propia emancipación. Por eso invitamos a trabajar por llevar adelante nuestros propios procesos de organización y diseñar nuestros propios programas de vida sin atenernos a mensajes y normas emanadas de alguien que pretender asumir el papel de un iluminado; no creemos en liderazgos individuales que conduzcan a la constitución de estructuras verticales y caudillescas, sino en liderazgos colectivos sustentados en la autocrítica, en la toma colectiva de decisiones, en el respeto a otras opiniones y en la humildad. Tenemos capacidad para hacerlo, y para soñar en un mundo de igualdad y libertad para todos y todas, que empezará a ser viable desde el próximo gobierno. Tenemos que comprender que este sueño colectivo sólo será posible con la acción colectiva y unitaria de todos y todas, y debemos tener presente que quienes luchan separados siempre serán derrotados juntos. Es la hora de rescatar la herencia de sueños de nuestros forjadores históricos y sus luchas por cristalizarlos: el bicentenario de los procesos de Independencia de Nuestra América nos invita a celebrarlo asumiendo las tareas históricas pendientes y acumuladas, luchando por nuestra liberación, construyendo nuestros sueños.

**Las bases programáticas para construir el Ecuador que soñamos**

## **2.1 Un buen vivir en armonía con la naturaleza, bajo un respeto irrestricto a los derechos humanos**

Los que tenemos el espíritu joven y una actitud generosa proponemos una **Revolución Ciudadana** para hacer los cambios radicales que requiere nuestro país. Con la participación ciudadana, especialmente de los y las jóvenes y sus familias, haremos un gran acuerdo nacional para construir oportunidades para todas y todos, donde prime el interés común sobre el particular, y donde los ciudadanos y las ciudadanas tengan garantizados sus derechos a una buena vida, a ser parte activa de la sociedad y de las decisiones que nos afectan, a una sociedad equitativa y solidaria, donde la honradez y las manos limpias sean la base de la nueva democracia.

Todos y todas somos **PAÍS: Patria Altiva Í Soberana**. Todos y todas estamos empeñados en una nueva forma de hacer política: alegre, participativa, transparente, esperanzadora. Todas y todos estamos empeñados en construir ese PAÍS nuevo que nos merecemos. Este Programa de Transformación 2007-2011 sintetiza un conjunto de ideas y propuestas que hemos recogido a lo largo y ancho de la Patria, resume los sueños de la mayoría de habitantes del Ecuador, de todas sus regiones Costa, Sierra, Amazonía y Galápagos, e incluso, de nuestros compatriotas que se encuentran fuera por efecto de la emigración.

Este programa lo construimos en plural, con la participación de amplios sectores de ciudadanos y ciudadanas, con el apoyo de grupos de profesionales, contando con opiniones de expertos y expertas para cada uno de los temas, planes y proyectos concretos que se han elaborado desde la sociedad civil y sus organizaciones a lo largo de muchos años, pero fundamentalmente considerando las opiniones de la gente que se ha integrado en forma creciente y activa en esta construcción colectiva, en esta minga por un nuevo PAÍS. Hay mucho esfuerzo técnico, pero principalmente sentido común y amor al PAÍS. No proponemos quimeras irrealizables, pero tampoco un maquillaje a un rostro desfigurado, el cual representa el estado de situación actual del Ecuador. Se trata de un Programa de Gobierno viable, transformador, progresista, que busca un CAMBIO RADICAL de las estructuras de poder, de la forma de organizar el Estado, de nuestra inserción internacional, de la distribución del ingreso nacional y de la riqueza, de la manera de aplicar las políticas públicas para construir una sociedad igualitaria en la diversidad, para potenciar las capacidades humanas y las oportunidades de desarrollo para todas y todos.

Los medios y los instrumentos tienen que llevarnos a un fin compartido: un buen vivir en

armonía con la naturaleza. Se trata de una propuesta incluyente. Esto quiere decir que pensamos en todos los sectores de la sociedad ecuatoriana, particularmente en los sectores populares, en los desposeídos, en los marginados, pero no sólo como sujetos pasivos, si no como protagonistas en este proceso de cambio, para que desde ahora puedan adueñarse del presente y sobre todo de su futuro. Para llevar adelante esta tarea convocamos a toda la ciudadanía, así como a todas las organizaciones sociales, sindicales, indígenas, de mujeres, de emigrantes, de ecologistas, de jóvenes, de jubilados, también a las asociaciones artistas, de deportistas, de profesionales, de investigadores, de académicos comprometidos con la construcción de una sociedad equitativa, justa, libre y competitiva. Por igual, nos interesa el concurso de aquellos grupos que emprenden y producen riqueza en el país, empresarios y trabajadores, comprometidos con el cambio.

Estamos concientes de la necesidad de una política activa y democrática de seguridad ciudadana. No se trata sólo de aumentar el número de policías, menos aún de policía privada. Hay que trabajar en el campo estructural, pues parte de la delincuencia responde a la ausencia de oportunidades para lograr una vida digna, particularmente el empleo adecuado y la educación pertinente; también hay que apoyar la juventud sobre todo en la búsqueda del buen vivir, espacios de recreación y expresión, a los que normalmente no tienen acceso los y las jóvenes de nuestro país. Sin embargo, no ocultamos que hay mafias de crimen organizado, que están extendiendo el sicariato en el país. Contra esta forma de delincuencia emprenderemos en forma decidida, potenciando a la Policía Nacional -en el marco del respeto a los derechos humanos-, así como modernizando integralmente la Justicia a través de las transformaciones que se den en la Asamblea Nacional Constituyente.

#### **d) Apoyo decidido a nuestros emigrantes y sus familias**

Uno de los mayores atracos del modelo económico seguido por los “adueñados” de nuestro país ha sido robarnos el futuro. Nuestros jóvenes, nuestras mujeres y nuestros hombres han salido del país por falta de oportunidades en el presente y limitadas opciones a futuro. Este proyecto también es para ellos y es de ellos. El nuevo Ecuador tenemos que construirlo también con nuestros hermanos ecuatorianos que están en Europa, Estados Unidos, Venezuela, Chile, y en tantos otros lugares.

Para abordar el tema de la migración, ALIANZA PAÍS propone un plan de acción que será ejecutado e impulsado por el gobierno central, pero también por los gobiernos regionales, las organizaciones sociales y económicas y sobre todo por los mismos migrantes, sus familias y

sus organizaciones.

Una política migratoria integral debe ser parte de una estrategia de desarrollo a largo plazo, en la que participen no sólo las comunidades de emigrantes y sus familiares, en países de origen y destino, sino también el resto de la sociedad. Para ello es necesario que esté garantizado el acceso de toda la sociedad a un nivel de bienestar que responda a la satisfacción de sus necesidades básicas y su conversión en ciudadanos y ciudadanas, a partir del aprovechamiento adecuado y sostenible de las capacidades y de las diversas potencialidades humanas y naturales del país.

Esta política migratoria integral, que no puede ser la sumatoria de medidas aisladas, debe apuntar al establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo, desde la heterogeneidad económica, tecnológica, social y cultural del Ecuador, generando equidad y participación en la toma de decisiones que nos afectan a todos los habitantes de este maravilloso país.

Los y las emigrantes son seres humanos. No pueden ser vistos en el Ecuador, ni en el país de destino únicamente como fuente de remesas, como quisieran algunos banqueros y empresarios inescrupulosos. Tampoco son solamente votos, como lo pretenden los politiqueros. Reconocer el carácter de seres humanos de los y las migrantes marca y define la política de Alianza País.

En consecuencia con lo anterior vamos a asegurar la vigencia plena de los derechos humanos para los y las emigrantes, así como para sus familias, dentro y fuera del país. Pero también con esta política se protegerá los derechos humanos de los refugiados y de los y las inmigrantes que llegan al Ecuador. En esta política migratoria integral no podemos tener doble moral: una para los ecuatorianos emigrantes, exigiendo derechos y un trato digno, y otra distinta y contradictoria para refugiados e inmigrantes. Nuestro gobierno se opondrá sistemáticamente a toda forma de persecución y atropello de los derechos humanos.

Vamos a impulsar desde el gobierno central, que inscribirá en sus ejes de acción la defensa activa y constructiva de la paz, una vigorosa campaña internacional para consolidar la expansión supranacional de la ciudadanía. Es decir, que los derechos de ciudadanía no dependan de una u otra nacionalidad, sino de la propia condición humana. La migración, en el terreno político, es una oportunidad para dar paso a una nueva forma de relacionamiento internacional. El gobierno del Ecuador denunciará con firmeza las políticas migratorias discriminantes de los países industrializados, la fortificación de sus fronteras, las mafias que lucran con la migración, el trabajo sexual, que afectan a millones migrantes en el mundo.

Alianza País no sacrificará los derechos de sus compatriotas a cuenta de mantener fluidas relaciones comerciales y financieras. Su primera obligación es la defensa, respeto y protección de los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas.

Uno de los puntos centrales de esta política de Estado en el campo migratorio -emigración e inmigración- es el respeto a la libertad a migrar. Esta no sólo garantiza la posibilidad legal de salir, sino también la posibilidad de estar informado sobre las implicaciones, riesgos, oportunidades y procedimientos que implica la emigración. Esta política, por otro lado, busca también eliminar todas aquellas causas económicas, sociales y políticas que han forzado la emigración. Es decir, garantizará los derechos de todos los habitantes del país para que puedan vivir con dignidad ejerciendo su derecho a no emigrar.

Se combatirá por igual a quienes lucran de la desesperación de nuestros connacionales, quienes se ven forzados a buscar mejores condiciones fuera del país. Este combate a los coyotes y los chulqueros no podrá, de ninguna manera, victimizar a las personas obligadas a recurrir a este tráfico de seres humano. Esto implica cambios profundos en la forma de abordar jurídica y policialmente la emigración, pero sobre todo tenemos que denunciar otras formas de coyoterismo y especulación a nivel nacional e internacional, que son las que limitan el libre ingreso de los productos ecuatorianos en mercados foráneos o que obligan a sacrificar el desarrollo nacional a través del costoso servicio de la deuda externa.

Más que prohibir la salida de compatriotas, que es inútil e inhumano, alentaremos su permanencia en el Ecuador y construiremos entre todos las condiciones que hagan posible el retorno de los y las emigrantes. Para lograrlo generaremos confianza en el país. Por eso, antes que pensar en garantizar la seguridad jurídica de los inversionistas extranjeros hay que preocuparse por garantizarla a la sociedad ecuatoriana en su conjunto. Una de las medidas prioritarias en el campo económico, para graficar de mejor manera nuestros objetivos, será la constitución de un sistema financiero que preste recursos a nuestros compatriotas para que inviertan y generen riqueza dentro del país, y que no sólo este organizado para lucrar de las remesas de los y las emigrantes.

Con el fin de cristalizar los seis puntos anteriores, sobre los que descansa nuestra política migratoria, es necesario un análisis integral del significado de la emigración y de la inmigración para el desarrollo del país. No se puede abordar la migración desde visiones sesgadas que magnifican las tragedias de la migración o que triunfalmente sólo perciben aspectos positivos. Hay que replantearse la migración y también el desarrollo, potenciando

aquellas capacidades de cooperación que pudieran existir entre el país emisor, el Ecuador, y los países receptores. Con esta política se quiere alentar procesos que permitan que sobre todo las familias de los y las emigrantes contribuyan a la formulación y seguimiento de proyectos de desarrollo, que se pondrán en marcha con recursos del Estado y de la cooperación para el desarrollo, a más de sus correspondientes aportes; proyectos que en todo momento estarán en las manos de los y las emigrantes.

En este empeño necesitamos actualizar datos de la emigración y la inmigración, con la colaboración de las asociaciones de migrantes, mediante un censo que nos permita disponer de toda la información necesaria para enfocar más eficazmente las políticas migratorias, estableciendo los mecanismos de operación más recomendables. Pero sobre todo, nuestra política migratoria, resultado de una amplia participación ciudadana, dentro y fuera del país, es parte de una estrategia integral y no la sumatoria de acciones aisladas. (Los tres grandes ejes de acción en el campo social, político y económico están disponibles en la página WEB de Alianza País; incluso el proyecto de Consulado Digital se encuentra allí).

#### **4.5 Una revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana.**

Nos pronunciamos a favor de la defensa de la dignidad de nuestra nación y de su soberanía tan amenazadas con los chantajes imperiales y la sumisión de nuestros mandatarios, que nos han involucrado en conflictos y agendas ajenas, que nos insertan desequilibradamente en procesos comerciales que vulneran nuestra soberanía sobre nuestros recursos y hasta sobre nuestra política no sólo económica sino jurídica. Queremos una patria altiva y soberana, por lo que planteamos lo siguiente:

**a) Apoyo a un nuevo orden económico, social, político, ecológico y cultural en el mundo.** Proponemos mantener una posición clara frente a los principales problemas de Ecuador en sus relaciones internacionales que rescaten su dignidad y soberanía. Planteamos consolidar la defensa y salvaguardia de los Derechos Humanos, respetando y operativizando los acuerdos nacionales e internacionales. Preservar los recursos naturales y un ambiente sano en alianza con otros países, para ello se plantea impulsar propuestas y compromisos ya adquiridos en convenciones internacionales. Pero no solo eso, el Ecuador...

#### **Anexo 4: Decreto Ejecutivo No. 150, Creación SENAMI**

Rafael Correa Delgado

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

Considerando:

Que la Constitución Política de la República determina que es atribución del Presidente de la República establecer las políticas generales del Estado, aprobar los correspondientes planes de desarrollo y velar por su cumplimiento;

Que el inciso tercero del artículo 11 de la Carta Política dispone que el Estado procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentren en el extranjero;

Que mediante Decreto Ejecutivo No. 2378-B, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 527 de 5 de marzo del 2002, se creó el Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias;

Que mediante Decreto Ejecutivo No. 2181 de 29 de diciembre del 2006, publicado en el Registro Oficial No. 435 de 11 de enero del 2007, se reforma el Decreto Ejecutivo No. 2378-B, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 527 de 5 de marzo de 2002;

Que el problema migratorio debe considerarse como política de Estado y es compromiso del Gobierno Nacional brindar apoyo a la solución del mismo;

Que le corresponde al Presidente de la República dirigir la administración pública y expedir las normas necesarias para regular la integración, organización y procedimientos de la Función Ejecutiva;

Que existe la necesidad de crear una dependencia estatal dirigida por migrantes para atención y protección de la población migrante y todos los ecuatorianos en el exterior;

Que el Ministerio de Economía y Finanzas mediante oficio No. MEF-SGJ-2007-0645 de 16 de febrero del 2007, emite informe sobre la creación de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI); y,

En ejercicio de las atribuciones que le confieren artículos 171, numeral 9 de la Constitución Política de la República, 11 letras g) y h) y 21 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva,

Decreta:

Art. 1.- Créase la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), la misma que tendrá como objetivo fundamental la definición y ejecución de las políticas migratorias, 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.

Art. 2.- La Secretaría Nacional del Migrante funcionará como entidad adscrita a la Presidencia de la República, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen administrativo y financiero propios, su labor la desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada y estará sometida al control de la Contraloría General del Estado.

Estará dirigida por un Secretario Nacional, que será su representante legal y tendrá rango de Ministro de Estado, y será nombrado por el Presidente de la República.

Art. 3.- La Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), dentro del proceso de modernización que promueve el Estado contará con dos subsecretarías: una en la región Austral y otra en la región Litoral, que dependerán exclusivamente de la SENAMI, y se regirán bajo su presupuesto, previo dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas así como de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES).

Art. 4.- La Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) actuará en los siguientes procesos: Coordinar directamente con la Presidencia de la República, la ejecución de las políticas migratorias encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores; y,

Promover y coordinar de una manera oportuna con todos los actores e instituciones, ya sean estos públicos o privados, vinculados con el tema migratorio a nivel de país.

Art. 5.- Transfiérase a la Secretaría Nacional del Migrante, todos los valores en activos y pasivos que al momento se encuentren asignados al Programa de Ayuda, Ahorros e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

La Secretaría Nacional del Migrante subrogará en todos sus derechos y obligaciones al Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias.

Art. 6.- El Ministerio de Economía y Finanzas transferirá anualmente a la Secretaría Nacional del Migrante la asignación presupuestaria para el Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias, recursos que serán destinados exclusivamente a inversión o emergencia, conforme se determina en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No.

2378-B, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 527 de 5 de marzo de 2002 y 2181, publicado en el Registro Oficial No. 435 de 11 de enero de 2007.

Art. 7.- Deróganse los artículos 7, 8 y 9 del Decreto Ejecutivo No. 2378-B, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 527 de 5 de marzo del 2002, de creación del Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias.

Las competencias y obligaciones del Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias las asume la Secretaría Nacional del Migrante.

Art. 8.- Suprímase el artículo 29 del Acuerdo No. 0125, publicado en el Registro Oficial No. 568 de 19 de abril del 2005, mediante el cual se creó en el Ministerio de Relaciones Exteriores la Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior.

La Secretaría Nacional del Migrante conforme a sus necesidades incorporará a su nómina al personal no diplomático de la dependencia suprimida.

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- El Ministerio de Economía y Finanzas asignará las partidas presupuestarias para el funcionamiento de la Secretaría Nacional del Migrante.

SEGUNDA.- En el plazo de noventa días, la Secretaría Nacional del Migrante presentará para su aprobación la estructura orgánica de procesos.

Artículo Final.- De la ejecución de este decreto que entrará en vigencia a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense los ministros de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y de Economía y Finanzas.

Dado en la ciudad de Quito, a 1 de marzo del 2007.

f.) Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República.

f.) María Fernanda Espinosa Garcés, Ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

f.) Ricardo Patiño Aroca, Ministro de Economía y Finanzas.

Es fiel copia del original.- Lo certifico.

f.) Pedro Solines Chacón, Subsecretario General de la Administración Pública.

<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/publicaciones/monthlyarchive/03/2002/limit,50.html>

## Anexo 5: Presentación SENAMI sobre Plan Retorno, 2008



Los Estados, los gobiernos y la sociedad internacional tienen responsabilidad directa en la subsistencia de realidades que hacen de la emigración forzada **una necesidad vital** para amplios colectivos.

Realidades que tienen que ver con la vulneración de los derechos fundamentales de las personas.



Introducción



La realidad de las migraciones internacionales forzadas, ha sido hasta ahora **recluida al ámbito de lo privado**.

Como si la decisión de abandonar a la familia para buscar una sobrevivencia digna derivara únicamente de aquel o aquella que emprende la salida.



Como si los **países expulsores** no tuvieran ninguna responsabilidad en no ser capaces de generar las condiciones que puedan mitigar y frenar el constante y masivo derrame de su población económicamente activa.

Como si los **países receptores** no tuvieran tampoco una responsabilidad que asumir al constituirse en mercados laborales necesitados de mano de obra de bajo coste y por ello, atrayentes globalmente para las migraciones internacionales de millones de trabajadoras y trabajadores

Introducción



La Política ya no es hacer

Los Estados son responsables directos en las causas de la migración y en sus consecuencias.

Las políticas públicas deben garantizar para todas y todos el disfrute de sus derechos fundamentales y generar las condiciones generales para mejorar sostenida y sosteniblemente su calidad de vida, sus oportunidades, sus capacidades y sus libertades; en definitiva, su buen vivir.



Introducción



La Política ya no es hacer

Este Gobierno ha dado un paso decisivo hacia la proyección y ejecución de una política migratoria de Estado que se encardine en todas nuestras actuaciones y programas sectoriales y geográficos, que dé cumplimiento efectivo a las necesidades y aspiraciones de las personas migrantes y de sus familias; una política migratoria que, por su calidad profundamente humanística, por su efectividad y su coherencia, logre presentarse ante el mundo como una referencia a seguir.

Estamos trabajando por dignificar los procesos migratorios y contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas desde el prisma de lo migratorio, velando porque la migración y la permanencia sean verdaderas opciones para las personas y los colectivos.



Introducción



**El mandato que recibimos de ellos :**

queremos poder elegir libremente entre la migración y la permanencia, queremos un Ecuador que nos incluya en su devenir, que nos devuelva la confianza.

**Nuestra respuesta a esa demanda:**

necesitamos de todas y todos para construir esta Patria nueva; estamos preparando la casa, para que vuelvan.



Introducción



**Plan Nacional de Desarrollo**

*Los Planes de Gobierno son construidos sobre la base de varios procesos. Uno de los más importantes es la Participación Ciudadana*



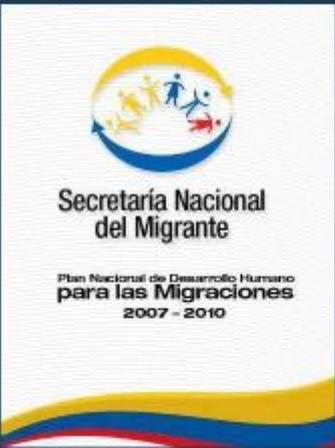
**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**  
2007-2010  
PLANTIFICACIÓN PARA LA REVOLUCIÓN CIUDADANA

Plan Nacional de Desarrollo



**Plan Nacional de Desarrollo**

**Plan Desarrollo Humano para las Migraciones**



**Secretaría Nacional del Migrante**  
Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones  
2007 - 2010



**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**  
2007-2010  
PLANTIFICACIÓN PARA LA REVOLUCIÓN CIUDADANA

Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones



## *Política migratoria integral ecuatoriana*

- ✓ Basada en el respeto a los derechos de la persona migrante y su familia.
- ✓ Especialmente los derechos a quedarse, a migrar, a permanecer en el lugar de destino, y a volver.
- ✓ Contenida en el Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones, que cuenta con 5 objetivos fundamentales.
- ✓ Uno de los objetivos prioritarios establecidos por el Gobierno de la Revolución ciudadana es el derecho a un Retorno voluntario, digno y sostenible de los ecuatorianos expulsados de su país que deseen y decidan volver.



Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones



## *Objetivos*

1. Desarrollar en el Ecuador e impulsar en el mundo una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas.
2. Generar y consolidar los vínculos de las personas migrantes con sus familiares y su país.
3. Alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el Retorno Voluntario Digno y Sostenible de las personas emigrantes.
4. Impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familiares y su entorno.
5. Promover procesos de interculturalidad y de construcción de ciudadanía universal.

Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones





*Para el cumplimiento de este objetivo concreto se ha diseñado un Plan Retorno 2008, conjuntamente con el mayor número de ecuatorianos residentes en el exterior, y a través de las visitas del Señor Presidente, la Ministra del Migrante o la SENAMI a los principales lugares de destino.*

Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones



La Patria ya no es volver

GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR  
SECRETARÍA NACIONAL DEL MIGRANTE



**PLAN RETORNO**  
de Emigrantes Ecuatorian@s  
2008

Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible



La Patria ya no es volver

## VOLUNTARIO

*"Porque la osadía de emprender un viaje  
abriga la esperanza de volver a casa"*

- ✓ El retorno es voluntario y no forzado
- ✓ Apoyamos las voluntades existentes de retorno
- ✓ Facilitamos datos reales para toma de decisiones
- ✓ La responsabilidad es del migrante

## DIGNO

*"Porque somos una familia unida  
que cuida de sus miembros"*

- ✓ El retorno es en condiciones de dignidad y no en circunstancias denigrantes.
- ✓ Reconocemos al migrante como sujeto de desarrollo
- ✓ Lo importante no es cuantificar a las personas que vienen, sino en qué situación
- ✓ Trabajamos para mejorar condiciones y quitar trabas

## SOSTENIBLE

*"Porque el sacrificio  
debe valer la pena"*

- ✓ Es un proceso político con alto manejo técnico
- ✓ Facilitamos la inserción en el país
- ✓ Trabajamos para que los retornados puedan regresar a un sano plan de vida

*Estamos para guiar el regreso al país técnicamente  
Somos facilitadores! La SENAMI facilita el regreso*

Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible



## *El retorno puede ser:*

### POLÍTICO Y CULTURAL

#### Programa Vinculos:

Constituirá para nuestros compatriotas en el exterior una ventana abierta al Ecuador a través de la cual estas personas puedan reforzar sus lazos con la Patria y participar activamente a partir de sus diversas voluntades y riquezas

### ECONÓMICO

#### Programa de Incentivos y Orientación a personas migrantes para la Inversión Social y Productiva:

Serie de actuaciones que facilitarán a las personas que tengan ideas de proyectos sociales y productivos, el que sus propuestas vean la luz y cuenten con ayudas financieras y con un asesoramiento técnico

### FÍSICO

#### Programa de acompañamiento al retorno físico:

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

Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible



Este trabajo, además de contar con técnicos especializados, se apoya en toda la información y sugerencias de los emigrantes en el mundo a través: de la plataforma virtual, de las oficinas de la SENAMI y de los consulados ecuatorianos.

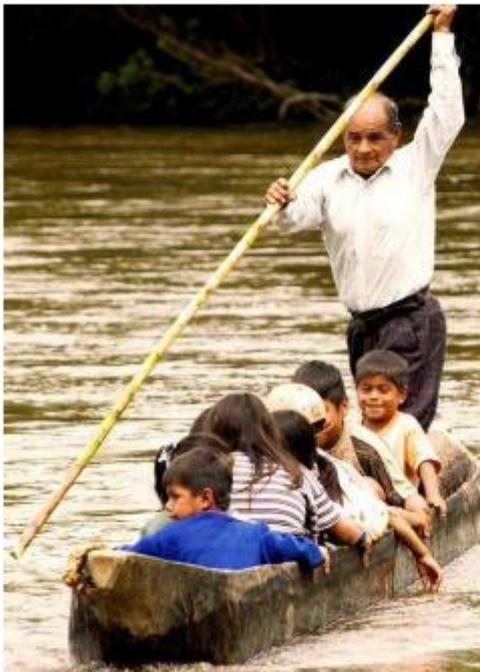


*La primera forma de volver es:  
Volver a sentirse Ecuatoriano!*

Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible



La Patria ya es de todos



**FASE 1:**  
*Apoyo a todas las  
voluntades de  
retorno*

**Inicio:  
Enero de 2008**

Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible - Fase 1



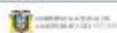
La Patria ya es de todos

# PRIMERAS ACCIONES



- a) **Restablecer vínculos de los ecuatorianos con su país:**  
Plataforma virtual, Casa ecuatoriana
- b) **Consulta previa al retorno:**  
Resultados reales que guían nuestro trabajo
- c) **Facilidades de Retorno:**  
Menaje de casa, Automóvil y Equipo de trabajo. ¡Cero impuestos!
- d) **Acuerdos Interinstitucionales:**  
Instituciones del Estado trabajan coordinadamente

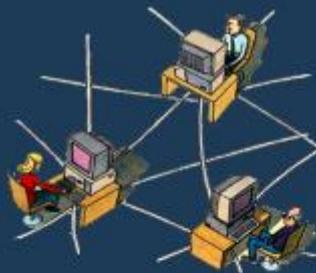
Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible – Fase 1



## Plataforma Virtual



*En dos meses sin publicidad*



- ✓ 19.345 Visitas
- ✓ Provenientes de 70 países
- ✓ 300 vistas diarias en promedio
- ✓ 713 usuarios registrados
- ✓ 50 blogs creados
- ✓ 56% de visitas nuevas



## Plataforma Virtual



- Es la primera aplicación concreta del concepto Web 2.0 en el mundo que tiene por objetivo el desarrollar una RED SOCIAL de migrantes de un determinado país.
- La plataforma 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.

*Porque hay otras formas de volver*



Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible – Fase 1



## Plataforma Virtual



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 información de sus integrantes



Ofrecer servicios que promuevan el constante incremento de integrantes de la red



Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible – Fase 1



## Plataforma Virtual



En 1 mes de publicación del portal, con motivo del lanzamiento del Plan Retorno [www.migracionvoluntario.gov.ec](http://www.migracionvoluntario.gov.ec) cuenta con:

Cerca de **7 mil usuarios** provenientes de **60 países**, los cuales han realizado más de **10 mil visitas** en las que los contenidos del portal han sido leídos mas de **80mil veces**



✓ 8 contenidos son leídos en cada vista

✓ 10 minutos de permanencia en el sitio en

Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible – Fase 1



La Patria y yo de Ecuador

## Plataforma Virtual



*✓ Estos logros alcanzados en tiempo record fueron conseguidos sin gastar un dólar en publicidad, y sin haber sido lanzado la plataforma virtual oficialmente.*

(Información verificable electrónicamente vía Web)



Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible – Fase 1



La Patria y yo de Ecuador

a) *Establecer o restablecer por diversos medios los Vínculos de los ecuatorianos con su país.*

[www.migranteecuatoriano.gov.ec](http://www.migranteecuatoriano.gov.ec)

**Plataforma  
Virtual  
del ecuatoriano  
migrante y su  
familia**



*Un lugar de encuentro  
Un pedazo de tu tierra  
Nuestra casa*



**Secretaría Nacional  
del Migrante**

**CASA ECUATORIANA**

Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible – Fase 1



La Patria es de todos



- Es una representación de la Secretaría Nacional del Migrante de la República del Ecuador que **acerca la atención del Estado a las personas ecuatorianas en el exterior**, para velar por el respeto a sus derechos.
- Es un espacio que contribuye al **fortalecimiento de la identidad nacional** y de los vínculos entre ecuatorianos/as inmigrantes en los Estados Unidos, y de ellos con el Ecuador, fomentando la solidaridad y fraternidad.
- Es una **administración de proximidad** que brinda un acompañamiento integral en base a servicios y que contribuye a una mejor calidad de vida.



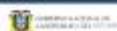
## SERVICIOS QUE OFRECE

- Información sobre políticas y servicios públicos.
- Fortalecimiento de vínculos con Ecuador.
- Atención psico-social y jurídica.
- Capacitación y formación.
- Promoción del patrimonio cultural y natural.

## *b) Consulta previa al retorno*



Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible – Fase 1



La Patria ya es de todos

- Mecanismo de consulta directa para obtener información real sobre las necesidades, características y potencialidades para el retorno
- En dos meses se ha registrado aproximadamente 2.000 voluntades de retorno al Ecuador, y un impacto sin precedentes en la comunidad ecuatoriana en el exterior:



Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible – Fase 1

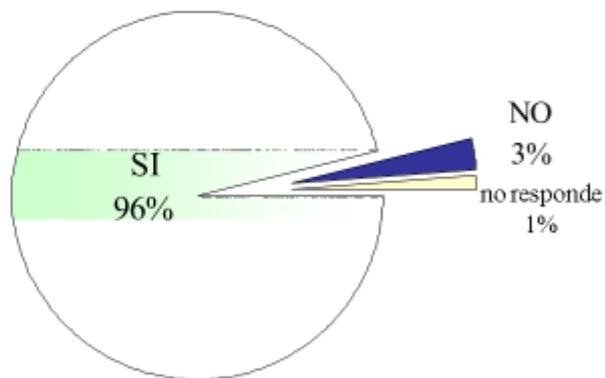


La Patria ya es de todos

*1.100 Personas registradas en 28 días!*

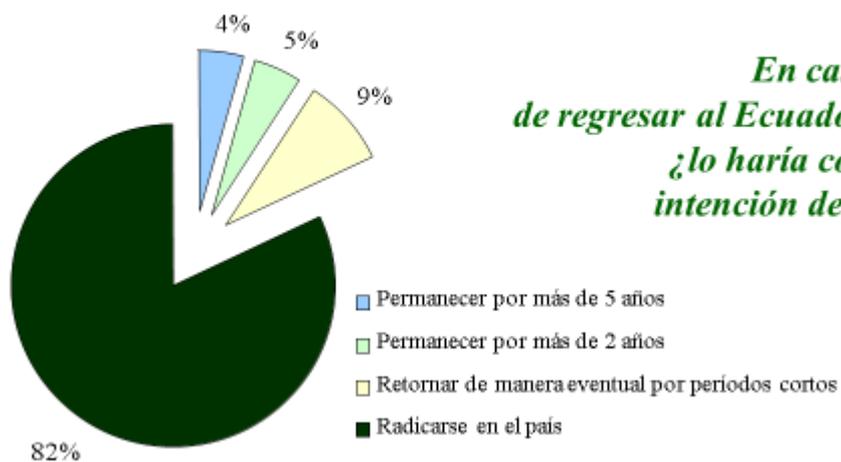
**96% SI REGRESARÍA a vivir al Ecuador.**

*¿Regresaría usted a vivir en Ecuador?*



*1.100 Personas registradas en 28 días!*

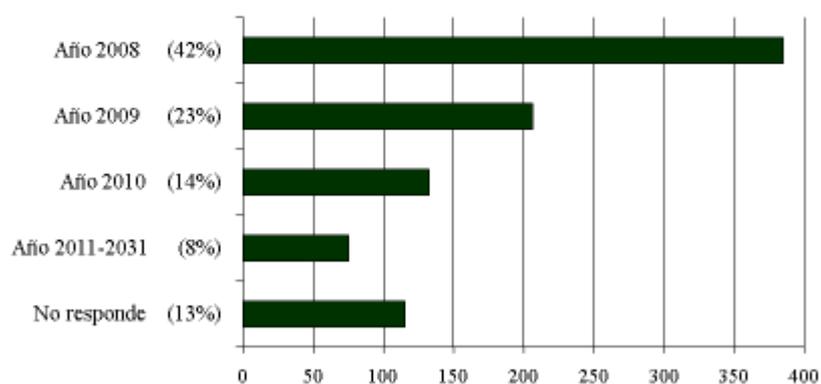
**82% Para RADICARSE PERMANENTEMENTE**



*1.100 Personas registradas en 28 días!*

**79% Volvería en los años 2008 y 2010**

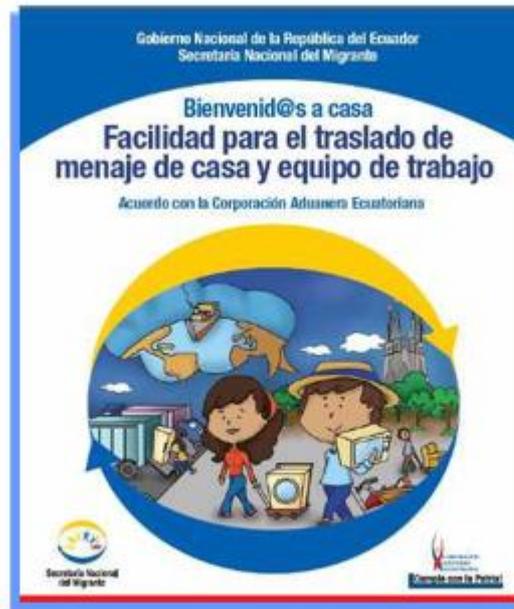
*¿En qué año regresaría?*



### c) Facilidades de Retorno



- Reforma de leyes y reglamentos para el libre ingreso de **menaje de casa, incluido automóvil familiar y equipo de trabajo con CERO IMPUESTOS**
- Se continúa trabajando con la Asamblea Constituyente para facilitar aún más el retorno.



## d) Acuerdos interinstitucionales

Trabajo continuo con **instituciones** comprometidas con un Plan del Gobierno Nacional, encaminadas a que el retorno sea digno y sostenible, superando todas las trabas y dificultades que actualmente existen para quien desea y decida volver al país.



*Para propiciar procesos de desarrollo humano de los migrantes y sus familias y así convertirlo en un generador de cambio.*



## PRIMERAS ACCIONES EN EJECUCIÓN

- **Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE):**  
Libre ingreso de menaje de casa y equipo de trabajo: ¡Cero impuestos!
- **Registro Civil:**  
Brigadas móviles de cedulação en los países de destino.
- **Ministerio de Relaciones Exteriores:**  
Apoyo permanente a la SENAMI.
- **Ministerio de Educación:**  
Opción para que docentes migrantes participen en las pruebas de méritos y oposición para el ingreso al magisterio. Facilidades para matriculación.

## PRIMERAS ACCIONES EN EJECUCIÓN

### ■ Ministerio de Salud Pública:

Opción para que profesionales de la salud migrantes participen en el concurso de merecimiento y oposición. Convenios con profesionales ecuatorianos de la salud que viven en el exterior.

### ■ Ministerio de Inclusión Económica y Social

Bono de Desarrollo Humano en casos calificados. Proyecto de acogida para deportados.

### ■ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda:

Bono de la vivienda. Asesoría en bienes raíces.

### ■ Junta Nacional de Defensa del Artesano (JNDA):

Capacitación, intercambio de conocimientos.

Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible – Fase 1



## PRÓXIMAMENTE

### • Servicio de Rentas Internas (SRI):

Incentivos tributarios para emprendimiento de personas migrantes.

### • Ministerio de Turismo:

Servicios de capacitación para proyectos turísticos.

### • Ministerio de Cultura:

Campañas culturales diseñadas conjuntamente con la SENAMI para dignificar el proceso migratorio, fortalecer la identidad nacional, el dialogo intercultural, y promover el retorno.

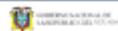
### • Ministerio de Deporte:

Auspiciar y promover la práctica del Ecuaboleo como un deporte que permita la integración de las personas migrantes en los países de destino y afianzar los vínculos con el Ecuador.

### • Secretaría de los Pueblos:

Construcción de redes sociales basadas en fortalecimiento de identidades.

Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible – Fase 1



## PRÓXIMAMENTE

- **Banco del fomento**  
Acceso para ecuatorianos/as que regresan a los créditos productivos 555.
- **Banco del Estado**  
Programas de inversión para construcción de obras de infraestructura y dotación de servicios básicos focalizados en lugares con migración.
- **Corporación Financiera Nacional**  
Líneas de crédito preferencial para proyectos productivos para todos los ecuatorianos/as incluidos quienes regresen del exterior.
- **Correos del Ecuador:**  
Disminución de costos para el envío de paquetes a familiares de personas migrantes.
- **Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo (IECE):**  
Fondo de becas para estudiantes de familias de personas emigrantes que retornan.

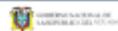
Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible – Fase 1



## PLANES COMPLEMENTARIOS

- **Ministerio Coordinador de Desarrollo Social:**  
Plan de contingencia para el apoyo a personas emigrantes en condiciones de extrema vulnerabilidad, en proceso de retorno.
- **Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa**  
Combate al tráfico ilegal de personas: “No al coyoterismo”
- **Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural:**  
Coordinar la inclusión de la realidad migratoria en las políticas y acciones de todos los ministerios del área.
- **Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES**  
Sistema Integrado de Información sobre el Hecho Migratorio.
- **Secretaría de la Administración Pública y Comunicación**  
Establecimiento de los vínculos de los ecuatorianos en el exterior y difusión del plan retorno a través de la televisión y radio pública, en conexión con los medios en los lugares de destino.

Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible – Fase 1



## Organismos internacionales y Entidades gremiales

- **Junta Nacional de Defensa del Artesano (JNDA):**
  - Capacitación en nuevas técnicas y diseños.
  - Mercados en el exterior.
  - Retorno de artesanos al país con nuevas técnicas.
  - Incorporación de artesanos retornados al registro de maestros instructores de la JNDA.
- **Instituto Iberoamericano de Patrimonio cultural y Natural**
  - Apoyo en los programas de pertenencia al patrimonio cultural y natural.
  - Reforzamiento de la identidad ecuatoriana por parte de las personas emigrantes.

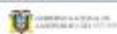
Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible – Fase 1



**Inicio:  
Julio del 2008**

**FASE 2:**  
*Para consolidar  
el retorno*

Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible – Fase 2

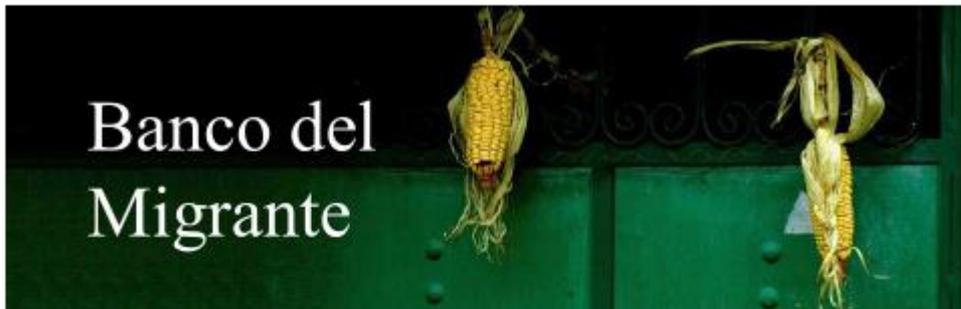


*Proyectos que articulen voluntades y potencialidades de retorno con necesidades de desarrollo*

- ✓ Construida sobre la base de los resultados de la Fase I, es decir tomando en cuenta las necesidades y opiniones de los emigrantes.
- ✓ Constituye la consolidación del retorno,
- ✓ Proyectos que vinculan las potencialidades de los ecuatorianos que deseen volver con las necesidades de desarrollo del país,
- ✓ Cuenta con varias iniciativas como el **Programa de incentivos y orientación a personas migrantes para la Inversión social y productiva**, **Proyectos específicos por países**, **Red de oficinas de acompañamiento a iniciativa empresarial**, **Convocatoria pública para proyectos de inversión social i/o productiva**, el **Banco del Migrante**, entre otros.

*Porque cuando los ecuatorianos nos unimos  
construimos grandes proyectos*

Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible – Fase 2



*Una Banca Ética y  
de desarrollo*

Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible – Fase 2



## OBJETIVOS:

- Impulsar las políticas migratorias en materia financiera y de inversión.
- Contribuir con las políticas de inversión y desarrollo del Gobierno y el Estado vía destino productivo de las remesas.
- Apoyar el Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones y el Plan de Retorno del Migrante en el área productiva y otras áreas.

## ESTRATEGIAS:

- Estrategia de operación con base en los fundamentos de banca ética, concebida como banca social, solidaria, sostenible y alternativa.
- Alianzas estratégicas internacionales que permitan canalizar servicios, con especial énfasis en asociaciones y redes de cooperativas y cajas de ahorro.
- Alianzas estratégicas con la banca pública
- Alianzas con las redes de microcréditos establecidas en el país.
- Generar posibilidades de asociatividad que permita potenciar espacios de economía solidaria



**Secretaría Nacional  
del Migrante**

- ✓ *Identifica voluntades existentes.*
- ✓ *Trabaja para mejorar las condiciones de migración de los diferentes actores en los diferentes ciclos migratorios.*
- ✓ *Contribuye a un cambio en el modelo de desarrollo del Ecuador.*
- ✓ *Queremos contribuir a ello no sólo con nuestras reflexiones e ideas como país que conoce bien la emigración y la inmigración, sino sobre todo con nuestras propuestas, que son las de nuestras personas migrantes en todo el mundo, y que hemos incorporado a nuestra acción pública.*

*“No existen seres humanos ilegales”*

*“Necesitamos de todos y todas para  
construir la patria libre, altiva y  
soberana”*

Rafael Correa  
Presidente Constitucional de la República



*“Estamos arreglando la casa para  
que vuelvan”*

Lorena Escudero  
Ministra de la Secretaría Nacional del Migrante



## Anexo 6: Decreto Ejecutivo No. 20, 10 de junio 2013

Nº 20

**RAFAEL CORREA DELGADO**

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA**

### CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto Ejecutivo Nº 150, publicado en el Registro Oficial Nº 39 de 12 de marzo de 2007, se creó la Secretaría Nacional del Migrante SENAMI;

Que es necesario organizar de manera óptima las entidades de la Función Ejecutiva, para adecuarlas a los actuales requerimientos funcionales; y,

En ejercicio de la facultad que le confieren los números 5 y 6 del Artículo 147 de la Constitución de la República, y las letras g) y h) del Artículo 11 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva,

### Decreta:

**Artículo 1.-** Transfórmese la Secretaría Nacional del Migrante en Viceministerio de Movilidad Humana e incorpóreselo en la estructura administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, con todas las competencias, responsabilidades, atribuciones, programas, proyectos, recursos y delegaciones que le correspondían hasta antes de la expedición de este Decreto Ejecutivo.

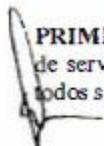
**Artículo 2.-** Cámbiese la denominación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración por Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

**Artículo 3.-** El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a través del Viceministerio de Movilidad Humana, deberá actuar de manera coordinada con los Consejos Nacionales para la Igualdad, a fin de garantizar la transversalización de las políticas públicas relacionadas con la temática de movilidad humana, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución de la República.

**DISPOSICIÓN GENERAL.-** El Viceministro de Movilidad Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores tendrá plena capacidad y representación legal, para ejercer todas las actividades y acciones administrativas y judiciales necesarias y, de esta forma, asegurar la continuidad en la ejecución de los distintos programas y proyectos que se encontraban a cargo de la Secretaría Nacional del Migrante, sin afectar su gestión durante la transición por un plazo máximo de 90 días. Estos programas y proyectos deberán ser evaluados, a efectos de determinar su eventual traspaso a otras entidades de la Función Ejecutiva, si corresponde.

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**PRIMERA.-** Los servidores que vienen prestando sus servicios con nombramiento o con contrato de servicios ocasionales, se mantendrán en el Viceministerio de Movilidad Humana, conservando todos sus derechos establecidos en la ley.



**RAFAEL CORREA DELGADO**

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA**

En el plazo de 90 días, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana realizará un proceso de evaluación, selección y racionalización del talento humano, por lo que, de ser conveniente, suprimirá los puestos innecesarios, de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público y su reglamento general, según corresponda.

**SEGUNDA.-** Las partidas presupuestarias y todos los bienes muebles e inmuebles, activos y pasivos, constantes en convenios, contratos u otros instrumentos jurídicos, nacionales o internacionales de la Secretaría Nacional del Migrante, pasarán a formar parte del patrimonio institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

**TERCERA.-** En el plazo de 90 días, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana implementará las acciones de carácter administrativo que se requieran, a fin de asegurar la correcta aplicación del nuevo modelo de gestión.

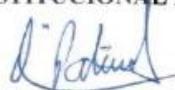
**CUARTA.-** Sustitúyase la letra e) del apartado denominado "*Miembros Plenos*", del Artículo 20 del Decreto Ejecutivo No. 726, publicado en Registro Oficial No. 433 de 25 de abril de 2011, por el siguiente:

"e) Viceministerio de Movilidad Humana"

Este Decreto Ejecutivo, de cuya ejecución se encarga al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, entrará en vigencia a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a 10 de junio de 2013.

  
Rafael Correa Delgado  
**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

  
Ricardo Patiño Aroca

 **MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO E INTEGRACIÓN**