

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES
CONVOCATORIA 2008-2010

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
RELACIONES INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN
NEGOCIACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

***MIGRACIÓN Y RETORNO EN EL ECUADOR: ENTRE EL
DISCURSO POLÍTICO Y LA POLÍTICA DE GOBIERNO***

MARÍA ISABEL MONCAYO

SEPTIEMBRE DE 2011

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES
CONVOCATORIA 2008-2010

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
RELACIONES INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN
NEGOCIACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

***MIGRACIÓN Y RETORNO EN EL ECUADOR: ENTRE EL
DISCURSO POLÍTICO Y LA POLÍTICA DE GOBIERNO***

MARÍA ISABEL MONCAYO

ASESORA: GIOCONDA HERRERA
LECTORES: MARÍA MERCEDES EGUIGUREN
BEATRIZ ZEPEDA

SEPTIEMBRE DE 2011

A César:
Porque no lo hubiera hecho sin ti

AGRADECIMIENTOS

A las y los migrantes retornados, por su generosidad al compartir su historia y experiencias.

A los funcionarios de la Secretaría Nacional del Migrante, por su apertura para brindar información relevante para la elaboración de este estudio.

Al Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD), por su apoyo al brindar sus oficinas para la realización de los grupos focales de Cuenca y Guayaquil.

A Gioconda Herrera, maestra y amiga, cuya guía fue fundamental para la realización de esta tesis.

ÍNDICE

RESUMEN.....	6
CAPÍTULO I: LA CAJA DE HERRAMIENTAS.....	9
La relación entre capitalismo global, transnacionalismo y estado.....	9
Política migratoria y retorno en el contexto latinoamericano.....	16
Los estudios de la gobernalidad.....	20
El <i>Plan Bienvenid@s a Casa</i> como un conjunto de tecnologías de poder.....	22
La experiencia de los retornados desde la mirada transnacional.....	24
Apuntes metodológicos.....	28
CAPÍTULO II: EL JUEGO DE FUERZAS.....	30
Ecuador como país de origen, tránsito y destino de migrantes.....	31
La respuesta estatal frente a la migración.....	32
La propuesta de política migratoria del gobierno de Correa y el surgimiento de la idea del retorno.....	37
La propuesta del <i>Plan Bienvenid@s a Casa</i>	40
La coyuntura internacional.....	43
La política inmigratoria en la Unión Europea.....	43
La Directiva de Retorno.....	45
El Plan de Retorno Voluntario español.....	46
La Ley de Seguridad italiana.....	47
La política inmigratoria de los Estados Unidos.....	49
La crisis financiera global y sus efectos sobre la población migrante.....	51
Conclusión.....	54
CAPÍTULO III: LA RACIONALIDAD POLÍTICA DETRÁS DEL <i>PLAN BIENVENID@S A CASA</i>	57
El grupo meta del <i>Plan Bienvenid@s a Casa</i>	57
La vinculación o el retorno simbólico.....	58
El retorno: una forma de recuperar el capital humano y financiero de los migrantes....	61
Las alternativas al Fondo El Cucayo: otras maneras de potenciar los recursos de los retornados.....	71

Retorno voluntario vs retorno forzado: dos maneras de mirar y dos maneras de actuar.....	74
Conclusión.....	83
CAPÍTULO IV: LA EXPERIENCIA DE LOS RETORNADOS FRENTE AL <i>PLAN BIENVENID@S A CASA</i>	87
El retorno: una parte central del ciclo migratorio.....	88
Un recorrido por la trayectoria migratoria de los retornados ecuatorianos.....	90
El contraste entre la realidad de los retornados y la racionalidad política.....	94
¿Por qué vuelven los ecuatorianos?.....	94
Los dispositivos de política frente a quienes retornan por cuestiones familiares y cumplimiento de objetivos.....	98
Los dispositivos de la política frente a quienes retornan por la crisis.....	102
Los dispositivos de la política frente a las personas deportadas.....	104
Los dispositivos de la política frente a los casos de retorno en condiciones de vulnerabilidad.....	107
Proyección a futuro: ¿quedarse en Ecuador o volver a migrar?.....	108
Conclusión.....	113
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES	117
BIOBLOGRAFÍA	122

RESUMEN

La presente investigación pretende explorar el proceso de construcción de la política de retorno del Ecuador, delineada en el *Plan Bienvenid@s a Casa*, la cual fue instaurada bajo el gobierno del presidente Rafael Correa y es ejecutada, desde inicios de 2008, por la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI). De acuerdo con la SENAMI, la política tiene como objetivo fundamental 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.

Para analizar el proceso de construcción del *Plan Bienvenid@s a Casa*, propongo cuatro objetivos específicos. Primeramente, establecer cuáles son los aspectos internos y externos que influyen en el surgimiento de la política, y cómo se relacionan entre ellos. El apareamiento del Plan coincide con dos momentos fundamentales de la coyuntura internacional. Por un lado, la aprobación de la Directiva de Retorno de la Unión Europea, con la consecuente respuesta por parte de España e Italia frente a esa Directiva (mediante el Plan de Retorno Voluntario y la Ley de Seguridad, respectivamente). Por otro lado, el inicio de la crisis económica mundial, que está afectando especialmente a los dos principales países de destino de los migrantes ecuatorianos, EEUU y España. Frente a este contexto, una primera pregunta a la que apunta esta investigación consiste en establecer en qué medida la política de retorno ecuatoriana, que aparentemente se origina a partir del proyecto político de Alianza País, se ve afectada por factores externos. ¿Existe una complementariedad entre la coyuntura política del Ecuador y la coyuntura internacional que influye en la construcción de su política de retorno? La intención es desentrañar el juego de tensiones que se dan en el surgimiento de la política, tanto dentro del propio gobierno, como con respecto al escenario internacional, y cómo esas tensiones van definiendo tanto la forma de enunciación de la política (el discurso) como su proceso de implementación (la práctica).

El segundo objetivo examina la racionalidad interna de la política, para ello analiza el *Plan Bienvenid@s a Casa* como un conjunto de tecnologías de gobierno. Desde la noción foucaultiana de la goberamentalidad, detrás de una tecnología de gobierno yace una racionalidad política que es ‘racional’ en la medida en que se relaciona con las prácticas sistemáticas mediante las cuales buscan resolver los

problemas cotidianos aquellos que ejercen el poder. Mediante un recorrido por la operación de los componentes del Plan, y de su proceso de transformación durante el transcurso de su implementación (desde 2008 hasta 2010), este análisis busca determinar lo que Dean denomina formas específicas de *mirar*, maneras de *actuar*, de *producir verdad* y de *producir agentes o identidades* a partir de las cuales opera el gobierno y cómo éstas se fueron transformando y moldeando de acuerdo a las lógicas del poder.

A partir de esa reconstrucción, cruzada por relaciones de poder, el tercer objetivo de la investigación busca conocer qué sujeto retornado construye dicha política y desde qué mirada ha sido concebido ese sujeto. Esto permitirá entender cuál es la visión del actual gobierno acerca de la migración de retorno y los retornados, y su relación con el proyecto político que se encuentra impulsando. Al mismo tiempo, se examina cómo esa concepción del sujeto retornado también es moldeada por la coyuntura internacional.

Finalmente, el cuarto objetivo pretende aproximarse a la experiencia de los retornados ecuatorianos con la intención de entender quiénes son las personas que están regresando al país, y determinar hasta qué punto y de qué manera la política pública ecuatoriana está aportando en sus proyectos de retorno. Para lograr este objetivo, a partir de la perspectiva transnacional, la tesis se adentra en la trayectoria migratoria de los retornados, con la finalidad de comprender cuáles fueron las principales motivaciones que los impulsaron a salir de Ecuador y cuáles fueron las razones que los motivaron a regresar, qué papel juega en la decisión de volver la actual política migratoria ecuatoriana y, finalmente, qué papel juega la ayuda gubernamental en su proyección a futuro.

El análisis parte del supuesto de que el *Plan Bienvenid@s a Casa* constituye un conjunto de acciones transnacionales que tienen implicaciones sociales, políticas y económicas tanto en los migrantes como en el propio Estado ecuatoriano. De acuerdo con Moraes, para poder entender los fenómenos que involucran a los migrantes con las políticas y estrategias desarrolladas por sus países de origen es necesario ir más allá de un análisis del discurso o del contenido de la política, a través de un trabajo de campo cualitativo para analizar su aplicación y alcance entre la comunidad migrante (cfr. Moraes y otros, 2009: 299).

En consecuencia, esta tesis pretende contrastar tres niveles de producción del instrumento de política *Plan Bienvenid@s a Casa*: Un primer nivel que analice el discurso desde el cual ha sido concebido. Un segundo nivel que analice cómo ese discurso se lleva o no a la práctica en un conjunto de programas y proyectos. Y un tercer nivel que analice la experiencia de los retornados ecuatorianos y el rol que está cumpliendo la política pública ecuatoriana en sus proyectos de retorno. Al final, se evidenciará que la realidad compleja del fenómeno del retorno rebasa la racionalidad interna de la política, lo cual resulta en ciertas tensiones entre esos tres niveles, que pueden ser entendidas como mecanismos de poder en disputa. A la vez, esas tensiones ponen en evidencia los desafíos que enfrenta el Estado ecuatoriano al instaurar políticas para sus diásporas y en especial hacia los migrantes retornados.

CAPÍTULO I

LA CAJA DE HERRAMIENTAS

La presente investigación tiene como objetivo general analizar el proceso de construcción de la política de retorno del Ecuador, delineada en el *Plan Bienvenid@s a Casa*, para lo cual propongo cuatro objetivos específicos.

Primero, establecer cuáles son los aspectos internos y externos que influyen en el surgimiento de la política y cómo se relacionan entre ellos, con el fin de desentrañar el juego de tensiones que se dan dentro del gobierno y con respecto al escenario internacional, y cómo éstas van definiendo tanto la forma de enunciación de la política (el discurso) como su proceso de implementación (la práctica).

Segundo, a partir de la noción foucaultiana de la goberamentalidad, reconstruir la operación y evolución del *Plan Bienvenid@s a Casa*, visto como un conjunto de tecnologías de gobierno, con el fin de examinar la racionalidad interna de la política y cómo ésta es moldeada por lógicas de poder.

A partir del análisis de esa racionalidad, que responde a lógicas de poder, el tercer objetivo es examinar a qué sujeto retornado está dirigida dicha política, desde qué mirada ha sido concebido y de qué manera esa concepción se ve afectada tanto por los intereses del actual gobierno, como por el actual contexto de crisis internacional.

Finalmente, mediante un acercamiento a la experiencia de los retornados ecuatorianos y su trayectoria migratoria, desde la perspectiva transnacional, el cuarto objetivo busca entender quiénes son las personas que están regresando al país, y determinar hasta qué punto y de qué forma la política pública ecuatoriana está aportando en sus proyectos de retorno.

Al contrastar tres niveles de producción del instrumento de política, el discursivo, el práctico y el de la experiencia, mi tesis pretende demostrar que la realidad compleja del fenómeno del retorno de los ecuatorianos rebasa la racionalidad interna de la política, lo que genera tensiones entre esos tres niveles.

La relación entre capitalismo global, transnacionalismo y Estado

La presente investigación se preocupa por los aspectos políticos del transnacionalismo migrante y, concretamente, por las acciones transnacionales impulsadas por los Estados.

Desde una perspectiva de las Relaciones Internacionales, resulta relevante estudiar esas acciones transnacionales estatales, debido a que ponen en cuestión los principios básicos de soberanía del Estado-nación que definieron y caracterizaron el sistema internacional durante siglos. El modelo convencional del Estado-nación

propone una noción de las fronteras que se presume “contienen” a las personas caracterizadas casi siempre por alguna idea construida de una identidad lingüística, social y supuestamente también cultural/étnica en común; a su vez, dentro del ‘contenedor’ la gente se organiza por medio de una ideología que se presenta en la Constitución y un Estado compuestos por instituciones legales (Vertovec, 2006: 166).

Sin embargo, hoy en día algunos teóricos, como Appadurai, sostienen que los diferentes flujos del actual mundo global, ya sean flujos migratorios, económicos, culturales, tecnológicos o ideológicos están reconfigurando la soberanía del Estado, pues erosionan las fronteras y los límites que lo definen (cfr. Appadurai, 1996). Otros, en cambio, afirman que “aunque los límites son más porosos y los patrones participativos están cambiando, los Estados no se están debilitando sino que se están reinventando a sí mismos” (Levitt, 2001; Fouron y Glick Schiller, 2001 en Levitt y De la Dehesa, 2003). De cualquier modo, la mayoría de los observadores coincide en que los Estados-nación se ven radicalmente desafiados e, incluso, transformados por los actuales procesos que acarrea la globalización. En esa dinámica, los Estados, junto con otros actores no estatales, están provocando la redefinición de nociones como la identidad nacional, la ciudadanía y la política y, por tanto, están afectando la naturaleza de las relaciones internacionales y de los mecanismos de la gobernanza global.

Como sostiene Vertovec, aunque la actual transformación del modelo del Estado-nación obedece a una variedad de procesos concomitantes dentro de la economía política global, las formas de transnacionalismo migrante contribuyen a ella de manera considerable (cfr. Vertovec, 2006). Esto se debe a que, en sí, el transnacionalismo constituye un proceso del capitalismo global, es decir, está dado por la lógica del actual sistema capitalista globalizado, el cual se encuentra en constante evolución. Lo anterior conlleva a que las prácticas transnacionales que ejercen los migrantes, “est[é]n inmersas en arraigados patrones de cambio o de transformación estructural” (Vertovec, 2006: 157) que, según Vertovec, implican modos fundamentales de transformación en tres ámbitos básicos: la transformación de la percepción en el ámbito sociocultural; la

transformación conceptual de los significados en el ámbito político; y, la transformación institucional en el ámbito económico (Vertovec, 2006: 158).

La transformación en la percepción hace referencia a los procesos por los cuales los migrantes adquieren una doble orientación, o “bifocalidad”, entre el aquí y el allá, que permite que se adapten a la sociedad receptora al mismo tiempo que mantienen fuertes lazos afectivos y materiales con la sociedad de origen. Las disposiciones y prácticas generadas por una orientación transnacional dependen del contexto, y generan un impacto substancial en los distintos modos de reproducción cultural, como la trayectoria y estrategias de vida individual y familiar, el sentido de los individuos sobre sí mismos y sobre la pertenencia colectiva, los patrones de consumo, las aproximaciones a la crianza de los hijos, entre otros.

En el ámbito político, la transformación conceptual de los significados es explicada por Vertovec a través de la ‘tríada’ analítica entre los conceptos de “identidades-fronteras-órdenes” de la siguiente manera:

Los procesos de globalización y el surgimiento de estructuras regionales, globales o ‘cosmopolitas’ de gobierno invaden los componentes esenciales de las ‘identidades-fronteras-órdenes’ nacionales al disponer identidades, ignorar fronteras y pasa[r] por encima de los órdenes (Vertovec 167).

Las ‘identidades’ tienen que ver con los asuntos de la membrecía, la pertenencia, la lealtad y los valores morales y políticos; las ‘fronteras’ implican territorialidad, admisión, estatus legal y deportación; los ‘órdenes’ se relacionan con la soberanía, las implicaciones del estatus legal, los derechos cívicos, sociales y políticos, las obligaciones y el acceso a los recursos públicos (Vertovec 172).

Estos tres ámbitos, que deben ser entendidos como mutuamente constituyentes, conforman áreas de interés para los Estados y las prácticas transnacionales de los migrantes, especialmente aquellas en torno a la doble ciudadanía/nacionalidad y la filiación política en el terruño.

Finalmente, los aspectos económicos del transnacionalismo migrante están inmersos en un proceso de transformación institucional que afectan las formas de transferencia financiera, las relaciones público-privadas y el desarrollo local. Los fenómenos más transformadores tienen que ver con las remesas, o el dinero que los migrantes envían a sus familias y comunidades de origen. Sin embargo, también existen otro tipo de actividades económicas como aquellas que realizan las asociaciones de oriundos emigrados y que se han denominado *remesas colectivas*. Entre ellas están la recolección de fondos para realizar obras de infraestructura en la comunidad de origen o

mejorar los servicios básicos, la administración e inversión colectiva de capital en proyectos que generan ingresos en los contextos de salida, y el apoyo en situaciones de desastres naturales. De acuerdo con Smith, estas formas de organización y financiamiento por parte de los migrantes están generando “estructuras paralelas de poder” que obligan a que el Estado se comprometa y tenga que abordarlas de nuevas maneras (Smith, 1998: 227-228 en Vertovec 176).

De este análisis se desprende que los procesos de transformación en los que están inmersos los migrantes a través de sus prácticas transnacionales, y que se intensifican cada vez más gracias a la globalización, generan impactos sociales, políticos y económicos en las comunidades de origen. En respuesta a esos efectos, sobre todo desde finales del siglo XX y principios del XXI, cada vez más países reconocen la importancia que puede ejercer la comunidad de emigrantes y han iniciado un proceso de potenciación e institucionalización de los vínculos con sus diásporas (cfr. Moraes y otros, 2009: 300). En otras palabras, al emprender mecanismos que les permitan extender su alcance hacia los nacionales que viven fuera de su territorio, los Estados se convierten en actores transnacionales. Estas respuestas de los Estados al transnacionalismo no son uniformes, pues dependen de variables como la historia migratoria, las trayectorias de la migración, los contextos nacionales e internacionales, el nivel de activismo de los propios migrantes (quienes presionan “desde abajo” a los Estados), entre otras. Pero es importante señalar es que “[e]l transnacionalismo migrante sólo pasa a ser relevante a partir del momento en que tiene potencial de afectar el desarrollo local o nacional del país de origen y de atraer la atención de los gobiernos” (Portes, Escobar y Walton Radford, 2005 en Vono de Vilhena, 2006: 17).

En general, ha habido menos interés académico en el estudio del involucramiento del Estado y las políticas migratorias que en otros aspectos del proceso migratorio. Concretamente respecto al Ecuador, existe una vasta literatura de las dimensiones sociales e individuales de la migración pero pocos estudios se han acercado al análisis de las políticas en este ámbito (un caso es el de Eguiguren, 2009).

Una primera área del debate se ha centrado en analizar los motivos que ayudan a explicar el creciente interés de los Estados por sus respectivas comunidades de emigrantes. Los autores presentan tres razones principales: 1) El interés económico en las remesas que, en ciertos países, han llegado a convertirse en un importante porcentaje

del PIB nacional; 2) el interés en el capital humano (y en las pérdidas que representa), y 3) el interés en la participación política transnacional, principalmente en aquellos países en donde el voto de los emigrantes representa un porcentaje significativo del electorado nacional (Bauböck, 2003; Itzigsohn, 2000; Levitt, 2001; Levitt y De la Dehesa, 2003; Ostergaard-Nielsen, 2003 y Portes, 1999 en Vono de Vilhena, 2006: 21).

Una segunda área del debate ha buscado relacionar los países de origen con el tipo de vinculación que desarrollan sus emigrados. Eva Ostergaard-Nielsen, por ejemplo, propone una tipología en la cual los grupos no se excluyen: países exportadores de trabajadores, países que se han independizado después de un éxodo significativo de sus nacionales y países emisores en conflicto (Ostergaard-Nielsen, 2003 en Vono de Vilhena, 2006: 20). El primer grupo, dentro del cual se puede ubicar al Ecuador, es considerado el más convencional, y concentra a aquellos países en los cuales la emigración ocurre aunque no exista una política nacional para atenderla; sin embargo, la fortaleza y la constancia de los vínculos de los emigrados con el país de origen generan la incorporación de políticas nacionales de vinculación por parte de los gobiernos. En el segundo grupo, donde se encuentran países como Israel y Armenia, están aquellos Estados post coloniales independientes que surgen después de un éxodo masivo de su territorio hacia otros países; éstos identifican a sus diásporas en el sentido tradicional¹, quienes, a su vez, mantienen un fuerte vínculo emocional con su país de origen para impulsar agendas de reconstrucción nacional. En el tercer grupo se encuentran países en conflicto como Colombia y Croacia cuyo emigrados, en gran parte, se caracterizan por ser refugiados; “su vinculación es la más compleja y problemática por el carácter involuntario y muchas veces traumático del movimiento” (Vono de Vilhena, 2006: 20).

Otra área se ha preocupado por reflexionar si se puede hablar de “políticas” para referirnos a las acciones de vinculación promovidas por los Estados. Algunos autores, como Gamlem, sugieren no hablar de políticas de Estado para definir las en vista de que éstas “se han puesto en marcha en tiempos distintos, por razones diferentes, operan a través de diferentes escalas y con niveles diferentes dentro del propio Estado, por lo que

¹ Aunque no existe un uso consensuado en el significado de la palabra “diáspora”, su sentido tradicional hace referencia a una parte amplia de una etnia que se desplaza en otros territorios conservando sentimientos fuertes hacia la comunidad de origen, sin tocar las causas de la dispersión (Dufoix, 1999 y 2005 en Vono de Vilhena, 2006: 18).

no deben ser vistas como parte de acciones continuas y coordinadas de los Estados” (Gamlem, 2006 en Moraes y otros, 2009: 301). Para superar esto, González Gutiérrez sugiere distinguir entre *políticas de Estado* y *políticas de gobierno*. Las primeras son acciones de largo alcance cuyo objetivo central es fortalecer el sentido de pertenencia de la comunidad hacia el país de origen, mientras que las segundas son políticas a corto plazo que apuntan a intereses específicos del gobierno de turno (González Gutiérrez, 1999 en Moraes y otros, 2009: 301).

Finalmente, otros teóricos se han concentrado en los tipos de políticas que emprenden los Estados para vincularse a sus diásporas, encontrando dos grandes grupos, aquellas que buscan contribuir al asentamiento exitoso de los migrantes en sus diferentes destinos e incentivan el fortalecimiento de los vínculos de los migrantes con el país de origen –llamadas por los distintos autores *políticas diaspóricas* (Smith, 1999), *políticas de vinculación* (Mármora, 2002) o *políticas de extensión* (Goldring, 1999), y aquellas destinadas a favorecer y facilitar el retorno de los migrantes– denominadas *políticas de circulación y repatriación* (Smith, 1999), *políticas de retorno* (Mármora, 2002) o *políticas de intromisión* (Goldring, 1999)². De acuerdo con Smith, “la distinción entre los dos tipos de políticas no es absoluta, ya que los Estados pueden aplicar ambas a la vez o pasar de una a la otra sucesivamente” (Smith, 1999 en Moraes y otros 301). Esto se explica ya que muchos de los Estados contemporáneos reconocen que sólo una pequeña proporción de sus emigrados retornará al país de origen definitivamente, pero que aún en el país de destino tienen potencial para contribuir al desarrollo nacional (cfr. Vono de Vilhena, 2006: 20).

De acuerdo a Moraes, entre las políticas de vinculación se encuentran las siguientes (Moraes y otros, 2009: 307):

- 1) Reformas ministeriales y consulares para mejorar la atención a la comunidad emigrada. Estas estrategias responden tanto a las demandas de los emigrantes de mejoras en los servicios consulares, como a la intención de los gobiernos de disminuir la desconfianza de los migrantes respecto a sus representantes en el exterior.
- 2) Medidas de extensión de derechos políticos, como el derecho al voto desde el exterior y a la doble nacionalidad. La participación electoral del emigrante

² Para efectos del presente análisis utilizaré los términos propuestos por Lelio Mármora, es decir, *políticas de vinculación* y *políticas de retorno*.

constituye un elemento de vinculación con el quehacer nacional y de interés permanente con el mismo y, al mismo tiempo, para algunos países es un elemento de consolidación democrática (Mármora, 2002: 318).

- 3) Medidas para fomentar el envío de remesas, las inversiones y los proyectos de desarrollo en el país de origen, es decir, mecanismos para promocionar vínculos económicos entre los emigrantes y su país.
- 4) Extensión de la protección y los servicios prestados a los nacionales en el exterior.
- 5) Implementación de medidas simbólicas para, por un lado, fomentar la cultura de origen y, por otro, potenciar la lealtad y el sentido de pertenencia de los emigrantes.

En cuanto a las iniciativas para atender el fenómeno del retorno, los diseñadores de políticas públicas se enfrentan al reto de crear instrumentos que contribuyan a la incorporación productiva de las poblaciones retornadas a la economía de los países, así como a su reinserción social. Al mismo tiempo, esos instrumentos responden a la visión con que cada país enfrenta el hecho migratorio y a sus intereses con respecto a su comunidad migrante y, específicamente, la de retornados contemporáneos. Siguiendo esta línea, Mármora (2002) realiza la siguiente clasificación de las políticas que promueven o facilitan el regreso de los emigrantes:

- 1) Programas de retorno voluntario de migrantes laborales. Estas medidas se elaboran como respuesta a procesos de retorno masivos o promueven el retorno individual del emigrante. Algunas de las estrategias desplegadas por los Estados en este sentido son los servicios de empleo y capacitación vocacional, los incentivos económicos e inversiones, la orientación e información, la ayuda breve de emergencia y programas de reinserción laboral.
- 2) Programas de reasentamiento de migrantes forzosos. Aquí pueden distinguirse aquellos programas dirigidos a la repatriación de refugiados o desplazados al momento de desaparecer la causa de la migración forzada que, normalmente, contienen acciones de apoyo a la repatriación y reinserción en el lugar de origen; y programas para repatriar a inmigrantes irregulares a sus países de origen en situaciones en las que, si bien el inmigrante acepta su deportación, lo hace en un contexto forzoso de rechazo por parte del país receptor. En estos casos, generalmente la acción de retorno sólo consiste en el traslado al país de origen.

- 3) Programas de recuperación de recursos humanos calificados, es decir, programas orientados a revertir la fuga de cerebros.

Política migratoria y retorno en el contexto latinoamericano

A partir de esta revisión del debate sobre la participación del Estado como actor transnacional, este estudio se interesa por el tipo de políticas migratorias que ha predominado en Latinoamérica y, más concretamente, qué lugar le han dado al retorno. De acuerdo con Moraes y otros, la mayoría de los estudios realizados hasta el momento sobre la vinculación de los Estados latinoamericanos con sus diásporas se han centrado en los casos de México y países de América Central y el Caribe, mientras que las iniciativas desarrolladas en América del Sur han estado escasamente analizadas (Moraes y otros, 2009: 304). Una de las razones para ello es que muchas de esas iniciativas son bastante recientes y, por tanto, aún no cuentan con mecanismos de evaluación. Un aporte importante es el estudio realizado por Vono de Vilhena (2006), quien presenta una revisión de las políticas implementadas en diez países: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Haití, México, Perú, República Dominicana y Uruguay. Esta autora encuentra que las acciones impulsadas por esos países difieren enormemente, por lo que es difícil hacer generalizaciones. Sin embargo, un aspecto en el que coinciden casi todos los países, excepto Haití, es en la importancia de la participación de los emigrados en los procesos de vinculación, lo que ha impulsado a los Estados a desarrollar canales para mantener la comunicación con sus diásporas.

En cuanto a la institucionalidad en la que se insertan las acciones de vinculación, la autora encuentra que varían muchísimo:

Chile, Haití y Uruguay son los únicos que han creado una división administrativa, virtual y exclusiva para los emigrados, aunque en distintos grados de desarrollo. [...] Haití es, además, el único ejemplo de existencia de un ministerio independiente para los nacionales viviendo en el extranjero, aunque aparentemente muy poco activo. En todos los demás casos, el máximo puesto responsable por temas de vinculación existe bajo el Ministerio de Relaciones Exteriores como Secretaría, Subsecretaría, Dirección o Instituto. El caso menos institucionalizado es el de Colombia, donde las acciones de vinculación son parte de un programa llevado a cabo por dicho ministerio, pero sin una institución exclusiva dedicada al tema (Vono de Vilhena, 2006: 61).

En vista de que el estudio de Vono de Vinlhena fue realizado en 2006, no registra algunos cambios significativos que se han dado en el Ecuador a partir de 2007, como la

creación de una Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), que está adscrita a la presidencia y cuyo titular tiene rango de ministro.

En cuanto al ejercicio de derechos de los emigrados en el país de origen, Vono de Vilhena señala que 6 de los 10 países han reconocido la doble nacionalidad (Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y República Dominicana) y han implementado el voto en el exterior, aunque con bajos niveles de participación. Además de Colombia y El Salvador, como lo menciona la autora, Ecuador también cuenta con representación política de los emigrados en el Congreso o Asamblea Nacional (igualmente desde 2007).

En el área de la comunicación de las acciones gubernamentales de vinculación, la autora menciona la falta de eficacia de mecanismos como las páginas web los cuales, a pesar de ser implementados por casi todos los países, no informan de manera adecuada sobre los canales de vinculación que ofrecen ni poseen información centralizada. Los programas de vinculación de recursos humanos calificados o de “recuperación de talentos” son muy escasos, solamente Colombia, México y Uruguay implementan este tipo de iniciativas.

En cuanto a las políticas para promover o facilitar el retorno de migrantes, entre los países de América Latina que actualmente desarrollan este tipo de iniciativas, además de Ecuador, están Perú, Uruguay y Colombia. En el caso peruano, en 2005 este país aprobó la Ley de Incentivos Migratorios (Ley N.º 28 182), que constituye una política dirigida a promover y facilitar el retorno de los nacionales que se encuentran en el exterior mediante la liberación de impuestos al menaje de casa (incluido un automotor) y a los instrumentos profesionales, maquinarias y equipos para el desempeño de la profesión o actividad de trabajo. Esta iniciativa forma parte de la política peruana hacia la diáspora, que fue lanzada en 2001 con el nombre de “el Quinto Suyo” y que contiene programas y proyectos económicos y sociales para vincular a los peruanos con su país³.

Para el caso uruguayo, la Ley de Migración aprobada a inicios de 2008 establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, tendrá a su cargo la coordinación de la política

³ Esta política hacia la diáspora contiene elementos simbólicos “diseñados para fortalecer el sentimiento patriótico y la sensación de pertenencia entre la población migrante” (Tamagno y Berg, 2005: 2); se basa en el discurso nacional que evoca los cuatro suyos como base de la nación peruana.

nacional de vinculación y retorno con la emigración, para lo cual creó la Oficina de Retorno y Bienvenida. Esta Ley establece que todo uruguayo con más de dos años de residencia en el exterior, que decida volver al país, podrá ingresar libre de impuestos y gravámenes sus pertenencias personales y profesionales. Adicionalmente, la Oficina de Retorno y Bienvenida cuenta con una *Iniciativa de Empleo Solicitado* cuyo objetivo es ofrecer un servicio de distribución y presentación de hojas de vida de gente que está en el exterior y busca trabajo en el Uruguay. Es decir que, además de facilitar el retorno de los nacionales en el exterior, esta iniciativa promueve la recuperación de recurso humano calificado⁴. A estas acciones del Estado uruguayo, se suman otras iniciativas como el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) implementado por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (Anii), mediante el cual se ha creado un registro de científicos uruguayos (tanto residentes en país como en el extranjero) con la intención de posibilitar el financiamiento de la investigación a través de becas y distintos programas. La iniciativa busca reconocer a estos profesionales, y aspira que al menos algunos de los que emigraron retornen al país. En la misma línea, la Universidad de la República, a través de su Comisión Sectorial de Investigación Científica, destina fondos para un Programa de Becas de Retorno y Contratación de Investigadores Provenientes del Exterior, destinado a aquellos profesionales que desean retornar al Uruguay (<http://oficinadelretorno.blogspot.com>).

Colombia, por su parte, aprobó su *Plan de Retorno Positivo* en abril de 2009. Dicho Plan busca facilitar la integración económica y productiva de los colombianos que deseen regresar al país, con énfasis en el retorno de recursos humanos calificados. Para ello, el Plan contempla acciones a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), como la entrega de Certificados de Competencias Laborales para los migrantes que adquirieron experiencia laboral en el exterior, con el objeto de facilitar su inserción en el mercado laboral colombiano; la creación de una Bolsa de Empleo para facilitar la incorporación laboral de los migrantes colombianos que retornan al país; asesorías en emprendimiento para desarrollar planes de negocios y de comercialización para aquellos

⁴ La Oficina de Retorno y Bienvenida cuenta con una base de datos de las hojas de vida de los solicitantes de empleo, que es actualizada mensualmente y enviada a los departamentos de recursos humanos de la administración pública y a los principales institutos privados de reclutamiento y selección de personal del Uruguay. Estos envíos mensuales contienen información sobre número de solicitantes de empleo, la media de edad entre los mismos, sus capacidades principales, los idiomas que dominan y los países de procedencia (<http://oficinadelretorno.blogspot.com>).

colombianos que retornan y desean emprender una empresa propia. Adicionalmente, el Plan contempla establecer la demanda laboral en el sector industrial, productivo y educativo, y facilitar el ingreso a estos sectores de los colombianos calificados en el exterior que deseen retornar e insertarse laboralmente en el país (Botero, 2009: 3-4)⁵.

Un caso aparte es el de México, que impulsa una iniciativa para proteger los derechos de los migrantes que retornan desde los Estados Unidos que, más que una política de retorno, es una política de seguridad. Ésta nace en 1989 con el nombre de *Programa Paisano* y tiene la intención de evitar que los migrantes sean víctimas de abusos en su regreso a México, principalmente en períodos vacacionales. Hoy en día, su objetivo es asegurar un trato digno y apegado a la ley para los mexicanos que ingresan, transitan o salen del país, a través de las siguientes acciones: 1) Informar y difundir el cumplimiento de obligaciones y derechos, 2) proteger su integridad física y patrimonial, 3) sensibilizar y capacitar a servidores públicos y sociedad civil, 4) atender y dar seguimiento a quejas y denuncias (www.paisano.gob.mx). En él participan casi todos los estados del país mediante la coordinación de la Secretaría de Gobernación.

Finalmente, el caso que nos compete, que es el de Ecuador, aprobó su *Plan Bienvenid@s a Casa* a inicios de 2008. Este plan se explica como “un conjunto de programas que apoya y acompaña a las personas ecuatorianas en el exterior” y que apunta a un retorno “concebido en un sentido amplio”: “...un retorno que no implica necesariamente el regreso físico, sino de forma más general, la recuperación de las capacidades políticas, culturales, profesionales, económicas” de los ecuatorianos migrantes (www.migranteecuatoriano.gov.ec). El Plan se ejecuta a través de tres iniciativas: 1) el *Programa Vínculos*, que tiene como objetivo la generación y el fortalecimiento de los vínculos con los ecuatorianos en el exterior; 2) el *Programa de Incentivos y Orientación a personas migrantes para la Inversión Social y Productiva* que, como su nombre lo indica, “pretende incentivar y orientar las inversiones productivas y sociales que las personas y colectivos migrantes desean realizar en el Ecuador” (SENAMI, 2010: 16); y 3) el *Proyecto Volver a Casa* que busca facilitar el viaje de retorno de los y las migrantes a través de una red de servicios de información, acompañamiento y atención integral.

⁵ Al igual que en el caso peruano, esta iniciativa colombiana forma parte de la política de vinculación de este país, impulsada a través del *Programa Colombia Nos Une*.

En general, parecería que el interés primario de los Estados latinoamericanos ha sido fortalecer los vínculos con sus nacionales en el exterior y, sólo una vez implementadas ciertas políticas en ese sentido, un número muy reducido de países se ha interesado en promover o facilitar el retorno. En otras palabras, resulta interesante que en todos los países identificados, a excepción México (que por ser un caso excepcional no concierne para en el presente análisis), las políticas de retorno han sido implementadas posteriormente a las políticas de vinculación. Esto podría explicarse si recordamos los principales motivos que han atraído la atención de los Estados hacia sus respectivas comunidades de emigrantes: El interés económico en las remesas, el interés en la participación política transnacional y el interés en el capital humano. Como se puede observar, tan sólo el tercero implica una motivación para que los Estados intenten promover el retorno físico de los emigrantes, mientras que los otros dos más bien incentivan el fortalecimiento de los vínculos económicos y políticos con esas personas.

A partir de este marco general en el que se ubica mi investigación, mi interés radica en analizar el surgimiento y la implementación del *Plan Bienvenid@s a Casa* para determinar qué tipo de política es, ¿se trata de una política de retorno propiamente dicha?, ¿es más bien una política de vinculación? o ¿se trata de una iniciativa que combina los dos tipos de estrategias? Y estas acciones, ¿forman parte de una política de Estado que busca fortalecer la relación con la diáspora ecuatoriana? o ¿se trata de una política que responde a objetivos particulares del actual gobierno?

Los estudios de la goberamentalidad

El análisis de gobierno o la goberamentalidad se preocupa por “el conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que han permitido ejercer esa forma específica y muy compleja de poder que tiene por blanco la población (Foucault, 2006a: 142). Ese tipo de poder, según Foucault, ha implicado el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno y de todo un conjunto de saberes que buscan gobernar sobre la conducta humana.

La idea foucaultiana de gobierno gira en torno a tres nociones vinculadas entre sí: conducción de conductas, racionalidad política y tecnología de gobierno. La conducción de conductas hace referencia a la acción de guiar o dirigir los comportamientos y las

acciones de los otros y de uno mismo. Esto implica que la conducta humana es concebida como susceptible de ser regulada, controlada, formada y conducida hacia unos fines específicos (Dean, 2010:18) pero, al mismo tiempo, que “los gobernados son actores y por tanto un locus de libertad (...) Gobernar no es coartar la capacidad de actuar, sino reconocerla y utilizarla para fines propios” (Gil Araujo 2010, 39).

Por racionalidad se entiende cualquier medio de razonamiento o manera de pensar, calcular o responder a un problema, que es más o menos sistemático y que se basa en un pensamiento o experiencia formal (Dean, 2010: 24). La racionalidad política a la que hace referencia Foucault no implica la hegemonía de una Razón particular, sino que es ‘racional’ en la medida en que se relaciona con las prácticas sistemáticas mediante las cuales buscan resolver los problemas cotidianos aquellos que ejercen el poder. Esa relación, que “reconstituye toda una red de alianzas, comunicaciones y puntos de apoyo” (Foucault, 2006b: 141) es lo que Foucault denomina una tecnología de poder o tecnología de gobierno. Esta mirada permite “analizar los poderes localizados en términos de procedimientos, técnicas, tecnologías, tácticas, estrategias” con el objeto de “aprehender su genealogía: esto es, su manera de formarse, conectarse, desarrollarse, multiplicarse, transformarse” (Foucault, 2006b: 145).

De esta manera, los estudios de la goberntalidad se interesan “por el ejercicio real, material, el cómo del poder codificado y expresado por racionalidades políticas y desplegado y efectivizado en tecnologías de gobierno” (Gil Araujo, 2010: 42). Para ello, hacen una relación entre las intervenciones gubernamentales (formas de hacer) y los programas políticos o estilos de pensamiento político (formas de pensar)” (Merlingen, 2006: 183). En esa relación, el lenguaje tiene un rol fundamental, pues no solo conforma actos de gobierno, sino que los hace posibles.

En palabras de Gil Araujo, “la consigna es prestar atención al funcionamiento histórico concreto, a las variables combinaciones de racionalidades políticas y tecnologías de gobierno en contextos espaciales y temporales específicos” (Gil Araujo, 2010: 44). Para ello, es necesario poner atención en el tipo de autoridad o agencia gobernante y en los medios de cálculo, formas de conocimiento y técnicas que utiliza; en la población a ser gobernada y la manera en que es concebida por la autoridad, así como en los fines buscados y en los resultados o consecuencias generadas.

En el caso de la presente tesis, se trata de explorar, mediante el análisis de una política pública concreta, el *Plan Bienvenid@s a Casa*, la manera en que el actual gobierno del Ecuador problematiza las migraciones y el retorno de los migrantes ecuatorianos en el marco de su proyecto político, la manera cómo concibe a la población retornada y el papel que juega esa población dentro de dicho proyecto, y las tecnologías desplegadas para dar solución a los problemas que se presentan como derivados de ese retorno.

El *Plan Bienvenid@s a Casa* como un conjunto de tecnologías de poder

El término gobermentalidad constituye un neologismo que une gobierno y mentalidad. “El vínculo semántico entre gobernar y mentalidades o modelos de pensamiento indica que no es posible el estudio de las tecnologías de poder sin un análisis de las racionalidades políticas que lo sustentan” (Lemke, 2001 en Gil Araújo, 2006: 48). Según Gil Araujo, “la idea de mentalidades de gobierno enfatiza el hecho de que el pensamiento involucrado en las prácticas de gobierno es colectivo y relativamente naturalizado, generalmente no abierto a cuestionamientos por parte de quienes lo practican” (Gil Araujo, 2010: 41). De esto se deduce que toda tecnología de gobierno se sostiene en una racionalidad política o forma de pensamiento que es necesario sacar a la luz.

Para Foucault, las tecnologías de gobierno no son estáticas, más bien, están siempre modificándose bajo la acción de numerosos factores. Esto significa que son permeables a una serie de procesos diversos, tanto internos como externos, que no sólo producen efectos a nivel micro, sino a nivel global, y que ponen en juego la economía general del conjunto. Por lo tanto, al analizar cómo están constituidas las tecnologías de gobierno es posible ver en qué y por qué son inestables. Y al mismo tiempo, esta perspectiva “nos permite ver las prácticas de gobierno en un proceso de construcción continua, tanto en lo concreto, es decir, en las instituciones locales y las prácticas cotidianas, como en su parte simbólica” (Balslev Clausen y Velázquez, 2003: 425).

A partir de lo anterior, si asumimos que el *Plan Bienvenid@s a Casa* constituye un conjunto de tecnologías de gobierno, la pregunta que surge es ¿cómo desentrañar la racionalidad política que yace detrás? Para llevar a cabo ese proceso, propongo utilizar

la herramienta propuesta por Mitchell Dean, un estudioso de Foucault que ha logrado concretizar las ideas planteadas en la gobernalidad mediante su *analytics of government* o *analítica de gobierno* (2010). Esta perspectiva se preocupa por el análisis de las condiciones específicas bajo las cuales un *régimen de práctica* particular emerge, continúa operando y se transforma.

Los regímenes de práctica son prácticas institucionalizadas entendidas como formas rutinarias y rituales de hacer algo en un lugar y espacio determinado. Estos regímenes también incluyen los diferentes modos en los que esas prácticas institucionalizadas pueden ser pensadas, convertidas en objetos de conocimiento y en sujetos de problematización (Dean, 2010: 31).

Desde este punto de vista, el *Plan Bienvenid@s a Casa* puede ser entendido como un régimen de práctica y lo que buscamos a través de la analítica de gobierno es identificar el surgimiento de ese régimen, examinar las fuentes de los elementos que lo constituyen, y seguir los diversos procesos a través de los cuales esos elementos se ensamblan en formas relativamente estables de organización y práctica institucional.

Para llevar a cabo este proceso, Dean propone cuatro dimensiones de análisis (Dean, 2010:33):

1) *Formas de visibilidad, maneras de mirar y percibir.*

Son aquellos objetos, problemas o grupos que el gobierno elige visualizar y aquellos que decide esconder u oscurecer. La comprensión de aquello que se nombra permite comprender cuáles son los problemas que el gobierno quiere resolver y cómo pretende hacerlo. En el caso del *Plan Bienvenid@s a Casa*, me interesa comprender a qué población están dirigidos sus programas y proyectos, ¿a la población emigrante en general, a todos los retornados, o a cierto tipo de retornados? Al responder a estas preguntas pretendo descubrir qué población es prioritaria para el actual proyecto político, cuál no lo es y por qué.

2) *Distintas maneras de pensar y cuestionar sobre la base de procedimientos para producir verdad.*

Se refiere a las formas de pensamiento, conocimiento, experiencia, estrategia y cálculo que son utilizadas en las prácticas de gobierno, y cómo éstas producen formas específicas de verdad. En mi caso de estudio, se trata de entender cómo, a través de ciertos medios, como el lenguaje y otros instrumentos técnicos, se institucionalizan ciertos valores respecto a la noción del retorno y del retornados.

3) *Maneras de actuar, intervenir y dirigir construidas a partir de formas particulares de racionalidad práctica.*

Esta dimensión se preocupa por el aspecto técnico del gobierno mediante el análisis de los medios, mecanismos, procedimientos, instrumentos, tácticas, técnicas, tecnologías y vocabularios que constituyen la autoridad y permiten el gobierno. La intención aquí es analizar de qué manera se llevan a la práctica los distintos proyectos y programas que conforman el *Plan Bienvenid@s a Casa*, cómo evolucionan, cómo se conectan entre ellos y con otros dispositivos de política pública.

4) *Maneras características de crear sujetos, agentes, actores.*

Esta dimensión analiza las formas de identidad individual y colectiva mediante las cuales opera el gobierno y que conllevan a la creación de prácticas y programas determinados. Busca comprender cuáles son las capacidades, el estatus, los atributos y orientaciones tanto de aquellos que ejercen la autoridad, como los políticos y funcionarios públicos, como de aquellos que son gobernados, en este caso, los retornados. ¿Qué formas de conducta se espera de estos agentes? ¿Cuáles son sus deberes y obligaciones? ¿Cómo se puede promover o desarrollar sus capacidades y atributos?

En definitiva, al mirar al *Plan Bienvenid@s a Casa* como un régimen de práctica, buscaré entender, desde la perspectiva del actual gobierno, cuáles son las convenciones compartidas y aceptadas respecto a la cuestión migratoria, el retorno y los retornados (lo que Dean denomina campos de visibilidad), cuáles son los criterios de verdad que utiliza (campos de conocimiento), los mecanismos para expresarlos (técnicas y prácticas), y el tipo de sujeto o identidad que ha creado para operar (sujeto retornado). Todos estos elementos co-existen, cada uno constituye una línea de transformación y variación continua, y cada uno presupone a los otros sin ser reducible a ellos (cfr. Dean, 2010: 33).

La experiencia de los retornados desde la mirada transnacional

Como se anunció, la última parte de esta investigación se concentrará en el análisis de la experiencia de los retornados ecuatorianos, a partir de los casos analizados. Consecuentemente con el enfoque general en el que se enmarca mi investigación, este

acercamiento a los retornados se realizará desde la perspectiva transnacional de la migración. Pero antes de explicar cómo mira al retorno esta perspectiva teórica, haré un recorrido por los distintos enfoques teóricos de la migración internacional y cómo cada uno concibe al retorno y al retornado.

Como un subproceso de la migración internacional, el retorno es un fenómeno multifacético y heterogéneo que ha sido estudiado desde varias perspectivas teóricas. Comúnmente, se lo ha considerado como la última etapa del proceso migratorio (Rivera, 2009: 1) y se relaciona directamente con lo que le sucede al migrante durante su estadía en el país de destino y con los cambios que se dan en el contexto internacional de los países de origen y destino (Durand, 2004: 104).

Para la *perspectiva neoclásica*, por ejemplo, el retorno constituye una anomalía o el fracaso de la experiencia migratoria por parte del migrante que no calculó correctamente los costos de la migración y que, por tanto, no pudo maximizar su experiencia en el exterior. Es decir, que explica el fenómeno como parte de las decisiones racionales, económicas, que toma el individuo para maximizar sus beneficios. Lo que impulsa al migrante a retornar es la experiencia del fracaso, la cual se refleja tanto en la falta de capital financiero (ninguna ganancia o ahorro del exterior es repatriada) y en el desperdicio de capital humano (pues sus habilidades originales no fueron valoradas en el exterior y tampoco sus nuevas destrezas son requeridas en el país de origen) (cfr. Cassarino, 2004: 269).

La *nueva economía de la migración laboral* no considera al retorno como un fracaso, sino como una estrategia que forma parte del proyecto migratorio, y que se da cuando el migrante ha alcanzado sus metas económicas en el país de destino. Se trata, de igual manera, de un cálculo racional que realiza el migrante, conjuntamente con los demás miembros de su familia, pero ocurre a partir de una experiencia exitosa. La motivación que lo impulsa a retornar es que ha alcanzado sus metas en el tiempo que se propuso, ya sea a nivel de ahorros o de los recursos que ha enviado a su familia durante su ausencia.

Ambas perspectivas presentan interesantes acercamientos para entender las razones por las que los migrantes deciden volver, sin embargo, no hacen ninguna referencia sobre el lugar a dónde regresan, es decir, sobre el ambiente social, económico y político en sus países de origen (Cassarino, 2004: 257). Esto, según Cassarino,

provoca que las experiencias de retorno se conciben como aisladas entre ellas y tampoco toma cuenta la interacción entre el retornado y su familia u hogar.

El *enfoque estructural* precisamente intenta superar estas limitaciones al introducir la variable del contexto para explicar el retorno. En otras palabras, concibe al fenómeno no sólo como una experiencia individual del migrante, sino en referencia a factores sociales e institucionales en el país de origen: “los llamados factores situacionales y estructurales que condicionan el resultado del retorno y las motivaciones para tomar la decisión de regresar” (Rivera, 2009: 4). Estos factores son esenciales para explicar la capacidad del retornado de readaptarse, de innovar y convertirse en un actor del desarrollo capaz de influir de manera positiva en su país de origen. Sin embargo, si se impone la relación asimétrica entre centro (país de destino) y periferia (país de origen), podrían no darse las condiciones suficientes para una movilidad social ascendente y quizás ni siquiera para una readaptación. Esto podría provocar que el migrante decida re-emigrar.

A diferencia del enfoque estructural, que no reconoce la circulación y movilización de recursos entre el país de origen y el de destino, la *perspectiva de redes sociales* se asienta sobre el supuesto de que el retorno se hace posible precisamente gracias a las redes y los vínculos que se mantienen entre las sociedades de origen y destino (cfr. Rivera, 2009: 5). Es decir, esta perspectiva plantea estudiar a los retornados “como individuos insertos en redes de relaciones que influyen también sus acciones y decisiones” (Rivera, 2009: 5). Tanto la decisión de regresar, como las condiciones y el resultado del retorno dependerán del capital social que haya acumulado el individuo. El capital social se entiende como “la habilidad para movilizar recursos gracias a la pertenencia a redes sociales o estructuras sociales más amplias” (Portes y Landolt, 2000: 532). Estas estructuras sociales incrementan la disponibilidad de recursos –que pueden ser tangibles o intangibles–, al mismo tiempo que aseguran las iniciativas efectivas de los migrantes retornados (cfr. Cassarino, 2004: 265). Sin embargo, la posibilidad de movilizar capital es contingente, pues depende del acceso que el migrante tenga a las distintas redes, así como de la posición que ocupe dentro de ellas.

Finalmente, la *perspectiva transnacional* mira al retorno “no como el cierre de un proceso sino como una parte central del ciclo migratorio, como uno de los pasos de un movimiento continuo” (King, 2000 en Cortés, 2009: 1). Esto se explica porque

concibe a la migración como un sistema circular de relaciones sociales, económicas y culturales que conectan las sociedades de origen y destino a través de “un intercambio constante de ideas, recursos, prácticas, discursos y símbolos, los cuales producen otro tipo de identidades, organizaciones, relaciones y también desigualdades, y luego la constitución de otros sujetos sociales” (Rivera, 2007: 20). Este proceso dinámico de conexiones e interconexiones estructura la vida laboral, social, política y cultural tanto del migrante retornado como de su familia, amigos y habitantes del lugar de origen y del lugar de destino. Tales efectos de la migración son vistos como procesos enraizados y condicionados por múltiples estructuras sociales en donde priman las relaciones de poder.

La perspectiva transnacional toma como unidad analítica el *campo social* entendido como “un conjunto de múltiples redes entrelazadas de relaciones sociales, a través de las cuales se intercambian de manera desigual, se organizan y se transforman las ideas, las prácticas y los recursos” (Levitt y Glick Shiller, 2004: 66). Los campos sociales son espacios armónicos, que dan cuenta de interconexiones de relaciones estrechas entre personas que no necesariamente están conectadas físicamente. Se mantienen gracias a los vínculos que desarrollan los migrantes, y que “les permiten involucrarse simultáneamente en más de una sociedad, entendido el *involucramiento* como múltiples formas de incorporación” (Rivera, 2007: 25). En este sentido, los *campos sociales transnacionales* “conectan a los actores a través de relaciones directas e indirectas, vía fronteras” (Levitt y Glick Shiller, 2004: 67) y constituyen “redes de redes que se extienden a través de las fronteras de los estados nacionales” (Glick Schiller, 2005: 442). Es en el espacio de los campos sociales transnacionales que los migrantes retornados llevan a cabo sus acciones y toman sus decisiones.

“Tomar la decisión de retornar puede llegar a encerrar el mismo tipo de implicaciones que cuando se emigró, lo que le dota de complejidad y de múltiples significados” (Cortés, 2009: 1). Al mismo tiempo, como sostiene Cortés, el retorno puede ser asumido como un conjunto de idas y venidas, es decir, convertirse en estrategia de movilidad de los migrantes, por lo tanto, resulta más conveniente hablar de *retornos* más que de *retorno* (cfr. Cortés, 2009: 1). Desde este punto de vista, el retorno debe ser entendido “como la contraparte de los estudios sobre los procesos de integración/incorporación en las sociedades de destino, pero analizada como una pieza

de la experiencia de atravesar diversas fronteras y de circular constantemente por diferentes lugares” (Glick Schiller 2005 y 2007 en Rivera, 2009: 6).

Considero que la mirada transnacional me permitirá hacer un acercamiento a la experiencia de los retornados ecuatorianos que dé cuenta de los fenómenos complejos que explican su vinculación con el Ecuador, su decisión de regresar al país y su actual situación de migrantes retornados. A partir de ello, la intención es entender cuál es el rol que está desempeñando la actual política migratoria del Ecuador, concretamente a través del *Plan Bienvenid@s a Casa* en los proyectos de retorno de esas personas.

En definitiva, el análisis propuesto pretende contrastar los tres niveles que tienen lugar en la construcción del *Plan Bienvenid@s a Casa*: el discursivo, el práctico y el de la experiencia. Al asumir que la política es un conjunto de tecnologías de poder, la noción de goberamentalidad me permite acercarme a los dos primeros niveles, el discursivo y el práctico, mediante el análisis del surgimiento e implementación de la misma en el marco del actual proyecto político del gobierno ecuatoriano. La mirada transnacional, en cambio, me permite adentrarme en la experiencia de los retornados frente a la política.

Apuntes metodológicos

Para acercarme a los dos primeros niveles, el discursivo y el práctico, adopto el concepto de goberamentalidad de Foucault, y examino el *Plan Bienvenid@s a Casa* como un conjunto de tecnologías de poder que se asientan en una determinada racionalidad política que mi análisis busca desentrañar. Para ello, primeramente examino el contexto nacional e internacional del surgimiento de dicha política, para lo cual reviso los principales documentos oficiales sobre la política migratoria del Ecuador y de otros países de la región latinoamericana, así como documentación bibliográfica de carácter académico y páginas web oficiales. Adicionalmente, realicé entrevistas a autoridades migratorias del Ecuador y representantes de la sociedad civil. Segundo, realizo una revisión bibliográfica acerca de la evolución de la política migratoria en los tres principales destinos de los ecuatorianos, Estados Unidos, España e Italia. A esta revisión le sigue un análisis de fuentes bibliográficas y de algunos medios de comunicación acerca de la relación entre la actual crisis global y la realidad política de esos tres países, y sus efectos en la población migrante.

A continuación, un grupo de entrevistas buscó entender cómo y cuándo surgió la noción de retorno migratorio en el proyecto político del actual gobierno del Ecuador, para lo cual entrevisté a autoridades y miembros de la sociedad civil y revisé documentos oficiales del movimiento Alianza País así como discursos del presidente Rafael Correa. Un segundo grupo se concentró en entender el proceso de operación de los componentes del plan, para lo cual entrevisté dos tipos de funcionarios de la SENAMI: un grupo con poder de decisión política y un grupo de técnicos encargados de la implementación del Plan (ver lista de entrevistados en la Bibliografía). Este recorrido por el surgimiento, la operación de la política y su transformación a lo largo de sus dos años de implementación, busca examinar su racionalidad interna o lo que Dean (2010) denomina formas específicas de mirar (campos de visibilidad), maneras de actuar (mecanismos para expresar esa forma de mirar), de producir verdad (campos de conocimiento) y de producir agentes o identidades a partir de las cuales opera el gobierno.

La mirada transnacional, en cambio, me permitió adentrarme en la experiencia de los retornados frente a la política. Para ello, analicé la trayectoria migratoria de 42 casos de mujeres y hombres ecuatorianos que han regresado al país, ya sea con la asistencia de alguno de los programas que ofrece el gobierno ecuatoriano o por su propia cuenta. Para la obtención de la información de campo realicé 17 entrevistas personales en Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja y Saraguro; así como 5 grupos focales (dos en Quito, uno en Guayaquil, uno en Cuenca y otro en Catamayo). La mayor parte de estas personas fueron seleccionadas a partir de la base de datos de los beneficiarios del *Plan Bienvenid@s a Casa*, proporcionada por la SENAMI. El grupo de Catamayo, en cambio, fue utilizado como grupo de control, pues no ha recibido ayuda del gobierno, y se lo incluyó con el objeto de contrastar su percepción con la de aquellos que sí son beneficiarios del plan. Por tratarse de una muestra cualitativa, esto ayuda a evitar cierto sesgo apreciativo.

El trabajo de campo fue financiado por la Fundación Carolina de España, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional - CEALCI, en el marco de la investigación *El Plan Bienvenid@s a Casa: Estudio sobre la experiencia del Fondo “El Cucayo”* (Moncayo, 2011), la cual fue desarrollada paralelamente a la elaboración de esta tesis.

CAPÍTULO II

EL JUEGO DE FUERZAS

Según Halliday (1994) los sistemas sociales y políticos se explican en términos de determinantes domésticos e internacionales. Cada nivel tiene una *autonomía parcial* pero no es posible mirarlos de forma aislada ya que “los Estados operan simultáneamente en ambos niveles y buscan maximizar beneficios en un ámbito para fortalecer sus posiciones en el otro” (Halliday, 1994: 18 en Kurt Jacobsen, 1996: 101). En otras palabras, existe una imbricación o una interdependencia entre el ámbito nacional y el internacional en la cual se ven obligados a actuar los Estados. Desde este punto de vista, podemos afirmar que la política de retorno del Ecuador, delineada en el *Plan Bienvenid@s a Casa*, debe ser explicada a partir de los niveles doméstico e internacional. Pero, ¿cuál es la relación entre las fuerzas internas y externas y cómo influye en el surgimiento de esa política? La intención de responder esta interrogante es desentrañar el juego de tensiones que se dan, tanto dentro del propio gobierno, como con respecto al escenario internacional, y cómo esas tensiones van definiendo la forma de enunciación de la política y, más adelante, su operación.

La primera parte del presente capítulo trata sobre la coyuntura doméstica a partir de la cual surge la política de retorno del Ecuador, es decir, sobre los factores internos que motivan al Ecuador a proponer dicha política. Inicia con una descripción general sobre el contexto de la migración en el país. Luego analiza cuál ha sido la respuesta estatal a este fenómeno, desde sus primeras acciones hasta llegar al actual gobierno, con la creación de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) y su propuesta de política migratoria, a partir de la cual se desprende su política de retorno.

La segunda parte revisa la coyuntura internacional al momento del surgimiento de la política de retorno ecuatoriana, es decir, los factores externos. Inicia con una contextualización histórica sobre la construcción de la política migratoria común en Europa, hasta llegar a la aprobación de la Directiva de Retorno Europea, sus objetivos y principales mecanismos de acción. Luego analiza las políticas migratorias implementadas recientemente por España e Italia como respuesta a esa Directiva. Continúa con una revisión sobre la evolución de la política migratoria en los Estados Unidos. Finalmente, hace una relación entre la realidad política de esos tres países

(principales destinos de los ecuatorianos), la actual crisis económica global y sus efectos en la población migrante.

En la tercera parte, a manera de conclusiones, se analiza la imbricación que existe entre el escenario doméstico y el internacional al momento del surgimiento del *Plan Bienvenid@s a Casa*.

Ecuador como país de origen, tránsito y destino de migrantes

Hasta la década de los noventa, el Ecuador era un país emisor de migrantes, cuyo principal destino eran los EEUU. Se calcula que de esta primera etapa migratoria, que inició durante la década de los 50 y finalizó al terminar el siglo XX, salieron alrededor de 700.000 ecuatorianos (De la Vega, 2006: 132). La crisis socioeconómica y política de 1998 marcó un segundo período migratorio en el Ecuador que ha sido catalogado como “la estampida migratoria ecuatoriana” (Ramírez y Ramírez, 2005), pues provocó que, en un período de 10 años, más de un millón y medio de ecuatorianos saliera del país con destino hacia Europa, concretamente hacia España e Italia (OIM, 2008). Como resultado, hoy en día, el Ecuador es catalogado como el primer país de la región andina de emigración hacia Europa y los Estados Unidos (Herrera, 2006: 11).

Paralelamente, a partir de 2000, inicia un flujo de extranjeros al interior del territorio ecuatoriano. Una gran parte de este flujo corresponde a colombianos que se desplazan hacia el Ecuador en búsqueda de protección internacional, como consecuencia de la implementación del Plan Colombia⁶. Pero también existen migrantes laborales de Colombia, Perú, Cuba, Haití, China y otros países, que migran al Ecuador atraídos por su economía dolarizada⁷. A esto hay que añadir que el país ha sido históricamente un lugar de tránsito hacia los Estados Unidos⁸.

⁶ De acuerdo con el ACNUR, Ecuador es el país latinoamericano que más refugiados acoge. “Mientras que desde 1979 hasta 1999 el Ecuador recibió 709 solicitudes de refugio, desde el 2000 (...) hasta marzo del 2007, la cifra fue de 45381. De estas solicitudes, el 99% son de colombianos” (Larreátegui, 2008: 82).

⁷ Según Ramírez (2010), basado en los datos de la Dirección Nacional de Migración, los ciudadanos extranjeros censados en el Ecuador por nacionalidad son los siguientes: colombianos 40,4%, peruanos 34,77%, estadounidenses 3,80%, chinos 3,67%, españoles 2,85 % y cubanos 2,65%, el 11,96% restante corresponde a otras nacionalidades.

⁸ Este fenómeno incrementó a partir de junio de 2008, cuando el Estado ecuatoriano eliminó las visas de turismo para ingresar al país en cumplimiento de los principios aprobados en su Constitución. Lo anterior generó la crítica de algunos sectores políticos que han construido un discurso xenófobo alrededor de la presencia de ciertos extranjeros en el Ecuador. Como resultado de esa presión política interna, así como de la publicación de algunas estadísticas sobre los ingresos de extranjeros al país en los medios de

De lo anterior se concluye que, en un lapso de sólo diez años, el Ecuador pasó de ser un país emisor de migrantes a pequeña escala, a ser un país emisor masivo, y de ser país únicamente emisor a ser también un país receptor, tanto de migrantes laborales como de refugiados. Adicionalmente, el Ecuador es un país de tránsito. A este proceso migratorio, que se ha desarrollado de manera vertiginosa y heterogénea, y ha provocado profundos cambios sociodemográficos, económicos y culturales en el Ecuador (Moncayo, 2011:10-11), hay que sumar una nueva dinámica: durante los últimos dos años, es decir, desde inicios de 2008 hasta el presente, se observa que algunos ecuatorianos han retornado al país. ¿Cuál ha sido la respuesta del Estado ecuatoriano frente a esta realidad compleja?

La respuesta estatal frente a la migración⁹

A pesar de tener una migración de larga data, antes del 2000 no existe una conciencia del aspecto migratorio por parte del Estado ecuatoriano. La primera etapa migratoria del Ecuador pasa desapercibida para los gobiernos y la sociedad en general, debido a que se desarrolló durante un período largo, de casi 40 años, y afectó a una zona específica del país, la zona austral. Esto llevó a que, “[a]ntes de la etapa 1998-2000, los procesos migratorios [fueran] generados y reproducidos como prácticas locales y privadas, invisibles para el Estado” (Eguiguren, 2009: 10). La crisis que afectó al país a finales del siglo XX provocó la salida masiva de ecuatorianos a nivel nacional, quienes optaron por migrar como una válvula de escape a la grave situación que se vivía. Inmediatamente, esta población empezó a generar un importante flujo de divisas a través de las remesas que, a partir de 1999, se convertiría en el segundo rubro de la balanza de pagos después del petróleo (Banco Central del Ecuador, 1999: 62).

La respuesta gubernamental respecto al fenómeno migratorio adquirió carácter de política de Estado a partir de 2001, cuando se creó el *Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior* y se conformó la Subsecretaría de Asuntos Consulares y

comunicación, en septiembre de 2010, el gobierno nacional determinó el establecimiento de visas para los siguientes países surasiáticos: Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia. Esta decisión, según el gobierno, fue tomada como “medida preventiva” para evitar el tráfico ilegal de inmigrantes hacia Estados Unidos.

⁹El análisis del marco constitucional y jurídico que se presenta a continuación se basa en el documento de mi autoría “Análisis de las políticas públicas y acciones del Estado ecuatoriano en la gestión de las Migraciones” elaborado en octubre de 2009 para la OIT.

Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores, bajo la cual funcionaría la Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior. El plan tenía como objetivo establecer las bases del tratamiento de la problemática de emigración de ecuatorianos en el exterior en forma integral, a través de tres ejes: la protección del migrante en el exterior por parte del Estado ecuatoriano, la atención a las familias de los migrantes en el Ecuador, y la relación más estrecha del Ecuador con los Estados de destino de la migración ecuatoriana. En este momento ya se evidencia una primera intención del Estado ecuatoriano de fortalecer los vínculos con sus connacionales en el extranjero, sin embargo, aunque las misiones diplomáticas hicieron un esfuerzo por cumplir con el mandato del plan, muchas de las acciones recomendadas no se llevaron a cabo. Una de las razones de este resultado fue la escasez de recursos humanos y financieros (cfr. Arízaga, 2005: 42), lo que refleja que dicha política migratoria no era una prioridad para el Estado ecuatoriano.

En 2002, se creó el *Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias*, como un organismo de derecho público, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores. Dicho programa, que contaba con una asignación presupuestaria de USD 5 millones de dólares, tenía como objetivo el diseño y ejecución de un conjunto de programas en relación con: a) Sustitución de deudas, b) sistemas de intermediación financiera y envío de remesas, c) establecimiento de sistemas de ahorro para la inversión productiva, d) promoción de la inversión productiva en las comunidades de origen, e) promoción de micro, pequeñas y medianas empresas en el territorio nacional, y f) otras formas programáticas pertinentes (Decreto Ejecutivo N° 2378-B, 2002). Este programa respondía a motivaciones económicas, es decir, a la preocupación del Estado ecuatoriano por captar y tornar más eficientes aquellos recursos que enviaban los migrantes. Sin embargo, para la administración del mismo, en su artículo 7, el Decreto disponía la creación de un Directorio que nunca fue conformado. Es así que hasta el año 2006, aunque la Cancillería contaba con la partida presupuestaria, el programa no se ejecutó.

Como se observa, estos dos programas demuestran que las preocupaciones fundamentales que provocan que el Estado ecuatoriano tome conciencia de la cuestión migratoria son, por un lado, la salida masiva de ecuatorianos hacia el exterior y, por otro, la entrada de divisas a través de las remesas. Esta evolución coincide con otros

países latinoamericanos con similares características en cuanto su migración internacional. Una revisión del caso mexicano, colombiano y peruano demuestra que el Ecuador ha avanzado al mismo ritmo que estos países en la instauración de reformas políticas hacia sus diásporas y, concretamente, el carácter reciente de sus políticas de vinculación. Aunque las remesas constituyen uno de los principales motivos que provoca que dichos Estados empiecen a transformar sus relaciones sociales transnacionales (Tamagno y Berg: 2005, Escobar: 2007, Guarnizo: 2006), luego aparecerán otras motivaciones, como la importancia de su número en términos electorales, con la consecuente extensión de los derechos políticos¹⁰.

La evolución de la institucionalidad migratoria en el Ecuador tomó un giro cuando el Presidente Rafael Correa llegó al poder en 2006 y, cumpliendo su ofrecimiento de campaña, a través de un Decreto Ejecutivo creó la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI). Este organismo, adscrito a la Presidencia de la República, tiene por 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” (Decreto Ejecutivo No. 150, Registro Oficial N° 39, de 12 de marzo de 2007).

El mencionado Decreto Ejecutivo eliminó la Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior, determinó que sus competencias y obligaciones fueran asumidas por la SENAMI y le asignó a esta Secretaría todos los valores en activos y pasivos que se encontraban asignados al *Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias*. Se determinó que la SENAMI esté a cargo de definir, gestionar y ejecutar las políticas migratorias dentro y fuera del territorio ecuatoriano en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como de la competencia para la atención a las personas migrantes, dentro y fuera del territorio nacional, en las áreas y materias que tengan relación directa con el tema migratorio, inclusive el establecimiento de centros de atención integral a migrantes (Decreto Ejecutivo N° 802, de 17 de diciembre de 2007). Adicionalmente, el Presidente de la República ha facultado a la SENAMI para que asuma otras tareas, entre las que se encuentra la repatriación de restos mortales, que anteriormente estuvo a cargo de la

¹⁰ Efectivamente, en 2002 se aprobó en el Ecuador la ley para el ejercicio del derecho al voto de los ecuatorianos en el exterior, quienes pudieron votar por primera vez en 2006.

Defensoría del Pueblo. Esta Secretaría depende formalmente del Ejecutivo, pero posee independencia administrativa y financiera para la toma de decisiones y el control directo de la gestión; su representante tiene rango de Ministro(a) de Estado. Cuenta con oficinas a nivel nacional (en Quito, Guayaquil y Cuenca), así como con las Casas Ecuatorianas (ubicadas en Caracas, Nueva York, Madrid y Milán)¹¹ y representaciones en Génova, Roma, México DF, Bruselas, Toronto y Barcelona.

Además de la SENAMI, en Ecuador existen varias instancias encargadas de ejecutar la política migratoria, entre las que se puede mencionar el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, el Ministerio de Relaciones Laborales, el Ministerio de Gobierno y Policía, el Consejo Nacional Electoral y la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, aunque la Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado es el rector en la definición y ejecución de una política migratoria integral, el actual modelo no es claro respecto a quién debe ejercer esa rectoría¹². Por este motivo, el marco institucional se encuentra disperso y desconectado, lo que se evidencia principalmente en la superposición de funciones, en la duplicación de competencias, en la falta de coordinación y en la inexistencia de un sistema de información centralizado sobre migración.

Similar situación se manifiesta a nivel del marco normativo vigente. Por un lado, la actual Constitución de la República del Ecuador, aprobada en 2008, incluye entre sus líneas fundamentales los derechos, garantías e instituciones de protección de las personas migrantes y sus familias, un logro histórico que se alcanzó gracias a un amplio proceso de diálogo social durante la Asamblea Constituyente de 2007. El texto constitucional refleja una comprensión integral de la movilidad humana, al reconocer que el Ecuador es un país de origen, tránsito, destino y retorno migratorio y, por lo tanto, en la garantía de los derechos de los emigrantes e inmigrantes, de los refugiados,

¹¹ De acuerdo con la SENAMI, la función de las Casas Ecuatorianas es brindar atención a las personas ecuatorianas en el exterior, para velar por el respeto a sus derechos y contribuir al fortalecimiento de la identidad nacional y de los vínculos entre ecuatorianos/as migrantes con el Ecuador. Entre los servicios que ofrecen están: Información sobre políticas y servicios públicos, atención y asesoría psico-social y jurídica, capacitación y formación, promoción del patrimonio cultural y natural, e información y asesoramiento sobre el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones.

¹² El artículo 154, numeral 1, de la Constitución establece que “a las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde: 1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo [...]”. Por tener rango de Ministro(a) de Estado, el Secretario Nacional del Migrante debería ejercer esa rectoría, sin embargo, esto no ocurre en la práctica.

asilados, desplazados y migrantes internos, así como de las víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes¹³.

Por otro lado, el marco jurídico secundario sobre migración que se encuentra vigente es múltiple, disperso y, en su gran mayoría, refleja una aproximación securitizadora del hecho migratorio, incoherente tanto con los estándares constitucionales internos, como con aquellos determinados por los convenios internacionales de protección firmados y ratificados por el Ecuador. Esto se debe, entre otras razones, a que algunas de las leyes que regulan el hecho migratorio en el país datan de principios de los 70, cuando la movilidad humana era asumida como un asunto de seguridad nacional¹⁴. Por lo tanto, para poner en práctica los preceptos establecidos en el texto constitucional, actualmente el Estado ecuatoriano se encuentra ante el importante reto de actualizar ese marco jurídico.

Esta falta de consistencia a nivel institucional y normativo se refleja en una falta de consistencia en la política migratoria del país que promueve una visión integral basada en los derechos de las personas migrantes pero que, a la vez, mantiene concepciones securitizadoras de la migración. Esta inconsistencia se manifiesta, por un lado, al dar prioridad a la gestión de los flujos emigratorios en detrimento de los flujos inmigratorios; y por otro, que mientras para los primeros las acciones se basan en un enfoque de derechos, para los segundos, el enfoque es abordado desde lógicas restrictivas. Un ejemplo de esto es el Decreto Ejecutivo 1471 adoptado por el Gobierno de Ecuador en diciembre de 2008, a través del cual se condiciona el ingreso de los nacionales colombianos a la presentación de un documento oficial que acredite no tener antecedentes penales. Esta norma gubernamental vulnera los derechos humanos

¹³ Los temas relacionados con la movilidad humana se encuentran regulados en 58 artículos que pertenecen a siete de los nueve Títulos Generales de la Constitución. Entre los principales temas se pueden mencionar los siguientes: el reconocimiento de los principios de ciudadanía universal y de la igualdad de todas las personas sin discriminación; el reconocimiento del derecho a migrar y la consideración de que ningún ser humano es ilegal; la inclusión de la condición migratoria como una de las bases del principio de no discriminación; el reconocimiento a las personas ecuatorianas en el exterior como una unidad socio-cultural, así como los mecanismos para garantizar sus derechos políticos, de trabajo y de seguridad social; el reconocimiento de que las personas extranjeras en el territorio nacional gozarán de los mismos derechos y deberes que los ecuatorianos; el reconocimiento de los derechos de asilo y refugio, así como el respeto al principio de la no devolución; el reconocimiento del derecho al voto (facultativo) de las personas migrantes, así como a ser elegidos para ocupar cargos públicos; y, finalmente, la determinación de que el Estado es el responsable de institucionalizar estos procesos mediante su rectoría en la definición y ejecución de una política migratoria integral.

¹⁴ Por ejemplo, tanto la Ley de de Migración como la Ley de Extranjería fueron aprobadas en 1971.

reconocidos en la Constitución de la República, así como en los instrumentos internacionales de protección suscritos por el Ecuador¹⁵.

La propuesta de política migratoria del gobierno de Correa y el surgimiento de la idea del retorno

El actual enfoque de la política migratoria ecuatoriana tiene su origen en la propuesta del Movimiento Alianza País, que se presentó en la campaña del Presidente Rafael Correa para las elecciones presidenciales de 2006. El proyecto político de País combate las agendas neoliberales puestas en práctica por los partidos políticos tradicionales y ubica a estos últimos como la principal causa de la crisis socioeconómica que provocó la estampida de ecuatorianos hacia Europa a finales de los noventa. En vista de que los migrantes representan un grupo directamente afectado por las acciones del pasado, éstos son incluidos en el discurso político, por primera vez, como actores clave del proceso de reconstrucción nacional. Es así que el Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011 anuncia como uno de sus ejes de acción *el apoyo a los emigrantes y sus familias* (Alianza País, 2006: 64) y, para darlo a conocer, durante la campaña presidencial de 2006 realiza una importante movilización hacia el exterior, dirigida a esa población.

Según el Plan de Gobierno, este apoyo a los migrantes ecuatorianos se basa en la propuesta de una política migratoria integral cuyos lineamientos se asientan

en una estrategia 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 (Alianza País, 2006: 64).

¹⁵ Concretamente, esta norma viola los artículos 1 y 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los artículos 2-1 y 14-2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los artículos 7 y 18-2 de la Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; el artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; los artículos 16 y 38 del Plan de Acción de Durban y el artículo 3 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. De igual manera, esta norma vulnera los derechos del ciudadano(a) andino(a) otorgados por la normativa supranacional de la Comunidad Andina, en particular la Decisión 503 a través de la cual se le otorga el derecho a circular libremente por el espacio comunitario con la sola presentación del documento nacional de identidad, sin que ningún País Miembro pueda imponer controles adicionales a los existentes.

Es decir que la política migratoria se inserta dentro de una propuesta de política macro que apunta al establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo para mejorar las condiciones de vida de los ecuatorianos en general.

Dicha propuesta de política parte del reconocimiento de que los migrantes son seres humanos y, por lo tanto, tiene un enfoque de derechos: “Reconocer el carácter de seres humanos de los y las migrantes marca y define la política de Alianza País” (Alianza País, 2006: 64). Consecuentemente, uno de los puntos centrales de la política es el respeto a la libre movilidad:

Esta [libertad] 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. (Alianza País, 2006: 64-65).

A la vez que respeta el derecho a emigrar, la política busca alentar la permanencia de los ecuatorianos en el país, y construir las condiciones que hagan posible el retorno de los emigrantes, generando confianza, especialmente en los ámbitos económico y financiero:

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 (Alianza País, 2006: 65).

Vemos que en el Plan de Gobierno de Alianza País, aparece ya una *manera de mirar el retorno* de los migrantes como el resultado de un cambio estructural que cambiará las actuales condiciones de vida que existen en el Ecuador y que son las que obligan a los ecuatorianos a salir del país. Esa visión del retorno se traduce en *una forma particular de identidad*: el sujeto retornado como actor económico, capaz de invertir en la economía nacional, es decir, capaz de convertirse en sujeto de desarrollo. Encontramos aquí una primera tensión en la enunciación de la política, pues adoptar un nuevo modelo de desarrollo implicaría abandonar el anterior modelo neoliberal, sin

embargo, precisamente el neoliberalismo transfiere la agencia del progreso, que antes estaba en el estado desarrollista, al individuo emprendedor (cfr. Vallejo, 2004: 136), en este caso, al migrante retornado, que es visto como un sujeto capaz de *autodesarrollarse*.

El Plan de Gobierno también plantea que “no se puede abordar la migración desde visiones sesgadas que magnifican las tragedias de la migración o que triunfalmente sólo perciben aspectos positivos” (Alianza País, 2006: 65). Sin embargo, los discursos del Presidente contradicen esta visión, pues manifiestan una concepción trágica de la migración:

Sin duda, el mayor costo del fracaso del modelo neoliberal y la consiguiente destrucción de empleo, ha sido la **migración**. En la historia política de América, una de las prácticas más aberrantes fue la del destierro, que se inició con los mitimaes, en trasplantes forzosos de comunidades que fueron disgregadas de su entorno original. **La migración supone precisamente este tipo de ofensas a la humanidad, de desarraigos y desgarramientos familiares.** Los **exiliados de la pobreza**, en nuestro país, suman millones, y, paradójicamente, son quienes, con el sudor de su frente, han mantenido viva la economía a través del envío de remesas, mientras los privilegiados despachan el dinero hacia el exterior. (Correa, 2007a)¹⁶.

Esa **salida forzada** de su propia patria, de la tierra que los vio nacer, para nosotros, para el Gobierno de la Revolución Ciudadana, para su gobierno, es una verdadera **tragedia nacional**. A la gente se le **expulsó** del Ecuador [...], esta tierra le negó educación, salud, vivienda, trabajo, justicia, dignidad, y tuvieron que ir a otros lares a buscar lo que su propio país le había negado [...] Tenemos generaciones enteras que se están criando sin padres [...] , **tenemos suicidios de niños y adolescentes** porque sus padres están en Italia, en España y en Estados Unidos. Para nosotros la migración es una tragedia y una **vergüenza nacional** (Correa, 2007b).

Esta visión trágica de la migración parece tener una intencionalidad, pues se articula con la imagen de una nueva patria que debe ser construida con ayuda de los migrantes y que, por tanto, los va a acoger nuevamente. Así, Correa convoca a los migrantes a regresar al país para que formen parte del proceso de reconstrucción nacional. Se trata de un llamado de la patria que requiere de ellos para poder realizar el cambio anhelado:

Tengan la certeza que desde enero 15 del 2007, la patria ya es de todos, sobre todo de ustedes, los migrantes del Ecuador (Correa, 2007b).

Me da mucha alegría verlos aquí, pero mucha mayor alegría me dará el día que podamos tener esta reunión en nuestra patria, porque todos ustedes hayan podido regresar (Correa, 2007c).

¹⁶ El énfasis es mío.

El Gobierno Nacional se sentirá como que si no ha logrado absolutamente nada si todavía tenemos gente que, incluso a nado, arriesgando su propia vida, quiere dejar la patria que lo vio nacer. Por eso, nuestro principal compromiso es tener esa patria para todos y para todas, con educación, vivienda, trabajo, justicia, seguridad, dignidad, para que nadie tenga que dejar el suelo que los vio nacer, y para que un día los que tuvieron que salir puedan regresar a su patria y vivir felices, en paz, prósperos, dignamente en nuestra querida tierra, Ecuador (Correa, 2007d).

Necesitamos de todos y todas para construir la patria libre, altiva y soberana (Correa, 2007e).

En esta primera etapa de construcción de la política, que corresponde al surgimiento de la idea del retorno en el nivel discursivo se observan dos *formas de producción de verdad*: Por un lado, mediante el juego con la nostalgia presente en el imaginario de la población migrante, la noción del retorno es utilizada como una estrategia política y simbólica para convocar a dicha población a unirse al proyecto político de Alianza País. Conforme a la interpretación de Acosta, si la salida fue vista como una manifestación del fracaso del modelo anterior, el regreso puede ser visto como algo positivo del actual modelo (Acosta, entrevista, 2009). Por otro lado, el discurso busca institucionalizar una visión del retornado como agente de desarrollo, pero ¿a qué modelo de desarrollo está apelando esa visión y cómo se articula a la migración? Siguiendo a Foucault, mediante un análisis de las tecnologías de gobierno que se ponen en práctica, intentaremos responder a esta pregunta.

La propuesta del *Plan Bienvenid@s a Casa*

Como primer paso para implementar su política migratoria, el Plan de Gobierno plantea realizar un proceso de “racionalización de la institucionalidad” mediante “la constitución de una Secretaría Nacional de Migración que englobe todas las áreas, instancias y actividades actualmente dispersas en la administración pública” (Alianza País, 2006: 6)¹⁷. Como se mencionó, la creación de esta entidad (la SENAMI) se realizó inmediatamente después de que Rafael Correa ascendió a la Presidencia de la República.

¹⁷ El acápite sobre migración del Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011 es un extracto del documento “Política de Migración. El rescate de la patria es tarea de todos y todas”, Alianza País, 2006. Dicho documento, al que pertenece esta cita, fue proporcionado por Alberto Acosta en diciembre de 2009.

Una de las primeras acciones de esta Secretaría fue la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2011 (PNDHM)*, considerado la actual política de Estado en materia migratoria. Sus objetivos específicos 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.

Al revisar cómo están enunciadas las políticas y estrategias que se desprenden de cada uno de esos objetivos, se observa que este instrumento combina dos rasgos característicos (Moncayo, 2011: 26):

Por una parte, un *enfoque de derechos*, que se basa en el reconocimiento de que los migrantes son seres humanos, y a partir de lo cual el objetivo fundamental de la política consiste en asegurar la vigencia plena de sus derechos. Este enfoque recoge la orientación ideológica de varios integrantes del movimiento de gobierno, y de los funcionarios de la naciente SENAMI, quienes poseen una trayectoria previa de larga data en organizaciones sociales pro defensa de los derechos de los migrantes.

Por otra parte, un *enfoque de desarrollo humano*, mediante el cual el *PNDHM* se alinea al principal instrumento de planificación del Estado, que es el *Plan de Desarrollo 2007-2010*. Dicho enfoque pretende articular la migración al desarrollo desde una concepción que trascienda la búsqueda del desarrollo económico y tienda hacia la calidad de vida, entendida como un proceso de ampliación de oportunidades y expansión de capacidades humanas.

De lo anterior se entiende que la política pretende combinar dos perspectivas para gestionar los flujos migratorios *-maneras de mirar la migración-*, una donde prima la defensa de los derechos humanos de los migrantes y otra que vincula la migración con las posibilidades de desarrollo del país.

Para el cumplimiento del tercer objetivo, que es el que nos interesa en esta tesis, el PNDHM 2007-2010 propone varias políticas a ser ejecutadas a través de distintas estrategias. La primera política es la de “Desarrollar un Plan de Retorno Voluntario, Digno y Sostenible de emigrantes y su reinserción”, del cual se desprenden las siguientes estrategias:

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

Respondiendo a esas estrategias, a inicios de 2008, la SENAMI presentó lo que originalmente se denominó *Plan de Retorno Voluntario, Digno y Sostenible*, que más adelante se llamó *Plan de Retorno Bienvenid@s a Casa*, y que finalmente se estableció como *Plan Bienvenid@s a Casa*. Esta transformación responde a un evento del contexto internacional que tiene lugar paralelamente al surgimiento del plan ecuatoriano, que es el lanzamiento del Plan de Retorno Voluntario español. Para evitar que la política ecuatoriana sea relacionada con la española, la SENAMI se vio en la necesidad de cambiar el nombre de su instrumento. Al mismo tiempo, la connotación de la frase “bienvenidos a casa” apela al sentimiento de pertenencia de los migrantes que ya encontramos en el discurso del Presidente Correa.

La enunciación de estos dispositivos de política muestran un escenario positivo para el retorno al Ecuador, pues anuncian la garantía de los derechos de los migrantes, el impulso de procesos de desarrollo humano y la voluntad política para recibirlos y apoyarlos en su reinserción en la sociedad ecuatoriana. Al mismo tiempo, demuestran una visión territorializada del Estado nacional que no necesariamente toma en cuenta la realidad de los emigrados fuera del país, es decir, su identidad transnacional. En los siguientes capítulos, veremos en qué medida y de qué manera se lleva a la práctica este discurso del gobierno.

La coyuntura internacional

Una vez analizado el contexto nacional que da lugar al surgimiento de la política de retorno del Ecuador, a continuación se analiza la coyuntura internacional relacionada con los principales países de destino de la migración ecuatoriana (España, Italia y los Estados Unidos) y la evolución de sus políticas migratorias. Luego se hace un análisis sobre la actual crisis económica en esos países y sus efectos en la población migrante.

La política inmigratoria en la Unión Europea

En los países europeos, esta evolución se enmarca dentro del proceso de construcción de la política de inmigración en la Unión Europea (UE) que, a su vez, responde al proceso de integración regional. La política de inmigración y asilo de los países europeos había sido tradicionalmente competencia de los respectivos Estados nacionales, sin embargo, “el progresivo acercamiento entre los países de la UE, tendientes a crear un verdadero ‘espacio europeo’, conminaba a los Estados miembros a elaborar políticas migratorias y de control de fronteras con una creciente coordinación y colaboración conjunta” (Blanco, 2007: 236). En última instancia, los esfuerzos por conseguir el libre movimiento dentro de las fronteras interiores llevarían a la restricción de las fronteras exteriores, a la vez que a la distinción radical entre ciudadanos de primera y de segunda categoría: los nacionales de los países miembros o ciudadanos *comunitarios* y los nacionales de otros países o *extra-comunitarios*.

El Acuerdo de Schengen es considerado el “embrión” en esta materia (Blanco, 2007: 237), pues buscaba disolver las fronteras interiores con una gradual armonización de las cuestiones sobre inmigración y seguridad como metas a largo plazo¹⁸. En el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea, ratificado en 1993, se introdujo el concepto de *ciudadanía europea* al mismo tiempo que se reconoció la necesidad de una política migratoria común. La ciudadanía europea otorgó el derecho al voto local y

¹⁸ El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen entró en vigor el 1 de septiembre de 1993, sin embargo, su puesta en práctica comenzó el 26 de marzo de 1995, primero entre las Partes del Acuerdo de Schengen (Francia, Alemania, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo), España y Portugal. Actualmente los Estados que aplican en su totalidad el acervo de Schengen son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Islandia, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega, Portugal y Suecia.

el derecho a la justicia solamente a los nacionales de los países miembros, excluyendo a los nacionales de otros países (cfr. Balibar, 2003: 88).

El Tratado de Ámsterdam de 1997 estableció que las áreas de inmigración así como de asilo, admisión y residencia de los nacionales de terceros países pasaran del Tercero al Primer Pilar, y consagró de manera definitiva “la idea de la creación de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia en el seno de la UE, dentro del cual existiese total libertad de movimientos” (Blanco, 2007: 237). Al desmantelamiento de las fronteras interiores, corresponde directamente el control de las fronteras exteriores, pues estas constituyen el acceso de la inmigración a la UE. Como resultado, a partir de la firma de este Tratado, la política de inmigración y asilo se convierte en materia comunitaria¹⁹.

La oportunidad para llevar a la práctica esta decisión se da en 1999, durante el Consejo de Tampere. En este foro se plantearon cuatro líneas de actuación a partir de las cuales la UE debe desarrollar políticas comunes en inmigración y asilo: La colaboración con los países de origen, un sistema europeo común de asilo, trato justo de los nacionales de terceros países, y la gestión de los flujos migratorios (Consejo Europeo de Tampere, 1999). En este marco, la primera preocupación de los países europeos coincidió en centrar sus esfuerzos en la lucha contra la migración irregular, la cual se hizo operativa a través de dos mecanismos, el combate al empleo ilegal y la economía sumergida, y el establecimiento de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores (cfr. Jiménez, Pinyol y Arestizábal Urrutia, 2009: 9). Esta preocupación se endureció a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, que definitivamente condujeron a la política de inmigración europea hacia el reforzamiento de las fronteras exteriores y el blindaje del espacio interno de seguridad.

El proceso descrito demuestra que los Estados europeos perciben a la migración como un problema social tanto como un problema de seguridad. En dicha concepción se asienta la noción de *espacio europeo* o de *Europa fortaleza*, la cual “genera discriminaciones basadas en la nacionalidad de origen, al separar radicalmente a los ciudadanos comunitarios de los extracomunitarios” (Balibar, 2003: 88). En este sentido, existe una lógica tripartita sobre la percepción de la ciudadanía europea —el ciudadano nacional, el ciudadano comunitario y el extranjero— en la cual “[e]l inmigrante

¹⁹ Para llegar a ello, se prevé un período transitorio de cinco años desde la entrada en vigor del Tratado (lo hace en 1999) (Blanco, 2007: 238).

extranjero es un no nacional y un no comunitario, y por tanto queda fuera del juego de la ciudadanía europea” (Jiménez Romero, 2002: 22). La búsqueda de una construcción europea, alimentada por una imagen ideal de Europa, ha generado un fenómeno nuevo que se asienta en la propia institucionalidad de la Unión, y al que Balibar denomina un *modelo europeo de racismo* (Balibar, 2003: 222). En otras palabras, el espacio cívico en todas sus dimensiones –tanto el espacio geográfico, como el simbólico y, por tanto, institucional– se ha visto progresivamente afectado por fenómenos de urbanización multicultural y de control interno de los migrantes (crf. Balibar, 2003: 179). Estos fenómenos, según Balibar, han convertido a los trece millones de nacionales de terceros países que viven en Europa en “una masa de ciudadanos de segunda categoría o de residentes sometidos al ‘servicio’ de los europeos de pleno derecho” (Balibar, 2003: 88). Vemos así que una *manera de mirar* la migración conlleva a determinadas *formas de actuar* que finalmente terminan convirtiéndose en una *producción de verdad*.

Un claro ejemplo de este proceso es la reciente aprobación de la directiva relativa a los procedimientos y normas comunes para el retorno de nacionales de terceros países que se encuentren de forma irregular en su territorio, más conocida como la *Directiva de Retorno*.

La Directiva de Retorno

La Comisión Europea presentó su propuesta de Directiva de Retorno en septiembre de 2005, con el fin de desarrollar una política común en este ámbito. Sin embargo, tuvieron que transcurrir casi tres años para que ésta fuera aprobada por el Parlamento Europeo, el 18 de junio de 2008. El texto, negociado con el Consejo, promueve el retorno “voluntario”, introduce normas comunes para el retorno de inmigrantes ilegales procedentes de países no comunitarios, establece estándares mínimos para la retención temporal, con periodos máximos de internamiento, e introduce un enfoque común para la prohibición de reingreso en la Unión Europea. La Directiva ha sido fuertemente criticada, especialmente por parte de los países de origen de los inmigrantes que viven en Europa, debido a la lógica securitizadora que subyace detrás del instrumento, que se basa en elementos restrictivos y de coerción, descuida los derechos de los inmigrantes y disminuye sus garantías jurídicas.

Frente a la situación de irregularidad del inmigrante, los Estados miembros deben emitir una medida denominada "decisión de retorno" que se dicta en contra de la persona. Ante esta decisión existen dos posibilidades: la salida "voluntaria" o la expulsión. Es decir que, en la práctica, la salida voluntaria "supone aceptar la *obligación* de regresar dentro de los plazos establecidos" (Jiménez, Pinyol y Arestizábal Urrutia, 2009: 10). Ese plazo se fijó entre 7 y 30 días. Una vez salido del país, al inmigrante se le prohíbe la entrada por el lapso de 5 años, lo que implica un doble castigo. Al mismo tiempo, la Directiva define un plazo de 6 meses de internamiento de inmigrantes, que puede ser prorrogable por 12 meses más, especialmente cuando existe riesgo de fuga o cuando el nacional de un tercer país evite o dificulte el proceso de expulsión (Art. 15). Esto, además de criminalizar al inmigrante a través de la privación de su libertad, da paso a la discrecionalidad por parte de los Estados.

La aprobación de esta Directiva implica un precedente negativo para la crisis económica que se desataría inmediatamente en los países europeos, pues refuerza la idea de que el retorno, ya sea voluntario o forzado, constituye el instrumento clave para la gestión de la inmigración (Jiménez, Pinyol y Arestizábal Urrutia, 2009: 12). Esta concepción se asienta en una lógica de mercado, que únicamente toma en cuenta la necesidad de mano de obra del inmigrante. Por lo tanto, cuando el mercado laboral se ve afectado, los primeros en "sobrar" son los inmigrantes, "sin tener en cuenta su contribución al crecimiento económico en tiempos de bonanza, ni [...] los proyectos personales y familiares que supone la aventura migratoria" (Jiménez, Pinyol y Arestizábal Urrutia, 2009: 12).

El Plan de Retorno Voluntario español

Como respuesta a la Directiva de Retorno, el 19 de septiembre de 2008, España aprobó el Real Decreto-ley 4/2008 sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen, más conocido como *Plan de Retorno Voluntario*. A este Plan pueden acogerse aquellos ciudadanos extracomunitarios que se encuentren en situación de desempleo y que pertenezcan a los 19 países de origen que tienen convenio con la Seguridad Social española, entre los que se encuentra el

Ecuador²⁰. Siguiendo el ejemplo de la Directiva Europea, este instrumento utiliza la idea de un retorno “voluntario” que, en realidad, no lo es, pues se trata de una situación extrema, en la que el migrante ha perdido su trabajo y, por tanto, no tiene otra alternativa que la de retornar a su país de origen.

Según datos proporcionados por el Ministerio de Trabajo e Inmigración español en noviembre de 2009 (www.tt.mtin.es), transcurrido un año de la entrada en vigor del Plan, se registraron un total de 8.724 solicitudes: 1.857 en la Comunidad de Madrid, 1.432 en Cataluña, y 1.234 en la Comunidad Valenciana. En cuanto al origen, los países latinoamericanos son los principales receptores de inmigrantes que han optado por ampararse en este programa. El primero es Ecuador con un 44%, le sigue Colombia con 18%, Argentina con 9,7%, Perú con 8,6%, Brasil con 5,3% y, en menor medida, Chile (4,1%) y Uruguay (3,6%). Junto a los trabajadores desempleados, también sus familiares han podido beneficiarse del Plan y 1.581 familiares han acompañado al titular del derecho en su retorno voluntario.

El plan planteado por el gobierno español constituye un instrumento para gestionar la migración, que responde a los intereses de ese país. Así, vemos que deja fuera a cierta población inmigrante pues incluye a los que están desempleados que cobran paro, pero no pueden beneficiarse las personas que se encuentran en situación irregular, ni tampoco las personas que trabajan en asistencia doméstica puesto que no cotizan en el régimen general.

La Ley de Seguridad italiana

La respuesta del Parlamento italiano a la Directiva Europea ha sido aún más radical, debido a la reacción xenófoba propiciada desde el actual gobierno. En julio de 2009, este órgano aprobó una controvertida Ley de Seguridad que introduce el delito de la

²⁰ El Plan prevé que los inmigrantes que regresen a su país puedan cobrar en dos plazos el subsidio por desempleo que les corresponda por su trabajo en España: el 40% del total en España y el 60% en el país de origen, entre los 30 y 90 días naturales desde la fecha del primer pago de la prestación. Los inmigrantes que se acogan al plan tendrán que asumir el compromiso de retornar a su país de origen en el plazo de treinta días naturales y no retornar a España en el plazo de tres años. A manera de incentivo, transcurrido ese período, los trabajadores y las trabajadoras podrán solicitar la autorización para trabajar y residir en España. Y, de igual modo, tendrán derecho preferente para incorporarse al contingente anual de trabajadores extranjeros no comunitarios. Asimismo, las personas que se acogan al retorno voluntario y que posteriormente regresen a España, recuperarán su condición anterior como residentes temporales o permanentes (www.planderetornovoluntario.es).

inmigración clandestina (castigado con una multa de 5 mil a 10 mil euros y la expulsión inmediata) y estimula la denuncia ante la justicia de los inmigrantes en situación irregular. Entre otras medidas, la ley establece una tasa de 80 a 200 euros para obtener el permiso de estadía; amplía de 2 a 6 meses la retención de los inmigrantes en los centros de identificación y de acogida con el fin de facilitar su identificación y expulsión al país de origen; permite la aplicación de hasta 4 años de cárcel para quienes, una vez expulsados, regresen a territorio italiano; obliga a los padres extranjeros a presentar su permiso de estadía para poder inscribir a sus hijos; y establece penas de hasta 3 años para quienes favorezcan a inmigrantes sin papeles con trabajo o alquiler de vivienda.

Se trata de una ley discriminatoria que criminaliza a los migrantes en situación irregular y atenta contra los derechos humanos, desconociendo el aporte de esa población a la sociedad italiana. Una vez más vemos cómo una determinada *manera de mirar* la migración conlleva a *formas de actuar* que finalmente terminan cristalizándose en una *producción de verdad*. Al endurecer las condiciones para facilitar una inmigración regularizada y aumentar gravemente las penas contra las personas indocumentadas²¹, estas medidas “tendrán severas repercusiones sociales, dado el rol económico crucial que desempeñan los migrantes y su potencial miedo y recriminación” (Dadush y Falcao, 2009: 6).

Como conclusión, si tomamos en cuenta que “la política inmigratoria tipifica cuestiones que se encuentran entre dos dominios diferentes, lo nacional y lo supranacional” (Lahav, 2004, p. 113), podemos decir que las reacciones de los Estados español e italiano a la Directiva de Retorno se explican como una respuesta de doble vía. Por un lado, existe una fuerza externa, es decir, desde el ámbito supranacional de la UE, para que la inmigración sea tratada desde una lógica securitizante. La Directiva mira a los migrantes irregulares como una amenaza y, por ende, obliga a las partes a establecer medidas de control y restricción de esos flujos. Siendo parte del bloque, y bajo la presión de los compromisos adquiridos, España e Italia se ven en la obligación de instaurar políticas migratorias basadas en el control de fronteras y en las restricciones para el flujo de las personas. Por otro lado, tanto España como Italia han tenido una evolución propia de sus políticas inmigratorias, a partir de fuerzas domésticas

²¹ Actualmente habría unos 650.000 migrantes en situación irregular trabajando en Italia (Dadush y Falcao, 2009: 5).

particulares entre las que se pueden mencionar condicionantes de su economía, intereses de los agentes sociales locales y características históricas y sociodemográficas de los flujos recibidos. Dichos determinantes domésticos e internacionales han dado como resultado dos maneras distintas de gestionar de los flujos migratorios que, en definitiva, tienen un mismo objetivo, disminuir cierta población inmigrante presente en su territorio como “forma de descompensación de sus sociedades y mercados de trabajo” (Mármora, 2002: 301). Siguiendo a Dean, ambos mecanismos pueden ser entendidos como *formas de actuar* que resultan en *producción de verdad* y que reflejan la racionalidad política de los gobiernos de ambos países.

La política inmigratoria de los Estados Unidos

Similar al fenómeno que encontramos en Europa, desde mediados de los noventa, la política inmigratoria de los Estados Unidos ha tenido una tendencia hacia la distinción radical entre los ciudadanos estadounidenses y los inmigrantes en términos de acceso a la red de servicios sociales.

El precedente que marcó las bases para la transformación anti-inmigrante de las leyes norteamericanas es la Proposición 187 del Estado de California (1994). Esta propuesta buscaba limitar los servicios de salud y educación a los extranjeros indocumentados y fue hallada inconstitucional, por negar derechos que estaban garantizados por el gobierno federal. Sin embargo, la proposición estableció “una conexión estrecha entre el crimen y la inmigración en el imaginario público” (Marchevsky 1996: 13 en Castañeda, 2009: 23), que asume al inmigrante sin papeles como un *alien* (extraño, ajeno, invasor), un no-ciudadano cuya presencia pone en riesgo la cultura y los valores nacionales y locales, y por tanto, no es merecedor de derechos. Este movimiento antiinmigrante se plasmó a nivel nacional dos años más tarde, en la reforma de los servicios sociales que realizó el Congreso de los Estados Unidos, mediante la aprobación de la *Ley de Responsabilidad y Oportunidad de Trabajo* (1996), conocida como el “Welfare Reform”, que limitó el acceso de los extranjeros no ciudadanos a los servicios sociales.

Sin embargo, los atentados terroristas de 2001 marcarían un hito en la legislación estadounidense pues convertirían a la cuestión migratoria, de manera definitiva, en un

asunto de seguridad nacional. Esto se concreta en 2002, cuando el Congreso aprueba la creación del *Department of Homeland Security* (DHS) con el objeto de absorber, reorganizar y coordinar a unas 22 agencias federales que incluían al antiguo *Immigration and Naturalization Service* (INS). Es decir, la unidad encargada de los servicios de inmigración y naturalización pasan a formar parte del Departamento de Seguridad Nacional. A partir de esta reestructuración, el discurso securitizador ha marcado la línea en cientos de iniciativas de ley a nivel local, estatal y federal enfocadas especialmente hacia los latinos (y en particular hacia los mexicanos)²² “que restringen las posibilidades de desarrollo social de los migrantes en ese país” (Castañeda, 2009: 19).

“Aparte de esta restricción en los derechos sociales de los extranjeros no naturalizados, la legislación antiterrorista ha limitado también sus derechos civiles de manera significativa” (Escobar, 2007: 237). Por ejemplo, las últimas propuestas de reforma migratoria integrales de 2005²³, 2006 y 2007 “contienen como elemento central el reforzamiento de las fronteras, sanciones a empleadores, restricciones en el acceso a servicios a los trabajadores y familias indocumentadas, y criminalización de los indocumentados y de quienes les otorguen ayuda aunque esta sea humanitaria” (Castañeda, 2009: 20). Quizás el resultado más radical de esta tendencia es ley de Arizona, aprobada el 23 de abril de 2010, y considerada la más dura promulgada en territorio estadounidense en contra de la inmigración irregular. Esta ley está dirigida a identificar, perseguir y deportar migrantes en situación irregular. Mediante el concepto de “duda razonable”, permite detener a las personas de manera discrecional, por consideraciones raciales, étnicas, de fenotipo, lenguaje y estatus migratorio.

Al igual que los casos español e italiano, Estados Unidos utiliza mecanismos para gestionar los flujos migratorios (*formas de actuar*), que se traducen en *producción de verdad*: la evolución de la legislación inmigratoria estadounidense de la última década

²² Según datos del National Conference of State Legislatures, en 2006 se introdujeron 570 iniciativas (bills) relacionadas con inmigración y refugiados, mientras que en 2007 esta cifra se duplicó a 1169 iniciativas (Castañeda, 2009: 20). En 2008, 206 leyes relacionadas con la inmigración fueron adoptadas a nivel estatal, la mayoría diseñadas para frenar la migración ilegal mediante la restricción a migrantes irregulares del acceso a servicios públicos y duras medidas contra el tráfico de personas (*The New York Times*, 4 de mayo de 2010).

²³ La propuesta de reforma migratoria integral de 2005 se conoce como la Ley Sensenbrenner o HR4437 para la Protección Fronteriza, Antiterrorismo y Control de la Inmigración Indocumentada que se unió a la HR4312 del Rep. Peter King T., propuesta “Para establecer control operacional sobre las fronteras internacionales terrestres y marítimas de los Estados Unidos y para otros propósitos” (Castañeda, 2009: 19).

demuestra que, cada vez más, “gestión de la migración” es equivalente a “criminalización de la migración irregular”²⁴.

Ante este contexto de endurecimiento de las leyes migratorias en los principales países de destino de los ecuatorianos, se puede pensar que el retorno al Ecuador, ya sea voluntario o forzado, será inevitable para un número importante de ecuatorianos que se encuentran en esos países. A ese contexto se suma la actual crisis económica mundial que afecta especialmente a los Estados Unidos y Europa.

La crisis financiera global y sus efectos sobre la población migrante

La actual crisis financiera global es “fruto del proceso globalizador que tiene como componente principal la interconexión entre economías nacionales” (Duque y Genta Rossi, 2009: 2). Tiene sus orígenes en los Estados Unidos, cuando el colapso de la burbuja inmobiliaria, en agosto de 2007, provocó el retroceso de los precios de la vivienda y la caída del mercado nacional de las hipotecas de alto riesgo (*subprime*). Esto ocasionó perturbaciones en el mercado financiero que se propagaron rápida e imprevistamente, provocando graves daños a los mercados e instituciones que conforman el núcleo del sistema financiero estadounidense. Los principales efectos de esta crisis financiera fueron la saturación del crédito de consumo, el alza de precios de los combustibles y de los alimentos, y un mercado laboral debilitado. Esto último afectó principalmente las tasas de desempleo en la comunidad inmigrante, especialmente la hispana, que, de acuerdo con el *Pew Hispanic Center*, creció casi 3% (pasando de 5.1% en 2007, a 8.0% en 2008), frente a la tasa de desempleo general, que creció dos puntos porcentuales en el mismo período (pasando de 4.6% a 6.6%) (Análítica Internacional, 2009).

Las repercusiones de la crisis del sistema financiero estadounidense pronto se contagiaron al sistema financiero internacional, lo que tuvo como consecuencia una profunda crisis de liquidez que, indirectamente, provocó otros fenómenos económicos, como una crisis alimentaria global, varios derrumbes bursátiles y, en conjunto, una

²⁴ Es importante anotar que, paralelamente al movimiento anti-inmigrante, se ha desarrollado un movimiento en pro de los derechos de los inmigrantes, incluyendo a los indocumentados (Escobar, 2007: 238). Entre ellos, se puede mencionar al que busca conceder el voto local a los no ciudadanos, el que busca extender el derecho a la educación universitaria independientemente del estatus migratorio (como sucede con la educación primaria y secundaria) y el que busca el derecho a tener licencia de conducir.

crisis económica a escala mundial que continúa afectando al planeta. En particular, Latinoamérica se ha visto afectada por la reducción de los precios de las exportaciones, especialmente la demanda de *commodities* (materias primas o a granel).

Los países desarrollados han sido los más golpeados y, entre ellos, especialmente España. Al igual que en los Estados Unidos, la primera consecuencia de la crisis en el país ibérico fue la restricción del crédito. Esto llevó a una caída del consumo y a un crecimiento negativo del PIB luego de 14 años de crecimiento positivo continuo²⁵. Inmediatamente, comenzó el aumento del desempleo, que a finales de 2008 se situó en un 13,91% de la población activa, el más elevado de la Unión Europea (<http://ecodiario.economista.es>) y que según el Instituto Nacional de Estadística (INE), alcanzó un total de 3'207.900 desempleados. El principal sector afectado fue el de la construcción, que durante el 2008 aumentó en 164%. En vista de que muchos migrantes en España trabajan en ese sector, 21,26% de los afectados por el paro fueron extranjeros, frente a 12,52% de los españoles (<http://ecodiario.economista.es>). Esta situación empeoró durante el 2009 que, según el INE, cerró con una tasa de desempleo de 17,9% (3'923.603 personas en paro) y un déficit cercano al 10%.

Italia también se ha visto afectada por la crisis. Este país cayó oficialmente en recesión a finales de 2008, cuando el Instituto Nacional de Estadística (Instat) anunció una disminución del PIB del 0,9% en términos interanuales y del 0,5% con respecto al segundo trimestre de 2008. Igual que en Estados Unidos y España, el incremento de la tasa de desempleo en ese país ha sido uno de los efectos más visibles de la crisis: en octubre de 2009 alcanzó el 8 % con más de dos millones de desempleados (www.cronica.com). De igual manera, los inmigrantes han sido los primeros afectados.

Uno de los efectos a nivel macro de la situación de desempleo de los migrantes en los países desarrollados es la reducción de las remesas que envían hacia sus países de origen, las cuales se han visto disminuidas considerablemente desde el último trimestre del 2008. “La caída del flujo de remesas puede contribuir a agravar varios problemas macroeconómicos de los países [receptores]: el menor ingreso para financiar la balanza de pagos, desequilibrios monetarios, reducción de la demanda agregada y por consiguiente la desaceleración de la dinámica del sistema económico” (Duque y Genta Rossi, 2009: 5). En el Ecuador, de acuerdo con el Banco Central, las remesas cayeron

²⁵ De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), el crecimiento de la economía española fue de 1,2% en 2008 frente al 3,7% en 2007.

un 13,3% en el tercer trimestre de 2008 con respecto al mismo período del año 2007, mientras que en los primeros tres trimestres de 2009, el flujo de remesas disminuyó 16,4% en relación con similar período de 2008. De acuerdo con la entidad, el monto de remesas del año 2009 al Ecuador totalizó 1.8 mil millones de dólares, frente a 2.1 mil millones de 2008.

Sin embargo, el 2009 cerró con un porcentaje de remesas mayor al esperado: Mientras que, a mediados de año, el Banco Mundial proyectó una caída entre un 7 a un 10 por ciento con respecto al 2008, los datos actualizados revelan que el 2009 cerró con un nivel de remesas a nivel global de 317.000 millones de dólares, un declive de 6 por ciento con relación al año anterior (Centro de Noticias ONU, 2010). Según datos publicados por el Banco de España, las remesas de emigrantes que se envían desde ese país aumentaron en el tercer trimestre del 2009 un 13% con respecto al segundo trimestre del mismo año²⁶. Este aumento de las remesas se explica, por un lado, debido al hecho de que los inmigrantes tienden a compensar con sus ahorros la pérdida de sus ingresos en los últimos meses (ya sea por la pérdida de empleo o por la reducción de horas trabajadas)²⁷ (Orozco, 2010), y por otro lado, debido al incremento de la economía sumergida (Pampillón, 2009).

Como se ha demostrado, la actual crisis económica afecta directamente a la población migrante. Esto, unido al endurecimiento de las leyes migratorias en los países de destino, podría significar una mayor disponibilidad de esa población a retornar a sus países de origen. Sin embargo, las cifras existentes hasta la fecha demuestran que no existe un regreso generalizado (SELA, 2009 en Duque y Genta Rossi, 2009: 4). Por una parte, la decisión del retorno responde a la situación particular en la se encuentra cada migrante, que no sólo se relaciona con su situación laboral, sino con situaciones familiares y de experiencia personal. Por otra parte, lo que se observa es los migrantes se adaptan a las situaciones de crisis con mayor facilidad que la población nativa, puesto que “son más flexibles para desplazarse en busca de una plaza laboral, cambiando de sector laboral y de lugar de residencia dentro del país” (Maldonado, 2009; Orozco, 2009 en Duque y Genta Rossi, 2009: 4). Otras estrategias que utilizan es

²⁶ Efectivamente, en el 2º trimestre de 2009 se enviaron desde España remesas por valor de 1.673 millones de euros, mientras que en el tercer trimestre de 2009 se remesaron 1.888 millones.

²⁷ La caída del ahorro de los inmigrantes se situó en un 20% y se prevé que aumente hasta el 30% en 2010.

la reducción de los niveles de consumo, conseguir un segundo empleo y disminuir gastos de arriendo o hipoteca (a través de la convivencia con familiares). Por tanto, a pesar de la situación adversa en la que se encuentran, “los migrantes muestran niveles importantes de resistencia al retorno por distintos motivos” (SELA, 2009 en Duque y Genta Rossi, 2009: 4), lo que nos lleva a pensar que los incentivos para permanecer fuera siguen siendo mayores que los incentivos para regresar.

Conclusión

Retomando a Halliday, existe una imbricación o una interdependencia entre el ámbito nacional y el internacional en la cual se ven obligados a actuar los Estados. Desde este punto de vista, una política pública como el *Plan Bienvenid@s a Casa* surge a partir de fuerzas internas y externas que convergen entre sí.

A partir de un análisis del nivel interno encontramos algunas tensiones al momento del surgimiento del Plan. La primera aparece en el planteamiento ideológico de Alianza País al enunciar una política migratoria que apunta a un nuevo modelo de desarrollo, es decir, a dejar atrás el modelo neoliberal, pero que, a la vez, refleja una visión neoliberal del migrante retornado, pues lo mira como el migrante exitoso, emprendedor, capaz de autodesarrollarse y por ende, de aportar al desarrollo del país. Como veremos en el siguiente capítulo, esta manera de mirar al sujeto retornado se traducirá en una forma particular de identidad individual y colectiva a partir de la cual el gobierno va a implementar proyectos y programas específicos.

La segunda tensión se da entre el planteamiento ideológico de Alianza País, que rechaza la visión trágica o triunfalista de la migración, con respecto a la visión trágica de la migración presente en el discurso del Presidente Correa. A partir de esta visión, alienta a los migrantes a que pongan fin a su aventura migratoria y convoca a esta población a unirse a su proyecto político. De esta manera, la noción del retorno es utilizada como una estrategia política y simbólica que busca institucionalizar la salida como una manifestación del fracaso del modelo anterior, y el regreso como algo positivo del actual modelo, lo cual resulta en una producción de verdad.

En el nivel internacional, aunque el anuncio de una política de retorno por parte del Ecuador responde inicialmente a un planteamiento ideológico del actual gobierno,

su surgimiento coincide con dos momentos fundamentales de la coyuntura internacional. Por un lado, la aprobación de la Directiva de Retorno de la Unión Europea, con la consecuente respuesta por parte de España e Italia frente a esa Directiva (mediante el Plan de Retorno Voluntario y la Ley de Seguridad, respectivamente). Por otro lado, con el inicio de la crisis económica mundial, que ha afectado especialmente a los dos principales países de destino de los migrantes ecuatorianos, EEUU y España.

Según Jacobsen, “las fuerzas internacionales son conceptualizadas como poseedoras de significado político sólo en la medida en que son incluidas en la política nacional de manera que se acomoden a los intereses, estrategias e ideologías de los jugadores locales dominantes” (Kurt Jacobsen, 1996: 94). Así, una política como el *Plan Bienvenid@s a Casa*, que parecía responder a un discurso político (y que recibió muchas críticas cuando fue anunciada), adquiere cierta legitimidad en el contexto de la crisis y del endurecimiento de la política migratoria europea y estadounidense, pues parece prever la posibilidad del retorno de los migrantes. En otras palabras, un actor doméstico como la SENAMI aprovecha las fuerzas internacionales y las adapta a las exigencias de las luchas locales por el poder (cfr. Kurt Jacobsen, 1996: 94.).

Otro ejemplo de la adaptación por parte de la SENAMI a la coyuntura internacional es el cambio de nombre de la política. Como se mencionó, cuando España anuncia su *Plan de Retorno Voluntario*, la SENAMI se ve en la necesidad de cambiar ese nombre para evitar que su política sea relacionada con la española; así, el Plan ecuatoriano pasa a denominarse *Plan Bienvenid@s a Casa*. Una vez más, vemos cómo el actor local SENAMI le da significado a una fuerza internacional y transforma su política nacional de tal manera que esa fuerza se acomode a sus intereses.

A partir de esta relación entre los niveles interno y externo, se desprende que la enunciación de un plan que promueve el retorno de los ecuatorianos (nivel discursivo) se convierte en la fórmula política para cumplir tres grandes objetivos: 1) Atender la exigencia del Ejecutivo de cumplir los tiempos políticos y sostener el apoyo popular de los ecuatorianos en el exterior, 2) atender el posible flujo de migrantes retornados que podrían volver al país debido a las condiciones adversas de la coyuntura política y económica en los países de destino de los ecuatorianos, y 3) adaptarse al proyecto de política migratoria integral planteado en el Plan de Gobierno y en la propia Misión de la SENAMI.

La primera parte de esta estrategia parece haber alcanzado los resultados esperados, pues en las elecciones de 2007, en las cuales los migrantes votaron por Asambleaístas en el exterior, Alianza País consiguió 6 de 6 representantes y en las elecciones de 2009, 5 de 6. Sin embargo, como veremos en los siguientes capítulos, aparecen algunas tensiones con respecto al cumplimiento de la segunda y tercera parte de la estrategia, las cuales salen a la luz al confrontar la racionalidad política del gobierno con la realidad de los retornados y del contexto internacional.

CAPÍTULO III

LA RACIONALIDAD POLITICA DETRÁS DEL *PLAN BIENVENID@S A CASA*

El presente capítulo se relaciona con los objetivos dos y tres de esta investigación. Por una parte, busca reconstruir la evolución del *Plan Bienvenid@s a Casa* visto como un conjunto de tecnologías de gobierno, es decir, como medios y prácticas técnicas que responden a una racionalidad política atravesada por lógicas de poder. Por otra parte, a partir de esa reconstrucción, busca conocer a qué sujeto retornado está dirigida dicha política, desde qué mirada ha sido concebido y de qué manera esa concepción se ve afectada por aspectos internos y externos.

Para alcanzar estos objetivos, desde la noción foucaultiana de la goberneralidad, haré un recorrido por los principales componentes del Plan y revisaré cómo se han ido transformando durante los dos años que se han implementado (desde 2008 hasta 2010). Paralelamente, se presentan algunos indicadores de avance, divididos por años, en donde se observan algunos resultados y tendencias de la política. Este análisis no pretende ser una evaluación de la misma, sino más bien una radiografía de su evolución, la cual se complementará en el siguiente capítulo de esta tesis, cuando se presente un análisis de los retornados que están siendo beneficiados por el Plan y sobre el rol que dicha política está desempeñando en sus proyectos de retorno.

Al final de este capítulo veremos que, durante estos dos años de implementación, los programas comprendidos en el *Plan Bienvenid@s a Casa* han ido incorporando nuevas estrategias y acciones, con el objeto de ampliar el radio de acción de la política así como de volverla más eficiente. Esta evolución responde que a una negociación entre lo racional y lo razonable, en función de las demandas y necesidades de los migrantes, que generan tensiones entre la manera en que fue concebida la política y la manera en que es llevada a la práctica.

El grupo meta del *Plan Bienvenid@s a Casa*

En su página web, la SENAMI explica el *Plan Bienvenid@s a Casa* como “un conjunto de programas que apoya y acompaña a las personas ecuatorianas en el exterior” y que apunta a un retorno “concebido en un sentido amplio”:

...un retorno que no implica necesariamente el regreso físico, sino de forma más general, la recuperación de las capacidades políticas, culturales, profesionales, económicas de estos millones de compatriotas, que de forma espontánea vienen contribuyendo con su esfuerzo al progreso de nuestra sociedad (www.migranteecuatoriano.gov.ec).

Como está enunciado, el Plan está dirigido específicamente a los ecuatorianos en el exterior pero, al desagregar los programas que lo conforman, veremos que varias de las acciones apuntan concretamente a los ecuatorianos retornados. Al mismo tiempo, la política deja de lado u obscurece la presencia de otros agentes del hecho migratorio, como son los inmigrantes o los refugiados dentro del Ecuador. Esto quiere decir que asume como prioridades y por tanto, como problemas a ser atendidos, a la emigración y al retorno, y deliberadamente ignora otras cuestiones de la movilidad humana. Se trata, por tanto, de una política dirigida a dos grandes grupos objetivo, los ecuatorianos en el exterior y los ecuatorianos retornados.

La vinculación o el retorno simbólico

La primera iniciativa que compone el *Plan Bienvenid@s a Casa* es el *Programa Vínculos*, cuyo objetivo es “consolidar y mejorar los espacios y mecanismos de participación y comunicación de las personas migrantes con su familia, comunidad, organizaciones y país, así como su identidad, interculturalidad, inclusión y convivencia plenas” (www.sigob.gov.ec). Como se puede observar, el grupo concreto al que está dirigida esta iniciativa -el grupo que elige visualizar y para el cual opera- es el de los ecuatorianos que viven fuera del territorio nacional, y el problema que busca resolver es el fortalecimiento de los vínculos de esas personas con sus sistemas de organización y, por ende, con el país de origen.

Esta *forma de mirar* a los ecuatorianos emigrados se refleja en *formas particulares de actuar* a través de herramientas que promueven las prácticas transnacionales mediante el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs). El programa nace con la creación de dos herramientas: la *Red Social Virtual Migranteecuatoriano* (migranteecuatoriano.gov.ec), que busca informar sobre los planes, programas y proyectos que están a disposición de los ecuatorianos migrantes y sus organizaciones, y que sirve de espacio de encuentro entre los ecuatorianos alrededor del mundo; y la *Plataforma Virtual “Bienvenid@s a Casa”*, cuyo objetivo central es

apoyar la integración de los ciudadanos ecuatorianos y sus familias, mejorando los procesos de comunicación en los distintos niveles con el uso de TICs. Ambos instrumentos, que operan desde abril del 2008, ofrecen una gama de servicios de socialización para los diferentes actores y grupos poblacionales relacionados con la migración que, a través del diálogo interactivo-virtual, buscan fortalecer las relaciones del migrante, su familia y sus sistemas de organización.

Actualmente, la red social *Migranteecuatoriano* cuenta con alrededor de 4.000 visitas diarias desde 74 países, de las cuales, unas 300 se registran, es decir, se convierten en usuarios de la red. Hasta la fecha, existen casi 8.000 usuarios registrados (IS11 y IS16, entrevista, 2010). De acuerdo con los especialistas de la SENAMI, la diferencia de este servicio con otras iniciativas similares, es que no sólo brinda las herramientas, sino que además ofrece capacitación y acompañamiento en el uso de tecnologías, lo que ha generado el interés de los usuarios (IS11 y IS16, entrevista, 2010). Estas capacitaciones se imparten de forma gratuita tanto en origen (ya sea desde las instalaciones de la SENAMI o desde telecentros locales a nivel nacional), como en destino, desde la Red de Casas Ecuatorianas²⁸. Están dirigidas a público general, especialmente a jóvenes, y a asociaciones de migrantes ecuatorianos que buscan fortalecer y visibilizar su trabajo a través de las redes virtuales. La mayor parte de los talleres de capacitación se imparten de forma virtual, conectando a varios beneficiarios a la vez, mediante la plataforma en línea²⁹.

A medida que avanza la implementación de la política, el gobierno ha seleccionado subgrupos objetivos para quienes se han creado espacios de interacción específicos, lo que indica que esos subgrupos son una prioridad. La red virtual *Empresariomigrante.com*, por ejemplo, busca reunir a empresas y pequeños negocios de migrantes para formar una red de socialización virtual, a través de la cual se pueda acceder a información y a servicios en el ámbito empresarial. Además, el espacio ofrece un directorio de empresas, así como herramientas que permiten realizar contactos e

²⁸ Como se mencionó, la SENAMI cuenta con oficinas en Quito, Guayaquil y Cuenca, y con las Casas Ecuatorianas en el exterior, ubicadas en Madrid, Milán, Nueva York y Caracas.

²⁹ En Madrid, debido a la alta receptividad, se creó la Casa de las Entidades, un espacio destinado a las asociaciones de migrantes ecuatorianos desde donde pueden conectarse con otras ciudades de España y del mundo.

interactuar con la comunidad de empresarios ecuatorianos³⁰. En definitiva, la conformación de esta red hace énfasis en la visión del migrante como agente de su propio desarrollo.

Otro ejemplo de espacio de interacción es el *Proyecto Escuelas Cercanas*, financiado a través del programa de Canje de Deuda Ecuador-España, y cuya finalidad es ampliar y mejorar la participación de padres y madres migrantes en la educación de sus hijos/as que se encuentran en el Ecuador, fomentando el acceso y uso de TICs y mejorando las potencialidades y capacidad de la comunidad educativa³¹. Esta iniciativa, en cambio, promueve las prácticas transnacionales entre los migrantes y sus familias, al mismo tiempo que fortalece los vínculos de esa población con la sociedad ecuatoriana en general.

Así como se han especializado acciones para subgrupos, también se han ampliado las herramientas tecnológicas. La Casa Ecuatoriana de la SENAMI en Madrid ha creado la plataforma *Migranteecuadorianotv.es* que ofrece servicio de televisión en línea con carácter social y comunitario para los migrantes ecuatorianos. Esta herramienta de comunicación permite transmitir eventos en vivo, desde los países de destino hacia Ecuador, o viceversa, en alta definición y a costos mucho más bajos que la televisión regular. La SENAMI brinda la herramienta y los usuarios se encargan de los contenidos³². La plataforma cuenta también con servicio de radio en línea que, de igual manera, puede transmitir en vivo desde cualquier parte del planeta.

Personas registradas en las redes virtuales de la SENAMI³³

Año	# de personas
2008	2.700
2009	5.452
2010	1.364
TOTAL	9.516

Fuente: www.sigob.gov.ec

³⁰ Hasta la fecha, la red cuenta con 170 empresas registradas en las áreas de educación, hotelería y restaurantes, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, salud, comercio al por mayor y menor, servicios comunitarios, personales y sociales, e industria manufacturera.

³¹ Hasta marzo de 2010, 150 establecimientos educativos han sido equipados con instalaciones tecnológicas para la conectividad, 8.970 docentes, personal administrativo, padres y representantes han sido capacitados, 10.150 niños y niñas establecen vínculos con sus padres en torno al proceso educativo.

³² Con el objeto de ampliar su cobertura, la SENAMI utiliza otras redes sociales como facebook.com (soymigrante), flickr.com, twitter.com, entre otras.

³³ Todos los cuadros cuya fuente corresponde al Sistema de Seguimiento de Metas del Gobierno de la Revolución Ciudadana (sigov.gov.ec) tienen un corte al mes de abril de 2010.

Resumiendo, el *Programa Vínculos* contempla acciones que apuntan al fortalecimiento de las interconexiones entre la población migrante ecuatoriana, es decir a su cohesión como unidad socio-cultural y, a la vez, al fortalecimiento de las conexiones entre esa población con la sociedad de origen. Estas acciones, siguiendo a Dean, reflejan una *forma de producción de verdad*: El vincular a los migrantes al país es asumido como un “retorno simbólico” que implica consolidar su identidad, “hacer que se sientan ecuatorianos, que vuelvan a sentirse ecuatorianos independientemente de donde estén” (IS7, entrevista, 2010).

Siguiendo a Vertovec, se puede decir que, mediante estas estrategias, el Estado ecuatoriano dispone de identidades, pues apela al sentido de pertenencia y lealtad de los migrantes ecuatorianos hacia su país de origen, a la vez que ignora fronteras y pasa por encima de los órdenes establecidos en los países de destino. Finalmente, se trata de extender su alcance hacia los nacionales que viven fuera de su territorio, lo que lo convierte en un actor transnacional.

El retorno: una forma de recuperar el capital humano y financiero de los migrantes

La segunda iniciativa del *Plan Bienvenid@s a Casa* es el *Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes para la Inversión Social y Productiva*, que

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

Como está enunciado, parece que el programa está dirigido a todo migrante (independientemente de su nacionalidad) que tiene la intención de invertir su capital social o financiero en el Ecuador, sin embargo, al analizar las acciones que contempla (*maneras de actuar*), veremos que el programa apunta expresamente a un tipo de retornado. El problema que busca resolver es que ese retorno sea “digno, humano y sostenible” mediante la recuperación del capital humano y financiero que han adquirido durante su experiencia migratoria:

Buscamos un retorno digno, humano y sostenible que se basa en el derecho de volver de las personas migrantes, y que ese regreso sea acompañado por el Estado, para que su inserción en el país sea sostenible y que apunte a procesos de

desarrollo humano para ellos y sus familias. Este proceso, además, busca conectar las necesidades y las potencialidades del emigrante y su gran aprendizaje que es la migración, con las necesidades de desarrollo del país y, sobre todo, de los territorios a donde vuelven” (IS7, entrevista, 2010).

Vemos aquí una *manera de mirar al retornado* como un agente de desarrollo y, por tanto, una *manera de mirar al retorno* de los migrantes como una oportunidad de desarrollo para el país. A través del incentivo a la inversión y el acompañamiento del Estado (*manera de actuar*) la política pretende ser una plataforma que contribuya a que el propio retornado haga de su retorno un acontecimiento “digno, humano y sostenible”. Estas ideas, plasmadas en el discurso y en la acción, se tornan en una *producción de verdad*: el retorno se convierte en una oportunidad, en un valor positivo para el país.

El proyecto más importante dentro del *Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes* es el *Fondo Concursable El Cucayo*. Dicho fondo fue creado con el objetivo de brindar al migrante ecuatoriano -que tiene la voluntad de regresar al Ecuador o que ya ha retornado- una alternativa de inversión que le permita generar una fuente trabajo para sí mismo y, a la vez, contribuir a dinamizar la economía del país. Es decir que la iniciativa apunta a la reinserción económica y productiva del migrante en la sociedad ecuatoriana.

Cucayo, en quichua, significa fiambre y fiambre para la minga, por eso es que en este proyecto estamos privilegiando el tema asociativo, los negocios familiares y también individuales (...) la idea ganadora no es una subvención, es el apoyo a la gran potencial del emigrante (...) una persona que tiene la capacidad de generar trabajo con sus ideas, que tiene ya un capital y lo que necesita es sobre todo el apoyo para que ese negocio sea realmente beneficioso para su país, se incluya dentro de sus necesidades y sea sostenible (IS7, entrevista, 2010).

El *Fondo El Cucayo* constituye una inversión de riesgo compartido en la cual el Estado, a través de la SENAMI, entrega un capital semilla al migrante, o a un grupo de migrantes, que consiste en un fondo concursable no reembolsable y, a cambio, éstos deben aportar con una contraparte (ver cuadro a continuación). Fue diseñado para un período de 36 meses, a partir de agosto de 2008, y cuenta con un presupuesto de USD 6'250.000. Como lo describió una de las técnicas entrevistadas, “el espíritu del programa es ser un premio a la inversión para aquellas personas que desean canalizar sus recursos y generar mejores condiciones de vida a través de una actividad productiva, que vaya más allá de un consumo suntuario” (IS12, entrevista, 2010). Las ideas de negocio financiadas se enmarcan dentro de la micro y mediana empresas, y

realizan actividades de producción en las áreas de interés de las cuentas nacionales (entre las que están agricultura, pesca, manufactura, servicios, turismo, educación, industria y comercio).

Tipo de aplicación	Monto máximo que puede solicitar	Debe contar con una contraparte de
Micro individual: una persona migrante	De 500 hasta 2500	igual monto que el solicitado (50% Proponente(s) - 50% Cucayo)
Micro familiar: una persona migrante y familiares	De 500 hasta 2500	igual monto que el solicitado (50% Proponente(s) - 50% Cucayo)
Individual: una persona migrante*	De 2501 hasta 15000	3 veces el monto solicitado (75% Proponente(s) - 25% Cucayo)
Familiar: una persona migrante y familiares	De 2501 hasta 15000	3 veces el monto solicitado (75% Proponente(s) - 25% Cucayo)
Asociativa: sociedad con mínimo de 5 personas, de las cuales al menos 2 son personas migrantes	De 1501 hasta 50000	3 veces el monto solicitado (75% Proponente(s) - 25% Cucayo)
Comunitaria: dos personas migrantes y la organización comunitaria.	De 1501 hasta 50000	igual monto que el solicitado (50% Proponente(s) - 50% Cucayo)

Fuente y elaboración: SENAMI en www.migranteecuadoriano.gov.ec

*Al principio, los proyectos individuales también contemplaban el 50 – 50, sin embargo, esta relación se redujo con el objeto de que los recursos financien mayor número de emprendimientos.

Conforme a la descripción de una funcionaria de la SENAMI, el programa se ejecuta en tres fases (IS12, entrevista, 2010). La primera es la fase de *convocatoria* para recibir las ideas de negocios. Este proceso se realiza a través de la plataforma virtual de la SENAMI, www.migranteecuadoriano.gov.ec. y tiene una duración de 30 días³⁴. Los requisitos de aplicación son: 1) Tener nacionalidad ecuatoriana, 2) haber vivido en el exterior por lo menos un año, 3) en el último año, no haber vuelto y permanecido en Ecuador por más de 60 días, 4) para quienes ya regresaron al Ecuador, haberlo hecho desde el año 2007, y 5) no tener impedimentos legales para participar. El proceso de aplicación se realiza en línea completando un formulario donde se solicita información sobre el interesado (datos generales del/la proponente, información migratoria y cargas familiares), y sobre la idea de negocio (descripción de la actividad propuesta y análisis financiero que determina el monto de inversión). El formulario contiene criterios que evalúan la experiencia del interesado en la actividad propuesta, así como su capacidad y visión empresarial.

³⁴ Hasta noviembre de 2010 se han realizado 9 convocatorias.

La siguiente fase es la de *pre-incubación* que tiene varias etapas (IS13, entrevista, 2010): recepción de ideas de negocio, selección de ideas de negocios (o etapa de pre-selección), validación de documentos³⁵, asignación de mentores externos³⁶, elaboración de perfiles de proyectos, evaluación y selección de proyectos por parte del Comité Técnico, aprobación de los perfiles por parte del Comité Ejecutivo³⁷, firma de convenios y transferencia de capital semilla. El proceso de calificación se realiza sobre la base de criterios técnicos de rentabilidad y factibilidad³⁸.

La siguiente fase es la de *incubación*, que consiste en el apoyo y asistencia técnica, por parte de mentores externos, para que los beneficiarios pongan en marcha sus negocios. Este trabajo se ha dividido en varios núcleos temáticos, y se aplica de acuerdo a la necesidad de cada beneficiario: Gestión de productividad, gestión de calidad, análisis financiero (dentro del cual está contemplado el aspecto contable y tributario), recursos humanos, mercadeo, entre otros. Este acompañamiento de los mentores se realiza por un período de entre 6 y 8 meses, tiempo durante el cual la SENAMI hace un seguimiento a través del contacto tanto con los mentores como con los beneficiarios.

Hasta agosto de 2010, se han invertido USD 14.422.045,00 de los cuales el 21%, es decir USD 2.993.934,5, fueron entregados por el Fondo El Cucayo, y el 79%, es decir USD 11.428.110,5, fueron apalancados por los migrantes. Estos recursos han financiado 230 ideas de negocio, lo cual ha generado 4283 fuentes de empleo (entre directas e indirectas)³⁹. De estos negocios, de acuerdo con la SENAMI, tan sólo el 5% tiene algún problema o ha fracasado, mientras que el resto se encuentra funcionando (IS17, entrevista, 2010), sin embargo, para determinar si el programa está cumpliendo

³⁵Estos documentos certifican al candidato como persona migrante: certificado de movimiento migratorio, copia del pasaporte, número de cuenta en Ecuador a nombre del proponente, certificado de no constar en la Central de Riesgos, certificado de no adeudar al SRI, documentos que prueben la posesión de la contraparte.

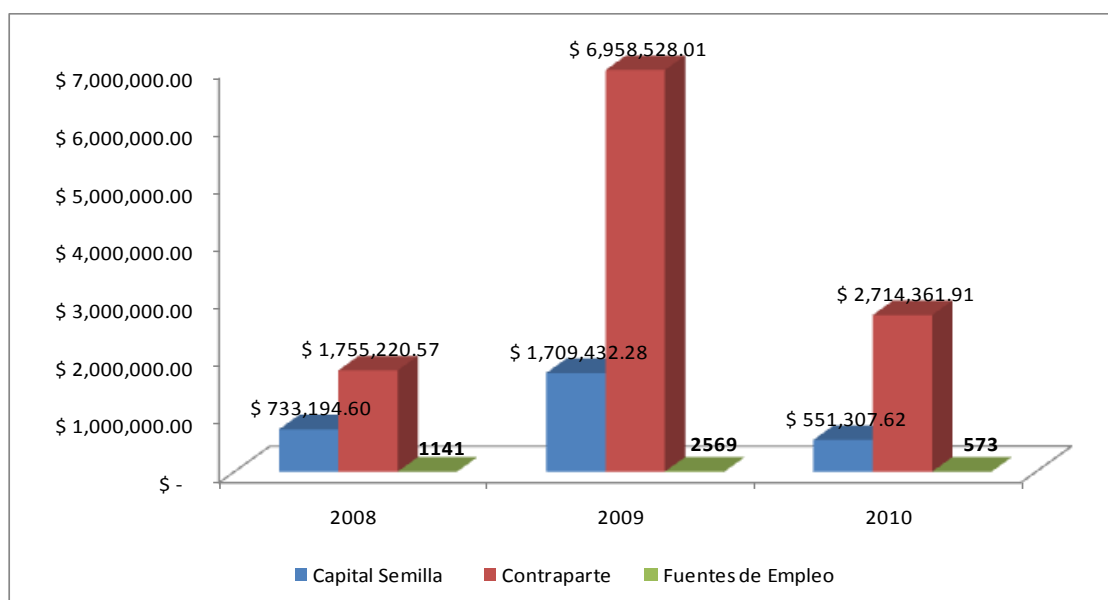
³⁶Los mentores externos son profesionales especialistas en la gestión de proyectos y gestión empresarial contratados por la SENAMI a través de un proceso de contratación pública.

³⁷ Este comité está precedido por la máxima autoridad de la SENAMI, la Secretaria Nacional del Migrante.

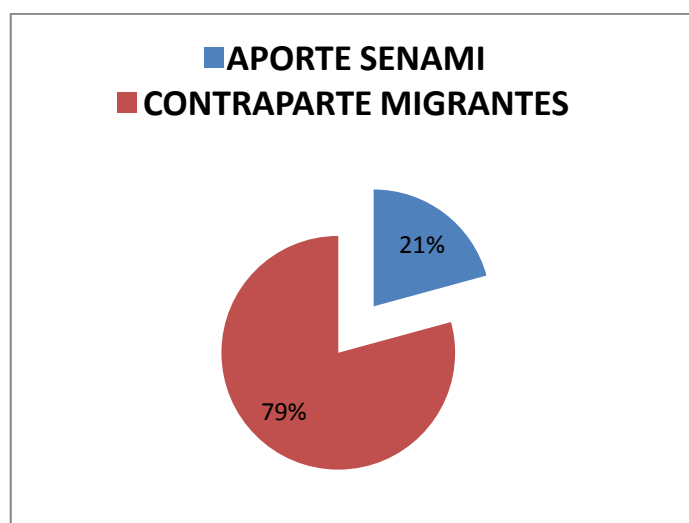
³⁸ Con el objeto de atender a la mayor cantidad de personas, en cada convocatoria la SENAMI ha hecho un esfuerzo por mejorar el proceso, tanto en términos de herramientas y metodologías, como en cuanto a la amplitud de la convocatoria. Esta posibilidad de adecuación se establece en el reglamento del programa, que otorga al Comité Ejecutivo la facultad para definir las políticas de cada proceso de acuerdo a la dinámica del mismo (presupuesto, formas de apalancamiento de inversiones, actividades, rubros que pueden ser financiados) (IS12, entrevista, 2010).

³⁹ Estos datos corresponden a un acumulado hasta la 6ta convocatoria.

sus objetivos, la institución tiene planificado realizar una evaluación de los proyectos a finales de 2010.

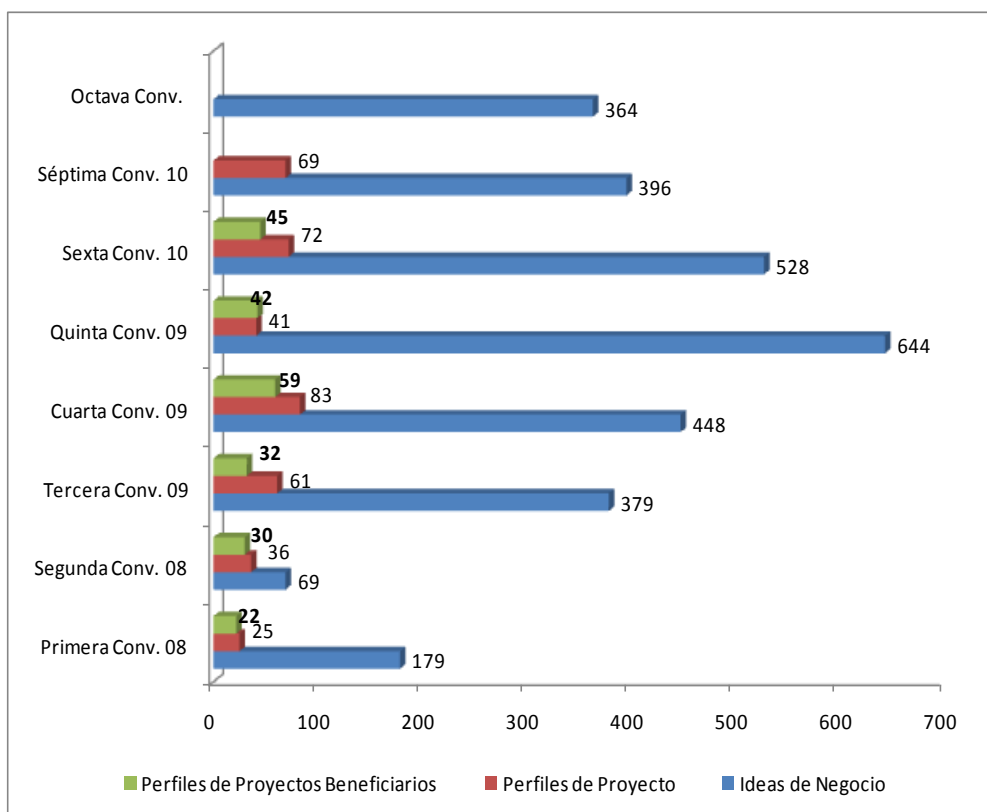


Fuente y elaboración: SENAMI, agosto 2010



Fuente: SENAMI / Elaboración: Moncayo, 2010

El nivel de cobertura frente a la demanda existente, no obstante, es extremadamente bajo, pues apenas el 9% de las ideas recibidas son financiadas. De acuerdo con la Secretaría, este nivel de cobertura, se debe, entre otras razones, a limitaciones presupuestarias, a que los proponentes no cumplen con los requisitos de aplicación y a que las ideas presentadas no se ajustan a los criterios de evaluación.



Fuente y elaboración: SENAMI, 2010



Fuente: SENAMI / Elaboración: Moncayo, 2010

Por otro lado, como se puede observar en el cuadro a continuación, existe una tendencia en aumento de la participación de los migrantes con sus ideas de negocio, es decir, un crecimiento de la demanda. Aunque la SENAMI aún no ha definido si le dará

continuidad al Fondo una vez que finalice su cronograma de ejecución, en respuesta a este interés, ha logrado ampliar el presupuesto del mismo a través de fondos de cooperación internacional. Se trata del programa “Red de Oficinas de Acompañamiento a la Iniciativa Empresarial de la Persona Migrante REDIEM”, financiado por el Programa de Canje de Deuda Ecuador-España⁴⁰.

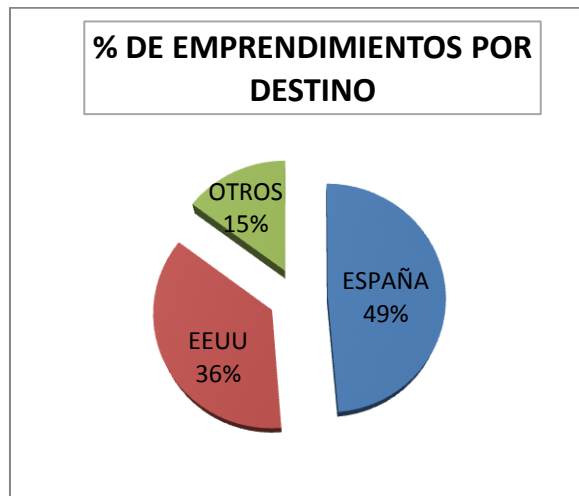
FONDO CONCURSABLE EL CUCAYO
TENDENCIA DE DEMANDA, INVERSIÓN Y FUENTES DE EMPLEO GENERADAS

CONVOCATORIA	IDEAS DE NEGOCIO RECIBIDAS	PERFILES BENEFICIARIOS DEL CAPITAL SEMILLA	MONTO TOTAL ASIGNADO (USD)	CONTRAPARTE (USD)	FUENTES DE EMPLEO GENERADAS (directas e indirectas)
1°	179	22	\$ 335.933,45	\$ 783.218,83	606
2°	69	30	\$ 397.261,15	\$ 750.774,74	535
3°	379	32	\$ 421.952,15	\$ 1.311.623,38	569
4°	448	59	\$ 704.401,08	\$ 2.835.632,90	1181
5°	644	42	\$ 583.079,05	\$ 2.475.120,13	765
6°	528	45	\$ 551.307,62	\$ 3.271.740,51	627
TOTAL	2247	230	\$ 2.993.934,50	\$ 11.428.110,49	4283

Fuente: SENAMI / Elaboración: Moncayo, 2010.

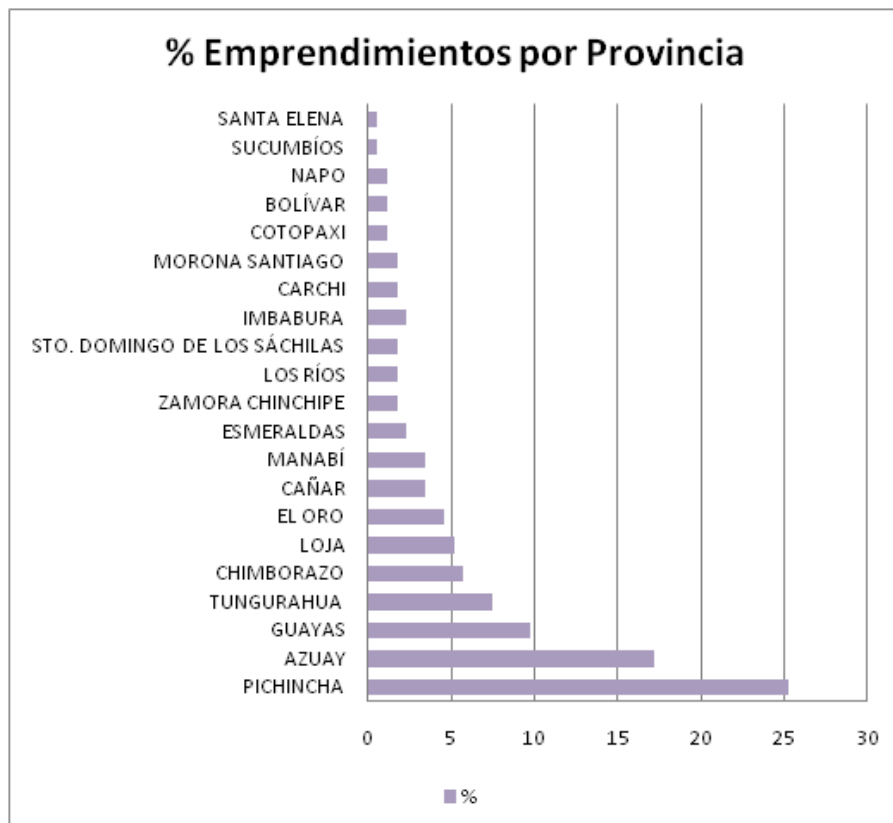
En el siguiente cuadro se observa que el mayor porcentaje de emprendimientos financiados corresponden a migrantes que retornaron de España, seguidos de aquellos que retornaron de los Estados Unidos, y luego de otros países, lo que tiene relación directa con los principales destinos de los migrantes ecuatorianos.

⁴⁰ El objetivo de este programa es fomentar la generación de iniciativas productivas rentables en provincias y cantones marcados por fuertes procesos migratorios, a la vez que contribuir a fortalecer el tejido productivo del país. El proyecto fue concebido con el propósito de alimentar el Fondo Concursable El Cucayo, tendrá una duración de 12 meses a partir de abril de 2010, y está delimitado a apoyar iniciativas de negocio en las ciudades de Riobamba, Ibarra, Macas, Manta, Guayaquil y Loja, las cuales fueron seleccionadas por poseer alta incidencia migratoria.



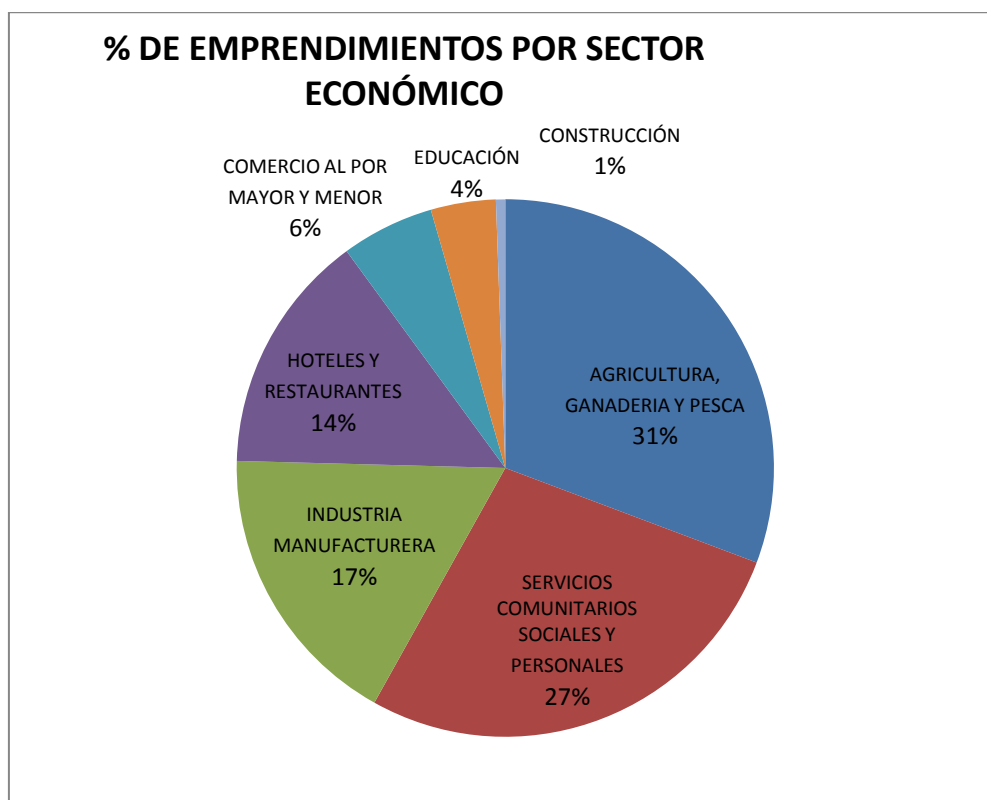
Fuente: SENAMI / Elaboración: Moncayo, 2010

Geográficamente, el Fondo El Cucayo tiene una cobertura a nivel nacional pues, como se aprecia en el siguiente gráfico, existen emprendimientos en casi todo el territorio ecuatoriano. Sin embargo, el mayor número se encuentra ubicado en las provincias con las ciudades más grandes del país, empezando por la ciudad capital, es decir, en Quito (25%), luego en la ciudad de Cuenca (17%), seguida por Guayaquil (10%).



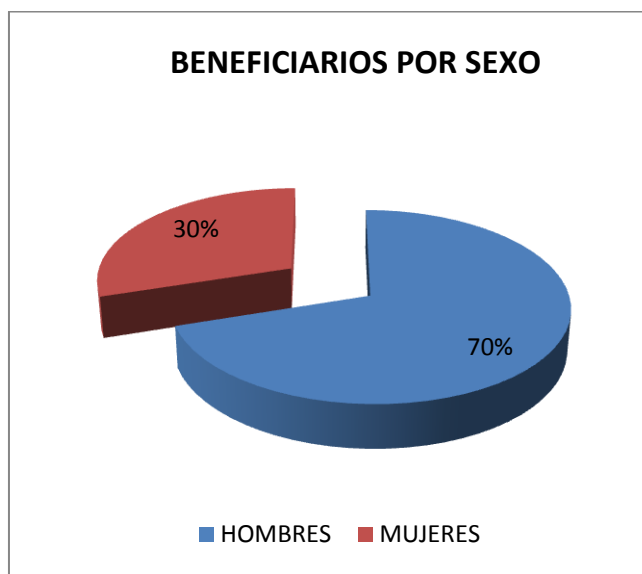
Fuente: SENAMI / Elaborado por: Moncayo, 2010

En cuanto al sector de la economía en los que están ubicados los emprendimientos apoyados por El Cucayo, la SENAMI los ha clasificado de la siguiente manera: un 31% se encuentra en al área de la agricultura, ganadería y pesca, entre los que destacan criaderos de animales menores, granjas y fincas, viveros, sembríos orgánicos y piscícolas. Le siguen los emprendimientos en el sector de los servicios comunitarios, sociales y personales (27%), donde se encuentran negocios variados como mecánicas automotrices, servicios de marketing, imprentas y centros fotográficos, servicios de limpieza y mantenimiento, lavanderías, centros de estética, acabados para la construcción, entre otros. Luego están los emprendimientos ubicados en el área de la industria manufacturera (17%), dentro de la cual sobresalen la confección de ropa y la fabricación de muebles. Después están los negocios en el sector de la hotelería y la restauración (14%), con restaurantes y cafeterías, y en menor número hostales y centros recreacionales. Les siguen los emprendimientos dentro del sector del comercio al por mayor y menor (6%), donde destacan ferreterías, panaderías y micro mercados. Luego están los negocios dentro del sector de la educación, especialmente infantil (4%); y finalmente aquellos dentro del sector de la construcción (1%).



Fuente: SENAMI / Elaborado por: Moncayo, 2010

Por último, el 98% de los emprendimientos son de tipo individual o familiar, de los cuales, 70% corresponden a hombres y 30% a mujeres. El 2% restante corresponde a emprendimientos asociativos o comunitarios que han sido emprendidos por cooperativas y asociaciones. Esta tendencia, de acuerdo con la SENAMI, está dada por la propia demanda de aquellos que aplican al fondo. Es decir, la mayor parte de las ideas de negocio que se reciben proponen emprender negocios individuales o familiares.



Fuente: SENAMI / Elaboración: Moncayo, 2010



Fuente: SENAMI / Elaboración: Moncayo, 2010

En definitiva, el programa del Fondo El Cucayo es un dispositivo de política pública que da prioridad a la reinserción de los retornados que poseen cierta capacidad económica mediante un incentivo a la inversión. Esto significa que la racionalidad política del gobierno apela a un modelo de desarrollo que articula la migración al capital económico, más que a los derechos de los migrantes.

El hecho de que el Estado ecuatoriano dé prioridad a la reinserción de los retornados que regresan al Ecuador con ciertos recursos económicos, genera una tensión con la noción de desarrollo *humano* planteado en el PNDHM 2007-2010, puesto que las alternativas que ofrece a los migrantes hacen énfasis en su desarrollo económico y productivo, y no necesariamente en la ampliación de oportunidades ni en la recuperación de capacidades (Moncayo, 2011: 100).

Esa *forma de actuar* resulta en una *producción de verdad* que sobredimensiona la presencia de un tipo de retornado (aquel que regresa con recursos, que podría denominarse migrante “exitoso”) y oculta otros tipos de migrantes que, como veremos más adelante, también están regresando al Ecuador.

Las alternativas al Fondo El Cucayo: otras maneras de potenciar los recursos de los retornados

Buscamos crear condiciones para que la gente que regresa al país encuentre alternativas que le hagan más fácil su inserción en términos laborales, económicos y sociales (...) entonces están varios servicios que son complementarios entre sí, no son excluyentes y eso es importante, no es solo un producto como el Cucayo, están también los servicios financieros Banca del Migrante (...), acuerdos con el Banco de Fomento, con la Corporación Financiera Nacional, en fin, una serie de instrumentos y mecanismos que puedan generar estas posibilidades (IS3, entrevista, 2010).

Como vimos, el Fondo El Cucayo está destinado a un tipo específico de migrante retornado, es decir, aquel que posee una capacidad mínima de inversión y que, además, presente una idea de negocio que se ajuste a los criterios técnicos de la SENAMI. Para aquellos que, por distintos motivos, no pueden acceder al Fondo El Cucayo, el gobierno ha creado otro tipo de mecanismos que, de igual manera, promueven la reinserción económica y productiva de los migrantes, y que incorporan a otros actores gubernamentales para su operación.

Por un lado, está la creación de la *Banca del Migrante*, que opera desde agosto de 2009 a través de un fideicomiso de USD 10.000.000 administrado por la Comisión

Financiera Nacional. Ofrece créditos de hasta de USD 20.000, con un plazo de hasta 48 meses, y una tasa de interés fluctuante entre 9,24% y 12,5%. Los créditos se destinan a proyectos productivos y a mejoramiento o ampliación de vivienda. En este caso, no sólo los migrantes retornados o que desean retornar pueden acceder a este servicio, sino también familiares de migrantes (de segundo grado de afinidad y de cuarto grado de consanguinidad) y migrantes que se encuentran en el exterior. Hasta abril de 2010, se colocaron USD 8'373.012 que benefician a 1269 personas (IS18, entrevista, 2010). La SENAMI no entrega directamente los créditos, sino que trabaja con 32 operadoras o cooperativas a nivel nacional que son calificadas de manera trimestral. Esta figura del fideicomiso es una primera experiencia que ha permitido cubrir cierta demanda de los migrantes, sin embargo, tiene limitaciones puesto que no permite generar otro tipo de productos ni llegar directamente al beneficiario. Para ello, hasta finales de 2010, la SENAMI ha planificado la creación del *Banco del Migrante*, una entidad financiera destinada a brindar una gama de servicios financieros a los migrantes, que solventa una demanda que no puede ser cubierta por los bancos regulares.

Adicionalmente, la SENAMI mantiene un convenio con el Banco Nacional de Fomento (BNF) que entrega créditos de hasta USD 300.000,00 a migrantes retornados para ser invertidos en proyectos productivos tanto del sector agrícola como de la pequeña industria, a una tasa de interés anual del 11,2%. Adicionalmente, el BNF otorga créditos de desarrollo de hasta USD 7.000,00 para actividades de producción (a una tasa anual del 11%), y para actividades de comercio o servicios (a una tasa anual del 15%) cuyo destino sea capital de trabajo y activos fijos. También otorga créditos para actividades de producción, comercio o servicios de hasta USD 5.000,00 a una tasa anual del 5% que se destinan, igualmente, a capital de trabajo y activos fijos. Estos créditos que otorga el BNF se rigen conforme a las tasas referenciales del Banco Central del Ecuador.

Por otro lado, recientemente la SENAMI, junto con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, puso en marcha el *Plan Hacienda*, un proyecto que se enmarca en el plan nacional de redistribución de tierras improductivas y que consiste en destinar tierras que pertenecen al Estado a grupos de migrantes retornados para que éstos desarrollen proyectos productivos. Como iniciativa piloto, conforme lo describe un técnico (IS10, entrevista, 2010), se han destinado 40 hectáreas a un grupo de 5 retornados en la

parroquia de Sinancumbe, cantón Alausí, provincia de Chimborazo, para que desarrollen una empresa agro-turística. Los migrantes, que son oriundos de Alausí, han formado una asociación y tendrán acceso a un préstamo del Banco de Fomento, con el cual comprarán las tierras mencionadas. Para definir su plan de negocios, contarán con el asesoramiento del Banco, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, de la SENAMI y del Ministerio de Turismo, en coordinación con varias ONG que trabajan en la zona. La condición de esta alternativa es que, al tratarse de una propiedad que se entrega en forma comunitaria, se convierte en tierra no divisible que exige un trabajo comunitario.

Finalmente, la SENAMI ha tenido que adaptar sus servicios a ciertas dinámicas inesperadas del fenómeno migratorio. Un ejemplo es la creación del Fondo “El Cucayo Especial”, destinado a atender a los migrantes ecuatorianos afectados por el terremoto de Chile ocurrido en febrero de 2010 (IS10, entrevista, 2010). Se trata de 300 personas que retornaron a Ecuador con apoyo del gobierno nacional, y que pueden concursar para acceder a un préstamo no reembolsable de hasta USD 5.000 sin necesidad de contraparte⁴¹. De igual manera, estas personas pueden aplicar a la *Banca del Migrante* para obtener un crédito de hasta USD 10.000. Esto demuestra que los instrumentos mencionados son figuras flexibles que permiten a la SENAMI adaptarse para cubrir las demandas de los migrantes en casos especiales.

Concluyendo, vemos que el *Programa de Incentivos y Orientación a personas migrantes para la Inversión Social y Productiva* ha evolucionado. Nace con el Fondo El Cucayo, el cual está dirigido a un grupo específico de beneficiarios, es decir, aquellos migrantes que cuentan con cierto grado de capacidad económica para emprender un proyecto productivo en Ecuador. Más adelante, incorpora otros servicios dirigidos a aquellos migrantes que no necesariamente cuentan con recursos propios, mediante el acceso a créditos productivos. Esta transformación responde a una adecuación de la política al apareamiento de nuevos sujetos retornados que aparecen a medida que ésta se implementa y cuya decisión de retornar puede ser fruto de actual crisis internacional.

Sin embargo, tanto el Fondo El Cucayo como los demás instrumentos mencionados son dispositivos de política que apelan al *sujeto retornado* que anunció el Plan de Gobierno, y que es visto como un actor económico, capaz de convertirse en sujeto de su propio desarrollo y así, aportar al desarrollo del país. De esta manera,

⁴¹ La convocatoria para este fondo se realizó recientemente, como parte de la 7ma convocatoria al Fondo “El Cucayo” mediante un enlace en la página www.migranteecuatoriano.gov.ec.

vemos que la noción del retornado hallada a nivel del discurso político en el capítulo anterior, se materializa en la operación de la política pública y produce un criterio de verdad. Esta visión del retornado *privilegia* la reinserción económica y productiva del migrante y *oculta* otros aspectos de su reinserción en la sociedad de origen, que tienen que ver con los ámbitos social, político y cultural. Esto quiere decir que el gobierno apunta a un modelo de desarrollo que necesariamente relaciona la migración al capital económico, con lo que la puesta en práctica de la política pierde fuerza con respecto al discurso de un enfoque de derechos.

Al mismo tiempo, al privilegiar al retornado “exitoso” y emprendedor, con respecto a otro tipo de retornado que posee distinto capital social, humano y financiero, el poder clasificatorio de la política encierra en una sola categoría a distintos tipos de retornados, es decir, crea un tipo de retornado hegemónico.

Retorno voluntario vs retorno forzado: dos maneras de mirar y dos maneras de actuar

La última iniciativa que compone el *Plan Bienvenid@s a Casa* es el *Programa Volver a Casa* cuyo objetivo es “facilitar el derecho a un regreso digno a aquellas personas migrantes que han decidido volver al Ecuador para continuar sus proyectos de vida o de aquellas personas que han sido forzadas a hacerlo” (www.sigob.gov.ec). A partir de esta enunciación se desprenden otras dos categorías clasificatorias que son *maneras de mirar al retornado*: aquel que regresa al Ecuador voluntariamente y aquel que lo hace de forma forzada. Para cada tipo el gobierno ha creado distintos dispositivos de política específicos.

El programa *Programa Volver a Casa* se inserta dentro de una gama de servicios de información, acompañamiento y atención integral que ofrece la SENAMI a las personas migrantes y sus familias, a través de su Red de Casas en el país y en exterior. Al igual que el *Programa Vínculos*, estos servicios buscan extender el alcance hacia los nacionales que viven fuera del territorio ecuatoriano, con lo cual el Estado ecuatoriano se desempeña como actor transnacional. Estos servicios se brindan desde la Dirección de Atención a Personas Migrantes y sus Familias, que está dividida en las siguientes áreas: 1) Información y asesoría general, 2) Atención a personas migrantes en situación

de vulnerabilidad, 3) Asesoría sobre el Plan Bienvenid@s a Casa, y 4) Unidad de Repatriación de Cadáveres. La mayor parte los servicios que entrega están dirigidos a migrantes ecuatorianos en el exterior y a sus familias, pero también a migrantes retornados.

La primera área brinda información y atención personalizada para asuntos legales, asuntos relacionados con menores, y casos de personas desaparecidas o privadas de libertad en el exterior. Este tipo de estrategias son parte de las políticas de vinculación que emprenden los Estados para extender la protección y los servicios a los nacionales en el exterior.

El analista legal (IS2, entrevista, 2010) se encarga de brindar asesoría sobre temas que van desde la legalización de documentos, la obtención de visas, juicios de alimentos, juicios civiles, hasta cuestiones tributarias relacionadas con el menaje de casa o cuestiones jurídicas para personas que se han beneficiado con el Fondo “El Cucayo”. Se atienden entre 60 y 70 casos al mes que son receptados tanto en las oficinas de la SENAMI en Ecuador, como a través de correo electrónico o llamadas telefónicas. De este número, entre el 40% y 50% son casos de retornados y 3% son de extranjeros, lo que quiere decir que, a diferencia de las otras acciones del Plan, esta última también toma en cuenta a inmigrantes que se encuentran en el Ecuador⁴². En cuanto a los casos de personas privadas de libertad en el exterior (IS5, entrevista, 2010), la mayor parte corresponde a indocumentados, aunque también se atienden casos de detención por delitos como tenencia de droga, asesinato y violencia intrafamiliar. El trabajo de la SENAMI consiste en, una primera instancia, en coordinar con el consulado correspondiente (o de ser el caso con la Casa Ecuatoriana) para conocer sobre el estado del caso, si se está llevando el debido proceso, si la persona detenida se encuentra en buen estado de salud, y gestionar alguna ayuda especial de ser necesario. Una vez que la Secretaría obtiene esta información, se la comunica a la familia del detenido. Cuando se trata de indocumentados, el consulado informa a la SENAMI cuándo va a darse la deportación para que el personal de la Secretaría los reciba en Ecuador. Normalmente, estas personas son detenidas en primera instancia y enviadas a los centros de detención para inmigrantes donde permanecen entre 1 y 3 meses, hasta que son deportados al

⁴² Este servicio de asesoría legal también lo brindan las Casas Ecuatorianas en el exterior que, al no tener personal especializado, ofrecen el servicio mediante contratos o convenios con grupos de abogados locales.

Ecuador. Sin embargo, muchas veces los familiares del migrante se acercan a la SENAMI porque una persona está desaparecida por varios meses. Inmediatamente, la Secretaría coordina con el consulado correspondiente, e incluso acude a la Interpol, para realizar la búsqueda. Cuando no existe un consulado en la localidad donde supuestamente está la persona, deben acudir a otras instancias, como por ejemplo la OIM, para atender los casos. De acuerdo con una funcionaria de la SENAMI (IS5, entrevista, 2010), se lleva a cabo un trabajo en red para localizar a la persona, en el cual la Secretaría funge de enlace con los familiares del detenido/desaparecido y, al mismo tiempo, coordina con otros actores, como el Ministerio de Justicia, a quien se le transfieren los casos de extradición, y el Instituto de la Niñez y la Familia (INFA), cuando se trata de casos que involucran a menores.

El especialista en temas de niñez y adolescencia (IS15, entrevista, 2010), por lo general, brinda asesoría acerca de juicios de alimentos, restitución internacional, reagrupación familiar y otros asuntos relacionados con el sistema de protección integral a niños, niñas y adolescentes hijos de migrantes cuyos padres se encuentran en el exterior. La SENAMI remite los casos al INFA y hace seguimiento de los mismos⁴³. Sin embargo, también brinda asesoría a familias retornadas que buscan información o guía para reinsertar a sus hijos en el sistema educativo ecuatoriano⁴⁴.

La segunda área se atiende a través del *Programa de Acogida a Personas en Condición de Vulnerabilidad*, que nace en septiembre de 2008. De acuerdo con la SENAMI, el propósito de este programa es brindar cobertura integral en “los distintos momentos que plantea el retorno forzado al país” y está compuesto por dos líneas de acción articuladas (IS14, entrevista, 2010). La primera línea atiende *casos de vulnerabilidad* de personas ecuatorianas que se encuentran en el extranjero, entendida como “la incapacidad de la persona para mantenerse en un lugar por sus propios medios, debido a una enfermedad mental o física, una situación económica precaria, falta de redes sociales, falta de redes de apoyo tanto en origen como en destino, entre otros criterios” (IS14, entrevista, 2010). Sin embargo, el factor decisivo para entregar este apoyo es el económico, pues la Secretaría da prioridad a personas que, además de

⁴³ El 51% de los casos atendidos se refieren a juicios de alimentos, de los cuales, hasta la fecha, ninguno está resuelto (IS15, 2010, entrevista).

⁴⁴ La SENAMI atiende entre 5 y 8 casos de este tipo al mes. En ciertas ocasiones, el especialista toma contacto con los rectores, trabajadores sociales u orientadores vocacionales de las escuelas para gestionar los casos directamente (IS15, 2010, entrevista).

una vulnerabilidad física o psicológica, tienen un impedimento económico para hacer frente a esa situación. A partir de esta *manera de mirar al retornado*, que nuevamente hace énfasis en el aspecto económico más que en de los derechos, el gobierno elabora otra categoría de sujeto retornado, el *vulnerable*.

La ayuda que recibe el retornado vulnerable consiste en el financiamiento del transporte para que la persona retorne al Ecuador y en el acompañamiento durante “todos los momentos del retorno”. Lo anterior, según la SENAMI, implica 1) la asistencia el momento de la partida (por parte de los representantes de la Secretaría o de los consulados), 2) el recibimiento de personal de la Secretaría el momento del arribo al Ecuador y 3) posterior al arribo, la gestión de los vínculos con otras instancias estatales que faciliten la reinserción de la persona en origen (IS14, entrevista, 2010):

Ya estando aquí dejan de ser emigrantes, están bajo una cierta condición que hace que el Estado tenga que actuar desde diferentes problemas, eso que quiere educación, quiere decir salud, quiere decir vivienda, no es que los traemos y los botamos aquí (...) el resto del Estado tiene que hacerse cargo de lo que le compete, porque la Secretaria, es secretaria del emigrante en tanto alguien está afuera, pero ya estando adentro ya no es nuestra responsabilidad (...), pero claro, nosotros tenemos que trabajar en eso, entre traerle a la persona y colocarle en el esquema o estructura del Estado, el cual no está consciente todavía, el resto, del papel que tienen que desempeñar (IS1, entrevista, 2010).

Esto quiere decir que, a diferencia del acompañamiento a largo plazo que brinda a través del Fondo El Cucayo a los retornados voluntarios, en los casos de retornados vulnerables, el apoyo de la Secretaría termina una vez que la persona arriba al país.

De acuerdo con la SENAMI (IS14, entrevista, 2010), los casos de niños, niñas o adolescentes se remiten al INFA, que proporciona apoyo con albergues e instituciones de acogida. Los casos de enfermedades catastróficas, trastornos psicológicos o atención médica de primera necesidad, son remitidos al Ministerio de Salud Pública (MSP)⁴⁵. Los casos de extrema vulnerabilidad, en los cuales los retornados carecen de recursos económicos para cubrir sus necesidades básicas y las de su familia, al no contar con ningún tipo de ingreso, son remitidos al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), para que realice un estudio socioeconómico y determine si pueden acceder a algún programa de apoyo del Estado. De igual manera, algunos casos son remitidos a la Red de Protección Social, un programa establecido del MSP y el MIES que proporciona

⁴⁵ Si se trata de casos extremos en los cuales la persona que retorna requiere de atención médica inmediata, la SENAMI solicita apoyo de una ambulancia en el aeropuerto o lugar de acogida y traslada al paciente hasta el hospital público de la localidad.

apoyo emergente en situaciones catastróficas individuales a personas y hogares ecuatorianos⁴⁶. Una vez que la SENAMI ha derivado el caso a la autoridad competente, realiza un seguimiento que, de acuerdo a las autoridades de la Secretaría, es bastante limitado debido a la escasez de recursos.

Que se aplique la política pública que ya existe a estas personas que regresan porque (...) no podemos resolver todo y no tenemos la barita mágica ni como país, ni como secretaría que es facilitadora de un proceso que plantea la acción afirmativa para personas emigrantes, pero que tienen que insertarse, por supuesto, en las ofertas de política pública y de la realidad privada del país (IS7, entrevista, 2010).

En la decisión de derivar los casos de retornados vulnerables a otras instancias se observa un intento de la SENAMI por conectar sus acciones a los demás dispositivos de política del aparato gubernamental bajo un criterio de competencias, lo cual implicaría un esfuerzo por transversalizar la cuestión migratoria. Sin embargo, surge una tensión pues el criterio no se aplica por igual: mientras que la SENAMI se involucra directamente en la reinserción de los retornados voluntarios y exitosos mediante un programa como el Fondo El Cucayo, opta por brindar únicamente asistencia de emergencia a los retornados vulnerables. Una vez más, esto demuestra que la política se asienta en un modelo de desarrollo que vincula la migración al capital económico más que a los derechos de los migrantes.

La presencia de casos de vulnerables ha sido relativamente constante desde que inició el programa, aunque se observa una tendencia a la alza durante el 2010 (el cuadro a continuación tiene un corte a abril de ese año). De acuerdo con la SENAMI, esto se explica por la situación de crisis económica que se vive en los países de destino, pero también porque ha aumentado el número de personas en el exterior que conocen sobre este servicio que brinda la Secretaría. Como respuesta a esta demanda, y con el objeto de hacer más ágil el proceso, se separó a la unidad de atención a vulnerables, que originalmente formaba parte del servicio general de atención y asesoría, y se conformó una unidad especializada con independencia para tomar decisiones sobre cada caso⁴⁷. Por un lado, esta transformación demuestra la existencia de una negociación al interno

⁴⁶ Esto incluye enfermedades catastróficas como malformaciones congénitas de corazón, valvulopatías mitrales y tricuspídeas, todo tipo de cáncer, tumor cerebral en cualquier estadio y de cualquier tipo, insuficiencia renal crónica, trasplantes de órganos, secuelas de quemaduras graves y discapacidades (Prótesis externas de los miembros superiores en inferiores, implantes cocleares, ortesis/sillas postulares).

⁴⁷ Originalmente, todo caso pasaba por la revisión del Comité Especial para Casos de Vulnerabilidad, lo cual demoraba el proceso. Hoy en día, sólo ciertos casos especiales o de emergencia pasan por este filtro.

de la SENAMI entre lo racional y lo razonable al momento de implementar los dispositivos de la política con el objeto de volverla más eficiente. Por otro lado, confirma la aseveración de Foucault de que las tecnologías de gobierno no son estructuras rígidas, sino que se transforman debido a los efectos de factores tanto internos como externos.

Ecuatorianos retornados en condición de vulnerabilidad

Año	# de personas
2008	2.495
2009	1.962
2010	707
TOTAL	5.164

Fuente: www.sigob.gov.ec

La segunda línea en la que trabaja el Programa de Acogida a Personas en Condición de Vulnerabilidad es “la atención humanitaria de personas que regresan en situación forzada” (IS14, entrevista, 2010). Aparece aquí otra categoría para clasificar a los retornados que, de acuerdo con la SENAMI, corresponde a migrantes deportados o que se acogen a alguno de los programas de retorno asistido de la OIM⁴⁸. En otras palabras, se trata de personas que son obligadas a regresar por parte de las autoridades de los países de destino.

El deportado, yo lo llamaría, es el frustrado (...) es venir en contra de su plena voluntad, a él no le traen en las buenas, lo traen en las malas, entonces cuál es la actitud del deportado, la actitud del deportado es de un profundo resentimiento a los dos lados, resentimiento al estado expulsor y resentimiento a nuestro país porque no viene en las buenas, porque no viene por su voluntad entonces (...) él mismo se auto califica como un extraño en su propio medio y cuál es la actitud, la actitud es la de volver intentar un nuevo viaje⁴⁹ (IS9, entrevista, 2010).

La idea de que los migrantes deportados no desean permanecer en el Ecuador puesto que han regresado en contra de su voluntad (*producción de verdad*), da base al dispositivo de la política (*manera de actuar*): Al igual que en caso anterior, la ayuda consiste en una asistencia de emergencia para atender las necesidades básicas de los migrantes al momento de su arribo al país.

⁴⁸ En lugar de ser deportadas, las personas tienen la alternativa de acogerse a estos programas para retornar a su país de origen. Algunos ofrecen un capital semilla para que inicien una actividad productiva.

⁴⁹ La SENAMI ha registrado casos de personas que han sido deportadas hasta 3 veces.

Una vez que los técnicos de la SENAMI reciben la notificación de llegada (vía correo electrónico desde los consulados o las instituciones pertinentes), informan a sus familiares, así como al MIES y a la Dirección Nacional de la Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), en caso de tratarse de menores (IS8, entrevista, 2010). Al momento del arribo, aplican un protocolo de acogida mediante el cual reciben a las personas, les brindan apoyo psicológico de reducción de ansiedad, proceden a su registro y les entregan un kit de asistencia humanitaria⁵⁰. Al salir del aeropuerto, en caso de requerirlo, las personas son transportadas al terminal terrestre para que puedan llegar a su destino final. En caso de que lleguen en condiciones delicadas de salud, se las traslada al hospital público más cercano o a algún albergue para que sean atendidas⁵¹. De acuerdo con la SENAMI, se trata de un esfuerzo por dignificar la situación de estas personas y de demostrarles que el Estado ecuatoriano los acompaña y no los criminaliza. Sin embargo, al limitar su accionar a la ayuda emergente, parecería que al gobierno no le interesa la reinserción de esas personas en la sociedad ecuatoriana.

Personas ecuatorianas retornadas en situación forzada

Año	# de personas
2009	1.579
2010	497
TOTAL	2.076

Fuente y elaboración: SENAMI, 2010

La tercera área del programa *Volver a Casa* es la de asesoría sobre el Plan Bienvenid@s a Casa, que ofrece información general sobre las facilidades que brinda el Estado ecuatoriano a personas interesadas en retornar al Ecuador o que ya han regresado. Una parte de la labor de esta área de atención consiste en re-direccionar a las personas a otras instancias estatales de acuerdo a las inquietudes o necesidades de los migrantes, como el Instituto de Seguridad Social (convenios de seguridad social con

⁵⁰ Este kit contiene una mochila, una frazada, insumos de aseo básico e información sobre los servicios que ofrece la SENAMI.

⁵¹ La SENAMI también brinda servicio de acogida humanitaria a personas que retornan al país en condición de vulnerabilidad debido a catástrofe o siniestro ocurrida en el exterior. Por ejemplo, recientemente acogió a los 300 ecuatorianos que regresaron de Chile afectados por el terremoto ocurrido en febrero de 2010.

otros países), el Ministerio de Inclusión Económica y Social (bono de desarrollo humano), el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (bono de la vivienda), el Ministerio de Educación, Banco de Fomento, entre otras (IS6, entrevista, 2010). Esta unidad atiende un promedio de 12 personas al día, que pueden ser retornados que se han acogido o desean acogerse a alguno de los programas de la SENAMI, que han retornado acogidos al Plan de Retorno español, o que han retornado por su propia cuenta y desean obtener alguna información sobre las ayudas que brinda el Estado ecuatoriano. De acuerdo con los técnicos de la SENAMI, la mayor dificultad que enfrenta esta área de la Secretaría es la falta de información de los migrantes, quienes, al tener poco acceso a la tecnología o a medios de comunicación oficiales adquieren versiones incompletas o tergiversadas de las facilidades que ofrece el Estado ecuatoriano a los migrantes retornados (IS6, entrevista, 2010). La labor de los técnicos consiste en aclarar sus dudas y explicar hasta dónde llegan las ayudas.

Esta área de atención también brinda información sobre cómo traer el menaje de casa y el equipo de trabajo. A partir de un Decreto Ejecutivo resuelto el 15 de abril de 2009, la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE), en convenio con la SENAMI, flexibilizó su reglamento para el ingreso al país, con exención de impuestos, del menaje de casa y equipo de trabajo para aquellas personas que deseen retornar al Ecuador. Para acceder a esta ayuda, la persona debe haber vivido en el exterior por lo menos un año y, en el último año, no haber vuelto y permanecido en Ecuador por más de 60 días. Como menaje de casa, la SENAMI entiende todo lo que se considera de uso cotidiano, como línea blanca, muebles, ropa, libros, computadores, etc. que corresponden al núcleo familiar (cónyuge e hijos de la persona que retorna). También se incluye un vehículo de uso familiar de hasta USD 20.000 que no supere los 3.000 cm³ de cilindraje, nuevo o usado (de los últimos cuatro años, incluido el año de importación)⁵². De igual manera, el migrante puede traer los utensilios, instrumentos y/o equipos profesionales, vinculados a una determinada actividad, profesión, arte u oficio, con los cuales ha venido trabajando en el extranjero, trabajó en el Ecuador antes de su viaje o declare que va a utilizar a su llegada al país. Pueden ser herramientas estacionarias o fijas, instrumentos, estructuras o maquinarias destinadas a la pequeña industria o comercio. Los gastos de

⁵² Para facilitar al migrante la valoración de su vehículo, la CAE implementó un link en la página www.migranteecuadoriano.gov.ec, mediante el cual la persona llena un formulario con la información del auto que desea traer y en 72 horas recibe la respuesta de la CAE.

transporte y documentación corren por cuenta del migrante, y se realizan a través de operadoras privadas (IS5, entrevista, 2010).

Como se puede observar, esta ayuda apunta a facilitar la inserción del retornado en la sociedad ecuatoriana y está dirigida a aquellos migrantes que lograron acumular ciertos recursos materiales y financieros en el exterior. Al mismo tiempo, es un incentivo para aquellos que han ganado el Fondo El Cucayo pues pueden optar por traer la maquinaria o equipamiento para poner su negocio en Ecuador. Nuevamente, este dispositivo de política apunta al tipo de retornado hegemónico que privilegia el Estado ecuatoriano.

**Personas ecuatorianas retornadas con menaje de casa
y equipo de trabajo**

Año	# de personas
2008	981
2009	1.905
2010	568
TOTAL	3.454

Fuente: www.sigob.gov.ec

Finalmente, la última área del programa *Volver a Casa* es la unidad de repatriación de cadáveres y restos mortales de personas fallecidas en el exterior. Conforme lo describe una funcionaria de la Secretaría (IS19, entrevista, 2010), el proceso se realiza mediante la aplicación de un reglamento que consiste en reunir la documentación correspondiente por parte de los familiares del fallecido y la elaboración de un estudio socioeconómico que determine que éstos no pueden costear el traslado. Esta documentación se recopila en origen y en destino, ya sea a través de un familiar o de una persona cercana al fallecido y se la entrega a los consulados o a las representaciones de la SENAMI. Luego se reúne el comité calificador de la unidad, revisa la documentación y aprueba el caso. Inmediatamente se notifica a las representaciones en el exterior y a la funeraria, y en un plazo máximo de 10 días concluye la repatriación. Los casos en los que se ha abierto un sumario secreto por tratarse de suicidio o asesinato toman más tiempo hasta que el juez libere el cadáver, dicte la sentencia y se proceda a la repatriación. El servicio de la Secretaría cubre los costos de la documentación legal en el exterior, del proceso de preparación del cuerpo, del flete aéreo y del traslado interno a la localidad donde será

enterrado el fallecido. Los gastos del servicio funerario corren por cuenta de los familiares.

Personas ecuatorianas migrantes fallecidas en el exterior y repatriadas por la SENAMI

Año	# personas
2008	37
2009	151
2010	39
TOTAL	227

Fuente: www.sigob.gov.ec

En definitiva, vemos que, desde su racionalidad política, el gobierno ha creado dos categorías para clasificar al retornado: 1) El que vuelve de forma voluntaria y que es visto como un potencial agente de desarrollo gracias a que ha logrado acumular capital humano y financiero, y 2) el que vuelve en condiciones forzadas y requiere la atención del estado; este grupo, a su vez, se divide en dos subcategorías, el retornado vulnerable y el deportado.

Mientras que para el primer tipo de retornado ha implementado una variedad de iniciativas que buscan reinsertarlos económicamente en la sociedad ecuatoriana, para los segundos, a pesar de las múltiples necesidades que tienen al momento de retornar al Ecuador, ofrece atención emergente. En otras palabras, a partir de dos maneras de mirar al retornado, el gobierno establece dos maneras de actuar, privilegiando a quienes vuelven de forma voluntaria en detrimento de los que regresan de manera forzada.

Conclusión

Del análisis de los componentes del *Plan Bienvenid@s a Casa* se desprende que se trata de una combinación o híbrido entre una *política de vinculación* y una *política de retorno*, pues contiene elementos de los dos tipos de políticas. Por una parte, contempla acciones dirigidas a extender los servicios del Estado ecuatoriano a los nacionales en el exterior, como la oferta de servicios de información, atención y protección del *Programa Volver a Casa*, así como acciones que buscan fortalecer los vínculos de esa población con la sociedad de origen, a promover las prácticas transnacionales, y a

consolidar su identidad y sentido de pertenencia hacia el Estado ecuatoriano (*Programa Vínculos*). Por otra parte, contiene acciones destinadas a promover el retorno voluntario de los migrantes mediante incentivos a la inversión (*Programa de Incentivos y Orientación a personas migrantes para la Inversión Social y Productiva*) y medidas para atender a personas que retornan en situación forzada (*Programa de Atención a Vulnerables*). Esta combinación puede ser entendida como una respuesta válida hacia la cual apunta el Estado ecuatoriano, que implica el reconocimiento de que un porcentaje mínimo de sus emigrados regresará definitivamente al país, mientras que opta por reforzar las prácticas transnacionales de aquellos que permanecen en el exterior, con miras a que contribuyan al desarrollo nacional.

El Plan no es una estructura rígida, lo cual queda demostrado al ver que sus componentes se han transformado y multiplicado, por ejemplo, la evolución del *Programa de Incentivos y Orientación a personas migrantes para la Inversión Social y Productiva*, que ha incorporado nuevas alternativas de crédito para los migrantes. De igual manera, sus componentes se han conectado entre ellos y con los dispositivos de otras instancias gubernamentales y privadas, como los créditos que ofrece la Banca del Migrante a través de cooperativas privadas y del Banco de Fomento, o la coordinación de la SENAMI con otros ministerios como el MIES o el Ministerio de Salud para recibir a los retornados en condiciones de vulnerabilidad.

En cuanto a las iniciativas que apuntan a la gestión del retorno, observamos que la racionalidad política del gobierno ha creado dos categorías para clasificar al retornado a través de las cuales opera: 1) El que vuelve de forma voluntaria y que es visto como un potencial agente de desarrollo gracias a que ha logrado acumular capital humano y financiero, y 2) el que vuelve en condiciones forzadas y requiere la atención del Estado; este grupo, a su vez, se divide en dos subcategorías, el retornado vulnerable y el deportado.

Para los primeros, ha creado varios dispositivos de política que buscan reinsertarlos en la sociedad ecuatoriana, mediante el incentivo a la inversión económica y productiva, es decir, que responden a una visión del sujeto retornado como actor económico e individuo emprendedor, capaz de convertirse en autor de su propio desarrollo. Como anotamos, esta manera de mirar al retornado se anunció en el nivel

discursivo, tanto en el Plan de Gobierno como en la enunciación del *Plan Bienvenid@s a Casa*, y vemos que se retoma en el nivel de la práctica, produciendo una verdad.

Para los segundos, a pesar de reconocer a nivel discursivo que se trata de una población vulnerable y, por tanto, con múltiples necesidades al momento de retornar al Ecuador, en la práctica los dispositivos de la política se concentran en brindar atención de emergencia. A diferencia de los primeros dispositivos, que implican un acompañamiento a largo plazo por parte de la SENAMI, los segundos contemplan una atención a corto plazo y el re-direccionamiento de los casos a otras instancias gubernamentales para que, teóricamente, se encarguen de su reinserción.

Esto significa que el gobierno ha establecido *dos maneras de mirar al retornado*, a partir de las cuales *surgen dos maneras de actuar*: La primera visibiliza a los migrantes que vuelven de forma voluntaria y privilegia su reinserción económica y productiva en detrimento otros aspectos de su reinserción como lo social, lo político y lo cultural. La segunda reconoce al retornado que regresa al país de manera forzada pero, al no interesarse en su reinserción, la oculta.

De esto se desprende, primero, que el gobierno apunta a un modelo de desarrollo que relaciona la migración al capital económico, más que a los derechos de los migrantes, con lo que en el nivel operativo, surge una tensión con respecto al discurso de un enfoque de derechos. Segundo, que si anteriormente dijimos que la enunciación de la política ecuatoriana de retorno adquirió legitimidad frente a la coyuntura internacional, pues parecía prever los efectos de esa coyuntura en la población migrante ecuatoriana, una vez analizada la puesta en práctica de la política, vemos que sus dispositivos más bien obscurecen la presencia de cierta población cuyo retorno responde a esos efectos. Tercero, que al visibilizar al retornado “exitoso” y emprendedor, y al ocultar otros tipos de retornado que poseen distinto capital social, humano y financiero, el poder clasificatorio de la política está creando un tipo de retornado hegemónico. La pregunta que surge a continuación es si esa manera de mirar se ajusta a la realidad de los retornados, lo cual intentaremos responder en el próximo capítulo.

Las tensiones entre el nivel discursivo y el nivel de la práctica que hemos identificado sacan a la luz algunos de los retos que enfrenta el gobierno del Ecuador para fortalecer su política migratoria: 1) Incorporar a los migrantes retornados, independientemente de la condición de su retorno, en la política pública sin generar

privilegios, sino promoviendo su reinserción en la sociedad ecuatoriana, mediante la garantía de sus derechos; 2) complementar las acciones realizadas hasta el momento, que si bien hacen énfasis en la reinserción económica y productiva de los migrantes, no incorporan otros ámbitos de la reinserción social, cultural y política del migrante y su familia en la sociedad de origen; 3) conseguir que la política migratoria se convierta en una política de Estado, es decir, que vaya más allá de la visión de la propia SENAMI y del actual gobierno, a través de acciones de largo alcance que estén incorporadas en todo el aparato estatal.

Finalmente, para poder entender hasta dónde llega el apoyo del Estado ecuatoriano en el proceso de reinserción de los retornados, es necesario profundizar en el papel de las demás instancias gubernamentales involucradas. En vista de que esta investigación se centra en las acciones de la SENAMI, esa será una tarea para próximos estudios.

CAPÍTULO IV

LA EXPERIENCIA DE LOS RETORNADOS FRENTE AL *PLAN BIENVENID@S A CASA*

El presente capítulo hace referencia al cuarto objetivo propuesto para esta tesis, que busca aproximarse a la experiencia de los retornados ecuatorianos con la intención de entender quiénes son los sujetos que están regresando al Ecuador, y a partir de ello examinar de qué manera la política pública ecuatoriana delineada en el *Plan Bienvenid@s Casa* está influyendo en sus proyectos de retorno.

Para alcanzar este objetivo, haremos un recorrido por la trayectoria migratoria de los retornados, empezando por su situación antes de migrar y las principales motivaciones que los impulsaron a salir de Ecuador, pasando por su situación socio-laboral y migratoria mientras se encontraban en el extranjero, hasta llegar a las razones que los motivaron a regresar, su percepción sobre su actual situación en el país y, finalmente, sus proyecciones a futuro. Este recorrido pretende, por un lado, caracterizar a los retornados ecuatorianos mediante la propuesta de una categorización de los distintos sujetos que están regresando al Ecuador, y por otro, entender qué papel está jugando la actual política migratoria ecuatoriana en sus proyectos de retorno.

Como se explicó, este análisis se realizó a partir de 42 casos de mujeres y hombres ecuatorianos retornados, ya sea con la asistencia de alguno de los programas que ofrece el gobierno ecuatoriano o por su propia cuenta. Para la obtención de la información de campo se aplicaron 17 entrevistas personales en Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja y Saraguro; así como 5 grupos focales, dos en Quito, uno en Guayaquil, uno en Cuenca y otro en Catamayo. La mayor parte de estas personas fueron seleccionadas a partir de la base de datos de los beneficiarios del *Plan Bienvenid@s a Casa*, proporcionada por la SENAMI. El grupo de Catamayo, en cambio, fue utilizado como grupo de control, pues no ha recibido ayuda del gobierno, y se lo incluyó con el objeto de contrastar su percepción con la de aquellos que sí son beneficiarios del plan.

El trabajo de campo fue financiado por la Fundación Carolina de España, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional - CEALCI, en el marco de la investigación *El Plan Bienvenid@s a Casa: Estudio sobre la experiencia del Fondo “El Cucayo” (2011)*, la cual fue desarrollada paralelamente a la elaboración de esta tesis.

El retorno: una parte central del ciclo migratorio

Para iniciar, considero pertinente ampliar algunos conceptos de la perspectiva transnacional, a partir de los cuales realizaré mi análisis. Este punto de vista concibe al retorno no como el cierre de un proceso sino como una parte central del ciclo migratorio, como uno de los pasos de un movimiento continuo (King, 2000 en Cortés, 2009: 1), o de un sistema circular de relaciones e intercambios sociales y económicos a través del cual se transmiten conocimientos, información y membrecía (Cassarino, 2004: 262). Según Rivera (2009), el estudio del retorno es necesariamente la contraparte de los estudios sobre el proceso de incorporación/inserción en los lugares de destino, por tanto, está relacionado con el eje de análisis de las interconexiones entre los niveles local, nacional y global en los estudios sobre las migraciones internacionales. Al mismo tiempo, pensar la migración en circuito pone en cuestión “el pretendido carácter unidireccional o definitivo de la migración” (Durand, 2004: 104)” y “replantea el dilema de la reinserción social y de la negociación de nuevas fronteras sociales, de otras lógicas de inclusión y exclusión social en los contextos de retorno migratorio” (Rivera, 2009: 2).

Este proceso de reinserción social y negociación de fronteras sociales está relacionado con la orientación transnacional o las *identidades transnacionales* que los migrantes han desarrollado durante su estadía en el extranjero y que van a influir en su comportamiento y en sus expectativas como retornados. Esas identidades combinan los orígenes de los migrantes con las identidades que adquieren en los países de destino, resultando en una especie de “identidad doble” que genera en ellos “la capacidad para negociar su lugar en la sociedad, sea de origen o de destino, con vistas a ser parte de ella” (Cassarino, 262). El transnacionalismo reconoce la necesidad de adaptación al momento de retornar a casa, lo que no implica el abandono de la identidad desarrollada mientras se estuvo fuera, sino tomar ventaja de los “atributos” de la identidad que adquirieron en el exterior para distinguirse de los locales (Cassarino, 264) o, dicho de otra manera, “aprovechar la ‘ventaja comparativa’ que su estancia fuera les ha proporcionado” (Cortés, 2009: 11). Esos atributos son parte del *capital humano* que han acumulado durante su estancia en los países de destino, entendido como “la incorporación de nuevas habilidades, ideas y actitudes en relación con las actividades

laborales” (Cortés, 2009: 3), y que hacen factible el retorno al país de origen en mejores condiciones que antes de partir.

Por otra parte, los atributos de su identidad transnacional se relacionan con el *capital social* al que han tenido acceso durante su experiencia migratoria. El capital social, según Bourdieu y Wacquant es “la suma de recursos, actuales o virtuales, que un individuo o grupo acumula en virtud de la posesión de una red duradera de más o menos relaciones institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo” (Bourdieu y Wacquant, 1992: 119). En el caso de los migrantes, “sus lazos con la comunidad de origen y con su familia extensa, (constituyen) un sistema de apoyos que les facilitan el retorno y hacen menos riesgosa la aventura” (Durand, 2004: 112). Esto responde a que los vínculos sociales conllevan recursos (como la reciprocidad, la confianza y la solidaridad) que pueden ser considerados como capital que rinde interés pues, a su vez, facilitan el acceso a recursos financieros y otros recursos sociales (Faist, 2008: 67). En otras palabras, el capital social constituye el soporte social para poder efectuar la transferencia de capital financiero y humano generado por la migración (Cortés, 2009: 3). El mantenimiento de esos vínculos, que tendrán un papel fundamental en la preparación y organización del retorno, es posible gracias a la *movilidad transnacional* de los migrantes (Portes, 1999), es decir, gracias a las visitas periódicas y regulares que realizaban a sus comunidades de origen, mediante viajes continuos de ida y venida entre origen y destino.

Pero los migrantes también reúnen recursos tangibles, entre los que están el dinero o los ahorros que traen consigo una vez que regresan a casa. Según Cortés, se trata de cantidades de dinero no remitidas desde el exterior que, junto con las remesas, configuran el *capital financiero* de la migración (Cortés, 2009: 2). La forma en que los ahorros son invertidos ha sido discutida en la literatura migratoria siguiendo la misma línea que el de las remesas, es decir, “se opone el uso de *improductivo* (compra de una casa, electrodomésticos, educación, vehículos) al *productivo* (emprendimientos productivos)” (Cortés, 2009: 2). No obstante, como afirma la autora, ciertos gastos en bienes -como la compra de un terreno o un vehículo-, o en servicios -como la educación o la salud-, “pueden crear empleo y generar efectos multiplicadores” (Cortés, 2009: 3). Por lo tanto, la distinción entre inversión productiva y consumo se torna borrosa.

La decisión de retornar, como sostiene Durand, es una resolución semejante a la que se da en el momento de la partida, por lo tanto el migrante ingresa nuevamente en una fase de toma de decisiones (Durand, 2004: 104):

La toma de conciencia, por parte del migrante, de que se ha llegado a un límite, sea porque ha logrado el éxito o porque ya no es posible recibir mayores ingresos, lo coloca en la disyuntiva donde tiene que evaluar nuevamente costos y beneficios económicos, sociales, familiares y personales (Durand, 2004: 115).

Desde la perspectiva transnacional esa decisión se da “cuando se han reunido suficientes recursos, ya sea financieros o informativos, y cuando las condiciones en origen son vistas como lo suficientemente favorables” (Cassarino, 2004: 264). En otras palabras, los retornados son vistos como actores racionales que reúnen recursos (tangibles e intangibles) con el objeto de preparar y asegurar el regreso a casa, es decir, su proyecto de retorno. En esa disyuntiva también intervienen las percepciones subjetivas que los migrantes tengan de su terruño.

A partir de este marco conceptual, cabe preguntarse qué papel desempeñan las iniciativas de promoción del retorno, como las desarrolladas en el marco del *Plan Bienvenid@s a Casa*, en los proyectos de retorno de los migrantes. ¿De qué manera la existencia de dicha política incide en la decisión de regresar de los migrantes ecuatorianos y en su proceso de reinserción en el Ecuador? ¿Acaso los proyectos de retorno imaginados y vividos por los ecuatorianos coinciden con los tipos de retorno diseñados desde la racionalidad política del gobierno?

Un recorrido por la trayectoria migratoria de los retornados ecuatorianos

Siguiendo la perspectiva transnacional, para poder entender el comportamiento y las expectativas de los migrantes retornados, es necesario conocer su experiencia previa al proyecto migratorio y durante su estancia en el extranjero. Por lo tanto, nuestra siguiente tarea será la caracterización de los retornados ecuatorianos a partir de un recorrido por su trayectoria migratoria.

De las 42 personas que participaron en este estudio, 23 son hombres y 19 son mujeres. Su edad promedio es de 45 años, y son oriundos de las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Machala, Cariamanga, Catamayo, Saraguro y El Tambo⁵³, es decir

⁵³ El Tambo es un cantón de la provincia de Cañar.

que, en su mayoría, son de origen urbano. Pertenecen a un estrato social variado, que va desde el medio-alto, pasando por el medio, el medio-bajo hasta el bajo, pero la generalidad se encuentra en la escala social media-baja. En cuanto a su nivel educativo, la mayoría contaba con al menos nivel secundario antes de emigrar.

La mayor parte salió del Ecuador entre 1998 y 2003, etapa que coincide con la crisis socioeconómica y política que afectó al país y que provocó la salida masiva de ecuatorianos hacia el exterior. Sus destinos fueron, en primer, lugar España, con 25 casos; luego Estados Unidos, con 9 casos; seguido de Italia, con 3 casos; el resto corresponde a casos individuales de personas que emigraron hacia Venezuela, Canadá, Israel, Australia y Francia. Estuvieron en el extranjero un promedio de 9 años, lo cual resulta una estancia relativamente corta.

Se podría pensar que, luego de vivir en grandes ciudades en los países de destino, al regresar al Ecuador, algunas personas hubieran optado por instalarse en zonas con mayor acceso al mercado laboral y servicios públicos que en sus localidades de origen⁵⁴. Sin embargo, todos regresaron a su ciudad de origen, incluso los pocos que emigraron de zonas rurales.

Se trata de personas con buenos potenciales de integración social en destino, pues casi tres cuartas partes de la muestra tenían una situación regular. En ese grupo se encuentran los 25 casos que vivieron en España, quienes en su mayoría obtuvieron su residencia al segundo o tercer año, y la quinta parte optó por la doble nacionalidad. La mitad logró la reunificación de su familia (cónyuge e hijos), ya sea inmediatamente de su llegada o después de obtener la regularización de su estatus migratorio; y otros, en cambio, se casaron -y en ciertos casos tuvieron hijos- mientras estuvieron en el extranjero. Tanto el estatus migratorio como la situación familiar en destino parecen favorecer el asentamiento definitivo, sin embargo, algunos estudios han demostrado que existe una mayor probabilidad de retornar cuando se cuenta con documentos migratorios y un mayor tiempo de estancia en destino, pues se considera que existe siempre la posibilidad de re-emigrar a futuro (Zahniser, 1999 en Rivera, 2009: 8).

A excepción de tres personas que eran estudiantes, todos realizaban alguna actividad económica en Ecuador antes de emprender su proyecto migratorio, ya sea

⁵⁴ Rivera (2009), por ejemplo, menciona las trayectorias de los retornados mexicanos que han emigrado de localidades rurales y que, después de su experiencia migratoria en los Estados Unidos, se establecen en la ciudad de Nezahualcóyotl.

como empleados públicos o privados o como dueños de pequeños negocios; sin embargo, afirman que la principal motivación para salir del país fue la económica, pues buscaban mejores oportunidades en el exterior, por lo tanto, se trata básicamente de migrantes laborales. En los casos de los más jóvenes, esta motivación se ve matizada por la sed de mundo, es decir, por el deseo de conocer otros lugares y otras culturas.

En cuanto a la situación en destino, podemos ver que está directamente relacionada con la situación socioeconómica en Ecuador antes de migrar. Mientras mejores fueron las condiciones previo a iniciar el proyecto migratorio, tanto económicas como en cuanto al acceso a educación, mejores fueron las condiciones en destino. Esto demuestra que tanto los recursos sociales y financieros *preexistentes*, suministrados básicamente por la familia, como aquellos acumulados *durante* la estancia en el extranjero influyen en la experiencia y en el comportamiento del migrante.

Aquellos más cualificados y con mayor estatus social, es decir, un poco menos de la tercera parte de la muestra, pudieron aplicar su profesión en destino y vivieron solos o con sus familias en viviendas alquiladas o propias. Se trata de personas de estrato social medio y medio-alto que obtuvieron su título superior o técnico ya sea en el Ecuador o en el lugar de acogida, lo que les facilitó obtener un empleo relacionado con su profesión mientras estuvieron fuera. Para estas personas, entre las que encontramos mecánicas automotrices, enfermeras, maestras, médicos, empresarios, contadores, entre otros, la migración es considerada una “estrategia de mejora”, es decir, una vía de movilidad social (Cortés, 2009: 3), gracias a que acumularon capital humano durante su estancia en el exterior. Por ejemplo, Julia, quien se especializó en educación especial para niños en los Estados Unidos, hoy tiene un centro educativo en el Ecuador donde aplica una técnica que aprendió mientras estuvo en ese país, e imparte clases en una universidad (IR30, entrevista, 2010). O Bernardo, quien obtuvo su título de mecánico automotriz en Australia y trabajó en un taller allá, ha instalado su propia mecánica en el Ecuador (IR29, entrevista, 2010)⁵⁵.

En cambio, las otras dos partes de la muestra, que pertenecen a un estrato social medio-bajo y bajo, realizaron trabajos menos cualificados, incluso para su nivel educativo, entre los que se encuentran, para los hombres, la albañilería, el

⁵⁵ Todas las referencias a retornados dentro de este capítulo se presentan con seudónimos.

mantenimiento y limpieza de edificios, la jardinería y la conducción; y, para las mujeres, el servicio doméstico, servicio de restaurante, recolección de frutas y empleadas de fábricas. La mayor parte de estas personas compartía departamento con familiares, amigos o conocidos (siempre ecuatorianos) o vivía en las instalaciones de su lugar de trabajo. En estos casos, la migración, antes que una estrategia de mejora, se convierte en una “estrategia de supervivencia” pues no tuvieron otra alternativa que emigrar (Cortés, 2009: 3). Por ejemplo, Alejandro emigró a España para poder costear la enfermedad de su hijo, donde trabajó siempre como chofer; y Lupe se trasladó a los Estados Unidos para poder educar a sus hijos, a través de su trabajo como empleada en una fábrica. Aunque estas personas no necesariamente aumentaron su preparación en los países de destino, es decir, no acumularon capital humano, encontramos que sí incrementaron su capital social. Cortés sugiere que una manera de estudiar el capital social de los migrantes es acudiendo a recursos como “la capacidad que la gente va adquiriendo para construir y alimentar relaciones interpersonales y lazos sociales en diferentes contextos socioeconómicos, culturales y políticos” (Cortés, 2009: 3). De esta forma, observamos que para muchos de los retornados, la experiencia migratoria en general y su trabajo en particular, les dotó de ciertas “habilidades del lenguaje, capacidad de interactuar y trabajar con gente de diferentes culturas, y la familiaridad con normas, costumbres y valores (que) constituyen significativos recursos objetivos” (Cortés, 2009: 3). Estos recursos se transfieren con facilidad y van a influir en el retorno de los migrantes:

Yo digo que todo es relativo, se aprendió y se puso en práctica, porque hay muchas cosas que uno se sabía allá, pero se aprende a trabajar más organizadamente, aprende a respetar las normas que exige cada sector (...) eso nos ayuda a ser más fuertes, más ecuatorianos y por eso, cuando regresamos acá a seguir, a seguir trabajando, mejorando nuestro país porque sabemos que el Ecuador es una potencia, somos un país pequeño pero somos gente trabajadora, capaces de hacer muchas cosas (IR28, entrevista, 2010).

Llegando allá nos damos cuenta que no sólo se prospera económicamente, sino también culturalmente, también se prospera siendo uno más responsable, uno en la tierra ajena como que se vuelve más responsable, tiene unos horarios, se tiene unos trabajos específicos que hay que cumplir y (...) se esfuerza, se compromete con la empresa (IR2, grupo focal, 2010).

Tanto el capital humano como el capital social que estos migrantes acumularon durante su experiencia migratoria, constituyen recursos intangibles que configuran su identidad transnacional, y que así como los ayudaron a negociar su espacio en la sociedad de

destino, ahora van a incidir en la negociación de su espacio en la sociedad ecuatoriana. Estos recursos forman parte de su ventaja comparativa o de los atributos que adquirieron durante su estancia en el extranjero.

El contraste entre la realidad de los retornados y la racionalidad política

A continuación intentaremos hacer una caracterización de los retornados ecuatorianos a partir de motivaciones que los impulsaron a regresar al Ecuador y luego contrastaremos esta realidad con la forma de identidad individual y colectiva construida desde la racionalidad política del gobierno. Más adelante, buscaremos responder en qué medida los dispositivos de política diseñados a partir de esa construcción se ajustan a la realidad de la población retornada.

¿Por qué vuelven los ecuatorianos?

Un primer grupo de la muestra estudiada, constituido por 20 personas, sostiene que la principal razón para volver al país fueron *las cuestiones familiares*. Para aquellos que viajaron solos, esto significa básicamente volver a reunirse con su cónyuge y/o hijos: “En realidad yo estuve en Canadá y decidí retornar ya porque llevaba 10 años de estar fuera de mi familia y quería volverlos a ver y acercarme a ellos de nuevo” (IR18, grupo focal, 2010).

Para los que lograron la reunificación familiar en destino, la cuestión tiene que ver con la familia ampliada:

Yo creo que fue ya el momento, las circunstancias se me fueron dando entonces en todos los sentidos, quizás un poquito de experiencias tristes aquí, fallecimiento de familiares, enfermedades de mis papás (...) porque cuando yo vine tenía trabajo, tenía mi piso, o sea no fue porque no tenía en dónde estar o dónde trabajar (IR25, entrevista, 2010).

Algunos mencionan otros factores como el ambiente social y educativo que quieren para sus hijos, como por ejemplo, prefieren traerlos al Ecuador para que crezcan con sus familiares, o están inconformes con el ambiente de las escuelas en destino: “El mayor de mis hijos no sabía lo que era un primo (...), tenía ya siete años, me decía qué es un primo, porque el fin de semana mis compañeros han pasado con sus primos” (IR3,

grupo focal, 2010). “Mi hija también ya entraba al colegio allá, entonces la educación no nos gusta, entonces ese fue un parámetro que también nos hizo regresar acá” (IR2, entrevista, 2010).

Dentro de este grupo, la mayoría relaciona la cuestión familiar con el cumplimiento de sus objetivos en destino, ya sea económicos o de otra índole:

Yo me vine porque ya había cumplido mi objetivo allá, yo me lo llevé a mi hijo y él se puso a estudiar (...), entonces él ya se había graduado y me dijo papá, ya ándate, tú ya cumpliste” (IR11, grupo focal, 2010).

En este sentido, cuando los migrantes deciden partir, suelen tener ciertas metas precisas, además del objetivo obvio de lograr su manutención y la de su familia (Durand, 2004: 111), como la compra de bienes muebles o inmuebles: “Yo me fui con un objetivo (...), tenía un pensamiento de volverme en cuatro años, hasta ahí, para ver si alcanzo una pequeña casa para mi familia, no estar toda la vida esclavo del dueño de casa, esa era mi única finalidad” (IR9, grupo focal, 2010). Estos objetivos pueden variar o aumentar, pero llega un momento en que sienten que han cumplido esas metas o que han sobrepasado los límites que se habían fijado: “El hecho del retorno es porque ya uno se cansa, uno es para gozar la vida, no para sufrir toda la vida, yo creo que ya mejoré mi vida allá económicamente pero emocionalmente estaba acabada, esa fue una de las causas de mi regreso” (IR7, grupo focal, 2010).

Adicionalmente, como anotamos al principio de este capítulo, la decisión de regresar también depende de la percepción que los migrantes tengan de la situación institucional, política y/o económica de la sociedad de origen. Así, dentro del primer grupo también encontramos algunas personas como César y Bruno, que además de las cuestiones familiares, regresaron motivados por el momento político por el que atraviesa actualmente el Ecuador: “La decisión de regresar fue en base a las promesas del Presidente, viendo lo que ha hecho el Presidente en el país (...) está haciendo cosas, cosas que están favoreciendo a la mayoría de la gente, entonces uno con esa esperanza regresa” (IR4, grupo focal, 2010).

Algo que me motivó muchísimo a volver fue la autenticidad de un movimiento político, de un proceso político que se estaba gestando ya, y la mayor información que yo tenía me identificaba más y más con ese proceso, con el proceso del presidente Rafael (IR1, grupo focal, 2010).

En el siguiente grupo encontramos 18 personas que regresaron al Ecuador porque su situación económica se había deteriorado debido a la crisis imperante en los países de

destino, especialmente en España. Muchos redujeron considerablemente sus horas de trabajo y otros se encontraban desempleados: “Yo estuve 14 años fuera, estuve en España y regresé porque no había trabajo ya, estuve casi un año sin trabajar antes de regresar acá” (IR22, grupo focal, 2010). Algunos, como Rosa, se endeudaron para comprar una vivienda, y por la falta de empleo se vieron imposibilitados de pagar las cuotas:

En el 2006 nosotros decidimos comprar un piso allá, eso nos trajo muchas dificultades (...) yo ya no pagué las cuotas (...) yo llamé a la empresa en donde compré el piso a decir que voy a devolver (...) perdimos hartísimo allá, calculemos unos 30 mil euros (IR39, entrevista, 2010).

Aunque estas personas “optaron” por regresar al Ecuador, la decisión responde a las condiciones estructurales en el país de acogida, que provocaron que su situación laboral y económica se vaya precarizando, hasta que llegaron a un punto en que no tuvieron otra alternativa que regresar al Ecuador. Es decir que, si bien se da un proceso de toma de decisión, la crisis constituye un “factor explicativo decisivo” en su retorno (Cortés, 2009: 4). Según Cortés, las situaciones de crisis se encontrarían entre “el conjunto de causas que impulsan la movilidad, (la crisis humana vivida en Ecuador y la crisis financiera en España), por lo que la gente desarrolla estrategias de ida y vuelta entre crisis, tratando de conseguir una serie de objetivos” (Cortés, 2009: 10): “Por la crisis salí de aquí y por la crisis de España me regresé aquí” (IR13, grupo focal, 2010).

Dentro del tercer grupo encontramos dos personas que regresaron al Ecuador de manera forzada, ya que fueron deportados desde el país de destino por carecer de estatus migratorio. En este caso, los migrantes no tuvieron la posibilidad de decidir, sino que fueron obligados a salir del país de destino y regresaron al Ecuador en contra de su voluntad. La experiencia de la deportación puede ser para muchos un proceso humillante y violento, como le sucedió a Bernardo: “Fui, empecé a pagar las deudas y todo y me pasé el tiempo, me pasé un año y medio allá, entonces me pasé el tiempo de mi visa, me pasé el tiempo de todo y como siempre la razón fue lo económico” (IR29, entrevista, 2010). Y para otros, implica el truncamiento del proyecto migratorio, lo que conlleva implicaciones sociales y económicas, tanto para el migrante como para su familia. En el caso de María, quien fue deportada de Israel, la deportación significó alejarse de sus seres queridos:

Estoy acá realmente porque me deportaron, sino yo nunca hubiera regresado (...) Para mí lo duro y sigue siendo muy duro, porque para mí es poco tiempo, la

separación de las personas que quedaron allá que los amo mucho y ojalá Dios quiera que pronto pudiera estar nuevamente con ellos (IR14, grupo focal, 2010).

En vista de que se trata de un retorno forzado, muchos migrantes deportados “intentan (...) reiniciar el proceso, sobre todo si se trata de migración entre países vecinos o cercanos, pero para otros la deportación significa el fin de la carrera migratoria” (Durand, 2004: 106).

Finalmente, en el cuarto grupo tenemos los casos de dos personas que regresaron al Ecuador en condiciones de vulnerabilidad. El primer caso corresponde a Lenin (IR40, entrevista, 2010), quien se encontraba en Italia casi por ocho años de manera irregular, y debido a la crisis y al endurecimiento de las leyes migratorias en ese país, había perdido su trabajo. Paralelamente a esta situación, una de sus hijas que quedó en Ecuador enfermó de cáncer terminal y durante los últimos tres años que estuvo fuera, todos sus ingresos habían ido a su tratamiento. Lenin quería regresar para estar con su hija pero ni él ni su familia contaban con los recursos económicos para costear su pasaje, por lo que acudió a la SENAMI. Debido a las condiciones críticas en las que se encontraba, esta institución lo apoyó con el pasaje de retorno a través del Programa de Acogida a Personas en Condición de Vulnerabilidad.

El segundo caso corresponde a Juana (IR41, entrevista, 2010), quien de igual manera se encontraba en Italia y enfermó de cáncer en 2005. A partir de ese momento, gracias a que tenía sus papeles de residencia, accedió al sistema de salud pública de ese país. Sin embargo, la enfermedad fue progresando hasta llegar a un punto en que ya no podría trabajar y por tanto, ya no podía mantenerse. Asimismo, Juana solicitó el apoyo de la SENAMI para volver al Ecuador y poder pasar sus últimos días junto a su familia. En estos casos, aunque existe la voluntad de regresar, ésta responde a una calamidad doméstica como la propia enfermedad o la de un hijo, por lo que igualmente podemos considerarlos retornos forzados.

En definitiva, a partir de la muestra estudiada hemos encontrado cuatro tipos de retornados ecuatorianos: 1) Los que regresaron motivados por cuestiones familiares unidas al cumplimiento de objetivos económicos y en menor medida a la percepción de un cambio político positivo en el país, 2) los que regresaron debido al deterioro de su situación económica causada por la actual situación de crisis en los países de destino, 3)

aquellos que fueron forzados a regresar por encontrarse en situación irregular, y 4) aquellos que regresaron en condiciones de vulnerabilidad.

El primer y el segundo tipo de retornados responden a un proceso de toma de decisión, es decir, regresaron al Ecuador por su propia voluntad, por lo que, a primera vista, estas personas pertenecen al primer tipo de retornado mediante el cual opera el gobierno. Estas personas cuentan con un proyecto de retorno que, en menor o mayor medida, conlleva planes, expectativas y nuevos objetivos para cumplir al regresar al Ecuador, independientemente del lapso que permanezcan allí, es decir, de si se sea un retorno temporal o definitivo. La pregunta que surge a continuación es si los proyectos de retorno de esas personas coinciden con la opción que les ofrece el gobierno de invertir en un proyecto productivo y hasta qué punto su perfil se ajusta al tipo de retornado hegemónico que ha construido la SENAMI.

Los otros dos tipos de retornados son personas cuyo retorno se dio en condiciones forzadas, es decir, que corresponden al segundo tipo de retornado que encontramos en el *Plan Bienvenidos a Casa*. El tercer tipo encaja dentro de la primera subcategoría, es decir, la de los deportados, quienes no pasaron por un proceso de toma de decisión, sino que se vieron obligados a regresar repentinamente. Por esta razón, no han tenido tiempo para planificar su retorno, y ya en Ecuador se verán en la necesidad de improvisar una estrategia para seguir adelante, ya sea con la idea de quedarse definitivamente o de volver a migrar. El cuarto tipo de retornado corresponde a la segunda subcategoría, los vulnerables, quienes tienen fuertes dificultades al regresar al país, pues se trata de personas con una precaria situación económica y, en un caso, de salud. Para estas personas, la re-emigración es una posibilidad muy remota o nula, por lo tanto, tendrán que encontrar la manera de sobrevivir en el Ecuador. A continuación veremos hasta dónde llegó la ayuda del gobierno para estos dos tipos de retornados.

Los dispositivos de política frente a quienes retornan por cuestiones familiares y cumplimiento de objetivos

Las 20 personas que se enmarcan dentro del primer tipo de retornado realizan alguna actividad por cuenta propia en el Ecuador, y sostienen que *siempre* estuvo dentro de sus planes iniciar un negocio propio al regresar al país. La gestación del autoempleo

mediante emprendimientos productivos suele ser una de las alternativas por las que optan los migrantes al regresar a su país de origen. Como se mencionó, se trata de una forma productiva de invertir los ahorros que han generado y de aprovechar el capital humano y social que acumularon durante su estancia en el extranjero. “Regresé porque ya estuve 10 años por allá y teníamos un poco de ahorros y queríamos hacer algo por aquí” (IR2, grupo focal, 2010). En esta decisión, la edad de los migrantes juega un rol importante, en vista de que en el Ecuador el límite para la inserción laboral suele ser máximo de 35 años. “Nosotros también pensábamos, yo vengo acá y qué hago, porque aquí una persona pasado los 35 años yo no le quieren recibir” (IR28, entrevista, 2010). Otro aspecto que toman en cuenta es la percepción de que el negocio propio es una vía de movilidad social y de adquirir prestigio: “Nosotros pensábamos ponernos este local, ser propietarios de una empresa para el beneficio de nuestros hijos, entonces al momento que crezcan, ya no van a ser el hijo de la empleada o el hijo del simple mecánico” (IR28, entrevista, 2010).

De este grupo, 17 personas son acreedoras del Fondo El Cucayo que ofrece el gobierno ecuatoriano. Para la mayoría de ellos, el acceso a los recursos gubernamentales fue visto como una oportunidad para complementar o mejorar su idea de negocio: “Yo ya tomé la decisión, (...) hubiera puesto lo mismo, quizá más pequeño, hubiera empezado en un departamento más chico, porque este es grande” (IR35, entrevista, 2010).

Ya tomamos la decisión de regresar, más bien era qué hacíamos para poder llegar y poder no depender de otras personas (...) entonces fue una coincidencia, diría yo, que apareció eso (el fondo) y vimos que eso podía ser también una oportunidad, si eso salía o no salía era un plus para nosotros” (IR27, entrevista, 2010).

Algunos ya tenían su negocio instalado, y los fondos recibidos del gobierno sirvieron para ampliarlo, readecuarlo o equiparlo. “Yo, antes de tener el Cucayo ya inicié mi negocio, ya me arriesgué porque hay que confiar en uno mismo, bueno, ya tuve el fondo y dejé de amasar con las manos, hago con la máquina, yo me acuesto y la máquina está trabajando, eso es lo que ha cambiado” (IR9, grupo focal, 2010).

Sin embargo, para unos pocos la ayuda gubernamental significó un factor fundamental para retornar *en ese momento*, de lo contrario, se habrían quedado más tiempo en el país de destino hasta acumular suficiente capital para iniciar su negocio.

En estos casos, aunque la política no incide en la decisión de regresar, sí permite acortar el tiempo del proyecto migratorio y agilizar el retorno.

Bueno, no me hubiera quitado la decisión de volver, yo creo que me dieron el empujón que necesitaba para volver (...) porque al darme ellos el dinero para trabajar de la manera que yo quería y el no seguir en España unos años más hasta ahorrar y poder tener ese capital, entonces ellos impulsaron a que yo volviera antes pero volver hubiese vuelto, tarde o temprano hubiera vuelto al país (IR26, entrevista, 2010).

En otros casos, en cambio, la ayuda gubernamental influye en la *decisión de quedarse*:

De no recibir la ayuda, a lo mejor me habría quedado hasta después de arreglar mi situación aquí con mi familia y a lo mejor hubiera regresado a España a seguir mi vida, pero lo que sí ha cambiado es que puedo quedarme, puedo estar aquí (IR25, entrevista, 2010).

Esto significa que la política coadyuva a que el retorno, inicialmente concebido como temporal, aparentemente se vuelva definitivo. Sin embargo, es importante mencionar que los migrantes “mantienen sus relaciones e intereses en ambos lados de la frontera, como medida precautoria” (Durand, 2004: 111). Así, esta migrante advierte: “Bueno, no doy por descartada la idea de volver, porque no se sabe lo que puede pasar, pero de momento yo pienso quedarme aquí, (aunque) de todas formas, por el hecho de tener la doble nacionalidad, me toca estar viajando” (IR25, entrevista, 2010).

Con respecto a la asistencia técnica brindada por la SENAMI a través de los mentores externos, esta tiene relación con el capital humano con el que cuenta el migrante al momento de retornar e iniciar su negocio. La mayoría afirma tener suficiente conocimiento y experiencia sobre el negocio que han emprendido; sin embargo, han recibido dicha asistencia como un apoyo básico para ubicarse en el medio (por ejemplo, para la obtención de permisos de funcionamiento, para insertarse en el sistema tributario nacional, entre otros aspectos). De esta manera, el gobierno ecuatoriano los está dotando de ciertos conocimientos o capacidades de los que carecían debido a los años que estuvieron ausentes.

Realmente sí ha sido una ayuda, (...) el mentor que nos tocó a nosotros es una persona muy inteligente, se dio cuenta de que nosotros sí conocíamos sobre el negocio (...) lo que sí nos ha ayudado es obviamente que durante esos años ya nos habíamos desubicado completamente, el tema tributario, en el tema del papeleo y demás (IR27, entrevista, 2010).

Sin embargo, para algunas personas, la asistencia del mentor fue fundamental para hacer realidad su negocio pues, aunque conocían sobre la actividad, no disponían de los conocimientos necesarios para administrarlo.

El mentor fue otra pieza clave en el proceso porque yo no tenía idea de la parte administrativa, nada (...) entonces fue aterrizando la idea porque era una cosa bastante filosófica de lo que quería hacer, entonces cuánto vas a cobrar, cuánto quieres ganar, entonces él me ayudó a aterrizar y a ver si realmente funciona o no funciona (IR30, entrevista, 2010).

En ambos casos, la asistencia es asumida por los migrantes como una estrategia para acumular capacidades y conocimientos, es decir, capital humano, lo cual implica que el acceso al Fondo El Cucayo constituye también una manera de movilizar recursos intangibles.

Como hemos observado, para el primer tipo de retornado, es decir, para los migrantes que regresan por cuestiones familiares y cumplimiento de objetivos, el acceso al Fondo El Cucayo no influye en su decisión de regresar al Ecuador ni tampoco en su decisión de emprender un negocio propio. Es decir, independientemente del acceso a la ayuda, estas personas ya habían asumido el riesgo de volver y de invertir en el Ecuador. Sin embargo, el acceso a los recursos económicos y la asistencia técnica que les brinda el Estado ecuatoriano constituye una estrategia para capitalizar sus ahorros, así como el capital social y humano del que disponían cuando retornaron al país. Al contribuir con sus planes, podemos concluir que la política gubernamental coincide con los proyectos de retorno que esos migrantes imaginaron y ahora están desarrollando en el Ecuador. Esto resulta en que, a nivel de la experiencia, se estaría cumpliendo la idea del gobierno de vincular la migración al desarrollo humano (nivel discursivo) pues a la vez que impulsa la generación de actores emprendedores, promueve el ejercicio de sus capacidades (nivel de la práctica).

Por otro lado, anteriormente vimos que mientras mejores fueron las condiciones socioeconómicas previas a iniciar el proyecto migratorio, mejores fueron las condiciones en destino; por lo que podemos asumir que la misma relación se extenderá al momento de retornar. Es decir, aquellos que lograron acumular mayores recursos, tangibles e intangibles, *antes* de partir y *durante* su experiencia migratoria, tendrán mayores posibilidades de que su proyecto de retorno sea exitoso. En este sentido, el diseño de la política no está pensado para romper las asimetrías entre los migrantes, sino que más bien las reproduce.

Finalmente, aunque los migrantes beneficiarios del fondo tendrán cierta ventaja frente a aquellos que no lo hacen, pues están accediendo a unos recursos “extras”, el éxito de sus proyectos de retorno no sólo dependerá de los recursos que han logrado acumular, sino del entorno social y económico que encuentren en la sociedad de origen, es decir de factores externos. Estos factores se relacionan con las interconexiones entre lo local, lo nacional y lo global dentro de las cuales están insertos los migrantes como actores sociales, y van a afectar directamente su actual situación de retornados.

Los dispositivos de la política frente a quienes retornan por la crisis

De las 18 personas que componen el segundo grupo de retornados, es decir, aquellos para quienes la crisis en los países de destino fue un factor decisivo para regresar, 11 accedieron al Fondo El Cucayo y los 7 restantes no lo hicieron.

En cuanto al primer grupo, la mayor parte afirma que tenía planeado instalar un negocio propio en Ecuador. Esto quiere decir que, aunque regresaron a causa del deterioro de su situación económica en los países de destino, estas personas tuvieron tiempo de reunir algunos recursos y de planificar una estrategia para salir adelante una vez de regreso. Esta estrategia coincide nuevamente con los dispositivos de política diseñados por el gobierno y, por tanto, al igual que para el grupo anterior, el acceso al fondo constituye una manera de *complementar* su proyecto de retorno mediante la movilización de recursos.

Dentro de este grupo, 3 personas se habían acogido al Plan de Retorno Voluntario de España, y utilizaron parte del dinero que habían recibido del gobierno español, como contraparte para aplicar al Fondo El Cucayo. Estos migrantes aprovecharon el acceso a ambas ayudas gubernamentales como un medio para capitalizar sus recursos e invertirlos en su negocio. Esto sugiere que una coordinación entre los gobiernos de Ecuador y España que impulse a los migrantes que se acogen al Plan de Retorno español a aplicar al Fondo El Cucayo, sería ventajosa para la reinserción de los migrantes que han sido afectados por la crisis española en la sociedad ecuatoriana.

Por otro lado, otras 3 personas sostienen que tenían la idea de ponerse un negocio propio, pero no lograron reunir suficientes recursos para completar la inversión que necesitaban. En esos casos, el fondo entregado por el gobierno ecuatoriano contribuye a

completar dicha inversión, con lo que la ayuda se convierte en parte importante para hacer realidad el proyecto de retorno. “Ese fue mi sueño, tener maquinaria, poner mi pequeño almacén y tener lo que yo no pude alcanzar, porque si a mí no me ayudaba el presidente con esto, yo no podía porque sólo teníamos la maquinaria y no teníamos para la materia prima” (IR36, entrevista, 2010). “Yo traía un proyecto de ponerme un negocio, sino que pasa que plata no había, no había dinero, y hasta que apliqué al Cucayo y me salió” (IR13, grupo focal 2010).

Las otras 7 personas que regresaron al Ecuador debido a la crisis y que no han accedido a la ayuda gubernamental, se encuentran en una situación bastante crítica. De este grupo, dos personas aplicaron al fondo pero no fueron favorecidas. Por ejemplo, Roberto propuso instalar una fábrica de joyería en su ciudad de origen, donde quería poner en práctica las técnicas que aprendió mientras estuvo en Canadá. A pesar de que contaba con la contraparte y tenía maquinaria que trajo desde el extranjero, no fue favorecido, por lo que ahora desconfía del sistema de selección. “Yo más bien interpreto que eso está manejado, no funciona, porque (...) la gente que realmente quiere hacer algo bueno, como mi proyecto que es bueno, como le digo tengo maquinaria, tengo todo, pero no hubo como, ni siquiera bajaron a ver” (IR18, grupo focal, 2010).

Los demás se abstuvieron de aplicar ya sea porque no contaban con los recursos para completar la contraparte requerida, porque les desanimó el hecho de que fuera un fondo concursable, o porque no cumplían con los requerimientos para aplicar⁵⁶. “Yo del Fondo Cucayo también me enteré aquí no cuando estaba en España y la verdad no presenté ningún proyecto ni nada porque como era concursable, que a muy pocos les salía, pues no me llamó la atención de coger y presentar algo” (IR24, grupo focal, 2010).

Una vez de vuelta al Ecuador, afirman que sus principales dificultades son conseguir empleo y acceder al sistema financiero local, es decir, que tienen problemas para reinsertarse económicamente en la sociedad ecuatoriana.

Voy a un banco, no tengo trabajo y quién me va a prestar el dinero, digamos unos 1000 dólares si no respaldo, no tengo trabajo aquí, quien me va a dar un préstamo, tampoco dan trabajo a uno porque uno viene aquí como extranjero mismo, no le quieren dar trabajo a uno (IR17, grupo focal, 2010).

⁵⁶ Dos personas regresaron al Ecuador antes de 2007 por lo que no cumplían con el requerimiento temporal para aplicar al fondo.

A esto se suma su percepción generalizada de que la actual situación del país es más complicada que antes de que migraran, debido al alto costo del nivel de vida en relación con los sueldos.

Ahora mismo yo diría que mal, mal por la situación mismo que no hay trabajo, y yo pensé que aquí según las promesas que se hacían y todo iba a ser diferente, y si encuentras trabajo aquí te quieren pagar por un mes, qué se yo, \$120 0 \$100, que haces un mes metido en un trabajo para darte 100 dólares que no te van a alcanzar para nada entonces ahora mismo la situación mal (IR15, grupo focal 2010).

En vista de su situación de incertidumbre frente al retorno, aquellos que estaban en España optaron por no acogerse al Plan de Retorno Voluntario para no tener limitaciones temporales de volver a ingresar al país, lo cual indica que volver a migrar es una posibilidad abierta para estos retornados.

De estos testimonios se puede deducir que, mientras para el primer grupo el acceso a la ayuda gubernamental constituye un incentivo para que esa población se establezca en el Ecuador, aquellos que no han accedido a la ayuda, asumen el retorno como una estrategia de movilidad, hasta que la situación económica en destino mejore. Al privilegiar a aquellos que cuentan con ciertos recursos económicos, los dispositivos de la política deliberadamente obscurecen la presencia de este segundo tipo de retornados, que si bien ha regresado voluntariamente, no se ajusta al perfil de retornado hegemónico que ha construido el gobierno.

Los dispositivos de la política frente a las personas deportadas

El presente estudio toma en cuenta los casos de María y Bernardo, quienes fueron deportados al Ecuador desde los países de destino por encontrarse en situación irregular. En vista de que estas personas regresaron al Ecuador de forma involuntaria, podemos asumir que no tuvieron tiempo para preparar su retorno. Sin embargo, ambos sostienen que, una vez en el Ecuador, consideraron que su opción era iniciar un negocio por cuenta propia. En vista de que contaban con algunos recursos, decidieron aplicar al Fondo El Cucayo para completar su inversión.

María era educadora y no pudo insertarse en el mercado laboral por su edad, por lo que pensó en ponerse un negocio de confección: “Vine a los 47 años, entonces ya no

me daban trabajo en los centros educativos, entonces dije voy a intentar independientemente en las confecciones porque de algo tenía que vivir (...) con el poquísimos capital que yo vine, porque lo mío fue imprevisto” (IR14, grupo focal, 2010). Cuando se enteró de la existencia del fondo, optó por aplicar para instalar una guardería: “Entonces se dio la oportunidad del Cucayo y no sabía si irme por las confecciones o por la educación que me encanta, y vi que era mejor lo de la educación, era algo como un aporte para el país, algo mejor y opté por esto” (IR14, grupo focal, 2010). En esa guardería, piensa aplicar las técnicas educativas que aprendió mientras estuvo en el extranjero.

Allá trabajé cuidando niños y pude ver de cerca cómo es la metodología en educación inicial allá (...) Entonces es parte de mi marketing, yo he puesto que estoy trayendo una educación inicial innovadora que yo vi en Israel y estoy queriendo aplicar y eso ha hecho bastante expectativa (IR14, grupo focal, 2010).

Bernardo, por su parte, vivió varios años en Australia con su familia y retornó al Ecuador en 2000. Cinco años más tarde, en 2005, decidió volver a emigrar, aquella vez por su cuenta a los Estados Unidos; allí permaneció por dos años hasta que fue deportado porque su visa caducó. Después de la experiencia de la deportación, decidió establecerse definitivamente en el Ecuador: “Yo estaba de un lado a otro, y mi familia aquí sola, entonces cogí y me asenté, dije ya me voy a quedar aquí, ya no voy a salir a ningún lado (...) entonces dije vamos a aplicar al Fondo El Cucayo” (IR29, entrevista, 2010). Para él, la existencia de la política migratoria marca una importante diferencia entre su primer y segundo retorno:

Yo relaciono mi primera ida y venida con esta segunda, en la primera yo pude haber tenido más plata, pero no tuve el mentor, no tuve la persona que me guiara (...) entonces más que los quince mil dólares que es el incentivo económico, es el hecho de que te reciban bien, de que tienes un apoyo (IR29, entrevista, 2010).

A la vez, el incentivo económico recibido fue fundamental para instalar su mecánica automotriz, pues él no contaba con suficientes recursos: “Ese fue mi primer incentivo, decir bueno quince mil dólares, yo tengo otros quince mil, se hacen 30 mil, hagamos realidad ese sueño que con 15 no alcanza” (IR29, entrevista, 2010).

Mientras los migrantes que regresan voluntariamente han tenido tiempo de imaginar su proyecto de retorno, aquellos que regresan de forma forzada, como María y Bernardo, se ven obligados a improvisarlo. Sin embargo, independientemente de cómo

regresan, y de cuánto tiempo permanezcan en el Ecuador, la experiencia de estos migrantes demuestra que sí pudieron acumular recursos durante su estancia en el extranjero (tanto capital financiero como capital humano y social) que pretenden invertir en su regreso al país.

De esta manera, a pesar de que dentro de su lógica racional, la política no contempla a los deportados como posibles sujetos de desarrollo, pues han regresado al Ecuador de manera forzada, resulta que la realidad rebasa esa concepción y son los propios deportados quienes utilizan los dispositivos de la política en beneficio de sus proyectos de retorno. Así, aunque el anhelo de María es volver a Israel, vemos que quiere sacar adelante su guardería:

Mi sueño sería volver a Israel, pero mientras estoy acá, me encantaría que quede funcionando bien la guardería, y que sea un proyecto no solamente que se centre en mi centro de desarrollo, sino que se lo pueda ampliar para que los niños de mi país sean los beneficiados (IR14, grupo focal, 2010).

En cambio, Bernardo siente que ya llegó su momento de establecerse en el país y su negocio juega un papel importante en esa proyección: “Uno va allá a trabajar como loco para tener una casa, a trabajar como loco para tener un auto, ya lo tenemos, ya no necesitamos eso, necesitamos sobrevivir y mal o bien, con el negocio se tiene para lo necesario” (IR29, entrevista, 2010).

En vista de que este estudio solo toma en cuenta los casos de dos ecuatorianos que fueron deportados, es tarea de otras investigaciones ampliar la información sobre la experiencia de este tipo de retornados, y sobre la incidencia de la política migratoria ecuatoriana en los proyectos de retorno de esas personas. Sin embargo, estos dos ejemplos demuestran que, aunque la racionalidad detrás de la política asume que las personas que han sido deportadas no consideran establecerse en el Ecuador (y por esta razón sólo les brinda asistencia de emergencia), la realidad rebasa esa forma de pensamiento. Esto demuestra que cierta población retornada, independientemente de la condición de su retorno, es capaz de utilizar los dispositivos de política de acuerdo a sus intereses.

Los dispositivos de la política frente a los casos de retorno en condiciones de vulnerabilidad

Como mencionamos anteriormente, dos personas que participaron en este estudio regresaron al Ecuador con ayuda del Programa de Acogida a Personas en Condición de Vulnerabilidad que ofrece la SENAMI. Estos migrantes se encontraban en condiciones críticas en el país de destino y no tenían los recursos económicos para costear su pasaje de retorno al Ecuador, por lo que el acceso a la ayuda del gobierno ecuatoriano se convirtió en el único medio para volver. Estos migrantes pertenecen a un estrato económico bajo y perdieron los pocos recursos que habían logrado movilizar durante su experiencia migratoria puesto que ésta fue interrumpida por una calamidad doméstica. Lo anterior significa que, aunque tenían la voluntad de volver, regresaron a las mismas condiciones de pobreza que los motivaron a emigrar.

La hija de Lenin murió a los tres meses de su retorno al Ecuador, y hoy, su esposa y él se hacen cargo de la crianza de su nieta, quien quedó huérfana. Lenin ha vuelto a trabajar en la construcción, como hacía antes de salir del Ecuador, pero asegura que desde que regresó, en marzo de 2009, no tiene trabajo fijo (IR40, entrevista, 2010). Su esposa trabaja por horas de empleada doméstica y dedica el resto de su tiempo a cuidar de su nieta.

Juana, en cambio, regresó en condiciones críticas de salud y, a través del apoyo de la SENAMI, el día de su llegada fue recibida por una ambulancia que la transportó a un hospital público donde ingresó a emergencias. Allí le suministraron medicina para el dolor, pero no pudieron internarla por falta de espacio. Ahora vive en casa de una de sus hijas, quien tuvo que renunciar a su trabajo de empleada doméstica para poder cuidar de su madre (IR41, entrevista, 2010). A pesar de los intentos de su familia, Juana no ha logrado ingresar en el sistema de salud público, por lo que no ha recibido tratamiento desde que regresó a finales del mes de agosto de 2010.

En teoría, una vez que la SENAMI provee la ayuda para que personas como Lenin y Juana puedan volver al Ecuador, remite los casos a los demás programas gubernamentales para sean atendidos de acuerdo a sus necesidades. Lenin y Juana, por ejemplo, estarían en condiciones de ingresar al Programa de Protección Social del Ministerio de Inclusión Social y Económica, sin embargo, ambos afirman que, una vez

que llegaron al país, no han vuelto a tener ningún apoyo del gobierno. En estos casos, por lo tanto, la ayuda gubernamental se limitó a una asistencia de emergencia para el retorno y finalizó una vez que los migrantes llegaron al Ecuador. Es decir que, en la práctica, se cumplieron dos de los tres pasos anunciados a nivel discursivo, “la asistencia el momento de la partida y el recibimiento al momento del arribo al Ecuador”, mas no se dio “la gestión de los vínculos con otras instancias estatales que faciliten la reinserción de esas personas”.

Al igual que lo anterior, en vista de que esta investigación toma en cuenta sólo dos casos de retornados vulnerables, será trabajo de nuevos estudios ahondar sobre las condiciones en las que retornan este tipo de migrantes y hasta qué punto están siendo atendidos por otros sectores del aparato estatal a los que la SENAMI remite estos casos. Sin embargo, a partir de estos ejemplos parecería que la política no se interesa por la reinserción de estas personas, con lo cual surge una tensión con el enfoque de derechos anunciado a nivel discursivo.

Proyección a futuro: ¿quedarse en Ecuador o volver a migrar?

Mi tiempo de ser emigrante ya terminó, de ahí si saliera del país es de paseo, de ahí no pienso porque es una vida bien sacrificada entonces yo ahorita no cambiaría lo que tengo por nada. Migrar otra vez al exterior no, por lo menos hasta ahorita pienso eso, esperemos que siga así (IR28, entrevista, 2010).

La gran mayoría de los migrantes que forman parte de esta muestra, independientemente de si regresaron de manera voluntaria o involuntaria, actualmente proyecta su futuro en el Ecuador o, al menos, anhela quedarse en el país. En esa proyección, los negocios que han emprendido desempeñan un papel central, pues constituyen el medio a través del cual esperan alcanzar sus aspiraciones de una vida digna para ellos y sus familias en el Ecuador. “Mi meta es hacerles profesionales a mis hijos para sentirme yo un poco más realizado y que mejore mi negocio, que salga un poquito mejor” (IR10, grupo focal, 2010). “Mi sueño ha sido seguir adelante con mi trabajo, estoy a gusto, Dios quiera que todo vaya bien y poder servir a la gente” (IR19, grupo focal, 2010).

Por tanto, al contribuir con el establecimiento de esos emprendimientos, la política migratoria se convierte en un incentivo que alienta la permanencia de esas personas en el Ecuador y promueve su autodesarrollo, con lo cual el nivel discursivo y

el práctico se empatan con el nivel de la experiencia. “Volver a migrar, migrar no porque ya me dificultaría mucho dejar el negocio en otras manos” (IR39, entrevista, 2010). “Sí, yo estoy bien aquí, ya teniendo todo lo que quiero ya para qué volver a migrar” (IR12, grupo focal, 2010).

Independientemente de si optan por quedarse definitivamente o no en el Ecuador, estos migrantes mantendrán sus relaciones e intereses en ambos lados de la frontera. Esos vínculos con el país de destino, a la vez que forman parte de su capital social, configuran su identidad transnacional. “Yo puse la empresa para salir adelante aquí, no quisiera tener que volver pero no porque no me guste España, quisiera regresar pero de turista, esta vez sí a pasearme, a disfrutar, a que me sirvan y no a servir, eso sí, yo extraño muchísimo, yo tengo muchos amigos allá” (IR33, entrevista, 2010).

Muchos piensan aprovechar ese capital social como una ventaja comparativa para fortalecer sus negocios. Por ejemplo, gracias a que su esposo que quedó en España tiene doble nacionalidad, Doris piensa obtener la tarjeta comunitaria para poder traer materia prima para su taller de confección: “Hay cosas que yo necesito para sacar algunos modelos de polos y eso no he podido conseguir acá, pero allá si hay entonces por eso le he dicho bueno, si tu quieres haz el papeleo, pero tampoco me urge” (IR36, 2010, entrevista). En cambio, Iván quiere aprovechar los contactos que tiene en España, para importar materia prima para la empresa de acabados de construcción que instaló en Ecuador: “Lo básico mío es que quiero importar el propio material, materia prima de España, eso lo tengo seguro que lo voy a importar” (IR13, grupo focal, 2010).

Esto quiere decir que estas personas siempre formarán parte de un espacio transnacional, gracias a los vínculos sociales y económicos que mantendrán con el país destino. Lo más probable es que continúen la movilidad transnacional a la que estaban acostumbrados, pero esta vez, los viajes de ida y vuelta serán en otro sentido, de origen a destino y de destino a origen. No obstante, a largo plazo, parecería que el éxito de sus negocios constituirá un factor determinante en el asentamiento definitivo de esas personas en el país. “Yo tengo un sueño que es un curso vacacional que comienza ya este fin de mes, entonces yo sé que yo voy hacer un esfuerzo económico pero yo sé que va a ser rentable para mí, entonces de ahí parte mi decisión de irme o definitivamente quedarme” (IR2, grupo focal, 2010). “Hay un 80% de probabilidades de que allá no

quisiera volver, porque ojalá si Dios quiere, conforme estoy con mi negocio, creo que ya no” (IR6, grupo focal, 2010).

Las aspiraciones de estos retornados no sólo se relacionan con su propio bienestar y el de su familia, sino con el desarrollo del país en general: “Mis sueños, esta empresa hacerla grande, dar fuentes de empleo a personas que necesitan, eso es en lo laboral, en lo personal, que mi familia tenga un mejor estilo de vida” (IR28, entrevista, 2010). “Mis sueños son tener muy bien puesto mi negocio, tener muy buena salida para mi mercadería para poder trabajar más, dar oportunidades de trabajo a otras personas ese es mi proyecto, mi deseo y ojala Dios se cumpla” (IR8, grupo focal, 2010). La experiencia migratoria parece haberles dotado de un sentido de responsabilidad social que forma parte de los atributos de su identidad transnacional, y que sumados al capital social, humano y financiero que han acumulado, los convierte en potenciales agentes de desarrollo. Al aportar en la realización de los proyectos de retorno de estas personas, cuyo perfil se ajusta al tipo de retornados hegemónico construido por la racionalidad del gobierno, la política migratoria ecuatoriana estaría impulsando el desenvolvimiento de esas potencialidades, con lo cual parece cumplirse el modelo de desarrollo propuesto por el gobierno a nivel discursivo.

No obstante que casi todos estos retornados proyecten su futuro en función de los negocios que han establecido en el Ecuador, es importante anotar que un poco menos de la tercera parte deja abierta la posibilidad de volver a emigrar. En algunos casos, las razones son netamente económicas pues, a pesar de tener sus negocios, aún sienten que pueden acceder a mejores oportunidades laborales en el exterior. “Si hubiera la posibilidad de ir al Perú a abrir un negocio de servicios petroleros, lo hago encantado, pero en un plano diferente, ya no con la familia” (IR27, entrevista, 2010). “Si en todo caso hubiera una buena oportunidad de trabajo lo haría, si fuera con una visa legalmente sí me regresaría, si me gustaría en ese sentido” (IR10, grupo focal, 2010). Es decir que, para estas personas, las expectativas sobre lo que pueden alcanzar en el exterior superan aquellas que han puesto en sus negocios.

Para otros, las razones son de índole familiar, como el deseo de reunirse con los seres queridos que quedaron en el extranjero, o los problemas conyugales con el esposo o esposa debido a los años de separación. “Yo extraño mucho España y más que todo a mi hijo que está allá (...) Si hay la oportunidad yo sí me fuera” (IR11, grupo focal,

2010). Nuevamente, estos ejemplos indican los rasgos transnacionales de la identidad de los retornados que, aunque se establezcan en el país de origen, siempre mantendrán su mirada puesta en el otro lado de la frontera.

Las personas que no han accedido a las ayudas gubernamentales y que, en su mayoría, regresaron debido a la crisis económica en el país de destino, proyectan su futuro en la posibilidad de volver a emigrar. Como anotamos, para estos retornados, cuyo proyecto migratorio fue interrumpido por la crisis, el retorno constituye una estrategia de movilidad, una especie de paréntesis hasta que puedan regresar al país de destino. “Yo en cuanto pueda sinceramente, que la situación mejore y me regreso, tengo mis papeles de nacionalidad y puedo volver cuando sea” (IR22, grupo focal, 2010). Aunque han intentado insertarse en el mercado laboral local, ya sea como empleados o de manera independiente, no ven mayores posibilidades de salir adelante en el Ecuador: “En realidad pues pienso en volver, realmente he querido hacer algo aquí en el Ecuador pero como que se está bloqueando todo, el tiempo lo está diciendo así y como que me llega un momento que tengo que volver” (IR18, grupo focal, 2010). “El nivel de vida de antes era todo más barato, ahora 120 o 100 dólares no alcanza, no le alcanza el nivel de vida que estamos ahorita, yo sí aspiro a volver a España, me vuelvo a trabajar allá porque yo trabajaba de maquinista” (IR17, grupo focal, 2010).

A diferencia de los casos anteriores, estas personas no se ajustan al tipo de retornado hegemónico construido desde la racionalidad política gubernamental. No miran al retorno como un proyecto de vida, sino como algo temporal: en este momento sienten que se encuentran *de paso* por el Ecuador. Por tanto, no han accedido a los programas gubernamentales, ya sea porque no cuentan con los requisitos o porque no les interesa aplicar.

Lo anterior resulta en que estas personas carecen de alternativas que tomen en cuenta su estrategia de movilidad, o lo que se traduciría en un medio que les posibilite su reinserción y la garantía de sus derechos durante el tiempo que permanezcan en el Ecuador. Aquí aparece una tensión con el nivel discursivo pues el gobierno ecuatoriano se plantea el objetivo de atender y proteger a los migrantes “en el marco de sus prácticas transnacionales”, y sin embargo, obscurece u oculta la existencia de estos retornados, cuya estrategia de movilidad precisamente responde a una era creciente transnacional y que tiene relación directa con la coyuntura en los países de destino.

Por su parte, los dos casos de las personas que fueron deportadas al Ecuador demuestran que, aunque su proyecto migratorio fue interrumpido, estos migrantes son capaces de proyectar su futuro en origen, es decir, de construir un proyecto de retorno, siempre y cuando cuenten con las alternativas para reinsertarse en la sociedad ecuatoriana. A primera vista, la política no parece prever esta situación (ni a nivel discursivo ni a nivel de la práctica), sin embargo, ya a nivel de la experiencia, vemos que logra adaptarse a la realidad de esos retornados.

Finalmente, las dos personas que regresaron al Ecuador en condiciones de vulnerabilidad no miran la re-emigración como una posibilidad. Juana se encuentra en la etapa terminal de su enfermedad, por lo que desea pasar sus últimos días con su familia. Lenin, en cambio, siente que su lugar en este momento es junto a su familia y además debe enfrentar las deudas que dejó el tratamiento de su hija, por lo que no cuenta con recursos para realizar un nuevo viaje. Ambos tienen una precaria situación económica y enfrentan fuertes dificultades ahora que han vuelto al país.

Para personas como Juana y Lenin, el retorno parece ser definitivo, sin embargo, el diseño de la política brinda sólo asistencia de emergencia y no se preocupa por su reinsertión en la sociedad ecuatoriana. Esto quiere decir que los mismos dispositivos que los ayudaron a retornar debido a su condición de vulnerabilidad en destino, están reproduciendo esa situación de vulnerabilidad en origen, con lo cual pierde fuerza el enfoque de derechos enunciado a nivel discursivo.

En general, se evidencia que el gobierno invierte recursos humanos y financieros en la reinsertión de los retornados que poseen capital social, humano y financiero, y no se interesa por la reinsertión de aquellos que carecen de estos recursos. Esta asimetría de la inversión del Estado ecuatoriano se traduce finalmente en una manera de perpetuar las desigualdades socioeconómicas entre los migrantes, pues quienes más tienen reciben más apoyo del Estado.

Conclusión

El presente capítulo buscó adentrarse en la experiencia de los retornados ecuatorianos con la intención de entender quiénes son las personas que están regresando al país, y determinar en qué medida la política pública ecuatoriana está coadyuvando en sus proyectos de retorno.

A partir de las motivaciones o razones que los impulsaron a regresar, hemos encontrado cuatro tipos de retornados ecuatorianos: 1) Los que regresaron motivados por cuestiones familiares unidas al cumplimiento de objetivos económicos, 2) los que regresaron debido al deterioro de su situación económica provocada por la actual situación de crisis en los países de destino, 3) aquellos que fueron deportados por encontrarse en situación irregular, y 4) aquellos que regresaron en condiciones de vulnerabilidad. Mientras que el primer y el segundo tipo de retornado responden a un proceso de toma de decisión, y por tanto, a un retorno voluntario, los otros dos tipos regresan al Ecuador de manera forzada.

A través de los datos encontrados, hemos visto que ese proceso de toma de decisión por el que atraviesan los retornados del primer y segundo tipo, implica la construcción de un proyecto de retorno que, a su vez, conlleva el establecimiento de ciertos objetivos que se proponen alcanzar una vez de vuelta al país. El establecimiento de un negocio propio es una parte central de los proyectos de retorno de esos migrantes, ya que constituye el medio a través del cual esperan alcanzar los objetivos que se han propuesto. De esta manera, el acceso a los recursos económicos y la asistencia técnica que les brinda el Estado ecuatoriano a través del Fondo El Cucayo se convierte en una estrategia para capitalizar sus ahorros, así como el capital social y humano del que disponían cuando retornaron al país y que planificaron invertir en su regreso. Por lo tanto, podemos concluir que la realidad de estos dos tipos de retornados coincide con el tipo de retornado hegemónico que la racionalidad del gobierno ha construido para operar y que, al contribuir con el establecimiento de sus emprendimientos, la política gubernamental está impulsando los proyectos de retorno que esos migrantes imaginaron y, a la vez, está alentando su permanencia en el país. Lo anterior significa que, en aquellos retornados que vuelven de forma voluntaria y que, en alguna medida han cumplido sus objetivos durante su experiencia migratoria, el acceso a los dispositivos

de la política implica el cumplimiento del modelo de desarrollo al que apunta el gobierno.

No obstante, dentro del segundo tipo de retornado, también encontramos personas que asumen el retorno como una estrategia de movilidad temporal hasta que la situación en destino mejore y puedan regresar. Este tipo de retornado, cuyo modelo migratorio responde a una era transnacional creciente, y concretamente a la crisis internacional, no parece estar contemplado en el diseño de la política gubernamental, pues estas personas no han accedido a ninguno de los programas que contempla. Como consecuencia, ante la persistencia de la crisis económica y la tendencia securitizadora de las políticas migratorias en destino, estos retornados parecen quedar en una especie de limbo, pues tanto los dispositivos de política de los países de destino como los del propio Ecuador los rechazan. En estos casos, vemos que la realidad rebasa la racionalidad política del gobierno, a la vez que saca a la luz una tensión con respecto al enfoque de derechos enunciado en el nivel discursivo.

En cuanto al tercer tipo de retornado, es decir, los deportados, hemos visto que tuvieron que improvisar una estrategia para seguir adelante en el Ecuador, en vista de que fueron forzados a regresar repentinamente. Cuando estas personas se enteraron de la existencia del Fondo El Cucayo, optaron por aplicar y apostar por un negocio propio. Lo anterior implica que, a pesar de las condiciones en las que regresaron, estas personas contaban con ciertos ahorros, así como con capital humano y social que acumularon durante su estancia en el extranjero. Como está enunciada, la política parece ocultar la presencia de este tipo de retornado que, si bien regresa forzosamente, es capaz de convertirse en agente de desarrollo. No obstante, vemos que la realidad nuevamente rebasa esa concepción y que, en la práctica, los migrantes deportados son capaces de utilizar los dispositivos de la política en beneficio propio. En vista que el perfil de estos migrantes se ajusta al tipo de retornado que privilegia la racionalidad del gobierno, resulta que los dispositivos se adaptan a la realidad de esas personas, e influyen en la construcción de sus proyecto de retorno. En estos casos, por tanto, nuevamente el modelo de desarrollo gubernamental se estaría cumpliendo. Sin embargo, en vista de que la muestra de esta tesis sólo toma en cuenta a dos personas que fueron deportadas al Ecuador, estos hallazgos no pueden tomarse como definitivos, sino que será necesario ahondar sobre la realidad de los deportados en el país.

Finalmente, para el cuarto tipo de retornado, es decir, aquellos que regresaron en condiciones de vulnerabilidad, la única alternativa para volver al Ecuador fue a través de la ayuda del gobierno. En estos casos, los dispositivos de la política cumplen el rol de facilitar el retorno físico de esas personas al Ecuador y, aunque está enunciado que otras instancias se harán cargo de la reinserción social y laboral de esas personas, en la práctica, esto no está ocurriendo. Lo anterior implica que los mismos dispositivos que los ayudaron a retornar debido a su condición de vulnerabilidad en destino, están reproduciendo esa situación de vulnerabilidad en origen, con lo cual surge una tensión con el enfoque de derechos enunciado a nivel discursivo. Por otro lado, esto conlleva una negociación al interior del gobierno entre lo racional y lo razonable, que se traduce, por una parte, en la intención del Estado ecuatoriano de garantizar los derechos de los retornados vulnerables y por otra, en la necesidad de establecer límites dentro de la política migratoria para que no generar privilegios con respecto al resto de la población ecuatoriana. Ante estas tensiones surge la pregunta de ¿hasta dónde debería llegar la política migratoria cuando se trata de casos de retorno en condiciones de vulnerabilidad? En vista de que este estudio toma en cuenta sólo dos casos de este tipo de retorno, intentar responder a esta pregunta será tarea para nuevas investigaciones.

Otro aspecto que se evidenció a partir de los casos analizados es que mientras mejores fueron las condiciones socioeconómicas previas a iniciar el proyecto migratorio, mejores fueron las condiciones en destino, por tanto, podemos asumir que mejores serán las condiciones al momento de retornar. Esto quiere decir que aquellos que lograron acumular mayores recursos –tangibles e intangibles- *antes* de partir y *durante* su experiencia migratoria, tendrán mayores posibilidades de concretar su proyecto de retorno. Si tomamos en cuenta que los dispositivos de la política privilegian a los migrantes que vuelven de forma voluntaria y que han acumulado recursos, por sobre aquellos que regresan de manera forzada y carecen de recursos, podemos concluir que su modelo de desarrollo no está pensado para romper las asimetrías socioeconómicas entre los migrantes, sino que más bien las reproduce.

Finalmente, el desenvolvimiento de los proyectos de retorno de los migrantes ecuatorianos, independientemente de la condición de su retorno y del tiempo que permanezcan en el Ecuador, dependerá tanto de los recursos tangibles e intangibles que han logrado acumular, como del entorno social y económico que encuentren en la

sociedad de origen, es decir, de factores externos. Entre estos factores podemos mencionar la estabilidad de la economía nacional, las condiciones estructurales del empleo, y el soporte de una red territorial e institucional que articule sus iniciativas económicas, sociales y culturales con las de otros actores. Dichas dinámicas no sólo tienen relación con el nivel local y nacional, sino que responden a patrones de transformación estructural a nivel global. Dado que los retornados están inmersos en esos procesos de transformación a través de sus prácticas transnacionales, los lazos afectivos y materiales que mantengan con la sociedad de destino generarán un impacto substancial en sus distintos modos de reproducción social y cultural.

CAPÍTULO V CONCLUSIONES

Cuando inicié el presente análisis, partí de dos supuestos. Por un lado, que al emprender mecanismos que les permitan extender su alcance hacia los nacionales que viven fuera de su territorio, los Estados se convierten en actores transnacionales. Por otro lado, que el transnacionalismo migrante sólo pasa a ser relevante para los países de origen, a partir del momento en que tiene potencial de afectar el desarrollo local o nacional. Desde este punto de vista, las acciones contempladas en *Plan Bienvenid@s a Casa* buscan incidir o *gobernar* sobre población nacional que se encuentra fuera del territorio ecuatoriano, con lo cual el Ecuador está fungiendo como actor transnacional. En vista de que dicha política combina elementos tanto de vinculación como de promoción del retorno, podemos decir que sus acciones están orientadas a “recuperar población emigrada, ya sea a través de su retorno físico o de su posible aporte a la sociedad de origen” (Mármora, 2002: 297). Esta combinación puede ser entendida como una respuesta válida hacia la cual apunta el Estado ecuatoriano, que implica el reconocimiento de que un porcentaje mínimo de sus emigrados regresará definitivamente al país, mientras que opta por reforzar las prácticas transnacionales de aquellos que permanecen en el exterior, con miras a que contribuyan al desarrollo nacional.

No obstante, esta actuación transnacional del Estado ecuatoriano encuentra sus límites al confrontar los tres niveles que tienen relación en el proceso de construcción del *Plan Bienvenid@s a Casa* (el discursivo, el operativo y el de la experiencia), puesto que sacan a la luz la tensión que existe entre la visión territorializada del gobierno, que apunta hacia el desarrollo, y la mirada transnacional, que apunta hacia los derechos de los migrantes. Estas dos perspectivas, que constituyen campos de poder en disputa, implican una permanente negociación, al interior del gobierno, entre lo racional y lo razonable, la cual se traduce, por un lado, en la necesidad de ajustarse al proyecto político de Alianza País, y por otro, en la obligación de garantizar los derechos de los migrantes, conforme lo establecen el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones y la Constitución de 2008.

Como lo demuestro en el segundo capítulo, a nivel discursivo, la política surge de un planteamiento que mira a la población emigrada desde dos enfoques, como sujeto

de derechos y como potencial agente de desarrollo. A partir de esa doble mirada, aparentemente, al transnacionalismo migrante adquiere relevancia para el proyecto político de Alianza País. Sin embargo, al hacer un análisis discursivo del corpus seleccionado, observamos que el modelo al que apunta el gobierno relaciona la migración al capital económico, más que a los derechos de los migrantes, con lo cual prima una visión territorializada antes que transnacional.

Esta ambigüedad se ratifica al mirar la dimensión operativa en el tercer capítulo, pues la puesta en práctica de la política también da prioridad al desarrollo, por sobre los derechos de los migrantes. Primeramente, sus dispositivos hacen énfasis en un tipo de retornado “exitoso”, en términos económicos, y se concentran en su reinserción económica y productiva en la sociedad ecuatoriana. Esta estrategia deja de lado otros ámbitos de la reinserción social y cultural del migrante y su familia; al mismo tiempo, mira a los retornados como un grupo con características homogéneas que, antes que sujetos de derechos, son vistos como sujetos económicos. Como resultado, la política está dando un tratamiento homogéneo a una audiencia plural y oculta otros aspectos que constituyen parte de su integralidad como sujetos y, ante todo, de su identidad transnacional.

Segundo, esta mirada privilegia un tipo particular de retornado que, además de poseer cierta capacidad económica, desea establecerse en el Ecuador, con lo cual nuevamente sobresale la visión *territorializada*. Al promover que los migrantes se asienten en el Ecuador mediante la generación de vínculos económicos *en origen*, esta perspectiva parece mirar al retorno como la etapa final del proyecto migratorio, y no como una parte del mismo. Como resultado, en alguna medida, la política se desentiende del sistema circular de relaciones e intercambios sociales y económicos que conectan a los migrantes con la sociedad de destino, y son los propios migrantes quienes, desde su lógica transnacional, activan esas relaciones y aprovechan las ventajas de su identidad transnacional para movilizar recursos tangibles e intangibles.

Tercero, si bien la política contiene elementos de vinculación, que promueven las prácticas transnacionales de los migrantes ecuatorianos, en lo que respecta a la generación de vínculos económicos con esa población, se interesa más en recuperar a población a través de su retorno físico y de su inversión en origen, que en fortalecer los

vínculos económicos de los migrantes desde el exterior, con lo que nuevamente sobresale la lógica territorializada.

En cuanto a la experiencia de los retornados, a partir de las motivaciones o razones que los impulsaron a regresar, en el cuarto capítulo identifiqué cuatro tipos de retornados ecuatorianos: 1) Los que regresaron motivados por cuestiones familiares unidas al cumplimiento de objetivos económicos, 2) los que regresaron debido al deterioro de su situación económica provocada por la crisis en los países de destino, 3) aquellos que fueron deportados por encontrarse en situación irregular, y 4) aquellos que regresaron en condiciones de vulnerabilidad. Estas personas poseen distinto capital social, humano y financiero, y por ende, distintos intereses y capacidades, sin embargo, la política ecuatoriana no refleja totalmente esa pluralidad.

Por ejemplo, están aquellos retornados que decidieron volver al Ecuador, o se vieron forzados a hacerlo, debido a la situación de crisis en los países de destino. Algunos de ellos consideran el regreso a Ecuador como estrategia temporal, y esperan que la situación en destino mejore, para volver. Estas personas, o no cuentan con los recursos económicos que exigen los dispositivos de la política, o, simplemente, no tienen interés en invertir en el Ecuador, es decir, su perfil no encaja con el retorno hegemónico que privilegia el Plan. Esto se debe a que la lógica con la que actúan esos migrantes es transnacional, mientras que la del Estado ecuatoriano es territorializada. Como resultado, esas personas no encuentran alternativas que posibiliten su reinserción durante el período que permanezcan en el Ecuador y, por ende, si sus derechos fueron vulnerados en la sociedad de destino, también lo están siendo en su propio país.

Otros tipos de retornados, como los vulnerables y los deportados, sí son tomados en cuenta por la política ecuatoriana, pero el alcance de la intervención es mucho menor que la que se despliega para los retornados “exitosos”. Esta asimetría nuevamente responde a la lógica territorializada con la que el gobierno ha diseñado su política: al no ser consideradas potenciales agentes de desarrollo, su reinserción en la sociedad ecuatoriana no parece ser prioridad para el Estado. Aunque los dispositivos de la política están diseñados para transferir la atención de estas personas a otras instancias gubernamentales especializadas, en la práctica, aparentemente, esto no se cumple, con lo cual vemos cómo el enfoque de derechos pasa a un segundo plano por debajo del enfoque de desarrollo. Al mismo tiempo, más allá de las condiciones de su retorno, esta

visión olvida que esas personas pertenecen a espacios sociales transnacionales que podrían ser potenciados y aprovechados precisamente para posibilitar su reinserción en el Ecuador.

Otro aspecto que se evidenció a partir de la experiencia de los retornados es que mientras mejores fueron las condiciones socioeconómicas previas a iniciar el proyecto migratorio, mejores fueron las condiciones en destino, por lo tanto, podemos asumir que mejores serán las condiciones al momento de retornar. Esto quiere decir que aquellos que lograron acumular mayores recursos antes de migrar y durante su experiencia en el extranjero, tendrán mayores posibilidades de concretar su proyecto de retorno. Dado que los dispositivos del *Plan Bienvenid@s a Casa* privilegian a los migrantes que vuelven de forma voluntaria y que han acumulado recursos, por sobre aquellos que regresan de manera forzada y carecen de recursos, podemos afirmar que su modelo no está pensado para romper las asimetrías socioeconómicas entre los migrantes, sino que más bien las reproduce.

De lo anterior se desprende que aquello que, a primera instancia, parecía ser una política que respondía a un contexto internacional negativo para los migrantes ecuatorianos, es en realidad una política que responde a un proyecto político en particular. Dado que los intereses de ese proyecto radican en el potencial de los migrantes retornados de aportar a la economía nacional, la política ecuatoriana da prioridad al retornado exitoso, en detrimento de otros tipos de retornados que, precisamente, regresan al Ecuador afectados por la situación de crisis en destino, y frente a quienes la política revela algunos vacíos. Por lo tanto, podemos afirmar que el *Plan Bienvenid@s a Casa* constituye un mecanismo de gestión de las migraciones o de gobernabilidad migratoria que, antes que a las necesidades de los migrantes, responde a los intereses del Estado ecuatoriano (cfr. Ramírez y Alfaro, 2010: 6) e, indirectamente, de los propios países de destino. Ante esto, resulta que las fuerzas internacionales que le dieron significado político al Plan en el momento de su surgimiento, ya en la práctica, más bien le restan legitimidad, pues sacan a luz sus limitaciones. Al mismo tiempo, demuestran la importancia del contexto internacional al momento de construir políticas públicas dirigidas hacia la diáspora, y los retos que enfrenta un Estado como el Ecuador cuando se propone fungir como actor transnacional.

Para terminar, este estudio deja planteada una gran pregunta en torno a los desafíos del Estado ecuatoriano frente a su población retornada: ¿cómo generar políticas para reinsertar de manera integral a los migrantes retornados en la sociedad ecuatoriana, independientemente de la condición de su retorno, que a la vez que garanticen sus derechos no generen privilegios frente al resto de la población?

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto, Susana López, David Villamar (2004). “Ecuador: oportunidades y amenazas económicas de la emigración”. En *Migraciones: un juego con cartas marcadas*, Francisco Hidalgo (ed.): 259-301. Quito: ILDIS-Abya-Yala-Plan Migración Comunicación y desarrollo.
- Analítica Internacional (2009). “Una primera radiografía de los efectos de la crisis sobre la migración”. Disponible en www.lajornadamorelos.com (visitado el 28 de enero de 2010).
- Appadurai, Arjun (1996). *Modernity at large. Cultural dimensions of globalization*. Estado Unidos: University of Minnessota Press.
- Arízaga, Leonardo (2005). “La política del estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales”. En *Emigración y política exterior en Ecuador*, Javier Ponce Leiva, editor: 21- 55. Quito: ABYA-YALA.
- Banco Central del Ecuador (1999). “Memoria 1999”. Disponible en www.bce.fin.ec (visitado el 28 de enero de 2010).
- Balibar, Étienne (2003). *Nosotros, ¿ciudadanos de Europa?* Madrid: Editorial Tecnos.
- Balslev Clausen, Helen y Mario Velázquez (2003). “La gobernabilidad y sus técnicas. La transformación del poder en las elecciones locales en un municipio rural mexicano”. En *Estudios Sociológicos*, mayo – agosto, Vol. XXI, número 002: 421-444. México D.F.: El Colegio de México.
- Basch, L., N. Glick Schiller, C. Blanc.Szanton (eds.) (1994). *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and Deterritorialized Nation-State*: 7. Amsterdam, Gordon and Breach. Citado en Suárez Navaz, Liliana (2008). “Lo transnacional y su aplicación a los estudios migratorios. Algunas consideraciones epistemológicas”. En *Retos epistemológicos de las migraciones transnacionales* (2008), Enrique Santamaría (ed.): 55-78, España: Anthropos.
- Blanco, Cristina (2007). “Inmigración y política migratoria en España. Líneas maestras y su evolución en el marco de la Unión Europea”. En *Migraciones Internacionales*, Panfichi, Aldo (Editor): 223-258. Perú: Aula Magna.
- Bourdieu, P. y L. Wacquant (1998). *An invitation to reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Botero de la Torre, Ximena (2009). *Estrategias y propuestas desarrolladas por el gobierno colombiano para capitalizar y vincular los recursos humanos calificados en el exterior*. Carácas: SELA. Disponible en www.sela.org (visitado el 12 de enero de 2010).

- Cassarino, Jean-Pierre (2004). "Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited". En *International Journal on Multicultural Societies*, Vol. 6, No. 2: 253-279.
- Castañeda, Alejandra (2009). *Lenguajes de Exclusión: Leyes Migratorias y el Nuevo Apartheid*. Disponible en www.flacsoandes.org (visitado el 15 de febrero de 2010).
- CEPAL (2006). *Migración Internacional, Derechos Humanos y Desarrollo en América Latina y El Caribe. Síntesis y Conclusiones. Trigésimo primer período de sesiones*, 20 al 24 de marzo, Montevideo, Uruguay.
- Consejo Europeo de Tampere (1999). "Conclusiones de la Presidencia", 15 y 16 de octubre.
- Correa, Rafael (2007a). "Discurso de Posesión", 15 de enero, Quito, Ecuador.
- _____ (2007b). "Discurso dirigido a emigrantes ecuatorianos en Milán parte 1", 14 de julio, Milán, Italia. Disponible en www.youtube.com (visitado el 20 de febrero de 2010).
- _____ (2007c). "Discurso dirigido a emigrantes ecuatorianos en Milán parte 2", 14 de julio, Milán, Italia. Disponible en www.youtube.com (visitado el 20 de febrero de 2010).
- _____ (2007d). "Discurso dirigido a emigrantes ecuatorianos en Milán parte 3", 14 de julio, Milán, Italia. Disponible en www.youtube.com (visitado el 20 de febrero de 2010).
- _____ (2007e). "Mensaje del Presidente de la República". Disponible en www.migranteecuatoriano.gov.ec (visitado el 21 de febrero de 2010).
- _____ (2009). "Discurso de Posesión", 3 de septiembre, Quito, Ecuador.
- Cortés, Almudena (2009). "Retorno y acumulación de activos. Una aproximación etnográfica al caso de Ecuador y España". Documento presentado en el Seminario Acumulación de Capital y Migración: El Impacto de la Crisis en las Ciudades del Sur, 3 y 4 de diciembre, Manchester.
- Dadush, Uri y Falcao, Lauren (2009). "Migrants and the Global Financial Crisis". *Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief 83*, http://carnegieendowment.org/files/migrants_financial_crisis.pdf (visitado el 20 de febrero de 2010).
- Dean, Mitchell (2010). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Londres: Sage.

- De la Vega, Pablo (2006). "Emigración y política exterior". En *Cultura, Emigración y Política Exterior, PLANEX 2006-2020*: 129-144. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Duque, Guido y Natalia Genta Rossi (2009). "Crisis y migración: ¿el retorno esperado o búsqueda de alternativas", *Boletín Andinamigrante*, N° 5, septiembre: 2-10. Quito: FLACSO Ecuador.
- Durand, Jorge y Douglas Massey (2003). *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México: Miguel Ángel Porrúa Librero Editor y Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Durand, Jorge (2004). "Ensayo crítico sobre la emigración de retorno. El principio del rendimiento decreciente", *Cuadernos Geográficos*, N° 035: 103-116. España: Universidad de Granada.
- Eguiguren Jiménez, María Mercedes (2009), "Sujeto migrante, crisis y tutela estatal: Construcción de la migración y modos de intervención desde el Estado ecuatoriano". Tesis para Obtener el Título de Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Sociología, FLACSO Ecuador.
- Escobar, Cristina (2007). "Migración y derechos ciudadanos: el caso mexicano". En *El País Transnacional. Migración mexicana y cambio social a través de la frontera*, Marina Ariza y Alejandro Portes (coordinadores): 231-274. México: UNAM/IIS.
- Faist, Thomas (2008). "Transtate spaces and development. Some critical remarks". En *Rethinking Transnationalism. The meso-link of Organizations*, Ludger Pries (ed): 62-79. Londres: Roudledge Editor.
- Foucault, Michel (2006a). "Governmentality". En *The anthropology of the state*, Aradhana Sharma y Akhil Gupta (eds.): 132-143. UK: Blackwell Publishing.
- _____ (2006b). *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fouron, G. y N. Glick Schiller (2001). *Georges Woke Up Laughing*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Gamlem, A. (2006). "Diaspora engagement policies: what are they, and what kind of states use them?". *Centre on Migration, Policy and Society. Working Paper*, N° 32. Disponible en www.compas.ox.ac.uk (visitado el 17 de mayo de 2010).
- García Zamora, Rodolfo (2005). "El microfinanciamiento como instrumento de empoderamiento binacional". En *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, Delgado Wise, Raúl y Beatriz Knerr (coordinadores): 275-305. México: Miguel Ángel Porrúa Librero Editor y Cámara de Diputados y Universidad Autónoma de Zacatecas.

Gil Araújo, Sandra (2006). “Las argucias de la integración: Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid”, Tesis Doctoral, Departamento de Cambio Social, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

_____ (2010). “Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social”. España: IEPALA.

Glick Schiller, Nina (2005). “Transnational social fields and imperialism. Bringing a theory of power to Transnational Studies”, *Anthropology Theory*, Vol 5(4), 439-461.

Gmelch, G., *Double passage: the Lives of Caribbean Migrants Abroad and Back Home*, Ann Harbor: University of Michigan Press.

Goldring, L. (1999). “El Estado mexicano y las organizaciones transmigrantes: ¿Reconfigurando la nación y las relaciones entre Estado y sociedad civil?”. En *Fronteras Fragmentadas*, Mummert G. (ed.): 297-316. México: El Colegio de Michoacán.

González Gutiérrez. C. (1999). “Promoviendo identidades: las relaciones del Estado mexicano con las comunidades de origen mexicano en Estados Unidos”. En *Fronteras Fragmentadas*, Mummert, G. (ed.): 271-296. México: El Colegio de Michoacán.

Gordon, Colin (1991). “Governmental rationality: an introduction”. En *The Foucault Effect. Studies in governmentality*, Burchell *et al* (eds.): 1-51. Gran Bretaña: The University of Chicago Press.

Guarnizo, Luis (2006). “Migración, globalización y sociedad: teorías y tendencias en el siglo XX”. En *Migraciones, Transnacionalismo y Desplazamiento*, Ardila G. (ed.): 65-112. Bogotá: CES.

Guarnizo, Luis Eduardo (2006). “El estado y la migración global colombiana”. En *Migración y desarrollo* N.º 6: 79-101. Disponible en www.migracionydesarrollo.org (visitado el 3 de abril de 2010).

Halliday, Fred (1994), *Rethinking International Relations*, London: Macmillan.

Herrera, Gioconda, María Cristina Carrillo, Alicia Torres (2005). “Introducción”. En *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*, Herrera, Gioconda, María Cristina Carrillo, Alicia Torres (eds.): 15-27. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

Herrera, Gioconda (Coord.) (2006). *Ecuador: las cifras de la migración internacional*. Quito: UNFPA – Ecuador, FLACSO - Sede Ecuador.

- Herrera, Gioconda (2007). "Ecuatorianos/as en Europa: de la vertiginosa salida a la construcción de espacios transnacionales". En *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa, Balances y desafíos*, Yépez del Castillo y Gioconda Herrera: 189-215. Quito: FLACSO Ecuador, OBREAL, Universidad Católica de Lovaina y Universitat de Barcelona.
- Jiménez Romero, Carlos (2002). *Estado de Bienestar y Migraciones Internacionales: Cuestiones, Debates y Tendencias*. Madrid, España: Fundación Hogar del Empleado.
- Jiménez, Pinyol, y Arestizábal Urrutia (2009). "Cuando el retorno no es voluntario: la Directiva sobre Retorno de la Unión Europea". En *Tiempo de paz, Retorno Voluntario de los migrantes*, Nº 93: 8-13. Madrid.
- King, R. (2000). "Generalizations from the history of return migration". En *Return Migration. Journey of hope or despair?*, B. Ghosh (ed.). Ginebra: OIM/UN.
- Kurt Jacobsen, John (1996). "Are all politics domestic? Perspectives on the integration of comparative politics and international relations theories". En *Comparative Politics*, Vol. 29, Nº 1: 93-115. New York: City University of New York.
- Lahav, Gallya (2004). *Immigration and politics in the New Europe. Reinventing Borders*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Larreátegui, Paulina (2008). "La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en el Ecuador" en *Seguridad multidimensional en América Latina*, Rivera, Fredy (ed.): 81-98. Quito: FLACSO - Sede Ecuador y Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Lemke, Thomas (2001). "The birth of 'bio-politics': Michel Foucault's lecture at the Collège de France on neo-liberal governmentality". En *Economy and Society*, (30), 2: 190-207.
- Levitt, Peggy (2001). *The Transnational Villagers*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Levitt P. y R. de la Dehesa (2003). "Transnational migration and the redefinition of the state: variations and explanations". En *Ethnic and Racial Studies*, 26 (4): 587-611.
- Levitt, P. y Nina Glick Schiller (2004). "Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad". En *Migración y desarrollo*, segundo semestre: 60-91.
- Lindstrom, David (1996). "Economic Opportunity in Mexico and Return Migration from the United States". En *Demography*, Vol. 33, No. 3: 357-374.

- Maldonado, René (2009). *La crisis financiera y las remesas en LAC. Evaluación, retos y oportunidades*. Disponible en <http://www.cemla.org/pdf/2009-CrisisyRemesas.pdf>
- Mármora, Lelio (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- Massey, D.S., J. Durand y N. J. Malone (2002). *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Marchevsky, Alejandra (1996). "The Empire Strikes Back: Globalization, Nationalism and California's Proposition 187". En *Critical Sense. A Journal of Political and Cultural Theory*, Vol. 4, No. 1.
- Margheritis, Ana (2009). "*Todos somos migrantes*" (*We are all migrants*): *The Paradoxes of Innovative State-led Transnationalism in Ecuador*. Estados Unidos: University of Florida.
- Merlingen, Michael (2006). "Foucault and World Politics: Promises and Challenges of Extending Governmentality Theory to the European and Beyond". En *Millennium – Journal of International Studies*: 181-196.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2009). *Balance del primer año del Programa de Retorno Voluntario de Trabajadores Extranjeros no Comunitarios*. Disponible en <http://www.tt.mtin.es/periodico/inmigracion/200911/INM20091116.htm> (visitado el 5 de mayo de 2010).
- Miller, Peter y Nikolas S. Rose (1999). *The power of psychiatry*. Cambridge, Nueva York: Polity Press/Blackwell.
- Moctezuma Longoria, Miguel (2005). "Hacia una tipología de los migrantes internacionales con base en su capacidad de inversión". En *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, Delgado Wise, Raúl y Beatriz Knerr (coordinadores): 119-133. México: Miguel Ángel Porrúa Librero Editor, Cámara de Diputados y Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Moncayo, María Isabel (2009). *Análisis de las políticas públicas y acciones del Estado ecuatoriano en la gestión de las Migraciones*. Quito: OIT.
-
- (2011). *El Plan "Bienvenid@s a Casa": Estudio sobre la experiencia del Fondo "El Cucayo"*. Serie Avances de Investigación, N° 51. Madrid: Fundación Carolina-CeALCI.
- Moraes Natalia y otros (2009). "Estrategias de vinculación de los estados latinoamericanos con sus diásporas: un análisis de las iniciativas desarrolladas por Colombia, Perú, Brasil y Uruguay". En *Migración y participación política*,

Escrivá Ángeles y otros (eds.): 297-326. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Orozco, Manuel (2009). *Understanding the Continuing Effect of the Economic Crisis on Remittances to Latin America and the Caribbean*. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2100503>

Orozco, Manuel (2010). *Hacia un optimismo cauteloso: El impacto de la crisis global sobre los inmigrantes y las remesas*, 26 de enero. Disponible en <http://www.buscopisocasa.com/noticias/?p=5901>

Ostergaard-Nielsen, Eva (ed) (2003). *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*. Londres: Palgrave Macmillan Ltda.

OIM (2008). *Perfil Migratorio del Ecuador*. Quito.

Pampillón, Rafael (2009). *Aumentan las remesas y la economía sumergida*, 31 de diciembre. En <http://economy.blogs.ie.edu/archives/2009/12/aumentan-las-remesas-y-la-economia-sumergida.php> (visitado el 6 de febrero de 2010).

Papail, Jean (2002). “De asalariado a empresario: La reinserción laboral de los migrantes internacionales en la región centro-occidente de México”. En *Migraciones Internacionales*, Vol. 1, No. 033: 79-102. México: El Colegio de la Frontera Norte.

_____ (2005). “Remesas e inversiones de los migrantes de retorno en el centro-occidente de México”. En *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, Delgado Wise, Raúl y Beatriz Knerr (coordinadores): 319-332. México: Miguel Ángel Porrúa Librero Editor, Cámara de Diputados y Universidad Autónoma de Zacatecas.

Portes, Alejandro (1999), “Conclusion: towards a new world – the origins and effects of transnational activities”, *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, N° 2, United Kingdom: Routledge.

Portes, Alejandro y Patricia Landolt (2000). “Social Capital: Promise and Pitfalls of Its Role in Development”. En *Journal of Latin American Studies*, Vol. 32, No. 2, Mayo: 529-547.

Ramírez, Franklin y Jacques Ramírez (2005). *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Quito: CIUDAD-UNESCO-ALISEI, Ediciones Abya-Yala.

Ramírez Jacques y Yolanda Alfaro (2010). “Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migraciones”. En *Andinamigrante* N°9, diciembre: 2-10. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

- Rivera Sánchez, Liliana (2007). “Repensando el estudio de las migraciones contemporáneas en las Ciencias Sociales: Algunas contribuciones desde la perspectiva transnacional”. En *Migraciones Internacionales*, Panfichi, Aldo (editor): 19-37. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Organización Internacional de las Migraciones-OIM.
- _____ (2009). “¿Quiénes son los retornados? Apuntes sobre el migrante retornado en México contemporáneo”. Ponencia preparada para la IV Reunión del Grupo de Trabajo Migración, Cultura y Políticas del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, Guatemala.
- Rose, Nikolas (1999). *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sabater, Joaquim (2009). *El retorno de la emigración marroquí*. En *Tiempo de paz, Retorno Voluntario de los migrantes*, N° 93: 50-54. Madrid.
- SELA (2009). *La acentuación de la crisis económica y el Caribe*. Disponible en <http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2009/05/T023600003461-0>
- SENAMI (2010). *Política migratoria para el buen vivir. Informe 2008-2009. Proyecciones 2010-2013*. Quito.
- Smith, R. (1998). “Transnational localities: Community, technology and the politics of membership within the context of Mexico and U.S. migration”. En *Transnationalism from Below*, Smith M.P. y L.E. Guarnizo (eds.): 196-238. Nueva Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Smith, G. (1999). “Transnational politics and the politics of the Russian diaspora”. En *Ethnic and Racial Studies*, 22(3): 500-523.
- Suárez Navaz, Liliana (2008). “Lo transnacional y su aplicación a los estudios migratorios. Algunas consideraciones epistemológicas”. En *Retos epistemológicos de las migraciones transnacionales*, Enrique Santamaría (ed.): 55-78. España: Anthropos.
- Tamagno Carla y Ulla Berg (2005). “El Quinto Suyo: Conceptualizando la ‘Diaspora Peruana’ desde Arriba y desde Abajo”. En *Política Internacional*, vol. 80 (Abril-Junio): 1-19. Lima: Academia Diplomática Peruana.
- Vallejo, Andrés (2004). “El viaje al norte. Migración transnacional y desarrollo en Ecuador”. En *Migración y desarrollo*, Escrivá, Ángeles y Natalia Rivas, (coords.): 111-148. Córdova: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Vertovec, Stephen (2006). “Transnacionalismo migrante y modos de transformación” en *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, Portes, A. y J. DeWind: 157 – 190. México: U. Autónoma de Zacatecas, Zacatecas.

Vono de Vilhena, Daniela (2006). *Vinculación de los emigrados latinoamericanos y caribeños con su país de origen: transnacionalismo y políticas públicas*. Santiago de Chile: CELADE-CEPAL.

Zahniser, Steven S. (1999). "One Border, Two Transitions: Mexican Migration to the United States as a Two-Way Process". En *American Behavioral Scientist*, 42: 1350-1380.

DOCUMENTOS

Centro de Noticias ONU (2010). "Remesas: Banco Mundial prevé menor descenso del esperado", 25 de enero. Disponible en www.un.org (visitado el 29 de enero de 2010).

The Economist (2008), "The great American slowdown", 12 de abril.

La Crónica de Hoy (2009). "Alcanza desempleo en Italia nivel récord", 1 de diciembre. Disponible en www.cronica.com.mx (visitado el 12 de enero de 2010).

Decreto N° 3301 (1992). "Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967", 6 de mayo.

Decreto Ejecutivo N° 2378-B (2002), publicado en el Registro Oficial (Sup.) N° 527, 5 de marzo.

Decreto Ejecutivo No. 150 (2007), publicado en el Registro Oficial No. 39, 12 de marzo.

Decreto Ejecutivo N° 1471 (2008).

Diario Crítico de la Economía (2010). "La cifras de la crisis en España: un año de recesión", 5 de enero. Disponible en www.diariocritico.com (visitado el 12 de enero de 2010).

Decreto Ejecutivo N° 802 (2007), 29 de diciembre.

Diario El Universo (2009). "10.000 inmigrantes se han acogido al plan retorno español", 7 de septiembre. Disponible en www.eluniverso.com (visitado el 12 de enero de 2010).

Ecodiario (2009). "El paro subió al 13,91% a finales de 2008 en España", 23 de enero. Disponible en www.ecodiario.eleconomista.es (visitado el 13 de enero de 2010).

Ley de Extranjería del Ecuador, 1971.

Ley de Migración del Ecuador, 1971.

Ley de Migración de Uruguay, 2008.

Ley de Incentivos Migratorios (Ley N.º 28 182), Perú, 2005.

Oficina del retorno y bienvenida, Uruguay. Disponible en <http://oficinadelretorno.blogspot.com> (visitado el 10 de febrero de 2010).

Ministerio de Relaciones Exteriores (2005). *Reglamento Orgánico Funcional del MRE*, Registro Oficial No. 568 de 19 de abril.

Ministerio de Relaciones Exteriores (1992). *Reglamento de Refugiados*.

Ministerio de Trabajo e Inmigración (2009), “Balance del primer año del Programa de Retorno Voluntario de Trabajadores Extranjeros no Comunitarios”. Disponible en <http://www.tt.mtin.es/periodico/inmigracion/200911/INM20091116.htm> (visitado el 12 de enero de 2010)

Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011, noviembre de 2006.

Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020.

Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2011.

Plan de Retorno Voluntario, Gobierno de España, 2008

Portal del Migrante Ecuatoriano – SENAMI. Disponible en <http://www.migranteecuadoriano.gov.ec/> (visitado el 20 de agosto de 2010).

Programa Paisano, México. Disponible en www.paisano.gob.mx (visitado el 11 de febrero de 2010).

Proposición 187 del Estado de California (1994).

Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática, SIGOB, Ecuador. Disponible en www.sigob.gov.ec (visitado el 29 de abril de 2010).

Welfare Reform, 1996.

LISTA DE ENTREVISTADOS

Código IS: Informante de la SENAMI

Código IR: Informante retornado

Acosta, Alberto, Quito, 16 de diciembre de 2009.

IS1, entrevista, Quito, 08 y 26 de abril de 2010.

IS17, entrevista, Quito, 8 de abril de 2010.

IS9, entrevista, Quito, 9 de abril de 2010.

IS12, entrevista, Quito, 13 de abril de 2010.

IS10, entrevista, Quito, 14 de abril de 2010.

IS13, entrevista, Quito, 14 de abril de 2010.

IS5, entrevista, Quito, 15 de abril de 2010.

IS19, entrevista, Quito, 15 de abril de 2010.

IS2, entrevista, Quito, 16 de abril de 2010.

IS6, entrevista, Quito, 16 de abril de 2010.

IS8, entrevista, Quito, 20 de abril de 2010.

IS18, entrevista, Quito, 20 de abril de 2010.

IS7, entrevista, Quito, 29 de abril de 2010.

IS14, entrevista, Quito, 20 de abril de 2010.

IS11 y IS16, entrevista, Quito, 26 de abril de 2010.

IS15, entrevista, Quito, 28 de abril de 2010.

IS3, entrevista, Quito, 7 de mayo de 2010.

IR2, grupo focal, Quito, 20 de mayo de 2010.

IR3, grupo focal, Quito, 20 de mayo de 2010.

IR4, grupo focal, Quito, 20 de mayo de 2010.

IR1, grupo focal, Quito, 20 de mayo de 2010.

IR25, entrevista, Quito, 26 de mayo de 2010.

IR25, entrevista, Quito, 26 de mayo de 2010.

IR26, entrevista, Quito, 27 de mayo de 2010.

IR6, grupo focal, Cuenca, 28 de mayo de 2010.

IR7, grupo focal, Cuenca, 28 de mayo de 2010.

IR9, grupo focal, Cuenca, 28 de mayo de 2010.

IR8, grupo focal, Cuenca, 28 de mayo de 2010.

IR9, grupo focal, Cuenca, 28 de mayo de 2010.

IR10, grupo focal, Cuenca, 28 de mayo de 2010.

IR28, entrevista, Quito, 1 de junio de 2010.

IR29, entrevista, Quito, 2 de junio de 2010.

IR30, entrevista, Quito, 3 de junio de 2010.

IR33, entrevista, Quito, 4 de junio de 2010.

IR35, entrevista, Quito, 8 de junio de 2010.

IR36, entrevista, Quito, 8 de junio de 2010.

IR11, grupo focal, Guayaquil, 11 de junio de 2010.

IR12, grupo focal, Guayaquil, 11 de junio de 2010.

IR13, grupo focal, Guayaquil, 11 de junio de 2010.

IR14, grupo focal, Guayaquil, 11 de junio de 2010.

IR15, grupo focal, Catamayo, 25 de junio de 2010.

IR17, grupo focal, Catamayo, 25 de junio de 2010.

IR18, grupo focal, Catamayo, 25 de junio de 2010.

IR19, grupo focal, Catamayo, 25 de junio de 2010.

IR22, grupo focal, Catamayo, 25 de junio de 2010.

IR24, grupo focal, Catamayo, 25 de junio de 2010.

IR39, entrevista, Saraguro, 25 de junio de 2010.

IR27, entrevista, Quito, 1 de julio de 2010.

IR40, entrevista, Quito, 4 de julio de 2010.

IR41, entrevista, Quito, 7 de julio de 2010.