PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **MARÍA GABRIELA RODRÍGUEZ CORTEZ,** C.I. 1722526421 autor del trabajo de graduación intitulado: **"Entre derechos y vulnerabilidad social: la construcción institucional del sujeto migrante. Análisis a partir del diseño e implementación de un instrumento de política pública dentro de la Secretaría Nacional del Migrante"** , previa a la obtención del grado académico de **SOCIOLOGÍA CON MENCION EN CIENCIAS POLITICAS** en la Facultad de **Ciencias Humanas**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 28 de Abril del 2014

MARÍA GABRIELA RODRÍGUEZ CORTEZ
C.I. 172252642-1

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE SOCIOLOGIA Y CIENCIAS POLITICAS

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCION DEL TÍTULO DE SOCIOLOGA CON MENCION EN CIENCIAS POLITICAS

"ENTRE DERECHOS Y VULNERABILIDAD SOCIAL: LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DEL SUJETO MIGRANTE. ANÁLISIS A PARTIR DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UN INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DENTRO DE LA SECRETARÍA NACIONAL DEL MIGRANTE"

GABRIELA RODRIGUEZ CORTEZ

DIRECTORA: ALEJANDRA DELGADO

QUITO, 2014

Dedicatoria

A Dios

Por darme la sabiduría, el amor y la fe necesaria para enfrentar cada uno de los retos en mi vida.

A mi Madre

Por tu amor y apoyo incondicional para enfrentar con valentía cada obstáculo y festejar con humildad cada alegría.

A mi Padre

Por cada puerta que desde el cielo me abriste para llegar aquí.

A mis Hermanos

Por su valiosa compañía. Y ese amor que en silencio nos tenemos pero que grita fuerte en mi corazón todos los días.

A Daniel

Por tu amistad incondicional que ha acariciado mi corazón en cada instante que decaía.

Agradecimientos

A *Dios,* Por todas las bondades que le das a mi vida.

A *Manuel Corrales*, por darme la oportunidad de cumplir este sueño profesional, creyendo y confiando en mí.

A mi *Madre,* por todo tu amor y compañía. Sin todo lo que haces por mí no sería posible mi existencia y felicidad

A mi *Padre*, por secar con el viento cada lágrima y cambiarlas por sonrisas.

A *Susana, María y Catalina*, por su compañía, su confianza y amor a mis alegrías.

A *Natalia*, por enseñarme que el valor de las personas está en su existencia y no en lo que les rodea. Por tus frescas y siempre acertadas palabras de vida.

A *Daniel*, por tú mano, tú corazón, tú cariño y gran paciencia.

A *Ti*, que de una manera extraña me ayudas a entender que siempre vale ir detrás de lo siento. Y que nada sale con razón, si primero no lo aprueba el corazón.

Tabla de Contenidos

Dedicatoria ii

Agradecimientos iii

Índice iv

Resumen ..

Introducción 1

1. CAPITULO I – Marco Teórico 5
   - 1.1. La construcción social de la Realidad 5
   - 1.2. El sujeto, el poder y el discurso 8
   - 1.3. La Gubernamentalidad 10
   - 1.4. Las Políticas Públicas y las Políticas Públicas Migratorias 12
     - 1.4.1. Las Políticas Públicas 12
     - 1.4.2. La Migración y las Políticas Migratorias 15
       - 1.4.2.1. La modalidad de las políticas migratorias 22
       - 1.4.2.2. Los patrones migratorios de las políticas de migraciones 23
       - 1.4.2.3. La composición de las migraciones 26

2. CAPITULO II – La Política Migratoria en el Ecuador y su implementación en La Secretaría Nacional del Migrante 28
   - 2.1. Breve descripción de la Migración en el Ecuador 28
   - 2.2. La Política Migratoria en el Ecuador 35
   - 2.3. La Secretaría Nacional del Migrante y la ejecución del Reglamento de Manejo Interno del Comité Calificador de Casos de Emergencia y Atención a Personas Migrantes Ecuatorianas en Situación de Vulnerabilidad 40

2.3.1. Reglamento de Reglamento de Manejo de la Dirección de Apoyo y Atención a las personas migrantes y sus familias en situación de vulnerabilidad y del Comité Calificador de Casos de Emergencia de la Secretaria Nacional del Migrante. 46

2.3.1.1. Antecedentes de reglamento 47

2.3.1.2. Partes del reglamento 48

2.3.2. Manual de Procedimientos Servicio Vulnerables 51

3. CAPITULO III – La Construcción Institucional del Sujeto Migrante 55

3.1. Sujeto de Interés Económico 55

3.2. Sujeto Social Vulnerable 57

3.3. Sujeto de Derechos 60

3.4. Sujeto Político Electoral 65

3.5. Sujeto Ideológico Legitimador 67

4. Conclusiones y recomendaciones 71

5. Anexos 74

6. Bibliografía 106

Resumen

La migración en el Ecuador ha tenido una importante representación económica sobre todo a partir de 1999. El Estado reconoce el tratamiento del fenómeno migratorio dentro de la agenda gubernamental desde el año 2007, con la creación de una cartera de Estado que controla y regula la política migratoria. Este trabajo pretende reconocer dentro de la relación Estado – migración como se construye al sujeto migrante. Entendiendo a esta construcción como una construcción social institucional y una construcción discursiva. A partir del análisis de un instrumento de política pública migratoria se ha identificado distintas dimensiones que configuran al migrante ecuatoriano tanto como sujeto de derechos como sujeto vulnerable. El reconocimiento de los derechos y de la condición de vulnerabilidad construyen también un sujeto migrante político electoral, e ideológico legitimador del discurso de la nueva época política en el Ecuador.

INTRODUCCION

El proceso de emigración en el Ecuador inicia a partir de 1950 desde las zonas del Austro del País, Cuenca y Azogues. El principal motivo de estas salidas fue la caída de las exportaciones del sombrero de paja toquilla hacia los Estados Unidos. De 1950 a 1998 se mantienen flujos estables de emigración. En este periodo la economía del Ecuador pasó por momentos de inestabilidad económica productiva. Se dieron tres importantes impulsos en la producción que no se mantuvieron: "el boom del cacao", "el boom del banano" y finalmente "el boom del petrolero". Un considerable impacto fue la caída del precio del petróleo en la década de los 80, los ingresos del Estado se redujeron y su distribución estaba destinada en un elevado porcentaje al pago de la deuda externa. Otro factor que impulsó las migraciones internacionales fue la migración interna rural – urbana generada a partir del desarrollo de modelos económicos productivos en las grandes ciudades del país.

La crisis económica que provocó el feriado bancario y la dolarización en el año de 1999, marca el inicio de un periodo masivo de migraciones de ecuatorianos al exterior. De 1998 al 2005 el Ecuador sufrió una gran inestabilidad política con la presencia de varios actos de corrupción por parte de los gobiernos, que ajustados a principios del neoliberalismo redujeron las políticas sociales para aumentar el pago de la deuda externa. Los servidores públicos como médicos, profesores y policías sufrieron de un periodo de congelamiento y reducción de sus salarios. Varios jubilados perdieron sus ahorros en los bancos. A nivel nacional el país elevó el índice de pobreza, los sectores de clase media empobrecieron y los pobres cayeron en la extrema pobreza.

La crisis económica suscitada en el Ecuador no permitía acceder a las condiciones de vida necesarias y forzó a los ecuatorianos a buscar estrategias de sobrevivencia, como la migración. No se puede decir que la migración ecuatoriana a partir de 1999 fue voluntaria, ya que la falta de gestión del Estado ocasionó la expulsión de miles de ciudadanos.

El Estado tiene la obligación de garantizar los derechos sociales y económicos de sus poblaciones, pero en el Ecuador estos principios fundamentales no se cumplieron y colocaron a la sociedad en un proceso de incertidumbre e indefensión frente a falta de acceso al bienestar social.

El Estado vulnerabilizo a los ecuatorianos en el aspecto económico, social, cultural y político y provocó con la migración el desarrollo de una doble vulnerabilización. Los migrantes ecuatorianos fueron a sobrevivir en países que tampoco han podido brindarles más que esa misma vulnerabilización de sus condiciones de vida. Partieron de escenarios laborales precarios en búsqueda de otros menos precarios pero a ganar una doble condición de vulnerabilidad.

El sujeto migrante ha ganado importancia en la agenda política del gobierno por su relevante condición económica para el mantenimiento del país. Las remesas han sido el tercer ingreso de divisas que ha sostenido la dolarización ecuatoriana. Entregarle derechos a este sujeto económico se hace importante para el posicionamiento del Estado. Y es así que partir del año 2007 el Gobierno de la Revolución ciudadana concede a los migrantes el acceso a la participación en las decisiones políticas del país, y tanto como sujeto vulnerable como sujeto de derechos lo acerca nuevamente a formar parte de la Patria.

Como parte del pago de la deuda social que el Estado mantiene por los años de crisis asume la institucionalización de la política migratoria, llamándola integral y de desarrollo humano. A partir del 2007 bajo el discurso de la quinta región, conformada por los casi tres millones de ecuatorianos migrantes, se les otorga la posibilidad de elegir a seis representantes asambleístas que formaron parte de la Asamblea Constituyente y aportaron en la reforma a la Carta Magna. La Constitución del 2008, asume el tema migratorio en cincuenta y siete artículos bajo la categoría de "movilidad humana" y "ciudadanía universal".

La nueva política migratoria se ve institucionalizada en una cartera de estado con rango ministerial llamada la Secretaria Nacional del Migrante - SENAMI, constituida con un nivel alto de desconcentración que le permitió abrir oficinas de atención en seis regiones del país y en nueve ciudades del exterior. Generó en consecución varios programas y proyectos dirigidos para personas migrantes y sus familias, en el marco del desarrollo económico productivo, el acompañamiento social y psicosocial, la promoción de los derechos laborales y sociales, entre otros.

Una de las acciones más reconocidas que ha tenido la SENAMI es brindar ayuda económica a personas migrantes en "condición de vulnerabilidad" que desean regresar

al país. Pero este acceso a la ayuda está condicionado a la calificación del nivel de vulnerabilidad del migrante y su familia.

Este trabajo pretende identificar dentro de la relación Estado – migración, como se realiza la construcción institucional del sujeto migrante, entre derechos y vulnerabilidad social.

El método utilizado para el desarrollo de la investigación fue el constructivista estructural que se basa en la construcción de la realidad a partir de las experiencias de las interacciones sociales. Mi experiencia laboral en la Secretaria Nacional del Migrante me ha permitido construir un conocimiento en conjunción activa a mi objeto de estudio, que es la relación del Estado con el fenómeno de la migración.

La metodología utilizada para el trabajo fue el análisis crítico del discurso del reglamento y sus instrumentos de implementación, como el manual de servicio a vulnerables, la ficha de calificación de vulnerabilidad y el baremo de calificación de vulnerabilidad.

Las técnicas utilizadas fueron el análisis documental y la revisión bibliográfica de libros para el marco teórico, la reseña histórica de la migración, políticas migratorias y del reglamento de la Secretaria Nacional del Migrante.

En la investigación se trata tres capítulos. En el primer capítulo se trabaja el marco teórico de la investigación, construido a partir de las propuestas de Berger y Luckmann sobre la construcción social de la realidad; Michelle Foucault sobre las características del poder, la herramienta gubernamental, el discurso y el sujeto; y Lelio Marmora sobre la migración dentro de las políticas públicas.

El segundo capítulo realizará una breve reseña del fenómeno migratorio ecuatoriano, haciendo énfasis en los hechos suscitados a partir del proceso de dolarización en el año de 1999. Examinará la consecución de las políticas públicas en el ámbito migratorio hasta la consolidación de una cartera de Estado encargada de la rectoría y ejecución de la misma. Y abordará un análisis descriptivo de un instrumento de política pública migratoria de la Secretaria Nacional del Migrante.

El tercer capítulo identifica varias dimensiones del sujeto migrante: sujeto económico, sujeto social vulnerable, sujeto de derechos, sujeto electoral y sujeto ideológico

legitimador. A partir de comprender que el sujeto migrante es tanto una construcción social institucional como una construcción discursiva.

1. CAPÍTULO I - MARCO TEÓRICO: LA CONSTRUCCIÓN DEL SUJETO Y LAS POLITICAS PÚBLICAS

En este capítulo nos aproximaremos al marco teórico de esta investigación, el mismo que permitirá entender el porqué de la construcción institucional del sujeto. Con este propósito se va a realizar una revisión teórica de la construcción social de la realidad, de las características del poder y su herramienta gubernamental. Se pretende a través de algunas aproximaciones teóricas deducir: 1) qué hay detrás de los discursos, 2) qué es el sujeto, las políticas públicas, y 3) una breve descripción teórica de lo que es la migración en las políticas migratorias de los Estados.

1.1. LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA REALIDAD

Según los planteamientos de Berger y Luckmann la realidad está construida por un proceso dialéctico entre relaciones sociales, que encierran la existencia de la formación de identidades individuales a través de interpretaciones simbólicas realizadas en las estructuras sociales existentes.

El proceso de construcción de la sociedad se da en dos sentidos como realidad objetiva y como realidad subjetiva. Básicamente en la realidad objetiva existen dos momentos: la institucionalización y la legitimación.

La institucionalización de la realidad se hace efectiva en la habituación del ser humano, es decir en el proceso de tipificación recíproca de acciones habitualizadas entre diferentes tipos de actores. En palabras de Berger y Luckmann "toda tipificación de una clase es una institución". Los autores parten de la idea de que el ser humano se forma en interacción con su entorno, en el cual va adquiriendo pautas, que son los actos repetidos con frecuencia "el proceso por el cual se llega a ser hombre se produce en una interrelación con un ambiente" (Berger y Luckmann; 1968: 66). Es decir que "la autoproducción del hombre es siempre, y por necesidad, una empresa social" (Berger y Luckmann; 1968: 70), es imposible que el hombre se desarrolle como tal en el aislamiento, al igual que es imposible que un hombre aislado produzca un ambiente

humano, por lo tanto el hombre es una producción social y la sociedad es un producto humano.

Que un sector de la vida humana se institucionalice, quiere decir que se ha sometido a la normatividad social: "acciones del tipo X son realizadas por actores de tipo X" por el hecho mismo de su existencia, las instituciones regulan el comportamiento humano. Una vez que el comportamiento humano se reifica, es decir, que se convierte en una realidad objetiva, este se vuelve externo a la voluntad del hombre y de la misma forma aquel orden social establecido y generado para el mantenimiento de la permanencia de la objetividad. El individuo que permanece en las instituciones concebidas como realidades objetivas, está regido por un orden que lo delimita.

Para llegar a este punto, el mundo institucional necesita legitimación, es decir formas en las que además de explicarse, pueda justificarse, "el orden institucional en expansión elabora una cubierta correlativa de legitimaciones, extendiendo sobre ella una capa protectora de interpretación tanto cognoscitiva como normativa" (Berger y Luckmann; 1968: 83). En este sentido el lenguaje cumple una función imprescindible, puesto que es sobre él donde se construye la legitimación. Esto debido a que es el medio por el cual el conocimiento se distribuye colectivamente y facilita la comprensión y asimilación de la realidad objetivada, esto quiere decir que el lenguaje "proporciona la superposición fundamental de la lógica sobre el mundo social objetivado"; siendo la lógica el acopio del conocimiento socialmente disponible, que por tanto se da por establecido.

Toda institución está compuesta por un cuerpo de conocimiento, los autores llaman a esta "una receta", es decir un conocimiento que entrega "las reglas de comportamiento institucionalmente apropiadas" (Berger y Luckmann; 1968: 87). El conocimiento define y construye los roles que deben desempeñarse en el contexto institucional, a la vez que también los controla y prevé. Cuando este cuerpo de verdades válidas acerca de la realidad no se cumple, saliéndose del orden institucional, se genera una desviación de la realidad[1], mismas que son llamadas: "depravación moral, enfermedad mental o ignorancia" (Berger y Luckmann; 1968: 87).

[1] Se entiende a la realidad como resultado de un proceso dialectico entre relaciones sociales, estructuras sociales, los hábitos y la internalización de roles. La realidad como construcción social del aquí experimentado y el ahora reconocido en el entorno.

Entonces sí, "el conocimiento se halla en el corazón de la dialéctica fundamental de la sociedad: "programa" los canales en los que la externalización produce un mundo objetivo; objetiviza este mundo a través del lenguaje y del aparato cognoscitivo basado en el lenguaje, vale decir, lo ordena en objetos que han de aprenderse como realidad" (Berger y Luckmann; 1968: 87), el conocimiento no solo es una aprehensión de la realidad social objetiva sino a la vez una producción continua de esta misma realidad.

Ahora bien, la sociedad como realidad subjetiva, también resalta un momento importante y complementario a los señalados en la realidad objetiva, que es la socialización. Para Berger y Luckmann existen dos procesos de socialización: la socialización primaria y la socialización secundaria.

Puede entenderse a la socialización primaria como aquella que se despliega en los primeros años de vida del individuo, donde se configura la identidad de éste en tanto el espacio donde se sitúa su funcionalidad y las relaciones con los demás. Es la base para la comprensión de la existencia de uno en tanto la relación con los otros, y la mirada del mundo como un todo compacto. A partir de esta primera socialización un individuo se convierte en miembro de la sociedad, sobrelleva el proceso de internalización con gran carga emotiva, y solo finaliza cuando el concepto del otro generalizado se haya establecido en su conciencia.

La socialización secundaria es aquella que internaliza realidades parciales que contrastan con el mundo base adquirido en la socialización primaria, son llamados "submundos institucionales o basados sobre instituciones", su alcance está determinado por la complejidad de la división del trabajo y la distribución social del conocimiento – conocimientos a los que un individuo puede acceder, dependiendo de su rol y posición social. Esta distribución se trata de conocimientos especializados "adquisición del conocimiento específico de "roles", lo que significa, la internalización de campos semánticos que estructuran interpretaciones y comportamientos de rutina dentro de un área institucional" (Berger y Luckmann; 1968: 173). Para su ejecución debe reforzarse de técnicas pedagógicas, y hacerse sentir como si fuera algo familiar, similar al de la primera socialización: "la maestra intenta lograr un ambiente familiar para el aprendizaje de una materia". Esta socialización se caracteriza por su aparecimiento artificial, ya que los roles de esta socialización comportan un alto grado de anonimato,

es decir se separan de los individuos que los desempeñan, y se acompañan por símbolos rituales o materiales que además son parte de sus formas de legitimación.

En definitiva, en la socialización primaria el niño aprehende de sus significantes como mediadores de la realidad (sus padres), mientras que en la socialización secundaria aprehende a sus otros significantes, por tanto aprehende el contexto institucional.

Se puede entender entonces, que los seres humanos se institucionalizan y legitiman en tanto se relacionan con otros seres humanos, en la división del trabajo y la distribución social del conocimiento; los primeros pasos son con la familia, de quienes adoptan las pautas de comportamiento y asumen en tanto ellos un rol en la sociedad, cada institución tiene sus propias formas de interactuar, reglas y mecanismo de control, el no aprendizaje o inadaptación a las mismas coloca al ser humano fuera de lo real "desviación o depravación moral".

1.2. EL SUJETO, EL PODER Y EL DISCURSO:

Michelle Foucault, señala que "al estar el sujeto humano en relaciones de producción y significación está situado en relaciones de poder" (Michelle Foucault; 1979: 152). En tanto lo planteado entiende este autor la existencia de tres modos de objetivación mediante los cuales el ser humano se convierte en sujeto: los modos de investigación – saber (el estatus de la ciencia, por ejemplo el sujeto productivo), las prácticas divisorias – ética (los otros o el mismo se divide, por ejemplo el loco y el cuerdo), y la autodefinición - verdad (el mismo ser humano se reconoce como sujeto, por ejemplo la sexualidad).

Estos modos de objetivación ejecutan su poder en el "gobierno de la individualidad", imponiendo el quienes somos con una verdad sobre si, dando una categorización, que tiene la obligación de ser reconocida tanto para el individuo como para los que le rodean. La individualización está atravesada por una forma de poder que subyuga y sujeta, así plantea Foucault dos definiciones de sujeto: 1) sujeto a alguien por medio de un mecanismo de control o de dependencia, y 2) ligado a su propia identidad por conciencia o autoconocimiento.

Desde el siglo XVI se ha desarrollado una nueva matriz de individualización, una forma de poder totalizadora e individualizante: "El Estado" entendido como el lugar donde los individuos para conformarse a él, se someten a un conjunto de patrones específicos. Estos estándares tienen soporte en tanto el Estado ejerce una técnica de poder adoptada de la institución cristiana "el poder pastoral", aquel entendido como el camino a la salvación, y en esta nueva figura el camino al orden a la producción de la verdad, que asegura ya no la salvación en el más allá, sino terrenal, la protección, bienestar y seguridad. La mencionada técnica de poder pastoral, que estuvo enraizada en una sola gran institución, encuentra ahora su soporte en varias instituciones que se conjugan en una "táctica individualizadora" de poderes tales como la educación, la familia, la medicina, la psiquiatría, los empleadores.

El poder se ejerce a través de las disciplinas, entendidas como el consenso entre las capacidades o habilidades, los recursos de comunicación y las relaciones de poder. Su naturaleza específica es la conducción de los individuos a través de mecanismos de coerción, lograr el comportamiento de los individuos dentro de un campo de posibilidades.

Esta obtención de un tipo de actuación de los individuos, se da por la articulación del poder con el discurso, lo que el politólogo Alejandro Carvajal Pardo, considera como "dominación discursiva", y plantea que el poder social[2], ejerce control tanto coercitivo como discursivo, el último entendido como "moral". (Carvajal, 2007: 120)

> En toda sociedad la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y redistribuida por un cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar los poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y temible materialidad.(Carvajal, 2007: 121)

El discurso es el poder mismo del que los individuos quieren adueñarse, no es solo el medio por el cual se lucha, sino el fin mismo de la lucha. Por tanto tienen procesos de control, limitación y exclusión identificados como: "la palabra prohibida, la separación de la razón y la voluntad de verdad". (Foucault; 1970: 305)

[2] Para Alejandro Carvajal, el poder social es el poder que un grupo o institución ejerce sobre otras personas.

Lo prohibido implica que no todos los individuos tienen el derecho de decirlo todo, ni hablar de todo en cualquier momento, no cualquiera puede hablar de cualquier cosa. Siguiendo a Foucault (1970) existe un tabú del objeto a hablarse, un ritual de la circunstancia en la que se puede hablar y un derecho exclusivo o privilegio para un sujeto que puede hablar.

Se separa la razón y la locura, para descalificar lo que plantee un sujeto que no tiene el derecho de la palabra, su palabra es falacia, porque la verdad está unida a la razón, y para orientarlo a la realidad requiere de un sujeto portador de sabiduría como un médico o psiquiatra, capaz de justificar lo que es prohibido y explicar la locura, porque es poseedor de la voluntad de verdad, y constituido por un sistema de exclusión institucionalmente legitimado. En esta explicación se vuelve a lo planteado anteriormente sobre las disciplinas, como el mecanismo a través del cual se da el ejercicio del poder, así es que poseen discursos de la verdad que explican la realidad de la vida, lo que debe y no debe suceder.

Para Foucault el discurso es una de las formas del biopoder, al ser el medio por el cual las verdades se repiten con el objetivo de encontrar la subordinación de otros seres humanos:

> El poder es la capacidad que tiene un determinado sujeto de imponer su verdad, como la verdad para el otro. El poder crea la verdad, lo que existe es la verdad que el poder puede repetir hasta que un sujeto lo cree como su verdad. Tiene el poder de imponerla y sofocar otras verdades posibles. Utiliza todo lo que pueda encontrar para penetrar en la conciencia de los sujetos y sujetarlos. (Foucault; 1979:113)

1.3 LA GUBERNAMENTALIDAD

Para Foucault la gubernamentalidad es la relación política entre poder y gobierno. El gobierno entendido como la aplicación de medios técnicos para la regulación de las conductas hacia el cumplimiento de ciertos principios u objetivos.

Interpretando a Michelle Foucault, se puede decir que la palabra tecnología, es la agrupación de un tipo de dominación: la voluntad de saber, poder y verdad; es un tipo

de aprendizaje que modifica a los individuos tanto en habilidades como en actitudes, ya que es poseedora de un campo de verdad, que se orienta de objetivos y se sirve de procedimientos.

El desarrollo del ejercicio del poder da lugar a la tecnología del biopoder, construida por la tecnología de la disciplina y la tecnología de la biopolítica.

La tecnología disciplinaria es aquella que educa al cuerpo. La tecnología de la biopolítica trabaja con intervenciones y controles, es la relación de la población con fenómenos como la mortalidad, los nacimientos, etc.

La gubernamentalidad o gobernabilidad es una de las formas de las que se viste las tecnologías del poder, y se trata de la configuración de dos tecnologías de producción: del poder y del yo. Esta es para el Estado su técnica de acción, mediante la cual "no busca simplemente determinar la conducta de los otros sino, dirigirlas de un modo eficaz, esto en vista a que presuponen la capacidad de acción de aquellas personas que deben ser gobernadas" (Santiago Castro Gómez; 2010: 39).

Para Santiago Castro, Foucault coloca a las tecnologías de la gobernabilidad en una zona intermedia de las tecnologías de la dominación y las tecnologías del yo, debido a que la gubernamentalidad posee tanto la técnica de sujeción (determina la conducta de los sujetos) como la de subjetivación (tienen la posibilidad de dirigir autónomamente su propia conducta).

El poder entendido como gobierno sobre acciones, es la intervención en el campo posible de las acciones presentes y futuras de los sujetos, efectúa su conducción sin anular libertades. Con este concepto de poder Michael Foucault, deja atrás al modelo bélico de la violencia y el sometimiento disciplinado, configurando el concepto de Gobernar.

> Por gubernamental entiendo el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esta forma tan específica, tan compleja, de poder, que tiene como meta principal la población, como forma primordial de saber, la economía política, y como instrumento técnico esencial, los dispositivos de seguridad (Foucault; 1999: 195).

Demuestra también el autor francés, que el Estado es el lugar donde se "codifica" el gobierno al estar dotado de un conjunto de instituciones que sirven de base y asiento del gobierno, pero no es la sede ni el origen. El Estado surge como la objetivación de un sin número de prácticas gubernamentales, similar como la locura surge de prácticas como la medicina.

1.4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS

1.4.1. Las Políticas Públicas

El análisis de las políticas públicas parte de una descripción de dos conceptos, the polity – política entendida como las relaciones de poder, y politicies – políticas entendidas como las decisiones, acciones u omisiones que un cuerpo de gobierno realiza. Se puede decir que el entramado del análisis de estas determina las posiciones, intereses y objetivos de los actores que interviene en su construcción y su implementación; como plantea Andre Roth (2002) su observación destaca al "qué y cómo hacer del Estado". Es así que el interés de los analistas de la política pública se ha centrado en las problemáticas políticas imperiosas circunstanciales, como han sido las desarrolladas desde la instauración del Estado de Bienestar en los años sesenta y su desarrollo crítico hasta los años noventa con la ola neoliberal.

En los estudios que van describiendo el concepto de políticas públicas se encuentran diversas aproximaciones, cada una con diferentes elementos esenciales que las constituyen, para el entendimiento del presente trabajo se presenta un cuadro explicativo que sintetiza las aproximaciones más relevantes.

Cuadro Nº. 1

Definiciones de Política Pública

Autor	Definición	Elementos
1974 / Heclo y Wildavsky	La Política Publica es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma.	Acción Gubernamental
1983 / Dubnick	La política Pública está constituida por las acciones gubernamentales, con relación a un problema o a una controversia.	Acciones Gubernamentales Intervención en un problema – controversia.
1984 / Hogwood	La Política Pública es aquella política tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales.	Producida por organizaciones gubernamentales
1992 / Meny y Thoenig	La Política Pública es la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad; es un programa de acción de una autoridad pública.	Autoridades Públicas Programa de acción en la sociedad.
1997 / Manuel Tamayo	El conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.	Objetivos, decisiones y acciones de un gobierno. Solución de problemas considerados como prioritarios.
1998 / Muller y Surel	La Política Pública designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político administrativos coordinados, en	Programas de acción pública. Dispositivos político – administrativos coordinados.

	principio, alrededor de objetivos explícitos.	
2000 / Aguilar Villanueva	La Política Publicas son decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.	Decisiones de gobierno Incide la opinión y participación ciudadana. Utilización de recursos públicos.
2002 / Roth	La Política Publica designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medio y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.	Tratamiento de objetivos colectivos considerados necesarios. Modificar una situación percibida como insatisfactoria – problemática. Orienta el comportamiento de actores individuales y colectivos.
2002 / Manuel Canto	Las políticas públicas son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos	Cursos de acción Solución de problemas públicos Definición de problemas a partir de interacción de diversos sujetos sociales – mecanismos democráticos - participación. Complejidad social y relaciones de poder.

	democráticos, con la participación de la sociedad.	

Fuente: Aguilar Astorga y Lima Facio: ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm)

Roth Deubel Roth Noël: Políticas Públicas formulación, Implementación y Evaluación, Bogotá , Septiembre 2002.

Elaborado por: La Autora

Ahora bien, de varios de los elementos expuestos, diremos que una política pública se define en tanto, es una acción que se ejecuta a través del aparato gubernamental, para incidir en la resolución de un problema de interés colectivo que por tanto incorpora la opinión de diversos sujetos sociales.

Así también se puede decir, que son las demandas de los diversos grupos sociales las que se plasman en el conjunto de las agendas de interés público, y que para efectos de su resolución se canalizan por el Estado a través de la formulación e implementación de las políticas públicas. Por tal razón las políticas públicas vienen a ser más que simples actos políticos-administrativos, son el resultado de un conjunto de procesos mediante los cuales las demandas sociales se trasforman en opciones políticas

En todas las sociedades existen hechos que pueden ser considerados como problemas colectivos, y que generan demandas para el tratamiento desde los poderes públicos, tal así han sido las migraciones.

1.4.2. La migración y las políticas públicas migratorias

El análisis teórico de la migración desprende un sin número de definiciones al término "migrar", autores como William Petersen (1975) mencionan que esta palabra está "virtualmente acribillada por la ambigüedad". Esto debido a todas las esferas disciplinarias como la economía, antropología, geografía, sociología, filosofía, entre

otras que han acogido el término. Factores como la distancia, el ámbito sociocultural, los impedimentos de traslado, las causas y consecuencias son variables tomadas para ir definiéndola como un fenómeno de atención y de intervención.

Siguiendo a Marmora (2002: 40) quien cita el criterio de Joseph Spengler y George Myers (1977: 12-13), se puede definir a la Migración, para efectos de este trabajo como:

> Una variedad de movimientos que pueden ser descritos en su conjunto como un proceso de evolución y desarrollo que opera en el tiempo y el espacio, pero sobre todo, como un corrector de los desajustes socioeconómicos entre regiones rural-urbanas e interurbanas [...] Precisamente porque es un proceso promotor del desarrollo, su historia se remonta a los tiempos primitivos en coincidencia con lo que ocurre con el desarrollo socioeconómico. (Spengler y Myers; 1977: 12-13)

Las crisis estructurales generadas por procesos como la modernidad, posmodernidad, globalización, sin duda han llevado a los seres humanos a abandonar sus espacios en búsqueda principalmente de oportunidades laborales. Desde los orígenes de las sociedades, se ha tenido procesos migratorios, que además han sido parte de los factores del desarrollo económico y social.

Sumada a esta consideración de los anteriores dos autores, se torna importante plantear el criterio de Omar Argüello (1972: 38-39), quien dice:

> Creemos que las migraciones deben ser vistas como un proceso social de redistribución de la población dentro del contexto de una sociedad global, caracterizada por una determinada estructura productiva, propia del tipo y grado de desarrollo alcanzado dentro de un proceso histórico, el que es conducido por diferentes grupos sociales y políticos que han logrado imponer sus intereses y valores al conjunto de esa sociedad. Dentro de este contexto histórico y estructural los cambios que ocurren en esa redistribución de la población, son consecuencias de cambios que tiene lugar al nivel de la estructura productiva y de la estructura de dominación, debiendo recordarse que la determinación no es nunca meramente unidireccional y que por lo tanto, esos cambios poblacionales

> en muchos casos producirán cambios en la estructura productiva, en el sistema de dominación y en las formas ideológicas que lo legitiman". (Argüello; 1972: 38-39),

En referencia a lo antes expuesto, se puede decir que las migraciones se dan como parte del proceso de cambio social, que es resultado básicamente de los cambios en las estructuras productivas, los sistemas de dominación y las concepciones ideológicas, tres instancias que a su vez también van sufriendo cambios constantes como consecuencia misma del proceso migratorio, es decir son causas y consecuencias. Donald Bouge (1975: 12) manifiesta una visión conceptual que recoge las anteriores aproximaciones y otras existentes en la misma línea, considerando que:

> La migración es, en definitiva, un síntoma mayor de cambios sociales básicos; un elemento necesario de ajustamiento del equilibrio normal de la población; un proceso para preservar un sistema existente; un ordenamiento para hacer el máximo uso de las personas con calificaciones especiales; un instrumento de difusión cultural y de integración social y la componente desconocida mayor de las estimaciones y previsiones de la población. (Bouge; 1975: 12)

Sin duda, cuando hablamos de crisis estructurales, nos referimos a las consecuencias de la globalización, entendidas como:

> Un cambio en los patrones de producción y consumo de los bienes producidos por la humanidad incluidos los de la cultura… la globalización es un mosaico de relaciones económicas, políticas, y sociales que involucran por igual a regiones y continentes enteros y un cambio radical de las relaciones internacionales. (Herrera Carassou Roberto; 2006: 205)

En el mismo sentido, Bauman (1998: 8) indica que "la globalización globaliza a los ricos, pero localiza a los pobres"; esto es efecto de la decadencia de un estado de bienestar y la incorporación del mercado como la mano que rige todos los movimientos socio-económicos, también así lo plantea Otto Boye (2002)

> Si reconocemos que las grandes desigualdades en los niveles de desarrollo socioeconómico son la causa fundamental de las migraciones, entonces la globalización real, la que hasta ahora existe, contribuye notablemente a aumentarlas provocando una exacerbación de tales desigualdades ente países ricos y países pobre. (Otto Boye; 2002: 27)

Recogiendo lo dicho en párrafos anteriores, se hace notable citar otro criterio importante acerca de lo que es la migración, enunciada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM):

> La migración es una representación que se utiliza para describir un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas. (Por ejemplo, movimientos de refugiados y de desplazados internos, así como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo) (OIM: 2006).

A partir de la década de los 90, las migraciones empiezan a estar en las agendas de los gobiernos a nivel mundial, Lelio Marmora (2002) manifiesta que los Estados inician su preocupación tanto por las causas en los países de origen tales como "el crecimiento demográfico, el constante deterioro del medio ambiente, el descenso económico y social y la eclosión de conflictos expulsores de población" (Marmora; 2002: 29) y las consecuencias en los países de recepción, como " el impacto negativo en los mercados de trabajo, en la seguridad y en los servicios sociales". (Marmora; 2002: 30)

Las migraciones iniciadas en el siglo XXI, son vistas como una amenaza para los países de destino y un desahogo de la pobreza en los países de origen que ven a la migración como una "alternativa de sobrevivencia" (Marmora; 2002: 37). El nuevo orden mundial, desembocó paralelamente en un desorden mundial, en el cual las migraciones serían el primer síntoma de aquello, así pues, son el resultado del crecimiento de un modelo macroeconómico desequilibrado por tanto desarticulado de un desarrollo social justo: "hay 1.300 millones de personas viviendo con menos de 1 dólar diario, el 46% de la población mundial dispone de menos de 2 dólares por día, y apenas un 20% disfruta el 80% de las rentas mundiales". (Marmora; 2002: 36).

La preocupación de los gobiernos ante estos procesos migratorios radica:

> No tanto en su aumento cuantitativo o en los supuestos efectos negativos de las migraciones en los países desarrollados receptores, sino en las dificultades para desarrollar políticas coherentes y en los perversos mecanismos psicosociales masivos que se están generando alrededor de ellas (Marmora; 2002: 50-51)

Se puede decir que la gobernabilidad de las migraciones se ha enmarcado en su gran mayoría por políticas alineadas a lógicas de seguridad, que en este sentido no les ha permitido ser eficientes, esto entendiendo que las migraciones son resultado de un problema macroeconómico social, y las restricción de las mismas generan otra serie de graves problemas: "el incremento de migrantes en situación irregular, los mecanismos de tráfico e introducción clandestina de personas asociados a este fenómeno son un ejemplo de los problemas de gobernabilidad existentes". (Marmora, 2002, p.47).

Lelio Marmora (2002) evidencia la necesidad de plantear políticas migratorias que reduzcan los efectos negativos, y canalicen el proceso migratorio a efectos positivos en el desarrollo social y económico de las sociedades de origen y destino. Lo anterior implicaría el tratamiento de este fenómeno "en un marco de respeto por los principios éticos que ha adoptado la humanidad y articular políticas consensuadas y de cooperación entre los países involucrados". (Marmora; 2002: 52)

En el marco de la construcción de políticas migratorias un factor fundamental es la percepción de las migraciones, tanto desde los diferentes actores de la sociedad - como los demandante de la atención frente a un imaginario positivo o negativo de la migración según la hayan evidenciado-, como desde el Estado - que recibe las influencias de los mismos actores sociales, y/o de intereses sectoriales del aparato gubernamental; Mary M Kritz (1987) afirma que a medida que el país cambia su percepción sobre la migración, adecua su política migratoria a la nueva realidad.

De acuerdo al principio anterior acerca de los imaginarios de la migración, diferentes grupos como los sindicatos de trabajadores, gremios de profesionales, empresarios, partidos políticos, la iglesia y colectividades extranjeras, juegan un papel muy

significativo en la construcción del imaginario colectivo de las migraciones, tanto desde la defensa y la protección, como hacia la exclusión y restricción. Por ejemplo los sindicatos, pueden mantener una imagen negativa al reclamar la defensa del espacio laboral en tanto este se restringe o deteriora por el exceso de mano de obra más barata que puede ofertar el migrante. El gremio empresarial también suele reclamar la perdida de talento humano capacitado que sale a trabajar en mercados donde los salarios son más representativos, aquí analógicamente el mismo gremio también puede tener una imagen positiva cuando el gremio requiere de mano de obra temporal en actividades productivas y sus nativos no efectúan estas actividades. En el caso de los partidos políticos la percepción de la migración tanto positiva en solidaridad o negativa como crítica a estas acciones suelen ser utilizadas en el "clientelismo político" (Marmora; 2002: 60). La Iglesia a su vez trata una imagen en "función a sus doctrinas basadas en la caridad frente al desprotegido" (Pontín; 1992: 33), se han creado por ejemplo con relación a las migraciones forzadas, instituciones[3] que reclaman el ejercicio de los derechos de las personas en condición de refugiados

En el marco de estas percepciones la opinión pública a través de los medios de comunicación y el análisis de opinión influyen en alto grado en la construcción de las percepciones y por lo tanto en la formulación de las políticas públicas. En los medios de comunicación como plantea Marmora (2002) "la percepción del migrante puede conformarse, ya sea respondiendo a determinados intereses sectoriales, representando posiciones principistas frente a la migración, o bien buscando la noticia más vendedora sobre el tema" (Marmora; 2002: 62). El análisis de opinión de la gente puede estar basado tanto en estadísticas como en las opiniones, cuando lo que piensa el ciudadano va tomando un peso se va convirtiendo en un criterio de verdad, que pone en discusión los criterios de los receptores en el ámbito de lo político. El funcionario de gobierno toma la posición con más ventaja para asumirla como factor de decisión en la construcción de la política así pues: "el análisis de opinión pasa, de ser un instrumento que debe medir lo que piensa la gente, a transformarse en un oráculo para hacer lo que la gente piensa" (Marmora; 202: 63). La utilización de esas opiniones como políticas

[3] Un ejemplo de este tipo de instituciones es el Servicio Jesuita a Migrantes de América Latina y el Caribe (SJR - LAC), organización católica internacional a cargo de la Compañía de Jesús, con sede en Roma y presente en 57 países, trabaja a favor de la población migrante. Ver más en página web: http://www.sjr.org.ec/-Quienes-somos-.html

migratorias, buscan principalmente la popularidad en los decidores de estas apreciaciones, que en efecto se convertirán en electores.

Se había mencionado que dentro del mismo Estado se mantiene diferentes visiones acerca del hecho migratorio , así pues esto sucede en tanto las mismas políticas públicas sectoriales: "desde los sectores encargados de las políticas interna, externa, laboral, educativa, económica social, las perspectivas no solo pueden ser distintas, sino contradictorias" (Marmora; 2002: 56). Haciendo énfasis en lo planteado una muestra importante es la que emana de la políticas internas, en donde se encuentran las preocupaciones por el impacto de la migración en tanto la distribución de la población y la seguridad - lógica de seguridad y control- y la que emana de las políticas de relaciones internacionales, que al estar enmarcadas en procesos de relacionamientos bilaterales y multilaterales, ven a la migración de forma más flexible y hasta de promoción.

Siguiendo con esto, también es decisorio desde que poder del Estado se desarrollan las representaciones del fenómeno migratorio, que además del ya visto poder ejecutivo, está el poder legislativo - que toma en cuenta el contexto normativo de las migraciones- y el poder judicial.

Los gobiernos autoritarios o democráticos son escenarios que determinan también la percepción migratoria, en gobiernos más democráticos la percepción de la ciudadanía es representativa, y tienden a desarrollar políticas migratorias más tolerantes, mientras que en los gobiernos autoritarios se tiende a políticas migratorias de discriminación.

Para Lelio Marmora (2002) "se entiende a la formalización de la propuesta de política migratoria en términos de la *modalidad* que va a asumir, el *patrón migratorio* en el cual se encuadra y la *intencionalidad* que se otorga a sus objetivos" (Marmora; 2002: 79), esta es la base a partir de la cual se elaborará e implementará dicha política, y por tanto para efectos de la misma es necesario que se identifiquen tres situaciones: "la ideal, la real y la posible" (Marmora; 2002: 80). Siempre son varias las construcciones que se realizan sobre la migración, pero son los Estados los responsables de generar políticas efectivas que cumplan con la realidad nacional y mundial. Los Estados deben contar con los aparatos institucionales adecuados para la implementación de la política

migratoria. Sobre todo, evitar el sesgo de las demandas irrealistas que las poblaciones bajo imágenes distorsionadas o prejuiciosas pueden generar, y/o la imposición de intereses de algunos sectores burocráticos- administrativos.

1.4.2.1 . La modalidad de las políticas migratorias

Este es el elemento que brinda trasparencia a la definición de la política, manifiesta el alcance temporal y dimensional, así como su presentación y acción. Según Lelio Marmora (2002: 84) la modalidad de una política puede diferenciarse de: *"las políticas programática o coyunturales, y las políticas explícitas o implícitas".*

- **Políticas Programáticas o coyunturales**

En tanto la política migratoria es elaborada en el marco de un proyecto político, económico o social, viene a ser una política pragmática, pero si es una política elaborada como respuesta a un problema presentado en el momento es una política coyuntural.

Cuando las políticas migratorias se alinean en términos de políticas poblacionales, se cuenta con políticas migratorias enlazadas a programas de planificación socioeconómica, que actuarán frente a necesidades actuales y/o futuras.

- **Políticas explicitas e implícitas**

En tanto la política migratoria tenga capacidad de respuesta institucional en coherencia con los objetivos que la misma promulga, estamos hablando de una política explicita, pero dado el caso en que se tengan políticas migratorias que no pueden ser concretadas en la práctica, es decir no es capaz de institucionalizarla en la gestión, estamos hablando de políticas implícitas.

Se trata entonces de la coherencia que debe existir entre el "discurso, la norma y la práctica" (Marmora; 2002: 88). En este sentido, Margulis (1977) y Marmora (1985),

indican como un claro ejemplo las políticas de comienzos de este siglo en América Latina que aun cuando en su definición llegaron a prometer acceso a la tierra a los inmigrantes que llegaban, en la realidad solo buscaron mano de obra asalariada barata; y también puede suceder lo contrario, que políticas definidas explícitamente como restrictivas, llegan implícitamente a buscar la entrada de inmigración ilegal, que permite costos laborales más bajos que en una migración legal (Bustamante; 1979; Cornelius, 1979).

1.4.2.2. Los patrones migratorios de las políticas de migraciones

La definición de las políticas migratorias produce efectos en los patrones migratorios existentes, o caso contrario los despliega intencionalmente, ya que dependiendo de ellos se enmarcan la elaboración de los instrumentos de estas políticas.

De acuerdo a Lelio Marmora (2002) estos patrones se definen a partir de los siguientes criterios: "la direccionalidad, la temporalidad, la selectividad, la voluntariedad y la composición de las migraciones" (Marmora; 2002: 88).

- **La Direccionalidad**

Se trata de la distinción de las políticas migratorias de emigración[4] y las políticas migratorias de inmigración[5].

Lelio Marmora (2002: 90) menciona que pueden darse el caso en que los Estados implementan una de las dos políticas y en muchos casos no eran las que demandaban sus realidades, también se da el caso en países con alto nivel de recepción que mantienen políticas de inmigración pero no han generado políticas de emigración, o viceversa.

[4] Emigración: Acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro. Definición tomado del glosario de migración de la Organización Internacional para las migraciones (OIM), 2006, p. 23.

[5] Inmigración: Proceso por el cual personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él. Definición tomado del glosario de migración de la Organización Internacional para las migraciones (OIM), 2006, p.32.

- **La Temporalidad**

Este criterio distinguiría políticas migratorias dirigidas a migrantes que tienen como objetivo su residencia en el lugar de destino, y migrantes que se sitúan por un limitando tiempo. En el segundo caso el factor legalidad marca dos tipos de inmigrante: "el temporario como aquel que se establece en un país por un permiso de residencia" (Marmora; 2002: 90) y "el temporal como aquel que se desplaza con el objetivo establecido de permanecer solo por un tiempo y volver a su país de origen" (Marmora; 2002: 90).

Una tendencia actual de las estrategias políticas de los países, es evitar que tanto la emigración como la inmigración no sea permanente, para evitar la pérdida definitiva del talento humano (emigración), pero también para satisfacer la demanda de mano de obra en el mercado productivo por tiempos determinados (inmigración).

- **La Selectividad**

En las migraciones selectivas las políticas de migración están determinadas por varias características del migrante como son el origen, la edad, el sexo, la religión, el estado civil, el nivel socioeconómico, la educación (Marmora; 2002: 91).

Marmora (2002: 93) menciona que este criterio de selectividad aparece en las políticas migratorias a partir de 1929, debido a la necesidad de promover cierto tipo de migraciones o bien de evitar la entrada de personas reconocidas como no convenientes (Rovira, 1950).

Lo contrario a este tipo de migración, son las migraciones masivas, que trata de aquellos movimientos indiscriminados de población. En el caso de las migraciones selectivas se podría hablar de políticas de exclusión, puesto que no permiten el acceso de todo tipo de personas, mientras que en las migraciones masivas de políticas incluyentes, sin embargo en la definición de estas políticas de inclusión es importante tomar en cuenta dos elementos de fuerte implicación: "la magnitud y la proporción entre la población extranjera y la nativa" (Marmora; 2002: 94); el descuido de estos elementos en países de alto índice inmigratorio, puede causar efectos negativos y el

nativo puede llegar a mirar al inmigrante como una amenaza en el desarrollo social y/o cultural de sus sociedades.

- **La Voluntariedad**

Este patrón distingue a las migraciones de tipo voluntaria de aquellas que son forzadas; ahora bien, esta condición de forzadas, está en tanto las siguientes consideraciones:

Cuadro Nº 2

Tipos de Voluntariedad de la Migración

Situaciones de migración forzada	Definición	Ejemplo
a. De coacción directa (se da en términos de una redistribución poblacional con objetivos geopolíticos)	La persona es trasladada físicamente en contra de su voluntad.	Distribución de la población llevada a cabo por regímenes nazis.
b. Peligro de perder su vida o libertad	Las personas deciden trasladarse, por tanto existe el acto de decisión de hacerlo por parte de ellas, pero esta decisión al ser obligada por diferentes razones, se puede decir que trata de un traslado contra su voluntad.	Salida personas de la Unión Soviética por motivos político – ideológicos.
c. Sobrevivencia cotidiana en términos económicos		Salida de personas desde el Ecuador (2000) luego del proceso de dolarización.
d. Intolerancia a factores socioculturales (religiones – identidad cultural)		Las minorías religiosas inglesas emigradas a América en los siglos XVI y XVIII.

Fuente: Marmora Lelio, Las Políticas de Migraciones Internacionales, Buenos Aires, 2002, p 95-96.

Elaborado por: La Autora

En cuanto a las migraciones voluntarias, se destacan dos tipos:

a. La migración aventurera
b. La migración para el mejoramiento de las condiciones de vida.

La política migratoria puede ser más flexible cuando el migrante llega al país por razones forzadas.

1.4.2.3. La Composición de las Migraciones

Este patrón se trata de la composición de los migrantes, estos en tanto tres factores el nivel social, su composición política y su origen.

El nivel social permite ver si el migrante puede ser un aporte para el país al tener educación o una carga al no tenerla; su pensamiento y afinidad política debería insertarse en el de la sociedad de destino para no causar malestar en los nativos, la convivencia con personas de distinta concepción política-ideológica puede generar efectos negativos de inserción – xenofobia. El origen en cambio tiene que ver con los factores étnicos y religiosos, estos influyen en la imagen que la sociedad receptora construirá al respecto del migrante y de acuerdo al lugar, puede llegar a ser menos importante la necesidad de la mano de obra, si se generarse rechazo por la condición étnica o religiosa .

1.4.2.4. La Intencionalidad de la Política Migratoria

Este factor corresponde al objetivo explícito con el cual se formula la política migratoria, y a través de la cual se podrán articular los instrumentos de acción para su desarrollo. Marmora; 2002: 98), dentro de esta intencionalidad se distinguen las estrategias, el objetivo general, los patrones migratorios, los objetivos específicos, los programas de implementación y las acciones de ejecución.

Cinco son los objetivos generales que podrían orientar a las políticas migratorias[6]:

[6] Ver en la sección anexos de este trabajo un cuadro explicativo de Lelio Marmora acerca de los criterios de la intencionalidad de las políticas migratorias.

1. Objetivo de evitar el desplazamiento de la población hacia el exterior, lo que da origen a Políticas de Retención.
2. Objetivo de promover la entrada o salida voluntaria de migrante, lo que da como origen Políticas de Promoción, sean selectivas o masivas.
3. Objetivo de incidir sobre los flujos migratorios, sea restringiéndolo, canalizándolo o facilitándolo, lo que da lugar a Políticas de Regulación
4. Objetivo de promover la repatriación de los nacionales o activar su participación con la de origen, lo que da lugar a Políticas de Recuperación.
5. Objetivo de incorporación migratoria, es decir la inserción de los migrantes asentados en países de destino, lo que da lugar a Políticas de Incorporación.

El marco teórico conceptual trabajado en este capítulo será con el cual se indague el proceso de construcción del sujeto migrante. Esto no significa que la realidad estudiada quede encarcelada en el marco conceptual propuesto.

2. CAPÍTULO II - LA POLÍTICA MIGRATORIA EN EL ECUADOR Y SU IMPLEMENTACIÓN EN LA SECRETARIA NACIONAL DEL MIGRANTE.

En este capítulo se pretende realizar una mirada retrospectiva del fenómeno migratorio ecuatoriano, haciendo énfasis en los hechos suscitados a partir del proceso de dolarización en el año de 1999. Para luego revisar la consecución de las políticas públicas en el ámbito migratorio hasta la consolidación de una cartera de Estado encargada de la rectoría y ejecución de la misma. Finalmente, se realizará un análisis descriptivo del Reglamento de manejo de la dirección de apoyo y atención a las personas migrantes y sus familias en situación de vulnerabilidad y del comité calificador de casos de emergencia de la Secretaria Nacional del Migrante.

2.1. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA MIGRACIÓN EN EL ECUADOR

Acosta, López y Villamar (2006: 27) plantean dos momentos en el proceso migratorio ecuatoriano, y que los tomaremos como base para esta descripción. Se trata entonces de antes de 1998 y después de 1998.

En el primer momento se da una migración no acelerada pero si continua que poco a poco fue acomodando sobre todo en EEUU a muchos ecuatorianos, los cuales provenían de la zona sur del país en especial de las provincias del Azuay y Cañar. Esto debido a la "crisis en la producción de sombreros de paja toquilla en los años 50"[7], ya que era la confección de los sombreros y su exportación a los Estados Unidos, la fuente que dinamizaba la economía en estas dos provincias, aún más que la agricultura. La conexión de los exportadores ecuatorianos con los importadores de EEUU fue el vínculo para realizar este proceso migratorio.

Adicional a la crisis de los sobreros, la migración de la década del cincuenta "respondía a un contexto de falta de confiabilidad en la agricultura de subsistencia, problemas de

[7] Según explican Acosta, López y Villamar, esta crisis en la exportación de sombreros fue una de las consecuencias de la segunda guerra mundial, que en el marco del proceso de reconstrucción de posguerra se priorizaba a otro tipo de comercio internacional.

reducción de unidades productivas agrícolas (a minifundios) y precariedad de la propiedad de la tierra, y experiencia migratoria temporal dentro del país, hacia las empresas agrícolas costeñas, en el marco de la frágil modernización que el desarrollo estatal generó" (Ramírez; 2005: 14)

Las migraciones internas desarrolladas en el Ecuador, a partir de desarrollos económicos como fueron el auge cacaotero de finales siglo XIX, el auge bananero en la primera mitad del siglo XX y el boom petrolero en la década de los 70, y que incitaron el traslado de la población rural hacia la urbana en búsqueda de empleo, generó que los espacios laborales se saturen en las grandes urbes, lo cual obstruyó la continuación de este tipo de migraciones a las grandes ciudades e hizo ver como nuevo horizonte el salir hacia el exterior "...extender los límites de su visión del sueño "metropolitano" hasta transformarlo en el llamado sueño americano" (Acosta, López y Villamar; 2006: 30).

Un momento que marca importancia en la historia del proceso migratorio ecuatoriano a mediados de la década de los 80, es la caída del precio del petróleo y de algunos productos de materia prima, que dejan al Estado en una grave crisis frente al pago de la deuda externa. En este contexto, aparece la intervención del Fondo Monetario Internacional[8], el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que al tratar de activar la economía, se vuelven gestores de la política económica del país, y colocan como prioridad del gobierno, el pago de la deuda externa (intervención que duró varios años), para lo cual como principal estrategia se produjo la reducción del gasto fiscal, sobre todo en el ámbito social. Como resultado de esto se elevan los índices de la pobreza y la desigualdad en el país, intensificándose la salida de ecuatorianos del país:

> (…) dentro del presupuesto del Estado, la inversión social cayo de un 50 en 1980 a un 15% en el 2000; mientras que el servicio de la deuda en el mismo periodo se incrementó del 18 a más del 50% (este valor corresponde al servicio devengado, es decir incluyendo atrasos y condonaciones). En años posteriores el servicio de la deuda ha fluctuado entorno al 40% del presupuesto fiscal. (Acosta, López y Villamar; 2006: 38)

[8] Recién en abril de 2007, El Estado ecuatoriano, en el gobierno del Eco. Rafael Correa, cancela la deuda mantenida con el Fondo Monetario Internacional Ver mas en:http://ecuador.diariocritico.com/2007/Abril/noticias/17749/ecuador-se-suma-a-argentina-venezuela-y-paga-la-deuda-con-el-fmi.html

Los ecuatorianos que se encontraban ya afuera del país, fueron haciendo redes para llevarse también a sus familiares, es así que años después de finales de los 80, los flujos migratorios fueron creciendo y se diversificaron, ya no solo emigraban desde las provincias del sur como Azuay y Cañar, sino desde varios lugares del país, como asientan Acosta, López y Villamar, al citar a Guzmán (1994):

> Al analizar las tendencias migratorias registradas hacia 1990, se puede constatar que en las provincias de la Sierra (con excepción de Pichincha) entre el 20 y 39% de la población nativa ha emigrado. Lo han hecho dos de cada 5 personas que nacieron en Bolívar, 1 de cada 3 en Carchi y Loja, algo más de un cuarto de Cotopaxi, Chimborazo, Imbabura, pero también de Esmeraldas, Manabí y los Ríos. (Acosta, López y Villamar; 2006: 40).

Una particularidad importante acerca de las migraciones que se iniciaron de 1950 a 1998, es la desigualdad de género que se presentó en varios cantones de las provincias del Azuay y Cañar, donde es mayor la existencia de mujeres que de hombres, esto debido a que el migrante de esa época fue en mayor porcentaje el género masculino:

> (…) en cantones como Oña (provincia del Azuay) existen 154 mujeres por cada 100 hombres, y en Deleg (provincia del cañar) existen 170 mujeres por cada 100 hombres; es decir que en estos dos cantones hay respectivamente 54 y 70% más mujeres que hombres. (Acosta, López y Villamar; 2006: 35)

El segundo momento que caracteriza al proceso migratorio ecuatoriano, se da en la segunda mitad de la década del 90, y a diferencia del anterior éste muestra un escenario de desgaste estructural en el ámbito social, económico y cultural del país, debido a que se dio lugar la peor crisis que ha tenido que soportar la historia del Ecuador; los principales destinos de migración en esta etapa fueron Europa, en especial países como Italia y España.

De acuerdo a los análisis realizados por Acosta, López y Villamar, se conoce que

> Entre el año 1995 y 2000 el país soportó un acelerado empobrecimiento. El número de pobres creció de 3,9 a 9,1 millones, mientras la pobreza extrema se duplico de 2,1 millones a 4,5 millones. En las tres principales ciudades del ecuador esto significó un aumento de la pobreza del 34 al 71% de la población,

> en tanto que la pobreza extrema paso del 12 al 13% de la población. (Acosta, López y Villamar; 2006: 41)

Así como en este periodo aumenta la pobreza y la pobreza extrema, paralelamente como parte del desequilibrio en las políticas estatales, el sector más rico, aumenta también el porcentaje de acumulación de las riquezas: "(…) mientras en 1990 el 20% más pobre recibía el 46% de los ingresos, en el 2000 captaba menos del 2,5; entre tanto el 20 más rico incrementaba su participación del 52 a más del 61%". (Acosta, López y Villamar; 2006: 41)

Pero es a partir de 1999 en que la sociedad ecuatoriana sufriendo de una esquizofrenia económica y política, que lleva consigo acciones tales como: el salvataje bancario, la devaluación del sucre y la dolarización, se da paso a un desarrollo decadente con consecuencias muy graves para el "bienestar social".

El salvataje bancario da lugar a la salida de los capitales fuera del país, lo cual produjo el congelamiento de los depósitos, mismos que una vez dictada la dolarización fueron devaluados a casi la mitad de su valor real (1 dólar equivalía a 25.000 sucres). Perdieron sus ahorros varios ciudadanos lo que ocasionó la decadencia de las condiciones de vida de sus familias.

Como parte del recorte social, entre 1998 y 1999 se suspendió el pago de salarios a los empleados públicos del sector de la salud, educación, seguridad, así pues en palabras de Acosta, López y Villamar (2006, p.49):"…las remuneraciones del sector público cayeron de 1.691 millones a 991 millones de dólares".

Asociadas a estas acciones desde el Estado, se ven atados tres problemas más que debilitaron el equilibrio económico-estructural del país: 1)la caída del precio del petróleo que produjo fluctuación comercial y fiscal, 2) la pérdida de alrededor de 2 millones de dólares que dejó el fenómeno del Niño y 3) la crisis financiera internacional, iniciada en el sudeste Asiático que impidió la continuación del desarrollo comercial con estos países. (Acosta, López y Villamar; 2006: 44)

El conjunto de medidas con corte neoliberal generaron desconfianza en los ecuatorianos frente a la institucionalidad económica y política del país, el declive de las inversiones nacionales y extrajeras y sobre todo al margen de las dos, el fuerte deterioro en la calidad de vida de la gente.

Para resumir, los dos flujos migratorios tienen un factor común que es el aspecto económico, pero es necesario reconocer en el análisis que en el primer flujo migratorio se trata de una falta de "dinamismo en la economía", y que de cierta forma la decisión de migrar tenía una "opción personal de superación y desarrollo". A diferencia el segundo flujo, en el cual sobre todo la crisis de 1999 hace que la migración se vuelva una "estrategia de sobrevivencia para las familias ecuatorianas" (Acosta, López y Villamar; 2006: 59 -50). Así pues, en este segundo momento el agravante máximo de los hechos fue la falta de conducción de una política social justa por parte de los gobiernos, debido al predominio de corte neoliberal en todas sus acciones.

Ahora bien, se puede decir que el factor económico no es el único elemento esencial que "determinan la composición, velocidad y periodicidad del fenómeno emigratorio en el corto y mediano plazo" (Acosta, López y Villamar; 2006: 57). Hay otros aspectos importantes como los sicológicos, sociales y culturales que nacen de la realidad suscitada en el país, esto tiene que ver con la manera en que fue receptada la crisis por parte de la sociedad ecuatoriana.

Muestra del deterioro del aspecto social que impulsa a la migración es el pesimismo por parte de los ecuatorianos con respecto al desarrollo del país y la capacidad del Estado de darles una mejor condición de vida, así lo exponen Acosta, López y Villamar tomando como referencia la encuesta realizada por la empresa Cedatos en 1999:

Cuadro No. 3

Componentes del índice de Bienestar General de la Población: 1999

Indicadores	Ecuatorianos que…	Porcentaje
Tranquilidad respecto al gobierno	Consideran que el gobierno les garantiza tranquilidad	7%
Empleo	Considera factible la posibilidad de encontrar empleo	10%
Control de la inflación	Creen en el control de la inflación por parte del gobierno	8%
Honradez	Evalúan negativamente la	67%

	honradez del gobierno	
Corrupción	Confían en el descenso de la corrupción	10%
Optimismo personal	Creen en la posibilidad de un futuro mejor para si	8%
Optimismo en el país	Creen que el país puede salir adelante	7%
Bienestar general	Afirman encontrarse en una situación de bienestar	12%

Fuente: Cedatos, "Ecuador en perspectiva", 1999.
Elaborado por: CEDATOS

Causas de estas apreciaciones son sobre todo, la inestabilidad que tienen los gobiernos en el país, así pues entre 1997 y 2000 se dieron cinco gobiernos, "entre ellos una junta indígena militar, y dos presidentes son destituidos y huyen del país para evitar juicios por corrupción" (Ramírez; 2005: 26)

Con relación al factor emocional, está la lucha simbólica que el ecuatoriano debe enfrentar con la sociedad al quedarse sin empleo y sentirse condenado al fracaso. El estar en un espacio donde nadie le conozca ayuda a quitarse el peso de esta condena y puede trabajar en lo que le ofrezcan porque no corre el riesgo de la marginalidad de sus círculos sociales. Una vez en el país de recepción el migrante vive con la responsabilidad emocional de cumplir con lo ofrecido a sus familias, de lograr superarse y conseguir dinero para mejorar las condiciones de todos ellos. Pocas veces comparte con sus seres queridos las verdaderas condiciones que atraviesa en el proceso migratorio.

El conocimiento de los migrantes acerca de las ventajas culturales que tienen los países de destino en cuanto a servicios y tecnología le hacen proyectar su salida del país como también un posible beneficio personal.

En cuanto al aspecto sicológico, como una de las variables para el flujo migratorio, se debe mencionar a los llamados "imaginarios de la migración", que en términos de Alba Goycoechea (2003: 22) son creaciones a partir de la "construcción simbólica que se expresa a través de los relatos por medio de esas motivaciones y aspiraciones, sean económicas o de otra índoles". En la primera etapa del proceso migratorio se hablaba

acerca del desarrollo de las migraciones internas rural – urbanas en las cuales nace una construcción centinela de las metrópolis, como el espacio donde lograrán el desarrollo y el bienestar económico- social, así pues de la misma manera se generan los llamados "sueño americano" y "sueño europeo", que en términos de Acosta, López y Villamar diríamos también que son:

> (…) el mito del emigrante triunfador, que nace de la creencia de que el emigrante automáticamente encuentra trabajo en el exterior, accediendo a condiciones laborales ampliamente superiores a las domésticas. Supone también que el proceso de especialización, adaptación e integración del inmigrante es inmediato" (Acosta, López y Villamar; 2006: 63).

Una de las principales características de la migración tanto positiva como negativa en el país ha sido la existencia de las "remesas". Positivamente éstas permitieron sostener la economía del país y el proceso de dolarización, en vista de que "el ingreso de divisas por concepto de remesas ha permitido contrarrestar la salida de dólares derivada del déficit comercial y del desequilibrio crónico en la balanza de servicios" (Acosta; 2006: 42); así también aportó como dinamizador del consumo en el país, pero es importante indicar que "más del 50% de los receptores de remesas pertenecían a sectores de ingreso medio, mientras que tan solo el 26% de los receptores se ubica en los estratos más bajos" (Acosta, López y Villamar; 2006: 65), lo cual indica que las remesas apoyaron menos a la subsistencia del sector más pobre y más al financiamiento de consumo de la clase media empobrecida. Sin embargo, esto no descarta que la obtención del dinero en las clases medias incentivó a la generación de actividades comerciales, como la creación de negocios o microempresas que a la par generaron fuentes de empleo en el país.

Una cuestión negativa fue la presión inflacionaria que se desarrolló en cada zona, las condiciones de vida en las ciudades con índices de más alta expulsión migratoria eran más elevadas, así pues por ejemplo en Quito, Cuenca y Loja la canasta básica familiar era mucho más cara que en otras del país. (Acosta; 2005: 15).

Es importante señalar que el monto de remesas comparado con la inversión social del estado era ampliamente superior, además de ser recibido en forma directa por los estratos medios. (Acosta; 2005: 42)

La debilidad del sistema político al estar dedicado a beneficiar intereses específicos de los grupos económicos generó la imposibilidad de ordenar el sistema económico e hicieron del Ecuador un país con pocas oportunidades y bajas posibilidad de sobrevivencia familiar. Las familias tuvieron que desarrollar otras estrategias para enfrentar y reestructurar sus condiciones de vida y como tal se ha llevado a cabo la migración en el Ecuador.

2.2. LA POLÍTICA MIGRATORIA EN EL ECUADOR

Analizando en principio algunas de las acciones realizadas por el poder legislativo ecuatoriano se encuentra que entre 1970 y 1998, existe una combinación de herramientas normativas para control de la migración.

Es así que en 1971 se crea la Ley de Migración y la Ley de Extranjería, a partir de ésta se instituye el Consejo Consultivo de Política Migratoria[9]; en 1976 se crea la ley de Naturalización (Eguiguren; 2011: 54).

Los instrumentos de 1976 están atravesados por lógicas de la seguridad nacional, defensa nacional, y desarrollo de la modernidad, en vista de que fueron desplegados en los escenarios de la dictadura militar del general Rodríguez Lara, pero también en un contexto internacional en el cual se relacionaba a la movilidad humana con la configuración de grupos revolucionarios de izquierda (Eguiguren; 2011: 56).

Mercedes Eguiguren (2011: 57) sostiene que debido a la existencia de flujos migratorios estables entre 1976 y 1990 no se posicionó el tema migratorio en debate. Sin embargo, si existieron algunas propuestas de reformas y/o proyectos legislativos sobre emigración e inmigración, ninguno procesado. A diferencia de lo que sucede a partir de 1993 donde

9 Este consejo fue constituido con el objetivo de determinar y desarrollar la política migratoria y coordinar los datos e iniciativas que debían ser proporcionados por las dependencias del Estado. Estaba conformado por el representante del Ministerio de Gobierno y Policía, representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, y representante del Ministerio de Defensa Nacional; la Presidencia del Consejo estaba a cargo del representante del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ver mas en:https://www.oas.org/dil/Migrants/Ecuador/Ley%20N%C2%B0%201897%20del%2027%20de%20diciembre%20de%201971.pdf

se da un crecimiento del flujo migratorio, y entra entonces a discusión el tema de la política migratoria. Dicho de otro modo, la migración se coloca en la agenda nacional.

Continuando con Eguiguren (2011: 58), su análisis determina que nueve proyectos de ley sobre migración pasan por el Congreso en el periodo de 1998 al 2000, cuatro proyectos entre el 2000 al 2002, ocho del 2003 al 2005 y nueve mas entre 2005 al 2007, solo desde 1998 al 2007 se producen 30 proyectos en el marco del tema migratorio. Esto muestra efectivamente el interés que se inicia por el tratamiento de la migración por parte del Estado a raíz de la gran crisis que fue el motor promotor de la misma. En tanto los objetivos de estos proyectos abordaron temas sobre el tráfico de migrantes, la protección, regularización y control de la inmigración.

Ahora bien, a partir de la década del 90, en el marco de todo el desorden económico y político que mantenía el país, los migrantes a partir de sus demandas de atención comienzan a ganar cierto espacio político. Siguiendo a Ramírez (2010: 211) uno de los más representativos fueron "la posibilidad de tener doble nacionalidad", cuestión que se estipuló a través de una consulta popular en el gobierno de Sixto Durán Ballén en 1994; y la posibilidad de "ejercer el derecho al voto" que fue establecido en la constitución de 1998 en los siguientes términos: "Los ecuatorianos domiciliados en el exterior podrán elegir Presidente y Vicepresidente de la República en el lugar de su registro o empadronamiento. La ley regulará el ejercicio de este derecho". Al respecto del voto, es clave mencionar que fue en el 2002 cuando recién se aprueba la ley sobre el voto de los migrantes, y se logra hacer efectiva 4 años más tarde en el 2006.

Ramírez (2012: 213) analiza que a pesar de que en la Constitución de 1998 se establece que el "Estado procurara proteger a los ecuatorianos que se encuentran en el extranjero" no se implementó ningún organismo institucional que garantice el cumplimiento de este principio. Así pues, es a partir del 2001 que se genera una institucionalidad que se encargue de las políticas hacia ecuatorianos en el exterior (Eguiguren; 2011: 69) cuando se presenta el "Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior", por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Este Plan Nacional tenía como finalidad:

> Establecer las bases del tratamiento de la problemática de emigración de ecuatorianos hacia el exterior en forma integral, de tal modo que, a través de un

> conjunto de acciones que de él se deriven; el Estado garantice sus derechos ciudadanos en cualquier lugar del mundo donde ellos estén, promueva su reincorporación dinámica al desarrollo nacional, asista a sus familias residentes en el país, genere programas de documentación y de protección frente al tráfico de personas, facilite la reunificación familiar, establezca convenios con los países receptores, facilite la inversión productiva de sus ahorros en el territorio nacional e incorpore los conocimientos adquiridos en el exterior por los migrantes para beneficio de la sociedad y la cultura nacional. (Ministerio de Relaciones Exteriores; 2011)

Al igual que otros instrumentos, la implementación de este plan no se concreta debido a pugnas políticas entre el gobierno saliente y entrante de esa época, de Gustavo Noboa y Lucio Gutiérrez respectivamente; al respecto Eguiguren (2011: 70) afirma citando a Guerrera (2006: 138) que el Plan se ve reducido al Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes y sus Familias, ya que la política migratoria impulsada por el gobierno de Gutiérrez pretendía estar más orientada hacia "la administración de los fondos estatales que se pretendía destinar a los migrantes, como hacían las remesas"(Arizaga; 2005; Guerrera; 2006).

El mencionado Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes y sus Familias, es producto también de mesas de diálogo realizadas por el gobierno de aquella época como atención a las demandas que varias organizaciones sociales de migrantes[10] realizaron (Ramírez;2010: 213).

La migración internacional como señala Leonardo Arizaga (2005), citando a Aristide Zolberg (2000: 3) "es un proceso que conlleva no sólo la reubicación física sino un cambio de membrecía de una comunidad a otra" (Arizaga; 2005: 24), y que "ambos aspectos del proceso, emigración e inmigración, frecuentemente motivan una preocupación pública y provocan una contienda en y entre los Estados" (Arizaga; 2005: 25). El Estado ecuatoriano también firmó algunos convenios bilaterales con España para gestionar el carácter masivo de los flujos migratorios. A Partir del 2001, se establecen

[10] Ramírez (2010, p. 213) señala que las organizaciones de migrantes Rumiñahui y Llactakaru, son las organizaciones que más se han destacado en el reclamo de atención, obteniendo reconocimiento en el ámbito político, entre sus logros fue la creación de este Plan por parte del Estado.

negociaciones “a través de las cuales se restringe la migración a procesos selectivos y se enfatiza la penalización del coyoterismo y el tráfico de emigrantes” (Arizaga; 2005: 36)

Dos acuerdos destacados son: “El plan de retorno voluntario” que consistía en el retorno de ecuatorianos, mediante el financiamiento del estado español; y el “Acuerdo Relativo a la regulación y ordenamiento de los flujos migratorios”, que trataba de lograr una migración selectiva que les permita tener una migración ordenada en las ciudades de destino, para ello ofertando empleo desde empresas españolas (Arizaga; 2005: 36).

En 2006, el Ecuador entra en un nuevo procesos político electoral para la designación de la Presidencia de la República, en el cual acompañado del Eco. Rafael Correa, entra en escena un discurso diferente acerca de la migración y la política migratoria.

Como menciona Ramírez (2010: 214) el nuevo presidente de la República en su discurso de posesión y a lo largo de su aparecimiento en la palestra política, asume a los migrantes ecuatorianos como una quinta región y enmarca el proceso migratorio desde un enfoque de derechos humanos. Este enfoque integra la comprensión de que la movilidad humana es un derecho de todos los ciudadanos, por tanto no existen personas ilegales sino procedimientos de ilegalidad frente a ellas. También recalca el necesario combate frente a las redes del coyoterismo, entre otros aspectos que hacen ver a la migración como un eje de trabajo fundamental en el que pondrá esfuerzos el gobierno, y a la persona migrante como parte esencial del proyecto político, con su necesaria participación electoral para el desarrollo del mismo.

Es importante señalar que tanto en las elecciones para la Presidencia de la República, como para la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente, la Aprobación del nuevo texto Constitucional y en la elecciones generales del 2009, el voto de los emigrantes ecuatorianos fue muy representativo.

En referencia a esta participación, un principio de motivación a los nuevos sujetos electores, es que a partir del 2007 por primera vez de 130 asambleístas elegidos para la conformación de la Asamblea Constituyente seis de ellos representaban a circunscripciones territoriales no nacionales: Estados Unidos y Canadá, Europa y Latinoamérica; para cada lugar se designaron dos asambleístas.

A continuación para extender un poco la explicación del tema del voto migrante, tomo un cuadro de Lorena Araujo, que muestra, entre sus interesantes características como

"para el 2006 los emigrantes ecuatorianos empadronados representan cerca del 1,56% del padrón nacional, y la cifra no varía significativamente para las siguientes elecciones" (Araujo; 2010: 5).

Cuadro Nº. 4

Cifras de participación electoral en Ecuador (2006 – 2009)

	Padrón Nacional	**Voto Nacional**	**% Participación Nacional**	**Padrón exterior**	**Voto en el exterior**	**% Participación voto en el exterior**	**% Relación padrón nacional extranjero**
Elección presidencial 2006	9 165 125	6 617242	72,20	143 352	87 513	61,05	1,56
Segunda vuelta Presidencial 2006	9 165 125	6 966 245	76,01	143 352	84 110	58,67	1,56
Constituyente 2007	9 371 232	6 857 466	73,18	152 180	39 698	26,09	1,62
Referéndum 2008	9 754 883	7 395 360	75,81	156 678	46 137	29,45	1,61
Elecciones Generales 2009	10 532 234	7 928 748	75,28	184 584	78 897	42,74	1,75

Fuente: Tomado del Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas – FLACSO Sede Ecuador – Nº 7 – Mayo 2010.

Elaborado por: Lorena Araujo

Tomando en cuenta que desde 1990 se da procesos de masificación del fenómeno migratorio ecuatoriano, es después de diecisiete años que el Estado ecuatoriano, más allá de recoger principios de la movilidad humana con enfoque de derechos en la constitución del 2008, crea una Cartera de Estado para garantizar el cumplimento de éstos a través de la institucionalización de la política migratoria.

2.3. LA SECRETARIA NACIONAL DEL MIGRANTE Y LA EJECUCIÓN DEL REGLAMENTO DE MANEJO DE LA DIRECCIÓN DE APOYO Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS MIGRANTES Y SUS FAMILIAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD Y DEL COMITÉ CALIFICADOR DE CASOS DE EMERGENCIA DE LA SECRETARIA NACIONAL DEL MIGRANTE

El Decreto Ejecutivo 150 del 1 de marzo de 2007 crea la Secretaria Nacional del Migrante – SENAMI considerando "que existe la necesidad de crear una dependencia estatal dirigida por migrantes para atención y protección de la población migrante y todos los ecuatorianos en el exterior".(Presidencia de la República; 2007). Entidad adscrita a la Presidencia de la República, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen administrativo y financiero propios, con una labor que se desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada, a nivel nacional e internacional (Decretos Ejecutivos 195 y 357).

La Constitución de la República del Ecuador, aprobada en referéndum del 28 de septiembre de 2008, establece desde su preámbulo bases para la constitución de una llamada Política migratoria Integral afirmando que:

"Decidimos construir una forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el Buen Vivir, el Sumak Kawsay; una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades; un país democrático comprometido con la integración latinoamericana – sueño de Bolívar y Alfaro-, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra…" (Preámbulo de la Constitución de la República del Ecuador; 2008).

Dentro de la Carta Magna al menos treinta y ocho de los 444 artículos expresan disposiciones referentes a los derechos de las personas migrantes, trazándose aspectos fundamentales tales como: la no discriminación a personas por su condición migratoria (igualdad de derechos); el reconocimiento de la ciudadanía universal (promoción de ésta

a nivel latinoamericano); la protección de derechos fundamentales a personas migrantes ecuatorianas en países de tránsito y destino y el apoyo a sus familias en el país; el reconocimiento de la existencia de la familia transnacional promoviendo el fortalecimiento de vínculos de ecuatorianos con el país; la promoción de la inversión de recursos de las personas migrantes desde la perspectiva del desarrollo humano; el reconocimiento del regreso voluntario, digno y sostenible, entre otras.

Esta Política Migratoria atiende también a las orientaciones que establece el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013[11], en sus Objetivos del 1 al 2, del 5 al 7 y del 8 al 11[12].

La SENAMI, basada en estos objetivos ya expuestos en el Plan Nacional del Buen Vivir 2007 – 2010, elabora el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007 – 2010, concebido como: "una política de Estado, que avanza sobre un presupuesto de reivindicación del **derecho a migrar** que es el derecho a la libre movilidad humana y el derecho a la participación e interculturalidad. Busca garantizar sobre todo el **derecho a quedarse** que es el derecho al desarrollo personal, al afecto… a la realización de los sueños (…) y el **derecho a volver** de una manera voluntaria, digna y sostenible en el tiempo" (Modelo De Gestión Institucional SENAMI; 2007: 4). Este documento traza valores y posicionamientos político-estratégicos con la realidad y su transformación en el marco de los procesos migratorios del país y el contexto internacional, determinado desde el principio del desarrollo humano con la intención de recuperar la centralidad de la persona en la construcción y planificación de las políticas públicas que "dignifiquen el proceso migratorio" (Modelo de Gestión Institucional SENAMI; 2007: 5)

En conexión a la normativa constitucional, y a los dos Planes Nacionales expuestos, la SENAMI establece como parte de su Plan Estratégico Institucional para el periodo 2010 – 2013 (actualizado el 22 de enero 2010), las siguiente Visión y Misión:

Visión:

[11] Aprobado por el Consejo Nacional de Planificación el 5 de noviembre de 2009, documento que establece el marco general de Objetivos y políticas en las que se deben enmarcar las acciones públicas.

[12] Ver más en el documento de la SENAMI. Mayo de 2010. Modelo de Gestión Institucional (p. 9).

> Contribuimos a la construcción de sociedades de origen y destino que garanticen los derechos y libertades para la movilidad humana y permanencia; que incorporen el potencial de las migraciones para el desarrollo humano y el buen vivir, así como la interculturalidad, inclusión y convivencia plenas.
>
> La SENAMI será parte activa de un movimiento mundial dedicado a promover la ciudadanía universal y será reconocida por la coherencia de su política y acción pública. (Modelo de Gestión Institucional SENAMI; 2007: 7)

Misión:

> Propiciar el ejercicio pleno de los derechos de las personas migrantes y potenciar sus capacidades para el Buen Vivir; para ello ejerce la rectoría, planifica y gestiona la política migratoria ecuatoriana; dialoga y coordina con actores del hecho migratorio; y guarda coherencia en su acción pública inmigratoria con lo que exige para sus ciudadanos en el exterior. (Modelo de Gestión Institucional SENAMI; 2007: 8)

El marco de actuación de la SENAMI está determinado por el artículo 392 de la Constitución Ecuatoriana, que establece que:

> El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional. (Título VII, Capítulo 1, articulo 392)

Desde una lectura de la matriz de competencias de la SENAMI[13], se puede determinar que sus áreas de intervención son: la Movilidad Humana; la protección a personas migrantes y sus familiar (familia transnacional); la recuperación de capacidades para el desarrollo humano de las personas migrantes; la promoción de derechos de personas migrantes y sus familias (familia transnacional).

[13] Matriz de competencias de la Secretaria Nacional del Migrante aprobada por La Secretaria Nacional de Planificación y desarrollo con fecha 21 diciembre 2010.

La SENAMI interactúa con diferentes actores, tales como las personas migrantes; organizaciones de la sociedad civil con experticia en temas de movilidad humana; instituciones del Estado que complementariamente le ayudan a planificar y ejecutar la política migratoria, entre ellas: el Ministerio del Interior, Policía de Migración, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio Coordinador de Seguridad, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Laborales, Defensoría del Pueblo; Gobiernos Autónomos Descentralizados; Asambleístas Representantes de Migrantes; Organismos Internacionales, entre ellos se puede mencionar la coordinación con la Organización Internacional de las Migraciones – OIM, y la Organización Internacional del Trabajo - OIT[14].

La SENAMI mantiene una estructura institucional transnacional, con presencia en territorio nacional e internacional, a través de una red de oficinas desconcentradas. Es así que existen las "Casas Ecuatorianas" ubicadas en: Italia, España, Londres, Estados Unidos, México, Chile, Venezuela (principales lugares de concentración de la emigración ecuatoriana). En el espacio nacional se ubica la "Red de Casas del Migrante", definidas en conformidad con las 9 zonas de planificación territorial determinadas por la SENPLADES[15], en tanto se cuenta con sedes en: Ibarra, Quito, Riobamba, Guayaquil, Azogues y Loja[16]

En el proceso de construcción e implementación de la política migratoria integral, como la han nombrado los principios constitucionales, se han desarrollado una serie de disputas en cuanto a la rectoría de ésta, colocándose en debate constante, entre la SENAMI y el Ministerio de Relaciones Exteriores-Cancillería. La definición de la política migratoria internacional es parte de la política exterior, la cual está vinculada a la política consular que es competencia directa de la Cancillería. Esta institución tiene como parte de sus áreas de intervención temas de extranjería, atención a ecuatorianos en

[14] La SENAMI ha sido asesorada por estas organizaciones, en cuanto al manejo y defensa de los derechos de las personas migrantes, y la construcción de un marco normativo para el tratamiento del hecho migratorio, tal fue el proceso de construcción del Código Orgánico de las Migraciones, con el aporte de una consultoría desde OIM a SENAMI, con la participación de la Dra. Laura Gianelli y el Dr. Lelio Mármora.

[15] Zonas de planificación territorial definidas en el Decreto presidencial No. 357, del 20 mayo de 2010.

[16] Para detalles revisar SENAMI. Mayo de 2010. Quito-Ecuador. Modelo de Gestión Institucional de la SENAMI.

el exterior, refugio, naturalización, etc…., componentes también del tema migratorio[17]. Del mismo modo existe un problema de dispersión de la temática de movilidad humana, en el que se destacan los criterios de seguridad o soberanía nacional que desde el Ministerio del Interior, Policía de Migración, Ministerio de Coordinación de Seguridad se plasman en la generación de requisitos a cumplirse o restricciones para la movilidad en especial de personas extranjeras (son sancionadas con multas económicas, deportación, o privación de la libertad). Estas acciones se enmarcan en el cumplimiento de la normativa elaborada en 1971, como es la Ley de Extranjería, y no es coherente con los principios y derechos establecidos en la Constitución del 2008 (Eguiguren; 2011: 54). Esta realidad es un relevante problema de incongruencia sobre lo que se propone y exige en tanto la regulación y los derechos de los ecuatorianos en el exterior y la de las personas extranjeras en el Ecuador[18].

La SENAMI mantenía en ejecución los siguientes programas y proyectos: el Programa de Atención a la Familia Transnacional con el desarrollo de cinco proyectos; el Plan Bienvenidos a Casa con el desarrollo de cuatro proyectos; el Programa de Posicionamiento de la Política Migratoria Integral del Ecuador con el desarrollo de dos proyectos; y el Proyecto de Relocalización total de la SENAMI hacia la ciudad de Azogues.[19]:

[17] Para detalles de lo mencionado ver Matriz de Competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración.

[18] En Octubre de 2011, etapa de mucho debate sobre la inseguridad del país, el Ministerio Coordinador de Seguridad elabora informe dirigido al Presidente de la República, en el cual consideran bajo la muestra de estadísticas que la puesta en vigencia de la política de movilidad humana de fronteras abiertas para los flujos de países fronterizos significó una relación directa al incremento de la delincuencia e inseguridad en el país. Dicho documento fue revisado por parte del Nivel Directivo de SENAMI en el año 2011.

[19] Para detalles de cada programa y proyecto ver http://www.senami.gob.ec/images/lotaip/julio2012/6kplanesjulio.pdf . Información, acorde con la Política de Transparencia del Gobierno de la República del Ecuador y en cumplimiento con el artículo 118 de la Constitución Política de la República, que dispone que todas las instituciones del sector público del Estado difundan la información correspondiente a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Cuadro N° 5

Planes, Programas y Proyectos de

La Secretaria Nacional del Migrante - 2012

#	Nombre del Plan o Programa	Nombre del Proyecto	#
1	Atención a la Familia Transnacional. Bienvenidos a Casa: Acompañamiento al Retorno Físico	Fondo de Contingencia y Apoyo a Vulnerables	1
	Atención a la Familia Transnacional	Red de casas para personas migrantes y sus familias en la provincia del Cañar	2
	Atención a la Familia Transnacional	Repatriación de Cadáveres	3
	Atención a la Familia Transnacional	Red de Casas Nacionales	4
	Atención a la Familia Transnacional. Bienvenidos a Casa: Inversiones Sociales y Productivas. Bienvenidos a Casa: Vínculos. Posicionamiento de la Política Migratoria Integral del Ecuador	Red de Casas en el Exterior	5
2	Bienvenidos a Casa: Incentivos a las Inversiones Sociales y Productivas	Fondo para el Retorno Digno "El Cucayo" y REDIEM	6
	Bienvenidos a Casa: Incentivos a las Inversiones Sociales y Productivas	Juventud, Empleo y Migración	7

	Bienvenidos a Casa: Vínculos	Comunicación y Cultura "Fortaleciendo Vínculos"	8
	Bienvenidos a Casa: Vínculos	Escuelas Cercanas	9
3	Posicionamiento de la Política Migratoria Integral del Ecuador	Política Migratoria	10
	Posicionamiento de la Política Migratoria Integral del Ecuador	Fortalecimiento Organizacional y Construcción de Redes Sociales – FORES	11
		Relocalización total de la SENAMI hacia la ciudad de Azogues	12

Fuente: Secretaria Nacional del Migrante

Elaborado por: adaptación por la autora de un cuadro elaborado por la SENAMI en documento: 6) Parámetros Aplicables a la información de Planificación Institucional K. Planes y Programas en ejecución; Resultados Operativos. Publicado el 23 julio 2012.

De todos los instrumentos de política pública que esta cartera ha desarrollado, para efectos de la investigación, analizaremos el reglamento de Manejo de la Dirección de Apoyo y Atención a las personas migrantes y sus familias en situación de vulnerabilidad y del Comité Calificador de Casos de Emergencia debido a que contempla las dos perspectivas del sujeto migrante: entre derechos y vulnerabilidad social. El reglamento está construido en el marco de otorgarle y reconocerle derechos al migrante, y su ejecución se realiza en tanto se reconoce al migrante y su familia como sujetos vulnerables.

2.3.1. Reglamento de Manejo de la Dirección de Apoyo y Atención a las personas migrantes y sus familias en situación de vulnerabilidad y del Comité Calificador de Casos de Emergencia de la Secretaria Nacional del Migrante.

2.3.1.1. Antecedentes del reglamento

El origen de su existencia parte del Decreto Ejecutivo No. 2378-B, publicado en el Registro oficial No. 527 el 5 de marzo del 2002, mediante el cual se crea el "Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias" como organismo de derecho público adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, con el propósito de "asistir a los migrantes ecuatorianos y sus familias que se encuentran en situación de **vulnerabilidad**, y promover su reintegración al Ecuador en condiciones económicas, sociales y culturales ventajosas." (Presidencia de la República; 2002); y el objetivo de diseñar y ejecutar 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." (Presidencia de la República; 2002). Con una asignación presupuestaria inicial de cinco millones de dólares (5.000.000), parte del Presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores (correspondiente al año 2002).

El mencionado Programa pasa a ser parte de las competencias de la Secretaria Nacional del Migrante – SENAMI, una vez crean esta cartera de estado el 1 marzo de 2007, y en tanto se plantea lo siguiente: "Transfiérase a las Secretaria Nacional del Migrante, todos los valores en activos y pasivos que al momento se encuentren asignados al Programa …"[20] y "Las competencias y obligaciones del programa de Ayuda y Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias las asume la Secretaria Nacional del Migrante"[21].

Posterior a este traspaso, la SENAMI mediante Decreto Ejecutivo No. 994 del 1 de abril del 2008, cambia el nombre del Programa por el de "Fondo para el Desarrollo Humano del Migrante Ecuatoriano", reformándose también el objeto para el cual se destina el Fondo: "…tendrá como objetivo la implementación de los ejes fundamentales de la política migratoria establecida por la SENAMI, actualmente consignada en el Plan de

[20] Artículo 5 párrafo segundo. Decreto No. 150, publicado en el Registro Oficial No. 39 del 12 de marzo 2007.
[21] Artículo 7 párrafo segundo. Decreto No. 150, publicado en el Registro Oficial No. 39 del 12 de marzo 2007.

Desarrollo Humano para las migraciones; mediante el diseño y ejecución de un conjunto de programas, proyectos y acciones que garanticen el ejercicio **de derechos de la persona ecuatoriana migrante** y el impulso de procesos de desarrollo humano a favor del migrante y su familia. Los recursos del FONDO, se destinarán además, para atender casos de emergencia, ante situaciones que causen daños graves e inminentes a personas ecuatorianos migrantes conforme la normas y procedimientos internos de la SENAMI."[22].

Como se puede notar, el objeto del fondo asume el discurso de la nueva política migratoria integral, con enfoque de derechos para el impulso del desarrollo humano. Incorporándose además en el marco de esto la atención a los casos de emergencia ante situaciones dañinas a la integridad de las personas migrantes y sus familias.

Y para tal efecto, el 24 de marzo de 2008 mediante resolución Nº. 00010-08 la SENAMI crea al "Comité Calificador de Casos de Emergencia y Atención a Migrantes Ecuatorianos en Situación de Vulnerabilidad", y para efectos de la conducción y gestión de este y de la Dirección de Apoyo y Atención a las personas migrantes y sus familias en situación de vulnerabilidad , el 27 de noviembre del 2008, mediante resolución No. SENAMI–0097-08 se expide el Reglamento de Manejo de la Dirección de Apoyo y Atención a las personas migrantes y sus familias en situación de vulnerabilidad y del Comité Calificador de Casos de Emergencia de la Secretaria Nacional del Migrante.

2.3.1.2. Partes del Reglamento.

2.3.1.2.1. Ámbitos de Aplicación del Reglamento: son la Dirección de Apoyo y Atención a las personas migrantes y sus familias en situación de vulnerabilidad; y el Comité Calificador de Casos de Emergencia

2.3.1.2.2. Naturaleza de la Dirección de Apoyo y Atención a las personas migrantes y sus familias y del Comité Calificador de casos de Emergencia en Situación de Vulnerabilidad: están encargados de calificar los casos de emergencia ante situaciones que causen o hayan causado daños graves e inmanentes a personas

[22] Artículo 2 del Decreto Ejecutivo 994, que reforma al Artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 2378 –B.

ecuatorianas, que reúnan los requisitos y puntajes determinados en el Instructivo de Calificación de Vulnerabilidad que forma parte del Reglamento,

2.3.1.2.3. Funciones de la Dirección de Apoyo y Atención a las personas migrantes y sus familias y del Comité Calificador de casos de Emergencia en Situación de Vulnerabilidad: entre varias, la más importante esta el analizar y calificar los casos de emergencia y de emergencia de excepción

2.3.1.2.4. Tipos de casos de Vulnerabilidad

Entienden a 3 tipos de casos:

I. Casos Emergentes.- son aquellos casos que una vez analizados por la Dirección de Apoyo y Atención a las personas migrantes y sus familias, se consideren que alcanzan el puntaje mínimo requerido en el Instructivo que califica la vulnerabilidad de las personas migrantes y sus familias, y pueden ser individuales o colectivos:

   Individuales

   - Accidentes o atentados que provoquen daño o discapacidad temporal o permanente
   - Enfermedades terminales
   - Menores de edad en situación de riesgo y violencia
   - Personas con alguna incapacidad mental y/o corporal
   - Personas en situación de indigencia
   - Colectivos
   - Naufragios
   - Accidentes o atentados colectivos
   - Muertes colectivas en tránsito, guerras en países donde se encuentre un colectivo significativo de personas emigrantes ecuatorianas.
   - Deportaciones masivas

II. Casos Emergentes de excepción: son aquellos que una vez analizados por la Dirección de Apoyo y Atención a las personas migrantes y sus familias, no reúnen el puntaje mínimo requerido en el instructivo que califica la vulnerabilidad y pasa a la decisión del comité calificador de casos.

III. Casos no emergentes: son los considerados vulnerables una vez analizados por la Dirección de Apoyo y Atención a las personas migrantes y sus familias a través del instructivo que califica la vulnerabilidad, pero no son emergentes, pueden ser tales como:

I. Los migrantes ecuatorianos considerados indigentes que quieren regresar pero están protegidos de alguna forma por alguna institución pública o privada

II. La violencia intrafamiliar que este denunciada y conocidas por autoridad competente en cualquier instancia.

III. Las enfermedades no terminales y que ameriten ayuda y/o viaje

Si el caso no es emergente pero cumple con la puntuación de vulnerabilidad es atendido. Pero si el caso es emergente y de excepción, es decir no cumple con el puntaje de vulnerabilidad, para ser atendido debe ser aprobado por el comité calificador de casos de vulnerabilidad.

En casos de que la asistencia sea solicitada para más de 5 personas, solo se tramita para 3 personas.

2.3.1.2.5 Actores involucrados en el Reglamento y que por tanto forman parte del análisis y calificación de los casos de vulnerabilidad: En todo el reglamento se exponen como siempre presentes al Director/a de Atención, Subsecretario/a Regional, Representantes en el exterior, Técnico/a que realiza la entrevista y seguimiento del caso.

Y como miembros del Comité Calificador se suman: al Subsecretario/a de Ciudadanía, Solidaridad y Participación[23] o su delegado, que además asume la función de Presidente del comité; el Director/a de Asesoría Jurídica [24] o su delegado; y el Director/a financiero[25] o su delegado.

2.3.1.2.6. Disposición General del Reglamento:

[23] Ver funciones del Subsecretario de Ciudadanía y Solidaridad en el Estatuto Orgánico por Procesos de la SENAMI.
[24] Ver funciones del Director Jurídico en ver en el Estatuto Orgánico por Procesos de la SENAMI.
[25] Ver funciones del Director Financiero en el Estatuto Orgánico por Procesos de la SENAMI.

- La o el Director de la Dirección de Atención y el servidor /a en calidad de técnico que ha dado seguimiento el caso, serán solidariamente responsables de la confirmación veraz y oportuna de la información que se presente por parte del Migrante para obtener la ayuda.
- La Dirección de atención, y todos los actores involucrados en el proceso de análisis y calificación deben utilizar el **Instructivo de Calificación de Vulnerabilidad y Emergencia para las personas migrantes y sus familias.**

2.3.2. Manual de Procedimientos Servicio Vulnerables

Dentro del manual la SENAMI define la categoría de vulnerabilidad en los siguientes términos:

"Vulnerable es la persona migrante expuesta a riesgo cierto que tiene limitadas condiciones socioeconómicas y que se encuentra en estado de indefensión social o de apoyo" (Manual de procedimientos servicio vulnerables, SENAMI, 2012, p. 3).

Su contenido tiene información acerca de cómo se procederá a dar el servicio a vulnerables y explica los siguientes principios importantes del proceso de atención a estos casos, tales como:

Tener en cuenta como factor clave el artículo 35 de la Constitución del Ecuador: "Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas, o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos públicos y privados, la misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales, o antropogénicos. El estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad" (Capítulo tercero, Derechos y grupos de atención Prioritaria) Esta consideración es una muestra de que la SENAMI, acoge como grupos para la atención en situación de vulnerabilidad a los que la Constitución del 2008 ha llamado grupos de atención prioritaria.

Para realizar la atención a casos de ecuatorianos en condición de vulnerabilidad, implica el "conocimiento de los factores de aquellas personas que se encuentran en condición de

vulnerabilidad en el exterior, mismas que en mucho de los casos impide su permanencia en el país de destino, debido a condiciones de desempleo, indigencia, trastornos psicológicos, enfermedades mentales enfermedades catastróficas, maltrato/violencia, xenofobia, víctimas de trata, etc." (Manual de procedimientos servicio vulnerables, SENAMI, 2012, p. 5).

Como parte del proceso de atención y calificación de la persona migrante y su familia en condición de vulnerabilidad, es necesario constatar la condición socioeconómica de las personas solicitantes y sus familias, y para ello el funcionario de la Dirección de Atención, debe realizar una visita al domicilio en el país de origen, es decir en Ecuador. En la visita se aplica la ficha de vulnerabilidad con datos del solicitante en el exterior, la información que posteriormente arroja esta ficha permite la elaboración de también un informe socio-económico[26] que receptará datos de la familia de la persona migrante.

2.3.2.1. Ficha para determinar el Grado de Vulnerabilidad y baremo de calificación de niveles de vulnerabilidad

Según señala el Manual de servicios Vulnerables, la aplicación de esta ficha que determina el grado de vulnerabilidad[27] permitirá "investigar sobre la realidad del solicitante en el exterior" (Manual de procedimientos servicio vulnerables, SENAMI, 2012, p. 6).

La ficha contiene cinco campos de información a ser llenados: Grupo de personas vulnerables, Apoyo Familiar, Condición Social, Condición Económica y Observaciones, en este último el técnico puede colocar criterios que juzgue como relevantes.

Para proceder a calificar la ficha se usa el Baremo de Calificación de Niveles de Vulnerabilidad[28], los puntos totales obtenidos de esta calificación determinan si se procede o no a la ayuda solicitada. A continuación veremos cuáles son los contenidos de

[26] Ver en anexos Modelo de Informe Socio-económico.
[27] Ver en Anexos el Modelo de Ficha para Determinar el Grado de Vulnerabilidad
[28] Según indica el Manual de procedimientos servicio vulnerables "si se obtiene un puntaje inferior a 33 puntos el caso no procede, si el puntaje va de 34 a 66 puntos el caso pasa a ser analizado por el Comité Calificador de casos de emergencia…" y "si el puntaje es igual o superior a 67 puntos, el caso es aprobado inmediatamente y pasa al conocimiento de Comité Calificador de casos de Vulnerabilidad para su validación y legalización". (Manual de procedimientos servicio vulnerables, SENAMI, 2012, p.6-7)

la ficha que reciben el puntaje más elevado y por tanto caracterizan al ciudadano solicitante como vulnerable:

I. Grupo Vulnerable: aquí se encuentran detallados veinte prototipos de personas con características tales como: Niños, Niñas y adolescentes, Discapacitados, Madre Jefa de Hogar, Adulto Mayor, Mujeres en estado de Gestación, Víctimas de maltrato físico, víctimas de maltrato psicológico, victimas de trata (trabajo forzado o sexual), tráfico de personas, Violencia entre familiar, persona sola, Discriminado/o por orientación sexual, persona deportada, persona privada de su libertad, persona objeto de robo, enfermedad crónica catastrófica, desempleado/da, Indigencia víctimas de catástrofes, víctima de agresión con arma de fuego.

Cada una de las condiciones recibe un puntaje de 5 puntos, adicionalmente en caso de que la persona posea dos o más de esas características obtienen un puntaje de 10 puntos.

II. Apoyo Familiar: si **cuenta con el apoyo familiar o allegados** en el aspecto económico, vivienda y medicinas, se da 5 puntos.

III. Condición Social: aquí se mide lo siguiente: a) el nivel de instrucción, **no tener instrucción primaria**, se da 6 puntos, b) si el Estatus Migratorio es **irregular, se da** 8 puntos c) si el tiempo de **estadía en el exterior es de 1 a 3 años**, se da 4 puntos d) si **no posee algún tipo de seguro**, se da 6 puntos ; dentro del mismo tema se plantea también **si cuenta con alguna institución de ayuda social que le brinde apoyo**, si la tiene se dan 0 puntos y **si no la tiene,** se da 5 puntos , e) si ha sufrido de algún tipo de **maltrato en el marco de un alguna agresión, xenofobia, o procesos judicial**, se da 4 puntos; f) si ha sufrido un **accidente o padece de alguna enfermedad médica psicológica que ha influenciado en el desarrollo normal de sus actividades laborales y/o diarias, y este es de tipo permanente,** se da 8 puntos; g) y si padece de alguna **enfermedad en etapa terminal**, se da 5 puntos.

IV. Condición económica: aquí se mide lo siguiente: a)Si el número de **cargas familiares es de 5 a más**, se da 5 puntos y si son menos pero el solicitante se trata de niños, niñas y adolescentes se dará de igual manera el mayor puntaje que es 5; b) Si **no posee un trabajo,** se da 10 puntos, pero si trabaja y se trata de niños, niñas y adolescentes se dará de igual manera el mayor puntaje que es 10;

c) si tiene **dependencia económica de alguien** se da 3 puntos, de igual manera se da ese puntaje en caso de que el solicitante se trate de un niño, niña o adolescente, si es adulto mayor y no depende de alguien económicamente, y si es adulto mayor y no tiene jubilación; d) Si sus **ingresos[29] son de 0 a 500 dólares** desde estados Unidos, o de **0 a 400 euros desde España**, o de **0 a 350 dólares desde Venezuela**, se da 5 puntos. e) Si sus **egresos son del 100% de los ingresos** se da 6 puntos.

V. Las Observaciones tienen una calificación de 10 puntos, las cuales son subjetivas puesto que dependen del criterio del técnico.

Finalmente, la aplicación de esta ficha en un sujeto con las características que se han detallado anteriormente, daría como resultado la obtención de un caso de Grave o Alto nivel de vulnerabilidad, que califica como beneficiario de la ayuda por parte de la SENAMI.

La SENAMI determina el nivel de vulnerabilidad con la siguiente tabla de equivalencias:

Cuadro Nº 6

Tabla de equivalencia

Puntaje	**Nivel de Vulnerabilidad**
0 a 33	Leve nivel de Vulnerabilidad
34 a 66	Moderado nivel de Vulnerabilidad
67 en adelante	Grave o Alto nivel de Vulnerabilidad

Fuente: Documento Baremo de Calificación de niveles de vulnerabilidad

Elaborado por: La Autora

`

[29] El documento Baremo de Calificación de Casos de Vulnerabilidad menciona que los rangos a calificar en el nivel de ingresos que permite determinar la condición de vulnerabilidad de una persona o grupo familiar debe ser establecido para cada representación de acuerdo a la realidad del país, los valores que constan en los cuadros son de ejemplo.

CAPITULO III - 3. LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DEL SUJETO MIGRANTE

En este último capítulo, después de realizada la investigación de campo, se manifestarán ideas que han sido leídas desde el marco teórico expuesto en el primer capítulo. Se ha entendido que el sujeto migrante es una construcción social institucional desde la perspectiva de Berger y Luckmann y por otro lado una construcción discursiva desde Michelle Foucault.

Antes de entrar a plantear los resultados obtenidos en la investigación es necesario aclarar que los distintos sujetos migrantes que se exponen a continuación deben ser entendidos como dimensiones de un mismo sujeto: sujeto de interés económico, sujeto vulnerable, sujeto de derechos, sujeto político electoral y sujeto ideológico legitimador.

3.1. SUJETO DE INTERÉS ECONÓMICO

La migración en el Ecuador fue un escape a la crisis económica desatada a partir del feriado bancario, los estudios de migración indican que a partir de ese momento el flujo migratorio se incrementa y paralelamente para suerte del sostenimiento y desarrollo de la nueva economía también aumenta el envío de las remesas por parte de los migrantes.

Las remesas han sido un resultado de la migración pero también por su dinámica de mantenimiento a las familias que quedaron en el país, se volvieron una razón más por la cual migrar. Al observar cómo se ha utilizado el dinero de las remesas en la sociedad ecuatoriana se conoce que el porcentaje más elevado ha sido para el pago de servicios de primera necesidad, tales como: arriendos de vivienda, alimentación, estudios, salud. Un estudio realizado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco, Interamericano de Desarrollo (BID) y el Pew Hispanic Center (PHC), en mayo del 2003, indica que de un ingreso de menos de $250 es el 74% utilizado para gastos diarios, de $250-$500 el 60%, y de $500-$1.500 el 44%; el restante de cada cifra está divido para el uso en inversiones (compra de vehículos, casas o terrenos) y en ahorro.

Los datos mencionados revelan como el salario de los migrantes en el exterior sirvió para el manteamiento de una economía dolarizada, que tanto para generarse como para

mantenerse tuvo que ocasionar una crisis estructural exorbitante, dejando a muchos ciudadanos sin empleos y oportunidades de desarrollo económico. Los sectores de clase media empobrecieron y los pobres cayeron en niveles de extrema pobreza.

El migrante ecuatoriano empieza a ser entendido como sujeto económico de importancia a partir de esta enorme ventaja que genera al Estado. Se conoce que las remesas desde finales de los años 90 fueron el segundo rubro de mayores ingresos al país, superando a las exportaciones del banano y después del petróleo. Las remesas a diferencia del petróleo tuvieron un crecimiento sostenido. Así también las remesas "han contribuido a mitigar la salida de recursos impulsada a través de las importaciones", de esta manera "por cada 4 dólares que salieron del país por concepto de importaciones en el 2003 y el 2004, entró aproximadamente un dólar por concepto de remesas". (Acosta, 2005:18).

Las motivaciones que poco a poco han llevado al migrante a salir del país han sido necesariamente las de sobrevivir y dar bienestar a sus familias. Aun cuando muchas personas tenían empleos el deseo de salir era para obtener mayor poder adquisitivo, que les permita también ahorrar y hacerse de bienes para un futuro mejor de sus familias. Aquí cabe preguntarse dónde estaba el Estado como garante de los derechos de los ciudadanos: condiciones de vida dignas, acceso a las riquezas y al desarrollo, empleo, vivienda, educación, salud, etc. Esta y otras condiciones básicas de la existencia que garantizan los Estados democráticos y de derecho quedaron en pausa, y al contrario de ejecutar acciones que ayuden a mitigar la salida de las personas se desarrollaron más condiciones para su efecto. Embarcar al Ecuador en un camino hacia el nuevo modelo económico neoliberal, es clara demostración del interés del Estado frente a la migración como un mecanismo que le permitió aguantar un colapso del modelo económico.

Las legislaciones que abordaban la migración no asumieron acciones reales frente a la misma, solo se concentraron en el procedimiento y la legalidad. Este ejercicio legislativo permitió el desarrollo económico de otros actores, como son los coyoteros a quienes los migrantes han acudido para salir del país de forma fácil pero en condiciones peligrosas. Así pues, aun cuando en el Código Penal se ha estipulado la pena de cárcel a las personas que realizan estos procedimientos de traslado ilegal de migrantes, no ha desaparecido, al contrario.

El sujeto migrante entra en consideración dentro de la agenda gubernamental recién en el 2001, y desde una mirada nuevamente economicista con el "Programa de Ahorro, Ayuda e Inversión para los migrantes ecuatorianos y sus Familias". Este mecanismo mantenía el objetivo de diseñar programas para la inversión productiva con el dinero de las remesas. A través de un sistema de ahorro, se promocionaba micros y medianas empresas a nivel local. Esta canalización de los recursos de los migrantes para el fortalecimiento de proyectos productivos es una forma de tapar lo que el Estado por obligación debe hacer con sus ciudadanos.

3.2. SUJETO SOCIAL VULNERABLE

A finales de la década del noventa, debido a las consecuencias que el nuevo patrón de desarrollo causó en países de América Latina, se realizan varios estudios sobre lo que es la vulnerabilidad social asociada a los problemas de exclusión y pobreza. Dentro de estos estudios se ha dado una definición a la vulnerabilidad. Siguiendo a Gustavo Busso (2001) se puede decir que "la vulnerabilidad es entendida como un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas" (Busso; 2011:4), y él mismo menciona que:

> "la vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como *fragilidad e indefensión* ante cambios originados en el entorno como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos; como *debilidad interna* para afrontar concretamente los cambios necesario del individuo u hogar para aprovechar el conjunto de oportunidades que se le presente; como *inseguridad permanente* que paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias para actuar a futuro para lograr mejorar niveles de bienestar" (Busso; 2011:5).

Acogiendo lo dicho, la vulnerabilidad se da en tanto no se tiene la posibilidad de acceso a las oportunidades que debe brindar el Estado, el mercado y la comunidad. Todas estas

instituciones se encargan de desarrollar los diversos capitales[30] que requieren los seres humanos para su desarrollo y su bienestar social y cultural.

La falta de bienestar de los individuos está estrechamente ligada con la condición de vulnerabilidad, por tanto factores como: la inserción precaria en el mercado laboral, la inseguridad, la variabilidad de los ingresos dados por el congelamiento de los depósitos, el recorte de la seguridad social, la corrupción en el Estado, la inequidad en la distribución de las políticas económicas desembocadas en la convertibilidad del sucre al dólar, afectaron los niveles de bienestar de los ecuatorianos dejándoles en condiciones de incertidumbre, inestabilidad e inseguridad que caracterizan a la vulnerabilidad social.

Frente a esto, se puede decir que si el Estado ecuatoriano no garantizó los niveles de acceso al bienestar de los hogares del país y tampoco brindó posibilidades para sobrellevar las condiciones que el nuevo escenario neoliberal instauraba en la sociedad, es él mismo quien vulnerabilizo a sus ciudadanos. Quienes como escape a una llamada crisis estructural buscaron la salida del país para emprender estrategias de sobrevivencia en otros Estados, lugares del primer mundo que por su misma condición globalizadora de libre mercado por encima del progreso humano, colocaron a las personas migrantes en una doble vulnerabilización.

Señalar que las personas migrantes tienen una doble vulnerabilización por parte de los Estados, tanto de origen como de destino, se explica primero por cuanto la migración en el Ecuador se dio de forma forzada, debido a la indefensión en que dejo los dejó la crisis económica y política; y, segundo, por el hecho de que al llegar al país de destino el migrante no tiene una "protección total o al menos un blindaje eficaz respecto del efecto de choques adversos que hieren u ocasionan algún tipo de daño" (Busso; 2001:8) lo cual significa que vuelven a ser vulnerabilizados. Esto sucede como la realidad de las migración internacional bien lo muestran al caracterizarla siempre dentro de problemas de discriminación, inseguridad, entre otros.

[30] Autores que analizan el tema de la vulnerabilidad social, tales como Mosser y Kaztaman plantean que "la vulnerabilidad social se identifica con el conjunto de limitaciones o desventajas que las personas encuentran para acceder y usar los activos que se distribuyen en la sociedad", dichos activos se traducen en tres tipos de capitales: 1) físicos como es lo financiero (vivienda) y su fuente es el Estado; 2)humano como es el trabajo, la salud y educación y su fuente es el Mercado; y 3) Social como son las redes sociales y su fuente es la Comunidad, las tres conforman además la estructura de oportunidades. Ver más en "Vulnerabilidad, Activos y exclusión social en Argentina y Uruguay" Kaztman, 1999.

Los ecuatorianos decidieron migrar para encontrar escenarios de mercado laboral menos precarios y a cambio encontraron escenarios de doble vulnerabilidad. En el Ecuador un principio de las necesidades ha sido el trabajo, al igual que en todas las sociedades que conviven en el capitalismo. El trabajo es el medio que permite el acceso al mercado donde están los bienes y servicios que el ser humano necesita para su existencia, entonces si los Estados no garantizan condiciones de acceso al trabajo, están promoviendo la búsqueda del mismo en otros lugares y de cualquier manera sea legal o ilegal. De esta forma se han desarrollado las migraciones ecuatorianas.

La política migratoria impulsada en el Ecuador desde el año 2006 adopta una posición frente a la categorización del sujeto migrante como sujeto vulnerable, desde la que genera una visión que protege al migrante a partir de la idea de libre movilidad. El derecho a migrar como un principio del desarrollo humano. Un desarrollo humano que el Estado no ha sabido garantizar mientras sus ciudadanos estaban en territorio nacional y que ahora mediante instrumentos gubernamentales extiende las fronteras para solicitar se deje incluir a los emigrantes en los países de destino ya no solo como salarios (como sujetos generadores de remesas), sino tratar de que sean reconocidos en tanto seres humanos bajo condiciones dignas. Se podría decir que esto es pedir colocar rostro humano a las mismas políticas y prácticas neoliberales, puesto que una lógica de desarrollo humano sería romper con la estructuras de expulsión de la población y garantizarles realmente el derecho a la permanencia en su país.

El sujeto migrante en el discurso de la vulnerabilidad es considerado como un sujeto empobrecido que requiere de beneficencia por parte de los estados -así como lo practica la Iglesia desde el principio de ayuda a los pobres- con políticas institucionales que vuelven al migrante un objeto de caridad y no un sujeto de su propio desarrollo. Lo que estas políticas hacen es funcionalizar la pobreza, gestionarla para que no afecte al desarrollo del sistema neoliberal, pero no rompen con las verdaderas condiciones de las que nace el problema, es decir con la injusticia e inequidad social.

Ahora bien, siguiendo con lo planteado se puede decir que la construcción institucional del sujeto migrante en el Ecuador, desde que aparece en la agenda gubernamental y se lo inscribe como política del Estado, ha sido como sujeto vulnerable. Así pues, en el 2001 cuando se da la creación del "Programa de Ayuda y Ahorro e Inversión para los migrantes ecuatorianos y sus Familias", que es el primero de los actos institucionales

sobre este tema, se plantea como propósito "asistir a los migrantes ecuatorianos y sus familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad" (Presidencia de la Republica; 2002). Cuando el programa pasa a la SENAMI con el nombre de "Fondo para el Desarrollo Humano del Migrante Ecuatoriano" se establece utilizar los recursos del fondo para la "…atención de casos de emergencia ante situaciones que causen daños graves e inminentes a personas ecuatorianas migrantes…" (Presidencia de la República, 2007). En los dos momentos del programa la atención está dirigida a migrantes en condiciones de vulnerabilidad, sin embargo para la SENAMI esta atención se da tanto para el migrante como para su familia, después de que son calificados en distintos niveles de vulnerabilidad. Por lo tanto lo que esta Cartera de Estado incorpora es una distinción de casos de vulnerabilidad condicionada por varias características que se enmarcan netamente en un aspecto económico de las condiciones de vida. Interpretando la ficha de calificación se puede decir que mientras más pobre es el migrante y su familia mas opción tiene que se le brinda la ayuda o de lo contrario se le cuestiona. Sin embrago como el hecho de ser migrante ya es condición vulnerable, sigue siendo objeto de intervención para sujetos capaces y dueños de la acción y decisión como es el Estado rector de esta política de beneficencia.

El nombrar al programa de ayuda como "fondo para el desarrollo humano" hace antagónica la existencia de este instrumento de política pública de la SENAMI, pues cómo reconocer al sujeto migrante como sujeto de desarrollo humano si el desarrollo humano exige que el Estado le otorgue los derechos básicos de la existencia humana, como vivienda, alimentación, salud, educación, y aquí la ayuda del Estado al migrante está condicionada por una calificación de vulnerabilidad que lo que hace es quitarle el derecho de ser concedida, y libera al Estado de su obligación. O es que el desarrollo humano es parte de una acción de caridad.

3.3. SUJETO DE DERECHOS

La política migratoria ecuatoriana también ha mencionado al sujeto migrante como un sujeto de derechos. Entendemos por sujeto de derechos a una persona que tiene el derecho a tener derechos, por lo tanto, el respeto a su existencia, condición humana y dignidad.

El derecho es parte de una construcción social y dentro de esta construcción participan los intereses de los grupos dominantes representados por el Estado, poseedor de la facultad para establecer normativas jurídicas que determinan la entrega y distribución de los derechos, así como la decisión de quién es o no es sujeto de derechos.

Según menciona Nicole Pérez y Andrés Valle:

> El discurso jurídico dota a los seres humanos de conductas predeterminadas, las convierte en sujetos de derecho, legitima a los detentores del poder, consagra accione u omisiones permitidas y prohibidas, condiciona a estos sujetos a ciertas condiciones para el ejercicio de sus derechos; en fin interviene en las funciones sociales con ficciones normativas y téticas que dan sentido a los actos reales de los seres humanos (Pérez y Valle; 2009: 6)

En atención a esta cita, la garantía de la dignidad de los seres humanos, expresada en la posibilidad que brindan los derechos, depende de las normas jurídicas elaboradas por los Estados.

Ahora bien, una vez que las migraciones empezaron a ser vistas como retos y oportunidades para las sociedades de origen y destino, el Estado amparado en sus facultades para el establecimiento de los derechos a las personas, empieza a impulsar el tratamiento de políticas migratorias en el marco de un discurso de respeto a los derechos de las y los migrantes.

Particularmente el Estado ecuatoriano al insertarse también en esta consideración de la migración incorpora varios principios constitucionales que asumen a la persona migrante como parte del desarrollo nacional, sujeto capaz de exigir la garantía de sus derechos y bajo ningún tipo de discriminación, siguiendo lo que menciona Jacques Ramírez:

> (…) el nodal del enfoque que inspiran estos principios puede resumirse en dar supremacía a los derechos humanos, sobre aquellos requerimientos de orden jurídico, administrativo convencionales, que se entiende fue lo que pretendía lograra la Organización de las Naciones Unidas, ONU, en 1948 cuando formuló la Declaración Universal de los Derechos Humanos. (Ramírez; 2010: 217)

Como cambios e innovaciones referentes a la materia migratoria, en la Constitución del 2008, se puede plantear:

i. el reemplazo de la palabra migrante[31] por la de "ecuatorianos en el exterior",
ii. el reemplazo de la palabra migración por "movilidad humana",
iii. el reconocimiento a la familia trasnacional,
iv. la transversalización de los temas sobre movilidad humana que están en cincuenta y siete artículos, de 7 títulos, brindando varios derechos sociales, políticos, económicos y laborales a las personas en condición migratoria.

Dos de los varios artículos sobre la movilidad humana y que marcarían las bases de todos los demás son fundamentalmente: "el derecho a la libre movilidad" y "la ciudadanía universal":

El Titulo II de Derechos, Sección tercera de Movilidad Humana, Artículo 40, reconoce:

> "…a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria".

El título VIII de las Relaciones internacionales, articulo 416, inciso 5 propugna:

> "… el principio a la ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento trasformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur".

Esta ciudadanía universal intenta hacerse efectiva a través del reconocimiento y el respeto a los derechos de las personas independientemente de su condición o calidad migratoria, asumiendo que el Estado tiene el deber de respetar y hacer respetar el derecho de los seres humanos.

Se puede decir que es un poco impreciso el uso de la palabra ciudadanía junto a otra que proyecta generalidad, ya que la condición ciudadana ha sido siempre un término que

[31] Jacques Ramírez en sus análisis sobre los artículos constitucionales de la movilidad humana, plantea que como aspecto central para la elaboración de la Constitución, fue realizar el cambio de la palabra migrante por la carga peyorativa que contiene.

limita derechos, y los condiciona al estatus de las personas dentro de los Estados; sin embargo su adopción parte de la aproximación conceptual sobre la "ciudadanía mundial". Siguiendo a Jacques Ramírez, quien Cita a Estévez (2008), se puede decir que:

> La ciudadanía universal se desprende de una idea de justicia global que parte de una visión epistemológica descolonizada que considere la responsabilidad de los países y que vea a los migrantes como sujetos activos en la trasformación de la estructura. (Ramírez; 2010: 220)

Lo dicho hasta aquí permite establecer que el sujeto migrante no aparezca en la gestión del Estado ecuatoriano solo como grupo de atención prioritaria debido a su condición de vulnerabilidad, sino también como un sujeto capaz de ejercer y exigir sus derechos. El Estado asume la responsabilidad de ejecutar políticas públicas transversales en los diferentes sectores del Gobierno como son el laboral, salud, participación, educación, y demás para el cumplimiento de los derechos de las personas migrantes y sus familias.

En el Ecuador de los años 90, para garantizar la instauración del modelo neoliberal, se vulneraron los derechos económicos y sociales de los ecuatorianos. En razón de aquello ahora el Estado ecuatoriano a través de un nuevo discurso político no solo legitima la obligación de garantizar los derechos de los ecuatorianos que están en territorio sino el de los que están fuera del mismo, de los ecuatorianos en el exterior. Para llegar a concretarse esta defensa de los derechos y promoción de los mismos es fundamental efectivizar los planteamientos constitucionales a través de las otras herramientas de gestión estatal como son las Leyes de Migración y Extranjería, que datan de la década del 70, enmarcadas en principios securitistas y de restricción al tema migratorio.

Existe pues una incoherencia gubernamental en el ámbito migratorio ecuatoriano, que hasta ahora, siete años después de la creación de la nueva constitución, el Estado no ha resuelto. Resultado de esto se tiene un ejercicio de política migratoria incoherente, y poco efectiva. Es probable que haya logrado posicionarse, a través de acciones de promoción de los derechos de los ecuatorianos en el exterior, pero se sale del guion cuando se habla del tratamiento a los inmigrantes en territorio ecuatoriano.

Todo esto lleva a repensar si la exoneración de esta política migratoria integral, con miras a las migraciones como parte del desarrollo humano de las sociedades tanto de

origen como de destino, es solo un discurso de posicionamiento ideológico que intenta mostrar un cambio de época política en el Ecuador, que deja atrás al poder hegemónico neoliberal al cuidado de los intereses del mercado por encima de los seres humanos, para el nacimiento de un poder hegemónico social de respeto a los derechos humanos por encima del interés mercantil.

El análisis del tema inmigratorio es una línea que queda suelta en este trabajo, pero seguramente hacerlo ayudaría a entender de mejor manera en qué medida la persona migrante llega a ser en la realidad un sujeto de derechos para el Estado ecuatoriano.

La construcción institucional del migrante como sujeto de derechos es deficitaria. Ciertamente en la declaratoria constitucional se establece la necesidad de que el Estado responda a las necesidades y demandas de esta población, sin embrago esta posibilidad se ve disminuida por la ausencia de la normativa jurídica. En este sentido la política de migración se compone más de declaraciones, promociones y soluciones parciales que no garantizan de forma plena los derechos de los migrantes en tanto que ciudadanos ecuatorianos. En conclusión se puede anotar que no hay acciones que den solución a la crisis estructural que generan las lógicas de desigualdad, causa fundamental de los procesos migratorios.

No se solucionan los problemas de las luchas por la sobrevivencia digna de las personas y sus familias maquillando con declaraciones de derechos humanos los continuos procesos de globalización y modernidad, así pues, los mismos instrumentos de derechos humanos establecidos por la ONU son acogidos de acuerdo a los intereses marcados por los Estados y sus dinámicas de reproducción del capital. No se pueden respetar los derechos laborales de las personas migrantes en espacios internacionales donde la ambición por la acumulación de capital económico apertura ofertas laborales de mano de obra barata, como la construcción y servicios que los nativos de esos países no suplen. No se puede respetar los derechos humanos en escenarios donde la única forma de salir del país son las redes del coyoterismo, para eximirse de pagar elevados costos que las legislaturas estatales demandan para el paso de las fronteras.

3.4. SUJETO POLÍTICO ELECTORAL

Desde 1998 se establecieron en la constitución ecuatoriana los derechos políticos para los migrantes y se les otorga el derecho al voto en el exterior, sin embargo solo logra hacerse efectivo el ejercicio de este derecho el 15 de octubre del 2006 en las elecciones Presidenciales donde es elegido el Eco. Rafael Correa.

A partir del año 2006 los ecuatorianos en el exterior aparecen en los discursos políticos del movimiento de gobierno Alianza País. Movimiento que desde su primera campaña electoral promulgó la idea de la participación política trasnacional[32], de la mano con lo que llamaron la Quinta Región del Ecuador.

La Quinta región se fundamenta en otorgar a los ecuatorianos la posibilidad de seguir participando desde sus países de destino en las decisiones y acciones de su país de origen, es una forma de reconocer y profundizar en el vínculo que los migrantes tienen con la Nación, además por los tres millones de ecuatorianos que se encuentran afuera.

A partir del 2007 el electorado en el exterior tuvo la facultad de elegir a un total de seis asambleístas representantes desde varias circunscripciones donde ellos se encuentran, dos por cada una: 1) Europa, Asia y Oceanía; 2) Canadá y Estados Unidos; 3) Latinoamérica y África. Los Asambleístas elegidos formaron parte de la llamada Asamblea Constituyente que se encargó de rehacer el nuevo texto constitucional, recogiendo las consideraciones de los migrantes a través de foros presenciales, en páginas virtuales y otros mecanismos.

Los análisis del voto en el exterior mencionan que en las primeras elecciones del año 2006 el mayor porcentaje de votos fueron nulos, y superaron a cualquier candidato. Acreditan este hecho a la falta de credibilidad que los políticos tenían para los migrantes, como consecuencia de los actos de corrupción sucedidos a partir de 1999 (Ramírez; 2010: 243).

A pesar de que fue el partido de Rafael Correa el que promulgaba propuestas sobre el tema migratorio, en las votaciones de primera y segunda vuelta los resultados en el

[32] Jacques Ramírez, cita a Martinello y Lafleur (2008: p. 653), para explicar que el transnacionalismo político cubre cualquier actividad política llevada a cabo por los migrantes, que apunte a conseguir cualquier poder político o influencias sea a nivel individual o colectivo en el país de residencia o en el Estado al cual ellos consideran pertenecer.

exterior dan mayor porcentaje al candidato de derecha Álvaro Noboa. Indicador de que la tendencia al voto no estaba tan alineada al proyecto de la Revolución Ciudadana, como sucede un año después, al otorgarles la elección de asambleístas.

La tercera elección en la que participaron los ecuatorianos en el exterior fue para la convocatoria a la Asamblea Constituyente en el año 2008, donde se elije por primera vez a los asambleístas representantes del exterior. En estas elecciones, aun cuando se da el aumentó en el número de empadronados de 143.352. a 152.618[33], fue elevado el porcentaje de personas que no sufragaron, y sin embargo se da la ganancia a los candidatos de Alianza País en las tres circunscripciones. Una connotación importante en este escenario es la cantidad de candidatos que se inscribieron, teniendo: "86 candidatos - 28 de Europa, 36 de Estados Unidos y 22 de América Latina - de 25 organizaciones - 11 partidos y 14 movimientos – para ocupar seis puestos representando a los migrantes.."(Ramírez; 2010: 245).

Para la aprobación de la nueva Constitución en el año 2008, cuarto proceso electoral, el porcentaje de personas que sufragaron fue elevado y el voto por el "Si" a la nueva carta Magda fue del 63%. Esto da a conocer el interés de los ecuatorianos migrantes al desarrollo de un cambio político en el Ecuador, que ya les empieza a generar confianza tomando en cuenta que un año antes, en el 2007, el Gobierno creó la Secretaria Nacional del Migrante, como la institucionalización de la política migratoria ofrecida en campaña.

Para el año 2009 se realizan elecciones para Presidente, Vicepresidente, Asambleístas Nacionales y del Exterior, y se reelige al binomio Correa – Moreno. Aquí el voto de los migrantes aumenta a comparación de las elecciones en el 2007 que tuvieron el mismo contenido, y el número de empadronados también con relación a todas las anteriores elecciones llegando a ser de 180.000. Este crecimiento muestra que la confianza de los ecuatorianos en el exterior se incrementa por las acciones reflejadas desde el Estado. En adelante para las elecciones realizadas en 2013 los porcentajes se mantienen.

Para efectos de este trabajo, que no pretende hacer un análisis de la evolución del voto en el exterior, lo ocurrido en las elecciones del 2006 al 2009 permiten evidenciar que el Estado ha construido al sujeto migrante como un sujeto político electoral. Y que su

[33] Datos tomados de Jacques Ramírez, Con o Sin Pasaporte, Migración y Políticas, 2010, p. 241.

consolidación fundamentalmente se ha dado a través del discurso de una nueva era político e ideológico en el Ecuador.

La incorporación de asambleístas representantes en el exterior da a los votantes también una razón obligatoria de ser retributivos con el Gobierno de la Revolución Ciudadana, por lo tanto los emigrantes ecuatorianos se esfuerzan en compensarlo con su votación a favor de los candidatos de dicho partido. Es incuestionable también que la facultad del voto al migrante ecuatoriano no solo es un interés nacional sino un interés de partido político, que le extiende la cancha para la adherencia de más sujetos a nivel internacional. Más aún si estos sujetos son la clara evidencia del caos que provocaron los gobiernos antecesores a éste.

3.5. SUJETO IDEOLÓGICO LEGITIMADOR

La construcción institucional del sujeto migrante como sujeto vulnerable, sujeto de derechos, y sujeto político electoral, hace también de este un sujeto ideológico legitimador del procesos político de la Revolución Ciudadana.

Como se mencionó anteriormente, desde que inició la campaña del movimiento Alianza País, se puso en la palestra política a los migrantes con una denominación de mucha carga simbólica: "los expatriados, exiliados", aquellos que migraron por el debacle económico provocado por los gobiernos de la "larga noche neoliberal".

En el discurso de Posesión de Rafael Correa, el 15 de enero del 2007, él habla acerca de la migración como el "otro costo desgarrado de la crisis", y continúa con lo siguiente:

> Sin duda, el mayor costo del fracaso del modelo neoliberal y la consiguiente destrucción de empleo, ha sido la emigración. 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 emigración supone precisamente este tipo de ofensas a la humanidad, de desarraigos y desgarramientos familiares.
>
> En nuestro país los exiliados de la pobreza 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 poderes económicos envían nuestro dinero al exterior. Solamente la banca ecuatoriana tiene cerca de dos mil millones de dólares de ahorro nacional depositados en el extranjero, en nombre de supuestas prudencias, eufemismo que tan solo disfraza su falta de confianza y compromiso con el país. Que a todos les quede claro: a este país lo mantienen los pobres.
>
> Un agravante a esta situación consiste en que los millones de emigrantes, pese a su esfuerzo de Patria y a sostener en gran parte la economía del país, ni siquiera tienen representación política. Esta situación inadmisible se empezará a corregir desde la próxima Asamblea Nacional Constituyente, donde habrá tres asambleístas por parte de esa Quinta Región del país: los hermanos migrantes. De igual manera se dará a los migrantes representación legislativa permanente, y se creará la Secretaría Nacional del Migrante, con rango de ministerio, para velar eficazmente por el bienestar de nuestros hermanos en el extranjero y de sus familias en la nación. (Rafael Correa; Discurso 15 enero 2007)

A lo largo de los años de gobierno, estas consideraciones acerca de la migración han sido mantenidas, no solo por el Presidente sino también por los funcionarios que han asumido la Secretaria Nacional del Migrante.

Los discursos de la emigración ecuatoriana por parte de los actores del gobierno, están muy cargados de emotividad, recapitulan siempre varios hechos del pasado para reflejar el horror cometido por los otros gobiernos, reconociendo el dolor de las familias y las personas migrantes. Les invitan a volver a los emigrantes a un país que está cambiando con el refuerzo de las políticas sociales y el arreglo de las políticas económicas: "estamos arreglando la casa para que vuelvan, para que nadie más tenga que salir forzando, para que se sientan a gusto nuestros hermanos que buscan en el Ecuador un lugar digno para vivir" (Lorena Escudero Secretaria Nacional del Migrante, 2007),

La creación de una política migratoria integral es parte del pago de la deuda social que este Gobierno ha asumido, por todo los errores políticos, económicos y sociales consumados desde 1999.

El Presidente de la República ha realizado varias giras por países de Norte América y Europa para reunirse con las comunidades ecuatorianas, estos eventos han sido vistos

como fiestas patrióticas, donde los emigrantes han podido gozar de espacios de reencuentro para el planteamiento de propuestas políticas y sociales. En estos espacios las consideraciones del Gobierno apuntan a decirles que pueden volver cuando quieran, que la "Patria ya es de Todos" y que están atentos a defender sus derechos en el desarrollo humano por que "Todos somos Migrantes".

El 12 de abril de 2014, el Presidente realizó un enlace ciudadano en la ciudad de New York, EEUU, con la comunidad ecuatoriana, y les expresó lo siguiente:

> "(…) no fue migración voluntaria fue impuesta por el saqueo del país, por la quiebra que la avaricia, el egoísmo y la corruptela de la partidocracia llevaron al país. (…) Este compañero presidente y economista siempre les dará las gracias por lo que hicieron por la patria, después de que los banqueros, la partidocracia con la complicidad de los medios de comunicación quebraron, saquearon al país, tuvieron muchos de ustedes que dejar con gran dolor la tierra que les vio nacer, dejando a sus hijos, sus familias, buscando otros lares, arriesgándolo todo, y en lugar de olvidarse de su Patria, ese dólar, ese euro que ganaban con el sudor de su frente lo enviaban al Ecuador, y eso fue lo que mantuvo la economía nacional (…) Al país que encontramos, prohibido olvidar, lo mantenían los pobres, si no hubiera sido por las remesas de los migrantes la economía jamás se habría recuperado. (…) Los ricos mandan afuera la plata del país, los pobres, las víctimas de esa debacle económica de 1999, nuestros migrantes mandaban la plata adentro del país, porque tienen fe en su patria, porque tienen amor por la tierra que los vio nacer, y eso fue lo que nos mantuvo como país (…) gracias a Dios las remesas no son lo que está manteniendo la economía nacional, pero además no se trataba de números, detrás de esos dólares había verdaderas tragedias humanas, familias separadas, una sociedad destrozada, por eso yo les cambio todas sus remesas, esas remesas que mandan con tanto cariño a la patria, para que Ustedes sean los que regresen al país (…) Pero en todo caso en nombre de la patria, gracias por todo lo que han hecho por todos nosotros, los que pudimos continuar en el país, Ustedes, no lo olviden, fueron los que mantuvieron y rescataron al país después de esa crisis terrible de 1999… (Rafael Correa; Enlace Ciudadano 369)

Este discurso da cuenta de la principal mirada que el gobierno tiene sobre los emigrantes al considerarlos víctimas de los políticos de siempre; les da las gracias por haber sostenido al país con él envió de las remesas, acto que lo han hecho por la fe y amor a la Patria, sacrificando a sus familias. Frente a esta connotación es importante recalcar que el envío de las remesas se desarrolló porque las familias que se encontraban en el Ecuador necesitaban ingresos para su subsistencia, y que la desconfianza e incertidumbre sobre la Patria era enorme, además del resentimiento con los actores políticos. Decir que las remesas se enviaban por amor y fe a la patria, demuestra la forma como se trata de insertar a los emigrantes dentro de una lógica nacionalista y patriótica que es uno de los dispositivos enajenantes de los discursos del gobierno.

Para el gobierno los emigrantes son los actores más evidentes de las consecuencias provocadas por las anteriores administraciones gubernamentales, por eso, darles la posibilidad de una participación política en el marco de su actoría económica, le aporta legitimación ideológica al proyecto político del gobierno. Los emigrantes han permitido posicionar al proyecto de la revolución ciudadana a nivel internacional quizás más que una misma campaña comunicacional, a través del discurso de haber sido olvidados tantos años y solo ahora con el nuevo gobierno ser reconocidos y conferidos representación en los espacios del ejecutivo y legislativo.

Finalmente se puede decir entonces, que dar reconocimiento a los ecuatorianos en el exterior, forma parte también de una estrategia política ideológica de legitimación: obtienen su voto, obtienen su gratitud, obtienen voceros internacionales.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para efectos de esta investigación se ha realizado el levantamiento de información dentro de la Secretaria Nacional del Migrante, mismo que se ha concentrado en los siguientes documentos: reglamento de manejo de la dirección de apoyo y atención a las personas migrantes y sus familias en situación de vulnerabilidad y del comité calificador de casos de emergencia; manual de procedimientos servicio a vulnerables; ficha para determinar el grado de vulnerabilidad; y baremo de calificación de niveles de vulnerabilidad.

La información recabada fue procesada en forma analítica, obteniéndose datos cualitativos y cuantitativos. Del reglamento y manual se extrajeron cualitativamente las categorías que la institución tiene acerca de la migración para el tratamiento de casos de las personas migrantes y sus familias, además de datos que permitieron conocer la naturaleza del instrumento de política pública. De la ficha y el baremo se obtuvieron datos cuantitativos que permitieron evidenciar la forma de calificación que la SENAMI maneja para determinar el grado de vulnerabilidad de las personas migrantes y sus familias.

A partir del trabajo de campo se concluyó lo siguiente:

El Ecuador desde 1998 sufrió un proceso de migración masiva hacia el exterior, fruto de la crisis política y económica que provocaron los gobiernos. El costo social de estas migraciones tuvieron que soportar las familias que quedaron en el país, alejándose de sus seres queridos para mejorar sus condiciones de vida. Mientras el Estado recibía un beneficio económico con la recepción de las remesas, llegando a ser el segundo ingreso fiscal más importante para el mantenimiento de la dolarización.

Las remesas hicieron de los migrantes sujetos de interés económico. Al llegar el año 2006 el tema migratorio es pronunciado en los discursos del Gobierno de la Revolución Ciudadana. Se eleva su importancia colocando a los migrantes como grupos prioritarios de atención en la constitución, se entrega la faculta de poder elegir representantes asambleístas, y la creación de una cartera de estado para la rectoría y ejecución de la política migratoria.

La política migratoria, toma forma en el marco de un discurso de derechos y desarrollo humano y se habla de la libre movilidad como el derecho que tienen todos los seres humanos a migrar.

El nuevo gobierno despliega instrumentos de política pública para ayudar a las personas migrantes, concibiéndolos como vulnerables. A partir de esta categorización el Estado ejerce como favor su obligación de otorgar las garantías necesarias para el acceso al bienestar social. Su accionar se expresa como caridad, la ayuda benéfica al pobre, ya que de esta manera es como califican al migrante y su familia.

Cuando hablamos de vulnerabilidad, entendemos la falta de acceso a las condiciones de vida, la incertidumbre e indefensión de una persona o comunidad. Si el acceso a las condiciones de vida es parte de las obligaciones del Estado, podemos entender que, con la crisis provocada por el feriado bancario, el recorte de políticas sociales para el pago de la deuda externa, el debilitamiento de la matriz productiva para la oferta de empleos, el mismo Estado vulnerabilizo a gran sector de la población ecuatoriana empujándolos a buscar otros mecanismos de sobrevivencia fuera del país. Así también, si analizamos las condiciones de vida que ofrecen los estados de recepción de migrantes, se puede notar que tampoco garantizan el bienestar social, volviéndose a vulnerabilizar a los migrantes. El migrante es doblemente vulnerabilizado, en su estado de origen y en el de recepción.

El sujeto de interés económico se vuelve sujeto vulnerable para la intervención del Estado. Y también es construido como sujeto de derechos, en tanto lo promocionan dentro de una política de desarrollo humano en los países de destino. El Gobierno pide el acceso del migrante generador de remesas, ya no solo como un asalariado, sino como un sujeto de derecho capaz de aportar al desarrollo cultural y social de los países de destino.

Para el actual Gobierno los migrantes son considerados "víctimas de los políticos de la larga noche neoliberal, y por tanto exiliados de la pobreza"[34], es decir, son los actores más representativos de lo que ocurrió en el pasado. Siendo así, el otorgarles derechos como sujetos electorales, darles acceso a la participación en las decisiones del país, le da a cambio al Gobierno legitimidad en su discurso de la nueva época política en el

[34] Discurso de Posesión del Presidente de la República del Ecuador, Eco. Rafael Correa, el 15 de enero del 2007.

Ecuador. La institución de una política migratoria de beneficencia al sujeto vulnerable, y de promoción al sujeto de derechos es también una estrategia ideológica partidista.

La Secretaria Nacional del Migrante se concibió por fuera de la Cancillería, lo que provoco la duplicidad de esfuerzos, por ejemplo en la creación de oficinas de atención en el exterior, en lugares donde el Ecuador ya mantenía consulados. Esta falta de coordinación no solo se daba en la atención, sino también en el proceso de resolución de casos para ayudar a los migrantes en los países de destino, así pues para negociaciones en el marco de un proceso judicial o médico era la Cancillería la delegada a intervenir. Esta consideración hace cuestionable la existencia de la SENAMI, se podría decir que sobresalía más en el ámbito de promoción que en el de gestión. Después de 6 años de su creación, en el 2013, la SENAMI desaparece como Ministerio y pasa a formar parte de la Cancillería como Viceministerio de Movilidad Humana.

La trasverzalización de la política migratoria, fue uno de los limitantes de la SENAMI, ya que no pudo ser posible en las instituciones de control y seguridad como el Ministerio del Interior y la Policía de Migración, esto sobre todo con los temas inmigratorios. El Gobierno ha puesto esfuerzos en promocionar el discurso del derecho de los ecuatorianos en el exterior pero no de la misma manera para los inmigrantes que habitan en el Ecuador. Es necesario para esto, que se reformen la ley de extranjería vigente que data de 1971, envuelta en toda la lógica de control y restricción.

Estos dos últimos planteamientos, acerca de la gestión de la SENAMI por fuera de la Cancillería y la falta de acuerdos con otras instituciones del Estado en la lucha de imponer sus lógicas tanto de seguridad como de derechos, permite reflexionar que no todo el Gobierno se sintonizo con la política migratoria integral y de derechos de la movilidad humana, por lo que en varios aspectos se ha quedado solo en discursos.

Sería interesante para futuras investigaciones abordar el tema de la gestión de la política migratoria desde la SENAMI tanto a nivel nacional como internacional.

5. ANEXOS

Nº 1: DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

Estrategias	Objetivos Generales	Patrones Migratorios	Objetivos Específicos	Programas	Acciones
Fijar a la población en su lugar de origen	Retención	Emigración Potencial	Asentar la población por medio de un mayor desarrollo	Comercio Internacional	-Reducción d3 aranceles de importaciones. -Renegociación deuda externa
				Inversión extranjera Asistencia para el desarrollo	-Inversiones productivas -Inversiones en investigación -Créditos pequeñas y medianas empresas.
				Desarrollo Nacional	-Utilización de remesas para

					inversiones productivas. - Desarrollo Local º
			Restringir la emigración mediante medidas administrativas.		-Control fronterizo -Control de residencia
Generar Migraciones	Promoción Promoción	Inmigración masiva Inmigración selectiva	Fomentar la inmigración Fomentar la inmigración	-Colonización -Recursos humanos calificados	-Promoción en o países de origen. -Convenios internacionales. -Asistencia económica. -Trasporte. -Intermediación oferta demanda -Compensación Salarial. -Seguros médicos. -Tarifas reducidas.

					-Pasajes.
				-Migración con capital	-Información -Facilitación ingreso y radicación. -Pasantías. -Créditos. -Tarifas reducidas.
				-Colonización	-Factibilidad -Selección – traslado. -Asentamiento.
				Migraciones laborales	-Convenios Internacionales. -Intermediación Oferta – demanda -Selección. -Traslado -Supervisión y cumplimiento de

					contratos..
		Emigración Forzosa	Expulsar población	-Deportación	-Identificación -Detención -Traslado -Presión expulsora.
		Emigración voluntaria	Fomentar la emigración	-Migraciones Laborales	-Convenios internacionales -Intermediación Oferta demanda -Selección -Traslado -Supervisión y cumplimiento de contratos.
				-Colonización	-Difusión del programa entre potenciales migrantes.
Intervenir en los flujos migratorios para lograr su	Regulación	Emigración e inmigración	Facilitar la libre circulación internacional de las	-Reunificación familiar	-Traslado -Asentamiento
				-Integración regional	-Facilitación del

modificación.			personas		transito fronterizo y asentamiento. -Equilibrio fronterizo
				-Refugiados	-Protección. -Traslado. -Ayuda de emergencia. -Soluciones duraderas.
			Canalizar los movimientos migratorios	-Recursos humanos calificados	-Intermediación oferta demanda
				-Trabajadores temporarios	-Intermediación oferta demanda -Selección. -traslado. -Supervisión y cumplimiento de contratos.
				-Migración con Capital	-Información -Facilitación de

					ingreso y radicación.
			Restringir la inmigración		-Control fronterizo -Control de residencia
Recuperar la población nacional radicada en el extranjero	Recuperación	Emigración	Promover y facilitar la repatriación	-Retorno	-preparación -Traslado -Ayuda de emergencia -Inserción socio laboral
			Activar participación del emigrado con sociedad de origen	-Vinculación	-Institucionales -Operativas
Incorporar al inmigrante ya establecido en la sociedad receptora	Incorporación	Inmigración	Promover la integración del inmigrante a la sociedad receptora	-Inserción sociocultural	-Regularización de migrantes ilegales. -Asistir a las asociaciones de migrantes. -Asistencia social.

				-Inserción socio laboral	-intermediación entre oferta y demanda. -Promoción de autoempleo

Fuente: Marmora Lelio, Las Políticas de Migraciones Internacionales, Buenos Aires, 2002, p. 103-107.

Nº 2: REGLAMENTO DE MANEJO DE LA DIRECCIÓN DE APOYO Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS MIGRANTES Y SUS FAMILIAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD Y DEL COMITÉ CALIFICADOR DE CASOS DE EMERGENCIA DE LA SECRETARIA NACIONAL DEL MIGRANTE

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Secretaría Nacional del Migrante

RESOLUCIÓN No. SENAMI- 0097-08

Reglamento de Manejo Interno del Comité Calificador de Casos de Emergencia y Atención a personas migrantes ecuatorianas en situación de vulnerabilidad de la Secretaría Nacional del Migrante.

Lorena Escudero Durán
SECRETARIA NACIONAL DEL MIGRANTE

CONSIDERANDO:

Que, mediante Decreto Ejecutivo No. 2378-B, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 527, de 5 de marzo del 2002, se creó el PROGRAMA DE AYUDA, AHORRO E INVERSIÓN PARA LOS MIGRANTES ECUATORIANOS Y SUS FAMILIAS, como un organismo de derecho público, y con el propósito de asistir a los migrantes ecuatorianos y sus familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad, y promover su reintegración al Ecuador en condiciones económicas, sociales y culturales ventajosas;

Que, mediante Decreto Ejecutivo No. 150, expedido el 1 de marzo de 2007 y, publicado en el Registro Oficial No. 39, el 12 de marzo del 2007, se crea La Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), como entidad adscrita a la Presidencia de la República, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen administrativo y financiero propios.

Que, mediante Decreto Ejecutivo No. 601, de 31 de agosto de 2007, se nombró a la Sra. Lorena Escudero Durán, como Ministra de la Secretaría Nacional del Migrante y como tal representante legal de la misma.

La Secretaría Nacional del Migrante adquirió las competencias y obligaciones del "Programa Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias", tal como lo establecen los Art. 5 párrafo segundo; Art. 7 párrafo segundo, del Decreto No. 150 publicado en el Registro Oficial No. 39 del 12 de marzo de 2007. Con fecha 1 de abril del 2008, mediante Decreto Ejecutivo Nº 994 el Programa Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias cambia el nombre y se denomina "Fondo para el Desarrollo Humano del Migrante Ecuatoriano", cumpliendo con el objeto para el cual se ha destinado el Fondo, que según el Art. 2 del Decreto Ejecutivo 994, que reforma al Art. 2 del Decreto Ejecutivo Nº 2378-B, antes referidos, señala que "Art. 2.- El FONDO tendrá como objetivo la implementación de los ejes fundamentales de la política migratoria establecida por la SENAMI, actualmente consigna en el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones; mediante el diseño y ejecución de un conjunto de programas, proyectos y acciones que garanticen el ejercicio de derechos de la persona ecuatoriana y su familia| Los

Av. Eloy Alfaro N29-30 y 9 de Octubre, Edif. de las Cortes Tera y 2do Piso
Telf. 593 – 3238 - /288/585/593/903
E-mail: info@senami.gov.ec
www.senami.gov.ec

recursos del FONDO, se destinarán además, para atender casos de emergencia, ante situaciones que causen daños graves e inminentes a personas ecuatorianas migrantes, conforme a las normas y procedimientos internos de la SENAMI".

Que, con fecha 24 de marzo del 2008, mediante resolución Nº 00010-08, la máxima autoridad de la SENAMI, resolvió crear el Comité Calificador de Casos de Emergencia y Atención a Migrantes Ecuatorianos en Situación de Vulnerabilidad de la Secretaría Nacional del Migrante.

Que, de conformidad con el numeral 5, literal b) "Atribuciones y responsabilidades" del Art. 10 del "Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Secretaría Nacional del Migrante -SENAMI", publicado en el Registro Oficial Nº 128, de 17 de julio del 2007, es atribución de la Ministra, "Expedir conforme a la ley, acuerdos, resoluciones, reglamentos y más disposiciones requeridas para la conducción y gestión de la SENAMI"; y "Delegar atribuciones y responsabilidades a servidores y funcionarios de la SENAMI, cuando lo estime conveniente", según el numeral 10 de la norma citada;

Por lo expuesto, en uso de las atribuciones concedidas por la Constitución de la República y la ley,

RESUELVE:

Expedir el presente "**REGLAMENTO DE MANEJO INTERNO DE LA DIRECCIÓN DE APOYO Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS MIGRANTES Y SUS FAMILIAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD Y DEL COMITÉ CALIFICADOR DE CASOS DE EMERGENCIA DE LA SECRETARÍA NACIONAL DEL MIGRANTE**".

CAPÍTULO I
CONSIDERACIONES GENERALES

Art. 1.- AMBITO DE APLICACION.- Las disposiciones y procedimientos que se describen en el presente Reglamento tienen el carácter de generales y obligatorio para el fiel cumplimiento de las actuaciones y atribuciones que se delegan a la Dirección de Apoyo y Atención a las Personas Migrantes y sus familias en situación de vulnerabilidad y al Comité Calificador de Casos de Emergencia de la Secretaría Nacional del Migrante, que para efectos del presente reglamento se lo definirá como "Comité Calificador".

Art. 2.- RÉGIMEN JURÍDICO.- La Dirección de Apoyo y Atención a las Personas Migrantes y sus Familias en situación de vulnerabilidad y el Comité Calificador

de Casos de Emergencia de la Secretaría Nacional del Migrante, se regirán por la Resolución Nº SENAMI- 00010 -08, expedida a los 24 días del mes de marzo de 2008, por la máxima autoridad de la SENAMI; Decreto Ejecutivo Nº 2378-B, publicado en el Suplemento del Registro Oficial Nº 527, del 5 de marzo de 2002; Decreto Nº 150, publicado en el Registro Oficial Nº 39, del 12 de marzo de 2007; y, Decreto Ejecutivo Nº 994, del 1 de abril de 2008.

CAPÍTULO II

ART. 3.- DE LA NATURALEZA DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN Y APOYO A LAS PERSONAS MIGRANTES Y SUS FAMILIAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD.- Esta Dirección será el órgano encargado de calificar los casos de emergencia, ante situaciones que causen o hayan causado daños graves e inminentes a personas ecuatorianas migrantes o sus familias, que reúnan los requisitos y los puntajes determinados en el Instructivo de Calificación de Vulnerabilidad, que forma parte de este Reglamento.

ART. 4.- FUNCIONES DE EL/LA DIRECTOR/A DE ATENCIÓN Y APOYO A LAS PERSONAS MIGRANTES Y SUS FAMILIAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD, DE LOS/LAS SUBSECRETARIOS/AS REGIONALES Y DE LOS/LAS REPRESENTANTES EN EL EXTERIOR.- Para efectos de este Reglamento corresponde a estos/as ...cionarios/as, lo siguiente:

1. Analizar y calificar los casos de emergencia, que han causado grave e inminente daño a personas ecuatorianas migrantes; que cumplan los requisitos del Instructivo de Calificación de casos de Vulnerabilidad;
2. Suscribir las actas correspondientes;
3. Requerir ampliaciones y/o aclaraciones a los informes remitidos por parte de los técnicos responsables de cada caso;
4. Solicitar a quien corresponda la documentación necesaria respecto de los casos a tratarse;
5. Dar cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias respecto de los casos a tratarse;
6. Sugerir a la máxima autoridad de la SENAMI, mediante las correspondientes actas, la asistencia necesaria a las personas migrantes con los recursos imputables al del Fondo para el Desarrollo Humano del Migrante Ecuatoriano;
7. Las demás que establezcan las leyes, decretos y reglamentos.

CAPITULO III

Art. 6.- DEL COMITÉ CALIFICADOR DE CASOS DE EMERGENCIA.- De conformidad a lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución Nº SENAMI- 00010 -08, expedida a los 24 días del mes de marzo del 2008, por la máxima autoridad de la SENAMI,

el Comité Calificador de Casos de Emergencia, se conformará por los siguientes miembros:

En la SENAMI Quito:

a) Subsecretario/a de Ciudadanía, Solidaridad y Participación o su delegado/a, quien actuará como Presidente/a del Comité;
b) Director/a de Atención y Apoyo a Personas Migrantes y sus Familias o su delegado/a;
c) Director/a de Asesoría Jurídica o su delegado/a;
d) Director/a Financiero/a o su delegado/a;

Actuará como Secretario/a un delegado/a de la Dirección de Atención y Apoyo a Personas Migrantes y sus Familias quién convocará a las reuniones de Comité.; y en caso de existir igualdad en la votación de sus miembros, se resolverá en el sentido del voto del Presidente del Comité.

En la SENAMI del Litoral y del Austro:

a) Subsecretario/a Regional o su delegado/a, quien actuará como Presidente/a del Comité;
b) Un delegado/a del Unidad Jurídica;
c) Un delegado/a de la Unidad Financiera.

En las representaciones de la SENAMI en el exterior:

a) El/La Representante o su delegado/a, quien actuará como Presidente/a del Comité;
b) Un delegado/a de la Unidad Financiera, de existir; y,
c) Un servidor/a nombrado/a por el/la Representante de la SENAMI.

En caso de no contar con un/a delegado/a de la Dirección Financiera en la representación en el exterior, el/la Representante nombrará a dos servidores/as para conformar el Comité; y, si persiste la falta de los servidores/as previstos en los literales b) y c), el/la Representante remitirá el expediente por cualquier vía (inclusive por vía electrónica) al Comité de Casos de Emergencia de la ciudad de Quito, a fin de que éste conozca y resuelva el caso.

En las Subsecretarías del Litoral y del Austro como en las representaciones en el exterior, el Subsecretario/a y el/la Representante en el Exterior designarán a el/la Secretario/a del Comité.

En todos los casos en que el Comité de Casos de Emergencia se reúna, deberá contarse con la presencia del/la Trabajador/a social y del/la servidor/a que

dio seguimiento al caso, a fin de que de a conocer los antecedentes, procedimientos, actuaciones realizadas, investigaciones llevadas a cabo, de conformidad a las delegaciones otorgadas por las autoridades de la SENAMI o sus representantes.

ART. 7.- NATURALEZA DEL COMITÉ CALIFICADOR DE CASOS DE EMERGENCIA.- Este Comité es el organismo encargado de calificar los casos de emergencia de excepción ante situaciones que causen o hayan causado daños graves e inminentes a personas ecuatorianas migrantes o sus familias, que no reúnan los requisitos y el puntaje mínimo requerido en el Instructivo de Calificación de Vulnerabilidad.

ART. 8-FUNCIONES DEL COMITÉ CALIFICADOR DE CASOS DE EMERGENCIA.- Corresponde al Comité Calificador lo siguiente:

1. Analizar y calificar los casos de emergencia de excepción, que han causado daño grave e inminente a personas ecuatorianas migrantes;
2. Sesionar cuando las circunstancias lo ameriten, previa notificación de la Unidad correspondiente;
3. Dejar constancia de sus actos en las actas correspondientes;
4. Requerir ampliaciones y/o aclaraciones a los informes remitidos por parte de los/las servidores/as que son responsables de analizar cada caso;
5. Solicitar a quien corresponda la documentación necesaria respecto de los casos a tratarse, que deberán ser entregados inmediatamente al Comité;
6. Dar cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias respecto de los casos a tratarse;
7. Sugerir a la máxima autoridad de la SENAMI, mediante las correspondientes actas, la ayuda necesaria a las personas migrantes con los recursos del Fondo para del Desarrollo Humano del Migrante Ecuatoriano;
8. Las demás que establezcan las leyes, normas de la materia.

ART. 9.- DEL PROCEDIMIENTO.- La Dirección de Atención y Apoyo a Personas Migrantes y sus Familias, en Quito, los/las Subsecretarios/as en sus respectivas regiones y los/las representantes en el exterior, sesionarán y resolverán los casos de emergencia que hayan calificado.

En los casos de excepción, estos mismos funcionarios/as convocarán inmediatamente a los miembros del Comité con el correspondiente orden del día; el Comité se reunirá con por lo menos dos de sus miembros; pero en ningún caso sin la presencia de su Presidente/a.

Conocido el caso de emergencia de excepción, el Comité Calificador procederá a su análisis, de conformidad a la documentación de respaldo

remitida por los/las servidores/as que dieron seguimiento al caso y que incluirá obligatoriamente informes pormenorizados y debidamente fundamentados, conclusiones y recomendaciones.

El Comité Calificador en los casos de excepción, considerará la viabilidad o no de la asistencia económica en base al contenido de la documentación puesta a consideración, de lo cual se dejará constancia sentada en el acta que se elaborará para los fines pertinentes.

Art. 10.- DISPONIBILIDAD PRESUPUESTARIA.- Para que la Dirección de Atención y Apoyo al Migrante y sus familias y el Comité Calificador en los casos de excepción consideren la asistencia a la/las persona/s migrante/s o sus familias, deberá contarse previamente con la disponibilidad presupuestaria que acredite la existencia de recursos suficientes.

Art. 11.- CASOS EMERGENTES.- Se considerará como Casos Emergentes, todos aquellos que una vez analizados por la Dirección de Atención y Apoyo a Personas Migrantes y sus Familias en Quito, los/las Subsecretarios/as en sus respectivas regiones y los/las representantes en el exterior, se consideré que alcanzan el puntaje mínimo requerido en el instructivo que califica la vulnerabilidad de la/las persona/s migrantes y sus familias, y que forma parte integra de éste Reglamento, y que son:

1.- **Individuales:**
   a) Accidentes o atentados que provoquen daño o discapacidad temporal o permanente;
   b) Enfermedades terminales;
   c) Menores de edad en situación de riesgo y violencia;
   d) Personas con alguna incapacidad mental y/o corporal;
   e) Personas en situación de indigencia;

2.- **Colectivos:**
   a) Naufragios;
   b) Accidentes o atentados colectivos;
   c) Muertes colectivas en tránsito, guerras en países donde se encuentre un colectivo significativo de personas emigrantes ecuatorianas;
   d) Deportaciones masivas.

En los casos que la asistencia se la solicite para más de una persona, se la tramitará y viabilizará hasta para dos personas, si no son más de cinco personas; y, hasta tres personas en caso de ser más de cinco personas.

De existir casos que no estén considerados en el inciso anterior, se tramitará y resolverá de acuerdo a su gravedad y la resolución le corresponderá a la

Dirección de Atención y Apoyo al Migrante y sus Familias, al Comité de Casos de Emergencia o a la Máxima autoridad de acuerdo a la gravedad de la excepción.

Art. 12.- CASOS EMERGENTES DE EXCEPCIÓN.- Se considerará como Casos Emergentes de Excepción, aquellos que una vez analizados por la Dirección de Atención y Apoyo a Personas Migrantes y sus Familias en Quito, los/las Subsecretarios/as en sus respectivas regiones y los/las Representantes en el Exterior, no reúnan el puntaje mínimo requerido en el instructivo que califica la vulnerabilidad de la personas migrantes y sus familias, y que forma parte integra de éste Reglamento.

ART. 13.- CASOS CONSIDERADOS NO EMERGENTES.- Se considerarán vulnerables, más no emergentes, los siguientes casos:

a) Los/las migrantes ecuatorianos/as considerados/as indigentes que quieren regresar pero están protegidos de alguna forma por alguna institución pública o privada;
b) La violencia intrafamiliar que esté denunciada y conocida por autoridad competente en cualquier instancia; y,
c) Las enfermedades no terminales y que ameriten ayuda y/o viaje.

Para las circunstancias previstas en el presente artículo, quedará a criterio del Comité Calificador, considerarlas como emergentes, si el caso lo amerita, para tal efecto se dejará constancia en la respectiva acta.

ART. 14.- JUSTIFICACIÓN DEL GASTO DE RECURSOS.- El Comité Calificador y/o la Dirección de Atención y Apoyo a Personas Migrantes y sus Familias, velarán que los recursos del Fondo para el Desarrollo Humano del Migrante Ecuatoriano se destinen exclusivamente a la ayuda dispuesta en la resolución y acta correspondiente, y que se presenten los documentos de descargo que justifiquen los gastos como: tickets de viaje, facturas, recibos, etc., con los cuales se justificará los viajes, estadías, alimentación etc.

ART. 15- ACTAS.- La Dirección de Atención y Apoyo a Personas Migrantes y sus Familias y El Comité Calificador, en los casos que les corresponda, dejarán constancia de sus decisiones y recomendaciones en actas, que serán suscritas por todos y cada uno de los/las servidores/as que conformaron el Comité y por el/la Director/a de la Dirección de Atención y Apoyo a Personas Migrantes y sus Familias.

El/la Secretario/a del Comité y/o de la Dirección de Atención y Apoyo a Personas Migrantes y sus Familias, remitirá un ejemplar del acta a la Dirección Financiera y Dirección Jurídica.

ART. 16.- DE LAS RESOLUCIONES.- Concluido el procedimiento al que se refiere el artículo 9 de este Reglamento, la máxima autoridad de la SENAMI, Subsecretarios/as regionales y/o los/las Representantes en el exterior, podrán autorizar se destinen los recursos del Fondo para el Desarrollo Humano del Migrante Ecuatoriano para los casos que han sido resueltos.

La Dirección de Asesoría Jurídica, Subsecretarías Regionales y Representaciones en el Exterior, elaborarán las correspondientes resoluciones, respaldadas por la documentación que conste en el expediente.

Se remitirán dos ejemplares de la Resolución que habla el inciso anterior a la Dirección de la Unidad de Atención y Apoyo a Migrantes y sus Familias, quien coordinará con la Dirección Financiera respecto de la gestión para las transferencias de recursos.

DISPOSICIÓN GENERAL

PRIMERA.- El/La Director/a de Atención a Personas Migrantes y sus Familias, y el/la servidor/a en calidad de técnico que ha dado seguimiento el caso, serán solidariamente responsables de la confirmación veraz y oportuna de la información que se presente para obtener la ayuda al migrante y su familia; igual responsabilidad la tendrán los/las Subsecretarios/as Regionales y los/las Representantes en el Exterior.

SEGUNDA.- La Dirección de Atención y Apoyo a Personas Migrantes y sus Familias en Quito, los/las Subsecretarios/as en sus respectivas regiones y los/las Representantes en el Exterior, deberán aplicar obligatoriamente para la calificación de Casos de Emergencia, el Instructivo de Calificación de Casos de Vulnerabilidad y Emergencia para las Personas Migrantes y sus Familias.

El presente Reglamento entrará en vigencia a partir de la presente fecha.

Dado en la ciudad y Distrito Metropolitano de Quito, a los 27 días de noviembre de 2008.

Lorena Escudero Durán
SECRETARIA NACIONAL DEL MIGRANTE

Av. Eloy Alfaro N29-50 y 9 de Octubre, Edif. de los Centros 2do y 3er Piso
Telf. 593 – 3238 - /268 /585 /593 /963
E-mail: info@senami.gov.ec
www.senami.gov.ec

Nº 3: FICHA PARA DETERMINAR EL GRADO DE VULNERABILIDAD

Secretaria Nacional del Migrante

SUBSECRETARIA DE PROTECCIÓN
DIRECCIÓN DE APOYO A PERSONAS MIGRANTES Y SU FAMILIA

ATENCIÓN A PERSONAS MIGRANTES EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD

FICHA PARA DETERMINAR EL GRADO DE VULNERABILIDAD

INSTRUCCIÓN.- A continuación se describen una serie de preguntas, las mismas que contemplan los diferentes ámbitos para el estudio de caso, estas deberá ser completadas y detalladas (si existiera la necesidad de especificar algunos de los aspectos en mención), para lo cual respetuosamente recomendamos realizar una indagación y constatar de alguna manera (por medio de documentos, visitas, investigación, etc.) que la información proporcionada por las personas solicitantes sea verídica.

La calificación estará a cargo de los Analistas Técnicos de la Dirección de Apoyo a Personas Migrantes, en la misma se tomará en cuenta varios aspectos tales como: los datos de la presente ficha, la documentación que respalde la situación de vulnerabilidad de la persona solicitante, así como el informe socioeconómica tanto en lugar de origen como de destino.

Recomendamos ser lo mas objetivos posibles al completar la información solicitada.

REQUISITO
Ser de Nacionalidad Ecuatoriana

DATOS GENERALES
DATOS PERSONA SOLICITANTE DE APOYO
Nombres y Apellidos:
Sexo:
Cédula: Edad:
Estado civil:
Lugar y fecha de nacimiento:
Ocupación:
Dirección:
Teléfono:

DATOS PERSONA ENTREVISTADA EN EL ECUADOR (Llenar solo si es el caso)
Nombres y Apellidos:
Parentesco y/o relación con solicitante de apoyo:
Cédula: Edad:
Estado civil:
Ocupación:
Dirección:
Teléfono:

1.- GRUPOS DE PERSONAS VULNERABLES

1.1 Niños/niñas y adolescentes
1.2 Discapacitados
1.3 Madre jefa de hogar
1.4 Adulto Mayor

Av. Portugal E9-138 y Av. República de el Salvador, Edif. Plaza Real 1er. Piso
Tef. 593 381 5020 - 381 5021 - 381 5022
E-mail: info@senami.gob.ec
www.senami.gob.ec

1.5 Mujer en estado de gestación
1.6 Victima de maltrato físico
1.7 Victima de maltrato psicológico
1.8 Victima de Trata (trabajo forzado y/o sexual)
1.9 Tráfico de personas (coyoterismo)
1.10 Violencia Intrafamiliar
1.11 Persona sola
1.12 Discriminada/o por orientación sexual
1.13 Persona deportada
1.14 Persona privada de su libertad (PPL)
1.15 Persona victima de robo
1.16 Enfermedad crónica/catastrófica
1.17 Desempleado/da
1.18 Indigencia
1.19 Victima de catástrofe
1.20 Persona victima de arma de fuego
1.21 Persona Indocumentada en transito
1.22 Otros, especifique: .....

2.- APOYO FAMILIAR

2.1 Cuenta con el apoyo de su familia o allegados en su situación actual? Si No

2.1.2 En caso de SI, cual es el parentesco?

2.1.3 Donde reside la persona que le apoya?

2.1.4. Especifique si no cuenta con éste tipo de apoyo
Económico
Vivienda
Medicinas
Otros

3.- CONDICIÓN SOCIAL

3.1 Que nivel de instrucción tiene?
Sin instrucción
Primaria: completa incompleta
Secundaria: completa incompleta
Superior: completa incompleta

3.2 Cuál es su estatus migratorio
Regular
Irregular
Riesgo de perder documentos

3.3 Cuánto tiempo ha permanecido en el exterior
0 meses a 2 años

3 a 6 años
7 años en adelante

3.4 Posee algún tipo de seguro? SI NO
3.4.1 En caso de SI, especifique el tipo de ayuda que le presta el seguro?.....
.....

3.5 Cuenta con alguna institución de ayuda social que le brinde apoyo? SI NO

3.5.1 En caso de SI, qué tipo de ayuda le presta?
Alojamiento
Alimentación
Asesoría
Económico
Salud

3.6 Ha sufrido algún tipo de maltrato? SI NO
3.6.1 En caso de SI, especifique
Extorsión / estafa
Trabajo precario
Hacinamiento
Agresión / xenofobia
Procesos judiciales
Otros: .....

3.7 Ha sufrido algún accidente o padece de alguna enfermedad médica o psicológica que ha influenciado en el desarrollo normal en sus actividades Laborales? SI NO

En caso de SI, especifique: .....

Temporal
Permanente

3.8 Padece de alguna enfermedad en etapa terminal? Si No

4.- CONDICIÓN ECONÓMICA

4.1 Posee cargas familiares Si No

4.1.1 Determine el número
1 a 2
3 a 4
4 en adelante

4.2 Está trabajando? Si No

4.2.1 Tipo de trabajo
Informal
Ocasional

Por horas
Tiempo completo

4.2.2 Actividad laboral? .....
4.2.3 Hace que tiempo dejó Usted de trabajar? .....

4.3 Depende económicamente de alguien? Si No
Si es niño, niña y adolescente
Si es adulto
Si es adulto mayor (tiene jubilación / no tiene jubilación)

4.3.1 En caso de SI de quién?

4.4 Cuáles son sus ingresos económicos mensuales? .....

* Los rangos a calificar en el nivel de ingresos que permita determinar la condición de vulnerabilidad de una persona o grupo familiar, debe ser establecido en cada representación de acuerdo a la realidad del país. Los valores que constan en los cuadros son de ejemplo.

4.5 Cuáles son sus egresos en: Vivienda, educación, salud, alimentación, servicios básicos, préstamos, etc.

Es el 50% de los ingresos
Es el 75% de los ingresos
Es el 100% de los ingresos

5.- OBSERVACIONES

En este punto se debe tomar en cuenta criterios no contenidos en la ficha de calificación y que el analista técnico del caso (o persona que aplique la presente ficha) juzgue relevantes.

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Responsable:

.....
Firma

Nombre:
Institución:
Fecha:

Nº 4: BAREMO DE CALIFICACIÓN DE NIVELES DE VULNERABILIDAD

BAREMO DE CALIFICACIÓN DE NIVELES DE VULNERABILIDAD

	PUNTAJE TOTAL	**100**		
	1 GRUPO VULNERABLE	**10**	**Puntaje total**	10 Puntaje máximo
1.1	Niños/niñas y adolescentes	5		
1.2	Discapacitados	5		
1.3	Madre jefa de hogar	5		
1.4	Adulto Mayor	5		
1.5	Mujer en estado de gestación	5		
1.6	Victima de maltrato físico	5		
1.7	Victima de maltrato psicológico	5		
1.8	Victima de trata (trabajo forzado o sexual	5		
1.9	Tráfico de personas	5		
1.10	Violencia Intrafamiliar	5		
1.11	Persona sola	5		
1.12	Discriminada/o por orientación sexual	5		
1.13	Persona deportada	5		
1.14	Persona privada de su libertad	5		
1.15	Persona objeto de robo	5		
1.16	Enfermedad Crónica/catas	5		
1.17	Desempleado/da	5		
1.18	Indigencia	5		
1.19	Victima de catástrofe	5		
1.2	Victima de agresión con arma de fuego	5		
	Dos o más características mencionadas	10		
	2 FAMILIAR	**5**	**Puntaje total**	
		SI	NO	
2.1	Cuenta con el apoyo de su familia o allegados en su situación actual	0	5	5 Puntaje máximo
2.1.4	Especifique si no cuenta con este tipo de apoyo			
	Económico		3	
	Vivienda		1	
	Medicinas		1	
	Dos o más características		5	
	3 SOCIAL	**46**	**Puntaje total**	
3.1	Nivel de Instrucción			6 Puntaje máximo
	Sin Instrucción	6		
	Primaria			
	Completa	5		
	Incompleta	5		

	Secundaria				
	Completa	3			
	Incompleta	4			
	Superior				
	Completa	1			
	Incompleta	2			
3.2	Estatus Migratorio				8 Puntaje máximo
	Regular	4			
	Irregular	8			
	Riesgo de perder documentos	6			
3.3	Estadía en el Exterior				4 Puntaje máximo
	1 a 3 años	4			
	4 a 6 años	3			
	7 años en adelante	2			
		SI	NO		
3.4	Posee algún tipo de seguro	0	6		6 Puntaje máximo
3.5	Cuenta con alguna institución de ayuda social que le brinde apoyo	0	5		5 Puntaje máximo
3.5.1	Que tipo de ayuda le presta				
	Alojamiento	2			
	Alimentación	2			
	Asesoría	1			
	Económico	1			
	Salud	2			
	Dos o más características	4			
3.6	Ha sufrido algún tipo de maltrato			0	4 Puntaje máximo
3.6.1	Especifique el tipo de maltrato				
	Extorsión / estafa	3			
	Trabajo precario	3			
	Hacinamiento	2			
	Agresiones y xenofobia	4			
	Procesos judiciales	4			
		SI	NO		
3.7	Ha sufrido algún accidente o padece de alguna enfermedad médica o psicológica que ha influenciado en el desarrollo normal en sus actividades Laborales y/o diarias			0	8 Puntaje máximo
3.7.1	**Psicológico**				
	Temporal	4			
	Permanente	8			
3.7.2	**Psiquiátrica**				
	Temporal	4			

3.7.3	**Médico**				
	Temporal	4			
	Permanente	8			
3.7.4	**Accidente**				
	Temporal	4			
	Permanente	8			
	Dos o más características	8			
3.8	Padece de alguna enfermedad en etapa terminal	5		0	5 Puntaje máximo
4	**ECONÓMICO**	**29 Puntaje total**			
4.1	Cargas familiares				5 Puntaje máximo
	1 a 2	3			
	3 a 4	4			
	5 a mas	5			
	Nota: En caso de niños niñas y adolescentes se otorgará el mayor puntaje				
		SI		**NO**	
4.2	Está usted trabajando	0		10	10 Puntaje máximo
4.2.1	Tipo de Trabajo				
	Informal	5			
	Ocasional	4			
	Por horas	3			
	Tiempo completo	2			
	Nota: En caso de niños niñas y adolescentes se otorgará el mayor puntaje				
4.3	Depende Económicamente de alguien	0		3	3 Puntaje máximo
	Si es niños, niñas y adolescentes	2		3	
	Si es adulto	3		2	
	Si es adulto Mayor	(Tiene jubilación) 2		(No tiene jubilación) 3	

4.4 Ingresos — 5 Puntaje máximo

Estados Unidos	España euros	Venezuela	Puntaje
0 a 500	0 a 400	0 a 350	5
550 a 1000	450 a 800	400 a 700	4
1000 a 1500	850 a 1200	750 a 1000	3
1550 a 2000	1200 a 2500	1000 a 1500	2

* Los rangos a calificar en el nivel de ingresos que permita determinar la condición de vulnerabilidad de una persona o grupo familiar debe ser establecido en cada representación de acuerdo a la realidad del país. Los valores que constan en los cuadros son de ejemplo

4.5	Egresos	Puntaje	6 Puntaje máximo
	Es el 50% de los ingresos	4	
	Es el 75% de los ingresos	5	

Es el 100% de los ingresos	6

5 OBSERVACIONES **10 Puntaje Total**

TABLA DE EQUIVALENCIA

Puntaje	**Nivel de vulnerabilidad**
0 a 33	Leve nivel de vulnerabilidad
34 a 66	Moderado nivel de vulnerabilidad
67 en adelante	Grave o Alto nivel de vulnerabilidad

Cuando el puntaje alcanzado no supera los 33 puntos, se declarará improcedente el caso.
Si el puntaje alcanzado está en el rango entre 34 a 66 puntos el caso debe pasar a comité de emergencia
Si el puntaje alcanzado está en el rango entre **67** en adelante el caso será resuelto directamente por la Dirección de Apoyo en Comité de Vulnerabilidad.

Nº 5: INFORME SOCIO-ECONÓMICO

Secretaría Nacional del Migrante

DIRECCIÓN DE APOYO A LA PERSONA MIGRANTE Y SU FAMILIA

ATENCIÓN A PERSONAS MIGRANTES EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD

INFORME SOCIO - ECONÓMICO

DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL SOLICITANTE:
NOMBRES Y APELLIDOS:
EDAD:
ESTADO CIVIL:
CC:
LUGAR Y FECHA DE NACIMIENTO:

PROFESIÓN/OCUPACIÓN:
PAÍS DE RESIDENCIA ACTUAL:

DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL FAMILIAR ENTREVISTADO EN EL ECUADOR:
NOMBRES Y APELLIDOS:
PARENTESCO CON EL SOLICITANTE:
EDAD:
ESTADO CIVIL:
CC:
PROFESIÓN/OCUPACIÓN:
DIRECCIÓN:
TELÉFONO:

FECHA DE ELABORACIÓN DEL INFORME:

ANTECEDENTE:

RELATO OBJETIVO:

CONDICIÓN SOCIO – FAMILIAR.-

Nombres y Apellidos	Parentesco	Edad	Estado civil	Ocupación

CONDICIÓN DE LA VIVIENDA:

CONDICIÓN ECONÓMICA:

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Nº 6: MANUAL DE PROCEDIMIENTOS SERVICIO VULNERABLES

Secretaria Nacional del Migrante

SECRETARÍA NACIONAL DEL MIGRANTE

SUBSECRETARÍA DE PROTECCIÓN

DIRECCIÓN DE APOYO A LA PERSONA MIGRANTE Y SU FAMILIA

MANUAL DE PROCEDIMIENTOS
SERVICIO VULNERABLES

Documento en elaboración y estudio para uso exclusivo de la DAM/SENAMI

Junio de 2012

Av. Portugal E9-138 y Av. República de el Salvador. Edif. Plaza Real 1er. Piso
Telf. (593) 381 5020 – 381 5021 – 381 5022
E-mail: atencion@senami.gob.ec
www.senami.gob.ec

A) DATOS DE IDENTIFICACIÓN

Nombre oficial de la institución: Secretaría Nacional del Migrante

Subsecretaría: Subsecretaría de Protección

Dirección: Dirección de Atención a la Persona Migrante y su Familia

Servicio: Atención a Migrantes Ecuatorianos en Condición de Vulnerabilidad

Lugar y fecha de elaboración: Quito 06 de junio de 2012

Número de revisión: tercera

Responsables elaboración:

Comisión Técnica de la DAM

Coordinador Comisión Técnica: Javier Ortega Banda

Miembros Comisión Técnica DAM

Cintya Carvallo, David Proaño y Roberto Escobar

Revisión:

Equipo de Atención Subsecretarías Regionales y Casas y Representaciones de la SENAMI en el exterior.

Aprobación:

Dirección de Atención a la Persona Migrante y su Familia

Subsecretaría de Protección del Migrante

B) ÍNDICE O CONTENIDO

Tema	Página
Datos de identificación	2
Glosario de términos	3
Introducción	3
Objetivos del manual de procedicedimientos	4
Alcance y aplicación	4
Normas o políticas de operación	4
Procedimientos servicio vulnerables	5
Vínculos	10
Flujograma	11

Av. Portugal 459-138 y Av. República de El Salvador, Edif. Plaza Real Int. Uno
Telf. (593) 381 5020 – 381 5021 – 381 5022
E-mail: atencion@senami.gob.ec
www.senami.gob.ec

C) GLOSARIO DE TÉRMINOS

MIGRANTE.- Es la persona o grupo de personas que se movilizan de una unidad geográfica hacia otra, a través de una frontera administrativa o política, con la intención de establecerse de manera indefinida o temporal en un lugar distinto a su lugar de origen.

VULNERABLE.- Es la persona migrante expuesta a riesgo cierto que tiene limitadas condiciones socieconómicas y que se encuentra en estado de indefensión social o de apoyo.

FAMILIA.- Para efectos del presente Manual se consideraran miembros del núcleo familiar a los cónyuges, convivientes, ascendientes y descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad.

MANUAL DE PROCEDIMIENTO.- Es un documento que contiene la descripción de actividades y/o tareas que deben seguirse a lo largo de un proceso, establece los mecanismos esenciales para el desempeño organizacional y en él se definen las actividades necesarias que deben desarrollar los órganos de línea y su intervención en las diferentes etapas del proceso, sus responsabilidades y formas de participación; finalmente, proporciona información básica para orientar al personal respecto a la dinámica funcional de la organización. El manual puede incluir los puestos y/o unidades de negocios que intervienen en determinado procedimiento, así como formularios, políticas, instructivos y/o documentos con detalle accesible que apoyen el desarrollo de las actividades contenidas en dicho manual.

D) INTRODUCCIÓN

El presente Manual de Procedimientos es un documento que contiene de manera detallada y especifica la descripción de las actividades que deben realizar los servidores encargados de atender casos que a diario recibe la Unidad de Atención. El manual incluye además los nombres de las unidades administrativas y los puestos institucionales que intervienen en el proceso, precisando su responsabilidad y participación. Contiene información y ejemplos de los instrumentos técnicas utilizados y/o documentos necesarios para el correcto desarrollo de las actividades que sus servicios lo requieren.

Con el antecedente descrito se puede decir que la finalidad de su creación es normar y estandarizar las actividades, funciones y procesos, determinando claramente participaciones y responsabilidades de los servidores de la Unidad de Atención de la DAPMF, procesos que a más de estar detallados deberán contar con los respectivos instrumentos técnicos (fichas, informes, etc), para el correcto cumplimiento de los procesos todo eso con la finalidad de facilitar actividades y labores, evitar conflictos por superposición o falta de delimitación de funciones y mejorar tiempos de respuesta, de tal forma que su adecuada implementación permita el efectivo desarrollo de las actividades y funciones, lo cual facilitará el control de procesos, seguimiento y evaluación de los mismos.

E) OBJETIVOS DEL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS

Conocer el funcionamiento interno respecto a la descripción de tareas y actividades, requerimientos y los puestos institucionales responsables de su ejecución.
Auxiliar en la inducción del puesto, al adiestramiento y a la capacitación del personal nuevo.
Facilitar el análisis y la revisión de los procedimientos.
Emprender tareas de simplificación de trabajo como análisis de tiempos de respuesta, delegación de autoridad lo que permitirá establecer un sistema de información o bien modificar el ya existente.
Uniformar y controlar el cumplimiento de las rutinas de trabajo para evitar su alteración subjetiva y arbitraria.
Determinar en forma más sencilla las responsabilidades por fallas o errores.
Facilitar las labores de auditoria y evaluación del control interno.
Aumentar la eficacia de los funcionarios, indicándoles lo que deben hacer y cómo deben hacerlo.
Ayudar en la coordinación de actividades para evitar duplicidades.
Construir una base para el análisis posterior del trabajo y el mejoramiento permanente y continuo de los sistemas, procedimientos, métodos y herramientas técnicas.

F) ALCANCE Y APLICACIÓN

Su alcance es a nivel internacional, pues la Dirección de Atención recepta casos de personas ecuatorianas migrantes que se encuentren en cualquier parte del mundo, por tal situación el presente Manual será observado por todos los servidores de la Dirección de Atención de la SENAMI tanto en el interior como en el exterior del país, teniendo en cuenta que una parte fundamental en el cumplimiento de los procesos especialmente en casos de vulnerabilidad se basa en la coordinacón que se establece con las Casas y Representaciones de la SENAMI en el exteror, así como con las Embajadas y Consulados del Ecuador en el mundo.

G) NORMAS O POLÍTICAS DE OPERACIÓN

1.- No aceptamos intermediarios, la atención es directa a la persona migrante o a sus familiares.
2.- Todo trámite es completamente gratuito.
3.- Política del buen trato, al ingresar a la Dirección de atención la persona será atendido con cordialidad y respeto, en un tiempo de espera máximo de 10 minutos.
4.- En cuanto a tiempos de respuesta se manejaran el siguiente estándar: 10 días laborables para resolver casos de vulnerabilidad.
5.- El usuario al momento de ser atendido recibirá un ticket con su número de caso el mismo que le servirá para el respectivo seguimiento de las gestiones realizadas.
6.- Reserva de la información proporcionada por el usuario
7.- Atención prioritaria a adultos mayores, personas con discapacidad y mujeres embarazadas
8.- Los registros de los datos de las personas apoyadas se guardarán en una base de datos bajo la responsabilidad de la Dirección de Atención a las personas migrantes y sus

familias.

SERVICIO VULNERABLES

H) FACTORES CLAVE

1.- Tener conocimiento del artículo 35 de la Constitución del Ecuador

2.- Conocer la RESOLUCIÓN No. SENAMI -0097-08 Reglamento de manejo interno del comité calificador de casos de emergencia y atención a personas migrantes ecuatorianas en situación de vulnerabilidad de la Secretaría Nacional del Migrante.

3.- Conocer el uso de la ficha única de solicitud.

4.- Conocer el uso, aplicación y calificación de la ficha de vulnerabilidad.

5.- Conocer y manejar la técnica de la entrevista para la obtención de datos para el informe socioeconómico.

I) PROCEDIMIENTO PARA ATENCIÓN DE CASOS DE ECUATORIANOS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD

La atención de casos implica el conocimiento de los factores de aquellas personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad en el exterior, mismas que en muchos de los casos impide su permanencia en el país de destino, debido a condiciones de desempleo, indigencia, trastornos psicológicos, enfermedades mentales, enfermedades catastróficas, maltrato/violencia, xenofobia, víctimas de trata, etc.

1) **INGRESO DE LA INFORMACIÓN**.- Conforme lo indica el Modelo de Atención de la Dirección de Atención, el ingreso de la información puede ser por las siguientes vías: personal, vía telefónica o por correo electrónico, es importante antes de iniciar la atención del caso fijarse en la jurisdicción de las oficinas, Subsecretarías, Casas y Representaciones de la SENAMI en el mundo (Registro o Derivación). Además los casos pueden ser referidos directamente por familiares, amigos o directamente por las personas migrantes quienes acuden a las distintas oficinas de la Secretaría Nacional del Migrante a nivel nacional e internacional a presentar las solicitudes de atención. La información puede provenir también de los Consulados y Embajadas del Ecuador en el mundo, instancias que tienen dentro de sus competencias la atención a ecuatorianos en el exterior, pueden ser además remitidos mediante nuestras casas o representaciones en el exterior y hasta por medio las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) quienes notifican con frecuencia sobre casos especiales de vulnerabilidad.

2) **APERTURA DE LA FICHA ÚNICA DE ATENCIÓN**.- Se recoge toda la información posible en la ficha y si el caso lo requiere algunos documentos extras como la copia de la cédula de identidad, en casos de salud certificados médicos, certificados de incapacidad laboral u otro documento que se estime importante.

8) TRÁMITES ADMINISTRATIVOS.- Con el acta en la que se incluye el valor de la ayuda concedida se solicita la Certificación Presupuestaria al Dpto. Financiero, una vez que esta certificación sea concedida más el Acta, el/la asistente de la Dirección de Atención o su equivalente será el/la responsable de solicitar (mediante un memorando firmado por el/la Directora/a de la Dirección de Atención o su equivalente) al analista jurídico de la Dirección de Atención la elaboración de la RESOLUCIÓN, conforme lo indica el literal c del artículo 14, la resolución deberá ser realizada en un plazo no mayor a 24 horas

9) CONCESIÓN DEL APOYO SOLICITADO.- Se procede a viabilizar la ayuda solicitada, misma que es responsabilidad del técnico que lleva el caso, es importante conocer que este procedimiento puede variar según las particularidades del caso, es decir será diferente en casos de:

Personas privadas de su libertad (PPL)
Personas migrantes con enfermedades catastróficas
Personas con Discapacidad
Personas con enfermedades o trastornos mentales.
Otros.

10) SEGUIMIENTO Y CIERRE DEL CASO.- Finalmente se realiza el seguimiento y cierre de caso, para esto como ya se enunció en el numeral anterior se deberá tomar en cuenta el tipo de ayuda concedida y las particularidades de cada caso, cuando se ha apoyado en la concesión de boletos de retorno se deberá oportunamente informar al beneficiario/a que conserve el boarding pass ya que el mismo deberá ser entregado a la asistente administrativa de la Dirección para el pago de la factura.

CASOS EMERGENTES QUE REQUIEREN APOYO ECONÓMICO DE LA SENAMI NACIONAL

En los casos enunciados anteriormente se procederá de la siguiente manera:
La máxima autoridad de la Representación, Subsecretaría o Coordinación Zonal enviará un documento oficial a la Dirección de Atención Quito en el que detallará la situación acontecida y solicitará apoyo económico para la resolución del o los casos detallados en este documento, adjunto enviará además los expedientes completos de los casos, se entiende por expediente a la ficha única de solicitud y demás documentación según sea el caso, enviará además los baremos de calificacion de la ficha de vulnerabilidad y los informes socioeconómicos.

Con toda la documentación indicada el/la Director/a de Atención convocará al comité de emergencia y designará de manera oficial a un técnico de la oficina nacional para llevar el procesos de apoyo, para la reunión convocada el técnico designado presentará un informe por escrito de la documentación revisada y analizada y en caso de tratarse de apoyo para la adquisición de pasajes informará el valor de los mismos.

El comité de emergencia, luego de analizar la documentación disponible resolverá aprobar o no la petición realizada, en caso de ser aprobada el/la Director/a de Atención

enviará la información según sea el caso a la Representación, Subsecretaría o Coordinación Zonal requirente con la finalidad que la instancia requirente deje debida constancia en el ACTA DE COMITÉ DE CALIFICACIÓN DE VULNERABLES en una CLAUSULA ESPECIAL, en la que se especifique que el valor económico para el traslado de las personas vulnerables será cubierto por la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) Ecuador, especificando su particular con el presupuesto. La elaboración de la Resolución respectiva, la efectuará la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) Ecuador en base al procedimiento administrativo financiero interno debidamente establecido.

Una vez que la resolución este firmada por la autoridad pertinente se procederá con la ayuda requerida.

Notas Importantes:

1.- En relación al numeral cuatro y en casos de negación de la ayuda solicitada, el técnico que lleva el caso realizará un INFORME DE CIERRE DE CASO (ver adjunto 006) y procederá a informar al Director/a de Atención y a la persona solicitante de apoyo.

2.- Cuando la petición de apoyo a ecuatorianos/as en el exterior se inicie en las Casas y/o Representaciones de la SENAMI en el exterior, la SENAMI Nacional y sus respectivas Subsecretarías (coordinaciones Zonales) deberán realizar la visita domiciliaria en el Ecuador para la aplicación de la ficha de vulnerabilidad y para obtener información para la elaboración del informe socioeconómico, mismo que deberá ser remitido en un tiempo no mayor a los 3 (tres) días laborables, salvo ciertas circunstancias en las que la visita domiciliaria se dificulte por condiciones ajenas a la voluntad del técnico delegado mismas que deberán ser debidamente justificadas por escrito en un tiempo no mayor de 24 horas de recibida la delegación.

3.- Las circunstancias especiales o coyunturales que el proceso de atención a personas migrantes en condiciones de vulnerabilidad lo exigan, no serán contempladas en el presente manual y serán internamente tratadas por la Dirección de Atención al Migrante.

6. BIBLOGRAFÍA

Fuentes Primarias

-Arguello, O. (1972). Migración y cambio estructural. En Revista CLACSO (Eds.), *Migración y desarrollo. Consideraciones teóricas y aspectos socioeconómicos y políticos* (pp. 15-24). Buenos Aires.

-Acosta, A. (2006). *Impacto de la Migración: Remesas de la emigración y su impacto socioeconómico*. Ecuador: UNICEF.

-Acosta, A., López, S. & Villamar, D. (2006). *La migración en el Ecuador: Oportunidades y Amenazas*. Ecuador: Corporación Editora Nacional.

-Acosta, A., López, S. & Villamar, D. (2006). Remesas, su aporte para la reducción de la pobreza. En F., Represa (Coord.), *De Quito a Burgos: Migración y Ciudadanía* (61-72). Ecuador: Editorial Gran Vía.

-Acosta, A. (2008). *Bitácora Constituyente ¡Todo para la Patria, nada para nosotros!*. Ecuador: Abya Yala.

-Arizaga L. (2005). La política del estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales. En J. Ponce (Ed.), *Emigración y política exterior en Ecuador* (pp. 21-55). Ecuador: Abya Yala.

-Bauman, Z. (1998), *Modernidad y Holocausto.* Madrid: Ediciones Sequitur.

-Benencia, R., Herrera, F., Levine, E. (2012). *Ser migrante latinoamericano, ser vulnerable, trabajar precariamente*. Barcelona: Anthropos Editorial; México: División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

- Berger, P. & Luckmann, T. (1968/2005). *La construcción social de la realidad* (19ª reimpresión). Buenos Aires: Amorrortu.

-Busso, G. (2011, junio). *Vulnerabilidad Social: Nociones e implicaciones de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI*. Documento presentado para el Seminario Internacional "Las diferentes expresiones de la Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.

-Bogue, D. (1975). *Migraciones Internas. El estudio de la población*. En Revista de CELADE (pp. 10-27). México.

-Bustamante, J. (1979). Emigración indocumentada a los Estados Unidos. En *Centro de Estudios Internacionales* (pp. 23-60). México: CABAL.

-Carvajal, A. (2007). *Articulo el discurso, el poder y el arte de gobernar. Consideraciones teórico-prácticas para el análisis del discurso jurídico-político*. En, Revista criterio jurídico (pp. 107-124). Colombia: CLASE.

-Castro, S. (2010). *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá: Siglo de Hombre Editores.

-Cornelius, W. (1979). La nueva mitología de la emigración indocumentada mexicana a los Estados Unidos. *En Centros de Estudios Internacionales* (pp. 111-131). México: CABAL.

-Contreras, A., Rodríguez, L., Moreano, H., Rodríguez, I., Mondol, L., Hernández, D., De La Torre, L., Panqueba, J., Castillo, M. & Córdoba, D. (2012). *Las relaciones internacionales de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO.

-Constitución del Ecuador: Titulo VII: Régimen del Buen Vivir, Capítulo primero, Inclusión y Equidad, 2008.

-Constitución del Ecuador: Titulo II: Derechos, Sección tercera, Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, sección tercera, Movilidad Humana, 2008.

- Constitución del Ecuador: Título VIII: Relaciones internacionales, Capítulo primero, Principio de las relaciones internacionales, 2008.

-Córdova, H. (2008). *Estado autoritario, corporativizado y bloqueado*. Ecuador: COINCIDE, UNIBE, ISPCI, UCE.

-Cortés, A. (2010). Sociedad civil y codesarrollo. Las relaciones entre estado y sociedad civil ´migrante´ en Ecuador y España. En J. Lacomba & F. Falomir (Eds.), *De las migraciones como problema a las migraciones como oportunidad* (pp. 313-331). Madrid: Catarata.

-Eguiguren, M. (2001). *Sujeto migrante, crisis y tutela estatal. Construcción de la migración y modos de intervención del Estado ecuatoriano.* Tesis presentada para la

obtención del título de Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Sociología, de FLACSO-Sede Ecuador.

-Foucault, M. (1970). *El orden del discurso.* Buenos aires: Tusquets Editores.

-Foucault, M. (1978-1979). *Nacimiento de la biopolítica*: curso en Collège de France. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

-Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder.* Madrid: Las Ediciones de la Piqueta.

-Foucault, M. (1999). *Seguridad, Territorio y población*. Curso en el Collège de France. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

-Foucault, M. (1985). *Arqueología del Saber*. México: Siglo Veintiuno Editores.

-González, L. (2009). *Orientaciones de lectura sobre vulnerabilidad social*. Publicado en lecturas sobre vulnerabilidad y desigualdad social. En Centro de Estudios Avanzados.

-Goycoechea, A. (2003). *Los imaginarios migratorios el caso ecuatoriano.* Ecuador: Corporación Editora Nacional, Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar.

-Herrera, R. (2006). *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. México: Siglo XXI Editores.

-Herrera. G. (2008). Ecuador en los procesos de movilidad internacional: de la invisibilidad de los flujos a la centralidad de las migraciones. En K., Araujo, X., Zavala, P., Berrios, J., Martínez, G., Herrera, C., Martínez, F., Marco & C., Tamango (Eds.), *Migrantes en Chile perfiles y trayectos* (49-64). Santiago de Chile: Universidad Académica de Humanismo Cristiano.

-Huffschmind, A. (2008). De Víctima a sujeto de derechos. En S. Kron & K. Noack (Eds.), *¿Qué género tiene el derecho? Ciudadanía, historia y globalización* (pp. 213-233). Berlín: Edition tranvía.

-Kaztman, R., Beccaria, L., Filgueira, F., Golbert, L. & Kessler, G. (1999). *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Documento de trabajo de la OIT. Santiago, Chile.

-Kritz, M. (1987). Políticas de migraciones internacionales: problemas conceptuales. *En Revista de migraciones internacionales,* Volumen 21, serie Nº 4.

-Marmora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.

-Melero, L. (2010). *La personas más allá de la migración. Manual de intervención psicosocial con personas migrantes*. España, Valencia: Fundación CeiMigra.

-Pérez, N. (2009). La ciudadanía trasnacional y las demandas frente a las políticas públicas. En N. Pérez, A. Valle (Eds.), *Los Derechos en la movilidad humana: del control a la protección* (pp. 31-52). Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

-Pérez, L. (2007). Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas. En L., Pérez, R., Uprimny & C., Rodríguez (Eds.), *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas* (pp. 73-129). Bogotá: Ediciones Antropos.

-Peris, J. & Barrio, M. (2009). La nueva política migratoria integral del Ecuador en la encrucijada. En N. Pérez, A. Valle (Eds.), *Los Derechos en la movilidad humana: del control a la protección* (pp. 189-205). Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

-Pizarro, R, (2011) *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

-Petersen, W. The future migration from or to developed countries. In *Seminar on Emerging Issues in International Migration, Study and Conference center of the Rockefeller foundation*.

-Pontín, M. (1992). *Iglesia y Migraciones Latinoamericanas.* Bogotá.

-Ramírez, J. (2010). *Con o sin pasaporte: análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana.* Ecuador: Editorial IAEN.

-Ramírez, F. & Ramírez, J. (2005), La Estampida migratoria ecuatoriana. En G., Solfrini (Ed.), *Tendencias y efectos de la migración en el Ecuador: Características de la nueva ola Emigratoria* (pp. 9-73). Ecuador: ALISEI.

-Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación.* Bogotá: Ediciones Aurora.

-Salgado, J., Gutiérrez, A. & Huamán, J. (2011). *Reproducción de la pobreza en América Latina. Relaciones sociales, poder y estructuras económicas.* Buenos Aires: CLACSO.

-Secretaria Nacional del Migrante. (2007-2010). *Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones.* Quito, Ecuador.

-Secretaria Nacional del Migrante. (2010, Mayo). *Modelo de Gestión Institucional de la SENAMI*. Quito, Ecuador.

-Secretaria Nacional del Migrante. (2010, Diciembre).Matriz de competencias de la SENAMI. Quito, Ecuador.

-Secretaria Nacional del Migrante. (2010). Estatuto Orgánico por Procesos de la SENAMI. Quito, Ecuador.

-Solfrini, G. (2005). Tendencias *y efectos de la migración en el Ecuador: Análisis jurídico de las normativas migratorias.* Ecuador: ALISEI.

-Valle, A. (2009). El Derecho a tener derechos. En N. Pérez, A. Valle (Eds.), *Los Derechos en la movilidad humana: del control a la protección* (pp. 3-29). Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

-Vázquez, L. (2012). *Foucault: Microfísica del poder y constitución de la subjetividad; discurso-acontecimiento y poder-producción.* En Revista Observaciones Filosóficas – Nº 14.

-Yépez, I. & Bach, A. (2008). La Migración Latinoamericana en Europa. En S. Kron & K. Noack (Eds.), *¿Qué género tiene el derecho? Ciudadanía, historia y globalización* (pp. 299-315). Berlín: Edition Tranvía.

-Zalpa, G. & Egil, H. (2008). *¿El reino de Dios es de este mundo?: el papel ambiguo de las religiones en la lucha contra la pobreza*. Bogotá: Siglo del Hombre y CLACSO.

Fuentes de Internet

https://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Migraci%C3%B3n

http://www.sjr.org.ec/-Quienes-somos-.html

http://ecuador.diariocritico.com/2007/Abril/noticias/17749/ecuador-se-suma-a-argentina-venezuela-y-paga-la-deuda-con-el-fmi.html

https://www.oas.org/dil/Migrants/Ecuador/Ley%20N%C2%B0%201897%20del%2027%20de%20diciembre%20de%201971.pdf

http://www.senami.gob.ec/images/lotaip/julio2012/6kplanesjulio.pdf

http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1918:registro-oficial-5-de-marzo-del-2002-suplemento&catid=164:marzo&Itemid=301

http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1918:registro-oficial-5-de-marzo-del-2002-suplemento&catid=164:marzo&Itemid=301