

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**

**FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS**

**ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE SOCIÓLOGO  
CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA**

**“ANÁLISIS DE LA INSTITUCIONALIDAD MIGRATORIA POSTERIOR AL  
PROCESO CONSTITUYENTE DE 2008: REFORMA DE LA  
INSTITUCIONALIDAD MIGRATORIA EN EL EJECUTIVO”**

**NOMBRES**

**DIANA ALEXANDRA NARANJO GONZÁLEZ**

**DIRECTOR: MIGUEL CHAVARRÍA**

**QUITO, 2014**

<b>Resumen</b>	<b>4</b>
<b>Introducción</b>	<b>2</b>
<b>Capítulo I</b>	<b>7</b>
<b>Marco Teórico: Institucionalismo, Nuevo Constitucionalismo y Democracia.</b>	<b>7</b>
Fundamentación Teórica	7
El Institucionalismo, Neo institucionalismo y la Reforma del Estado, caso ecuatoriano.	7
Institucionalismo y Neo institucionalismo.	8
Proceso de Reforma del Estado ecuatoriano	15
Políticas Públicas	19
Los 3 mundos del Capitalismo de Bienestar, Esping-Andersen.	24
Movilidad Humana	26
<b>Capítulo II</b>	<b>29</b>
<b>Antecedentes del cambio institucional</b>	<b>29</b>
Análisis descriptivo de la normativa migratoria en las Constituciones ecuatorianas de 1998 y 2008.	29
Situación de la normativa migratoria en la constitución de 1998.	30
Proceso constituyente de Montecristi, 2008	32
El Acuerdo Nacional Migratorio.	32
Normativa migratoria aprobada en la Constitución de 2008	33
Movilidad Humana	34
Derechos de Participación	35
Derechos de libertad	36
Participación y organización del poder	37
Función legislativa	37
Función Ejecutiva	37
Consejos nacionales de igualdad	38
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	38
Defensoría del Pueblo	38
Trabajo y Producción	39
Régimen del Buen Vivir, Seguridad Social.	39
Población y movilidad humana.	39
Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017	40
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>42</b>
<b>Análisis de la institucionalidad</b>	<b>42</b>
La institucionalidad migratoria	42
Atención, protección y desarrollo del migrante	44
Las políticas y programas más significativos en materia migratoria de 2008 a 2012.	53
Acciones del Estado en inmigración	56
Reformas de segunda generación.	59
Problemas y desafíos de la institucionalidad desarrollada hasta el 2012	64
Transformaciones estatales para el sector migratorio.	64
<b>CAPITULO IV</b>	<b>68</b>
<b>La institucionalidad del apoyo financiero y los migrantes “emprendedores”.</b>	<b>68</b>
Fondo Concursable el Cucayo.	70
Cierre del Fondo el Cucayo	71

Los migrantes, sector conquistado e instituciones como respuestas coyunturales. _____	73
<b>Conclusiones</b> _____	<b>77</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1. Emigración ecuatoriana por países (1999-2007)</b> _____	<b>3</b>
<b>Tabla 2: Competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de acuerdo a herramientas de planificación del Ejecutivo.</b> _____	<b>66</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1: Actores institucionales de la Función Ejecutiva en materia migratoria.</b> ____	<b>49</b>
<b>Gráfico 2: Problematización de la formulación de Políticas Públicas migratorias a 2011.</b> _____	<b>50</b>
<b>Gráfico 3: Institucionalidad y tipo de migración a 2011.</b> _____	<b>51</b>
<b>Gráfico 4: propuesta para SENAMI en reformas de segunda generación.</b> _____	<b>66</b>
<b>Gráfico 5: Actores institucionales en materia migratoria y su relacionamiento por temática específica.</b> _____	<b>67</b>
<b>Gráfico 6: Proyectos actualmente manejados por el MREMH.</b> _____	<b>72</b>

## **Dedicatoria**

A mis padres Alfredo y Pilar por su confianza, apoyo, paciencia, por todo el trabajo y el amor incondicional, acepten también las disculpas por lo tarde de esta dedicatoria.

A mi tío Richard, por estar siempre, por darme manos y brazos desde que abrí los ojos al mundo, por quererme hija, por saber ser padre.

A mis hermanos, Alfredo, Christian, y Javier por el optimismo contagioso, el respeto y las risas.

A Tania, mi hermana de la vida, por todo el apoyo, las clases y la perseverancia en mi causa.

A todos aquellos que viven fuera de su patria, lejos de su gente y sus paisajes, a los que conocí en la otra orilla y se convirtieron en mi nueva familia, los que durante los años que extrañé mi casa me dieron calor de hogar y me enseñaron a volver a empezar, viendo el mundo con una sonrisa por dura que fuese la jornada, quienes trabajaron conmigo hombro a hombro, mis amados “Sudakas”, mis queridas muñecas del este y la gente generosa de medio oriente.

Finalmente, esto es para ti Carla, por los 12 años que llevas de “infiltrada” en el norte, un detalle pequeño en nombre de todo el amor que te tengo guardado, con la esperanza de recibirte pronto, en esta, tú casa.

## **Agradecimiento**

A Miguel Chavarría por seguir confiando en mí, por sus consejos, por ser mi puente de reencuentro con la academia, por guiarme de vuelta.

A todos mis amigos, colegas y maestros, por escucharme y apoyarme, recibirme y permitirme retomar los estudios para completar ese sueño pendiente. Fue mucho lo que esperé este momento, muchos los obstáculos y las necesidades las que me alejaron de mi plan original, y también mucho el apoyo y el aliento recibido para volver.

No me queda más que decir gracias, por sufrir este proceso conmigo, por celebrar los avances y ser parte de la culminación de años de añoranza.

## **Resumen**

La presente investigación tiene por objetivo el conocer si la institucionalidad migratoria de la Función Ejecutiva del Ecuador responde al espíritu garantista plasmado en la Constitución de la República en el proceso constituyente de Montecristi en 2008, con este objetivo se parte de las teorías del institucionalismo y neoinstitucionalismo, así como del ciclo de las políticas públicas que han sido las bases teóricas del Estado en su proceso de “Reforma Democrática”. Se incluyen también las teorías del Estado de Bienestar de Andersen y Rosanvallon, como un complemento crítico de las referidas teorías. En esta parte se analiza además, no solo el proceso de las reformas por las que atraviesa el Estado sino también como se enlazan las distintas teorías.

En una segunda parte se incluyen los antecedentes del cambio institucional mediante un análisis descriptivo de la normativa migratoria en las Constituciones ecuatorianas de 1998 y 2008, junto con los procesos que llevaron a la inclusión del tema migratorio en la discusión de la Asamblea Constituyente.

La tercera parte describe y analiza la institucionalidad del Ejecutivo a partir del proceso constituyente y sus reformas, los actores principales, las herramientas y los mecanismos de reforma institucional que, desde esta Función del Estado, han determinado el panorama actual de la institucionalidad migratoria.

En la última parte se prosigue con el ejemplo concreto del “Fondo Concursable el Cucayo”, para representar la efectividad del Estado respecto a la satisfacción de las necesidades de su comunidad migrante retornada y en el exterior. Finalmente se hace un análisis del rol que ha jugado la comunidad migrante, en el marco de la actual agenda política, por obra de su participación en los procesos antes descritos.

## **Introducción**

Las décadas de los 80 y 90 en América Latina, estuvieron marcadas por la liberalización de la economía y por políticas sociales restrictivas en el gasto. Las repercusiones se hicieron sentir a lo largo de la región: se sumieron a nuestros países en profundas crisis socioeconómicas. En el caso de Ecuador, la transición de fin de siglo, después de la crisis asiática y de América Latina, tuvo como consecuencia una reducción del PIB entre los años 1999 y 2000 del 30%. En el marco de las políticas del Consenso de Washington, se privilegió llevar balanzas comerciales estables en detrimento del gasto social. Esto, sin embargo, no se pudieron evitar inflaciones rampantes, la devaluación de la moneda, la precarización salarial y una expansión acelerada de la pobreza. Otras secuelas, el aumento considerable del desempleo y el subempleo, con una tasa de desocupación urbana que pasó del 6.85% en 1995 al 14.42% en 1999. (INEC, Ecuador en Cifras)

Para el año 2000 se desató además una crisis político-institucional que desembocó en el cambio de Gobierno y la adopción paulatina de una nueva moneda: el dólar americano. Este fenómeno, como en pocos casos, no puede ser entendido como fruto de influencias externas relacionadas a desbalances en los mercados internacionales; más bien debe ser leída como consecuencia de una profunda “desinstitucionalización” que fortaleció la desconfianza de la sociedad ecuatoriana y acrecentó la incapacidad del Estado para implementar políticas públicas tendientes a aliviar la situación.

Uno de los fenómenos sociales de mayor relevancia surgido de tal coyuntura fue lo que Ramírez (2005) cataloga como la “estampida migratoria”. Entre 1997 y 1999, el saldo migratorio, se triplicó, pasó de 30.931 a 91108 personas, y para el año 2000 ascendió a 175.922 ecuatorianos. Luego las cifras tuvieron descensos considerables, debido a las trabas migratorias de los países receptores y a la paulatina recuperación de la economía del país. Para el año 2007, el número de migrantes fue de 42.339 (FLACSO, 2014).

Un aspecto importante de esta ola migratoria de fin de siglo fue la relocalización de los destinos migratorios, pues España se convirtió en el principal país receptor de la migración ecuatoriana (INEC, INEC, 2001), como se observa en la Tabla 1.

La crisis de fin de siglo tuvo como eje central una desestructuración del sistema financiero, propio de la liberalización del sector a partir del año 1994, durante el gobierno de Sixto Durán-Ballén. Una de las medidas adoptadas por el gobierno de Jamil Mahuad, en el año 1999, fue el congelamiento de los depósitos a la vista y a plazo fijo. Gran parte de la población afectada por el congelamiento de los depósitos se ubicaba en un estrato económico medio y, en su mayoría, la reproducción familiar dependía directamente de los intereses que estos depósitos generaban. Existe una correlación importante entre este hecho y la migración. Del total de emigrantes que salieron al año 2001, el 60% de la población se ubicó en la categoría de no pobres (INEC, INEC, 2001). Según la definición del Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Ecuador-SIISE, la pobreza se mide por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En la categoría de “no pobres” entran quienes tienen cubiertas sus necesidades básicas, pero cuya condición económica apenas les permite cubrir la canasta básica familiar.

En efecto, los ecuatorianos representaron a 2005, el 8,11% del total de habitantes en España, y alcanzaron un peso considerable en los rangos de edad comprendidos entre 25-29, 30-34 y 35-39. Esta característica demuestra que la inmigración ecuatoriana en España era de tipo laboral, en busca de mejoras en el acceso a recursos económicos.

Tabla 1. Emigración ecuatoriana por países (1999-2007)

<b>PAIS</b>	<b>NUMERO</b>	<b>PORCENTAJE</b>
España	186.811	49,43%
Estados Unidos	101.006	26,73
Italia	37.361	9,89%

Fuente: INEC, Censo 2001/SIISE

Esta nueva realidad del Ecuador demandaba atención del Gobierno ecuatoriano y por lo tanto, de un sistema institucional que diera respuesta de manera efectiva a los efectos negativos de la emigración ecuatoriana, entre ellas la más evidente fue la desestructuración de miles de familias.

La crisis político-institucional y social se mantuvo constante, así como también la salida de miles de ecuatorianos por casi una década. Las respuestas por parte de los gobiernos de turno no llegaron a pesar de la importancia social y económica de este fenómeno. De hecho, las remesas de los migrantes, se llegaron a convertir en el segundo rubro luego del petróleo en el país. En suma, la emigración se convirtió en una parte constitutiva de la realidad de muchas familias ecuatorianas.

Para las elecciones del año 2007, por primera vez un candidato incluyó en los planes de gobierno de las ofertas de campaña a la comunidad migrante. Se les otorgaría el derecho a ejercer el voto, por ser un grupo de ecuatorianos con los mismos derechos de representatividad pero afincados fuera del país. De esta manera se podrían atender sus demandas y se propiciarían las condiciones para el paulatino retorno de toda esta población. Todo lo dicho se enmarcó en una apuesta más fuerte, que era la creación de una nueva Constitución que sustituyera a la creada durante la crisis política neoliberal de fines de siglo. En el marco de la Constitución de 2008, se sentaron las bases para la posterior construcción de una institucionalidad en temas migratorios. Entonces, el tema, ocupó finalmente la agenda de la política pública.

El proceso constituyente ecuatoriano, fundamentalmente configuró un Estado garantista. En ese sentido, para determinar si la institucionalidad migratoria desarrollada e implementada a partir de dicho proceso responde o no al espíritu garantista de su Constitución, se requiere de un análisis que permita vislumbrar cómo estas nuevas dinámicas encuentran un anclaje en fórmulas estatales diseñadas para enfrentar estos retos de manera eficiente. En esta línea, el Art. 40 de la nueva Carta Magna estableció:

Se reconoce a las personas su derecho a migrar (...) el Estado a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria”, y de acuerdo a su inciso cuatro, el Estado “Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.

Es importante conocer cómo el Estado crea, administra, y/o fortalece el aparato institucional para enfrentar cuestiones como la migración, en un país como el Ecuador, que ha vivido procesos tan complejos y transformadores en un período de tiempo relativamente

corto (15 años desde la crisis financiera de fin de siglo y 7 años del actual Gobierno). Se debe conocer cómo el Estado ha institucionalizado las lecciones de la crisis y cómo éstas se enmarcan en el nuevo modelo constitucional. En efecto, analizar cómo se formuló desde el poder Ejecutivo el aparato institucional para atender a los ciudadanos ecuatorianos en el exterior, motivar su regreso y reunificación familiar, es lo que motiva la presente investigación.

La migración de retorno es el aspecto de estudio central de esta investigación, junto con el análisis de cómo los aparatos institucional y normativo hacen frente a esta realidad. La garantía de los derechos de los ciudadanos es sin duda el principio básico del que un Estado parte para desarrollar mecanismos y políticas públicas que protejan y aseguren el bienestar de sus grupos de atención prioritaria, como es el caso de los migrantes.

Una vez delimitado el enfoque teórico-conceptual de esta investigación, se determinó la información necesaria que sería recopilada para responder a la pregunta de estudio, así como las fuentes de información, conjuntamente con las técnicas que servirían para recabar dicha información. De esta forma, la investigación se despliega básicamente a través de dos métodos de investigación:

1) Análisis bibliográfico, el cual permitió: a) un acercamiento teórico hacia los procesos de reforma institucional; b) una aproximación al respecto de los instrumentos normativos que hacían posible la implementación de dichas reformas (Constitución de la República del Ecuador, leyes, Decretos); y, c) un acercamiento hacia los procesos sociales y económicos que derivaron en los cambios institucionales a ser estudiados.; y, d) examinar información complementaria (artículos, propuestas, herramientas de planificación, planes, programas proyectos) referente al desarrollo de las reformas institucionales desde el Ejecutivo.

2) El abordaje de la problemática, exigió un análisis contextual de las entidades del Ejecutivo involucradas en este estudio, para lo cual se tuvo acceso a los archivos institucionales de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

De este modo se investigan las instituciones, la normativa y las políticas establecidas por el Gobierno que deberían sustentar la “evolución”, por llamarlo de algún modo, de la política migratoria del Estado. En el primer capítulo se expone el marco teórico de análisis, ciertas teorías institucionalistas, las del nuevo constitucionalismo, y otras teorías sobre la democracia que permitan entender de mejor manera el nuevo cambio institucional ecuatoriano. En el segundo capítulo se exponen los antecedentes del cambio institucional de acuerdo a la nueva realidad migratoria, en el marco de la Constitución de 2008. En el tercer capítulo se trata sobre la reforma institucional en sí misma acerca del rol que los organismos, sobre todo del Ejecutivo, tienen en materia migratoria. En el cuarto capítulo se hace un análisis de ciertos resultados y, por último, se incluye un apartado con las conclusiones del presente trabajo. Si bien, en la presente disertación, el trabajo es meramente aproximativo respecto a la enorme problemática de la institucionalidad en materia migratoria, podría dar pautas para estudios posteriores.

## Capítulo I

### **Marco Teórico: Institucionalismo, Nuevo Constitucionalismo y Democracia.**

*"La democracia es la forma política a través de la cual la sociedad alcanza la más pura conciencia de sí misma. Un pueblo es más democrático cuando la deliberación, la reflexión, el espíritu crítico desempeñan un papel más considerable en la marcha de los asuntos públicos. Lo es menos cuando predomina la inconsciencia, las costumbres irreflexivas, los sentimientos oscuros, los prejuicios sustraídos al examen"*

DURKHEIM, Emile.

### **Fundamentación Teórica**

#### **El institucionalismo, el neo institucionalismo y la reforma del Estado, caso ecuatoriano.**

En el Ecuador, la reforma del Estado, respondió a la necesidad de efectivizar el funcionamiento de su aparataje, recuperar su rol central en la satisfacción de las demandas de sus ciudadanos y responder de forma coherente a éstas, a fin de garantizar la vez sus derechos.

Para entender dicho proceso y posteriormente el replanteamiento de la institucionalidad migratoria, es necesaria una revisión del Neo institucionalismo, una teoría que se halla a la base del referido proceso de reforma. Con miras a lograr este objetivo se necesita la inclusión de las perspectivas previas de ciertas teorías del institucionalismo de la primera parte del siglo XX, de manera que se alcance una visión más abarcadora.

La línea teórica seleccionada para analizar el cambio organizacional que da paso a la reforma institucional del Estado ecuatoriano a partir del proceso Constituyente de 2008, es el neo institucionalismo. Esta corriente había surgido como una crítica a la teoría de la elección racional. En el presente capítulo se hará un repaso de las tesis del institucionalismo antes de llegar al neo institucionalismo y a cómo este sostiene, desde la teoría, el ya

mencionado proceso de reforma institucional. Se analizarán también, los conceptos de movilidad humana y políticas públicas para el estudio de la institucionalidad migratoria.

### *Institucionalismo y neo institucionalismo.*

El institucionalismo de la primera mitad del siglo XX es una teoría de tipo normativo; es decir, que parte del razonamiento deductivo de grandes generalidades, en donde las instituciones crean reglas para el funcionamiento de la sociedad. En este caso, se entiende por instituciones al conjunto de relaciones sociales que, de manera más o menos estable, regulan el comportamiento social y van más allá de las relaciones entre individuos. Los institucionalistas describen a las instituciones como “acciones de gobierno en los campos organizacionales” (Commons, J. R. en Vargas J., 2012).

Esta línea teórica analiza el conflicto, el poder y la política en los procesos de cambio institucional. Según ella, la cooperación puede sostenerse a través de mecanismos interactivos que facilitan los flujos de información entre las partes, y cuya amenaza de reiteración puede detener los peligros que pudieren presentarse en el futuro. Para Commons, las instituciones existentes en un determinado tiempo son una respuesta o solución imperfecta y pragmática a los conflictos del pasado.

En la teoría de la elección racional, por el contrario, la relación entre agentes es completamente racional; es decir, se dirige a fines determinados que buscan maximizar la utilidad de cada una de las partes, en un marco de información completa y de cálculo perfecto. Una decisión es racional si y sólo si busca la maximización de la utilidad esperada, de lo contrario hablamos de un comportamiento irracional de los agentes o de externalidades. Por el contrario, la teoría institucional sobrepasa el marco de la elección racional como forma de interacción entre agentes. La agencia individual se enmarca en lo que Hodgson (Hodgson, G. en Gómez, Orozco y Valencia, 2011) denomina “individualismo metodológico”; es decir, el poner el acento del análisis sobre los individuos como promotores del cambio y la acción social, en el marco general del liberalismo político, tomado como marco filosófico y ontológico del análisis de la realidad social. Por el contrario, el institucionalismo, sin negar las relaciones individuales, acentúa

el análisis en las especificidades institucionales, ya sea legales o como hábitos, que determinan las acciones entre individuos y configuran la realidad social. Es decir, hablamos de un marco de acción colectiva.

En la teoría institucional, las instituciones que se crean responden a necesidades específicas del contexto social. Cuando se crean nuevas instituciones, se busca eliminar los costos que surgen en interacciones menos orgánicas y permiten crear confianza entre las partes en relación o conflicto. Así, los Estados crean instituciones para dar solución a problemas de acción colectiva, facilitar los flujos informacionales y reducir los peligros que puedan presentarse en el futuro mediante la redistribución equitativa de capacidades.

Las instituciones, entonces, están diseñadas y fortalecidas para reducir la incertidumbre y la posibilidad de conflicto, mediante la racionalidad del intercambio de la información y las relaciones de poder. Las instituciones son esquemas, normas y regulaciones humanamente divisadas que permiten y constriñen la conducta de los actores sociales y hacen predecible y significativa la vida social (Scott, R. en Vargas, 2012) (North, D. en Vargas, 2012) (DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell en Vargas, 2012)

Como respuesta a las explicaciones de corte racional-económico, que estaban dejando de lado otros factores que intervienen en los procesos de decisión (motivaciones de los actores o aspectos cognitivos, por ejemplo).

El neo institucionalismo surge a fines del siglo XX como un proceso de reglas que determinan los proceso de reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implantación de políticas públicas y que tienen un impacto en los resultados medidos en términos de crecimiento y desarrollo” (Vargas, 2012).

Dentro de las corrientes del neo institucionalismo, mencionaré las más relevantes para esta investigación, que el neoinstitucionalismo histórico y el neoinstitucionalismo normativo.

El neo institucionalismo histórico sostiene que “el Estado se organiza mediante una compleja red de grupos de interés y organizaciones con dotaciones desiguales de poder e

influencia” (Vargas, 2012). Analiza también las estructuras y procesos políticos a largo plazo en donde las instituciones y las ideas que las sustentan, son arenas de lucha y materias de disputa entre los diversos actores (Skocpol T, en March and Olsen. Traducción autora., 2008).

El punto neurálgico de esta corriente nos explica que la institucionalidad actual, que responde a conflictos y situaciones complejas, está a su vez influida por los arreglos institucionales que se decidieron en el pasado, como respuesta a las situaciones y alternativas de los conflictos de ese momento. Por lo tanto, las decisiones que se tomaron en el pasado influyen en las decisiones que actualmente son tomadas, y en cómo las instituciones regulan las relaciones entre las organizaciones político-administrativas y los actores económico-sociales. Esto es, en términos generales, lo que se conoce en la ciencia política como la “dependencia del sendero”<sup>1</sup> (North, Douglass C en Vargas, 2012).

La postura anterior pretende demostrar que las instituciones que rigen el presente son el resultado de una historia institucional, que consiste en elegir e implementar un conjunto de prácticas institucionales en un proceso de toma de decisiones pragmáticas que involucran el descubrimiento, a través de la investigación y la negociación, de cuál es la mejor práctica en las circunstancias actuales.

Para el neo institucionalismo normativo (Vargas, 2012), los marcos de referencia normativos y las reglas de comportamiento para guiar, imponer y crear poder en las organizaciones, consisten en estructuras formales y actividades cognitivas, normativas y regulativas que dan significado al comportamiento social. Así, las instituciones regulan el comportamiento social y su ambiente económico, de manera que los cambios en el entorno demandan cambios institucionales.

El neo institucionalismo normativo fundamenta el cambio en armonizar las reglas, identidades y situaciones a partir de reformas que consideren la cultura organizacional que se pretenda modificar. Las decisiones públicas se legitiman por las formas en que se

---

<sup>1</sup>North desarrolla este concepto apoyándose en los artículos clásicos de Paul David (David, 1985) sobre la persistencia del teclado tradicional de las máquinas de escribir, y de Brian W. Arthur (Arthur, 1989) sobre la explicación de vías tecnológicas dominantes.

obtienen y no tanto por los resultados logrados. Los actores respetan las normas institucionales, porque simplifican la realidad al limitar los cursos de acción posibles y predicen las acciones futuras (Vargas, 2012).

De aquí, que al presentarse nuevas demandas dentro del sistema y nuevas fuentes de conflicto, la institucionalidad debe reformularse y repensarse para mantener el equilibrio y aumentar la capacidad de respuesta del poder, así como para preparar el andamiaje de los cambios que serán demandados en el futuro. A partir de estas dos corrientes podemos decir que el neo institucionalismo, a diferencia del institucionalismo, se enfoca en los procesos cognitivos, y relativiza la racionalidad del comportamiento de los diferentes actores. Este enfoque también lo convierte en una respuesta más firme a la teoría de la elección racional, que elimina los procesos cognitivos en la interacción y la toma de decisiones.

El neo institucionalismo apuesta a las instituciones y organizaciones como el alma de la vida social, política y económica, y se pregunta ¿por qué importan las instituciones?, ¿son susceptibles de un diseño o de una evolución social? y ¿los intereses son promovidos por un grupo o por toda la sociedad? En la esencia de este planteamiento, lo que interesa es la interacción política con los diferentes escenarios institucionales. Entonces, el proceso de institucionalización de la sociedad es la reacción social en un contexto de incertidumbre, en el cual, los sujetos deben alinear sus posturas y acciones para lograr mayores umbrales de certidumbre de las acciones posibles de otros actores sociales, es decir, eliminar el riesgo (Coase, Ronald H en Gómez, Orozco y Valencia, 2011).

Las instituciones germinan en la sociedad y crean pautas de acción que permiten su permanencia a lo largo del tiempo, de modo que forman patrones de conducta frente a la causalidad de la sociedad moderna por medio de las rutinas. Así permiten que no se requiera un diseño continuo para garantizar su permanencia, porque se auto reproducen y funcionan por sí mismas, con sus propias lógicas y bajo sus propios parámetros.

“El marco institucional son las reglas, prácticas y tradiciones institucionales que permiten una explicación del funcionamiento consistente de las organizaciones políticas. (...) Este marco institucional facilita la estabilidad porque estas reglas y tradiciones son los puntos de

referencia a partir de los cuales los actores deciden su comportamiento.” (March, J. y Olsen, J. en Gómez, Orozco y Valencia, 2011).

Asimismo, esta visión entiende que las instituciones y sus organizaciones burocratizan sus procedimientos a manera de un engranaje sincronizado de acciones de una maquinaria que se mueve por inercia, y su reproducción se da en la vida cotidiana organizacional. Solo si existe un impacto del entorno o una fuerte acción colectiva, pueden romper esta cronicidad y provoca entonces, el cambio organizacional.

El patrón normal es que las instituciones permanezcan estables, pese a su falta de eficiencia, y a las fallas en el cumplimiento de sus metas. Sin embargo, los cambios en su interior, se vuelven necesarios e implican su supervivencia, por medio de una constante adaptación a “la habilidad que tienen las instancias inteligentes de la organización para observar y decidir acerca de los procesos que tienen lugar en las distintas subunidades organizacionales” (March, J. y Olsen, J. en Gómez, Orozco y Valencia, 2011).

Como antes se mencionó, el entorno social en que las instituciones aplican sus mecanismos de organización está constantemente amenazado por la eventualidad y la falta de información; es decir, por la incertidumbre. Esta se refiere a las acciones individuales a las que se enfrenta la sociedad y que requieren ser reguladas para hacer frente a la complejidad (DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell en Vargas, 2012). Por tal motivo, el institucionalismo reconoce que la forma primordial de interrelación es la incertidumbre y que las instituciones ofrecen un marco general para resolver tal cuestión.

Para comprender cómo las instituciones cambian, es importante tener en cuenta la forma en que opera la racionalidad a su interior. En respuesta a la racionalidad sustantiva de la teoría de la elección racional, la llamada racionalidad limitada pretende incorporar elementos de limitaciones cognitivas, modelos en base a creencias, limitaciones de cálculo, diversos intereses, limitación de acceso a la información, etcétera, en la forma en la que se toman decisiones (Barba Álvarez, 2002). Con respecto a nuestro objeto de estudio, la racionalidad limitada plantea que, cuando se toman decisiones al interior de las instituciones, no se busca la máxima optimización, sino que los actores pretenden encontrar un curso de acciones que les proporcione resultados aceptables, en función a sus objetivos.

Esta tesis implica que, en las elecciones institucionales, no se consigue la eficiencia institucional total, sino la satisfacción temporal de las expectativas del actor. De esta manera, la racionalidad es concebida como la coherencia entre las creencias y las preferencias de cada persona.

Así, la optimización de recursos organizacionales del modelo racional, para el nuevo institucionalismo, es hasta cierto punto irreal. Este hecho se debe a dos cuestiones fundamentales: 1.- la capacidad cognitiva de los sujetos que toman decisiones es limitada, ya que no se puede capturar y procesar toda la información de un problema; 2.- las decisiones organizacionales se toman bajo restricciones de tiempo y presupuesto y por ello a veces improvisadas.

La visión del *homo economicus* racional, maximizador, calculador, se desarma frente al nuevo institucionalismo, ya que la socialización anterior de los sujetos, su subjetividad, su conocimiento previo, definen el modo en que se relaciona con otros sujetos y su forma de tomar decisiones al interior de las organizaciones (Vargas, 2012)..

El neo institucionalismo supera a la teoría de las decisiones, que propone que las preferencias son estables, consistentes, precisas y exógenas al proceso de decisión y argumentan que las preferencias cambian a menudo, son ambiguas y en algunas ocasiones los agentes pueden tener preferencias inconsistentes y no son exógenas. En los espacios sociales aparecen dos tipos de reglas que tienden a normar el comportamiento humano: las relaciones formales y las relaciones informales.

Por relaciones formales se entiende a las reglas (rutinas, procedimientos, formas organizativas que construyen actividad política) jerárquicamente ordenadas que constituyen el mundo del derecho. Por relaciones informales se entiende a las prácticas sociales que provienen de una información socialmente transmitida y que forman parte de la cultura. En nuestro caso se trata de la cultura organizacional más cercana a las instituciones reales. Por ello, una institución sobrepasa la idea de Institución como ente administrativo y regulador.

A partir del juego institucional entre estos dos tipos de relaciones, formales e informales, las instituciones tienen la posibilidad de cambiar en cuanto a lo que sucede en

su entorno y pueden incorporar ciertas pautas acordes a los nuevos contextos; además, a partir de las relaciones informales, las nuevas prácticas logran convertirse en rutinas y permiten que ciertos cambios se operen al interior de la institución.

En los resultados se reduce la incertidumbre que plantea el entorno y se genera la estabilidad institucional. Además, las instituciones permiten que, a través de su estructuración, se dé un proceso de asignación de funciones para un mejor desempeño y se crean las condiciones que permitan la redirección de las acciones, en caso de ser políticas, a partir de la ideología o modelo de desarrollo que el Estado formule a partir de las necesidades concretas de su población.

El criterio de estabilidad es vital para la buena salud de las instituciones, cuyas bases son: “1) la cultura organizacional homogénea, que generan rutinas organizacionales y que después dan cuerpo al marco institucional; y, 2) la obediencia a normas de la institución por parte de los individuos” (March, J. y Olsen, J. en Gómez, Orozco y Valencia, 2011).

De esta manera, el cambio institucional es una reorganización del patrón de agregación de los elementos que constituyen una institución y se manifiesta como un proceso que posibilita el acoplamiento de la institución a los contextos a los que se ven enfrentadas. En esta medida, el cambio institucional es una herramienta útil para la reforma organizacional en su intento permanente de responder a sociedades cada vez más complejas y lograr mayor estabilidad institucional frente a la contingencia.

El cambio real de las instituciones se da cuando el mundo simbólico de los sujetos pertenecientes a la institución cambia, al dejar de ser legítimas prácticas que se habían convertido en rutinas, y son forzadas a modificarse para poder seguir funcionando como institución.

Existen al menos tres rutas para el cambio que deben estar enlazadas entre sí. Al menos una de ellas tiene que fungir como ente rector y motivador del cambio. En primer lugar está el accidente o la casualidad, que se da por contingencia. En segundo lugar está la evolución – adaptación, dada por mecanismos de selección, por búsqueda de adaptación al

entorno, o por la idea motivadora que se va depurando a sí misma. En tercer lugar el diseño intencional, que está relacionado directamente con la agencia intencional de los actores y su voluntad.

Para los neo institucionalistas, los efectos adversos del cambio institucional son, la generación de “acciones no deseadas e inesperadas, poco controlables y que muchas veces no se puede predecir hacia dónde van o cuáles son los verdaderos cambios o si tan sólo son modificaciones, porque el cambio provoca movimientos en las estructuras organizacionales” (March, J. y Olsen, J. en Gómez, Orozco y Valencia, 2011).

Para concluir, las instituciones como forma de trascendencia de las acciones individuales permiten formar estructuras complejas de la interrelación social, que se convierten en el último resguardo de los individuos en sociedad.

#### *Proceso de Reforma del Estado ecuatoriano*

En la última década del siglo XX e inicios del siglo XXI, el Ecuador atravesó profundas crisis políticas, económicas y sociales, caracterizadas por la inequidad en las relaciones de poder, desigualdad social, disparidad territorial y altos niveles de pobreza en amplios segmentos de la población. El momento más dramático de la crisis política se dio entre los años 1996 y 2006; en una década se sucedieron siete Presidentes. Fue un período de democracia inestable que evidenció un sistema institucional débil, caótico y desestructurado. La profundidad de la crisis mostró las tensiones existentes en el sistema político.

En nombre de la modernización, el neoliberalismo propició la reducción del Estado, lo que provocó dos fenómenos importantes: por un lado, se retrajo la protección social, en un contexto en el que no existían alternativas institucionales que pudiesen suplir necesidades básicas de una población en crisis; por otro lado, la poca capacidad de acción estatal, en un momento en que la intervención se veía como una de las escasas alternativas para restablecer el equilibrio social y económico. Como dice Roberto Gargarella (Roberto

Gargarella, Félix Ovejero y J.L.Martí, 2004) “el Estado neoliberal permitió una privatización total de todo aquello que hasta entonces se consideraba como público”.

Así, se llevó a cabo la propuesta de la reforma del Estado que parte de reconocerla existencia de profundos problemas estructurales agravados por políticas de corte neoliberal, que permitieron que se ampliara, aún más, la brecha existente entre los ricos y los pobres. La propuesta de llamada “reforma democrática del Estado” está motivada por la búsqueda de soluciones reales y de largo alcance a esta problemática.

Las sistemáticas reformas políticas, jurídicas e institucionales, experimentadas a nivel regional y local desde inicios del presente siglo pueden ser interpretadas como efectos visibles de la instauración de nuevos paradigmas de pensamiento, coherentes con un cambio de época. La reconfiguración de las formas de organización social, política y económica implican un replanteamiento de los procesos y principios de gestión de la administración pública.

El Gobierno del Presidente Rafael Correa propuso a partir de 2008 una estrategia de reorganización institucional que pretendía la recuperación paulatina y sostenida del Estado. La llamada reforma del Estado dio paso a un proceso que tuvo como finalidad reformar el marco institucional del Estado y expedir una nueva Constitución. El marco general de esta constitución es lo que se conoce como Nuevo Constitucionalismo, que implica una ampliación de los derechos de tercera generación hacia elementos como la incorporación de visiones alternativas de desarrollo económico y humano, los límites del crecimiento económico entendido en términos tradicionales, nuevos derechos de colectividades y nacionalidades. De modo que, en base a la concepción de garantías de los derechos humanos y de tercera generación, se propone lo que de Sousa Santos llama “pluralismo jurídico”, es decir, la inclusión en el espectro normativo y constitucional de todos los elementos que la modernidad había dejado de lado y sin los cuales los elementos formales del derecho estarían incompletos.

El pluralismo jurídico es un elemento importante en la descolonización del saber entendido como forma de llevar la conducta humana a través de las normas. Se incorporan a todas las luchas sociales, derechos humanos y colectivos propios del constitucionalismo

del siglo XX, elementos nuevos que pretendan crear una institucionalidad más acorde a las nuevas problemáticas del mundo: real inclusión de grupos minoritarios de cualquier índole; reconocimiento de El Otro, su cultura y forma de organización; nuevas visiones de uso de recursos naturales e interacción con el ambiente; etc.

Al concepto de pluralismo jurídico, de Sousa Santos propone también el concepto de “interlegalidad”, es decir a la interacción de diferentes órdenes legales (nacionales e internacionales, nacionales y comunitarios, etc.) que antes se habían presentado como órdenes autónomos y separados. Otro concepto importante es el de “sentido común legal”, lo que quiere decir al uso de formas cotidianas de entender los ordenamientos jurídicos como forma de contrarrestar el discurso de “especialistas” que socaban el verdadero empoderamiento de los derechos (Santos, 1987).

Volviendo al contexto descrito, y en base a esta perspectiva, la propuesta del Gobierno de la llamada “Revolución Ciudadana” se basó en cinco ejes:

1. Revolución Constitucional
2. Revolución Ética
3. Revolución Económica y Productiva
4. Revolución en Educación y Salud
5. Soberanía por la unidad latinoamericana

Como ya se señaló, una de las principales ofertas de campaña de Rafael Correa fue la instauración de un proceso constituyente. Las acciones que le sucedieron a su victoria se alinean a la concreción de este objetivo. La convocatoria al referéndum se realizó en marzo del año 2007, a pesar de las trabas presentadas por el entonces Congreso Nacional.

El Tribunal Supremo Electoral de entonces propició la realización del proceso para abril de 2007, a pesar de la resistencia de los congresistas de oposición al nuevo gobierno. Finalmente, y luego de varias maniobras políticas que no caben en este trabajo, el 15 de abril de ese mismo año se llevó a cabo la Consulta Popular para la elección de una

Asamblea Nacional Constituyente, ganando el sí con el 81.7% de los votos (Consejo Nacional Electoral, 2006).

La Asamblea electa se instaló en noviembre 2007, una de las primeras acciones dadas fue la ratificación del Presidente de la República en sus funciones, quien a su vez cesó indefinidamente al Congreso en sus funciones.

Entre las primeras acciones del poder Ejecutivo estuvo el fortalecimiento de la planificación nacional como eje articulador de las políticas públicas de todos los niveles de gobierno. En esta línea el Gobierno Central fortaleció el rol de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, como órgano de planificación nacional con la atribución de promover e impulsar procesos de reforma y modernización de las instituciones, empresas públicas y demás órganos del Estado, así como también el papel coordinador para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo estableció el Sistema Nacional de Planificación, mediante Decreto Ejecutivo 878, emitido el 18 de enero de 2008. Con esta base, se inició la elaboración de la propuesta de reforma democrática del Estado y rediseño de la Función Ejecutiva como pilar de la transformación estructural del Estado Ecuatoriano.

La Carta Magna fue aprobada el 24 de julio de 2008, 8 meses después de instaurada la Asamblea, con una mayoría de 94 asambleístas de los 126 presentes. Otorgó al Presidente atribuciones sobre la economía y Sectores Estratégicos. El Art. 147 es de especial importancia pues le faculta para presentar proyectos de ley mediante los cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o alteren la división político administrativa del País. Además crea el Sistema Nacional de Competencias luego de lo cual se diferenciaron las competencias para el nivel central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

Se ratificó también el presidencialismo como régimen político, y se incluyeron cuestiones de orden nacional como: reconstitución y racionalización estatal, recuperación de la planificación pública, regulaciones ambientales del desarrollo, consagración de derechos de la naturaleza, reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado, promoción de la participación social y el poder ciudadano, construcción de un Estado constitucional,

ampliación de los derechos, prefiguración de un modelo de desarrollo distante del canon ortodoxo, primacía del poder civil sobre el actor militar, profundización del sufragio universal que amplía la comunidad política al facultar el derecho al voto de jóvenes mayores de 16 años, ecuatorianos en el exterior, extranjeros, personas privadas de la libertad sin sentencia, policías y militares (SENPLADES, Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal, 2009: 25).

Este nuevo texto constitucional fue sometido a referéndum y aprobado en septiembre del año 2008 por una mayoría de 63,9% del total de los votos y entró en vigencia en octubre de ese mismo año (Consejo Nacional Electoral, 2006). La Constitución de 2008 es la base legal para la transformación institucional del Ecuador y el diseño de una nueva estructura organizativa del Estado.

### *Políticas Públicas*

Definir a la política pública ha sido un reto para los estudiosos en las últimas décadas, particularmente por lo cambiante de las demandas de las sociedades hacia los Estados y sus tomadores de decisión. Algunos autores han definido a la política pública como una intención expresada de manera oficial, respaldada por una sanción, la misma que puede ser una recompensa o un castigo, como un curso de acción (o inacción). Una política pública puede tomar la forma de “ley, regla, estatuto, edicto, una regulación o una orden” (Lowi Theodore J. y Ginsberg Benjami en Fischer, Gerald J. Miller, 2007 (2013)).

Para este caso, el estudio de la política pública se clarifica a través del ciclo que cumple, es decir, sus etapas como marco de referencia, que ha servido como una plantilla básica para sistematizar y comparar los diversos debates y modelos en el campo y asesorar las contribuciones individuales de los respectivos acercamientos a la disciplina.

La idea de modelar el proceso político en términos de etapas propuesto por Lasswell (Lasswell, Harol en Fischer, Gerald J. Miller, 2007 (2013)) consta de 7 etapas: información, propuesta, formulación, acudir a ejecutores, aplicación, resultados, terminación. Fue diseñado como un modelo solucionador de problemas, un tipo ideal de planificación racional y toma de decisiones (top-down), según el cual, toda decisión debe basarse en un análisis estricto de los problemas y objetivos, seguido por una recolección inclusiva de

información y la búsqueda de las mejores opciones para lograr las metas (análisis costo-beneficio).

El ciclo político enfoca su atención en aspectos generales del proceso del hacer de políticas antes que en actores específicos, instituciones o problemas específicos y programas respectivos. Es por ello que el ciclo político ha resaltado la importancia del dominio político o subsistema como el nivel clave del análisis.

Aunque es importante señalar que el modelo de Laswell ha sido refutado con el tiempo por varios autores, dado que resulta ser un modelo muy rígido y causal que no necesariamente aplica a la realidad; y que además deja de lado el análisis de otros procesos, como por ejemplo la deliberación, la movilización de ideas en el debate para el proceso de puesta en agenda. Si bien este modelo es bastante descriptivo, se lo toma en cuenta en el presente caso de estudio, pues está directamente relacionado con la forma en la que se conciben las políticas públicas en el Estado ecuatoriano, como un proceso de expertos que facilita a la ciudadanía la construcción de lo público. Este modelo toma en cuenta 4 etapas:

Las etapas del ciclo político.

1. Establecer la agenda: reconocimiento del problema y selección de asuntos.

En esta etapa se define a un problema social como tal, que requiere a su vez de la intervención del Estado. Este problema debe entonces ser puesto en la agenda para ser considerado como necesario de acción pública. Finalmente la agenda institucional o gubernamental debe ser distinguida de la agenda más general y pública.

El establecimiento de la agenda es el resultado de la selección entre diferentes problemas y asuntos. Requiere de una estructuración política que esté acorde a las distintas estrategias e instrumentos que definirán el desarrollo de una política en las siguientes etapas del ciclo político.

2. Formulación de políticas y toma de decisiones

Durante esta etapa del ciclo político, los problemas, demandas y propuestas previamente expresados e incluidos en la agenda, se ven transformados en programas de

gobierno. En esta etapa se definen los objetivos, y la inclusión de diferentes acciones alternativas.

En esta nueva era, donde el rol del conocimiento es de vital importancia, la participación de instituciones e individuos especialistas en temas particulares tienen gran influencia en el quehacer estatal, en el debate público y en temas de política, volviendo obsoleto el antiguo papel de la burocracia estatal como el grupo privilegiado. La formulación de políticas, al menos en democracias modernas se vuelve un complejo proceso social, en el cual los actores estatales no tienen un rol necesariamente decisivo.

### 3. Implementación

Es la etapa de ejecución y reforzamiento de una política por la institución u organización responsable. Es el proceso entre la intención de un gobierno de hacer algo respecto de un problema, y el impacto último en el mundo de la acción. Este momento es crítico, pues rara vez la implementación es controlable por objetivos, programas, leyes, etc. Por lo tanto, las intenciones formuladas en políticas, pueden ser cambiadas o distorsionadas; su ejecución demorada o incluso bloqueada.

El proceso de implementación ideal contemplaría los siguientes aspectos:

- Especificación de los detalles del programa (¿cómo y cuáles agencias ejecutarán el programa? ¿cómo deberá el programa o ley ser interpretada?)
- Distribución y entrega de recursos (¿cómo serán los presupuestos distribuidos? ¿Qué personal ejecutará el programa? ¿Qué unidades de una organización ejecutarán?)
- Decisiones (¿cómo serán llevadas a cabo o tomadas las decisiones sobre casos particulares?)

### 4. Evaluación y terminación

Durante esta etapa del ciclo, los resultados previstos están en el centro de la atención. Lo que se ha hecho, y la normativa que rige la política será contrastada con los

objetivos iniciales y los impactos previstos como punto de partida para la evaluación de la política.

Según los resultados de la evaluación las políticas exitosas serán reforzadas (proyectos pilotos), donde una política es implementada en lugares específicos, por un tiempo determinado y extendida si su evaluación es positiva. Asimismo una política será terminada si es inefectiva en el alcance de sus metas, o si prueba ser muy difícil de implementar en el mundo real, también grandes recortes de presupuesto o ventanas de oportunidad cambiantes pueden resultar en la terminación de la política.

Una de las críticas a la visión cíclica es que dibuja un cuadro muy simple de la realidad y no ofrece un modelo causal del proceso de la política con variables dependientes e independientes claramente definidas.

Sin embargo provee un importante marco conceptual para esta investigación, ya que se anticipa a las corrientes del neo institucionalismo tomadas como base teórica para este trabajo, en el sentido de que explica y organiza las ideas y objetivos detrás de los cambios institucionales, como respuesta a las demandas sociales y la variación en la influencia de actores en los diversos procesos políticos que han desembocado en la reformulación de la institucionalidad migratoria ecuatoriana, tomando en cuenta que la institucionalidad en el Ejecutivo tiene como meta fortalecer su facultad de rectoría, entendida en la planificación del Estado como su capacidad de formular y emitir política pública. Resulta vital tomar en cuenta estos aspectos, pues la formulación de las políticas públicas está encarnada en estos modelos en la propia explicación del Plan Nacional de Desarrollo, como una “hoja de ruta” para el cambio en etapas.

En este aspecto, resulta imprescindible separar la visión del gobierno sobre la forma del Estado a construir de cómo las políticas públicas se constituyen en un eje central dentro de la construcción de un Estado de garantías cuya formulación obedece al modelo por etapas antes expuesto. En primer lugar, el gobierno actual pretende oponer el Estado actual a aquel neoliberal, cuyo papel mínimo no consideraba a la planificación como esencial ante un escenario general de *laissez faire* en el que los diferentes agentes socioeconómicos tenderían hacia la construcción de una sociedad mejor. La propuesta de devolver al Estado

su rol protagónico como ente planificador, se enmarca en la propia visión de un Estado que contrarreste la abulia y propicie el desarrollo. La importancia de la visión keynesiana del Estado es fundamental, puesto que ella implica retomar este rol en lo económico y social, como forma de articular toda una visión de desarrollo basada en la inversión, el empleo y el consumo.

De ello se desprende que dentro de la Nueva Constitución de 2008, las políticas públicas cobran un carácter relevante que las convierte en propuestas de acción obligatoria, cuyo incumplimiento por parte de las autoridades responsables es proclive de sanción, dado el papel protagónico que el Estado debe llevar en la garantía de derechos y la visión de desarrollo. Esta visión se enmarca en el *WelfareState*, propio del Estado británico de posguerra y que incorpora la visión de garantía y protección social que permitió el crecimiento basado en el aseguramiento social (Rosanvallon, 2011).

La base del actual Estado ecuatoriano, la podemos encontrar, empatando con la visión keynesiana, en el Estado de las posguerras Europeas, en la edad de oro del capitalismo, o como los treinta gloriosos del crecimiento económico, como se lo conoce en Francia. Si bien este Estado ya había tenido sus antecedentes en el Estado de bienestar bismarckiano, su construcción sólo fue posible gracias al crecimiento sostenido de la producción local, al pacto social entre capitalistas y trabajadores y al crecimiento general de las primeras economías mundiales. La instauración del modelo de acumulación fordista – el taylorismo como “administración científica de los recursos” – permitió que parte de las ganancias capitalistas se repartieran entre los trabajadores y se dinamizara así el consumo, sobre todo de la propia producción interna. El caso ecuatoriano, de alguna manera, intenta emular tal capacidad, a través del mejoramiento general de los términos de intercambio con la subida de los precios de las materias primas y el crecimiento del Estado, el mismo que busca captar trabajadores y clientes políticos – entre ellos los migrantes, nuevos electores – para sostener el crecimiento. Esta situación empata con la crisis de los centros de recepción de migrantes, sobre todo en el caso de España, en donde las tasas de desempleo son muy altas y afectan a la migración de forma importante.

Esta situación de crisis en los países centrales europeos, desde la década de los 80 ha determinado el fin paulatino del Estado de bienestar y los principios filosóficos de la

solidaridad que lo sostienen (Rosanvallon, 2011), lo que pone en peligro los beneficios directos de los migrantes, el envío de remesas y una crisis general del sistema de acumulación en esos países. Por ello, las políticas migratorias en Ecuador buscan tomar la posta de tal Estado para traspasarlo a los países periféricos, pero no a través de los excedentes industriales sino de las rentas de materias primas. Así el Estado ecuatoriano busca dar una respuesta a aquella “Nueva Cuestión Social” como la recoge Rosanvallon.

*Los 3 mundos del Capitalismo de Bienestar, Esping-Andersen.*

Este esquema conceptual tiene varios puntos en común con el expuesto por Rosanvallon y nos permite entender la evolución de las políticas de bienestar de los centros de recepción de migración y los esquemas con los cuales el gobierno actual trabaja en tales materias. El esquema conceptual empleado por Esping-Andersen (Andersen, 1990) era relativamente sencillo: por mucho que las reformas conservadoras que dieron origen al Estado de bienestar en la Alemania unificada del siglo XIX se dirigieran a contener el malestar y la rebelión de los trabajadores, con ellas se rompió la dependencia exclusiva de éstos respecto al mercado -y la absoluta autonomía de este último en proporción al sistema político, postulada por la economía clásica inglesa-, convirtiendo a la política social en instrumento de desmercantilización y en recurso potencial de poder a través de elecciones democráticas, de acuerdo con la teoría de los recursos del poder de Korpi (Korpi, Walter en Espina, 2002).

En Los tres mundos del Estado de Bienestar, Esping-Andersen recuperó y sintetizó los estudios comparativos sobre el Estado de bienestar disponible en 1990 para dibujar tres modelos de Estado de bienestar: “liberal”, “conservadora-corporativista”, y “socialdemócrata”.

Su pregunta estratégica versaba sobre las distintas formas en que el Estado, la familia y el mercado asumen, comparten o se reparten el riesgo individual, ya que la existencia de un considerable catálogo de contingencias de riesgo es precisamente el tipo de necesidad que da origen en la sociedad industrial a la demanda de bienes y servicios sociales por parte de la población, tras desaparecer o reducirse considerablemente las instituciones tradicionales, de carácter público, colectivo o corporativo. Para Esping-

Andersen la decisión sobre el reparto del riesgo depende precisamente del tipo y nivel de solidaridades de clase existente en cada sociedad, analizada como fuente de poder, citando a Álvaro Espina (2002):

A la pluralidad de modalidades de capitalismo venía a añadirse una pluralidad de Estados de bienestar -formando tres variedades de “capitalismo del bienestar”-, cada uno de los cuales satisface tal demanda mediante diferentes arreglos entre las tres instituciones: el régimen “liberal”, aceptando básicamente los resultados del mercado y corrigiendo sus fallos más flagrantes; el “conservador-corporativista”, haciendo intervenir al Estado en el mantenimiento de las diferencias de status social y de clase y fortaleciendo los lazos familiares, y el Estado de bienestar “socialdemócrata” universalizando los derechos sociales a través de la desmercantilización, abriendo el camino hacia la ciudadanía social individual (de modo que “todos tienen subsidios, todos son dependientes y, probablemente, todos se sentirán obligados a pagar”), socializando al mismo tiempo buena parte de los costes de la organización familiar

I.- El capitalismo de bienestar liberal fue el primero en aparecer. La concepción liberal implica individuos autosuficientes y fe ilimitada en la soberanía del mercado; el Estado sólo debe cubrir los malos riesgos, inaceptables para una sociedad decente. El capitalismo de bienestar liberal presenta tres regularidades empíricamente observables:

Predominio de los programas de asistencia social -y del gasto relativo en estos programas respecto al total del gasto en bienestar-, y escasa importancia del reconocimiento de derechos. 2) Política de bienestar residual, inexistencia práctica de servicios familiares y minimización del número de riesgos considerados sociales -definidos por el criterio de los fallos del mercado. 3) En general, el sujeto de riesgos aceptables debe cubrirlos, bajo su propia responsabilidad, a través del mercado. El Estado los considera de utilidad social y les concede desgravaciones o bonificaciones fiscales.

II.- El capitalismo del bienestar conservador El principio de orientación que inspira la construcción de este modelo de Estado de bienestar es la subsidiariedad, de modo que el Estado sólo interviene cuando fallan las instituciones más próximas al individuo.

Las características básicas de este régimen son: 1) La segmentación, que privilegia generalmente a los funcionarios y establece múltiples sistemas de acceso y niveles de prestaciones en razón del status profesional, prestación de servicios de bienestar de tipo corporativista. 2) El familiarismo, especialmente fuerte en la Europa meridional y en Japón, que consiste en un sistema de protección social dirigido principalmente al varón cabeza de familia, haciendo descansar sobre ésta la responsabilidad principal de dispensar cobertura del riesgo y cuidados de bienestar a sus miembros en circunstancias de necesidad; una obligación que se establece incluso a través de preceptos legales. 3) El Estado de bienestar conservador hace escasa apelación a los mecanismos de mercado en la prestación de sus servicios, que son asumidos directamente por el Estado o por asociaciones voluntarias o eclesíásticas sin fines de lucro.

III.- El capitalismo del bienestar socialdemócrata fue el último en aparecer, ya que su diseño data del decenio 1930-1940 y no alcanzó su perfil definitivo hasta el decenio de 1960. Sus características son: 1) Entre 1940 y 1960 buena parte de los sistemas de asistencia social tradicionales se transformaron en programas de reconocimiento de derechos con tendencia creciente hacia la universalización (el último de los cuales fue el

derecho de atención a todos los ancianos, reconocido en Dinamarca en 1981). 2) Socialización global de riesgos, rechazo de los mecanismos de mercado, elevados niveles de subsidio e igualitarismo, con escasa relación entre ingresos laborales y prestaciones. 3) A partir de 1970 los programas clásicos de transferencia de rentas y de sanidad pública se complementaron con amplios programas de servicios sociales y de sostenimiento de ingresos para las mujeres trabajadoras. (Espina, 2002).

### *Movilidad Humana*

Según el concepto manejado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM):

La movilidad humana es la movilización de personas de un lugar a otro ejerciendo su derecho a la libre circulación. Es un proceso complejo y motivado por diversas razones (voluntarias o forzadas)...Este proceso implica el cruce de los límites de una división geográfica o política, dentro de un país o hacia el exterior (OIM, 2011).

Este concepto es reciente y pretende integrar a todas las formas de movimientos de personas, así, el refugio, la migración internacional, la movilidad forzada, la movilidad en el marco de sistemas de integración, entre otras. Reconoce también que todas las formas de movilidad están a su vez influidas por diversos factores, sociales, políticos, culturales, económicos, ambientales. Incluye aspectos como las características de la movilidad humana:

- Es un proceso humano
- Ejercicio de un derecho humano
- Multicausal
- Intención de permanencia
- Cruce de límites

Tipos de movilidad de acuerdo a:

- El territorio, puede ser internacional e interna.
- Según sus causas: migración, el refugio y asilo, el desplazamiento forzado, la trata de personas, la movilidad por causas ambientales, etc.

- La dirección, que puede ser de salida o ingreso, esto dependerá del lugar desde donde se analice el fenómeno. Para este caso el enfoque estará en la institucionalidad que debe dar respuesta a los flujos de migrantes en condición de retorno.
- El tiempo de permanencia, la movilidad será temporal, permanente o circular (ésta última por lo general en la migración internacional, donde podemos incluso encontrar patrones cíclicos).
- La dimensión territorial del marco jurídico que la regula, así, nacional, binacional, comunitaria e internacional.
- La voluntariedad de la persona; voluntaria o libre (espontánea o facilitada), obligatoria y forzada; y,
- La condición documentaria de la persona en situación de movilidad, pudiendo ser ésta regular o documentada e irregular o indocumentada.

Se reconocen cuatro etapas de la movilidad:

- La previa a la salida
- El tránsito
- El asentamiento y estadía en el destino
- La integración definitiva o retorno.

La migración, como hecho social, es ahora una parte constitutiva de lo que somos, de nuestras prácticas y modos de relacionamiento, reflejados en y demandados a nuestras instituciones. Si bien la mayoría de la migración mundial se da por motivos económicos, han existido, a lo largo de los siglos, múltiples motivos de desplazamiento. Cabe destacar que en la primera expansión importante del Capitalismo entre 1875 – 1914, la movilidad de trabajadores fue importante, reconfigurando los escenarios de expulsión y recepción de trabajadores, como el caso particular de América Latina. Países como Argentina, México, Brasil, Chile y Uruguay se convirtieron en receptores de población europea depauperada que venía al Nuevo Mundo como promesa de buscar una nueva vida. De la misma forma, tras la Segunda Guerra Mundial, el papel de crecimiento económico cambió a favor de los países europeos, pero las condiciones de movilidad fueron cada vez más restrictivas. A

partir de la década de los 80, las restricciones fueron aumentando, pues la migración ponía, al menos en discurso, en peligro la sostenibilidad del Estado de Bienestar.

Por el contrario, el inicio de este siglo ha visto al Ecuador convertido en el mayor receptor de refugiados de la región, otorgando, según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH, 2012) el estatus de refugiados a 55.480 a 2012, 89% de las cuales son de nacionalidad colombiana. Esto debido particularmente al desplazamiento forzado de ciudadanos colombianos por los conflictos en la frontera norte, así como un cada vez más “popular” país de tránsito para personas en condición de movilidad humana desde Asia y África, esto debido en parte a la eliminación de visas de entrada en 2008 (pese al retroceso en esta medida en septiembre de 2010).

Asimismo, las políticas estatales de los últimos años, particularmente desde 2012, han pretendido trabajar el tema de la movilidad forzada, particularmente en los casos de delitos transnacionales, como la trata de personas, demostrando la intención del gobierno de manejarlo desde una visión más garantista que securitista. Sin embargo, ese nudo crítico se mantiene, teniendo a dos Carteras de Estado (Ministerio de Interior y Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos) tratando de hallar un consenso en el camino a seguir.

Pese a lo complejo de los escenarios anteriores, es el de la migración internacional voluntaria, espontánea, de ciudadanos ecuatorianos - por motivos económicos y sus consecuencias económico-culturales y sociales - de finales del siglo XX, la que retó las capacidades de la institucionalidad migratoria ecuatoriana, provocando su reformulación o creación, y en lo que, como ha sido previamente delimitado, el presente documento hará énfasis, en una revisión y análisis de las respuestas institucionales del Estado ante esta problemática. De las referidas respuestas institucionales, las de mayor interés son aquellas destinadas a la etapa final del proceso de movilidad humana, es decir, la de adaptación o retorno.

## Capítulo II

### Antecedentes del cambio institucional

*"En el corazón de nuestra propuesta ciudadana habita la convicción de que los emigrantes e inmigrantes y refugiados, por encima de todo, son seres humanos"*<sup>2</sup>

### **Análisis descriptivo de la normativa migratoria en las Constituciones ecuatorianas de 1998 y 2008.**

Si se quiere conocer cómo opera el Estado ecuatoriano en materia de planes de retorno de la migración, es importante primero conocer cuáles son los cimientos legales, estructurales, institucionales, sobre los cuales se configuró la política pública en este aspecto. Por lo tanto, es fundamental conocer cómo, a partir de la Constitución de 2008, se establece el sistema institucional, la normativa y su consecuente política pública.

La principal diferencia entre las Constituciones de 1998 y 2008, es que la primera define al Ecuador como un *"Estado social de derecho"* (CRE, CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 1998) mientras que la Constitución del año 2008 lo reconoce como un *"Estado constitucional de derecho"*, lo que quiere decir que el Estado ha de garantizar el cumplimiento de los derechos de sus ciudadanos en su normativa, y que el espíritu en el cual se fundamenta la nueva Carta Magna es garantista.

Este cambio sienta las bases para la creación de un sistema institucional que garantice los derechos humanos de los migrantes; población que es oficialmente visibilizada en la Constitución del año 2008 como parte de los grupos de atención prioritaria –GAP - (CRE, CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 1998); y, para cuya atención el Estado *"desarrollará (...) acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria."* (CRE, CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 1998).

---

<sup>2</sup>Ex Vicepresidente de la República Lenin Moreno, 2006, carta dirigida a organizaciones sociales que impulsaron el Acuerdo Nacional Migratorio.

Cabe aquí aclarar que la Constitución de 1998 no contempla la categoría de movilidad humana.

*Situación de la normativa migratoria en la constitución de 1998.*

La Constitución de 1998 reforma la Constitución de 1979 y se podría decir que consolida un enfoque neoliberal, aplicado a la vida social y económica del Ecuador; en particular impulsadas a partir del gobierno de Durán Ballén<sup>3</sup>. Es necesario recordar este momento en la historia, para entender el por qué temas como la migración no resultaron prioritarios en el marco de un proceso de reforma que ha de centrarse en los temas económicos<sup>4</sup>.

Luego del derrocamiento de Abdalá Bucaram en 1996<sup>5</sup>, Fabián Alarcón fue nombrado Presidente interino del Ecuador(1997-1998), quien convocó a una consulta popular para reunir una Asamblea Constitucional que reformara la Constitución de 1979, la que inició sus actividades el 20 de diciembre de 1997, presidida por Osvaldo Hurtado. La Asamblea Constitucional, sin embargo y por decisión de la mayoría de sus miembros resolvió transformarse en una Asamblea Constituyente, y redactar una nueva Carta Política. Es así, que en junio de 1998 fue aprobada la nueva Constitución ecuatoriana, entrando esta en vigencia en agosto del mismo año con el ascenso a la presidencia de Jamil Mahuad.

Esta Constitución, respecto de los temas migratorios, en su Art. 11 señala que “El Estado procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentren en el extranjero.” No se prevén entonces mecanismos para asegurar esta protección por parte del Estado, la misma que no está garantizada. Es decir, el Estado hará lo que esté a su alcance según lo previsto en la ley y con las instituciones existentes para tal fin (Consulados y Embajadas), sin comprometerse a desarrollar políticas alternas para tratar con necesidades específicas de sus

---

<sup>3</sup> Gobernó el Ecuador desde el 10 de agosto de 1992 al 9 de agosto de 1996. Conocido por la “arremetida neoliberal” que sentaría las bases a la insolvencia casi absoluta a la que llegaría el país en 1998 con una deuda externa de 16 400 millones de dólares.

<sup>4</sup> Se definió, sin embargo, por primera vez, al país como “un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico” (Art. 1), ampliando de esta forma el marco de derechos hacia colectivos tradicionalmente olvidados, como los pueblos y nacionalidades indígenas y negras.

<sup>5</sup> Bucaram gobernó desde 10 de agosto de 1996 y fue destituido el 7 de febrero de 1997 por el Congreso Nacional de la República del Ecuador, que argumentó incapacidad mental.

ciudadanos en el exterior. Por ende, no hay ninguna introducción importante sobre este tema, dejando a la limitada capacidad del servicio exterior el trabajo con migrantes.

Sobre los derechos políticos de los ciudadanos en el exterior, nos dice en su Art. 27 que, “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”. No intentaré en este trabajo evaluar la efectividad de la aplicación de este artículo, o la ausencia total de su práctica, solo que como aquí se observa las dignidades a elegirse son las mencionadas, y no se contaba con representación en el legislativo, ni se tenía el derecho a ser elegido.

Por supuesto, la falta de mención del tema migratorio en la Carta Magna de 1998, nos remite nuevamente al hecho de que este “sector” de la población, simplemente no era un asunto que necesitase ser tratado a profundidad, lo mismo aplica, para los temas de inmigración, desplazamiento forzado y refugio. Es a partir del comienzo del nuevo milenio cuando estos temas son visibilizados a tal punto de convertirse en uno de los principales focos de estudio e investigación por parte de la academia y el mismo Estado. La implementación del Plan Colombia en el año 1998 propicia también la migración forzada hacia el Ecuador. Todos estos eventos no existían o no eran importantes en ese entonces.

En esta línea, se empieza a hablar en la región de la “deuda histórica” de los países para con sus migrantes, y en el caso ecuatoriano de las garantías para aquellos forzados a desplazarse y buscar refugio dentro de nuestras fronteras. El rostro de la “movilidad humana” no sólo es visto con claridad, por primera vez, durante la última década, sino que trae con él la obligatoriedad de una institucionalidad eficiente y garantista que lo legitime y organice las respuestas necesarias a los requerimientos propios de su nueva coyuntura.

Esto último ha de verse reflejado en los procesos que darían luz a la Constitución de 2008 y que ya ha de incluir respuestas del Estado ante los enormes cambios vividos por el Ecuador entre una Constitución y otra.

### *Proceso constituyente de Montecristi, 2008*

Los contextos de inestabilidad social, política y económica del Ecuador de fin de siglo, trajeron consigo nuevos fenómenos como el migratorio. Los partidos políticos tradicionales, culpables ante los ojos del pueblo por casi una década de incertidumbre, perdían fuerza.

El presidente Correa se dio a conocer en el ámbito de lo político en abril de 2005, durante su breve actuación como Ministro de Economía del entonces presidente Alfredo Palacios (quien sustituyó a Lucio Gutiérrez luego de su derrocamiento ese mismo año), luego de lo cual se convirtió en la figura visible del cambio logrando captar de forma efectiva al electorado casi “desesperado” por romper con un pasado político que lo avergonzaba. Entre los objetivos de “Refundar la Patria”, el otorgar visibilidad, voz y voto a la población migrante ecuatoriana, y reconocerles como “desplazados forzosos” y sostén de la economía del país por una década. (SBS, 2009)<sup>6</sup>

### *El Acuerdo Nacional Migratorio.*

En septiembre del 2006, organizaciones tanto de asociaciones de migrantes y sus familias, como organismos no gubernamentales, universidades y redes de comunicadores<sup>7</sup>, aprovechando la coyuntura del proceso electoral por el que atravesaba el Ecuador, lograron impulsar el llamado “Acuerdo Nacional Migratorio”, el que marca un punto clave en el proceso de comprensión de la movilidad humana como un hecho social que necesariamente tenía que entrar en Agenda.

El referido Acuerdo es quizá el antecedente más claro que prueba la intensidad e importancia de los procesos sociales que llevaron a la discusión y puesta en agenda de la

---

<sup>6</sup> “Las remesas enviadas por los ecuatorianos desde 163 países han crecido de forma progresiva desde 793,7 millones de dólares en 1998, año previo a la crisis financiera, hasta 3087,8 millones de dólares en el 2007 y a 2822 millones al cierre de 2008”. María Cecilia Paredes Loza. Superintendencia de Bancos y Seguros, Subdirección de Estudios.

<sup>7</sup> Red De Migrantes, Refugiados y Desplazados Ecuador - MIREDES, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, Servicio Jesuita para Migrantes y Refugiados – SJRM, Plan Migración Comunicación y Desarrollo, Coordinadora de Radios Populares del Ecuador– CORAPE.

movilidad humana como un tema relevante y pertinente; su objetivo fue definir una propuesta articulada que permitiese implementar al nuevo gobierno una política de Estado integral en materia migratoria.

El éxito de esta iniciativa fue que muchas de las propuestas y demandas fueron articuladas en el nuevo texto constitucional; en síntesis giraron en torno a:

1. El reconocimiento de la complejidad y la integralidad del hecho migratorio en el Ecuador, lo cual implica crear medidas efectivas para superar la visión que identifica a los emigrantes con el envío de remesas y a los inmigrantes y refugiados con problemas sociales.
2. Abordar el hecho migratorio desde una perspectiva integral, que articule la acción de los distintos agentes estatales que trabajan en torno a la migración, a fin de armonizar y coordinar medidas de mayor y mejor impacto. Ello implica la creación de un organismo rector de la política migratoria en nuestro país.
3. Exhortar a que los legisladores emprendan un proceso de reforma jurídica integral que permita armonizar y actualizar la legislación sobre migración y extranjería en el país, a fin de que las problemáticas de inmigración, emigración, refugio y desplazamiento sean abordados desde los principios de defensa y respeto de los Derechos Humanos.
4. Implementar un sistema estadístico permanente, que pueda articularse al actual Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) que permita conocer con claridad cuántos emigrantes, inmigrantes, refugiados y desplazados existen en la actualidad en nuestro país, así como las condiciones de vida de estos colectivos, para de esta manera formular propuestas integrales y consistentes. (Benalcázar Alarcón, 2009)

#### *Normativa migratoria aprobada en la Constitución de 2008*

En la Constitución aprobada en 2008 (CRE, Constitución de la República del Ecuador., 2008), se define por vez primera al Ecuador como un Estado plurinacional e intercultural. En materia de movilidad humana, se señala que no se podrá tratar a ningún ser

humano como ilegal por su condición migratoria (Art. 40) y más bien el Estado se encargará de propugnar el principio de ciudadanía universal (Art. 416). Asimismo, se define y precisa los derechos de las personas y “grupos de atención prioritaria” (GAP), eliminándose la noción de “grupos vulnerables” utilizada en la Constitución de 1998.

Dentro de los GAPse encuentran las personas en situación de movilidad humana. Según el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013, esto constituye “un mecanismo de integración con indudables y múltiples beneficios en términos de progreso, desarrollo humano y generación de riqueza”<sup>8</sup>. Como movilidad humana se abordaron temas de inmigración, emigración, desplazamiento y refugio; el hecho a resaltar es el reconocimiento constitucional al derecho a migrar.

### *Movilidad humana*

El Art. 40 de la nueva Constitución del Ecuador estableció que a partir de entonces era menester de las entidades correspondiente, la elaboración e implementación de las instituciones y políticas necesarias para atender a este sector de la población. Las instituciones y normativa se encargarían entonces de garantizar los derechos de los ecuatorianos en el exterior, sin importar su estatus migratorio.

Los compromisos del Estado para con estos ciudadanos, están establecidos en el mismo artículo. En los incisos del 1 al 6 se sentaron las bases para el posterior desarrollo de la institucionalidad migratoria en el país:

1. Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país.
2. Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.

---

<sup>8</sup> El Art. 280 de la Constitución, establece que, “El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.”

3. Precautelaré sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.
4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y **estimulará el retorno voluntario** (no es este inciso solo una novedad, sino que ha de convertirse en política de Estado, y estará al centro del accionar de nuevas Instituciones del Estado, como la Secretaria Nacional del Migrante (SENAMI).
5. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.
6. Protegerá a las familias transnacionales y los derechos de sus miembros.

Los derechos de todas aquellas personas que se encuentren en situación de asilo y refugio son, por primera vez, garantizados en la Constitución en su Art. 41 “Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia.”.

Se prohíbe además todo tipo de desplazamiento arbitrario, garantizando a los grupos de personas víctimas de este tipo de desplazamiento la protección del Estado ecuatoriano, así como su derecho a retornar de forma voluntaria y segura a su lugar de origen (Art. 42).

Como se puede observar, el espectro de atención es bastante abarcador, sin embargo, al no existir una institucionalidad previa, la capacidad de articulación del Estado de las garantías estipuladas en la Constitución, el problema estaba en el desarrollo de las instituciones y su acción efectiva en contextos de depauperación de los migrantes, sobre todo en Europa y políticas cada vez más restrictivas a sus derechos alrededor del mundo.

### *Derechos de Participación*

El Art. 63 de la Carta Magna señala que “las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o

Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo”. Las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años.

Lo anterior da cuenta de un gran salto en la cuestión de participación ciudadana, si recordamos que en el texto de 1998, los ciudadanos en el exterior podían, solamente elegir presidenta/e y vicepresidenta/e y no contaban con representantes en el poder Legislativo, ni podían ser elegidos para ningún tipo de dignidad. Lo mismo en el caso de los extranjeros, que de acuerdo a la anterior Constitución, no contaban en ningún caso, con alguno de estos derechos de participación<sup>9</sup>.

### *Derechos de libertad*

Por su parte el Art. 66.- (...) reconoce, el derecho a transitar libremente por el territorio nacional y se incluye además que las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas. Se prohíbe, además, la expulsión de colectivos de extranjeros. Además se establece que los procesos migratorios deberán ser singularizados.

Esto último es una respuesta efectiva, especialmente para colectivos en busca de asilo o refugio, que pueden desde entonces y con amparo en la Constitución, regularizar su situación. Como he mencionado anteriormente, el presente documento no pretende ser una evaluación de si estos procesos, en este caso los de regularización de extranjeros en situación de asilo o refugio, se dan o no de manera satisfactoria, sino más bien dejar

---

<sup>9</sup>Constitución de 1998. Capítulo 3, de los Derechos Políticos. Art. 26. Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional (...). Los extranjeros no gozarán de estos derechos.

sentado que son procesos con bases constitucionales, y son por lo tanto exigibles y/o demandables.

### *Participación y organización del poder*

El Art. 102 de la Constitución abre las puertas a los colectivos de migrantes para la presentación de proyectos o propuestas que sean necesarios para ellos y para su beneficio, sin importar el lugar en el que se encuentren, y si la iniciativa es individual o colectiva. Lo más importante de este punto es que dichas propuestas podrán ser presentadas ante cualquiera de los niveles de gobierno, a través de los mecanismos previamente previstos en la ley.

En la sección sexta del mismo título, se habla ya de la representación que han de tener los migrantes ante la ley, mediante el legislativo, al mencionar en el inciso quinto del Art. 113, que no podrán ser candidatos de elección popular en representación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, los miembros del servicio exterior, a menos que renuncien antes a sus funciones seis meses antes de celebrarse las elecciones.

### *Función legislativa*

El Art. 118, determinó la conformación de la función legislativa, especificando en su inciso tres, que “la ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos y de la circunscripción del exterior”.

### *Función Ejecutiva*

En cuanto al Ejecutivo, la Constitución es muy clara en sus atribuciones y obligaciones. A mi parecer, el poder Ejecutivo es el de más relevancia en cuanto al tema de desarrollo de institucionalidad migratoria, pues lleva la cabeza de la política pública. Pese al hecho de que los migrantes cuenten con representación en el legislativo, y puedan presentar propuestas o proyectos a cualquier poder del Estado, es un avance vital en cuanto a la garantizar la defensa de sus derechos ciudadanos.

Las secretarías con rango de Ministerio, como la ex Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI)<sup>10</sup> y sus políticas migratorias, planes como Plan Retorno y programas; tienen a su cargo la ejecución de tareas específicas a fin de atender el tema migratorio. Más adelante analizaré a fondo el funcionamiento y estructura de dichas instituciones.

### *Consejos nacionales de igualdad*

Por su parte, el Art. 156 señala que los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con la temática de género, étnica, generacional, intercultural, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo a la ley.

### *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*

Sobre este tema el Art. 210, establece que (...) quienes se encuentren en ejercicio de sus funciones no podrán presentarse a los concursos públicos de oposición y méritos convocados para designar a sus reemplazos. Se garantizarán condiciones de equidad y paridad entre mujeres y hombres; e igualdad de condiciones para la participación de los ecuatorianos/as en el exterior.

### *Defensoría del Pueblo*

La Defensoría del Pueblo es un órgano de derecho público con jurisdicción nacional, su estructura será descentralizada y tendrá delegados en cada provincia y en el exterior. Entre sus funciones están la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de los ecuatorianos/as que están fuera del país.

### *Régimen de Desarrollo*

---

<sup>10</sup> La ex Secretaria Nacional del Migrante (SENAMI), fue creada en marzo de 2007, mediante decreto ejecutivo No 150, publicado en el registro oficial Numero 39, y su objeto fundamental es el de “definir y ejecutar las políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, sirviendo de enlace en las acciones de atención, protección y desarrollo del migrante, conforme los objetivos del Estado ecuatoriano” <http://www.migrante.gob.ec/>

### *Trabajo y Producción*

Este acápite es importante, en la medida en que establece (Art. 329) que el Estado impulsará la formación y capacitación para mejorar el acceso y calidad del empleo y las iniciativas de trabajo autónomo. El Estado velará por el respeto a los derechos laborales de los trabajadores/as ecuatorianos en el exterior, y promoverá convenios y acuerdos con otros países para la regularización de tales trabajadores.

### *Sección sexta (Ahorro e Inversión)*

Por otra parte, el Art. 338 de la Constitución señala que el Estado promoverá y protegerá el ahorro interno como fuente de inversión productiva en el país. Asimismo, generará incentivos al retorno del ahorro y de los bienes de las personas migrantes, y para que el ahorro de las personas y de las diferentes unidades económicas se oriente hacia la inversión productiva de calidad.

### *Régimen del Buen Vivir, Seguridad Social.*

Los artículos relevantes en esta materia son dos: por una parte el que establece que las prestaciones de la seguridad social se financiarán con (...) los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior (Art. 371). Además, el Art. 374 señala que el Estado estimulará la afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior, y asegurará la prestación de contingencias. El financiamiento de estas prestaciones contará con el aporte de las personas afiliadas voluntariamente que estén domiciliadas en el exterior.

### *Población y movilidad humana.*

Sin duda, todo lo señalado se sintetiza en lo que refiere el Art. 392, en donde se señala 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.

Como se puede observar, esta sección busca dar cuenta de cómo el nuevo texto constitucional asumido por el Ecuador a partir de 2008 abre paso a lo que posteriormente fue una nueva arquitectura institucional.

#### *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*

El anclaje programático se materializa con el Plan Nacional del Buen Vivir (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir, 2013) como instrumento de política que sintetiza la visión y establece una ruta hacia el nuevo régimen de desarrollo establecido en la Constitución. En este instrumento, la movilidad humana se ubica en el Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad.

De acuerdo al diagnóstico presentado en el PNBV, la población emigrante se redujo en un 25% respecto al censo de 2001 (INEC, Ecuador en Cifras). Esto se produjo debido a tres razones fundamentales: el visado Schengen (impuesto desde 2003), la crisis económica internacional (desde 2008), y el mejoramiento de la calidad de vida dentro del Ecuador. Asimismo, plantea para el período 2013-2017 el consolidar el marco normativo sobre la movilidad humana y fortalecer los mecanismos para la protección de derechos de ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior.

La política 2.7 del objetivo 2, dice: “Garantizar y fomentar la inclusión económica y social de personas en situación de movilidad humana, así como de sus diversos tipos de familias”. Los lineamientos relevantes para el tema de estudio:

- a. Impulsar e implementar un marco normativo para la movilidad humana, recogiendo los aportes de la participación de la sociedad civil y las organizaciones de personas en situación de movilidad humana.

- b. Brindar atención y protección a los migrantes ecuatorianos en el exterior, mediante la prestación de servicios, acciones diplomáticas y asistencia legal para la protección de sus derechos.
- c. Promover la regularización del estatus migratorio de ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior.
- d. (f) Acompañar los procesos de retorno de las ecuatorianas y ecuatorianos que lo deciden y fomentar su inclusión económica y social.
- e. (k) Generar e implementar mecanismos que faciliten la recuperación de capacidades para la inclusión económica de las personas en situación de movilidad humana, acceso a asistencia técnica, crédito y capacitación y en la vinculación con la economía popular y solidaria.

Si bien los lineamientos establecidos deben ser susceptibles de ser aterrizados en estrategias y acciones concretas, la visión técnica del tipo de apoyo que debería ser brindado a los ciudadanos en condición de movilidad humana, casi da a entender que la respuesta del Estado será dada a través de proyectos (cuya principal característica es su temporalidad coyuntural), más que de políticas o normativas más permanentes en el tiempo.

La intención del Gobierno de incluir en la agenda como un tema esencial a la población migrante, se demuestra en su documento constituyente y su plan de gobierno, mas no se puede evitar vislumbrar que la línea de acción puede volverse más bien escueta, si las respuestas se ven como apoyos técnicos a problemas y poblaciones específicos, y no como políticas más abarcadoras y completas que permitan sostener la institucionalidad migratoria.

Partiendo de este último punto, se analizará la evolución del andamiaje institucional migratorio en el Ejecutivo, la creación, fusión y desaparición de instituciones, derivadas de una constante evaluación de la gestión de las estructuras responsables por poner en práctica las políticas de gobierno respecto al tema.

## Capítulo III

### Análisis de la institucionalidad

*Ahora cruzan, pueblan la distancia  
moviendo apenas en la luz las alas  
como si en un latido las unieran,  
vuelan sin desprenderse  
del cuerpo  
migratorio  
que en tierra se divide  
y se dispersa. (Pablo Neruda)*

#### La institucionalidad migratoria

Las acciones llevadas a cabo por el Estado, conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil, establecieron las bases primeramente para el reconocimiento de derechos específicos para la población migrante en la Constitución de 2008<sup>11</sup>, así como para la posterior creación de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) en 2007, encargada de la ejecución de políticas migratorias en el país.

Estos dos hechos significaron el otorgamiento de un papel significativo a los migrantes, como actores sociales primordiales, a través del reconocimiento de sus aportes al desarrollo del país y como actores políticos, a través del voto en el exterior y de seis puestos de representación en la Asamblea Nacional.

Las políticas y programas, resultantes de los mencionados procesos, han tomado varios rumbos y su implantación ha supuesto una serie de nuevos retos que tienen que ver con la articulación de políticas públicas que respondan eficaz y efectivamente al carácter

---

<sup>11</sup>Gioconda Herrera, María Moncayo y Alexandra Escobar. Perfil Migratorio del Ecuador 2011. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2012. Pág. 15

cada vez más complejo de estos flujos migratorios y sus consecuencias económicas, políticas y sociales para los migrantes y sus familias.

Normativa relevante.

- 1971 - Ley de Migración.- esta Ley está basada en el control migratorio (Ley de Migración., 1971):

Art. 2.- Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades (ahora Ministerio del Interior) aplica y ejecuta las normas y control migratorio

Art. 4.- Comandancia General de Policía organiza y coordina los servicios centrales y provinciales de migración

Art. 5.- Agentes de policía del Servicio de Migración limitan y controlan la permanencia de extranjeros

- 2004 - Ley de Extranjería (Extranjería, 2004).- su objetivo es regular la situación de los extranjeros que residan en el Ecuador.

Art. 5.- Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades otorga visas de inmigrantes. Visas de no inmigrantes a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Art. 6.- Consejo Consultivo de Política Migratoria: Director General de Extranjería, Director Nacional de Migración, Director de Asuntos Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Asesor Jurídico de Dirección General de Extranjería.

- 2007 - Decreto Ejecutivo No. 150.- define y ejecuta las políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores.

Programa de ayuda, ahorro e inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias (las competencias y obligaciones del Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias las asume la Secretaría Nacional del Migrante).

## **Atención, protección y desarrollo del migrante**

Previo a la Constitución de 2008, los principales criterios de regulación de los flujos migratorios en Ecuador estaban dados por las revisadas Leyes, una de ellas vigente desde 1971. Al igual que en otros países de la región, estos instrumentos responden a la visión predominante durante aquella época, que se centra en la seguridad fronteriza y en el control de los flujos migratorios. Estas leyes rigieron sin mayores cambios hasta finales de la década de los años noventa.

Debido a la sectorización y fragmentación de la política frente a los distintos flujos, varios actores institucionales entran entonces a tomar partido en distintas iniciativas: el Ministerio de Relaciones Exteriores lideraría los primeros intentos de establecer un Plan para los Ecuatorianos en el Exterior, el Ministerio de Trabajo (ahora de Relaciones Laborales) liderará las discusiones en torno a procesos de regularización de trabajadores migrantes en el marco de la Comunidad Andina de Naciones, el Ministerio de Gobierno (ahora del Interior) intentará a través de políticas de desarrollo de la frontera norte, abordar la problemática de la migración forzada.

A partir del año 2000, en el Ecuador empieza a fortalecerse una institucionalidad encargada de políticas dirigidas a los ecuatorianos en el exterior, muestra de ello, es la creación de la Subsecretaría de Asuntos Consulares y Migratorios y su Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores. En el 2001, se elaboró el Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior cuyo objetivo era establecer las bases del tratamiento de la emigración de ecuatorianos hacia el exterior en forma integral, a través de la protección de los migrantes ecuatorianos en el exterior; la atención a sus familias; y la relación más estrecha de Ecuador con los países de destino.<sup>12</sup>

Lamentablemente, debido a la escasez de recursos tanto humanos como financieros, muy pocas de las acciones recomendadas en el Plan pudieron llevarse a la práctica por parte de las misiones diplomáticas. No obstante, el Plan alcanzó su objetivo de sentar las bases de

---

<sup>12</sup> Susana Quiloango. Políticas públicas migratorias en el Ecuador. Quito, Fundación Friedrich Ebert, 2011.

la política migratoria ecuatoriana mediante el reconocimiento de la voluntad del Estado para brindar una atención integral que tome en cuenta a los migrantes y a sus familias.

Entre las iniciativas más importantes en ese período está el intento por modificar la legislación vigente. En 2004 se presentan cuatro proyectos de ley en materia migratoria y se llega a un consenso entre el Estado y la sociedad civil en relación al Proyecto de Ley de Protección de los Migrantes Ecuatorianos y sus Familiares, resultado de una discusión estado-sociedad civil auspiciada por el Congreso Nacional en marzo de 2004. No obstante, esta iniciativa no prosperó; el contexto de inestabilidad política que vivió el país en esos años hizo que muchas de estas iniciativas no encuentren posibilidad de desarrollarse.

Por otro lado, también existieron iniciativas en torno a las remesas de los migrantes. Desde 1999, la entrada de divisas generada por las remesas de los migrantes se convierte en el segundo rubro de la balanza de pagos después del petróleo, por lo que éstas se convierten en el foco de atención de las políticas, sobre todo de aquellas que buscan vincular migración con desarrollo y combate a la pobreza. El Estado y la cooperación internacional buscaron instaurar mecanismos de reinversión de deuda externa en la reactivación productiva de áreas de origen migratorio; la captación de remesas y recursos para financiamiento de actividades productivas en áreas pobres; y brindar asesoría en la inversión de recursos y remesas de emigrantes. Sin embargo, los mecanismos institucionales fueron escasos para poder canalizar las remesas de forma que generen ahorro o inversión productiva. La entrada ingente de ingresos no comunes estuvo destinado a gastos de consumo de bienes no transables en la economía, cuestión de la que se hablará más adelante.

Así, en 2002, mediante el Decreto Ejecutivo N° 2378-B, se crea el Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias. Dicho programa contemplaba el diseño y ejecución de un conjunto de iniciativas dirigidas a captar y hacer más eficientes las remesas enviadas por los migrantes, para lo cual proponía acciones como sustitución de deudas, sistemas de intermediación financiera y envío de remesas, establecimiento de sistemas de ahorro para la inversión productiva, promoción de la inversión productiva en las comunidades de origen, y la promoción de micro, pequeñas y medianas empresas en el territorio nacional, entre otras. El mencionado programa

constituye un “antecedente para uno de los actuales ejes de la actual política migratoria ecuatoriana como es la vinculación de la migración con el desarrollo mediante la recuperación del capital humano y financiero de los migrantes” (Moncayo, Análisis de las políticas públicas y acciones del Estado ecuatoriano en la gestión de la Migraciones., 2009).

Finalmente en 2007 se crea la SENAMI, siendo su misión:

“La definición y ejecución de políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, que servirá de enlace en las acciones de atención, protección y desarrollo de la persona migrante, la cual actúa en dos procesos básicos: coordinar directamente con la Presidencia de la República en la definición y ejecución de las políticas migratorias ecuatorianas encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores; y, promover y coordinar de una manera oportuna con todos los actores e instituciones, públicos o privados, vinculados con el tema migratorio a nivel nacional e internacional.<sup>13</sup>”

De esta forma se eliminó la Dirección General de Apoyo a ecuatorianos en el Exterior y se determinó que sus competencias y obligaciones fueran asumidas por la SENAMI, asignándole todos los valores en activos y pasivos que se encontraban fijados al Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias. Además, se determinó que la SENAMI será la institución que defina, gestione y ejecute las políticas migratorias dentro y fuera del Ecuador en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como la competencia para la atención a las personas migrantes, dentro y fuera del país. Se previó también el establecimiento de centros de atención integral a migrantes.

La Secretaría Nacional contaba con “Casas Ecuatorianas” en el exterior ubicadas en Caracas, Nueva York, Madrid y Milán; y representaciones en Génova, Roma, México DF, Bruselas, Toronto y Barcelona. La función de éstas era brindar atención a los ecuatorianos en el exterior, velar por el respeto de sus derechos y contribuir al fortalecimiento de la identidad nacional y de los vínculos entre ecuatorianos migrantes con el Ecuador. Entre los servicios ofrecidos se encontraban: “Información sobre políticas y servicios públicos,

---

<sup>13</sup>Decreto Ejecutivo N° 150, Registro Oficial N° 39 de 12 de marzo del 2007

atención y asesoría psicosocial y jurídica, capacitación y formación, promoción del patrimonio cultural y natural, e información y asesoramiento sobre el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones” (Herrera G, Moncayo M y Escobar A., 2011).

Éste era uno de los mecanismos institucionales más innovadores en materia migratoria, pues denotaba clara voluntad política para el diseño de una política transnacional que busque generar programas de acción pública adaptados al contexto exterior y también crear canales de discusión política con los expatriados, participando de esta manera en los procesos de institucionalización en temas migratorios.

Hasta principios de 2013, además de la SENAMI, varias instancias eran las encargadas de intervenir en determinadas áreas de la política migratoria, entre las que se puede mencionar el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (Subsecretaría de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio, de ella, dependen la Dirección General de Asuntos Migratorio y Extranjería, Dirección General de Asuntos y Servicios Consulares, Dirección General de Refugio), el Ministerio de Relaciones Laborales (Unidad de Migraciones Laborales, que depende de la Dirección de Empleo), el Ministerio del Interior (Dirección General de Extranjería, Dirección Nacional de Migración, Intendencias de Policía), el Consejo Nacional Electoral y la Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, el Consejo consultivo de política migratoria, tenía entre sus atribuciones<sup>14</sup>:

- a) Conocer de las consultas sobre la negativa o revocatoria en el otorgamiento de visas de inmigrante o de no inmigrante, presentadas por la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades; y, la Dirección de Asuntos Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores;
- b) Opinar sobre las propuestas de inmigración organizada o sobre los proyectos gubernamentales de tratados o convenios migratorios así como analizar los vigentes para sugerir su prórroga, revisión o denuncia;

---

<sup>14</sup> Ley de Extranjería, 1971. Decreto Supremo 1897, R.O. 382-Derogado en 2012.

- c) Promover la internación de contingentes humanos desde las zonas de excesiva población hacia las regiones de débil densidad poblacional;
- d) Procurar al establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados.
- e) Estimular la repatriación de los ecuatorianos facilitando su reasentamiento en lugares y actividades adecuadas a su especialización;
- f) Recomendar las medidas para restringir la emigración de nacionales cuando lo exija el interés público;
- g) Supervisar y coordinar el desenvolvimiento administrativo de los organismos estatales que ejecutan los programas de extranjería y migración; y,
- h) Los demás señalados en la ley y reglamento respectivo.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), también ha dado prioridad a la atención de los derechos de los ecuatorianos que han migrado, colaborando en la construcción de la política migratoria, basada en el Plan Nacional del Buen Vivir, “que articula la migración al desarrollo desde una concepción que trasciende la búsqueda del desarrollo económico hacia la calidad de vida, entendida como un proceso de ampliación de oportunidades y expansión de capacidades humanas” (Herrera Gioconda y Moncayo María, 2011).

No obstante, transcurrido el tiempo, se podría aseverar que la creación de la SENAMI no logró resolver los problemas de articulación interinstitucional para el tratamiento de la migración en su conjunto, lo cual se fue evidenciado en la superposición de funciones entre ciertas instituciones, en la duplicación de competencias, en la falta de coordinación y en la inexistencia de un sistema de información centralizado sobre migración.

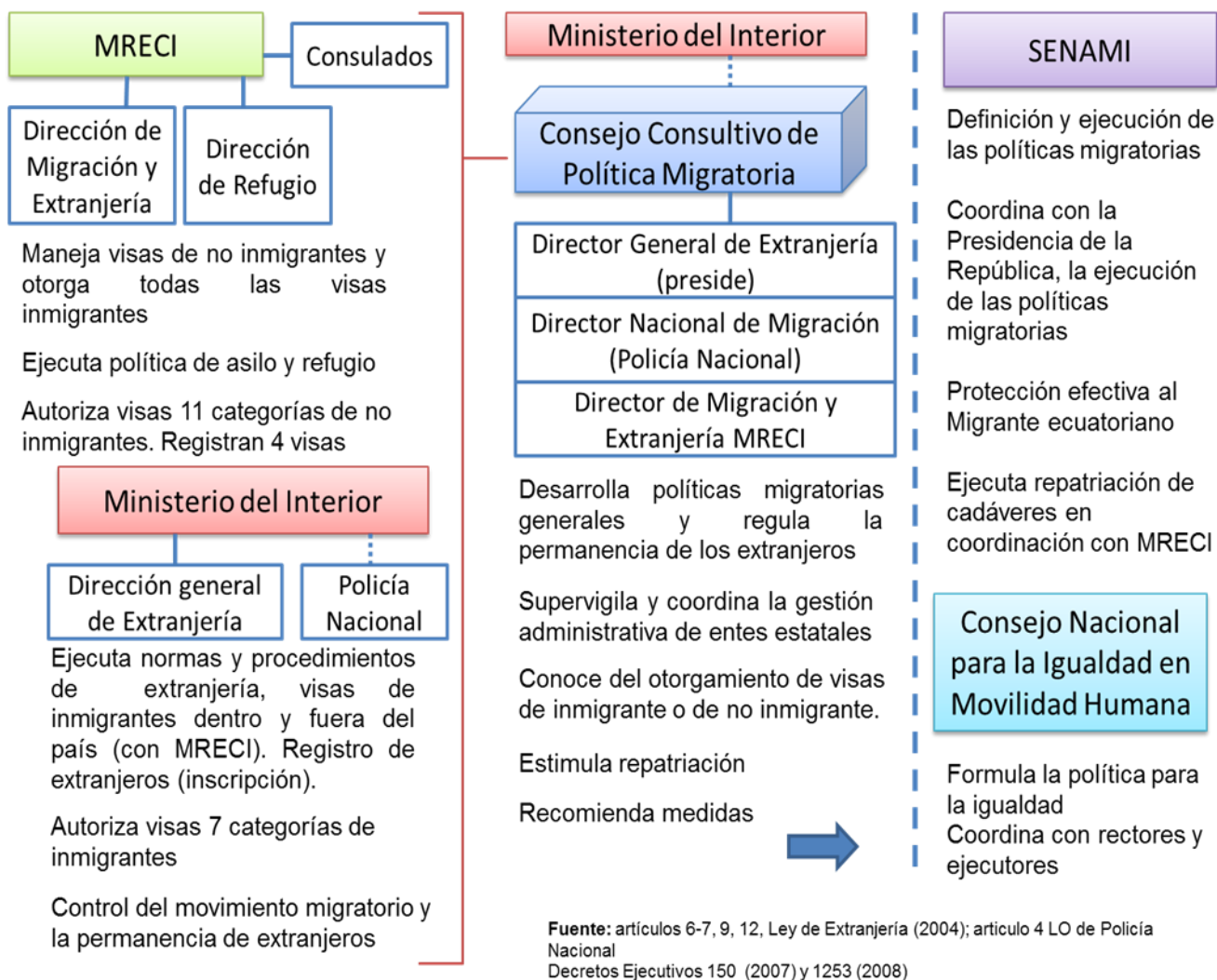


Gráfico 1: Actores institucionales de la Función Ejecutiva en materia migratoria.

Fuente y elaboración: SENPLADES, 2011



Gráfico 2: Problematización de la formulación de Políticas Públicas migratorias a 2011.

Fuente y elaboración: SENPLADES, 2011.

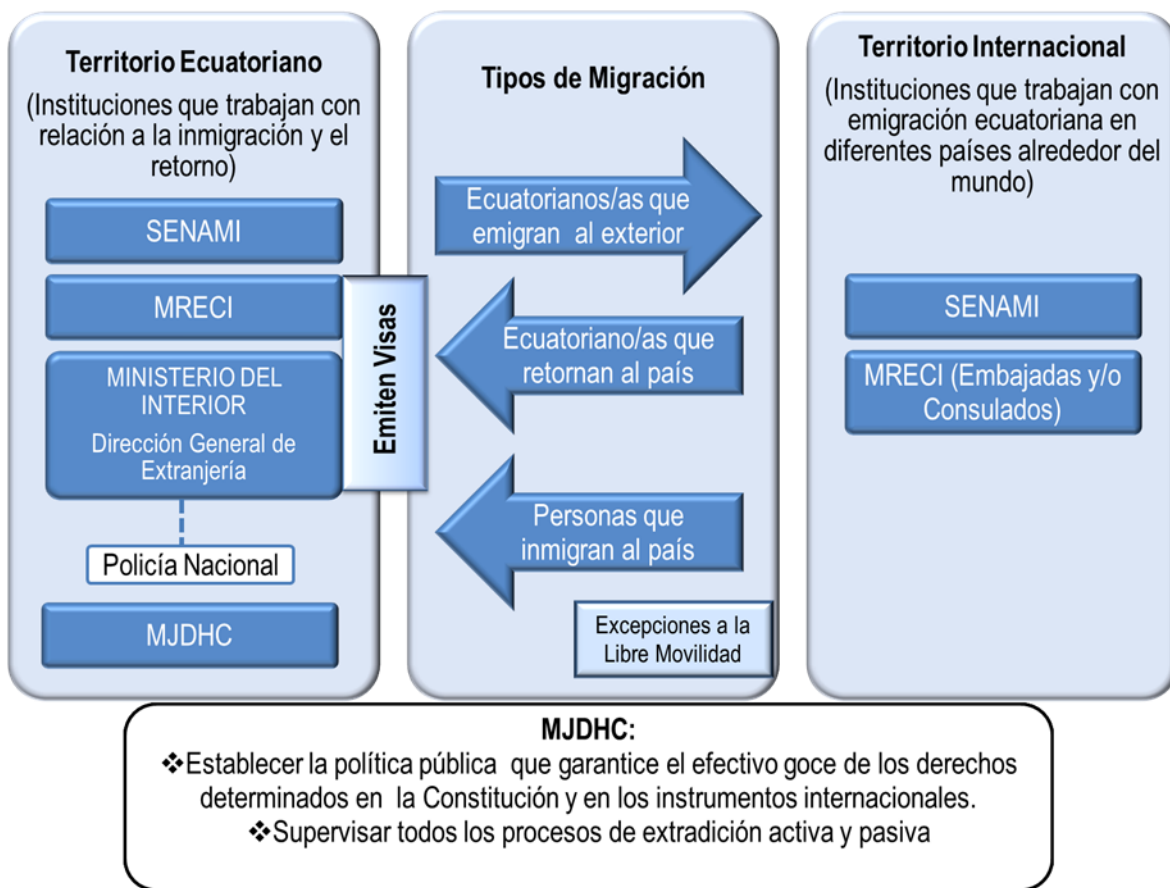


Gráfico 3: Institucionalidad y tipo de migración a 2011.

Fuente y elaboración: SENPLADES, 2011.

Del modelo de gestión institucional revisado, las problemáticas más relevantes son las siguientes:

- El rol del Consejo consultivo en política migratoria era demasiado amplio, incluyendo la facultad de rectoría, es decir la emisión misma de las políticas públicas.
- Mientras tanto el enfoque de las políticas y la gestión de la movilidad humana se realizaba predominantemente con la conducción del Ministerio del Interior (Policía

Nacional) y, en un grado menor, por el Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración.

- El hecho de que la Policía Nacional participe en el cuerpo colegiado que ejercía la rectoría en materia migratoria, volvía el tratamiento de esta temática, una práctica meramente securitista, entrando en directo conflicto con el espíritu garantista de la Constitución de la República. Existencia de un problema normativo de partida. Mientras la ley de migración de 1971 plantea el control, la Constitución plantea la ciudadanía universal.
- Al no concretarse la articulación interinstitucional cada entidad actuaba de forma independiente respecto del tema migratorio, lo que desembocaba en distintas perspectivas en la ejecución de las decisiones en materia migratoria.

Se define entonces, que es necesario el fortalecimiento del ente rector en materia migratoria, así como la derogación de la normativa anacrónica a la nueva Constitución de la República. Por tanto, se decide reforzar el rol de la Secretaría Nacional del Migrante con la facultad de rectoría y coordinación, como el encargado de articular la política pública del Ejecutivo, de modo que contemple la arista “migración/migrantes”, dejando de lado la visión securitista y dando paso a la promoción y defensa de los derechos de los y las migrantes.

La Secretaría Nacional de Migrante, como todas las otras entidades del Ejecutivo, debía su estructura e institucionalidad, a las herramientas de planificación elaboradas con el acompañamiento técnico de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Esta misma institución era la encargada de aprobar estas herramientas para que la entidad pudiera implementar sus procesos de reforma institucional o iniciar su gestión (en el caso de las nuevas entidades). Sus principales competencias giraron en torno a:

- Movilidad humana
- Protección a las personas migrantes y sus familias
- Recuperación de capacidades para el desarrollo humano de las personas migrantes.
- Promoción de derechos de las personas migrantes y sus familias.

Como se verá más adelante en este documento, la gestión de la Secretaría Nacional del Migrante sería evaluada a partir de mediados del 2012 durante el proceso de formulación de las “reformas de segunda generación”, y dicha evaluación se haría en base a lo determinado en las herramientas de planificación aquí mencionadas.

*Las políticas y programas más significativos en materia migratoria de 2008 a 2012.*

Las políticas públicas de movilidad humana, constituyen un modelo de integración social desde una perspectiva de respeto a los derechos humanos. Así, en 2007, la SENAMI elabora el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (PNDHM). 2007-2008 (SENAMI E. , 2007) . Este Plan tiene como objetivos:

- Desarrollar en el Ecuador e impulsar en el mundo una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas.
- Generar y consolidar los vínculos de las personas migrantes con sus familiares y su país de origen.
- Alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el Regreso voluntario digno y sostenible de las personas emigrantes.
- Impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes y sus familiares y su entorno.
- Promover procesos de interculturalidad y de construcción de ciudadanía universal.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el Gobierno Nacional y la SENAMI, se propusieron impulsar políticas de apoyo y protección a las personas migrantes ecuatorianas. Entre las políticas públicas más significativas en materia migratoria, el Estado ecuatoriano concibió como macro estrategia el “Plan Bienvenidos a Casa”, cuyo objetivo es promover el retorno en un sentido amplio y que tiene relación con el establecimiento y consolidación de los vínculos de quienes han migrado al exterior y su regreso físico al país. El Plan consistía de los siguientes programas: 1) Programa Vínculos, 2) Programa de Incentivos y

Orientación a personas migrantes para la Inversión Social y Productiva 3) Programa de acompañamiento al retorno físico (Volver a casa), 4) Programa de atención familiar transnacional y 5) Banco del Migrante. (SENAMI E. , 2007).

El Programa Vínculos buscaba consolidar y mejorar los espacios y mecanismos de participación y comunicación de las personas migrantes con su familia, comunidad, organizaciones y país; genera prácticas transnacionales para fortalecer su identidad, interculturalidad, inclusión y convivencia plenas. En cifras, sobre datos de la SENAMI, desde el año 2008 hasta el 28 de Febrero de 2011, se reporta que 102.948 personas participan y/o asistieron a 198 eventos de la campaña “Todos somos migrantes”, hay 6.576 personas registradas en las redes virtuales de la SENAMI ([migranteecuadoriano.gov](http://migranteecuadoriano.gov), [empresariomigrante.com](http://empresariomigrante.com), plataforma virtual “Bienvenid@s a Casa”, y capacitación gratuita con acompañamiento en el uso de tecnologías de información y comunicación). Ascende al número de 2.957 quienes asistieron a los 90 ciclos de talleres de capacitación, sensibilización y formación en torno a la movilidad humana.

El Programa de Incentivos y Orientación a personas migrantes para la Inversión Social y Productiva, incentivaba las inversiones productivas y sociales de las personas migrantes, sus familias y colectivos, fomentando la recuperación de capacidades y la generación de empleo de calidad a través del Fondo concursable Cucayo.

El Programa de acompañamiento al retorno físico facilita el derecho a un regreso digno de aquellas personas migrantes que hayan decidido volver a Ecuador para continuar sus proyectos de vida o de aquellas personas que hayan sido forzadas a hacerlo. Se contabilizan 13.949 personas retornadas al país con servicios de la SENAMI, de las cuales 5,793 retornaron con menaje de casa y equipo de trabajo (convenio CAE - SENAMI). Ascenden a 7,443 ecuatorianos/as en condición de vulnerabilidad (indigentes, enfermos terminales, deportados, otros) retornados y 713 retornadas con incentivos productivos.

El Programa de atención a la familia transnacional brinda servicios de información, acompañamiento y atención integral a las personas migrantes y sus familias, con una Red de Casas en el país y en el exterior que favorezca una relación de cercanía con el Estado, sus planes y programas: Apoyo a vulnerables, repatriación de cadáveres y Red de Casas

nacionales. Se ha logrado atender a 341 personas ecuatorianas migrantes fallecidas en el exterior, repatriadas por la SENAMI, 111,812 personas asesoradas sobre acceso a programas del gobierno relacionados al tema migratorio, 27,730 Personas migrantes y familiares atendidos (tratamiento de casos).

Finalmente el Banco del Migrante, cuyo objetivo es la construcción e implementación de una institución financiera de la economía social y solidaria destinada a proveer servicios financieros y no financieros orientados a cubrir las necesidades personales, familiares y empresariales, vinculadas a las prioridades de desarrollo del país. “Hasta la actualidad se han entregado 1.630 créditos a través de operadoras financieras calificadas que ascienden a 11’867.916 USD en recursos del fideicomiso Banco del Migrante invertidos en crédito productivo a través de operaciones financieras”. (Silva)

Al respecto cabe destacar la imposibilidad de la institucionalidad de hacer frente a las consecuencias de la entrada de divisas por parte de las remesas de migrantes. Entre el año 93 y 98, en el que se desata la crisis, el ingreso por remesas tenía un promedio de 128 millones de dólares, situación que cambia drásticamente a partir del año 2000, llegando en los años posteriores, hasta el 2004, a 750 millones de dólares. “La relación del crecimiento de los ingresos descomunales por remesas y del gasto de consumo de los hogares es clara” (Acosta Alberto, López Susana y Villamar David, 2005). El flujo de dinero fue a acrecentar el consumo de los hogares en bienes no transables (construcción) y de bienes importados, dada la imposibilidad estructural del aparato productivo ecuatoriano de satisfacer la creciente demanda que tales remesas han generado. En este sentido, en el Ecuador, al igual que por los ingresos de petróleo, se ha dado una situación similar de una tendencia hacia el aumento del consumo de bienes importados y la inversión en sectores no transables de la economía. Esto conlleva a notar en el Ecuador, elementos de la enfermedad holandesa, que no van por el lado de la apreciación del tipo de cambio real, pero sí del aumento del consumo y de la inversión en el sector de la construcción, que en la década de la crisis ha sido uno de los más dinámicos de la economía ecuatoriana.

La inversión de las remesas en autos o casas es una consecuencia básica de dos cosas: precisamente de las propias tendencias de consumo de este sector de la población, quizá por la asociación del acceso a este tipo de bienes como mejora a largo plazo, fruto del

propio sacrificio de abandonar el país; y por otro lado, la imposibilidad del Estado de canalizar tales recursos al ahorro productivo. Como se verá en lo posterior, los planes ideados por el Estado implican apenas cifras marginales con respecto a todas las remesas y recursos con los que los migrantes han aportado al país.

### *Acciones del Estado en inmigración*

En materia de inmigración, el Estado ecuatoriano ha tomado varias acciones que no responden a una política de largo plazo sobre la gestión de flujos sino más bien indican respuestas reactivas, por un lado, frente a la falta de una legislación clara y actualizada que ofrezca un marco plausible de gestión de los flujos migratorios.

A inicios de 2008, en correspondencia con su política de respeto a la libre movilidad y bajo el argumento de promover el turismo, el gobierno elimina las visas de turismo y de residencia corta, a todo ciudadano que visite el país.

La repercusión social y la política de la llegada de nuevos flujos migratorios ha sido fuerte y las consecuencias inesperadas de esta medida política todavía están presentes y han influido en las acciones que ha tomado el estado con el fin de limitar la entrada selectivamente de ciertos flujos.

El decreto de eliminación de las visas de 2008, ha sido equivocadamente relacionado con el aumento de la inseguridad en el país causando una presión política que llevó primero a la revisión de la misma en diciembre de 2009, cuando el Estado empieza a exigir visas a ciudadanos chinos, y en septiembre de 2010 a los viajeros procedentes de Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia. También se han tomado medidas especiales para frenar la entrada de población cubana. Por otro lado, mediante el Decreto Ejecutivo 1471 adoptado por el Gobierno de Ecuador en diciembre de 2008, “se volvió a condicionar el ingreso de los nacionales colombianos a la presentación de un documento oficial que acredite no tener antecedentes penales”. (Herrera G, Moncayo M y Escobar A., 2011).

Por otra parte, también se están tomando las medidas necesarias para fortalecer el control migratorio. El Ministerio del Interior ha iniciado un proceso de modernización, digitalizando procesos otrora obsoletos. Asimismo, desde el año 2011, este Ministerio ha puesto en funcionamiento el Albergue del Internamiento Temporal “Hotel Hernán” para extranjeros en situación irregular que atraviesan procesos de deportación que antes eran trasladados a los calabozos de la Policía Nacional. Este centro de internamiento temporal ha recibido críticas de varias organizaciones de derechos humanos y de la Defensoría del Pueblo por representar un gran retroceso frente a la política de libre movilidad del país promulgada al inicio del período por el actual gobierno.

Conjuntamente a estas medidas de control migratorio, ha existido un adelanto en materia de libre circulación a través de convenios bilaterales con dos países de la región: Perú y Venezuela con dos políticas específicas: el estatuto permanente Ecuador-Perú suscrito en octubre de 2008 que entró en vigencia en febrero de 2011, que contempla la movilidad parcial en el ámbito laboral. Este instrumento facilita la regularización migratoria de ciudadanos peruanos.

Al momento han sido entregadas 3.018 visas de Inmigrante 9-VII (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración). Además, se ha registrado un estatuto migratorio permanente con Venezuela el 6 de junio de 2010 que entró en vigencia en mayo de 2011 con las mismas condiciones. En esa misma línea, cabe mencionar la amnistía migratoria otorgada a la población haitiana el 17 de febrero de 2010, como medida humanitaria a raíz del terremoto. (Herrera G, Moncayo M y Escobar A., 2011).

En cuanto a la población colombiana en condición de refugio, la principal respuesta del Estado ecuatoriano se encuentra fijada en el documento “Política del Ecuador en Materia de Refugio” publicado en septiembre del 2008. Este documento tiene como base legal el Derecho Humanitario y sus fundamentos provienen también del Plan Nacional de desarrollo 2007-2010, en su capítulo Política Exterior, donde se plasman ya las orientaciones para hacer frente con políticas específicas a la necesidad de protección de este grupo de ciudadanos colombianos en el Ecuador.

La acción más importante que se ha llevado a cabo a partir de la Política en materia de Refugio, ha sido el proceso de Registro Ampliado, que se implementó entre marzo del 2009 y marzo del 2010. La aplicación del Registro Ampliado se realizó a través de la movilización de brigadas de registro y de la Comisión de Elegibilidad hacia las comunidades de residencia de las personas con necesidad de protección en las tres provincias de la frontera norte y Orellana e Imbabura.

El principal objetivo del Registro Ampliado fue el de simplificar el procedimiento realizando el proceso in situ, facilitando el acceso de la población, el proceso de elegibilidad y la adjudicación del visado de refugiado. Si bien se tenía previsto una meta de 50.000 personas, la política alcanzó a registrar en las cinco provincias alrededor de 28.000 personas, lo cual constituye una cifra record y un giro importante en la tendencia, más bien negativa, de rechazo a las solicitudes que se había mantenido hasta esa fecha. (Molina, 2010).

También es importante mencionar que la política de refugio fue reformada, tras el Decreto Ejecutivo 1635 de marzo de 2009 y el Acuerdo Ministerial 000003 de enero del 2011, que modifica la forma de funcionamiento de la Unidad de Admisibilidad, restringiendo las posibilidades de obtención del refugio. Esta reforma ha significado la disminución drástica de las aprobaciones de la visa de refugio. Esta situación “restringe un derecho jurídico elemental de todo ser humano, el derecho a apelar, que está a su vez plasmado en la Constitución, por cuanto, muchos solicitantes de refugio habrían perdido dicho derecho, pudiendo quedar en una situación sumamente vulnerable en Ecuador” (Herrera, 2011).

En definitiva, en lo referente al refugio el Estado ecuatoriano tiene definida una política clara desde 2008, pero su puesta en marcha ha sufrido un revés con la reforma al proceso de elegibilidad, cambiando la tendencia mantenida hasta 2010 de ampliación de la visas de refugio a los solicitantes.

### *Reformas de segunda generación.*

Se denominan reformas de segunda generación a aquellas resultantes del proceso de reestructuración institucional realizado por la SENPLADES, entre los años 2012 y 2013 con el objetivo de optimizar la institucionalidad de la Función Ejecutiva.

Antes del mencionado proceso de reforma, la Función Ejecutiva contaba con ocho Ministerios Coordinadores y siete Secretarías Nacionales; cada coordinador conformaba a su vez un consejo sectorial con los ministerios del ramo a su cargo. La Secretaría Nacional del Migrante – SENAMI, pertenecía al Consejo de Desarrollo Social.

Otro de los propósitos de estas reformas fue el impulsar y profundizar los procesos de desconcentración y descentralización del Estado, como herramientas para garantizar los derechos de la ciudadanía. Dado que la Secretaría Nacional del Migrante era una entidad con niveles de desconcentración zonal y provincial y con el fin de profundizar el proceso de reforma democrática del Estado en el nuevo período de gobierno (2013 - 2017), se establecieron líneas de acción resumidas en tres ejes:

1. Desmantelamiento del Estado burgués
2. Profundización programática – institucional
3. Optimización funcional

El contenido programático de estos ejes prioriza:

- La eliminación de la participación de los grupos de poder en el aparato estatal, y la ampliación de la participación ciudadana y la democratización del Estado;
- Una profundización programática que permita viabilizar cambios sustanciales en la formulación de políticas públicas, en el avance de la estrategia de desarrollo, en el relacionamiento institucional, y en la disminución de las desigualdades sociales y;
- Acciones para optimizar el funcionamiento institucional del Estado, fortaleciendo sus capacidades, consolidando la reorganización territorial del mismo, y el relacionamiento entre las distintas funciones del Estado, en especial de la Función Ejecutiva.

Para este caso sólo se revisarán el segundo y tercer eje.

*Segundo eje: Profundización programática - institucional*

De acuerdo a lo delineado en la parte teórica de este documento, este eje responde al neo institucionalismo, en el sentido de una institucionalidad que se adapta a las demandas del sistema en el cual se desenvuelve, con el objetivo de reducir la complejidad del mismo. La institucionalidad del Estado debe estar en la capacidad de responder y administrar las contradicciones de una estructura social dada. En cuanto a la gestión del Estado la institucionalidad responde a las necesidades de la política pública que nacen como solución a las demandas planteadas por los actores sociales y políticos. El direccionamiento de un programa radical de transformación económica y social, requiere de una institucionalidad sólida y adecuada, que entienda la problemática estructural de la sociedad y desarrolle los mecanismos necesarios para dirigir las estrategias más óptimas para su tratamiento.

En este sentido, y dado que el diseño institucional (pensado desde la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) tiene como objetivo el consolidar el Estado democrático para el Buen Vivir, la implicación es constituir un sistema de instituciones políticas que se articule programáticamente con los objetivos estratégicos definidos en la Constitución, que dirija la estrategia de desarrollo endógeno plasmada en el Plan Nacional para el Buen Vivir; que fortalezca la coordinación para viabilizar con mayor agilidad la agenda nacional; y que desarrolle relaciones armónicas entre la autoridad pública, el mercado, la sociedad y la naturaleza.

En esta línea, y para lograr el objetivo antes planteado, resultaba imperativo el profundizar las transformaciones institucionales que permitirían una adecuada implementación del Plan Nacional para el Buen Vivir (/2013-2017) como eje fundamental.

Este eje se trabaja de forma continua, de modo que los procesos de diseño institucional deben arrojar reformas coherentes con las políticas sectoriales e intersectoriales que rigen el hacer de la Función Ejecutiva y delimitan el terreno de interrelación con las otras funciones del Estado. El problema es que ante la poca claridad conceptual de las políticas públicas, los lineamientos para elaborarlas son demasiado

forzados y complejos, cuestión que demora la planificación y por ende los tiempos de ejecución no se acomodan a la realidad.

En el caso de la institucionalidad migratoria, la profundización programática respondió al hecho de que la política pública no era efectiva, lo que hacía a su institucionalidad también inefectiva. Por otro lado, los actores de la Función Ejecutiva, con fuertes roles en el sector migración, Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia, estaban y aún están en el sector seguridad, es decir son coordinados por el Ministerio Coordinador de Seguridad. Las visiones de ambos organismos en vez de dotar de complementariedad, imponen contradicciones.

Mientras tanto, la Secretaría Nacional del Migrante estaba coordinada por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, respondiendo a las políticas intersectoriales de este consejo, sin embargo sin la institucionalidad suficiente para posicionar, transversalizar o implementar de forma adecuada una política pública fuerte en materia migratoria, situación sobre la cual, como veremos más adelante, el entonces Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración tenía ventajas claras y finalmente definitivas.

### *Tercer eje: Optimización funcional*

Las tareas de la gestión pública son múltiples y los recursos para ejercer esa gestión es escasa. Teniendo en cuenta esta realidad, los objetivos principales del Estado, y específicamente de la gestión pública se pueden resumir en tres grandes grupos, según la (CEPAL, 2011):

1. El primer objetivo se refiere a la necesidad de una convergencia productiva con igualdad, esto implica transformar la gestión del Estado sobre la base de estrategias nacionales de desarrollo, finanzas públicas de calidad, marcos fiscales de mediano plazo y gobiernos abiertos y transparentes.
2. Un segundo, consiste en mejorar la capacidad de asignación de los recursos públicos, lo que supone avanzar en los sistemas de gestión pública: planificación,

microplanificación, planificación estratégica institucional, presupuestación plurianual, sistemas nacionales de inversión pública y sistemas de evaluación de políticas y programas.

3. El tercero es lograr una provisión eficaz y eficiente de bienes y servicios públicos y, al mismo tiempo, fortalecer el desempeño operacional de los organismos públicos. Para ello es necesario desarrollar indicadores compartidos y transversales de resultados y establecer convenios de desempeño y de gestión en reparticiones públicas clave.

En el ámbito funcional, las transformaciones están orientadas a alcanzar una mayor eficiencia y eficacia de la intervención del Estado, para un progreso paulatino hacia la corresponsabilidad y acción de la sociedad en los asuntos públicos y de interés común.

*Racionalización del Ejecutivo, articulación y coordinación institucional coherente.*

El proceso de transformación democrática del Estado, partió de la recuperación de lo público como eje central del desarrollo nacional; en un primer momento implicó recuperar las capacidades de rectoría, planificación, regulación y control de las instituciones de la Función Ejecutiva, impulsando un proyecto de desarrollo nacional, democrático, inclusivo, participativo y soberano, que se cristaliza en la Constitución aprobada en el 2008.

En un segundo momento, y posterior al proceso constituyente, se inició la reorganización de las entidades del Ejecutivo, basadas en una clara diferenciación funcional y una articulación coherente a lo largo de una red de instituciones de diferentes dimensiones, funciones e importancia jerárquica en el territorio ecuatoriano, priorizando la planificación y la coordinación que garantiza una adecuada prestación de servicios públicos. Esta reorganización involucró además, la desprivatización de entidades generadoras de políticas públicas para aplicar el principio de que: lo público, se planifica, regula, controla y direcciona desde lo público.

A partir de la reforma estatal, se redimensiona el Ejecutivo, incrementando el número de sus instituciones, por encima del promedio latinoamericano; en este contexto, y

por la necesidad de establecer actividades entre estas instituciones, se activan mecanismos formales de coordinación (ministerios coordinadores), los mismos que han puesto énfasis en la ejecución por sobre su rol esencial de coordinar y concertar al conjunto del gobierno. En consecuencia, se han creado paralelamente instancias de interacción que han ido adquiriendo características estructurales que entran en conflicto con las funciones de las entidades ministeriales. A esto se suma el déficit en la capacidad regulatoria y de control que demanda un Estado de derechos y justicia, social, democrático y soberano. De alguna manera, el precio de un Estado amplio y dinamizador de la economía es su incapacidad de lograr un manejo más o menos eficiente con respecto a los roles de cada organismo.

Al configurar un escenario tendencial, si no se estabiliza el número de ministerios, será poco manejable y eficiente la coordinación y la capacidad de adoptar e implementar decisiones; la ejecución de los ministerios coordinadores llevará a la confrontación con los ministerios sectoriales y se perderá la visión global y estratégica que demanda el contexto nacional e internacional. La ausencia de la regulación y el control efectivo estatal conducirá a la primacía del mercado por sobre el ser humano.

Ante este escenario, se debe emprender estrategias alrededor de la simplificación de la estructura del Ejecutivo central y dependiente, optimizando las instancias de coordinación para la concertación; garantizando una acción pública multinivel; incrementando la capacidad regulatoria y de control, y territorializando las políticas públicas nacionales acordes a los objetivos de los regímenes del desarrollo y del Buen Vivir.

El despliegue del Estado sobre estos ejes estratégicos desarrollará las sinergias necesarias para la consecución del nuevo régimen de generación y redistribución de riqueza, facilitando las capacidades y oportunidades productivas con una profunda igualdad e inclusión social.

### *Problemas y desafíos de la institucionalidad desarrollada hasta el 2012*

Uno de los problemas fundamentales identificados durante la evaluación de la Función Ejecutiva fue la falta de coordinación institucional para diseñar y aterrizar las políticas, los planes, programas y proyectos impulsados desde el gobierno. Para esto se hizo necesario trabajar en el fortalecimiento de las capacidades estatales, con especial énfasis en el ámbito de la regulación y el control.

Asimismo, la gestión territorial presentaba deficiencias, particularmente en el momento de garantizar servicios públicos de calidad, permanentes y su prestación de forma equitativa en todo el territorio. El trabajo continuo en la coordinación entre las distintas funciones del Estado, el contenido programático y aprobación de las leyes necesarias, eran y se mantienen aún como retos para la gestión de todas las entidades del sector público y no sólo para aquellas enfocadas en materia migratoria.

### *Transformaciones estatales para el sector migratorio.*

Ciertamente era la Secretaría Nacional del Migrante, SENAMI, la institución encargada de formular y emitir la política pública en movilidad humana, así como de coordinar interinstitucionalmente la transversalización del tema migratorio en las políticas públicas emitidas por las entidades correspondientes.

Sin embargo, durante la reestructuración de las entidades del Ejecutivo en las reformas de segunda generación se concluyó que la Secretaría Nacional del Migrante no estaba cumpliendo con su rol de rector en política sobre migración, y que su gestión estaba más bien enfocada a la gestión de proyectos destinados a resolver problemas concretos de la comunidad migrante en el exterior, sus familias en el país e incipientemente a los migrantes retornados.

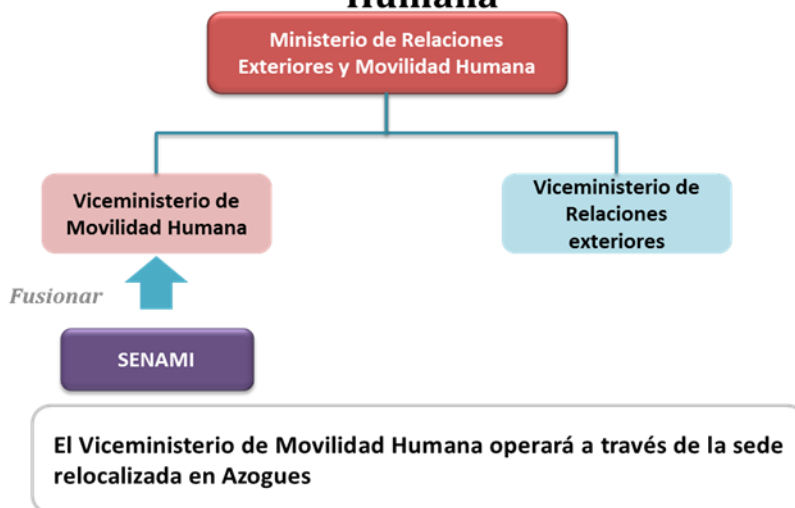
Otra de las falencias institucionales que se encontraron tenía relación con su capacidad de gestión en el extranjero, puesto que las “Casas del Migrante” presentes en los países con mayor número de inmigrantes ecuatorianos (España, Italia y EEUU), no contaban con las facilidades de una delegación diplomática, como aquellas dependientes

del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior. Cabe destacar también la falta de acceso a la información de los grupos migrantes de la nueva institucionalidad, la forma y los límites para solventar los problemas concretos de los migrantes.

Lo anterior significaba que pese a brindar apoyo, asesoría legal y acompañamiento a la comunidad ecuatoriana en el exterior, la resolución de problemas debía necesariamente contar con el soporte de los consulados o embajadas en el exterior, lo que resultaba en duplicación de funciones y recursos del Estado, muestra de lo dicho previamente.

Es así que en mayo de 2013 la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, incluye en sus propuestas de reforma institucional a la Secretaría Nacional del Migrante. La propuesta consistía en eliminar a la Secretaría Nacional del Migrante como tal, y transferir sus competencias, atribuciones, facultades, programas y proyectos hacia el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio e Integración<sup>15</sup>, creando un nuevo Viceministerio de movilidad humana dentro de este último.

## Consolidar el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana



 **Propuestas**

<sup>15</sup> El Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior estaba a su vez en un proceso de reforma, al transferir su competencia de comercio exterior al nuevo ministerio de Comercio Exterior.

Gráfico 4: propuesta para SENAMI en reformas de segunda generación.

Fuente y elaboración: Senplades, 2013

Tabla 2: Competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de acuerdo a herramientas de planificación del Ejecutivo.

### Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

Macro Competencias	Competencias	Facultades
Relaciones exteriores e integración política	Representación internacional	Rectoría, regulación, planificación, coordinación, gestión y evaluación.
	Soberanía nacional e integración fronteriza, binacional, subregional y regional	
Movilidad Humana	Asuntos migratorios y consulares: refugio y apátrida	
	Atención y protección al migrante	

Fuente: Senplades

Elaboración propia.

Una vez absorbida la SENAMI por el Ministerio de Relaciones Exteriores, esta asume la figura del Viceministerio de Movilidad Humana, y pasa a ser parte del Consejo de Seguridad, es decir, coordinado por el Ministerio Coordinador de Seguridad al que el Ministerio de Relaciones Exteriores pertenece. El siguiente gráfico da cuenta del relacionamiento interinstitucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana con otros actores del Estado en las temáticas centrales de materia migratoria.

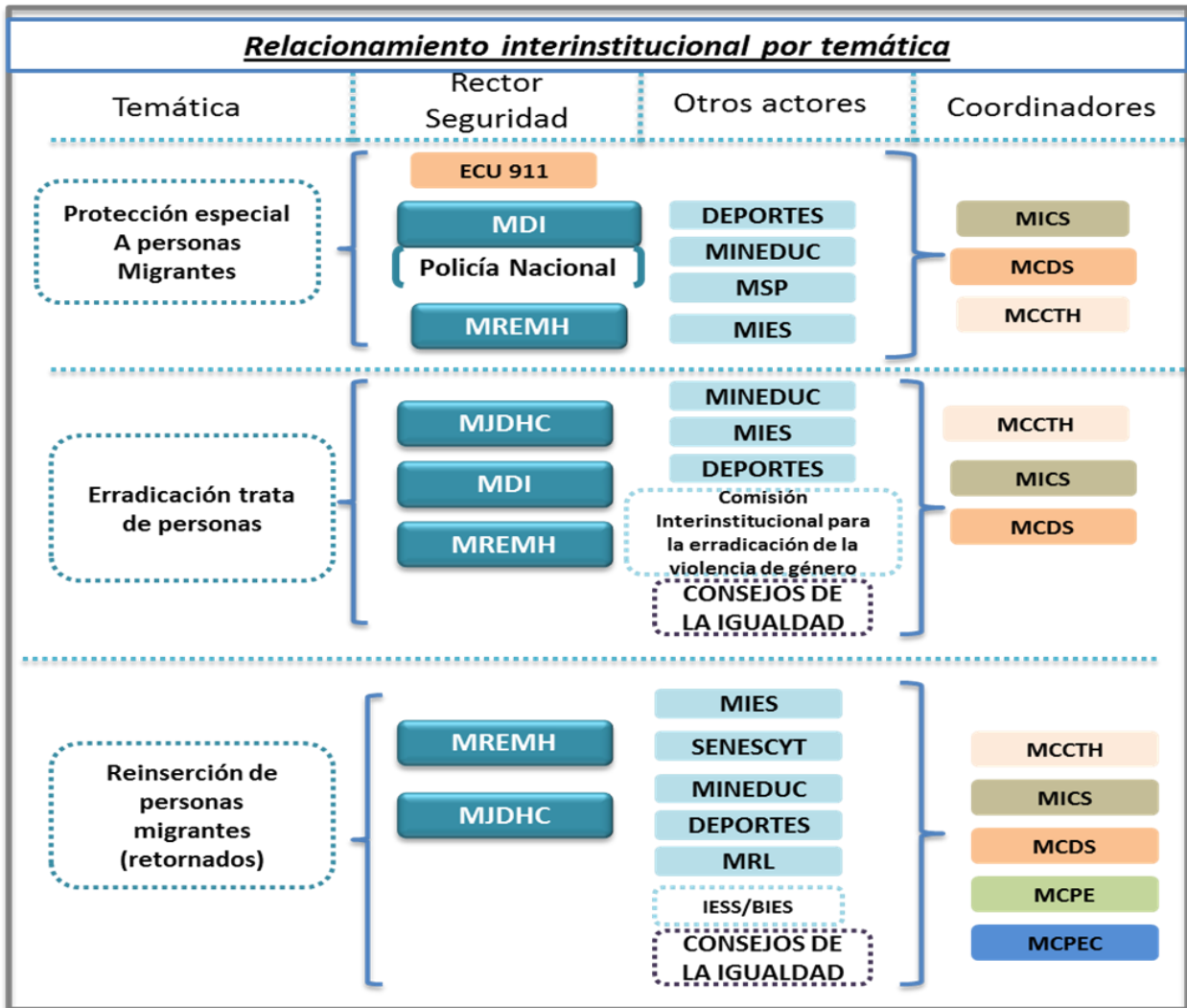


Gráfico 5: Actores institucionales en materia migratoria y su relacionamiento por temática específica.

Elaboración propia

En los análisis de consistencia programática, las políticas en torno a materia migratoria responden al sector seguridad, son coordinadas y validadas en el Consejo sectorial de seguridad y se fortalecen desde esta institucionalidad, sin embargo, el tema migración permanece transversal a la gestión de todo el Ejecutivo y debe ser reforzado una vez sean implementados los Consejos de la Igualdad como los encargados de monitorear y evaluar la política pública.

## Capítulo IV

### **La institucionalidad del apoyo financiero y los migrantes “emprendedores”.**

La institucionalidad desarrollada para la función Ejecutiva en el Ecuador a partir del proceso constituyente de Montecristi en 2008, apuntalaba a reforzar y aterrizar el discurso que había llevado al poder al gobierno de la revolución ciudadana. El punto de partida, sin embargo, era un Estado desordenado, con proliferación de instituciones sin objetivos claramente definidos, lo que desembocaba en un permanente traslape de competencias, situación agravada por la falta de herramientas para el diseño y rediseño de esta institucionalidad.

Como ha sido previamente detallado, el proceso de reforma de la institucionalidad migratoria, empieza con las luchas por la reivindicación social de colectivos de migrantes, que supieron aprovechar la coyuntura y el espacio que dejaba abierto un proceso en el cual diversas voces buscaban ser reconocidas e incluidas. La presión social y política devino en el compromiso político que se vio traducido en una carta magna que garantizaba sus derechos y prometía un Estado garantista. Era también el resultado de los compromisos que para con este colectivo en particular había asumido el flamante Presidente de la República.

Pero no eran los migrantes solamente quienes aprovechaban la coyuntura, era también el candidato, quien al incluir a estos actores en su discurso, ganaba su apoyo y la simpatía de un país muy consciente de su “deuda” para con ellos. Así, al visibilizarlos se ponía al frente de su lucha, su apoyo ciertamente le representaba una ventaja frente a la oposición.

Más allá de las percepciones que los colectivos de migrantes pudieran haber tenido sobre Correa, lo que vino después parecía consolidar su figura de agente reivindicador, al menos con esta parte de la ciudadanía.

Los planes, programas y proyectos desarrollados a partir del 2007, particularmente a través de la Secretaría Nacional del Migrante- Senami, formaban un lazo entre el gobierno y los ecuatorianos migrantes y sus familias, parecían proveer soluciones, o al menos apoyo

directo a una comunidad tradicionalmente “descuidada”, de no ser por las oficinas consulares tradicionales.

El apoyo recibido por parte de los migrantes durante la campaña electoral estaba, a todas luces, siendo retribuido por el gobierno a través de sus instituciones. Sin embargo, las políticas públicas no eran claras y se enfocaron en proyectos particularmente destinados a los ciudadanos radicados en el exterior. La gestión buscaba principalmente precautelar el respeto a los derechos de migrantes en el país de acogida, mediante acuerdos bilaterales, especialmente con España.

Las acciones de política migratoria hasta finales de 2009 estaban mayoritariamente enfocadas a los ciudadanos en el exterior, y se abordaban a través de tres ejes: 1) la atención y protección de los migrantes ecuatorianos y sus familias (dentro y fuera del Ecuador); 2) el fortalecimiento de los vínculos con la población emigrada; y, 3) la promoción del retorno de los migrantes mediante incentivos que faciliten su reinserción económica y laboral. Estas acciones fueron ejecutadas –casi exclusivamente- por la Senami “con poca participación y coordinación con otros ministerios y con los gobiernos autónomos descentralizados” (Herrera Gioconda y Moncayo María, 2011).

Algunas de las estrategias emprendidas desde el Ejecutivo se dirigieron a fomentar y promover la cultura ecuatoriana en los países de destino, lo que potenciaría el sentido de pertenencia de los emigrantes. Otras se orientaban a la sensibilización acerca del hecho migratorio, para lo cual el Estado ecuatoriano proponía acciones a nivel nacional e internacional.

Entre los servicios que ofrecidos por las Casas y representaciones de la Senami están: Información y asesoría sobre las políticas y servicios públicos dirigidos a las personas migrantes, atención y asesoría psicosocial y jurídica, capacitación y formación, promoción del patrimonio cultural y natural, entre otros. De a poco las políticas se orientan a potenciar los recursos y las capacidades con los que cuentan los migrantes como una vía al desarrollo.

A partir de 2009-2010, sin embargo, y debido a la crisis financiera mundial de 2008 el gobierno empieza a trabajar en nuevas políticas que permitan el retorno voluntario de los

migrantes afectados por la mencionada crisis, este movimiento no sólo permite “vender” la imagen de un Estado preocupado, acogedor y garantista, sino que se enlaza perfectamente con el modelo desarrollista siendo implementado en todos los ámbitos de gestión de este mismo Estado.

Es de este modo que los programas bandera del gobierno para con los migrantes consistían de dádivas económicas en la forma de apoyo a iniciativas comerciales, y facilidades en el retorno. En esta línea el Plan Bienvenidos a Casa, fue el abanderado del aterrizaje de las políticas públicas en materia migratoria (migración de retorno), con el Fondo Concursable el Cucayo representando la mayor inversión del Estado en una relación directa con la comunidad retornada.

Estas iniciativas fueron diseñadas para operativizar el Plan Nacional de Desarrollo Humano Migratorio, especialmente su segundo y tercer objetivo, la consolidación de los vínculos de los ecuatorianos en el exterior con el estado ecuatoriano, y con la construcción de mecanismos que promuevan el retorno de los migrantes.

#### *Fondo Concursable el Cucayo.*

El fondo Concursable el Cucayo fue pensado, en principio, para tener una duración de 36 meses. Consistía en brindar apoyo financiero a migrantes retornados, o que querían retornar, para que puedan desarrollar emprendimientos comerciales (agricultura, pesca, manufactura, servicios, turismo, educación, industria y comercio), el Estado les daba un pequeño capital que ellos completarían, los porcentajes variaban de acuerdo a la cantidad solicitada. El fondo empezó a desde noviembre de 2008 con un presupuesto de USD 6.250.000,00.

Las aplicaciones se hacían a través de la Senami y contaban con el apoyo y asesoramiento de técnicos de la entidad. El Estado financiaba hasta el 50% del emprendimiento si la solicitud de ayuda iba desde los USD 500 a los USD 2500, de ahí en más y por apoyo de hasta USD 50000 el Estado aporta con un 25% del total, a menos que sea un solicitud comunitaria, en cuyo caso el apoyo del Estado puede llegar a cubrir el 50% del total de la inversión por un máximo de USD 50000 (SENAMI, 2012).

Hasta agosto de 2010, se habían invertido USD 14.422.045,00 de los cuales el 21%, es decir, USD 2.993.934,5, fueron entregados por el Fondo El Cucayo, y el 79%, es decir, USD 11.428.110,5 fueron financiados por los migrantes.

A finales de 2012 del 100% de emprendimientos presentados por los migrantes a la Senami, se habían aprobado solamente el 9%. Desde 2008, 545 emprendimientos productivos fueron financiados por la Subsecretaría del Migrante, con un estimado de 2 196 empleos generados. Hasta octubre de 2012, solo se han apoyado 33 proyectos, los cuales han generado apenas 156 empleos.

Según datos de la Organización Internacional para Migraciones en 2011, de los 500000 migrantes ecuatorianos en España, solamente 63888 habían regresado, de esta cifra, 17.828 regresaron con ayuda de la Senami. Solamente en 2002, 9.800 ecuatorianos regresaron por su cuenta, sin ninguna ayuda del Estado.

#### *Cierre del Fondo el Cucayo*

Durante el transcurso de esta investigación la Secretaría Nacional del Migrante fue absorbida, junto con todos sus planes, programas y proyectos, por el Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio del proceso descrito en el capítulo anterior. Sin embargo, el fondo Concursable el Cucayo, ya no es parte de los programas del ahora Viceministerio de Movilidad Humana.

Se puede hablar de una nueva forma de el fondo Cucayo que plantea en líneas generales, la asesoría técnica y jurídica para creación de nuevos negocios, se mantiene el objetivo de la reinserción laboral, y la inversión de los migrantes, así como la meta de generar empleos.

Sobre lo anterior la asesoría va dirigida principalmente al acompañamiento para la obtención de un crédito a través de otras instituciones financieras del país, como el Banco Nacional de Fomento y demás instituciones de carácter público.

Los planes vigentes no serán ya analizados en detalle en este trabajo por ser recientes, sin embargo se describen aquí como aparecen en la página web del ahora Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

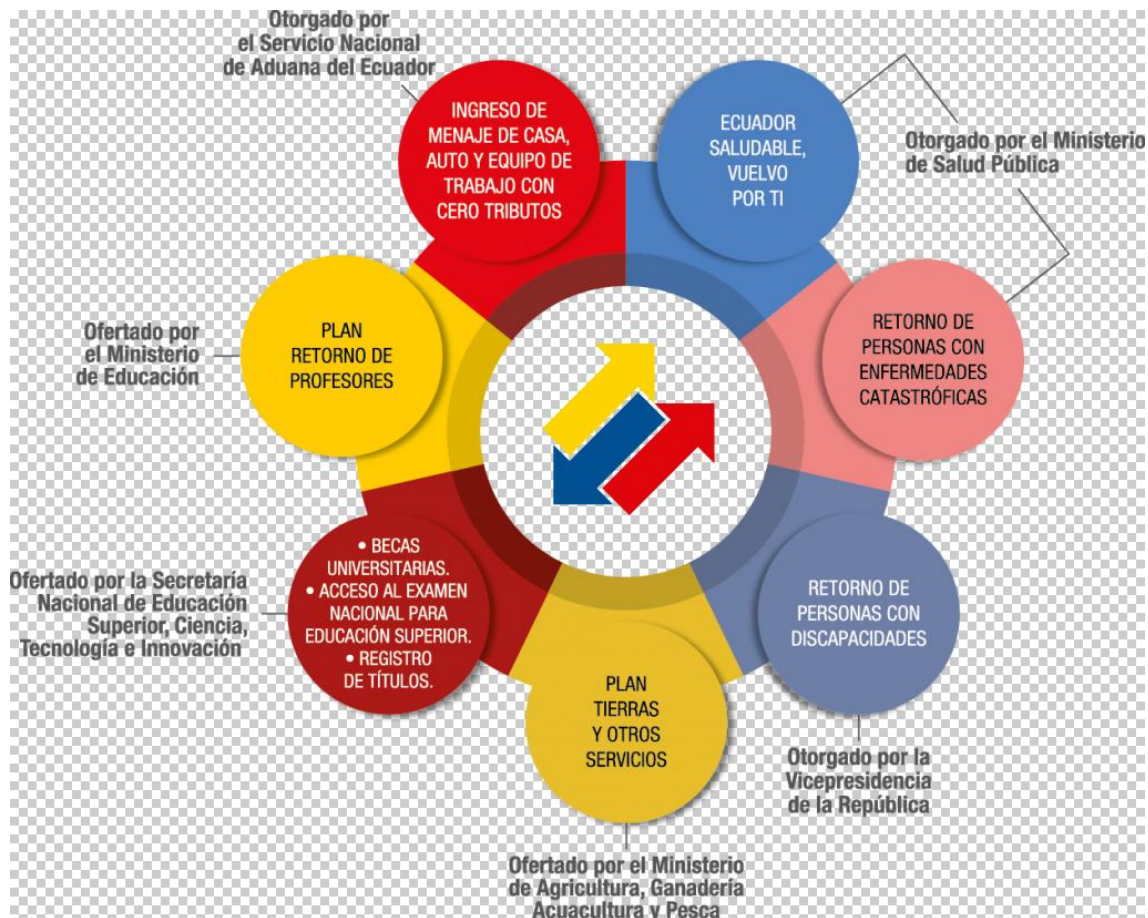


Gráfico 6: Proyectos actualmente manejados por el MREMH.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014.

Al momento de liquidación del Fondo Concursable el Cucayo, para el 2013, se habían completado once convocatorias de manera satisfactoria, habiendo cerrado la última en julio de 2012. El número de emprendimientos financiados asciende a 357, y la inversión de la Senami a USD 4'214.622,29, tomando en cuenta que el presupuesto inicial superaba los de seis millones, se asume que el capital restante será recanalizado a través del Ministerio de Relaciones Laborales y Movilidad Humana.

Por otro lado, la inversión directa total de los migrantes llegó a USD 16'254.109,87 para la economía interna del país. Se estima que se han generado a alrededor de 2.445 puestos de

empleo a través del Cucayo a nivel nacional. Finalmente, en lo que respecta al Fondo de asesoramiento y capacitación, el total de migrantes asesorados fue 18.653, de las cuales solamente 5.307 fueron capacitadas 5.307 (Romero Galván, 2013).

*Los migrantes, sector conquistado e instituciones como respuestas coyunturales.*

El migrante ecuatoriano tuvo su momento de cierto protagonismo durante la campaña electoral de 2006 y luego en el proceso constituyente de 2008, logró situarse como sujeto político en un proceso que le permitiría rescatar su propia condición de ciudadano ecuatoriano, para poder decidir y participar de la vida política de su país, sin importar su presencia física en el territorio.

El reclamo giraba también en torno a la necesidad de contar con la protección de su Estado en los países anfitriones, no sólo en la legalización de su situación, si no para garantizar el tratamiento sin discrimen en cuestiones de salud, vivienda, educación y participación política dondequiera que se encontrasen. El compromiso político de quienes habían llegado al poder parecían abrir todas esas posibilidades.

Este trabajo ha procurado hacer una descripción de los procesos que llevaron al diseño y rediseño de la institucionalidad migratoria, así como del proceso mismo de creación y reforma de institucional, llevada a cabo al interior del Ejecutivo.

En este sentido, se ve en la Senami el nacimiento y fortalecimiento de una institución que bajo de la presidencia de la República habría de ser la encargada de velar por los derechos de los migrantes, traduciendo el espíritu garantista de la Constitución en políticas públicas que dieran respuestas a las demandas de ese colectivo.

Así, en 2007 se crea la institucionalidad, desde fines de 2008 la inversión en programas como el fondo Concursable el Cucayo, y la presencia de la Senami en el exterior, parecían solidificar el apoyo mutuo del gobierno y sus ciudadanos migrantes, sin embargo, las políticas públicas como tales, no han logrado consolidarse.

El problema migratorio no constituye una prioridad nacional, ciertamente, incluso a pesar de la dependencia económica de las remesas en una economía dolarizada. Desde que

inicia el trabajo en la construcción del Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, todos los ojos miran hacia el cambio de la matriz productiva y la erradicación de la pobreza, se busca la eficiencia de las instituciones del gobierno sobre todo en estas metas.

En los primeros años de la revolución ciudadana, los migrantes ecuatorianos lograron ejercer la presión suficiente para institucionalizar su lucha, pero la institucionalidad parece responder a un modo de gobernar sin una estructura a largo plazo y de corte más coyuntural; es decir que se puede crear una institución que aparente recoger una demanda ciudadana en particular, pero su duración no está garantizada, y su permanencia tampoco es promesa de eficiencia.

El apoyo a los migrantes ahora está enfocada en desarrollo de capacidades e inversión, a aquellos migrantes que tengan algo que aportar al proceso desarrollista que atraviesa el país; es decir, que las actuales políticas se dirigen a migrantes con estudios superiores, o con ahorros suficientes para invertir en el país o en el país que los acoge. Los migrantes vulnerables, e incluso sin recursos para retornar, se escapan por las rendijas del entramado institucional en principio creado para protegerlos.

Aquellos que regresan sin ahorros y sin los programas del Estado, enfrentan las mismas condiciones que la mayoría, sin tener en cuenta el tránsito de una situación de vulnerabilidad a otra.

Los migrantes han visto en Correa a su interlocutor directo y Correa a su vez parece ver en los migrantes un sector de la población que le brinda su apoyo absoluto, y que ya no necesita mayor convencimiento.

El gobierno ha usado prácticas clientelares con la comunidad migrante, el Presidente puede incluir en su discurso que por primera vez se invertía en programas destinados exclusivamente para la comunidad de ecuatorianos fuera del país y la que retornaba, y en haber transformado el panorama nacional lo suficiente para tentar a los compatriotas a regresar. Pero lo cierto es que no sabemos con certeza cuántos habrían vuelto, de no ser por la crisis mundial que azotó fuertemente a los países receptores en Europa.

Más allá de las posibles falencias o contradicciones en la política migratoria del Ejecutivo, el respaldo electoral de los migrantes al proyecto de Alianza País es contundente.

En principio, debe considerarse el hecho de que las y los candidatos para asambleístas del exterior debían tener su residencia fuera del territorio nacional en el momento de postularse, lo que demanda de fuertes lazos del partido oficialista en el exterior, desde el proceso mismo de reclutamiento de los posibles candidatos, hasta la organización de la militancia. Por otro lado, también es cierto que el nivel de incidencia de los asambleístas electos en las circunscripciones del exterior puede considerarse bajo - pues son sólo seis -, en relación con el total de 137 asambleísta, lo que representa apenas un 4,38%, frente al 95,63% de los asambleístas electos en el país.

En el referéndum y consulta popular de 2011, donde el Gobierno defendía el “Sí”, de acuerdo a los datos del Consejo Nacional Electoral, en Europa y Oceanía de 150.264, gana con aproximadamente el 45% de los votos frente al 35% por el “No”. En Estados Unidos y Canadá, de 40.274 votantes, gana el “No” con aproximadamente 48% frente al 45% del “Sí”, en Latinoamérica de un total de 15.717 votos, gana el “Sí”, con aproximadamente el 50%.

De acuerdo a los datos extraídos del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, antes de las elecciones de 2013, no existían organizaciones políticas del exterior registradas, sino 12 partidos y movimientos políticos<sup>16</sup> nacionales que tienen representación fuera del territorio nacional.

En las elecciones generales de 17 de febrero de 2013, crece el nivel de participación de los ciudadanos ecuatorianos en el proceso electoral en el exterior, con 133.336 votantes de los 285.753 empadronados (un aumento de 80000 empadronados respecto al proceso de

---

16 Partido Movimiento Popular Democrático, Partido Roldosista Ecuatoriano, Partido Sociedad Patriótica, Partido Político Avanza, Partido Social Cristiano, Movimiento Ruptura, Partido Renovadora Institucional Acción Nacional, Partido Socialista Frente Amplio, Movimiento Alianza País, Patria Altiva i Soberana, Movimiento Creo Creando Oportunidades, Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik, Sociedad Unida Más Acción.

2011) ejerciendo su derecho al voto. Los resultados fueron favorables para el partido de gobierno, que obtuvo los 6 escaños destinados a esas circunscripciones en la Asamblea. La votación para la reelección del candidato oficialista, supuso un apoyo del 75% y 80% en Europa y América Latina respectivamente, y superior al 60% en los EEUU y Canadá<sup>17</sup>.

Al comparar las 12 organizaciones políticas con representación en el exterior, con el total de partidos y movimientos políticos que se presentaron en las elecciones generales del 17 de febrero de 2013 - 49 entre nacionales y provinciales - el voto en el exterior significa un 24,49%.

En cuanto a la asociación formal de los ecuatorianos en el exterior:

Se puede decir que su alto número da cuenta no sólo de su presencia en los diversos países de acogida, sino también de sus capacidades de organización. Hasta 2013, existen 237 asociaciones de migrantes de Ecuador en el mundo, más del doble, por ejemplo, del número de recintos de votación registrados en el exterior para los comicios de 2013 -(43) consulados y (57) universidades, escuelas y centros cívicos- 100 en total (Umpierrez de Reguero, 2013).

El Presidente ha sabido mantener un contacto coloquial y directo con la comunidad de ecuatorianos en el extranjero y sus organizaciones. Por ejemplo, en marzo de 2012, más de 3000 compatriotas de la comunidad de ecuatorianos migrantes en España acompañaron al Presidente en el enlace ciudadano desde Murcia<sup>18</sup>, entre los temas sensibles se habló del apoyo – en la forma de asesoría jurídica – que los consulados brindarían a los compatriotas respecto de la crisis de hipotecas que en ese momento atravesaba España.

Hasta el cierre de esta investigación en junio de 2014, se habían realizado dos enlaces ciudadanos en el exterior, en lo que iba del año, ambos en abril, uno en la ciudad de Nueva York y el segundo en Génova. Esta práctica- aunque esporádica por todo lo que implica en cuestiones de logística - parece reafirmar en el imaginario de los migrantes que

---

<sup>17</sup><http://resultados2013.cne.gob.ec/> consultado en julio de 2014.

<sup>18</sup><http://www.laopiniondemurcia.es/comunidad/2012/03/18/revolucion-ciudadana-rafael-correa-llega-murcia/392763.html>

se encuentran fuera del país, que este es un gobierno que los tiene siempre presentes, a lo que han sabido corresponder con su apoyo en las urnas.

## **Conclusiones**

Si se vuelve la mirada al inicio de esta investigaciónse parte de los fundamentos teóricos utilizados, se discierne que, de acuerdo al Estado ecuatoriano en general y a la Función Ejecutiva en particular, son el neoinstitucionalismo y la visión cíclica de las políticas públicas las que respaldan, desde la teoría, sus procesos de transformación o “Reforma democrática”. Esta es la razón primordial para haberlas incluido en este trabajo. Se entiende también que el proceso participativo que supuso la construcción de la Constitución de Montecristi suponía la necesidad de una institucionalidad que tradujese la nueva normativa en políticas y eventualmente en servicios para los ciudadanos que la habían delineado y alimentado con sus demandas. Lo que lamentablemente nunca fue pensado, más allá de dicho proceso, fue si esos procesos de construcción y reforma serían también participativos.

Las teorías arriba mencionadas –particularmente en lo que se refiere a las políticas públicas- quedan cortas para tratar de analizar el rol y los objetivos del Estado respecto a la movilidad humana. Si tomamos los ciclos de la política pública, la Función Ejecutiva falla, según sus propios estándares, en llevar a cabo todo el ciclo, puesto que uno de los grandes vacíos en la gestión y en el diseño institucional y en la emisión de política pública, es la falta de evaluación. En efecto, luego de 7 años de reformas continuas, aún no existen mecanismos de evaluación que permitan sustentar tales reformas o garantizar la efectividad de la política pública que se implementa.

En el caso del neoinstitucionalismo, las reformas parecen guardar relación directa con lo establecido en la teoría. Las instituciones sufren transformaciones para lidiar con las contingencias, en este caso nuevas demandas sociales y cambios de actores y discursos políticos, y son también el resultado de decisiones previamente tomadas, es decir de su propia historia. No obstante, estos conceptos, como se había explicado en su momento, no logran incluir la deseable participación de todos los actores que se verán afectados por

ellas. En este sentido, las reformas institucionales en materia migratoria han sido mayormente coyunturales y no participativas. El proceso participativo reivindicador, donde aquellos que demandan los cambios pueden delinearlos e incluso definirlos, empieza y termina en Montecristi.

La relación de la institucionalidad migratoria con la corriente institucionalista es que esa teoría ha servido de base para las reformas que han diseñado, delimitado y definido el andamiaje institucional que habría de solventar los problemas y aprovechar los beneficios que la migración traía consigo. Como resultado de procesos colectivos y fenómenos exógenos al individuo no puede ser respaldada por las tesis de elección racional del viejo institucionalismo. Es así que son los neo institucionalistas quienes más se acercan a explicar la institucionalidad migratoria hoy existente en la Función Ejecutiva del Estado ecuatoriano.

En lo referente al Estado de Bienestar de Esping-Andersen (Andersen, 1990), el rol del Estado ecuatoriano en cuanto a su relación con este grupo humano en condición de movilidad humana, parece reflejar un sentido de protección. Este, sin embargo, ha sido aplicado a la “antigua usanza”, a través de proyectos coyunturales y dádivas económicas para la inversión. Se busca, entonces, la inserción en el mercado de aquellos a quienes se intenta proteger, es decir que depende también del mercado la garantía del bienestar de estos ciudadanos.

Por otro lado, la posibilidad de seguridad social a través del aseguramiento voluntario es una muestra incipiente desmercantilización. Sí resulta clara la familiarización de los riesgos, puesto que basta con ver las cifras de aquellos ciudadanos que retornan sin apoyo alguno del Estado (solamente en 2002 fueron 9.800), para entender que hay otra red que está acogiendo y apoyando a quienes sufren estos procesos. Y no se trata ni del mercado, ni del Estado, sino de la familia, que a su vez no recibe del Estado apoyo extra para solventar la posible carga de un familiar retornado forzosamente (deportación, enfermedad, crisis económica).

La Constitución de la República plantea un marco bastante amplio para garantizar los derechos de todos aquellos en situación de movilidad humana, y es, resultado de un

proceso participativo como pocos desde el retorno a la democracia. Ahora bien, los procesos de reforma institucional, e instituciones y políticas públicas que de ellos se derivan no tienen el mismo espíritu “garantista” mencionado en la pregunta inicial de esta investigación. De modo que la institucionalidad migratoria (y la institucionalidad planificadora) aquí expuesta no cumple con los elementos claves exigidos por la democracia, más allá de las urnas, de participación ciudadana, que se quedan en procesos de socialización de procesos y decisiones ya tomadas y/o en marcha.

La protección de derechos del grupo de atención prioritaria que representan los migrantes ecuatorianos en el exterior y en proceso de retorno no está garantizada por el Estado en el sentido de que sus especificidades no han sido consideradas para brindarle un apoyo amplio que denote la protección del Estado dentro y fuera de sus fronteras. Además, procesos de inclusión que el Estado lidera son meramente económicos, un hecho que desdice el discurso de que el ser humano prima por sobre el mercado.

No se puede negar que este gobierno ha hecho más esfuerzos que ningún otro para reivindicar las luchas de sus ciudadanos migrantes, y los acuerdos bilaterales dan muestra del enlace con la comunidad internacional en la búsqueda de un trabajo conjunto. Pero también es cierto que la temática migratoria, aunque siempre presente, ya no es una prioridad, en un país que mira al cambio de matriz productiva y erradicación de la pobreza (a través del cambio de matriz productiva) y en el cual la democracia cada vez más es leída como proceso electoral.

El poder tener una mirada de cómo se gestionan, desde dentro del Ejecutivo, las reformas institucionales, en qué se basan, quiénes intervienen y sus resultados, puede parecer descriptivo. No obstante nos permite aproximarnos a una lógica muchas veces ajena, y cada vez más hermética, donde se conocen sólo los resultados de los procesos que pueden ser defendidos o atacados desde varios frentes, pero de los que definitivamente no se es partícipe si no se está dentro del Estado, y esta idea constituye uno de los principales aportes del presente trabajo.

## **NOMENCLATURAS**

**CRE:** Constitución de la República del Ecuador.

**DEPORTES:** Ministerio de Deportes del Ecuador.

**GAD:** Gobierno Autónomo Descentralizado.

**GAP:** Grupos de atención prioritaria.

**MIES:** Ministerio de Inclusión Económica y Social.

**MDI:** Ministerio del Interior.

**MJDHC:** Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

**MRECI:** Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

**MREMH:** Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

**MCPEC:** Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad.

**MCPE:** Ministerio Coordinador de Política Económica.

**MICS:** Ministerio Coordinador de Seguridad.

**MINEDUC:** Ministerio de Educación.

**MRL:** Ministerio de Relaciones Laborales.

**MCDS:** Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

**MCCTH:** Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano.

**SENAMI:** Secretaría Nacional del Migrante.

**SENESCYT:** Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

**SENPLADES:** Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

## Bibliografía

- Acosta Alberto, López Susana y Villamar David. (2005). *Las remesas y su aporte para la economía ecuatoriana*. Recuperado el 01 de 03 de 2014, de <https://www.flacso.org.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=20291>
- Andersen, G. E. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism (los tres mundos del capitalismo de bienestar)*. (autora, Trad.) New Jersey: Princeton University Press.
- Barba Álvarez, A. (2002). *Calidad y Cambio Organizacional: ambigüedad, fragmentación e identidad el caso del LAPEM de CFE México*. México.: UAM.
- Benalcázar Alarcón, P. (2009). El ABC de la Movilidad Humana en la Nueva Constitución de la República del Ecuador. Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano. *Serie Investigación # 14* .
- Bresser Pereira, L. C. (2001). REFORMA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: Ahora en la agenda de América Latina. *International Journal of Political Studies* .
- CEPAL. (2011). [www.cepal.org/id.asp?ID=45171](http://www.cepal.org/id.asp?ID=45171). Obtenido de Panorama social de América Latina: [www.cepal.org/id.asp?ID=45171](http://www.cepal.org/id.asp?ID=45171)
- Coase, Ronald H en Gómez, Orozco y Valencia. (2011). Los nuevos institucionalismos como riqueza metodológica para el estudio de la política. *Ópera* .
- Commons, J. R. en Vargas J. (2012). TEORÍA INSTITUCIONAL Y NEOINSTITUCIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ORGANIZACIONES.
- Consejo Nacional Electoral. (2006). *Resultados elecciones 2006*. Quito: [http://app.cne.gob.ec/Resultados2006\\_2v/](http://app.cne.gob.ec/Resultados2006_2v/).
- CRE. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.
- CRE. (1998). CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell en Vargas. (2012). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*.
- Espina, Á. (2002). *La sociología del Bienestar de Gosta Esping-Andersen y la reforma del Estado de Bienestar en Europa*. Obtenido de [pendientedemigracion.ucm.es](http://pendientedemigracion.ucm.es): <http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento6142.pdf>
- Extranjería, L. d. (2004).
- FLACSO. (15 de 02 de 2014). *FLACSO*. Obtenido de <http://www.flacso.edu.ec>
- Herrera G, Moncayo M y Escobar A. (2011). *Perfil Migratorio del Ecuador*. OIM.

- Herrera Gioconda y Moncayo María. (2011). *El Plan Bienvenid@s a casa: Estudio sobre la experiencia del fondo "El Cucayo"*. . Madrid: Fundación Carolina.
- Herrera, V. (2011). La política internacional de refugio como resultante de la política burocrática. Un análisis a partir del caso de solicitantes de refugio cubanos en el Ecuador. Quito: FLACSO.
- Hodgson, G. en Gómez, Orozco y Valencia. (2011). Los nuevos institucionalismos como riqueza metodológica para el estudio de la política. *Ópera* .
- INEC. (s.f.). *Ecuador en Cifras*. Recuperado el 15 de 02 de 2014, de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec>
- INEC. (11 de 2001). *INEC*. Recuperado el 18 de 02 de 2014, de [www.inec.gob.ec](http://www.inec.gob.ec)
- Korpi, Walter en Espina. (2002). *La sociología del Bienestar de Gosta-Esping Andersen*.
- Lasswell, Harol en Fischer, Gerald J. Miller. (2007 (2013)). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods. Manual de análisis de políticas públicas: Teoría, política y métodos*. (autora, Trad.)
- Ley de Migración. (1971).
- Lowi Theodore J. y Ginsberg Benjami en Fischer, Gerald J. Miller. (2007 (2013)). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods (Manual de análisis de políticas públicas: teoría, políticas y métodos)*.(Naranjo, D.). (autora, Trad.)
- March, J. y Olsen, J. en Gómez, Orozco y Valencia. (2011). Los nuevos institucionalismos como riqueza metodológica para el estudio de la política. *Revista ópera* , 5-25.
- Molina, C. (2010). El registro ampliado, implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en el Ecuador. Quito: FLACSO.
- Moncayo, M. (2009). *Análisis de las políticas públicas y acciones del Estado ecuatoriano en la gestión de la Migraciones*. Quito: OIT.
- Moncayo, M. (2011). *El Plan "Bienvenid@s a casa": estudio sobre la experiencia del fondo "El Cucayo"*. Madrid: Fundación Carolina.
- MREMH. (2012). <http://cancilleria.gob.ec/>. Recuperado el 20 de 02 de 2014, de <http://cancilleria.gob.ec/>
- North, D. en Vargas. (2012). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*.
- North, Douglass C en Vargas. (2012). *TEORÍA INSTITUCIONAL Y NEOINSTITUCIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN*.

- OIM. (2011). Recuperado el 12 de 01 de 2014, de [http://www.cajpe.org.pe/gep/images/stories/RAM\\_-\\_sesion\\_de\\_estudio-nota\\_conceptual-Movilidad.pdf](http://www.cajpe.org.pe/gep/images/stories/RAM_-_sesion_de_estudio-nota_conceptual-Movilidad.pdf)
- Roberto Gargarella, Félix Ovejero y J.L.Martí. (2004). *Nuevas ideas republicanas: Autogobierno y libertad*. Barcelona: Paidós.
- Romero Galván, P. (2013). *“Retorno Migratorio y Reinserción: Ecuador 2010-2011 Situación económica y social de los migrantes retornados que se han acogido al Plan Retorno de la Secretaría Nacional del Migrante en la Provincia de Pichincha durante el periodo 2010-2011”*. Quito: Universidad Internacional del Ecuador.
- Rosanvallon, P. (2011). *LA NUEVA CUESTION SOCIAL Repensar el Estado Providencia*.
- Santos, D. S. (1987). Law: A map of misreading. Toward a posmodern conception of law. *Journal of Law and Society*. volume 14 .
- SBS. (2009). [http://www.sbs.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/articulos\\_financieros/Estudios%20Tecnicos/AT37\\_2009.pdf](http://www.sbs.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/articulos_financieros/Estudios%20Tecnicos/AT37_2009.pdf). Recuperado el 02 de 04 de 2014, de [http://www.sbs.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/articulos\\_financieros/Estudios%20Tecnicos/AT37\\_2009.pdf](http://www.sbs.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/articulos_financieros/Estudios%20Tecnicos/AT37_2009.pdf)
- Scott, R. en Vargas. (2012). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*.
- SENAMI. (2012). [www.senami.com](http://www.senami.com). Obtenido de <http://www.senami.com>
- SENAMI, E. (2007). <http://plan.senplades.gob.ec/plan-nacional-de-desarrollo-humano-para-las-migraciones-2007-2010>. Recuperado el 2014, de <http://plan.senplades.gob.ec/plan-nacional-de-desarrollo-humano-para-las-migraciones-2007-2010>
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir*. El Telégrafo.
- SENPLADES. (2009: 25). *Recuperacion del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal*. Quito.
- Silva, D. (s.f.). [https://www.urjc.es/ceib/espacios/migraciones/seminario-expertos/documentos/Capitulo\\_03.pdf](https://www.urjc.es/ceib/espacios/migraciones/seminario-expertos/documentos/Capitulo_03.pdf). Recuperado el 2014, de Políticas sociales en materia de migraciones. : [https://www.urjc.es/ceib/espacios/migraciones/seminario-expertos/documentos/Capitulo\\_03.pdf](https://www.urjc.es/ceib/espacios/migraciones/seminario-expertos/documentos/Capitulo_03.pdf)
- Skocpol T, en March and Olsen. Traducción autora. (2008). *Introduction. The Oxford Handbook of Political Institutions*. (autora, Trad.)
- Umpierrez de Reguero, S. (2013). *Ecuador: Representación política y voto en el exterior*. Obtenido de [http://www.academia.edu/5172990/Ecuador\\_Representacion\\_Politica\\_y\\_Voto\\_en\\_el\\_Exterior](http://www.academia.edu/5172990/Ecuador_Representacion_Politica_y_Voto_en_el_Exterior)

Vargas, J. G. (12 de 2012). *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo*. Obtenido de <http://www.uv.mx/iesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>