



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

Universidad Nacional de Loja

Facultad Jurídica Social y Administrativa

Carrera de Derecho

**Normativa y política pública para la movilidad humana: Olas migratorias
de salida y retorno de ecuatorianos (2000 – 2022).**

**Trabajo de Integración Curricular previo
a la obtención del Título de Abogado.**

AUTOR:

Pablo Angelo Ruiz Novillo

DIRECTOR:

Dr. Diósgrafo Tulio Chamba Villavicencio, Ph. D.

Loja - Ecuador

2023

Certificación

Loja, 17 de febrero de 2023

Dr. Diósgrafo Tulio Chamba Villavicencio, Ph. D.

DIRECTOR DE TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR

CERTIFICO:

Que he revisado y orientado todo el proceso de la elaboración del Trabajo de Integración Curricular denominado: **Normativa y política pública para la movilidad humana: Olas migratorias de salida y retorno de ecuatorianos (2000-2022)**, previo la obtención de Título de **Abogado**, de la autoría del estudiante **Pablo Angelo Ruiz Novillo**, con cédula de identidad Nro. **1450041056**, una vez que el trabajo cumple con todos los requisitos exigidos por la Universidad Nacional de Loja, para el efecto, autorizo la presentación del mismo para su respectiva sustentación y defensa.

Dr. Diósgrafo Tulio Chamba Villavicencio, Ph. D.

DIRECTOR DE TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR

Autoría

Yo, **Pablo Angelo Ruiz Novillo**, declaro ser autor del presente Trabajo de Integración Curricular y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos, de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido del mismo.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de mi Trabajo de Integración Curricular, en el Repositorio Digital Institucional- Biblioteca Virtual.

Firma:

Cédula de identidad: 1450041056

Fecha: Loja, 14 de junio de 2023

Correo electrónico: pablo.a.ruiz@unl.edu.ec

Teléfono: 0987179582

Carta de autorización por parte del autor, para la consulta, reproducción parcial o total y/o publicación electrónica de texto completo de Trabajo de Integración Curricular.

Yo, **Pablo Angelo Ruiz Novillo** declaro ser el autor del Trabajo de Integración Curricular denominado: **Normativa y política pública para la movilidad humana: Olas migratorias de salida y retorno de ecuatorianos (2000 – 2022)**, como requisito para optar por el título de **Abogado**; autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que, con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el Repositorio Institucional, en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia del Trabajo de Integración Curricular que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los catorce días del mes de junio de dos mil veintitrés.

Firma:

Autor: Pablo Angelo Ruiz Novillo

Cédula: 1450041056

Dirección: Loja, Calles Portugal y Brasil.

Correo electrónico: pablo.a.ruiz@unl.edu.ec

Teléfono celular: 0987179582

DATOS COMPLEMENTARIOS

Director del Trabajo de Integración Curricular: Dr. Diósgrafo Tulio Chamba Villavicencio, Ph. D.

Dedicatoria

La culminación del presente trabajo es parte de los frutos cosechados a lo largo en esta etapa académica, situación que posiblemente sería imposible haberla logrado sin el apoyo de los principales pilares en mi vida. Es por tal motivo que quiero dedicar mi trabajo a mis padres, Ángel y Paulina, mis primeros maestros, quienes con amor, paciencia y sabiduría me han guiado por este camino llamado vida, han tejido mis alas para perseguir mis sueños. Uno de esos sueños es alcanzar mi formación profesional como Abogado de la República del Ecuador, situación que es una realidad cumplida.

A mi querido tío Pompilio quien siempre reforzó mi camino en todo momento con consejos y palabras de aliento. A mis hermanos, Adriana, Alejandro y Andrés quienes me motivan a ser mejor cada día. A toda mi familia, compañeros y amigos quienes con una palabra o gesto motivaron mi próspero futuro.

Pablo Angelo Ruiz Novillo

Agradecimiento

Al haber culminado el presente Trabajo de Integración Curricular, ante todo quiero agradecer a Dios por todas las bendiciones recibidas durante el tiempo de mi formación académica; segundo, quiero dejar constancia de inmenso agradecimiento a la Universidad Nacional de Loja y a cada uno de los miembros que integran esta prestigiosa institución, en especial a los docentes, por su valioso tiempo compartido dentro de las aulas, impartiendo formación académica en un ambiente de amistad y respeto, permitiendo mi formación integral como abogado.

De manera especial agradezco al Dr. Diósgrafo Tulio Chamba Villavicencio PhD, quien, con entrega y profesionalismo, dirigió la investigación del presente trabajo de integración curricular en todo momento. Así mismo, agradezco al equipo de investigación de la Universidad Nacional de Loja por el esfuerzo y dedicación como guía complementaria en el desarrollo del presente trabajo.

Así también, gratitud total al equipo del Proyecto de Investigación macro de la Universidad Nacional de Loja, denominado “**Migración de retorno a Ecuador y política pública: Entre falacia o realidad**”, código **41-DI-FJSA-2021**, del cual la presente investigación es parte, quienes con mucho amor, compromiso y sabiduría han aceptado el reto de un trabajo en conjunto con un fin en común.

Agradezco a todas las personas migrantes quienes se han prestado a apoyarme con sus experiencias y conocimiento para la realización del presente trabajo, así mismo, son muchas personas e instituciones a quien debo agradecer que me faltaría espacio para expresar, a todas ellas, infinitas gracias.

Pablo Angelo Ruiz Novillo

Índice de contenidos

Portada.....	i
Certificación	ii
Autoría	iii
Carta de autorización.....	iv
Dedicatoria	v
Agradecimiento	vi
Índice de contenidos.....	vii
Índice de tablas	
Índice de figuras	
Índice de anexos	
1. Título.....	1
2. Resumen.....	2
2.1 Abstract	3
3.Introducción	4
4. Marco teórico	6
4.1. Migración y migrante.....	6
4.2. Migración desde el contexto internacional.....	10
4.2.1. Los derechos humanos y la migración.....	14
4.2.2. Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	16
4.2.3. Normativa internacional.....	17
4.2.4. Organismos internacionales	21
4.2.5. Marco normativo internacional y regional sobre migración en Ecuador.....	23
4.3. Historia de la migración internacional en Ecuador	28
4.3.1. Constitución de la Republica Ecuador de 2008 y el derecho a migrar	33
4.3.2. La Ley Orgánica de Movilidad Humana.....	39
4.4. Las políticas públicas y movilidad humana en el Ecuador	52

4.4.1. El ciclo de la política pública.....	59
4.4.2. Plan Nacional de Desarrollo “Del Buen Vivir” 2009-2013.....	72
4.4.3. Plan Nacional de Desarrollo “Toda una vida” 2017-2021.....	78
4.4.4. Plan Nacional de Desarrollo “Creando oportunidades” 2021-2025	82
4.4.5. El Plan Bienvenidos a Casa.	84
4.4.6. Programa “Fondo Concursable El Cucayo”	87
4.5. Derecho comparado.....	92
4.5.1 Perú	93
4.5.2 Argentina.....	96
4.5.3 Uruguay.....	97
5. Metodología	100
5.1. Materiales utilizados.....	100
5.2. Métodos.....	100
5.3. Técnicas	102
6. Resultados.....	102
6.1. Resultados de encuestas	102
6.2. Resultados de entrevistas	124
7. Discusión	146
7.1. Verificación de objetivos.	146
7.1.1. Objetivo general.....	146
7.1.2. Objetivos específicos.....	148
7.2. Contrastación de hipótesis	151
8. Conclusiones	153
9.Recomendaciones	155
10. Bibliografía.....	157
11. Anexos.....	164
11.1. Anexo 1. Formato de encuestas a migrantes retornados.	164

11.2. Anexo 2. Formato de entrevistas a profesionales y funcionarios públicos	166
11.3. Anexo 3. Informe de estructura, coherencia y pertinencia del proyecto	167
11.4. Anexo 4. Oficio de designación de Director de Trabajo de Integración Curricular	168
11.5. Anexo 5. Certificación de traducción de Abstract	169
11.6. Anexo 6. Certificación de Tribunal de Grado	170

Índice de tablas:

Tabla 1.- Tabla de resumen: Migración y migrante	26
Tabla 2.- Tabla de resumen: Olas Migratorias de Salida de Ecuatorianos	51
Tabla 3.- Tabla de resumen: Migración de Retorno	52
Tabla 4.- Tabla de resumen: Políticas Públicas.....	58
Tabla 5.- Tabla de resumen: El ciclo de la política pública	72
Tabla 6.- Tabla de resumen: Planes Nacionales de Desarrollo Y Programas con enfoque en migración de retorno.	91
Tabla 7.- Tabla de resumen: Derecho comparado.....	99
Tabla 8.- Resultados de la pregunta 1.....	103
Tabla 9.- Resultados de la pregunta 2	105
Tabla 10.- Resultados de la pregunta 3.....	108
Tabla 11.- Resultados de la pregunta 4	111
Tabla 12.- Resultados de la pregunta 5	113
Tabla 13.- Resultados de la pregunta 6.....	114
Tabla 14.- Resultados de la pregunta 7.....	116
Tabla 15.- Resultados de la pregunta 8	117
Tabla 16.- Resultados de la pregunta 9	118
Tabla 17.- Resultados de la pregunta 10	119
Tabla 18.- Resultados de la pregunta 11.....	121
Tabla 19.- Resultados de la pregunta 12.....	122

Índice de figuras:

Figura 1 Representación gráfica de la pregunta 1	103
Figura 2 Representación gráfica de la pregunta 2	105
Figura 3 Representación gráfica de la pregunta 3	108
Figura 4 Representación gráfica de la pregunta 4	111
Figura 5 Representación gráfica de la pregunta 5.	113
Figura 6 Representación gráfica de la pregunta 6	114
Figura 7 Representación gráfica de la pregunta 7	116
Figura 8 Representación gráfica de la pregunta 8	117
Figura 9 Representación gráfica de la pregunta 9	118
Figura 10 Representación gráfica de la pregunta 10	120
Figura 11 Representación gráfica de la pregunta 11	122
Figura 12 Representación gráfica de la pregunta 12.....	123

Índice de anexos:

Anexo 1. Formato de encuestas a migrantes retornados.....	164.
Anexo 2. Formato de entrevistas a profesionales y funcionarios públicos	166.
Anexo 3. Informe de estructura, coherencia y pertinencia del proyecto.....	167.
Anexo 4. Oficio de designación de Director de Trabajo de Integración Curricular	168.
Anexo 5. Certificación de traducción de Abstract	169.
Anexo 6. Certificación de Tribunal de Grado.....	170.

1. Título

Normativa y política pública para la movilidad humana: Olas migratorias de salida y retorno de ecuatorianos (2000 – 2022).

2. Resumen

El presente trabajo de integración curricular titulado: “Normativa y política pública para la Movilidad Humana: Olas migratorias de salida y retorno de ecuatorianos 2000-2022” desarrolla como objetivo general el análisis de la normativa nacional, internacional y política pública para la movilidad humana mediante un estudio sistemático de instrumentos legales nacionales e internacionales, determinando su incidencia en los procesos de salida y retorno de la población migrante ecuatoriana en línea de tiempo. El presente trabajo aborda la migración de los ecuatorianos retornados como un elemento de alto impacto para los lugares de origen y destino. La Constitución de la República del Ecuador reconoce los derechos de la población migrante retornada, sin embargo, se evidencia que, en la actualidad no se efectivizan en su totalidad, por lo que el migrante retornado se ve obligado a re emigrar ante la falta de políticas públicas y recursos para su implementación. Se aplicaron entrevistas a expertos en migración de retorno y encuestas a migrantes retornados de varios lugares del país; los resultados obtenidos demuestran la desconfianza de los migrantes retornados en las instituciones del Estado por no garantizar sus derechos a una vida digna en reconocimiento de su aporte a la economía nacional.

Palabras clave: Migración de retorno, políticas públicas, normativa, incidencia, instituciones.

2.1 Abstract

The present work of curricular integration entitled: "Regulations and public policy for Human Mobility: Migratory waves of departure and return of Ecuadorians 2000-2022" develops as a general objective the analysis of national, international regulations and public policy for human mobility through a systematic study of national and international legal instruments, determining their incidence in the processes of departure and return of the Ecuadorian migrant population in a time line. This paper addresses the migration of returned Ecuadorians as a high-impact element for the places of origin and destination. The Constitution of the Republic of Ecuador recognizes the rights of the returned migrant population, however, it is evident that, at present, they are not fully implemented, so the returned migrant is forced to re-migrate due to the lack of policies resources and resources for its implementation. Interviews with return migration experts and surveys of returned migrants from various parts of the country were applied; The results obtained demonstrate the distrust of returned migrants in State institutions for not guaranteeing their rights to a dignified life in recognition of their contribution to the national economy.

Keywords: Return migration, public policies, regulations, advocacy, institutions.

3.Introducción

El presente trabajo de integración curricular titulado: “Normativa y política pública para la Movilidad Humana: Olas migratorias de salida y retorno de ecuatorianos 2000-2022” comprende la migración como parte de desarrollo humano de los países a nivel mundial, caracterizada por la salida de la población de los países menos favorecidos a aquellos lugares con oportunidades y condiciones de vida.

El Ecuador siempre ha tenido migración a países extranjeros, sin embargo, la Gran Estampida Ecuatoriana (1999-2003) se considera la de mayor relevancia para el Estado, por cuanto miles de ecuatorianos migraron hacia países europeos y de Norteamérica como respuesta a la grave crisis política y financiera que ocasionó el feriado bancario por dejar a miles de personas en quiebra y sin trabajo, generando el desplazamiento de grupos humanos del campo a las ciudades y de estas a otros países.

Este fenómeno social marca el inicio del reconocimiento de los derechos de la comunidad migrante por parte del Estado, especialmente con la creación de la Secretaría Nacional del Migrante (2007) y que se efectivizaría con la implementación de política pública, programas y proyectos de apoyo al retorno voluntario de los migrantes a Ecuador, el gobierno de turno motivo el retorno publicitando que: “Estamos arreglando la casa, para que vuelvan, estamos cambiando el modelo de desarrollo”.

Muchos migrantes ecuatorianos acogieron la masiva de Ecuador que se garantiza los derechos a los migrantes retornados y que la crisis bancaria se ha superado, otro factor que incidió en su retorno fue la crisis generalizada de los países europeos, especialmente en España e Italia, por lo que la propuesta de apoyo de Estado ecuatoriano resultó una oportunidad para retornar al país.

La presente investigación es importante por cuanto realiza un análisis jurídico doctrinario de la incidencia de la política pública, normativa nacional e internacional y derecho comparado en el retorno y salida de migrantes ecuatorianos, relevando que el reconocimiento en la Constitución de la Republica de Ecuador (2008) de las personas en movilidad humana como grupo de atención prioritaria garantiza el cumplimiento de sus derechos por parte del Estado en prelación a las demás personas, lamentablemente las instituciones del Estado han fracasado en este cometido sumada la crisis que atraviesa el país post pandemia ha motivado a una nueva oleada migratoria de salida, entre ellos los migrantes retornados.

La metodología utilizada demuestra la realidad de los migrantes retornados, el estudio de campo incluye encuestas y entrevistas que permiten contrastar lo vivencial con la doctrina

y el marco jurídico, contribuyendo a verificar los objetivos e hipótesis del trabajo de integración curricular. En la parte final se exponen las conclusiones y recomendaciones de los resultados obtenidos.

El trabajo de integración curricular evidencia la incidencia de la normativa y política pública en movilidad humana y en el proceso de entrada, salida y retorno de migrantes a Ecuador, deseando que el presente trabajo sirva de insumo para siguientes investigaciones interesadas en la problemática de la migración de retorno, en sus soluciones, e insumo para el proyecto macro de investigación **“Migración de retorno a Ecuador y política pública: Entre falacia y realidad”**, código 41-DI-FJSA-2021, del cual la presente investigación es parte. Poniendo a consideración de los respetados miembros del Tribunal de Grado este Trabajo de Integración Curricular.

4. Marco teórico

4.1. Migración y migrante

La migración se considera una de las actividades humanas más antiguas, esta se ha distinguido por sus grandes impactos a nivel de la sociedad. En el Glosario sobre Migraciones emitido por la Organización Internacional para las Migraciones (2006), señala de manera concreta los elementos básicos que la conforman, siendo esta: “Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos” (p. 38). De la citada definición se resaltan categorías generales como: Primero.- Un desplazamiento humano; Segundo.- El escenario en que se materializa es el trayecto que recorre el migrante desde el asentamiento geográfico en el que vive permanentemente a otro que resulta ser un Estado, con objetivo de establecerse temporal o definitivamente en aquel nuevo territorio; Tercero.- El sujeto activo es una persona indeterminada, es decir, no existe un patrón fijo para caracterizarla pudiendo esta variar en edad, sexo, nacionalidad, entre otros aspectos; y, Cuarto.- Lo que motiva el desplazamiento son condicionantes que obligan o ponen al sujeto activo en la necesidad de trasladarse.

Quizá la mayor dificultad del estudio de la migración sea su extremada diversidad en cuanto a formas, tipos, procesos, actores, motivaciones, contextos socioeconómicos y culturales, etc. No es de extrañar que las teorías tengan dificultades para explicar tal complejidad. Como dice Anthony Fielding, “quizá la migración sea otro “concepto caótico”, que necesite ser “desempaquetado” para que cada parte pueda verse en su propio contexto histórico y social de modo que su importancia en cada contexto pueda entenderse por separado”. Ese “desempaquetamiento” requiere una mejor integración de la teoría y la investigación empírica. (Arango, 2000, citado por Gómez, 2010, p.83)

La idea sobre migración propuesta en el párrafo anterior, se puede identificar que a partir de la diversidad de condicionantes dentro de la migración, hace que esta no puede ser comprendida de forma aislada e independiente, ya que al conjugarse elementos sociales, culturales, económicos y políticos de quien toma la decisión de migrar, la convierte en un sistema complejo que va más allá de la simple situación de movilizarse, resultando imposible obtener un concepto absoluto y definitivo que abarque en un todo la situación, ya que prácticamente en el caso de comparar la migración entre poblaciones, los resultados que se obtuvieren serían no fueren los mismos.

Para Palazuelos y Villareal (2013), destacan que la migración trae consigo posturas “(...) pesimistas y optimistas que derivan, a su vez, de la formación de sus defensores y de la interpretación que estos últimos poseen sobre la migración” (p.108). Es decir, desde el punto negativo se interpreta desde la óptica de protección del Estado, considerando al migrante nacional como elemento de progreso y desarrollo que no debe salir al extranjero, ya que se limitaría la oportunidad del país de origen para generar fuentes de riqueza independientes a las economías de primer mundo, a ello se sumaría mitigar la ruptura y desintegración del familiar. Por otra parte, la migración vista de forma positiva se convierte en un factor dinamizador de las economías, ya que genera un ganar tanto a los países de origen y destino, siendo teniendo como efectos: Regular la mano de obra excedente en los países de origen, que es el resultado de la migración interna del campo a la ciudad, la cual es necesaria para aquellos países de destino, permitiendo que el dinero percibido mejore la calidad de vida del migrante, y, por medio de las remesas la de sus seres cercanos; es importante destacar que a ello se suma el perfeccionamiento de las competencias laborales y sociales dado a la circulación de información desde los lugares de destino al de origen.

Para los estudios migratorios debe tomar la transformación social como su categoría central, con el fin de facilitar la comprensión de la complejidad, interconectividad, variabilidad, contextualidad y mediaciones multinivel de los procesos migratorios en un contexto de cambio global acelerado. (Castles, 2010, p.141)

Para el autor, la migración, en la actualidad ha dado un giro inesperado, entendiéndose que las antiguas teorías en las que el avance de la industria y la economía que era motivo para que se dé la necesidad de movilizarse, queden limitadas, por tanto, el concepto de la migración debe ser entendida desde el punto de la globalización, proceso por el que el mundo se mantiene interconectado a nuevas realidades de todos los sectores geográficos del planeta. La migración en nuestra época se encuentra sujeta a los cambios repentinos y acelerados que no solo se vincula a lo económico como son el “(...) estudio, promoción profesional, matrimonio, jubilación o estilos de vida, están asumiendo una mayor importancia, de manera que se cree que esas viejas ideas sobre la migración ya no son relevantes” (Castles, 2010, p.143).

La migración es amplia de comprender ante sus clasificaciones y definiciones, sea por su forma de ejecutarse, el motivo que la generó, el grupo que migra, el tiempo y una serie de elementos diferenciadores. En el Glosario sobre Migraciones de la OIM (2006), se establece que la migración puede ser: “Asistida, clandestina, de retorno, espontánea, facilitada, legal, individual, grupal, interna, internacional, irregular, ilegal, laboral, masiva, regular, ordenada,

total, neta, entre otras” (p. 38-41). A pesar la extensa clasificación que tiene, resaltamos que la migración desempeña un papel importante a nivel de los Estados que debe ser comprendido, ya que, en Ecuador y otros países en vías de desarrollo, constituye un fuerte apoyo económico, siendo en palabras de Herrera et al, (2005a): “(...) un fenómeno de ampliación del campo social que abarca ya no solamente lo micro (comunidad) sino que va más allá de lo meso (Estado nacional) hasta lo macro (mercado mundial)” (p.148).

La Ley Orgánica de Movilidad Humana, establece a la migración como: “Movilidad Humana: Los movimientos migratorios que realiza una persona, familia o grupo humano para transitar o establecerse, temporal o permanentemente, en un Estado diferente al de su origen o en el que haya residido previamente, que genera derechos y obligaciones” (Art.3, numeral 9). En consecuencia, se entiende que la Ley Orgánica de Movilidad Humana tiene ámbito en la migración y sus flujos, además, el contenido del artículo citado es posible entenderlo gracias a los expuesto en líneas anteriores que permiten dar claridad al mismo.

Hasta este punto es posible entender que se desarrollado el tema de la migración y su impacto, sin embargo, analizando a profundidad el tema, el sujeto que hace realidad aquella situación es “el migrante”, el cual está considerado en la Ley Orgánica de Movilidad Humana de forma tácita como ser cualquier ser humano, y, de forma expresa se lo describe mediante la figura de emigrantes (quienes salen del país) e inmigrantes (quienes entran al país) en el artículo 3, numeral 5 y 7.

A esto se suma la definición de migrante propuesta dentro del Glosario sobre Migraciones de la Organización Internacional para las Migraciones (2006):

A nivel internacional no hay una definición universalmente aceptada del término “migrante.” Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por “razones de conveniencia personal” y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias. (p.41).

Es importante comprender que el migrante es el sujeto central y entorno a este fluye la dinámica de la migración, por ende, es un elemento clave para comprender la misma. Gran parte de los estudios sobre cuestiones migratorias, a pesar de que proponen teorías sobre el actuar del ser humano al momento de movilizarse, han considerado de gran importancia valorar las perspectivas vivenciales de este sujeto que engloban elementos subjetivos como son las crisis, la perspectivas que se tiene del lugar de destino, las relaciones dentro de la

estructura familiar, entendiendo que la misma no solo es motivada directamente desde la crisis económica, encontrando que en la decisión de migrar existen lazos afectivos y emocionales, o, en casos extremos fuerzas que no se pueden controlar.

Pero, a pesar de que se movilizan personas por diversas causas ¿Quién los protege para que no se vulneren sus derechos?

En el caso de Ecuador Constitución de la República del Ecuador es clara al expresar que: “Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución” (Art. 9). Con el presente mandato de carácter constitucional se entiende que los migrantes extranjeros son sujetos de derechos y obligaciones, es decir que, en el Ecuador, pueden de forma individual o colectiva ejercer, promover y exigir sus derechos, así mismo se sobreentiende a los migrantes nacionales. Sin embargo, es necesario comprender que la migración no siempre resulta estar apegada en proteger al migrante ya que este puede exponerse a modalidades riesgosas como son la migración irregular que es una de las situaciones más comunes ante las restricciones de los países de destino.

En el Glosario sobre Migraciones de la Organización Internacional sobre Migraciones (2006), la migración irregular es comprendida en los siguientes términos:

Personas que se desplazan al margen de las normas de los Estados de envío, de tránsito o receptor. No hay una definición universalmente aceptada y suficientemente clara de migración irregular. Desde el punto de vista de los países de destino significa que es ilegal el ingreso, la estadía o el trabajo, es decir, que el migrante no tiene la autorización necesaria ni los documentos requeridos por las autoridades de inmigración para ingresar, residir o trabajar en un determinado país. Desde el punto de vista de los países de envío la irregularidad se observa en los casos en que la persona atraviesa una frontera internacional sin documentos de viaje o pasaporte válido o no cumple con los requisitos administrativos exigidos para salir del país. Hay sin embargo una tendencia a restringir cada vez más el uso del término de migración ilegal a los casos de tráfico de migrantes y trata de personas. (p.40)

Al describirse la migración irregular se comprende que los migrantes se encuentran limitados a ejercer sus derechos, en el caso de los migrantes ecuatorianos inmersos en esta situación, se les dificulta su libre movilidad y goce de los mismos en los países de destino, convirtiéndose en posibles víctimas de abusos y atropello de derechos. En Ecuador se busca soluciones a este tipo de situaciones por medio de las relaciones internacionales recíprocas

La migración y el migrante tienen una relación directamente proporcional, es por ello importante que los Estados promuevan y amplíen mecanismos de apoyo y control de aquella situación para regularizarla, ya que, caso contrario, se pone en peligro la integridad de los migrantes, quienes se ven dispuestos a asumir cualquier riesgo, ya que, su decisión se vio impulsada en un amplio razonamiento de la voluntad migratoria por la imagen de un mejor estilo de vida que circula a través de las redes de información que están fuertemente reforzadas por la globalización, y, desde otro punto, por la relación y el vínculo del migrante con quienes han migrado anteriormente, el cual, se intensifica de acuerdo al grado de confianza. Si la migración en cualquiera de sus modalidades, resulta la opción más viable, el migrante tendrá que pasar por etapas como son la emigración, la movilización, el ingreso, la permanencia y el retorno. En Ecuador la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su reglamento regulan estas etapas de la migración.

4.2. Migración desde el contexto internacional

Miles de personas diariamente se movilizan fuera de sus territorios de origen, sea por vía aérea, marítima o terrestre, este proceso de movilización comprende uno o varios elementos internacionales en el que dos o más Estados se encuentran implicados. Para Warda (2007): “La migración internacional es un componente vital de la globalización en el mundo de hoy” (p.33), ya que dado a las redes de información existentes y la facilidad con que esta se propaga gracias a la digitalización y el avance tecnológico actual, el cual, con solo un clic desde nuestros dispositivos tecnológicos, nos ha demostrado la posibilidad de hacer un sinnúmero de actividades que antes eran imposibles. La migración internacional resulta ser el movimiento de personas de un Estado a otro, en el que se toma en cuenta las relaciones que existen entre los Estados y los elementos internacionales como nacionalidad, estatus migratorio, documentación, entre otros. Y puede intensificarse dado al nivel o perspectiva de vida que plantean los países de destino. Se puede definir en rasgos generales, que por naturaleza el hombre tiende a moverse de un lugar a otro, dejando de lado su espacio de confort para buscar nuevas relaciones de interacción, con el fin de satisfacer sus necesidades a corto, mediano y largo plazo.

Dentro el Informe sobre las Migraciones en el Mundo de la Organización Internacional para las Migraciones (2021), referente a datos sobre migrantes a nivel mundial dice: “Según la estimación actual, en 2020 había en el mundo aproximadamente 281 millones de migrantes internacionales, una cifra equivalente al 3,6% de la población mundial” (p.21). Desde una perspectiva analítica, a pesar de tener niveles bajos de migración a nivel

internacional, resulta necesario que los Estados implicados opten por medidas que permitan asegurar la gestión de la movilidad humana, es decir medidas de las que se puede sacar provecho, a la vez que garanticen un trato digno y no una amenaza, ya que este grupo poblacional no se distribuye de manera equitativa a nivel mundial sino que se concentra en territorios en donde las oportunidades de vida son mejor, en especial cuando se trata de plazas laborales y estabilidad económica. Es importante destacar que dentro del mencionado informe establece que 26 millones de migrantes pertenecientes a América Latina y el Caribe viven en América del Norte. Convirtiéndose en este sentido EEUU y Canadá como una de las opciones más recurrentes al momento de migrar situación que no es nueva como lo establece el informe mencionado en líneas anteriores en las siguientes palabras: “Los migrantes de los Estados Unidos de América proceden tradicionalmente de América Latina y el Caribe y de Asia,” (p. 118). Por otro lado, cerca de 17 millones de migrantes originarios de América Latina y Caribe viven en Europa actualmente.

De los Informes sobre Migraciones en el Mundo realizados por la Organización Internacional para las Migraciones, se aprecia que los niveles de migración internacional han sido constantes a lo largo de varias décadas situación que tuvo un pequeño freno a nivel mundial a partir de finales del 2019 dado a la pandemia del COVID-19 y las restricciones impuestas por los Estados para el ingreso de migrantes. Sin embargo, se considera que los resultados estadísticos arrojados, representan en sí, una perspectiva alejada de la realidad al no poder contabilizarse precisamente la movilidad humana, ya que solo pueden registrarse datos de quienes salieron por vías más seguras a países destino, es decir, flujos internacionales bajo la figura de legales, pero ante los flujos migratorios irregulares, estos resultan sesgados e inciertos, siendo estos obtenidos únicamente de: “Las fuentes de datos que comprenden los registros oficiales de las guardias costeras y los médicos forenses, los reportajes de los medios de comunicación, informes de Organizaciones No Gubernamentales y Organismos de las Naciones Unidas y entrevistas con migrantes” (Informe sobre las migraciones en el mundo 2022, 2021, p.31), resultado en su mayoría de situaciones trágicas al migrar irregularmente.

En el Manual para Parlamentarios No 24 titulado “Migración, derechos humanos y gobernanza” de la Unión Interparlamentaria (2015) determina los motivos por los que existe la migración internacional de la siguiente forma:

Los migrantes dejan sus países de origen debido a una situación de conflicto, a violaciones generalizadas de los derechos humanos o a otras razones que amenazan su vida o su seguridad... A medida que la globalización amplía la circulación mundial de

capitales, bienes, servicios y tecnología, la migración responde a la creciente demanda de capacitación y de mano de obra en los países de destino. Estos factores, junto con el envejecimiento de la población y la disminución de la fuerza laboral en los países de ingresos altos, intensifican la migración internacional, incluida la movilidad de la mano de obra y de trabajadores cualificados. (p.20)

De la citada información se puede destacar que la migración internacional, en la actualidad, a medida que avanza la tecnología y la sociedad, está requiriendo de migrantes capacitados y con habilidades para nuevas actividades, siendo entendido desde los países desarrollados como la competencia entre quienes tienen mayor preparación, lo cual, constituye en cierta medida un tema de diálogo de los gobiernos que reciben a aquellos migrantes, ya que deben buscar mecanismos para capacitarlos y hacerlos aptos para el desarrollo de un oficio, caso contrario, al no existir capacitación de aquellos migrantes, estos podrían convertirse en un resultado negativo que ocasionaría inseguridad y pobreza en los lugares destino. Es decir, debe tomarse en cuenta que los países pobres y en vías de desarrollo tienen una población joven en capacidad para producir, pero ante la falta de plazas de empleo se ven en la necesidad de migrar, mientras que, en países desarrollados, resulta necesario la mano de obra de migrantes capacitados para dinamizar y mantener sus economías.

“La soberanía de los Estados sigue siendo el principio general en este ámbito” (Migración, derechos humanos y gobernanza, 2015, p.21). A partir de la presente cita que antecede se comprende que la migración internacional es libre respecto a la salida del individuo de su país de origen, y, que el problema radica en la entrada de aquella persona a otro país, limitando la posibilidad de elegir el lugar al que quiere ingresar, ya que la soberanía del Estado hace que pueda autodeterminarse a sus necesidades, permitiendo o no el ingreso de personas migrantes, como es el caso de Estados Unidos al ser uno de los países más elegidos como destino migratorio por migrantes de Sudamérica mediante la visa, o el caso de la visa Schengen en los Estados Europeos.

La migración internacional, se encuentra sujeta a una serie de causas, entre estas, varios autores parten principalmente de las económicas, al describir situaciones de asimetrías y desigualdad salarial; causas políticas, enfocadas en conflictos internos de cada país, demográficas; al relacionarlos con el aumento de la población económicamente activa y la baja tasa de empleo, por aspectos o fenómenos naturales que pueden ser comprendidos desde las enfermedades, temas agrícolas y situaciones relacionadas a las condiciones ambientales (Gómez, 2010). Sin embargo, la migración internacional resulta ser amplia y trae consigo efectos para el país de origen que se valoran positivamente como es: “Para algunos autores el

movimiento del capital humano se ve compensado con las remesas y el posible retorno lleno de experiencias nuevas e innovadoras.” (Gómez 2010, p. 88), mientras, por otro lado, surge el riesgo de la desestructuración familiar ante la separación de cada uno de los miembros del hogar trayendo consigo problemas sociales como la prostitución, el aumento del riesgo de los menores de edad a ser víctimas de violaciones y de vicios, debido a la falta de control y seguimiento de los padres o sus familiares cercanos, dejando de lado la crianza en valores y acompañamiento que necesita un menor de edad para desarrollarse plenamente o dentro de los países en vías de desarrollo la desestructuración de las economías internas dado a que la migración internamente produce que los sectores rurales productivos se vean afectados.

Después de los riesgos asumidos por los migrantes, una vez en sus lugares de destino, comienzan a generar remesas que dependiendo del lugar de destino y del grupo migrante asentado, pueden convertirse en un elemento importante de los ingresos económicos como lo establece Alberto Acosta, et al. (2006) de forma categórica que, “Las remesas representan el segundo producto de exportación solo superada por las exportaciones de petróleo”(p.2) se puede considerar como efecto de la migración internacional que representa una mejora en los niveles de ocupación de las familias de emigrantes en temas como la construcción y la utilización de servicios que de forma indirecta mueve todo el sistema que lo rodea dándole ciertos niveles de funcionalidad.

La migración internacional para la Oficina Regional de la OIM para América del Sur en su Manual Regional “Derechos humanos de personas migrantes” (s. f), establece que dentro de las modalidades más comunes de esta son:

Migración forzada: Es el desplazamiento que se ocasiona por la amenaza a la vida, la seguridad o la libertad o por situaciones que ponen en peligro la subsistencia. En esta migración se incluyen los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados por desastres naturales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo.

Migración voluntaria: Por oposición se refiere a aquella que no resulta a partir de una situación forzosa. Se suele incluir en esta definición a los migrantes que se trasladan en busca de mejores condiciones de vida por oportunidades laborales o de estudio o para reencontrarse con a sus familias.

Migración Permanente: Es aquella en la cual no se conoce previamente la duración de la estadía.

Migración temporal: Aquella que se produce por un tiempo determinado que ya se conoce de antemano. Puede ser corto, de algunos meses, o de años, como el caso de la realización de estudios en el exterior. (p.20)

De las modalidades de migración internacional es posible destacar que generalmente esta tiene varias categorías a la hora de clasificarse, pero dado a la extensión del tema, de forma simple y acertada se establece la función en que se configura, en otras palabras, la migración internacional se sujeta al factor de tiempo, el cual, resulta ser el espacio en el que el migrante se mantendrá asentado en el lugar de destino hasta superar las situaciones que los motivaron a estar ahí, y, en un segundo punto muy importante, del cual objetivamente se puede determinar el amplio abanico de configuraciones de la migración es el aspecto subjetivo de la voluntad que puede ser forzada o libre del sujeto que decide migrar. La migración internacional a pesar de que algunos autores consideran que el elemento económico e industrial debe dejarse de lado ya que resulta una teoría insuficiente, puede decirse que sigue teniendo mayor fuerza en países pobres y en vías de desarrollo.

4.2.1. Los derechos humanos y la migración

Oficina Regional de la OIM para América del Sur en su Manual Regional "Derechos humanos de personas migrantes" (s.f) establece la siguiente definición: "Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos sin discriminación alguna." (p.17). Los Derechos Humanos son los derechos fundamentales positivizados en un cuerpo normativo, la Constitución de la República del Ecuador es un ejemplo de cuerpo normativo en donde están reconocidos Derechos Humanos. Pero, en sí, la esencia de los Derechos Humanos recae en que estos son propios del ser humano, caracterizándose por ser: Universales, ya que todo ser humano los posee; irrenunciables, al no poderse enajenar; indivisibles, al no poderse fragmentar, y, como cualquier otro derecho, dependen unos de otros para poderlos ejercer. En otras palabras, los derechos humanos son pensamientos enfocados en la existencia del ser humano. Son categorías universales que constan en la normativa internacional e instrumentos internacionales respondiendo a las interrogantes del ¿Qué es? y ¿Cómo se hace?

Carpizo (2011) expresa desde la mirada de la migración que: "Los derechos humanos constituyen mínimos de existencia, y al saberse que serán respetados y promovidos, la persona se moviliza con libertad para lograr vivir con dignidad." (p. 5). Por lo tanto, los

Derechos Humanos deben ser abordados integralmente ya que, en base a ellos, el ser humano se desarrolla de manera integral, situación que dentro de migración, el resultado se complica, dado a la gran cantidad de realidades en los que se desarrolla esta, lo cual, constituye un desafío para los Estados el garantizar a plenitud los Derechos Humanos de toda persona dentro de su territorio, quedando en utopía.

La libre movilidad humana entre Estados es el Derecho Humano, dentro de la cual, los Estados deben buscar medidas para hacer que el mismo sea efectivo, Ecuador es reconocido como un país donde existe la libre circulación de migrantes, considerándose un país de salida, entrada y estadía para quienes optan por la opción de migrar.

En el Manual para Parlamentarios No 24 titulado “Migración, derechos humanos y gobernanza” de la Unión Interparlamentaria (2015) dice: “El enfoque de derechos humanos se basa normativamente en las normas internacionales de derechos humanos y del trabajo, y su objetivo práctico es la promoción, el cumplimiento y la protección de los derechos humanos” (p. 164). Por lo tanto se puede decir que los derechos humanos tienen gran importancia al ser positivizados a través de normas ya desde un punto ético-moral demuestran que existen y desde un punto de vista instrumental permite reducir inequidades mejorando la sociedad a la vez que permite ejercerlos por quienes son los titulares de aquellos derechos. Resultando de aquel ejercicio como deber del Estado el: Respetar el goce pleno de los Derechos Humanos, proteger que no se violen y garantizar las vías materiales para su plena ejecución. Dejando de lado la libertad de soberanía como una limitante, es decir enfocándose en lo que necesita el ser humano para vivir dignamente.

En la Constitución de la República del Ecuador respecto a los derechos humanos en general expresa: "Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio" (Art. 11). A partir de este artículo se logra entender que los Derechos Humanos se les puede considerar como categorías supremas que permiten el desarrollo del ser humano, las mismas resultan convertirse en conceptos indeterminados enfocados en el ser humano, sujetos a la libre interpretación siempre y cuando el desarrollo de los mismos no limite los demás, siendo importante que sean atendidos y protegidos por el Estado o quienes representan a este inmediatamente.

Debemos comprender que los Derechos Humanos tienen principios fundamentales, se los puede considerar como mandatos de optimización del derecho, estos son constantes, en otras palabras, no son estáticos, ya que, mediante estos, los derechos avanzan

progresivamente. "No deberíamos olvidar que, si restringimos y vulneramos los derechos humanos de los migrantes, mermaremos los derechos fundamentales de todos." (Manual para Parlamentario N24 de la Unión Interparlamentaria. Migración, derechos humanos y gobernanza, 2015, p. 107)

Los Derechos Humanos, buscan su pleno reconocimiento a nivel de todos los Estados de manera global, a tal punto que la población migrante que se encuentra en proceso de salida o entrada a un territorio pueda tener noción de estos para ejercerlos y vivir dignamente. Los derechos humanos siempre estarán presentes sea en la salida, la estadía o el retorno del migrante en su trayecto migratorio, siendo el ámbito de aplicación de los Derechos Humanos amplio, ya que el entorno y conjunto de interacciones a las que se encuentra sujeto el migrante al asentarse en un territorio de origen o destino, hace que se produzcan relaciones jurídicas en las que el Estado debe proteger de vulneraciones respecto de los derechos de libertad, los relacionados al trabajo, los aspectos de género, los grupos de atención prioritaria, entre otros.

4.2.2. Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son parte de la Agenda 2030, según la página web de las Naciones Unidas (s.f), establece que "(...) constituyen un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo". Cada cierto periodo de tiempo se establecen este tipo de objetivos, los vigentes se desarrollan desde el 2015, fecha en que los países miembros de la ONU tienen un papel crucial en tratar de llegar a las metas que soluciones problemas sociales, mediante acciones que eliminen o mitiguen el impacto.

Por otra parte, en la página web de la Naciones Unidas (s.f) se especifica que "Numerosos líderes y organizaciones de la sociedad civil han exigido también que sea un "año de gran activismo" para acelerar el progreso con respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y han instado a los líderes mundiales a intensificar las iniciativas para llegar a las personas más rezagadas, apoyar la acción y la innovación a nivel local, fortalecer las instituciones y los sistemas de datos, reequilibrar la relación entre las personas y la naturaleza, y obtener más financiación en favor del desarrollo sostenible". A partir de la idea expresada en líneas que anteceden, la migración resulta ser uno de los temas importantes a abordarse por los Estados Miembros, este se encuentra desarrollado el punto 10.7, a pesar de no ser vinculantes los objetivos de la Agenda 2030, motivan a los Estados a buscar

mecanismos para que mediante normativas, políticas públicas o cualquier otra vía posible se logre materializar aquellos objetivos.

La meta del objetivo 10.7 de la Agenda 2030 establece respecto a la migración: “Facilitar la migración y la movilidad ordenada ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (La ONU confirma su respaldo al Pacto Mundial de Migración en la Asamblea General, 2018). Teniendo como objetivo principal la reducción de desigualdades.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible cada vez están avanzando hacia las metas propuestas, es así que la ONU mediante el Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2019) respecto a la migración, manifiesta lo siguiente:

La mayoría de los países cuentan con políticas que facilitan una migración y una movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables para las personas. Sin embargo, se pueden encontrar diferencias significativas entre los seis ámbitos normativos de este indicador. Para cada uno de estos ámbitos, más de la mitad de 105 países con datos disponibles cuentan con un conjunto integral de medidas normativas, lo que significa que informaron disponer de normativas de migración para un 80% o más de las subcategorías de cada ámbito. Los derechos y el bienestar económico de los migrantes son las áreas que demuestran las principales deficiencias en materia normativa, ya que más del 40% de los países carecen de un conjunto completo de medidas en esos ámbitos. Las normativas para promover la cooperación y las asociaciones y facilitar la migración segura, ordenada y regular son las más difundidas, y más de tres cuartas partes de los países informan de que han adoptado una amplia gama de medidas de ese tipo. (p. 43)

Del parágrafo citado se deduce que los recursos económicos resultan ser el problema más común para llevar a cabo una atención integral para el migrante en base a la dignidad humana. Es decir, se ofrecen derechos que en muchos casos son difíciles de sostener ya que toda situación se sujeta en casi su totalidad al bienestar económico de la persona sea en su país de origen o destino.

4.2.3. Normativa internacional

Dentro del Manual para Parlamentarios N.24 de la Unión Interparlamentaria. Migración, derechos humanos y gobernanza (2015) se detalla el espectro de la normativa internacional en las siguientes palabras: "Los instrumentos internacionales comprenden tanto convenciones como declaraciones, aunque estas últimas no son vinculantes a no ser que

constituyan derecho internacional consuetudinario." (p. 47). En consecuencia, respecto al tema de estudios se entenderá que la normativa internacional se encuentra enfocada plenamente en los migrantes internacionales, por ende, buscando proteger de cualquier vulneración los derechos y obligando a los Estados, en caso de ser vinculante a: Regular el flujo migratorio, establecer políticas a favor de estos grupos y obligaciones que deben cumplir. En el Derecho Internacional, los instrumentos internacionales permiten dar sentido y viabilizar globalmente esta situación jurídica, es por ello que la migración, desde el aspecto legal, debe ser entendida no solo desde la normativa vinculante, sino en conjunto con otros instrumentos que logran dar sentido a lo que se quiere alcanzar.

El desafío es conseguir que las distintas identidades raciales, étnicas, culturales, lingüísticas y religiosas de los migrantes y de otras minorías puedan ser reconocidas, aceptadas e incluso celebradas, enriqueciendo de esta manera las sociedades. Esto significa incluir a estos individuos y a grupos diversos en una paulatina comprensión de lo que significa pertenecer a la nación, a su "identidad nacional". (Manual para Parlamentario N24 de la Unión Interparlamentaria. Migración, derechos humanos y gobernanza, 2015, p. 32)

La migración avanza aceleradamente trayendo consigo cambios significativos dentro de las sociedades, sin embargo, a la sociedad global hasta la actualidad le ha sido imposible desarrollar un sistema global normativo interconectado desde varias ramas que regule la migración mundialmente, ya que la soberanía de los Estados y las ideologías de las distintas sociedades sobre la migración limitan la libertad de elegir a donde migrar libremente. Los ideales de una ciudadanía universal están muy distantes de ser materializados, a pesar de ello, los países a través de la suscripción de diversos instrumentos internacionales y mediante la creación de normativas, de forma libre acceden a limitar sus soberanías, para que mediante la cooperación internacional y su accionar, se regularice la situación irregular presente en estos grupos, un ejemplo de la normativa internacional respecto de la migración es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW en inglés), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990, la cual, resulta ser un ejemplo claro de protección al migrante en materia laboral y ciertos aspectos.

Sin perjuicio de las disposiciones del artículo 79 de la presente Convención, los Estados Partes interesados se consultarán y colaborarán entre sí, según sea apropiado, con miras a promover condiciones satisfactorias, equitativas y dignas en relación con la migración internacional de trabajadores y sus familiares. (Convención Internacional

sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Art. 64.1)

En el párrafo anterior se expresa el carácter Erga Omnes de la normativa internacional al establecer que los Estados Partes, tienen la obligación de buscar medidas a favor de los migrantes, y de manera tácita se comprende que los Estados de origen deben colaborar en ello respecto al control de la salida irregular para con los demás estados afectados. Se puede establecer que la protección de los derechos de los migrantes se encuentra sujeto en gran medida, no solo a la creación de normativas que quedan plasmadas en papel, sino a la manera en que los Estado deben actuar para llevar a la práctica todo lo ratificado en el contenido de las mismas. Todo ello apegado al Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, titulado “Las migraciones en un mundo interdependiente: Nuevas orientaciones para actuar” (2005) que dice: “Es imprescindible garantizar que las personas que se desplazan de un país a otro puedan ejercer los derechos que les confiere el derecho internacional” (p.57).

Para la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales dentro de su Informe del año (2005), expresa que dentro de la normativa internacional se encuentran desarrollado de forma implícita y general el contenido de los Tratados de Derechos Humanos:

La principal inspiración para el marco legal y normativo que afecta a los migrantes es la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y siete tratados de derechos humanos de la ONU que confieren un efecto legal a los derechos de la Declaración: la Convención internacional de 1965 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; el Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966; el Pacto internacional de 1966 relativo a los derechos económicos, sociales y culturales; la Convención internacional de 1979 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; el Convenio de 1984 para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes; la Convención internacional de 1989 sobre los derechos del niño y la Convención internacional de 1990 sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. (p. 58)

Los Derechos Humanos deben estar desarrollados en la normativa internacional por su carácter universal, por lo que en materia de migración es necesario establecer un cuerpo normativo de carácter internacional que recopile el contenido de estos convenios, pactos, declaraciones y tratados, para comprender ampliamente la migración mediante las normas, ya

que se dificulta la accesibilidad, la articulación y la existencia de las mismas al encontrarse dispersas.

De toda la normativa internacional, la Convención Internacional de 1990 sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, es la que más ha tenido importancia a nivel internacional dado a que en ella no solo se desarrollan temas referentes a la situación laboral de los migrantes, sino que extiende su área de acción a varios derechos fundamentales y acciones como la cooperación entre los Estados, la circulación de migrantes, la no discriminación, la regularización de los mismos.

La normativa internacional da sentido y enfoque a la situación de la migración, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), se establece que: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.” (Art.1). Este artículo representa de manera universal el sentido de la migración como un derecho humano, a la vez que establece el alcance que este debería tener a nivel de la sociedad, a pesar de que se busca la libertad absoluta del hombre para poder migrar de sin ataduras entre Estados, es una utopía dado a que no existen los elementos formales y materiales que garanticen ello plenamente. A pesar de estas limitaciones la declaración deja la posibilidad de que el ser humano pueda movilizarse dentro de su Estado; y, la libertad de entrar y salir del mismo en su artículo 13. La migración al ser un problema cuasi universal debe estar en normativa–internacional regulando los aspectos relacionados al trabajo, salud, tratos inhumanos y degradantes; y, desplazamiento forzoso; derechos que requieren de la protección migrante de forma eficiente y eficaz.

Dentro de la normativa internacional destacamos que el “Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”, el cual se considera como el primer acuerdo global que busca proteger a los migrantes indocumentados, en este instrumento internacional constan objetivos que reconocen la necesidad de abordar la migración y la cooperación internacional.

Los 23 objetivos del pacto contienen principios rectores que reafirman la soberanía de los Estados, la protección de los derechos humanos y el impacto positivo de la migración en el desarrollo sostenible, la perspectiva de género, el interés superior del niño y el enfoque multisectorial. (*La ONU confirma su respaldo al Pacto Mundial de Migración en la Asamblea General, 2018*)

En consecuencia, pese a no tener el carácter de vinculante en materia de migración internacional, resulta ser de gran importancia ya que invita a adoptar medidas mejores y

solidarias por parte de los Estados con los migrantes ante situaciones de vulnerabilidad y abuso, reafirmando los principios fundamentales de esta situación internacionalmente.

Para el presente trabajo es importante resaltar el objetivo 21 del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, ya que en este establece facilitar el regreso en condiciones de seguridad, dignidad y una reintegración sostenible, es decir se busca que el retorno de los migrantes a su país de origen sea sostenible, basado en la cooperación regional, bilateral y multilateral, además de promover programas de retorno. Situación que ha sido adoptada el 11 de diciembre de 2018 por 160 países en Marrakech, Marruecos.

4.2.4. Organismos internacionales

Todas las normas de carácter internacional enfocadas en la migración, una vez creadas, necesitan ser supervisadas por instituciones que velen por el debido cumplimiento e implementación por parte de los Estados que se sujetan a ello. Se establece que las Organización de las Naciones Unidas es el principal organismo internacional encargado de dar seguimiento y fomentar la adopción de esta normativa internacional. Dado a la magnitud de la problemática social, resulta difícil la protección integral a los migrantes internacionalmente. Es por tanto que, la función de protección de los migrantes a nivel internacional resulta ser difusa y amplia dentro del sistema de las Naciones Unidas, es decir que no se concentra en una sola institución u organismo internacional, sino que la función de protección la desempeñan varios, incluidos los Estados enfocados en varias áreas y derechos humanos relacionados a esta situación.

Entre los organismos internacionales relacionados con la migración podemos resaltar los siguientes:

ACNUR:

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, es uno de los Organismos de las Naciones Unidas dirigido y controlado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, este organismo internacional con sede en Ginebra, trabaja en 135 países con miles de personas, tiene dentro de sus funciones la protección de los migrantes bajo la condición de refugiados, perseguidos o en situación de conflicto. Su accionar brinda protección tanto en el país de origen como en el que acoge a los migrantes en esta situación.

Este organismo se creó en el 14 de diciembre de 1950, al término de la Segunda Guerra Mundial para ayudar a quienes huyeron de Europa, en la actualidad sus funciones se encuentran encaminadas en la ayuda a personas que por los conflictos se ven obligadas a ser

desplazadas, además de prestar apoyo a las personas apátridas. (*Historia del ACNUR*. UNHCR, s. f.)

OIT:

“La OIT trabaja para elaborar políticas que maximicen las ventajas de la migración laboral para todas las partes involucradas” (Migración laboral, s. f.). La OIT al ser uno de los Organismos de las Naciones en el tema de los derechos de los trabajadores, fue fundada en el año de 1919, en especial, se puede detallar que los trabajadores migrantes son tomados en cuenta por este organismo internacional, como se mencionó en páginas anteriores la importancia del migrante en materia laboral, es alta, dado a que este permite el desarrollo económico de un país por su mano de obra y las remesas que genera.

OACDH:

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos es un organismo parte de las Naciones Unidas, fundado en 1993, este organismo tiene como funciones solventar cuestiones de derechos humanos, en este caso pueden ser los relacionados a materia migratoria, permite que los países puedan entender y aplicar los mismos correctamente evitando vulneraciones.

Una de las recomendaciones de este organismo internacional para mejorar la gobernanza en derechos humanos en materia de migración dentro del Manual para Parlamentarios No 24 de las Unión interparlamentaria (2015) ha sido: "Fortalecer los debates sobre la migración y los derechos humanos de los migrantes en el marco de las deliberaciones del Consejo de Derechos Humanos y específicamente para: mejorar y reforzar el análisis de las cuestiones relativas a la migración". Lo manifestado tiene como fin generar puntos de trabajo en común para desarrollar mecanismos que atiendan las necesidades del migrante desde una perspectiva macro que no solo sea centrada en la realidad de un país, a ello en el manual citado se añade:

Numerosas organizaciones ayudan a los Estados con la integración de los migrantes en los países de destino, incluido el mercado laboral; la convalidación de títulos académicos y cualificaciones; la promoción de los marcos de contratación laboral en condiciones equitativas; la cobertura de la protección social para los migrantes, incluida la conservación de los derechos adquiridos de la seguridad social; la ayuda a las víctimas de trata de personas y a los migrantes entrados ilegalmente en el país por contrabandistas; la transferencia de remesas; e iniciativas para combatir los estereotipos negativos y la xenofobia contra los migrantes (Manual para Parlamentarios No 24 de las Unión interparlamentaria, p. 167)

En consecuencia, se entiende que los derechos de la población migrante a parte de que el Estado se hace o busca como gestionar ello, existen organizaciones no gubernamentales que apoyen en reinsertar y estabilizar al migrante a fin de que pueda progresar, ejemplos de ello en el Ecuador son instituciones como Care, Cáritas, Alianza Migrante, La Cruz Roja, entre otras que con pequeños esfuerzos de ayuda tratan de mejorar la calidad de vida del migrante en su trayecto de vida.

Por otra parte, Foot, MacFarlane y Mastanduno, 2003 citado por Burgos Silva, (2019) establecen a más de los organismos internacionales, los Estados cuentan con órganos administrativos de gestión como organizaciones internacionales en las siguientes palabras:

Por otra parte, desde una lectura más política, se dice que algunas OI son instrumentos de los Estados centrales o potencias, que las utilizan como mecanismos para enmascarar y transmitir sus agendas particulares en el marco de las luchas y diferencias de poder en los ámbitos geopolítico y geoeconómico. (p. 152)

En este ámbito las organizaciones internacionales que más resaltan en migración son:

OIM:

La Organización Internacional para las Migraciones fundada en 1951, se puede determinar como una organización internacional de carácter intergubernamental, conformado por 175 países miembros, sus funciones están especialmente enfocadas en la migración.

La labor de la OIM consiste en cerciorarse de una gestión ordenada y humana de la migración; promover la cooperación internacional sobre cuestiones migratorias; ayudar a encontrar soluciones prácticas a los problemas migratorios; y ofrecer asistencia humanitaria a los migrantes que lo necesitan, ya se trate de refugiados, de personas desplazadas o desarraigadas. (Migración Laboral, s. f.).

CAN:

La Comunidad Andina, es un organismo internacional regional que surge en 1969 con la Suscripción del Acuerdo de Cartagena, integrado por 4 países como son Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú. Su función es la de integrar a los Estados Miembros a “Alcanzar un desarrollo integral, equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, con proyección hacia una integración sudamericana y latinoamericana” (¿Quiénes somos?, s. f.).

4.2.5. Marco normativo internacional y regional sobre migración en Ecuador

En el siguiente punto se abordará en forma breve y general el conjunto de normas tanto internacionales como regionales que tienen relación directa con la movilidad humana y de las cuales el Ecuador es parte. Conocer la normativa en migración permite establecer los

límites, ya que se puede determinar en cierta medida el campo de acción sobre la situación, y con ello establecer si es necesario que se amplíe el contenido de las normas pudiendo ver si el problema surge a partir de estas o de la gestión del Estado por factores como son desconocimiento, economía, sociedad, política, entre otros.

El reconocimiento de la normativa internacional nos convierte en participantes de la migración internacional, ya que nos obliga a velar por el cumplimiento de los derechos de quienes migran, y, por otra parte, permite que ante una vulneración de estos derechos el migrante pueda ejercer su debido reclamo al ser titular y sujeto de protección. Es importante considerar que se desarrollará la normativa de carácter vinculante y no vinculante.

La Constitución de la República del Ecuador (2021) en el artículo 417 establece que todo tratado internacional se sujeta a lo contenido en la Constitución, caracterizándose estos en el caso de tratar de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano de no restricción de derechos dado a la cláusula abierta que posee.

Marco internacional:

Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios.

Esta Convención fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990, y se encuentra ratificada por el Ecuador el 5 de febrero de 2002.

La presente Convención busca que los Estados miembros garanticen los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, la ratificación de esta Convención da paso al reconocimiento de los derechos del migrante en el Ecuador, asegurando que este pueda tener protección respecto a la explotación y discriminación, su situación legal regular o irregular, así como mejores sus condiciones de vida, laboral y su regularización.

Convenio N.º 111 sobre la Discriminación (empleo y ocupación)

Ratificado en 1962 por el Ecuador, este Convenio resulta ser un instrumento enfocado en la igualdad en materia laboral, con el fin de eliminar la discriminación que existe en las relaciones entre empleador y empleado dentro del contexto migratorio.

Convenio de Seguridad Social entre Ecuador y España:

Suscrito el 4 de diciembre de 2009, el principal objetivo es el de buscar el trato igualitario de los españoles y los migrantes ecuatorianos de ambos Estados respecto a la Seguridad Social y garantizar la conservación del mismo.

Marco regional:

La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a:

3. Fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad.

5. Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio. (Constitución de la República del Ecuador, Art. 423)

La Constitución de la República del Ecuador hace mención a la necesidad de trabajar en migración entre los Estados, a fin de coordinar juntos, mecanismos que regulen problemas que afectan a la población migrante, especialmente mecanismos que protejan a las diferentes sociedades y promuevan un trato de respeto, igualdad y no discriminación, con énfasis en garantizar los derechos de las personas migrantes y cumplir los acuerdos pactados internacionalmente.

Como una recomendación al marco normativo desde un punto internacional, la Subsecretaría de Relaciones Migratorias y Consulares en el libro Política migratoria del Ecuador (2007) establece que:

El único mecanismo que permitirá una migración ordenada, segura y legal, en los momentos actuales, es el de lograr acuerdo de regulación de los flujos migratorios con los países de destino, en general con países desarrollados que, como se conoce claramente, requiere de mano de obra para cubrir plazas de trabajo que no son ocupadas por sus nacionales, particularmente en las áreas agrícolas, de cuidado de niños y ancianos y de servicios. (p. 6-7)

La regulación de los flujos migratorios es un tema importante que se trata de solventar por parte de los Estados, es por ello que, a nivel regional a nivel de la Comunidad Andina, se crea el instrumento Andino de Migración Laboral, la Tarjeta Andina de Migrante, se reconoce el Documento Nacional de Identidad como documento para salida de migrantes y el uso del pasaporte Andino. (Tipanluisa, 2011). Estos han sido avances normativos a nivel regional que buscan proteger a los migrantes y darles una vida más digna.

La Tarjeta Andina de Migraciones, se puede considerar como aquel documento que tiene la facultad, a quienes son parte de los países de la Comunidad Andina de facilitar la movilidad humana y sus condiciones a nivel regional entre los Estados Miembros. Este representa un gran logro en la integración regional.

En la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021 del Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (2020) respecto a la integración regional menciona:

En el ámbito de la CAN (integrada por Ecuador, Bolivia, Colombia y Perú), se destaca, entre otras, la Decisión 397 sobre registro migratorio, del 30 de septiembre de 1996, creadora de la Tarjeta Andina de Migración. Este documento, utilizado por Ecuador, es de uso obligatorio para el ingreso y salida de personas del territorio. (p. 20)

Resulta relevante tener en cuenta que esta decisión, a nivel de los Estados miembros se ha convertido en un mecanismo empleado por los migrantes ecuatorianos para facilitar en cierta medida la salida ilegal hacia países del norte bajo la figura de turistas o personas profesionales. A través de la decisión 503 se determina que es el por periodo de 90 días prorrogables. Con este acuerdo de carácter regional se asegura que las personas que migran puedan gozar de los derechos y a la vez tener obligaciones en el país miembro que se trasladen.

Por otra parte, tenemos a MERCOSUR y uno de los instrumentos internacionales en Movilidad Humana es el "Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados" (Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana CNIMH, 2020, p. 21). En este acuerdo se habla sobre las visas temporales, sin embargo, los beneficiarios de este tipo de visas son los nacionales de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Colombia y Perú.

Desde el Ecuador, se ha buscado diálogo con varios países en procesos internacionales de migración para establecer acuerdos de integración regional, con el fin de llevar a cabo acciones a favor de los derechos de las personas migrantes en cualquiera de sus modalidades. Sin embargo, falta desarrollar mecanismos para hacer más efectivos los resultados que se pretenden alcanzar.

Tabla 1.- Tabla de resumen: Migración y migrante

<p>Definición: “Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos” (OIM, 2006, p. 38).</p>

VENTAJAS		DESVENTAJAS	
<ul style="list-style-type: none"> • Genera Remesas. • Transferencia de conocimientos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desestructuración familiar. • Pérdida de capital humano. • Limita el desarrollo del país. 		
NORMATIVA			
<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de la República de Ecuador: Arts.- 9, 11 y 40. • Declaración Universal de Derechos Humanos: Arts.- 1 y 16. • Pacto Mundial para Migración Segura, Ordenada y Regular: Objetivo. 21. • Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares: Art.- 64.1. • Comunidad Andina: Decisión 397 la Tarjeta Andina. • Ley Orgánica Movilidad Humana: Arts. 3 núm. 9; 3 núm. 5. 			
TIPOS DE MIGRACIÓN SEGÚN LA OIM			
- Asistida	- Clandestina	- Retorno	- Espontánea
-Facilitada	- Legal	- Irregular	- Ordenada
			- Otras
CONDICIONANTES PARA MIGRAR			
- Económicas	- Sociales	- Políticas	-Multidimensionalidad
DATOS IMPORTANTES			
<ul style="list-style-type: none"> - Migración mundial: 281 millones de migrantes. 26 millones de latinoamericanos en América de Norte 17 millones de latinoamericanos en Europa. - Migración ecuatoriana: 2 millones aproximadamente. 			
LA MOVILIDAD HUMANA COMO DERECHO HUMANO			
<ul style="list-style-type: none"> • Constituye mínimos de existencia = Lograr vivir con dignidad. • Se busca su reconocimiento a nivel global. 			
DESARROLLO SOSTENIBLE (17 OBJETIVOS) Desde: 2015 Hasta: 2030 Países miembros: 193		“Constituyen un llamamiento universal ... mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo” (Naciones Unidas)	
Objetivo 10.7		“Facilitar la migración y la movilidad ordenada ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”	
ORGANISMOS INTERNACIONALES EN MIGRACIÓN			
<ul style="list-style-type: none"> • OIM Organización Internacional para las Migraciones. • OACDH Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. • ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. • OIT Organización Internacional del Trabajo. • CAN Comunidad Andina. 			

Fuente: Marco Teórico

Autor: Pablo Angelo Ruiz Novillo

4.3. Historia de la migración internacional en Ecuador

La migración resulta ser el proceso de movilización de una persona o grupo de personas de un territorio geográfico a otro distinto, este proceso se ha desarrollado desde tiempos remotos en diversos asentamientos humanos a nivel del mundo. Comprender la migración de la población ecuatoriana y sus flujos hacia territorios más allá de su jurisdicción geográfica, es un tema nuevo, del cual, tenemos pocos datos y años de estudio, debido a la multidimensionalidad y relevancia a partir de mediados del siglo XX.

El tema del presente trabajo delimita el estudio a un periodo de tiempo determinado, ante ello, es importante que la migración sea entendida como un proceso histórico, es decir, identificar a breves rasgos, cuáles serían las principales oleadas migratorias que se han suscitado y los motivos que las generaron.

En el Ecuador, según la información recabada y los artículos científicos analizados, existen alrededor de 4 oleadas masivas de migrantes en diversos años de la historia del país, la primera oleada según Herrera et al., (2005b):

Fue provocada por el declive del mercado del Panama Hat, un sombrero producido particularmente en una región: el Austro, es decir, la parte sur del Ecuador, donde el tejido de sombreros proporcionaba ingresos a familias rurales con pequeñas propiedades destinadas a la agricultura. (p. 33)

Se puede ver del párrafo que antecede la crisis de aquellos años en el Ecuador como país agroexportador, para el cual, el sombrero de paja toquilla fue una de las mayores fuentes de ingresos en zonas del Austro, representa para muchos doctrinarios el inicio del estudio científico-formal de la migración ecuatoriana desde una perspectiva internacional y no interna del país, ya que, a partir de este momento surgen los denominados “pioneros” que son los primeros migrantes pertenecientes de la costa (Guayaquil) y de la sierra (Azuay, Cañar, Loja y Quito), quienes se convierten en sujetos de investigación de la migración ecuatoriana, que con el pasar de los años y las décadas irían tomando importancia por la huella que dejaron para las migraciones actuales.

A partir de la crisis de los “Panama Hat”, es posible consolidar las primeras redes de migración que ponen a la luz, los lazos entre el lugar de origen y destino de los primeros migrantes (en su mayoría hombres que buscaban sostener a sus familias), redes migratorias cuya génesis fue evidentemente económica, por situaciones de precariedad y por un sector económico agrícola controlado por grupos cerrados que concentraban el poder en una parte específica de la población, motivo por el que muchos migraron a Estados Unidos en busca de un mejor estilo de vida vinculado a lo que sabían hacer y asociados a los ciclos de

crecimiento económico (Acosta et al, 2006). Si bien, con el paso de los años se buscaron políticas que tiendan al desarrollo del país hacia la industrialización, estas se mantuvieron bajo el control de grupos de poder específicos que impidieron un desarrollo equitativo.

Dos décadas después, para 1970, el país se encuentra ante un proceso de estabilización de la relación entre Estado y sociedad; Ramírez y Ramírez (2005), establecen que la economía mejora, y con ello el estilo de vida de los ciudadanos, ya que: “El petróleo provocó un cambio importante en las relaciones estructurales del Estado con la sociedad. El excedente económico producido por las exportaciones petroleras financió un incremento en el gasto y en las inversiones públicas” (p. 36). En otras palabras, se puede describir que la migración a primera vista, se convierte en una opción cuando existe escasez de recursos para subsistir. Resultando en aquellos años un nivel de migración de ecuatorianos hacia el extranjero bajo y estable, pero, por otra parte, se reforzaban los lazos migratorios generados en los años de 1950 por la circulación de información, la vinculación y comercio que se creó gracias a las redes de migrantes ecuatorianos, ejemplo de ello fue el caso de los sombreros de paja toquilla que generaron nuevamente ingresos y formas de competir a nivel internacional.

En los años setenta, económicamente el país se encontraba dentro de su mejor época por el boom del petróleo, pero, "A pesar de la expansión de los sistemas de educación y salud públicos, el Ecuador continuó siendo uno de los países más inequitativos de América Latina" (Ramírez y Ramírez, 2005, p. 37). El escenario económico era favorable y la gestión puede determinar rotundamente que la gente perciba o no, la situación de inequidad, a la vez que se convierte en un motivo para movilizarse de un lugar a otro en busca de algo mejor, corroborando lo que Jokisch (2001), plantea así que “(...)existen personas y/o familias que históricamente han ido migrando del campo a las ciudades y de ahí ellos (o sus hijos) han salido para el exterior”(p.63). Es decir, la migración es un proceso en cadena que puede partir de localidades rurales a lo urbano y por último la salida a otro país dependiendo de la necesidad de quien migra, todo dependerá del gobierno y su forma de administrar los recursos que posee el Estado en beneficio de todos los sectores.

Entre 1979 y 1983 se establece el inicio de una segunda oleada migratoria, marcada claramente por hechos como son: el fenecimiento del Presidente Jaime Roldós en 1981, el cual coincidía con el ocaso del boom petrolero de los años setenta y a todo ello se suma “(...)la crisis de la deuda externa se abre en el Ecuador el proceso de reforma económica bajo la égida de las políticas neoliberales” (Ramírez y Ramírez, 2005, p. 39). Con este panorama Ecuador entró a la antesala de los que sería dos décadas aproximadamente después, una de las mayores oleadas migratorias registradas en la historia del país.

La crisis producida dentro de esta segunda oleada es claramente el resultado de una mala administración de los recursos por parte de las autoridades al poder y la dependencia total del Estado de los beneficios percibidos por el petróleo, dejando de lado la búsqueda de nuevas fuentes de recursos al país, es decir partimos desde un modelo económico centralizado en el Estado, el cual privilegió a grupos de poder neoliberales quienes establecían sus políticas económicas en base a sus intereses “imposibilidad de quebrar el intervencionismo del Estado y, más bien, en reorientarlo hacia el subsidio selectivo de los sectores empresariales y productivos ligados a las exportaciones, alejándose así de la búsqueda de la vigencia plena de las 'leyes del mercado" (Ramírez y Ramírez, 2005, p. 39).

En la década de los ochenta se puede establecer que la acción de un mal gobierno genera resultados muy desalentadores en cuestión de crecimiento económico y desde otro lado un saldo negativo a nivel internacional, según Ramírez Gallegos y Ramírez (2005), los resultados obtenidos de la década de los ochenta fueron desalentadores al punto de comprender que el panorama económico en datos de la Encuesta Hogares realizada en 1990 era:

Mientras el 52,6% de la población recibía ingresos mensuales de menos de 92 dólares, el 2,5% tenía ingresos superiores a los 365 dólares. El final de la década evidenciaba, además, una caída en el empleo: De una desocupación abierta del 4% de la PEA en el período 1962-1982, se llega al 15% de desempleo abierto y se sobrepasa el 50% de subempleo para el período 1982-1987. (p. 32).

Con esos resultados, entre los años de 1995 a 2004 aproximadamente, se establece la tercera oleada migratoria, considerada como la más grande de la historia migratoria del Ecuador, a partir de este punto de la historia se prestará mayor atención, ya que el presente trabajo tiene vínculo principal con los sucesos acontecidos. Este periodo es reconocido por algunos autores como la “Estampida Migratoria o Boom Migratorio ecuatoriano”, por las grandes cifras registradas de migrantes ecuatorianos que salieron al extranjero inducidos por el crecimiento de las economías de otros países, lo que ampliaba las opciones de destino mediante las rutas de información y caminos consolidados que se actualizaban constantemente.

Los movimientos migratorios de “(...)1997 a 1998 pasa de 4 a 47 por ciento y de este último año a 1999 asciende a 140%” (Ramírez y Ramírez, 2005, p. 45). Es evidente que la movilización de migrantes es en gran medida a partir de 1999, pero debe comprenderse que una migración de esa magnitud es causada por una serie de sucesos tanto económicos y políticos que se han acumulado a lo largo de los años a partir de 1984, y, por otra parte, las

medidas optadas en el gobierno de León Febres Cordero referente al intervencionismo del Estado que al final, fue distorsionada su esencia y comprendida como un beneficio a ciertos sectores de forma disfrazada, consiguio se incrementó el gasto que fue financiado con deuda externa y que para ese entonces le economía del Ecuador solo se sujetaba a la producción del petróleo.

“Según el Banco Mundial (1990), el porcentaje de la población ecuatoriana que en 1990 vivía bajo la línea de pobreza fue del 65%, (60,6% según el SIISE) mientras que en 1970 abarcaba al 40 %” (Banco Mundial 1990, citado por Ramírez y Ramírez, 2005, p. 41). La migración ecuatoriana es un proceso que tomó fuerza en el Ecuador dentro de esta tercera oleada migratoria, se puede determinar que los lugares con más flujo migratorio son los del Austro central en provincias como Azuay y Cañar, a ello se suma provincias del sur como son Loja, este proceso ha sido el resultado de décadas que han permitido su intensificación.

“Tal configuración, no obstante, solo se decanta a partir de la crisis política de 1998 y se acelera definitivamente con el colapso del sistema financiero en 1999-2000” (Ramírez y Ramírez, 2005, p. 41). Diversos criterios manifiestan que tanto localidades de Azuay, Cañar y Loja registraron un alto flujo de migración a territorios de Europa como son España y Alemania, y, Estados Unidos como territorio en América del Norte. Las principales detonantes que generaron este resultado fueron en primer lugar las crisis políticas que se establecieron por la poca duración al poder de los gobiernos vinculándolos a temas de corrupción y mala administración a partir de 1997 con el posicionamiento de Abdalá Bucarán, a lo que meses después asume el poder el interino Fabian Alarcón, y en 1998 entra al poder Jamil Mahuad, quien, dentro de su gestión al encontrar un país en crisis económica y ante una excesiva inflación, toma la decisión de la dolarización, lo cual provocó el colapso del sistema bancario considerado como el segundo detonante definitivo por el que muchos ecuatorianos migraron al ver que sus ahorros no pudieron ser recuperados y entrar en una situación de necesidad y pobreza que para aquel momento no podía ser resuelta dentro de su territorio. “En los años de dolarización, y aún en medio de una relativa recuperación de ciertas variables económicas, la decisión migratoria se mantiene en altos niveles, no bajará de 130.000 emigrantes por año en el período 2000-2003” (Ramírez y Ramírez, 2005, p. 47).

En esta tercera oleada miles de migrantes ecuatorianos decidieron “por dirigirse hacia países con relativas facilidades en términos culturales, lingüísticos y de inserción como España e Italia, y en menor medida Francia, Bélgica, Suiza, Holanda, Alemania, Inglaterra, Chile y Argentina”. (Herrera, et al, 2005 citado por Palazuelos & Villarreal, p.111-112), en otras palabras a pesar que Estados Unidos es uno de los destinos más escogidos por los

migrantes ecuatorianos para migrar, la diversificación de destinos por las redes migratorias consolidadas permitía conocer de estos lugares, además de las bajas restricciones que tenían los ecuatorianos para migrar se convirtió en una ventaja a ser explotada desde el punto de vista de generación de recursos.

Según Vega & Martínez (2016), en el caso de España para los ecuatorianos, “La fase explosiva de sus llegadas se produce entre el año 2000 y el 2003” (p.271). Es así que poniendo a comparación de los migrantes bolivianos se puede tener una ventaja ya que los ecuatorianos fueron los primeros en consolidarse y según la doctrina fueron los que más se beneficiaron del país de destino a comparación de los migrantes bolivianos que comenzaron a llegar en 2004, debido a que tuvieron tiempo suficiente a partir de 1999 al 2003 para desarrollarse económicamente y obtener beneficios en lo posterior como es la residencia hasta el año 2004, momento en que dado a la excesiva cantidad de migrantes en Europa se tratan de establecer medidas de regulación de la migración tal es el caso de la aprobación del Acuerdo de Schengen (Palazuelos & Villarreal, 2013).

La migración en conclusión dentro de esta ola migratoria fue la coincidencia entre el colapso económico y la salida de migrantes sea por aire o tierra de forma legal mediante la figura de turista o de manera ilegal por los conocidos coyotes lo que hizo que cobre fuerza. Al final, muchas personas migraron por cualquier mecanismo en gran medida a España hasta 2004, ya que se adoptaron medidas para regular la entrada. El panorama de la migración a Europa resulta cambiar dado a las crisis que experimenta España en 2008, motivo por el que muchos de los ecuatorianos optaron por el retorno o búsqueda de nuevos lugares para migrar como es Estados Unidos. A partir de 2005 se puede evidenciar que los flujos migratorios de salida comienzan a disminuir de forma graduada y estabilizarse a comparación del periodo entre los años de 1998-2004.

Se puede establecer que las condicionantes por las que la migración existe como una respuesta social en el país han sido las crisis, "(...) a partir del 2007, la emigración ecuatoriana entró en una fase de desaceleración que se irá revirtiendo a partir del año 2014" (Álvarez et al., 2020, p. 16), se estima que cerca de un millón de ecuatorianos habría emigrado entre 2000-2008 a Europa. La situación económica en Ecuador se veía estable es por ello que la migración de salida resultó en números bajos, pero, a nivel internacional existió una crisis financiera que dio un giro inesperado a la migración en Ecuador ya que esta centró sus políticas hacia la acogida de migrantes a que retornen voluntariamente y a la vez estos serían apoyados por el Estado. La crisis financiera de 2008 afectó especialmente a países como España e Italia y con ello generó que muchos migrantes ecuatorianos opten por

el retorno o por buscar un nuevo lugar a donde migrar, esto se mantuvo desde 2008 a 2014, indicando datos de desaceleración en emigración (Álvarez et al., 2020).

En el caso de los migrantes ecuatorianos tenían dos opciones que eran migrar de retorno a Ecuador, o, si en caso de contar con la ciudadanía europea, migrar a otro lugar que no haya resultado afectado. Se puede percibir que Ecuador a partir de la presidencia del Econ. Rafael Correa se encuentra en estabilidad política y con una economía al alza dado a la subida del precio del petróleo con cifras históricas, lo que fue uno de los aspectos que motivó el retorno de muchos ecuatorianos al ver que ya se había superado la crisis de finales del siglo XX.

Dentro del aspectos migratorios el Ecuador progresa al punto de establecer la ciudadanía universal, se buscó establecer por parte del gobierno el pago de la deuda social que tenía con los migrantes en estas palabras “estamos arreglando la casa para que vuelvan”, (El País, 2007, citado por Álvarez et al., 2020, p. 22), este sueño en el que los migrantes volvían a su país de origen a disfrutar plenamente de una situación estable se destruye a partir de 2013 y la baja en el precio del petróleo en el mercado internacional, "la economía ecuatoriana entró en recesión, y ésta solo se ha ido ahondando en los años siguientes, llegando a niveles inéditos en el contexto de la actual pandemia de COVID-19" (Hurtado et al, 2020, citado por Álvarez et al., 2020, p. 22).

La cuarta oleada migratoria viene desde el año 2014 hasta la actualidad “en el contexto de la última crisis petrolera, cuando el saldo migratorio comience a repuntar, tendencia que se mantiene hasta el año 2017, cuando se registra una leve caída para el año 2018, y un repunte nuevamente para el 2019” (Álvarez et al., 2020, p. 24). De la bibliografía analizada se determina que las migraciones tienen en primer lugar a Estados Unidos y en segundo a España como países destino.

Se puede avizorar que actualmente la situación de la migración para los ecuatorianos está en tendencia al alza ya que el Ecuador atraviesa una crisis que motiva a la población a emigrar en búsqueda de nuevas oportunidades.

4.3.1. Constitución de la Republica Ecuador de 2008 y el derecho a migrar

La Constitución de la República del Ecuador establece lo siguiente:

El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las

ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. (Art. 425)

En base a la teoría de la pirámide de Kelsen, se establece que las normas que regulan la sociedad tienen un grado de jerarquización de acuerdo a su importancia, en el cual, unas se someten a otras, resultando en un sistema jurídico sólido y jerarquizado. Cabe mencionar que, en la cúspide de la pirámide Kelsiana se encuentra la Constitución de la República del Ecuador, norma de mayor jerarquía, sobre todo el sistema normativo positivo.

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, donde, la Constitución de la República del Ecuador es la norma jerárquicamente superior, en la que se establecen principios y derechos que deben ser aplicados y respetados en todas las normas de menor rango jerárquico. La Constitución tiene una parte dogmática y orgánica, en la primera se encuentran desarrollados los principios de aplicación de los derechos constitucionales, el catálogo de los derechos fundamentales y las garantías constitucionales; mientras que en la otra parte contiene la parte funcional e institucional del Estado.

La migración es uno de los derechos garantizados en la Constitución de la República del Ecuador, cabe resaltar que varios autores han destacado los avances en garantismo normativos incorporados en la Constitución.

La Constitución Política es bastante avanzada, con relación a otras Constituciones de la región e incluso del mundo, esta Carta Magna, intenta recoger todos los principios fundamentales suscritos en los instrumentos internacionales, en defensa y protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias; reconociendo los mismos derechos y obligaciones a extranjeros y nacionales; el derecho a migrar; a la igualdad y gozar de los mismos derechos, obligaciones y oportunidades, no se identifica ni considera a ninguna persona como ilegal por su condición migratoria; el derecho de asilo y refugio de acuerdo a los instrumentos internacionales y a la ley; leyes que por cierto, tiene que modificar (Código de Trabajo, Código de la Niñez y Adolescencia, Código Penal, Ley de Seguridad Social, Ley de Seguridad Nacional y Reglamento), y otras elaborar como es la Ley de Migración, coherente con todos los principios enunciados en la Constitución y que a través de estos cuerpos legales puedan hacer efectivo los derechos todos los trabajadores migratorios y sus familias. (Tipanluisa, 2011, p. 30).

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 da un gran avance en tema de derechos humanos, ya que se desarrollan principios para la libre movilidad, haciendo que destaque a nivel del mundo dado a preceptos desarrollados como el del artículo 40, en el cual

se considera el derecho a migrar al mencionar que: "Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria" (Art. 40), dando paso al principio de la ciudadanía universal como parte del proceso de la globalización y la libre movilidad que "(...) desprende de una idea de justicia global que parte de una visión epistemológica descolonizada" (Estévez, 2008 citado por Ramírez, J, 2013, p. 37).

La libre movilidad ha sido promovida en la Constitución tanto para migrantes nacionales y extranjeros desde "La crisis institucional ecuatoriana de finales de la década del noventa y la alusión al fenómeno de la migración ecuatoriana." (Piñas et al., 2020, p. 1005). Con el reconocimiento de estos derechos, se busca amparar por parte del Estado a este grupo de personas integralmente y que no sean discriminadas por su condición, a la vez, mediante el principio de reciprocidad con otros Estados a nivel internacional se pueda garantizar los derechos de los ecuatorianos que han migrado. Considerando al migrante como: "Un elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur." (Constitución de la República del Ecuador, art. 146. 6).

El reconocimiento de los derechos de la población extranjera en Ecuador está más cercana a su incorporación de población extranjera como beneficiarios de políticas públicas y derechos sociales, que del reconocimiento de derechos políticos con responsabilidades cívicas. (Gavilanes, 2018, p. 45 citado por Piñas et al., 2020, p. 1008).

A partir del párrafo anterior el autor establece que el Estado velará por el cumplimiento de los derechos de las personas migrantes, pero no solo de los extranjeros, sino de los nacionales que emigran, mediante una política migratoria a nivel nacional e internacional en armonía con el artículo 392 de la Constitución de la República del Ecuador. Se determina que la Constitución de la República del Ecuador es garantista de derechos y propugnará a que los migrantes puedan vivir dignamente, respetando sus derechos holísticamente.

La vigésima Carta Magna del Estado ecuatoriano constituye un hito en el reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes, y desde la perspectiva de la movilidad humana analiza la migración en siete de sus nueve títulos, a lo largo de 58 artículos que evidencian la centralidad concedida al fenómeno. (Palazuelos y Villarreal, 2013, p. 114)

En tanto, a pesar de tener una Constitución que desarrolla ampliamente el tema de la migración, hay diversos criterios que consideran al desarrollo normativo alcanzado hasta la

actualidad como un problema, ya que para poder hacer efectivos los derechos establecidos, desde la salida en vigencia de la Constitución de la República del Ecuador en 2008 se denota que esta tiene "(...) fuerte sustento en la economía popular y solidaria." (Palazuelos y Villarreal, 2013, p. 119), situación que para en aquel entonces y en la actualidad la matriz productiva se mantiene mayoritariamente en base al sector privado y empresarial, considerando ello un impedimento para la plena realización de los derechos de las personas dado a que, en materia de recursos, se puede decir que no existe la capacidad para solventar las necesidades que requiere la población por parte del Estado quedando en situaciones que no pueden llevarse a cabo.

La Constitución de la República del Ecuador trata de extender su accionar más allá de sus límites fronterizos al buscar proteger a los migrantes retornados mediante el accionar del Estado y diversas políticas públicas nacionales como internacionales. "A esto podemos decir, que no se ha logrado cruzar la barrera de mirar a la inmigración como un problema de seguridad nacional y cierre de fronteras." (Tipanluisa, 2011, p. 30). Sin embargo, es importante resaltar que Ecuador busca una política migratoria integral en base a las normas que ha desarrollado hasta la actualidad, es importante resaltar el principio de igualdad que favorece el desarrollo de todos los derechos de los migrantes y a la vez que se da importancia a los migrantes retornados mediante políticas públicas que busquen su plena integración y desarrollo. El tema de la movilidad humana sigue siendo importante dentro de la agenda de Ecuador a nivel nacional e internacional, podemos evidenciar que existen grandes avances normativos en protección de derechos humanos respecto de los migrantes, pero la situación en el Ecuador se ve complicada al momento de hacerlos efectivos ya que se requieren de los recursos para ello, lo cual, en la actualidad, Ecuador se encuentra limitado dado a la crisis económica que atraviesa y por la pandemia del COVID-19, por otra parte se puede decir que los derechos son desconocidos por los migrantes.

Las leyes de un país son el punto de partida para que las personas gocen de una convivencia social pacífica, armónica y respetuosa de los derechos humanos y ciudadanos. En este sentido, se considera que Ecuador ha hecho un gran esfuerzo por preservar la protección de estos derechos humanos de los migrantes, aunque en la práctica y por el devenir de factores como el fenómeno de la migración a nivel regional y mundial; y más específicamente la realidad que vive actualmente el Ecuador con la ola de migración de venezolanos, supone de un esfuerzo mayor, que pone en acción el compromiso regional para la solución de conflictos en bienestar de

este objetivo común, representado en el respeto de los derechos de los migrantes. (Castillo, p. 162)

Los migrantes son un grupo de atención prioritaria, dado a la situación de indefensión en la que se pueden encontrar y a la escasez de los recursos para superar ello. Ecuador al momento no puede llevar a cabo el cumplimiento pleno de los mandatos emanados en la Constitución, en la actualidad hay una crisis social y económica que impacta a todos los sectores de la sociedad haciendo que todos no puedan ser atendidos a la vez, respecto a los migrantes nos encontramos con olas de tránsito masiva de venezolanos quienes buscan estabilidad, pero ven de Ecuador un país de tránsito y no de oportunidades. Ante ello vemos un escenario negativo para poder retornar quienes migraron ante la necesidad de mayores oportunidades.

4.3.1.1 La Seguridad Jurídica.

Para Palma, 1997, citado por Arrázola (2014), la seguridad jurídica es: “Suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad.” (p. 6). Del autor es importante abordar la seguridad jurídica como una categoría más dentro de la migración, ya que esta permite entender con claridad el objetivo de toda norma jurídica, convirtiéndose en un principio que actúa a modo de garantía de las normas, es decir, la función de la misma será el de establecer con total claridad que lo contenido en una norma jurídica se cumplirá tal como se menciona y que no se entenderá de otra forma, entendiendo con ello las consecuencias que trae de su debida aplicación.

En este mismo hilo de pensamiento Salcedo, 2011, citado por Arrázola (2014) expresa que la seguridad jurídica es:

La expectativa que tiene todo operador jurídico de que el marco legal es y será confiable, estable y predecible y como tal, es por sí solo fundamento esencial de la construcción del Estado y del adecuado funcionamiento de la Administración Pública, lo que implica que su consolidación y garantía constituyan uno de los imperativos de actuación para la administración pública de cualquier Estado. (p. 6)

En consecuencia, de lo citado, la seguridad jurídica desde la perspectiva formal en el que debe aplicarse las normas por los diferentes funcionarios que actúan en nombre del Estado, en este sentido, se puede decir que la seguridad jurídica representa la manera en que una persona confía en las normas, es decir es aquella certidumbre de que una situación se encuentra protegida y amparada al estar debidamente legitimada y legalizada. El carácter de actuación de la seguridad jurídica es obligatorio ya que garantiza la actividad en este caso del Estado referente a una situación particular que es aceptada socialmente. Algunos autores

expresan que la seguridad jurídica está relacionado al contrato social siendo esta la capacidad de limitar el poder del Estado a lo que se acordó, es decir se ceden derechos individuales para garantizar otros a nivel común.

La Constitución de la República del Ecuador, menciona la seguridad jurídica de la siguiente manera: "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes" (Art. 82). Se comprende que la norma suprema, la seguridad jurídica es el cumplimiento efectivo de los derechos consagrados en la misma Constitución, es claro e importante que se refiere a todos ellos y no solo a un grupo, teniendo con ello la persona migrante la certeza de que se cumplirán y llevarán a cabo en gran medida pudiéndolos aplicar o ejercer y con ello generando confianza en el Estado y todo su sistema legal.

"La seguridad jurídica no solamente consiste en la certeza y previsibilidad de cuáles serán las consecuencias de determinada conducta de acuerdo con el ordenamiento, sino también de que dichas consecuencias se materialicen efectivamente mediante la determinación de la responsabilidad correspondiente" (Terán, 2004, citado por Arrázola, 2014, p. 7). Para el autor, la seguridad jurídica no debe ser entendida solo como el conjunto de normas positivizadas, ya que con eso solamente se reconocerían textualmente sin generar resultado, ante ello la seguridad jurídica también significará en que se buscarán mecanismos para hacerlas aplicables aquellas leyes, que para esta investigación serían la relacionadas a la migración con especial énfasis en la migración de retorno, la seguridad jurídica se manifestaría entonces mediante políticas públicas y normas que protejan y garanticen al el goce de derechos y su plena reintegración en la sociedad del migrante en nuestro caso, es decir se busca que se creen y apliquen políticas públicas para el pleno desarrollo de los derechos garantizando lo que se establece como un deber para el Estado y sus instituciones.

"La seguridad jurídica no solamente resulta un principio fundamentador del Estado de derecho y un cimiento necesario para todos los demás principios que lo componen, sino que además constituye uno de los argumentos esenciales que pueden presentarse para justificar la obediencia al derecho." (Arrázola, 2014, p. 13). El autor propone la seguridad jurídica como eje central de toda normativa ya que garantiza que lo plasmado en normas se desarrolle integralmente haciendo que se concrete del plano de las ideas y pensamientos a lo real. Sin embargo, la seguridad jurídica se puede verse afectada por los cambios sociales y normativos con el paso del tiempo y las diversas luchas sociales dentro del progreso de los derechos.

4.3.2. La Ley Orgánica de Movilidad Humana

Hasta finales de los años noventa y el inicio del boom migratorio ecuatoriano, los principales instrumentos en materia migratoria del país, la Ley de Migración y la Ley de Extranjería, databan de 1971 y estaban influenciados por la entonces vigente Doctrina de Seguridad Nacional que vinculaba la migración con la seguridad del Estado y priorizaba el control y la limitación de los flujos por encima de los derechos de los migrantes (Araujo y Eguiguren, 2009 citado por Palazuelos y Villarreal, 2013, p. 112)

Anterior a la vigencia de la actual Ley Orgánica de Movilidad Humana, se expidieron la Ley de la Migración y la Ley de Extranjería (1971), a pesar de que su enfoque fue la migración, no lograron desarrollar integralmente una consistente política migratoria como si lo hizo la Constitución de la República del Ecuador (2008), por cuanto:

No se establecieron oportunamente los mecanismos que garantizara esta protección; ni se observó el surgimiento de un organismo rector que desarrollara los asuntos relativos a la temática migratoria, que proporcione una mirada integral para tratar el tema, así como no existió la determinación de los recursos necesarios para la atención, promoción y protección de los derechos y oportunidades que tienen los ciudadanos y ciudadanas establecidos en el exterior. (Ramírez, J, 2013, p. 24)

Se establece que entre el año 2000 y 2006 en el Ecuador comienza a forjarse los ideales sociales en dar relevancia a la materia migratoria desde lo teórico y conceptual por parte del Estado y los sucesos acontecidos en 1999-2000, a partir del 2007 se comienza a construir los cimientos de lo que sería una política pública migratoria desde lo normativo e institucional. Es importante reconocer los esfuerzos del Estado ecuatoriano para garantizar los derechos de los migrantes a partir de la estampida migratoria ecuatoriana y de las políticas implementadas en el año 2007, por tal motivo y con el fin de velar por los derechos de los migrantes se debe contar con una legislación que se enfoque en este grupo de personas, actualmente el Ecuador cuenta con la Ley Orgánica de Movilidad Humana expedida en 2017. La cual tiene por objeto “Regular el ejercicio de los derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, Art. 1).

Se puede establecer que esta Ley Orgánica de Movilidad Humana busca de manera integral abordar la migración en base a los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador. Las instituciones que lideraron el proceso de proyecto de Ley de Movilidad

Humana fueron la SENAMI en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Tipanluisa, (2011) menciona que: "Este proyecto pretende constituirse en un marco normativo sistemático, integral, unitario y con plena sujeción y coherencia con los principios constitucionales, a través de un proceso participativo, incluyente, intersectorial y articulado" (p. 16). Situación que a lo largo del periodo de tiempo de investigación se puede ver que tuvo en sus inicios resultados positivos pero que ante la falta de apoyo se ha desintegrado hasta la actualidad invisibilizando a ciertos grupos de migrantes como son los retornados que son un elemento de estudio del presente trabajo.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana tiene objetivos como directrices para una efectiva política migratoria, la inclusión de este grupo social para garantizar la vigencia de los derechos. Consecuentemente es una el espíritu de la Ley dar una respuesta a la situación actual de la migración. "Los beneficios de esta nueva ley están destinados tanto a los ecuatorianos en el exterior a nivel mundial, como para los extranjeros residentes el Ecuador" (LOMH, 2017, citado por Castillo, 2018, p. 160).

Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021 del Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (2020) respecto a la LOMH destaca lo siguiente:

La LOMH en su artículo 2 reconoce nueve principios: libre movilidad humana, ciudadanía universal, prohibición de criminalización de la migración, protección de las personas ecuatorianas en el exterior, igualdad ante la ley y no discriminación, pro-persona en movilidad humana, interés superior de la niña, niño y adolescente, no devolución e integración regional. Estos principios están contemplados en la Constitución y en el marco internacional de los derechos humanos. (p. 26)

De lo citado es importante reconocer que los principios desarrollados en la LOMH, permiten dar direccionamiento a los fines que persigue, pero, a pesar de haberse desarrollado esta ley, resulta que, desde su vigencia hasta el momento, los derechos de las personas migrantes retornadas han sido invisibilizados y vulnerados no solo por terceras personas, sino por el mismo Estado mediante sus instituciones (Alianza Migrante, 2021). La LOMH presenta irregularidades e incoherencias ya que en ciertos puntos limita el reconocimiento de sus derechos y afectando con ello a los migrantes en todos los tipos sean estos de tránsito, retornado o de salida.

4.3.2.1. Migración de retorno.

La emigración, es la movilización de una persona desde su territorio de origen a uno de destino, siendo esta regular o irregular, es motivada por factores sociales, económicos y

políticos, en el caso de Ecuador, se establece que la emigración, en grandes cifras, fue a partir de la crisis bancaria y política que aconteció el país a partir de 1999.

Dentro del Glosario sobre Migraciones de la Organización Internacional para las Migraciones (2006), establece que la migración de retorno consiste en: "Movimiento de personas que regresan a su país de origen o a su residencia habitual, generalmente después de haber pasado por lo menos un año en otro país. Este regreso puede ser voluntario o no. Incluye la repatriación voluntaria" (p. 42). El regreso no es una opción que aparece espontáneamente, ya que para salir del lugar de origen debieron existir otros factores como la crisis que es uno de los detonantes principales para migrar, no solo para salir del país de origen, sino también para una migración de retorno, El retorno dentro lo más común puede configurarse de la siguiente forma: Primero, por haber superado el problema que lo impulsó a salir, y, el segundo punto, por los lazos afectivos, entre ellos la reunificación familiar.

En la región, algunos Estados contemplan programas y políticas de apoyo a sus nacionales que deseen retornar, ofreciéndoles mecanismos de reinserción laboral y/o ayudas financieras. En el caso de Ecuador, Colombia y Uruguay, se crearon áreas específicas que son responsables de trabajar en la reintegración de las personas que retornan. (Manual Regional "Derechos humanos de personas migrantes", Oficina Regional de la OIM para América del Sur, s.f). En base a lo investigado y citado en líneas anteriores, el retorno se configura en base al éxito o fracaso del migrante en el país de destino. Con el fin de brindar apoyo, algunos países implementan normativas, programas y políticas públicas como en el caso de Ecuador entre 2008-2013, época de mayor apoyo a la comunidad migrante retornada. La decisión de retornar es parte del ciclo migratorio, sin embargo, varias teorías plantean que el retorno, no es el fin de la migración, al considerarse esta como un proceso dinámico. En Ecuador, se desarrolló una perspectiva parcializada desde el punto de los beneficios económicos que puede aportar al país la migración de retorno en 2008, dejando de lado que la migración de retorno puede ser resultado del fracaso del migrante en el extranjero.

Christian Schramm sujeta su investigación sobre el retorno de migrantes ecuatorianos en base a tres tipos de personas relacionadas a los principales motivos de migrar, el autor los denomina como: personas constantes, personas fracasadas y personas buscadoras. Cada grupo se caracteriza por un proyecto migratorio definido para un determinado tiempo: Los primeros, buscan mejorar su estilo de vida proyectados en los vínculos familiares, su retorno se da una vez cumplidos los objetivos planteados; los segundos, buscan bienestar y desarrollo individual, ya que en su lugar de origen se ven limitados, sin embargo, deciden retornar por la inestabilidad económica que les impide su desarrollo, y, los últimos, se caracterizan por

buscar todo lo positivo del lugar a donde migran, adaptándose con facilidad al entorno, sin la necesidad de retornar, solo ante una situación de fuerza mayor. (Schramm, 2011, p. 247-250)

"Por otra parte, la crisis mundial de 2008, que afecta sobre todo a los Estados Unidos de América y a Europa, origina un flujo de retorno al Ecuador de numerosos migrantes" (Alarcón & Ordóñez, 2015, p.70). Se reconoce que la migración de retorno tuvo gran acogida en la comunidad ecuatoriana dado a la crisis mundial, en especial la población migrante ecuatoriana que se encontraba en España fue la que más se acogió a ello. "Los datos muestran que de cada cuatro ecuatorianos que ha salido en el periodo 2001-2010 ha retornado uno" (Herrera et al, 2012, p.49), aquello se añade que continuó constantemente hasta el año 2013.

Para Herrera et al., (2012) determina que el retorno fue en gran medida gracias a programas desarrollados por el Gobierno ecuatoriano, el cual arroja los siguientes datos sobre la capacidad de llegar con ello:

De acuerdo con la SENAMI, desde finales del 2008 hasta agosto de 2011, 14.623 ecuatorianos retornaron al Ecuador con ayuda directa del Plan "Bienvenidos a Casa". En ese mismo período, 6.157 personas regresaron al país con menajes de casa y equipo de trabajo exento de impuestos y se otorgaron 1.630 préstamos a través de operadoras financieras calificadas. A estos préstamos se suman 718 migrantes retornados con incentivos productivos "no reembolsables" a través del Fondo El Cucayo. Por otra parte, 4.772 migrantes recibieron capacitación y asesoramiento (www.andes.info.ec). (p. 47)

El retorno a Ecuador fue posible gracias a las políticas públicas, programas, recursos económicos y el avance normativo en aquel entonces dentro del país, lo cual permitía un entorno adecuado para que el migrante ecuatoriano opte por volver; acotamos que no solamente se desarrollaron políticas públicas de retorno para los migrantes ecuatorianos dentro del periodo 2008-2013, sino que se amplió el abanico de reconocimiento general de los derechos de las personas migrantes. El retorno, a pesar de no tener una ley especial para manejar la situación hasta 2017, se sostuvo en los programas, los mandatos constitucionales y los planes nacionales de desarrollo. A pesar de que el ritmo de retorno ha disminuido, para la actualidad, se establece que: "En cuanto a provincias, los mayores porcentajes de retorno están en Pichincha, Guayas y El Oro" (Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021 del Consejo Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana, 2020, p. 44). De ellos destacamos que dentro del periodo 2008- 2013, considerado como aquel de mayor fuerza respecto a los migrantes retornados se sumaba la provincia del Azuay y Loja con población retornada.

Con la vigencia de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, se determina que la persona retornada, es aquella que cumple una serie de condiciones respecto al tiempo de permanencia en el exterior, la condición en la que se encuentra y la voluntad de volver, todo ello manifestado en los siguientes artículos:

Art. 25.- Persona retornada. - Es toda persona ecuatoriana que se radicó en el exterior y retorna al territorio nacional para domiciliarse en él. Para acogerse a los beneficios previstos en esta Ley deberán cumplir una de las siguientes condiciones:

1. Haber permanecido más de dos años en el exterior y retornar de manera voluntaria o forzada.

2. Estar en condiciones de vulnerabilidad calificada por la autoridad de movilidad humana o las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador de acuerdo con esta Ley y su reglamento.

Además, gozarán de estos derechos y beneficios las y los ecuatorianos nacidos en el exterior que ingresen al Ecuador para domiciliarse en él. (Ley Orgánica de Movilidad Humana)

La Ley Orgánica de Movilidad Humana determina que para reconocer la calidad de migrante retornado, este, debe acogerse al procedimiento para obtener el Certificado Migrante, documento con el que se pueden obtener beneficios por la calidad de migrante retornado.

El Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, respecto al Certificado de Migrante Retornado determina:

Art. 22.- Certificado de Migrante Retornado. - Es el documento que emite la Dirección Zonal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana más cercana al domicilio en el Ecuador de la persona retornada.

El Certificado de Migrante Retornado declara, en tal condición, que el ciudadano ecuatoriano residió en el extranjero, de manera regular o irregular, y retornó de manera voluntaria o forzada. Adicionalmente acredita como migrante retornado solo a los miembros de su familia, hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, que retornan al país con el ánimo de domiciliarse en él; y, por consiguiente, lo habilita para acceder a los derechos y beneficios establecidos a favor de los ecuatorianos retornados en la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

Una vez realizado el análisis documental respectivo, la autoridad competente en materia de movilidad humana, expedirá el Certificado de Migrante Retornado, donde confirmará que el solicitante cumple con las condiciones y requisitos

establecidos en la Ley Orgánica de Movilidad Humana para gozar de la calidad de migrante ecuatoriano retornado" (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, Art. 22)

El retorno de migrantes ecuatorianos en muchos casos es realizado con desconocimiento de los derechos que los asisten, la ONG Alianza Migrante dentro de su libro sobre propuestas a la LOMH (2021) determina que la gente retorna teniendo en mente lo siguiente: "(...) noción de que el gobierno tiene la obligación de facilitarles el proceso de reinserción y que el país sabrá acoger, valorar y retribuir el sacrificio y la contribución de las personas migrantes al conjunto de la economía y al sostenimiento de la dolarización." (p. 16).

El Certificado de Migrante Retornado contiene la información básica del migrante, con el fin de llevar un registro detallado de los ecuatorianos retornados y sirve para obtener los beneficios que se establecen en Ley, es clave este documento respecto al migrante en la economía del país, ya que se puede aprovechar y conocer el potencial del migrante retornado como motores de desarrollo mediante la información registrada.

El Sistema de Registro, Certificación, Acreditación y Atención a Migrantes Retornados (SIRCAAM), en sus bases de datos establece: "(...)2017 hasta agosto de 2019, se han certificado 14.640 personas ecuatorianas retornadas. Si bien el número de retornos certificados puede corresponder a un subregistro del total, el registro existente permite analizar algunos comportamientos" (Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021 del Consejo Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana, 2020, p.44).

La información obtenida del SIRCAAM sobre migrantes retornados, en contraste con otras fuentes, establece que la migración de retorno de 2017-2019 se ha reducido significativamente en casi un cincuenta por ciento en relación con la de 2008-2011. La respuesta a la disminución de las cifras migración de retorno se sustenta en base a la invisibilización de la población ecuatoriana retornada, a pesar de pertenecer a un grupo de atención prioritaria, se los deja al olvido por parte de las instituciones y poderes del Estado, los Organismos Internacionales y la academia, dejando que muchos emigrantes retornados tengan que re emigrar de manera forzada. La perspectiva positiva se vuelve contraria cuando el migrante retornado puede notar frustración y desengaño ante desventajas, es decir el migrante retornado se da cuenta de la realidad cuando "(...) inicia el peregrinaje por las instituciones públicas en búsqueda de atención y apoyos, encontrando como única respuesta la indiferencia y la ausencia de planes concretos y efectivos de atención" (Alianza Migrante, 2021, p. 16)

El panorama actual de una migración de retorno se complica dado a que desde la perspectiva económica: "En la actualidad el país atestigua una nueva oleada migratoria" (Baldeón, 2022, p. 2). Desde el autor se establece que la migración de retorno ha sido un completo fracaso y sigue siendo, dado a que el migrante ecuatoriano ha contribuido a la reactivación de la economía del país por medio de las remesas y su retorno, a pesar de ello, el Gobierno, no ha tomado las medidas necesarias reales para reconocer aquel apoyo, empeorando la situación, en vez de reducir la emigración y aumentar el retorno, la realidad ha sido contraria.

Entre el 1 de enero y el 6 de septiembre de 2021, se registró una cifra de 111.674 ecuatorianos que viajaron a México y retornaron solamente 42.591, un 38 %. Como única respuesta ante una situación tan compleja, la Cancillería organizó la XXI Mesa Nacional de Movilidad Humana "Migración riesgosa en post pandemia" (Cuenca, 6 y 7 de septiembre 2021). Al cierre del evento, la Cancillería anunció que en el mes de diciembre presentaría un plan para atender la migración riesgosa. (Baldeón, 2022, p. 4)

En contraste con lo citado, la migración de retorno resultó favorable para el periodo de 2008-2013, dado a las capacidades que tenía el Estado para sostener la situación y brindar apoyo constante, sin embargo, no hubo la cobertura para todos. Actualmente, las instituciones del Estado han buscado proteger al migrante desde un punto parcial, es por ello que han desarrollado normativa, agendas y planes sobre migración, especialmente enfocadas en la inmigración que es el tema de más impacto para los países latinoamericanos como es el caso de los migrantes venezolanos, restando con ello importancia a los migrantes retornados, quienes, al no ser tomados en cuenta en políticas públicas y programas concretos, han tenido que volver a migrar.

El Estado a través de sus instituciones proyecta un panorama adecuado e idóneo en el que se desarrolla el migrante retornado, pero, contrastando la perspectiva del Estado a través de sus instituciones con la información de asociaciones como Care, Alianza Migrante, entre otras que luchan por el reconocimiento del derecho de los migrantes y captan más objetivamente la realidad y necesidades de estos grupos, es posible dilucidar que la migración de retorno no permite el pleno goce de los derechos.

"El Gobierno que se anuncia como "Gobierno del Encuentro" no muestra interés en valorar y corresponder al sacrificio de la comunidad migrante ecuatoriana" (Baldeón, 2022, p. 4). El autor manifiesta el sentir de la comunidad migrante ecuatoriana ante todo ofrecimiento que se reduce a un simple escrito dentro de la normativa ecuatoriana y con ello "El gobierno

pasa a ser identificado como la principal fuente de frustración y vulneración de derechos de las personas retornadas." (Alianza Migrante, 2021, p. 17)

El problema del retorno, en la actualidad se ha acentuado en las deficiencias que tiene el Estado, tanto económicas y de gestión, por tanto el retorno no puede concretarse exitosamente, es posible observar un marco legal incoherente, en especial, en el reconocimiento de las personas retornadas y el acceso a los beneficios, Alianza Migrante como ONG manifiesta a través de su trabajo de propuestas (2021) que: "Las recientes reformas a la LOMH, lejos de corregir tal situación, la perpetúan y producen una grave afectación a los derechos de las personas retornadas." (p. 22). Sumándose a ello que los gobiernos de turno han reducido su atención a esta situación, ya que no hay programas específicos, dejando de lado la responsabilidad de las instituciones del Estado ecuatoriano sobre las políticas públicas en migración, lo cual ocasiona omisión y pasividad por las principales instituciones en ello.

La migración de retorno aporta conocimientos, aprendizajes, experiencias, entre otros aspectos al país de origen, pero, al no desarrollarse un entorno adecuado para aprovechar aquellas potencialidades, se convierte en una limitante que impide trazar un futuro próspero, quizás la falta de información por parte del Estado a la comunidad migrante ecuatoriana en el extranjero impide llevar a cabo una verdadera acción. Por otra parte, a pesar del tener el SIRCAAM, se logra captar que este carece de utilidad práctica, ya que no se lo ha implementado para realizar los planes y proyectarlos a las necesidades de la población migrante retornada, "(...)hay que señalar que el micro-sitio que aloja el SIRCAAM no se encuentra accesible desde el 10 de mayo de 2019" (Propuestas para garantizar la inclusión y el ejercicio de derechos de personas migrantes retornadas, inmigrantes, solicitantes de refugio y refugiadas en el Ecuador Alianza, Migrante, 2021, p. 17).

Para comprender que la migración de retorno disminuye en la actualidad, tenemos que analizar el impacto de las remesas dentro de la economía ecuatoriana, ya que dentro de los periodos de 2008-2013 el país contó con un bajo ingreso de remesas y un alto grado de personas que retornaban, pero a partir de 2014 las mismas se han incrementado al punto de que según la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021 del Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (2020): "Según datos del Banco Central (2018), las remesas provenientes del exterior representan alrededor de 3 mil millones de dólares que ingresan al Ecuador" (p. 42). Estableciéndose que a medida que migran más ecuatorianos, mayores remesas recibe el país a ello se toma en cuenta las condiciones económicas de los países de destino.

Para comprender la situación de la migración de retorno y su influencia en la población ecuatoriana, debemos construir una línea de tiempo, la cual inicia desde el éxodo masivo de ecuatorianos hacia extranjero en el año 1999. A partir de ello se estructuran en 3 periodos; el primero comprendido entre 2000-2007, del cual se destaca la lucha social por el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes ecuatorianas y el impacto que generó la estampida ecuatoriana, es decir se estaba forjando las perspectivas y el reconocimiento del migrante ecuatoriano por parte del Estado; el segundo periodo se comprende desde aproximadamente finales del 2007 al 2013, es aquí donde se materializa el reconocimiento del migrante ecuatoriano, dando paso al avance normativo y políticas públicas migratorias, se piensa por primera vez en la protección integral del migrante ecuatoriano como una deuda pendiente del Estado, dando paso a la propuesta del retorno y beneficios que pudieron en un inicio materializarse dado a la capacidad económica del Estado para en aquel entonces; por último periodo, se comprende desde 2014 hasta la actualidad, tiempo en el que la crisis económica y sanitaria que afronta el país hace que las políticas públicas migratorias decaigan, dejando en desamparo al migrante ecuatoriano retornado, claramente se puede observar la reducción del Estado en todo sentido con el fin de poder sostenerse a partir de 2014, es posible decir que la migración de retorno también sufrió ese impacto al no poderse concretar de manera exitosa y disminuir en cantidad.

4.3.2.2. Beneficios a los migrantes retornados.

El retorno de migrantes ecuatorianos en el periodo 2007-2013, fue considerado como una política de Estado, por medio de la cual, se otorgaba incentivos o beneficios por parte del Estado a quienes se acogían a ello, enfocados en la vinculación del migrante retornado, menajes de casa, apoyo económico, reconocimiento de la cultura ecuatoriana en el extranjero, todo ello dentro de programas y políticas públicas, lo cual, años más tarde quedaría plasmado normativamente en la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su reglamento.

Art. 20.- Beneficiarios.- Podrán acogerse a los derechos y beneficios establecidos en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, las personas ecuatorianas que se radicaron, sin perjuicio de la condición migratoria que hubiesen ostentado en su país de destino, en el exterior y retornan al territorio nacional para domiciliarse en él, así como los miembros de su familia que retornan conjuntamente con ellos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, que residieron en el extranjero por un plazo superior a dos (2) años y que retornen de manera voluntaria o forzada. (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2022)

El Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana determina que un migrante retornado tiene beneficios por parte del Estado a partir de los 2 años de estar fuera del país, cuando este justifique con los respectivos documentos (actuaciones consulares, visado, empadronamiento, residencia, documentos que muestren su permanencia por aquel lapso de tiempo), además, se determina el grado de consanguinidad y afinidad para acceder a los beneficios. Para el migrante ecuatoriano que sale del país por vías regulares le resulta fácil comprobar ello, pero cuando se trata de migración irregular en muchos casos se complica la situación, ya que las personas migran por vías en las que no es posible tener un registro de su movilización, o al encontrarse en una situación irregular en los países de destino es imposible obtener ciertos documentos por la situación de vulnerabilidad y el miedo ante una posible deportación, sin embargo, una facilidad que otorga el reglamento es la declaración juramentada en la que se anexan documentos de soporte, facilitando el reconocimiento de su calidad de migrante retornado en la obtención del Certificado de Migrante Retornado; para el caso de los retornados forzados, es decir, quienes fueron deportados no se contabilizarán los 2 años como tiempo que se tiene que estar en el extranjero, por lo que se emitirá el Certificado de Migrante Retornado según el artículo 21 del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana (2021), determina el tiempo de duración de los beneficios de la siguiente manera: “Los beneficios que el Estado determine para las personas ecuatorianas retornadas serán concedidos una vez cada diez años. Las personas ecuatorianas retornadas podrán solicitar los beneficios hasta treinta y seis meses después de su regreso al territorio nacional” (Art.41). Los beneficios han resultado difíciles de poder alcanzar dado a que la norma afecta los derechos de las personas retornadas, al limitarles el tiempo para acceder a los beneficios a solo 36 meses. Se debería establecer beneficios mucho más allá del tiempo que establece la norma, ya que para quienes migraron de forma irregular, en muchos casos conseguir la documentación que les permita acceder a ello se ha visto complicada al no tener ayuda en el extranjero para conseguirla.

En las Propuestas para garantizar la inclusión y el ejercicio de derechos de personas migrantes retornadas, inmigrantes, solicitantes de refugio y refugiadas en el Ecuador de la ONG Alianza Migrante hace mención al documento que permite acceder a ello (2021) mencionando:

Los efectos que genera el certificado contradicen lo que dispone el principio pro-persona en movilidad humana de la propia Ley. El principio aludido determina que “Las normas de la presente Ley eran desarrolladas e interpretadas en el sentido que

más favorezca a las personas en movilidad humana, con la finalidad que los requisitos o procedimientos no impidan u obstaculicen el ejercicio de sus derechos...". Ya que el certificado constituye un obstáculo, hemos exigido la eliminación de dicho requisito o su sustitución por la constancia de entradas y salidas que otorga la autoridad migratoria." (p. 32)

Los beneficios a los que acceden los emigrantes retornados tienen barreras e impedimentos, ya que los trámites para conseguir el certificado de migrante retornado han superado en muchos casos los tiempos que la ley determina, produciendo descontento por parte de la comunidad migrante retornada, a ello se suma que "Durante el período de gobierno 2017-2021, no hemos accedido a beneficios porque no los hay. Tal como está redactada la norma, se anula la posibilidad de acceder a beneficios futuros" (Propuestas para garantizar la inclusión y el ejercicio de derechos de personas migrantes retornadas, inmigrantes, solicitantes de refugio y refugiadas en el Ecuador Alianza Migrante, 2021, p.31). Es claro mencionar que los beneficios que recibieron los emigrantes retornados en el año 2008 al 2013 estaban sujetos a planes y programas debidamente elaborados, los cuales contaban con los recursos y gestión para su efectiva realización.

El problema sobre la ausencia de beneficios para las personas migrantes en la actualidad se encuentra desarrollado en dos puntos: El primero sería la falta de planificación y recursos a cargo de las entidades encargadas, un ejemplo de ello es el Plan Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2021-2025, en el cual se evidencia que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana como ente rector en materia migratoria, no ha desarrollado un programa o política pública completo en beneficio para los migrantes retornados; como segundo punto, no se está informando de manera objetiva a la comunidad ecuatoriana sobre las políticas y planes de apoyo a quienes retornan, es decir se violenta el derecho de los migrantes retornados a ser informados sobre el retorno, actuando de esta forma en contra de los siguientes artículos:

Art. 5.- Derecho de acceso a los planes, programas y proyectos en el exterior. - Las personas ecuatorianas en el exterior tienen igualdad de oportunidades para participar y acceder a los planes, programas y proyectos que llevan los diferentes niveles de gobierno y las funciones del Estado. Para ello, las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador difundirán permanentemente información, por medio de los diferentes mecanismos institucionales a las personas migrantes registrados. (Ley Orgánica de Movilidad Humana)

Art. 23.- Son funciones principales de las oficinas consulares de Ecuador en el exterior en materia de movilidad humana, las siguientes:

9. Informar a las y los ecuatorianos en el exterior la situación social, económica y política del Ecuador y todos los eventos relevantes y de interés; así como los planes, proyectos y servicios que se crearán en beneficio para la comunidad ecuatoriana en el exterior, utilizando los mecanismos más ágiles para la difusión, como las tecnologías de información y comunicación;" (Ley Orgánica de Movilidad Humana)

Dentro del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, establece que existen beneficios para el migrante retornado una vez que tiene el respectivo certificado que da constancia de esa condición, desde el artículo 24 al 44 del reglamento se puede evidenciar que normativamente constan beneficios para los migrantes que retornan, los cuales consisten en menajes de casa, asistencia al migrante retornado, importación de vehículos y hasta acceso a vivienda, sin embargo es importante reconocer que si el migrante retornado accede a un beneficio tiene que cumplir una serie de obligaciones.

Art. 37.- Si el migrante retornado interrumpiere su residencia en el país por el lapso de dos (2) años, contados desde el levante del menaje de casa, se desvirtuará de pleno derecho la intención de cambio de residencia que manifestase en la declaración juramentada de la que se valió para obtener el beneficio, sin perjuicio de que en dicho periodo pueda ausentarse por un plazo no mayor a noventa (90) días calendario, consecutivos o no, en cada año; plazo que no podrá ser acumulable de un periodo a otro. (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana)

Son varios los beneficios que se otorga al migrante retornado normativamente, pero, contrastando con la realidad, muchas personas retornadas que se han acogido a ello han resultado perjudicadas, ya que dentro del diálogo realizado con el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana, dentro del proceso de evaluación a la Ley Orgánica de Movilidad Humana en conjunto con organizaciones migrantes e instituciones que velan por el cumplimiento de los derechos de estos grupos sociales en la ciudad de Loja este 2022, se escuchó experiencias de personas retornadas que al acogerse a uno de estos beneficios como es el menaje de casa se han visto perjudicadas, dado a que durante el traslado del mismo se han extraviado cosas, y a la vez, instituciones como Aduanas, han dilatado los procedimientos para levante de los bienes. Muchos migrantes han visto que los beneficios al final no se cumplen, quedando en el desamparo y con ganas de reemigrar, situación que es imposible, dado a que las personas que se acogen a ciertos

beneficios como en el caso del menaje de casa tienen que cumplir con los tiempos que la norma establece, caso contrario resultarían más afectados.

En muchos casos, los beneficios a favor de los migrantes retornados establecidos en la norma, han dejado de ser tomados en cuenta por el mismo migrante retornado, quien como alternativa opta emprender por sí solo y acogerse a préstamos ordinarios, ya que el proceso y los resultados que se obtienen son rápidos, lo cual les permite mantenerse o vivir modestamente, pero, no como que se plantea en la norma.

Tabla 2.- Tabla de resumen: Olas Migratorias de Salida de Ecuatorianos

1950 Crisis del Panama Hat "Pioneros migratorios"	1983 "Ocaso del Boom Petrolero"	1999 "La Gran Estampida Ecuatoriana"	2014 "Crisis económica"
Características:			
1950:			
<ul style="list-style-type: none"> • Primeros estudios sobre migración hacia New York y Chicago. • Economía del país especialmente en el sector primario (agrícola). • Población migrante del sector del Austro (Azuay, Cañar, Loja); y, Quito, Guayaquil. • Surgen las primeras redes de información de migrantes ecuatorianos. 			
1983:			
<ul style="list-style-type: none"> • Crisis política por muerte del presidente Constitucional del Ecuador, Dr. Jaime Roldós. • Crisis por la deuda externa del Ecuador. • Mala aplicación de medidas neoliberales por parte del gobierno de turno. • Altos niveles de desempleo y subempleo. 			
1999:			
<ul style="list-style-type: none"> • Mayor salida de migrantes entre 1999 y 2003 (750 mil aprox.). • Migración mayormente hacia Europa (España e Italia). • Crisis bancaria (Feriado Bancario) e inestabilidad política de los gobiernos. • Alto flujo migratorio de poblaciones de Azuay, Cañar y Loja. • Migración hacia países con facilidades culturales y lingüísticas. • Impedimentos legales franqueables. 			
2008:			
<ul style="list-style-type: none"> • Migración de retorno de ecuatorianos por la crisis mundial, especialmente de países europeos (España e Italia). • El Estado apoya al migrante retornado con normas, instituciones y políticas públicas. • 25 mil ecuatorianos retornados aprox. 			
2014:			
<ul style="list-style-type: none"> • Se extiende hasta la actualidad. • Se agudiza la crisis económica y social. • "La economía ecuatoriana entró en recesión, y ésta solo se ha ido ahondando en los años siguientes, llegando a niveles inéditos en el contexto de la actual pandemia de COVID-19" (Álvarez et al., 2020, p. 24). 			
NORMATIVA			
Constitución de la República del Ecuador 2008: Arts.- 40, 82, 392.			
<ul style="list-style-type: none"> • Garantista y vanguardista en migración comparando con países de primer mundo. • Migrante = elemento transformador, no define como problema social y de cierre de fronteras. • La migración en 58 artículos. 			

Ley de Extranjería y Ley de Migración:

- Anterior a la Ley Orgánica de Movilidad Humana.
- Carácter de seguridad del Estado.
- Contraria a los derechos y principios de la Constitución de la República de Ecuador.

Ley Orgánica de Movilidad Humana:

- Persona retornada: Art. 25.
- Expedida en el año 2017.

Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana:

- Certificado migrante retornado: Art. 22

Fuente: Marco Teórico

Autor: Pablo Angelo Ruiz Novillo

Tabla 3.- Tabla de resumen: Migración de Retorno

Tipos de retornados según Christian Scharmm		
Constantes	Fracasados	Buscadores
Vuelven por vínculos familiares.	Retornan por no poder progresar en el extranjero.	Se adaptan y solo retornan en situaciones de fuerza mayor.

El retorno:

- Parte del ciclo migratorio.
- En Ecuador surge por la crisis mundial de 2008, retorno de ecuatorianos desde Europa.
- Desde 2017 funciona el SIRCAAM (Servicio de Registro, Certificación, Acreditación Y Atención a Migrantes Retornados), que registra a los migrantes retornados.
- 1 de cada 4 migrantes comprendidos entre 2001-2010 retornan. Actualmente se ha disminuido el retorno en más de un cincuenta por ciento en relación a 2008-2011.

Beneficios a migrantes retornados

Beneficios	2007 -2013 se desarrollaron beneficios e incentivos a favor del migrante retornado sin una ley específica en materia de migración.
	Se acogen quienes retornen de manera voluntaria o forzada, con el respectivo certificado migrante.
	El tiempo para acceder a los beneficios es de 3 años una vez, cada 10 años. Art. 41 LOMH.
	Los beneficios son un derecho de acceso a planes, programas y proyectos que tienen los migrantes.
	Se pierden los beneficios si se interrumpe la residencia del migrante retornado por 2 años en el Ecuador.

Fuente: Marco Teórico

Autor: Pablo Angelo Ruiz Novillo

4.4. Las políticas públicas y movilidad humana en el Ecuador

Para Lahera (2004), "Las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos." (p. 7). A partir de la definición del autor, las políticas públicas deben entenderse como una herramienta que permite desarrollar alternativas viables

(integrales, integradoras y sostenibles), cuyo fin es el de superar situaciones de desigualdad que enfrenta un grupo social, estos mecanismos son implementados por instituciones, las cuales, priorizan el beneficio colectivo sobre el individual, de ahí su carácter de público.

La Constitución de la República del Ecuador, determina que: "(...) la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución"(Art. 85). Las políticas públicas son empleadas por el Estado para lograr el efectivo goce de los derechos humanos positivizados en la Constitución para los grupos sociales desprotegidos o en desventaja. No obstante, estas deben ser coordinadas a nivel institucional y con diferentes actores sociales para obtener y evaluar los resultados de su implementación en el sector vulnerable sea a corto o largo plazo.

Para Arévalo (2007), "Las políticas públicas son un conjunto de "decisiones formales", caracterizadas por conductas o actuaciones consistentes y repetidas por parte de aquellos que resultan afectados por las mismas, es decir un conjunto de prácticas y normas (un programa de acción gubernamental) que emanan de uno o varios actores públicos." (p. 128). Se sobreentiende que las políticas públicas son planes de gobierno, los cuales se encuentran debidamente estructurados a fin de que puedan ser alcanzables y medibles, que estos han surgido por los constantes reclamos de quienes resultan afectados para que mediante su aplicación se satisfaga la necesidad del sector social que reclama, las políticas públicas se expresan de manera formal y material para la solución del problema. Un aspecto importante es el tomarse en cuenta que las políticas públicas en materia migratoria tienen que ser desarrolladas desde la perspectiva del Estado y no del Gobierno de turno, dado a que se volverían inestables y poco realizables por la perspectiva y fines diferentes que tiene cada Gobierno para su periodo de gestión.

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." (Constitución de la República del Ecuador, Art.392)

Pensar en políticas públicas efectivas, en primer lugar, debe entenderse que estas tienen como elemento central el principio de la dignidad humana, es decir, estar enfocadas en satisfacer plenamente los derechos del ser humano. En materia migratoria deberían ser dirigidas a que la persona migrante pueda ser reconocida por el Estado por medio de sus

instituciones, independientemente de la situación en la que se encuentre. Las políticas públicas deberían sujetarse en principios y derechos humanos, mediante una institucionalidad que haga efectivo ello.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece:

La definición de la política pública nacional le corresponde a la función ejecutiva, dentro del ámbito de sus competencias. Los ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, formularán y ejecutarán políticas y planes sectoriales con enfoque territorial, sujetos estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo. (Art.15)

El artículo anterior especifica que las políticas públicas están relacionadas directamente con la política, es decir, esta se sujeta a los objetivos del gobierno de turno. Además, destacamos que el Plan Nacional de Desarrollo, representa el mayor instrumento de planificación en el Ecuador, mediante el cual permite desarrollarlas de manera coordinada entre las distintas instituciones y niveles de gobierno, en base a los ejes establecidos.

En el Ecuador no existía una política migratoria definida, sino hasta el 2001 con el Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior formulado inmediatamente después de la crisis migratoria de principios del siglo que, junto con la Subsecretaría de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores, crearían la Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior que tuvo como principales funciones proteger a los migrantes en el exterior, atender a las familias de los migrantes en el Ecuador y establecer una relación más cercana con los países de destino de la migración ecuatoriana (Moncayo, 2011, citado por Cardoso y Gives, 2021, p. 5)

Por lo tanto, en Ecuador, las políticas públicas en migración resultan ser un tema nuevo, el primer impulso se da con el Plan Nacional de ecuatorianos en el Exterior, el cual resulta estar estructurado en 3 ejes relacionados a la protección al migrante, la atención de sus familias y el establecimiento de relaciones entre los Estados de origen y destino. Las políticas públicas en migración experimentan un antes y después a partir de la gran estampida migratoria de 1999, pasando de ser un tema secundario a uno de interés que forma parte del discurso de muchos gobiernos respecto de la protección a este sector vulnerable de la sociedad por los impactos sociales y económicos significativos que trae consigo.

Ecuador es uno de los países en América Latina que se caracteriza por ser un país que recibe y envía migrantes, ante ello, se ha visto en la necesidad de establecer políticas migratorias enfocadas precisamente en la protección de los migrantes. En el caso de los

migrantes ecuatorianos, buscar políticas que beneficie a quienes salieron como a los que retornaron, teniendo como base para el desarrollo de las mismas, los instrumentos fundamentales de derechos humanos y los principios de respeto, responsabilidad compartida, coherencia referente a lo que necesitan los migrantes en los países de origen y destino.

Según Lahera (2004) establece que: "Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados." (p. 8). El autor hace mención que las políticas públicas a parte de tener normas que las respalden, deben contar con recursos, estudios y un marco institucional sólido que permita su efectiva ejecución. Ecuador contaba para el año 2001 con un marco institucional compuesto por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, el cual, creó la Subsecretaría de Relaciones Migratorias y Consulares, dentro de esta se encontraba la Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos.

A pesar de contar con un Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior y una fuerte institucionalización en 2001, los resultados fueron infructíferos, dado a la falta de recursos humanos y financieros.

Los cambios significativos en materia de migración y políticas públicas se dieron a partir de 2006 y en la presidencia del Econ. Rafael Correa, por cuanto se:

Presenta el documento de Política Migratoria del Ecuador, en el cual, consta el Plan Nacional de Derechos Humanos, el Plan Nacional de ecuatorianos en el Exterior, el Plan Nacional de Acción para Combatir el Tráfico ilícito de Migrantes y Trata de personas. (Tipanluisa, 2011, p. 27)

El autor expresa que el asunto migratorio tomó fuerza al establecerse una amplia política pública, dado a los cambios económicos crecientes que experimentaba el país, ya que, "En el quinquenio 2003-2008 hubo un crecimiento económico regional promedio anual de 3.6 por ciento gracias a que las exportaciones aumentaron por la mejora en los precios de los commodities y la fase expansiva de la economía mundial" (Zamora y Gainza, 2014, p. 70), además de ello, institucionalmente se crea la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) en 2007, institución cuyo objetivo se encaminó a la definición y ejecución de las políticas migratorias en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, sustituyendo de esta manera a la Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el exterior.

"El gran desafío es hacer efectivos los principios establecidos en la Constitución y volverlos operativos en políticas públicas que atiendan la heterogeneidad de los actores involucrados en el tema." (García y Gainza, 2014, p. 78). En consecuencia, la situación del Ecuador, a pesar de la gran institucionalidad, normativa y recursos para el año 2007-2013,

demuestra que los derechos y principios a favor de los migrantes no ha sido plenamente asumidos, dado a la poca implementación de las políticas públicas por parte de diversas instituciones y la falta de articulación institucional ante diversas realidades del migrante que deben ser atendidas.

En efecto, entre 2000 y 2013 la política migratoria va a estar moldeada por el carácter emigrante de Ecuador, es decir el Estado va a pensar sus políticas fundamentalmente en relación a su diáspora, creando vínculos con las comunidades en el exterior, posibilitando la representación política de los y las migrantes y en menor medida el fortalecimiento de los lazos económicos. (Bornschein, 2021, p. 25)

Las políticas públicas plasmaban el reconocimiento de los derechos de las personas retornadas, así se pudo ver en 2008 el Plan Bienvenidos a Casa como una política integral que duró hasta 2013, este desarrolló programas para reconocer derechos de la población migrante retornada. El fin, de la política migratoria debe ser integral, lo cual significa:

Fortalecer la acción del Estado en al menos cuatro ámbitos: políticas de vinculación con la emigración ecuatoriana en el mundo, políticas de integración social de cara a la población extranjera residiendo en el país y los retornados, políticas de gestión de los flujos migratorios en el territorio nacional y aquellas políticas de desarrollo y protección social en áreas de alta incidencia emigratoria (Herrera et al., 2012, p. 10)

Las políticas públicas deben desarrollarse desde la identificación de necesidades de la población migrante, las características de las personas migrantes tanto sociales y culturales, y los estereotipos sociales. Se busca con ello prevenir, proteger y volver operativos los derechos de los migrantes.

La movilidad humana se incorpora a la realidad cuando se establecen mecanismos que aseguren una gestión de la situación por parte del Estado y sus diferentes niveles de gobierno, a ello es importante determinar que "(...)todas las entidades del sector público, en todos los niveles de gobierno, bajo el eje de corresponsabilidad, incluirán el enfoque de movilidad humana en la planificación, implementación de políticas, planes, programas, proyectos y servicios(...)" (Ley Orgánica de Movilidad Humana, Art. 167). Se puede entender que la política pública depende mucho de la articulación institucional entre varias entidades, en materia de migración las principales entidades son:

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana: Es el ente rector en materia de movilidad humana y por ende vela por el cumplimiento y seguimiento de la política pública, además de establecer mecanismos de gestión con otras instituciones.

Ministerio de Gobierno: Es el Ejecutivo y se encarga en ver que se controle el tema de la migración de acuerdo a las competencias que tiene dentro de la LOMH.

Gobiernos Autónomos Descentralizados: Actúan de manera descentralizada, enfocados en las metas que tiene el Gobierno para la población migrante, dentro de estos se encuentran los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, Unidades de planificación, entre otras.

Consejo Nacional para la Igualdad de la Movilidad Humana: Se encarga de velar por el cumplimiento de los derechos de las personas en movilidad humana, y se debe transversalizar dicho enfoque.

Función judicial: Permite el acceso a la justicia de las personas en situación de movilidad humana.

Es posible ver que en Ecuador las políticas públicas en materia de migración y en especial sobre los migrantes retornados se desarrollan en base a las siguientes escuelas:

Poder: Se puede entender que las políticas públicas surgen de los altos grupos de poder del Estado, estas políticas públicas en gran parte carecen de legitimidad, es claro acoplar esta escuela en los primeros inicios de la política pública del Ecuador en materia migratoria, dado a que esta surge desde la perspectiva de apoyo del Estado, sin embargo estas no se acoplaron a la realidad del migrante retornado por lo que no lograron en gran medida generar cambios o resultados a favor del migrante que retorna, es posible apreciar este tipo de escuela desde 2008 a 2016.

Positivista: Esta escuela establece que las políticas públicas surgen a partir de las normas, es decir, una norma especial crea la política a favor de este grupo de migrantes, en el caso de estudio esta escuela se da a partir de 2017 con la LOMH, en la cual se puede observar la inclusión de los programas a favor del migrante retornado, sin embargo esta sigue teniendo problemas respecto a la legitimidad y la manera de ejecutarlas.

Constructivista: Representa una de las escuelas más complejas para desarrollar las políticas públicas ya que estas parten del estudio de las realidades del colectivo social desde una perspectiva más detallista, es decir, un estudio de lo que es la localidad y las realidades del entorno, en la actualidad vemos que se trata de desarrollar políticas públicas bajo esta escuela, ya que permite legitimidad al apegarse a las realidades y necesidades, con ello hace que se legalice y surta mejores efectos, sin embargo resulta difícil de llevar a cabo tal escuela ya que en la realidad del Ecuador no existe una verdadera articulación institucional o red de información migrante.

Tabla 4.- Tabla de resumen: Políticas Públicas

<p>Definición de política pública:</p> <p>"Las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos." (Lahera, 2004, p. 7).</p>		
<p>Escuelas de la política pública.</p>		
<ul style="list-style-type: none"> • Poder: Las políticas públicas surgen de los altos grupos de poder, carecen de legitimidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Positivista: La política pública surge a partir de la norma que la crea, carece de legitimidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Constructivista: La política pública es compleja, surge de las realidades locales, las cuales son legitimadas y llevadas a que se positivicen, necesita de una verdadera articulación institucional.
<p>Características de la política pública</p>		
<p>Integrales</p>	<p>Integradoras</p>	<p>Sostenibles</p>
<p>NORMATIVA</p>		
<ul style="list-style-type: none"> • Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas: Art.- 4, 15, 17. • Ley Orgánica de Movilidad Humana: Art.- 163 núm. 2, 167. 		
<p>INSTITUCIONALIDAD COMPETENTE EN POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA MIGRATORIA</p>		
<p>Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana: Trabaja en conjunto con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos Autónomos Descentralizados. • Consejo Nacional para la Igualdad de la Movilidad Humana (CNIMH). • La Función Judicial. • Otras instituciones. <p>Secretaría Nacional del Migrante: Encargada en desarrollar las políticas públicas a favor del migrante retornado desde 2007 hasta 2013, momento en el que fue absorbida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.</p>		
<p>INFORMACIÓN IMPORTANTE</p>		
<ul style="list-style-type: none"> • La movilidad humana es un asunto público, en Ecuador no existía una política migratoria definida hasta 2001. • Deben desarrollarse las políticas públicas bajo el principio de dignidad humana. • Se hacen efectivas mediante planes, programas y servicios con sus respectivos recursos y gestión. El Estado vela por lo derechos personas en movilidad humana (Art. 392 CRE). • El gran desafío que tienen que resolver es la heterogeneidad de actores involucrados en un mismo tema. 		

Fuente: Marco Teórico

Autor: Pablo Angelo Ruiz Novillo

4.4.1. El ciclo de la política pública

Mediante la implementación de políticas públicas se busca soluciones problemas a los que se enfrentan diversos sectores o grupos sociales, es importante resaltar que el resultado de la implementación de las mismas, no siempre genera resultados positivos, pudiendo la situación mantenerse o agravarse. Las políticas públicas pasan por un conjunto de etapas, entre estas se encuentran el origen, su diseño, la ejecución y evaluación.

“Las políticas rara vez se extinguen por completo; es más habitual que cambien o se combinen con otras” (Lahera, 2004, p. 11). En base al autor las políticas públicas cumplen un ciclo constante, en el cual, se mantienen en constante movimiento pudiendo rediseñarse. En Ecuador se determina en el artículo 17 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que el ente rector en planificación nacional elaborará los instructivos para comprender el ciclo de la política pública.

El Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece que:

Los actores responsables de la formulación e implementación de la política pública, deberán cumplir con el ciclo de la política pública en lo referente a la formulación, coordinación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo establecerá la norma técnica necesaria para el cumplimiento del ciclo de la política pública. (Art. 4).

Al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana le corresponde la rectoría de Movilidad Humana y por ende "Diseñar las políticas públicas, planes y programas para garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas en movilidad humana, en coordinación con las demás instituciones del Estado" (Ley Orgánica de Movilidad Humana, Art. 163 núm. 2).

Las políticas públicas tienen un proceso cíclico que permite generar intervención y evaluación en los sectores que se aplican, para que con los resultados obtenidos determinar si es posible lograr los objetivos esperados o es necesario que estas se reformulen.

Las políticas públicas comprenden las siguientes fases:

1. Definición del problema, diseño:

Esta fase se caracteriza por contener un estudio de la problemática social que requiere solucionarse o mitigarse, es importante recalcar que en el estudio de esta deben proponerse posibles soluciones sostenibles que tengan como directriz al Plan Nacional de Desarrollo.

Arévalo, (2007) explica que: "La primera tarea por lo tanto en esta fase es, identificar a los actores con algún tipo de interés en el problema y reconstruir sus definiciones, la forma

en que ven el problema" (p. 129). Respecto a migración, los actores serían los migrantes que de forma específica en nuestro caso serían los migrantes ecuatorianos en el extranjero, especialmente los retornados. Para poder comprender el universo de la situación a tratar dentro de una política pública, es necesario de una serie de trabajos previos que permitan recopilar información para limitar el problema y controlar los posibles escenarios en que este se pueda desarrollar.

"La detección del problema, es una tarea de búsqueda de información que nos permita reconocer la presencia de demandas, amenazas u oportunidades para orientar las políticas presentes y futuras" (Arévalo, 2007, p. 130). Es importante destacar que las políticas públicas de la migración de retorno en el período 2008-2013 fueron desarrolladas en cierto sentido cumpliendo este aspecto sobre la recopilación de información, para lo cual se desarrollaron mesas de diálogo entre diversos sectores de la sociedad.

Cada país elabora su política migratoria acorde a sus diversas realidades, políticas y prioridades, determinando los requisitos para ingresar, residir y trabajar en el país. No obstante, dichas normas nacionales deben estar en consonancia con los principios de derechos humanos y las obligaciones asumidas en el plano internacional por los Estados. Esto último, de algún modo representa una limitante al ejercicio de dicha potestad soberana. (Veiga, 2021, p. 45)

Con lo antes mencionado, es importante conocer el entorno en el cual se van a aplicar las políticas públicas para prever posibles resultados, con ello se puede aprovechar las oportunidades y generar soluciones eficaces. La creación de la política debe incluir metas a donde se quiere llegar, así como tener en cuenta los posibles escenarios que puedan desarrollarse en el transcurso de la misma. Es importante que la política pública esté encaminada a satisfacer necesidades colectivas en base a los actores principales que sería la sociedad y los migrantes en específico, influyendo de forma positiva o negativa en la calidad de vida.

2.Coordinación:

Esta fase se destaca por generar articulación institucional y social de quienes estarán a cargo de llevar a cabo las acciones para resolver el problema social, es aquí donde se determinan responsabilidades que están investidas de la legalidad para poderlas llevar a cabo. "Se establecen canales de diálogo entre los diferentes actores con el objetivo de propiciar la cooperación, articulación y definición de responsabilidades." (Guía de evaluación de políticas públicas de la Secretaría Nacional de Planificación, 2021, p. 20)

En esta fase en donde se identifican a los actores como elemento clave para desarrollar la política pública, dependiendo del grado de participación cada uno tendrá ciertas responsabilidades sea como planificadores, donantes, ejecutores o beneficiarios.

Según la Guía de Evaluación de Políticas Públicas (2021), establece que la etapa o fase de coordinación responde a las siguientes preguntas:

¿Cuáles son las instituciones públicas que coordinaron la política pública?

¿Qué entidades privadas formaron parte de la coordinación de la política pública?

¿Qué autoridades políticas tenían intereses al momento de coordinar la política pública?

¿Qué áreas o departamentos técnicos participaron en la coordinación de la política pública?

¿Qué actores fueron invitados en la coordinación de la política pública, sin ser beneficiarios de la intervención? (p. 48)

La coordinación es importante para poder trabajar articuladamente, permite de manera efectiva lograr resultados sin dilatar los procesos de implementación ya que hay roles definidos para cada uno de los actores y en base a ello se puede determinar la capacidad que tienen para aquella actividad.

3.Implementación:

Para Arévalo (2007), la implementación consiste:

Se hacía coincidir el concepto de política pública con el de adopción de decisiones, de modo que la implantación entendida como puesta en marcha de la decisión, no formaba parte de la política, la implantación era una cuestión técnica sin importancia, que debían resolver los administradores profesionales. (p. 131)

De lo citado establece que la implementación es la adopción de un proceso a seguir para llevar a cabo una meta u objetivo planteado, en sí esta se caracteriza por ser metódica, ya que se desarrolla de forma gradual, es importante destacar que la implementación significa que los planes ya desarrollados y articulados se comienzan a ejecutar, es por ello que dentro de esta etapa se comienza a beneficiar a los grupos sociales como son en el presente trabajo los migrantes retornados, es aquí donde los actores se involucran en hacer realidad lo planteado como solución al problema mediante instrumentos como el Plan Nacional de Desarrollo, las Agendas, las estrategias, los planes, programas de inversión pública, proyectos, entre otros.

En la Guía de evaluación de políticas públicas de la Secretaría Nacional de Planificación (2021) la implementación consiste:

Implementación: priorizados y definidos los objetivos, se analiza su implementación a través de los diferentes instrumentos de planificación vinculados, como las Políticas de Largo Plazo, Plan Nacional de Desarrollo y Planificación Institucional (estratégica y operativa), entre otros. (p. 20)

Por lo tanto, es una de las partes más importantes del ciclo de la política pública, ya que por medio de esta se pueden obtener resultados concretos y medir los efectos de esta en el grupo vulnerable, en el caso de los migrantes retornados en el año 2008 la implementación de la misma se basó en el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones. Que contenía claramente programas como el Fondo Concursable El Cucayo, el Plan Bienvenidos, Reintegración Familiar, entre otros que buscaban beneficiar y proteger al migrante ecuatoriano retornado. Actualmente el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana determina dentro del Oficio Nro.MREMH-SCHEM-2021-0048-0, que las acciones o medidas para garantizar los derechos de la población migrante retornada han sido la emisión del certificado de migrante retornado, ferias de empleo para migrantes, capacitación laboral al migrante, reinserción financiera con préstamos exclusivamente para el migrante retornado, los beneficios establecidos en el LOMH, entre otros. Resulta contradictorio decir que la implementación de los programas no ha surtido los efectos esperados, ya que: "La asignación de recursos refleja la voluntad política y la prioridad e importancia que un gobierno le asigna a un determinado tema." (Propuestas para garantizar la inclusión y el ejercicio de derechos de personas migrantes retornadas, inmigrantes, solicitantes de refugio y refugiadas en el Ecuador, Alianza Migrante, 2021, p. 24). Cabe mencionar que existen duras críticas al modelo de implementación de las políticas públicas en la actualidad, ya que en realidad deja dos posturas respecto a los recursos que se asignan, por una parte, se establece que el problema radica en no contar con los recursos necesarios, mientras que por otro lado los recursos son mal gestionados.

4. Seguimiento:

El seguimiento depende de los programas y políticas públicas, según Guía de evaluación de políticas públicas (2021), esta se la considera como:

Proceso sistemático de observación, medición y análisis a fin de verificar la realización progresiva y avance de la política pública y sus resultados, con fines de control de gestión e insumo para la toma de decisiones, corrección de las acciones implementadas y como medio de alcanzar las metas establecidas. (p. 20)

En base al párrafo anterior se puede establecer que el seguimiento es una actividad en la que se estudia y analiza cada uno de los resultados de las acciones llevadas a cabo dentro de la política pública a fin de ver el grado de eficacia de la mismas sea para continuar con el sistema implementado o para generar nuevos mecanismos o estrategias que pueden generar nuevos momentos de acción dentro de las políticas en base al seguimiento que se lleve. Dependiendo del tema y la necesidad de control puede estar sujeto a periodos de tiempo intermitentes o continuos, para obtener información suficiente que sirva para fortalecer el proceso de la política pública tanto en identificar los puntos que se desarrollan respecto a las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que pueden darse.

El seguimiento es acompañar, verificar y actualizar lo que estamos haciendo en nuestro proyecto. Es el modo que tenemos de rectificar y mejorar las acciones si las cosas están saliendo mal. Permite además controlar la utilización de los recursos y el logro de los resultados previstos. Los resultados del seguimiento contribuyen a consolidar la información necesaria para la toma de decisiones durante la etapa de ejecución, permitiendo el manejo de datos concretos y sistematizados al momento de abordar una evaluación. Este proceso ha de ser ágil, orientado y concertado, debe combinar elementos cuantitativos y cualitativos. (Chassagnes, s.f, citado por Van de Velde, 2009, p. 23)

Mediante el seguimiento se puede establecer los logros del proyecto o política, es importante destacar que la información que se obtiene sirve para controlar el tema de los recursos y la optimización de los mismos, además que sirve para que las instituciones puedan realizar acciones que brinden resultados eficientes y eficaces. Este debe tener como principal propósito dentro de una política pública el de fomentar y mejorar el desempeño y con ello la efectiva información a comunicar sobre los resultados que se obtienen. Es por tal motivo que el seguimiento es un tema amplio que parte de los resultados que se quieren alcanzar, los programas para verificar información, los recursos, los plazos y los mecanismos para obtener la información.

5. Evaluación:

La evaluación es la parte más importante del ciclo de la política pública, ya que en esta fase se puede ver de forma objetiva los resultados de todo el diseño e implementación de la política pública, con base a las evidencias que se obtienen, sirve de aprendizaje para nuevas políticas.

Los ejercicios de evaluación han surgido en las últimas décadas ante la creciente demanda de actores públicos, privados y de la sociedad civil que buscan contar con

información relacionada al uso de fondos públicos, la racionalización de intervenciones, la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, la legitimidad de los procesos y la promoción de agendas de desarrollo internacionales. (Ramos, J., y Villalobos, A., 2011 citado en Guía de evaluación de políticas públicas de la Secretaría Nacional de Planificación, 2021, p. 24)

La evaluación nos permite tener la certidumbre del funcionamiento de las diversas instituciones del Estado respecto a un tema en específico de la política pública, al ser la última fase del ciclo de la política pública es importante estudiarla, considerando que, en base a los resultados, esta puede transformarse o continuar en nuevos procesos como reformas a promover desarrollo dentro de la sociedad, a fin de mejorar la gestión pública.

Guerrero (1995) menciona que la evaluación no debe ser entendida únicamente como una descripción de una política o su comparación con determinados criterios sino, más bien, se debe entender como un mecanismo para explicar el ¿por qué?, identificar problemas y soluciones, verificar el alcance de objetivos, así como comprender transformaciones y efectos de la actuación pública. (Guerrero, 1995, citado en Guía de evaluación de políticas públicas de la Secretaría Nacional de Planificación, 2021, p. 25)

Por lo tanto, la evaluación es un proceso integral y sistemático que sirve para mejorar la aplicación de las políticas públicas a fin de desarrollar sus potencialidades y generar alcances, guiada por los principios de: Transversalidad, utilidad, causalidad, transparencia, aprendizaje y participación. Los datos de la evaluación deben ser verídicos y útiles en base a un método que pueda comprobar la existencia de los mismos, con aquellos datos se pueda decidir sobre la forma de aplicación de la política pública. La evaluación se enfoca en reforzar las deficiencias que tuvo la política pública, especialmente de verificar si los actores inmersos en la misma cumplieron sus roles dentro de los límites establecidos.

La evaluación puede ser aplicada en:

Política pública: articulación racional de acciones estatales -incluyendo sus resultados- establecidas sobre la base de acuerdos y consensos entre el Estado y la sociedad, como respuesta ante problemas prioritarios u oportunidades de desarrollo que puedan ser considerados de carácter público, tomadas a partir del reconocimiento de las obligaciones establecidas en la Constitución de la República. Por ejemplo: Política de Erradicación de Violencia de Género.

Agenda: instrumento de coordinación que define mecanismos específicos para la implementación de acciones establecidas en procesos de planificación de política

pública, sus responsables, temporalidad, ubicación y recursos, de ser el caso. Ejemplo: Agenda Nacional para la Igualdad de Género. Estrategia: conjunto de acciones planificadas, de responsabilidad de uno o varios actores, que permiten la consecución de un objetivo común, en el mediano o largo plazo. Ejemplo: Estrategia Integral de Prevención y Erradicación de Violencia de Género.

Plan: instrumento de planificación que, a partir de orientaciones y prioridades definidas en el ámbito técnico y político, establecen objetivos y metas de corto, mediano o largo plazo, así como las acciones para alcanzarlas y los espacios de articulación para tal efecto. Ejemplo: Plan Nacional para la Erradicación de Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres. Programa de inversión pública: es el conjunto de estudios y proyectos mediante los cuales las entidades del sector público buscan coordinar acciones en beneficio de un sector específico del país, basándose en la consecución de un objetivo parcial o sectorial del plan. Ejemplo: Programa de Capacitación de la Ley Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Proyecto de inversión pública: conjunto de antecedentes, estudios y evaluaciones financieras y socioeconómicas que permiten tomar la decisión de realizar o no una inversión para la producción de obras, bienes y/o servicios destinados a satisfacer una determinada necesidad colectiva. Ejemplo: Centros de Atención Integral a Víctimas de Violencia Sexual y/o Explotación Sexual en Ecuador.

Proyecto: es el conjunto de actividades encadenadas y organizadas que se basan en la consecución de un objetivo específico, que forma parte del programa. Ejemplo: Proyecto de Promoción de la Igualdad en el Ámbito Escolar.

Intervención pública: política, programa, proyecto implementado desde el Estado. (Guía de evaluación de políticas públicas de la Secretaría Nacional de Planificación, 2021, p. 28)

Evaluar una política pública es un proceso complejo e integral compuesto de varias aristas, este puede desarrollarse en base al tiempo, los instrumentos utilizados, los actores dentro del proceso, los momentos, contenido, funcionalidad.

En base al tiempo es importante que la evaluación sea realizada en tres etapas: Antes de implementar la política, durante la ejecución, al finalizar la política y después de un tiempo de concluida la política pública para valorar el éxito de la misma. Es importante que se desarrolle en nuestro país un proceso de evaluación específicamente en políticas públicas migratorias, dado a que oficialmente no se ha logrado encontrar un informe integral sobre el

impacto de las políticas públicas en migración y en especial sobre la migración de retorno, tanto en el periodo de auge del reconocimiento de los derechos del migrante retornado (2008-2013) como para la actualidad.

Es importante destacar que la evaluación es un proceso que debe asumir una serie de pasos, entre los más importantes se destaca identificar la política a evaluar, la recopilación de información, el análisis de la información, la retroalimentación y la elaboración de un informe.

La evaluación de una política pública debe ir orientada a criterios de eficacia, pertinencia, eficiencia, impacto, sostenibilidad, coherencia (Guía de evaluación de políticas públicas Secretaría Nacional de Planificación, 2021, p. 65). "Es un componente integrador, ya que abarca los aprendizajes significativos de los dos componentes anteriores, siempre y cuando se trata de un momento de evaluación que corresponde a después de haber iniciado la ejecución del proyecto." (Van de Velde, 2009, p. 30). Se entiende que es importante considerar la evaluación de la política migratoria nacional, dado a la falta de información por parte de las instituciones sobre los alcances de la misma una vez cumplido su ciclo, ha resultado complicado contrastar y comprender la situación en Ecuador, ante esta imposibilidad de ello, por medio del Informe de Evaluación General de la Migración llevado a cabo por la OIM en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana que se detallará en líneas posteriores, se aprecia en el apartado de conclusiones las deficiencias del Estado respecto a la política pública migratoria y las posibles recomendaciones, a ello se suma el aporte de la organización Alianza Migrante, la cual, establece propuestas para garantizar la inclusión y el ejercicio de derechos de personas migrantes retornadas, inmigrantes, solicitantes de refugio y refugiadas en el Ecuador.

En la evaluación se pueden establecer algunas conclusiones que según el Informe de Evaluación: Transversalización de la migración en los sectores de empleo y desarrollo urbano en el Ecuador 2019 de la Organización Internacional para las Migraciones establece que:

Primera. - "El Gobierno necesita de herramientas y de creación de capacidades para transversalizar de forma efectiva la migración y los desplazamientos en la implementación de políticas" (Informe de Evaluación: Transversalización de la migración en los sectores de empleo y desarrollo urbano en el Ecuador 2019 de la Organización Internacional para las Migraciones, 2021, p. 19). Se puede establecer que Ecuador normativamente se encuentra muy avanzado a comparación de otros países de la región o de países desarrollados, pero no es suficiente que exista un marco normativo avanzado, ya que la implementación de acciones concretas que materialicen ello se encuentran limitadas. Es decir, no se establecen propuestas

concretas a largo plazo a través de los diferentes niveles de gobierno, es por ello, como recomendación debe existir una mejor articulación interinstitucional para poder coordinar ello, interviniendo específicamente en las necesidades de la población migrante.

Segunda. - "La falta de datos migratorios es una limitación clave para la transversalización de la migración" (Informe de Evaluación: Transversalización de la migración en los sectores de empleo y desarrollo urbano en el Ecuador 2019 de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2021, p. 19). Se puede entender que las políticas públicas dentro del Estado ecuatoriano se han visto limitadas dado a que no se conoce con exactitud la realidad que vive el migrante dado a la falta de datos que permitan delimitar el problema y con ello diseñar una política específica. Es por ello que como recomendación se propone establecer sistemas que armonicen los sistemas de recolección de datos, enfocados en la implementación de los mismos para medir el impacto del migrante en la sociedad y crear servicios adecuados.

Tercera. - "El Ecuador tiene un marco normativo avanzado sobre la gobernanza de la migración, pero su implementación es incompleta" (Informe de Evaluación: Transversalización de la migración en los sectores de empleo y desarrollo urbano en el Ecuador 2019 de la Organización Internacional para las Migraciones, 2021, p. 20). Se aprecia en esta conclusión dentro del informe de evaluación de la OIM que el Ecuador, la puesta en práctica de lo que establece la Constitución de la República del Ecuador y la demás normativa interna sobre migración no se lo cumple integralmente ya que no existe una debida programación y cooperación, ya que los bienes y servicios son cada vez más limitados y costosos. Así mismo, "el impacto del desarrollo de capacidades para los gobiernos locales se ha debilitado por la elevada rotación del personal y la falta de indicadores específicos locales con los que medir el progreso en la transversalización de la migración." (Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2021, p. 20)

Cuarta. - "El Gobierno tiene un nivel relativamente bajo de conocimiento sobre los vínculos de la migración y una falta de capacidad para transversalizar la migración" (Informe de Evaluación: Transversalización de la migración en los sectores de empleo y desarrollo urbano en el Ecuador 2019 de la Organización Internacional para las Migraciones, 2021, p. 21). Esto se desarrolla a nivel de las políticas y programas ya que los diversos funcionarios desconocen de comprender la transversalización de la migración, existen limitaciones a nivel local y regional para llevar a cabo las políticas y faltan estrategias de cómo desarrollar estas cuestiones en la práctica.

Quinta. - “La migración no se considera adecuadamente dentro de las políticas de empleo, en parte debido a las percepciones de que la migración tiene un impacto negativo en las oportunidades laborales para los nacionales”. (Informe de Evaluación: Transversalización de la migración en los sectores de empleo y desarrollo urbano en el Ecuador 2019 de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2021, p. 22). Se puede establecer respecto a este punto que los migrantes no son considerados dentro de las políticas de empleo, a pesar de que en el caso de los migrantes retornados se cuenta con personas capacitadas y con potencial que pueden promover el desarrollo económico local y nacional por los aportes que genera tanto los ahorros y las remesas. A esto se establece como recomendación: "Respaldar al Gobierno en el desarrollo de una política de migración laboral que ayude a los ecuatorianos que trabajan en el extranjero, los trabajadores inmigrantes en El Ecuador y los migrantes retornados." (Informe de Evaluación: Transversalización de la migración en los sectores de empleo y desarrollo urbano en el Ecuador 2019 de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2021, p. 22).

Con una clara perspectiva de la situación migratoria en el Ecuador es posible determinar que nuestro país consta con una muy avanzada normativa en materia de migración a comparación de otros países, a pesar de ello el cumplimiento integral de lo que se establece normativamente queda en ideas dado a la capacidad de gestión del Gobierno, al recorte de presupuestos que impiden llevar a cabo acciones concretas; es importante recalcar que dentro de la normativa hay actualmente una Guía de Evaluación de Políticas Públicas que en forma general establece los lineamientos para analizar la efectividad de una política pública, dejando constancia que es necesario establecer políticas y programas específicos para migración. El Estado por su parte tiene una postura muy positiva sobre la migración al mencionar que se ha luchado y establecido mecanismos para el reconocimiento de los derechos de los migrantes retornados por medio de programas y convenios institucionales.

Respecto en lo que es el ciclo de la política pública y su articulación, según el libro: La Movilidad Humana en los Sistemas Cantonales de Protección de Derechos del Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (2021) establece deficiencias de la siguiente forma en el Ecuador respecto a la migración:

La incipiente y poco generalizada práctica de conformar espacios interinstitucionales de coordinación para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas sobre movilidad humana y la subsidiaridad para la dotación de servicios para este grupo poblacional, llama la atención sobre todo en aquellos territorios donde las dinámicas de movilidad humana cobran mayor relevancia, como los cantones

fronterizos correspondientes a las Zonas 1 y 7. Lo que resalta la necesidad de impulsar la práctica de conformación de estos espacios a fin de fomentar la retroalimentación de la política pública, así como el fortalecimiento de la subsidiaridad entre el nivel central y descentralizado en la prestación de servicios a las personas en movilidad humana y otros grupos de atención prioritaria. (p. 61)

A pesar de la existencia de las políticas públicas, el Estado no han logrado concretarlas o lograr los resultados esperados. En respuesta a esta situación la población migrante retornada ha generado propuestas a efecto de que garanticen sus derechos, de las siguientes formas:

Primero. -"Adopción de un nuevo enfoque basado en el principio de reciprocidad." (Alianza Migrante, 2021, p. 23) En este punto se trata de generar una perspectiva diferente del migrante, no como un ser que pide caridad ante el Estado, sino que dado a los aportes sociales y económicos que genera, se lo debe respetar y dar un trato digno con el fin de garantizar sus derechos, mediante el principio de reciprocidad entendido dentro del desarrollo de planes o programas.

Segundo. - "Creación del Fondo General de Reciprocidad para la Inclusión y Atención de Migrantes Ecuatorianos en el exterior y retornados." (Alianza Migrante, 2021, p. 24). Esta propuesta se basa en la obtención y gestión de recursos a favor de los programas y políticas públicas para los migrantes, se puede establecer que a pesar de estar normativamente reconocido el derecho de los migrantes retornados en la normativa, ante el reclamo de los grupos sociales, ya que la respuesta es la de admitir la falta de recursos para llevar a cabo algún proyecto. Es importante contar con los recursos para hacer efectivas las políticas y programas, según las propuestas deben ser mediante créditos, fondos concursables, seguros, entre otros. Como una retribución al aporte de los migrantes por las remesas que dinamizan la economía ecuatoriana.

Tercero. -"Creación del Sistema Integral de Inclusión, Protección Social y Reciprocidad para las personas retornadas y sus familias" (Alianza Migrante, 2021, p. 25). En este punto se busca la articulación institucional y la integralidad de los temas a desarrollarse en materia migratoria dentro de un tiempo determinado. Ya que existen incoherencias en las normas y las instituciones no actúan en la protección del migrante retornado.

El incumplimiento de obligaciones por parte de los entes públicos agrava seriamente la situación de las personas retornadas y sus familias. Para superar el actual estado de desatención e incumplimiento de obligaciones por parte de los entes públicos, es

necesario avanzar hacia el establecimiento de un Sistema Integral de Inclusión, Protección Social y Reciprocidad. (Alianza Migrante, 2021, p. 25)

Dentro del sistema propuesto por los migrantes retornados, se establece que deben existir fondos concursables y asistencia técnica como el caso del Fondo Cucayo en 2008, con el objetivo de generar empleo y con ello sustento a las familias de los migrantes retornados, a ello se suma el establecer productos crediticios para las personas migrantes por medio de BanEcuador en base a la necesidad del migrante retornado. "Por lo tanto, el gobierno debe actuar de manera inmediata, generando servicios que permitan ejercer el derecho a la inclusión financiera de los migrantes." (Alianza Migrante, 2021, p. 26). Es importante destacar que la población migrante retornada pide que se garantice el acceso laboral, el derecho a la vivienda, el acceso a programas de redistribución de programas de redistribución de tierras rurales, beneficios sociales, acciones de protección social, entre otros.

Cuarto. -"Definir una estructura institucional activa y efectiva". (Alianza Migrante, 2021, p. 30), en este apartado se busca que la institucionalidad sea repotenciada en el sentido de que permita desarrollar políticas y programas, en especial se pide repotencia el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana como ente rector en movilidad humana, y, por otro lado el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana debe asegurar la plena vigencia de los derechos en la observancia, seguimiento y evaluación de las políticas, finalmente a nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados también deben participar de forma activa a través de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos y con la expedición de normativa para regular la situación del migrante retornado de forma más específica e individualizada.

Quinto. -"Propuestas de reformas a la Ley Orgánica de Movilidad Humana" (Alianza Migrante, 2021, p. 31), dentro de este apartado los migrantes retornados consideran que la Ley Orgánica de Movilidad Humana afecta el ejercicio de sus derechos respecto a ello se han establecido que se den cambios dentro de la mismas como son el de introducir el principio de reciprocidad, la eliminación de los plazos para acceder a los beneficios como migrante retornado y la eliminación del certificado de migrante retornado ya que este no ha sido de utilidad, además que existe desconocimiento de este, quedando rezagados de poder obtener los beneficios.

Sexto. -"Fiscalización del producto crédito migrante" (Alianza Migrante, 2021, p. 33), es importante destacar que:

En el desarrollo de las Mesas Nacionales de Movilidad Humana, BanEcuador nunca se refirió a este producto (si alguna vez existió) y, en cambio, promocionaba el

producto denominado crédito migrante. En cualquiera de los casos, al acudir a las distintas agencias a solicitar el crédito, los funcionarios respondían que no existe un producto especializado para migrantes y brindaban información de otros productos ofrecidos por BanEcuador. (Alianza Migrante, 2021, p. 33)

Séptimo. -"Representación política de las personas retornadas" (Alianza Migrante, 2021, p. 36). Es importante que la población migrante sea representada por un grupo de autoridades que velen por el ejercicio de sus derechos, es por ello que se propone fortalece el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana, ya que:

No han mostrado interés real por la situación de las personas retornadas, y no han establecido vínculos de diálogo y comunicación efectivos. No se puede seguir ignorando esta realidad, y ha llegado el momento de encontrar fórmulas que favorezcan una real representación política de las personas retornadas." (Alianza Migrante, 2021, p. 36)

Según Lahera (2004), determina que todas políticas públicas no son perfectas dado a que pueden presentar contratiempos que obstaculizan llegar a los objetivos deseados, es decir una política pública puede quedar estancada en el diseño, o puede elaborarse integralmente pero no lograr los objetivos que se plantea es por ello que establece que el ciclo de la política puede tener deficiencias en cada uno de sus etapas de la siguiente manera:

El diseño puede ser defectuoso porque no considere aspectos institucionales o porque no incluya modalidades de evaluación de las políticas. Sus orientaciones pueden ser meras declaraciones, sin apoyo financiero o de personal.

La gestión de las políticas es habitualmente imperfecta. Cuando no se mejora la política sustantiva de manera integrada, es posible que se gasten más recursos sin que los resultados mejoren, o lo hagan de manera menos que proporcional.

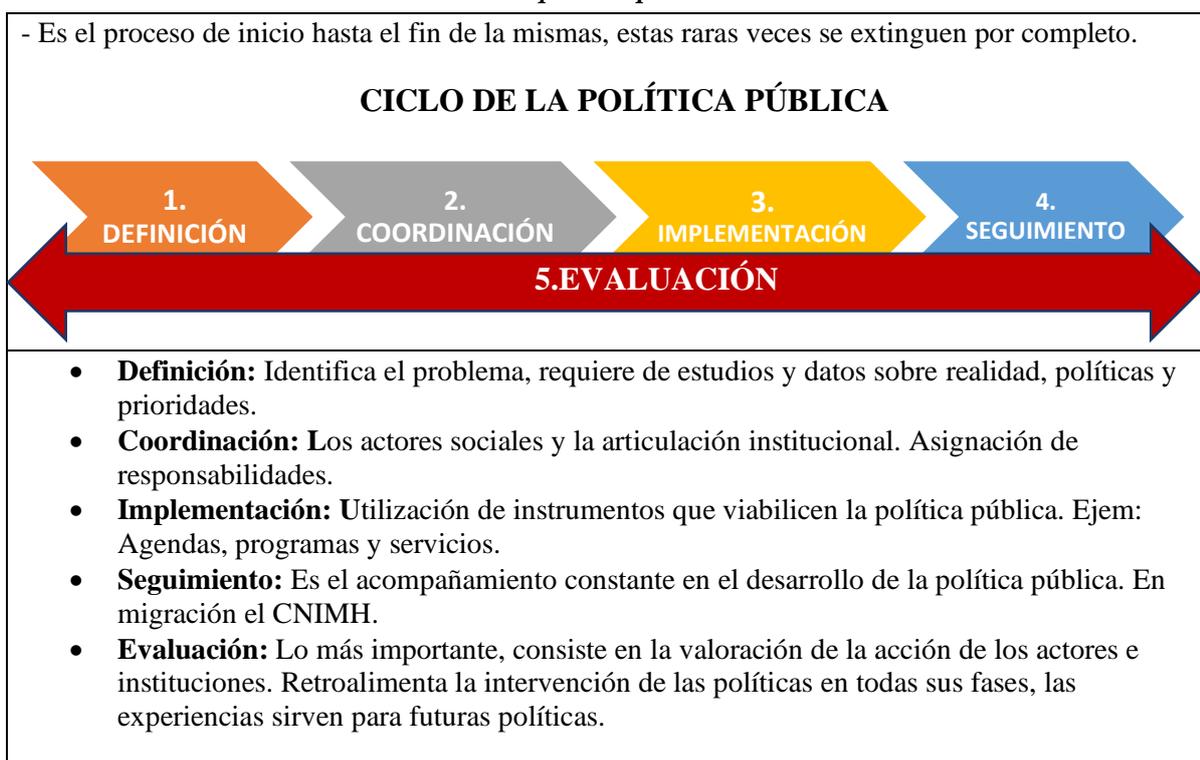
La gestión puede ser discordante con las políticas, incluso para enriquecerlas o adaptarlas. Buena parte de los equívocos con los funcionarios públicos civiles vienen de políticas mal diseñadas en cuanto a su puesta en práctica, o con correcciones laterales, en vez de una modificación integrada. Mientras no se encaren las reformas sustantivas, de modo integral los funcionarios públicos considerarán que los cambios son para perjudicarlos.

En la evaluación las fugas pueden ser aún peores. Ella puede simplemente no existir, con lo que la pérdida de eficiencia y efectividad potencial es enorme. O puede haber una evaluación parcial o ad hoc, para resultar conforme a una opción elegida de

antemano. O, todavía, pueden evaluarse políticas de menor trascendencia, en vez de las más importantes y complejas. (Lahera, 2004, p. 13)

Es posible ver que dentro de las políticas públicas del Ecuador en migración han generado efectos positivos que no deben dejarse de reconocer en el periodo 2008-2013, pero dado a la gestión del Gobierno y sus instituciones, los recursos para sostener las políticas, la crisis sanitaria y la relevancia que ha tenido la inmigración de venezolanos ha dado como resultado que las políticas referente al migrante retornado vayan en decadencia y surtan problemas respecto a garantizar los derechos que están en la Constitución de la República del Ecuador. No serviría de nada contar con derechos, si estos no pueden ser satisfechos materialmente.

Tabla 5.- Tabla de resumen: El ciclo de la política pública



Fuente: Marco Teórico

Autor: Pablo Angelo Ruiz Novillo

4.4.2. Plan Nacional de Desarrollo “Del Buen Vivir” 2009-2013

El presente Plan Nacional de Desarrollo fue implementado durante el mandato del Econ. Rafael Correa en el período 2009-2013, es importante mencionar que dado a la extensión del documento no se lo ha analizado a integralidad, es por ello que abordaremos cuestiones generales del mismo y solo los puntos relacionados a la migración de ecuatorianos.

El Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2009-2013 se encuentra desarrollado en 9 secciones, de las cuales, en la sección 7 se detallan 12 objetivos con sus respectivas políticas y metas a las que el Gobierno quería llegar mediante su gestión, a la vez que estos fueron articulados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en aquel entonces.

Las políticas desarrolladas para los migrantes ecuatorianos, Rocío Nasimba Loachamín (2013), determina que:

Respecto al tema de movilidad humana, en materia de emigración, por ejemplo, como política 5.3 se plantea coadyuvar a la promoción y protección de los derechos de los ecuatorianos en el exterior. Entre sus estrategias se menciona: el desarrollo y aplicación del derecho internacional en la protección de los derechos migrantes sin discriminación alguna, mejoramiento de las condiciones de vida de los ecuatorianos que han migrado, etcétera. (p. 59).

Claramente se establece que el Gobierno, en aquellos años, estaba generando grandes cambios en política migratoria, es importante destacar, que dentro de los discursos políticos pregonaba la idea de que el Estado tenía una deuda social con los migrantes, por la crisis afrontada en 1999 y la falta de amparo a este grupo, lo que motivó a velar por la protección de este grupo en los países de destino, a la vez de incentivar iniciativas productivas, sostenibles y al retorno voluntario. Es importante recalcar que la presente política surge en medio la crisis mundial de 2008, situación en la que muchos migrantes ecuatorianos tuvieron que redefinir sus proyectos migratorios, sea para migrar hacia otro país no afectado por la crisis o para acogerse al retorno.

El retorno fue una política del Gobierno de aquel entonces, este se sostuvo bajo la visión de progreso y avance del país, es decir, se entendía que el Estado era capaz de sostener el retorno de forma digna para para invitar a los que un día salieron en búsqueda de una mejor condición de vida. Resulta contradictorio decir, pero, mientras a nivel mundial existía una gran crisis, de la cual, España fue la más afectada y con ello los migrantes ecuatorianos, en Ecuador, fue lo contrario ya que se proyectaba como un país próspero tanto política y económicamente.

El Estado ecuatoriano, a través de su nueva política migratoria integral, hace lo posible por defender a sus ciudadanos y ciudadanas donde quiera que se encuentren. Trabajar por crear condiciones adecuadas para el retorno voluntario de nuestros compatriotas debe complementarse con esfuerzos por precautelar la seguridad integral de quienes voluntariamente quieran permanecer en el extranjero. Para ello se debe velar por el cumplimiento del derecho al retorno, así como de los derechos a no tener

que migrar, del derecho a la libre movilidad informada y segura, y el derecho a la plena integración en las sociedades de destino." (Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, p. 259)

Internacionalmente, las políticas implementadas en el Ecuador respecto a la migración y el retorno, resultaban ser revolucionarias ya que se reconocen los derechos de los migrantes a nivel mundial, y más aún resulta interesante ver como un país como Ecuador, el cual, se encuentra en vías de desarrollo, se preocupa tanto por sus migrantes al punto de proponer políticas de retorno. El Estado pone todo su esfuerzo para que sean atendidos de forma integral, es así que del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir se desprenden los siguientes objetivos y políticas relacionadas al retorno y la protección de los migrantes ecuatorianos:

En el objetivo 1 denominado "Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad" (Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, p. 137). Se establece que la igualdad es la base del Estado y la sociedad. Se busca cohesión social mediante políticas que permitan el ejercicio pleno de los derechos de todos, entre ellos, los migrantes sin distinción alguna; respecto de las políticas migratorias para los ecuatorianos se encuentra la 1.7 que busca la inserción social de los migrantes retornados, armonizar la normativa en movilidad humana, además de fortalecer y crear instituciones enfocadas en proteger al migrante.

Se destaca de este objetivo la intención de crear y armonizar la normativa para la movilidad humana, la Ley Orgánica de Movilidad Humana entra en vigencia para el año 2017, esto es, casi ocho años después de establecerse esta política. Se colige que la Ley de Extranjería y la Ley de Migración, durante su vigencia no estaban acorde a los derechos desarrollados en la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Sin embargo, desde el 2007 institucionalmente se refuerza el tema migratorio al crearse la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), la cual, generó duplicidad de funciones, por cuanto el Ministerio de Relaciones Exteriores también contaba con la Secretaría de Relaciones Migratorias y Consulares, en conjunto con la Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos. La SENAMI representó una nueva institución con rango de ministerio que al igual que el MREMH se encargaba del control de la migración específicamente de salida, entrada y retorno de migrantes. La SENAMI si bien dio importancia en la atención de los migrantes, no es menos cierto que generó burocracia al crear otra institución, en lugar de fortalecer al Ministerio de Relaciones Exteriores de en aquel entonces.

Por otra parte, dentro del objetivo 6 denominado: "Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas" (Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, p. 271). Se establece que el trabajo es el eje de desarrollo de la sociedad, es vida, ya que representa la fuente de sustento de muchas familias ecuatorianas, es por ello que el Ecuador consagra que se respeten los derechos de las personas trabajadoras. Pensar en el retorno de migrantes ecuatorianos en este objetivo, significó para el Estado, luchar para que sea digno y justo, a la vez que sirvió de freno para la emigración de ecuatorianos y motivó al retorno, tanto para quienes, migrar resultó ser un fracaso y para quienes quieran desarrollar fuentes de trabajo en el país y sus localidades de origen con los recursos tanto económicos y de conocimiento que habían adquirido durante el tiempo de estadía en el extranjero. Es por ello que la política 6.8 determinó que respecto a los migrantes retornados se los protegerá para que puedan desarrollarse económicamente mediante:

a. -Incentivar la inversión productiva y social de las remesas y de los ahorros de las personas y colectivos migrantes ecuatorianos, así como de los capitales de quienes retornan, a través de líneas de crédito específicas.

b. -Identificar potencialidades productivas en las localidades de origen, y apoyar con crédito y asesoría técnica a las iniciativas de los jóvenes migrantes en esas líneas de producción.

c. -Impulsar bolsas de empleo para la reinserción laboral, valorizando los aprendizajes y el entrenamiento adquiridos en el exterior. (Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, p. 279)

Con los objetivos descritos se buscó reconocer plenamente los derechos de la población migrante ecuatoriana, a la vez se establecieron orientaciones para que esto sea sostenible, ya que se contaba con el reconocimiento del derecho a migrar y la protección del migrante en la Constitución de la República del Ecuador; hasta que en el año 2017 entró en vigencia la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Pensar en políticas públicas para este periodo de tiempo, significó solo establecer programas y planes que por una parte brindaron resultados positivos pero que con el tiempo se debilitaron y fueron perdiendo fuerza ejemplo de ello es el Programa "El Cucayo" que desarrollará más adelante. Quizás desde el marco institucional, la Secretaría Nacional del Migrante, dio la perspectiva que el Estado tenía los recursos suficientes para sostener una política de este nivel a largo plazo. Lo cual, deduce que la situación económica del país respecto a los precios del barril del petróleo hacía posible sostener ello, pero esto fue en decadencia a partir de 2013 con la crisis económica interna del Ecuador al encontrarse sujeto a los precios volátiles del petróleo como principal fuente de

ingresos, por otra parte, autores como Palazuelos y Villarreal (2013), determinan que buscar el cambio de la matriz productiva dentro del Estado llevó a tal punto en el que no se pudo sostener la idea de desarrollar un país en donde el sustento del mismo sea la economía popular y solidaria, en base a los ocho pilares de Agenda para la transformación productiva de 2011. En otras palabras, el país no podía hacerse cargo de todo ya que no tenía la capacidad para garantizar lo que se proponía, es decir se pensó en el Ecuador desde la perspectiva nacionalista, motivada por las ventajas que se podía tener del migrante:

Este modelo productivo fuertemente concentrador lleva inexorablemente a una brecha social de grandes dimensiones, que se expresaba en 2006 en la concentración del ingreso, donde 10% más rico poseía 42% de la riqueza (y 20%, 58% del total), mientras que 10% más pobre apenas «arañaba» 1.1% de la riqueza. (Palazuelos y Villarreal, 2013, p. 122)

Se puede interpretar que el Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir buscó la redistribución de la riqueza contenida en aquellos grupos de poder y con ello generar apoyo a todos los sectores sociales entre estos los migrantes, pero llegar a tal punto requiere de años de gestión y para el tiempo que se tenía no se pudo generar cambios significativos.

Entendemos que plantear una respuesta concluyente sobre la medida de la incidencia de la transformación productiva, los cambios en las condicionales laborales del país y las políticas públicas migratorias, en relación con las posibilidades reales de inserción de la migración de retorno es algo precipitado, no obstante, podemos sostener la hipótesis provisional de que la inserción de los migrados al mercado de trabajo ecuatoriano no está siendo todo lo satisfactoria que se deseara si nos atenemos a criterios generales, aunque es difícil discernir" (Palazuelos y Villarreal, 2013, p. 127)

4.4.2.1 Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010.

Dado a la importancia que se le otorgó dentro del periodo de Gobierno del Econ. Rafael Correa a la migración, podemos resaltar que antes de la existencia del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir, se llevó la creación del Plan Nacional de Desarrollo Humano 2007-2010 para las Migraciones por parte de la Secretaría Nacional del Migrante, en el cual se establecen políticas y programas que el Estado implementará para llevar a cabo una política integral e integradora, en base al reconocimiento del derecho a migrar, "(...)con el objetivo de oponerse al enfoque predominante en materia migratoria que concibe esta última como un problema de seguridad." (Palazuelos y Villarreal, 2013, p. 115)

En el libro Perfil Migratorio del Ecuador de la OIM, detalla claramente que el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones se desarrolla en base a 5 objetivos:

1.- Desarrollar en el Ecuador, e impulsar en el mundo, una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas migrantes.

2.- Generar y consolidar los vínculos de las personas migrantes con sus familiares y su país.

3.- Alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el Retorno Voluntario, Digno y Sostenible de las personas emigrantes.

4.- Impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familiares y su entorno.

5.- Promover procesos de interculturalidad y de construcción de la ciudadanía universal. (PNDHM, 2007–2010 citado por Herrera et al., 2012, p. 88)

Con el presente instrumento se da paso al enfoque de los derechos que tienen los migrantes como seres humanos, y, por otro lado, la forma de concretar el pleno cumplimiento de los mismos, es decir, "(...) búsqueda del desarrollo económico y tienda hacia la calidad de vida, entendida como un proceso de ampliación de oportunidades y expansión de capacidades humanas" (Moncayo, 2011, citado por Herrera et al., 2012, p. 89)

Se puede establecer que el presente instrumento de política pública centra su accionar en proteger tanto a los migrantes en el lugar de origen como en los de destinos, respecto a los ecuatorianos el "Plan Bienvenidos a Casa" representa el centro de lo que sería el retorno de ecuatorianos al Ecuador dado a la gran cantidad de acciones que se llevan a cabo.

"Bienvenid@s a Casa" es la principal estrategia institucional mediante la cual la SENAMI hace operativo el PNDHM, y está especialmente relacionado con 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. El Plan se ejecuta a través de tres iniciativas: 1) el Programa Vínculos, 2) el Programa de Incentivos y Orientación a personas migrantes para la Inversión Social y Productiva y 3) el Programa Volver a Casa. (Herrera et al., 2012, p. 90)

Según la planificación del presente instrumento se debe resaltar que las condiciones en las que se desarrolló el retorno fueron específicamente en dos aristas para poder asegurar ello, por un lado, se buscó generar condiciones adecuadas de trabajo a nivel local, y, por otro lado, el retorno, con ello sostener las condiciones de vida de la población local como de la que retorna.

Respecto a las políticas dentro de este plan se analizan los objetivos 2 y 3, en los cuales se desarrollan el “Plan Bienvenidos a Casa” o “Retorno Voluntario” y “El Cucayo” respectivamente, se destaca que el primero hace operativo el PNDHM y se basa en el retorno de migrantes desde programas, mientras que el segundo resulta ser un programa específico de apoyo económico a los migrantes, desarrollado dentro del objetivo 4 del PNDHM, estos se abordarán más adelante a detalle para verificar los resultados obtenidos respecto a los migrantes ecuatorianos.

Se debe tomar en cuenta que la SENAMI desarrolló el PNDHM en base a sus ejes de acción que son: en primer punto, el poner como centro de todo el trabajo al ser humano como migrante privilegiándolo sobre el Estado; en segundo punto, se desarrolla el reconocimiento de la familia transnacional; y, por último, impulsar procesos de construcción de la ciudadanía universal a nivel internacional, es de ahí que se materializa el PNDHM. (Herrera et al., 2012)

El Plan Nacional de Desarrollo para las Migraciones como instrumento de política migratoria establece que el Ecuador velará por la protección de los migrantes priorizando específicamente a los ecuatorianos por cualquier otro tipo de migración, a pesar de ello, la presente política no resultó tener los efectos positivos que se propuso, ya que proyectándola hasta la actualidad, a nivel del Gobierno, se ha disminuido su promoción, encontrando complicaciones en la realización de programas dado a la falta de recursos económicos; y, peor aún, paso de tener un amplio cuerpo de instituciones a cargo del migrante a solo ser competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana que absorbió a la SENAMI y sus competencias en el año 2013. Se debe tomar en cuenta que las políticas públicas nunca terminan, se transforman respecto a un tema determinado, en cambio en Ecuador ha ido limitando sus políticas dentro de los futuros planes nacionales de desarrollo, es decir, a partir de este instrumento se puede tomar como ejemplo el nivel de complejidad y la manera en que se debe desarrollar, enfocándose en estudios técnicos y detallados de los problemas sociales para encontrar una solución o mitigar su impacto. Todo ello corrobora con lo que exponen Palazuelos y Villarreal, (2013) en las siguientes palabras. “El presente PNDHM determina que el migrante es “actor de desarrollo”, y busca mediante mecanismos institucionales su vinculación y colaboración con el proceso de desarrollo del país” (p.115).

4.4.3. Plan Nacional de Desarrollo “Toda una vida” 2017-2021

Este Plan Nacional de Desarrollo es creado dentro del periodo de gobierno del presidente Lenin Moreno, es decir para los años 2017-2021, cabe destacar que el presente Plan Nacional de Desarrollo se crea en base a ejes y objetivos que sirven como guía para

llevar a cabo las metas o fines que se establece el gobierno en sus propuestas para con la población en áreas como son: Salud, economía, educación, alimentación, medio ambiente, el tema de la movilidad humana, entre otras. Este instrumento permite elaborar estrategias a nivel nacional para el efectivo goce de los derechos contenidos en la Constitución de la República del Ecuador y los tratados internacionales.

El Plan Nacional de Desarrollo como instrumento de planificación nacional y máxima herramienta que guía la planificación del Estado, busca que se hagan efectivos los derechos de todos los sectores sociales por medio de su aplicación institucionalmente en los diferentes niveles de gobierno del Estado.

El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 se crea en base a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es decir, “(...) se enmarca en el paradigma de desarrollo sostenible, entendido como aquel capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de satisfacer las de las generaciones futuras” (Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021 del Consejo Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana, 2020, p. 75).

Satisfacer las necesidades de los diversos sectores sociales en base a que disfruten plenamente de sus derechos es el objetivo del Estado, el presente instrumento de planificación se desarrolla en base a tres ejes pragmáticos (1. La garantía de derechos a lo largo del ciclo de vida, 2. una economía al servicio de la sociedad, y 3. la participación de la sociedad y la gestión estatal para el cumplimiento de objetivos nacionales) y nueve objetivos nacionales de desarrollo, de los cuales en materia de migración y respecto a los migrantes retornados se pueden desatacar los siguientes ejes y objetivos:

Eje 1: "La garantía de derechos a lo largo del ciclo de vida" (Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida, p. 36). Dentro de este eje se busca en forma global la protección de aquellos grupos de personas vulnerables entre estos los migrantes por su condición de movilidad, promoviendo el ejercicio del Buen Vivir, se busca establecer el verdadero valor de la persona como sujeto de derechos, mediante el respeto de los derechos por parte del Estado. "Realizar conlleva que el Estado debe actuar proactivamente para garantizar plenamente los derechos, especialmente en los grupos de atención prioritaria" (Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida, p. 48).

En este eje se encuentra el objetivo 1 que establece: "Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas" (Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida, p. 37), se puede determinar que mediante este instrumento se busca que las personas en situación de movilidad humana puedan gozar de una vida digna en igualdad de

condiciones tanto formal y materialmente, a lo largo de su ciclo de vida, el centro de este objetivo es el de establecer que los grupos de atención prioritaria y los excluidos puedan ejercer sus derechos.

Dentro de este objetivo se establece como política la 1.10 que señala:

"Erradicar toda forma de discriminación y violencia por razones económicas, sociales, culturales, religiosas, etnia, edad, discapacidad y movilidad humana, con énfasis en la violencia de género y sus distintas manifestaciones" (Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida, p. 58).

De la siguiente política se busca establecer la igualdad material y formal para quienes se encuentran en situación de movilidad humana, algo importante a destacar, es la falta de establecer una meta que se relacione a la migración y en especial a la migración de retorno, ya que la persona que retorna resulta ser un ser extraño en su país de origen por tal motivo tiende a ser excluido y separado del entorno social.

Otro objetivo importante de analizar es el objetivo 2 dentro del eje uno del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 ya que en este se establece: "Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas" (Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida, p. 60). El fin de este objetivo es cerrar las brechas sociales por motivos de distinción y exclusión a personas y grupos que se los ha invisibilizado, en pro de una sociedad más inclusiva que no discrimine, creando relaciones de tolerancia y equidad que contradigan los prejuicios de relaciones asimétricas del poder entre sociedades como la xenofobia.

En este objetivo se establece la política 2.1 que señala:

"Erradicar la discriminación y la exclusión social en todas sus manifestaciones, especialmente el machismo, la homofobia, el racismo, la xenofobia y otras formas conexas, mediante acciones afirmativas y de reparación integral para la construcción de una sociedad inclusiva." (Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida, 2017, p. 63)

A breves rasgos se puede establecer que se busca la inclusión social de todos los grupos sociales y en especial de los migrantes en cualquier condición que se encuentren estos, se determina como meta para el 2021 el erradicar la discriminación por género, etnia y situación de movilidad. Sin embargo, es posible apreciar que referente al migrante retornado no se hace énfasis en manera de apoyar su situación.

EJE 3: "La participación de la sociedad y la gestión estatal para el cumplimiento de objetivos nacionales" (Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida, 2017, p. 92). Este eje se centra en promover la participación de la sociedad mediante la articulación de

todas las instituciones, para brindar un servicio de calidad con el fin de alcanzar el bien común, se reconoce el desarrollo social desde la sociedad, es por ello trascendental que exista el fortalecimiento de esta dentro de lo político mediante procesos de control, que permitan que las instituciones del estado sean éticas, responsables y justas.

Respecto a este eje y la movilidad humana, el objetivo 7 busca que la ciudadanía participe y se mantenga informada:

Si pretendemos que la ciudadanía esté informada, sea activa y corresponsable de sus decisiones, es necesario desarrollar sistemas de información (cualitativa y cuantitativa), investigación y registro, que permitan el seguimiento y el monitoreo de las políticas públicas, la ejecución del gasto y la priorización de la inversión. Estos mecanismos de corresponsabilidad de la sociedad buscan constantemente el bien común y el sostenimiento de las políticas públicas, en el marco de la consolidación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. (Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida, 2017, p. 97)

Mediante este objetivo se busca que la ciudadanía participe de los procesos de control de la ejecución de las políticas públicas por parte del Estado y de las instituciones en el ámbito de sus competencias, es decir, respecto a la migración se busca que la ciudadanía mediante los grupos de colectivos migrantes y asociaciones vinculadas al tema puedan proponer estrategias para lograr los resultados que se requiere como es en el caso de la migración de retorno respecto al apoyo por parte del Estado, ya que este grupo representa avance tanto a nivel económico y de conocimientos.

Como política desarrollada dentro de este objetivo resalta la 7.1 que dispone:

"Fortalecer el sistema democrático y garantizar el derecho a la participación política, participación ciudadana y control social en el ciclo de las políticas públicas." (Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida, 2017, p. 100).

Se entiende que toda política pública tiene un ciclo es por ello que se considera muy importante evaluar las mismas desde la perspectiva de los ciudadanos o de los grupos que son beneficiados de estas ya que se permite obtener resultados más fidedignos de la realidad que vive un grupo social como el caso de los migrantes retornados. Para este objetivo no se puede determinar una meta enmarcada en la migración de retorno, pero se trata de aumentar la calificación o percepción de la calidad de los servicios públicos de 6,6 a 8 para 2021 según el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.

Como último, relacionado a la migración en este tercer eje está el objetivo 9 que busca "Garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente al país en la región y el

mundo" (Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida, 2017, p. 104). Se busca la proyección de Ecuador a nivel internacional como un Estado soberano que promueve y protege los derechos humanos, de la naturaleza. Además, se quiere hacer presencia en espacios internacionales que promoviendo el desarrollo económico, comercial y cultural.

Como política desarrollada dentro de este objetivo resalta la 9.6 que dispone:

“Proteger y promover los derechos de las personas en situación de movilidad humana en el territorio nacional y en el exterior” (Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida, 2017, p. 106). Es importante esta política ya que en base a esta se buscará desarrollar las estrategias, planes y proyectos para el cumplimiento de este objetivo.

Es importante comprender que este Plan Nacional de Desarrollo desarrolla en ciertos objetivos el tema de la movilidad humana de forma muy general, lo cual resulta simple de entender la problemática de la migración a nivel nacional tanto de salida y de retorno de ecuatorianos ya que no se establecen datos o metas respecto de esta situación. Es decir, no se hace mucho énfasis en la migración ecuatoriana, ya que la situación social y económica del Ecuador se desarrolla dentro de una crisis. Se habla del migrante pero no se hace énfasis en el migrante ecuatoriano dejando de lado su protagonismo a comparación de los Planes Nacionales de Desarrollo de 2009 y 2013.

4.4.4. Plan Nacional de Desarrollo “Creando oportunidades” 2021-2025

El presente Plan Nacional de Desarrollo, es el máximo instrumento de política nacional que se implementa dentro del actual gobierno del presidente Guillermo Lasso para el periodo 2021-2025, es importante destacar que este se desarrolla en base a 5 ejes: social, económico, institucionalidad, seguridad integral y medio ambiente. Es importante expresar que el presente instrumento resulta muy simple respecto al desarrollo de políticas y datos enfocados en la migración, ya que, de los 16 objetivos 3 se relacionan con la migración desde la perspectiva laboral, social e institucional.

El primer objetivo de este instrumento se desarrolla en base al eje económico, el objetivo 1 “Incrementar y fomentar, de manera inclusiva, las oportunidades de empleo y las condiciones laborales” (Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025, 2021). Dentro de este objetivo se entiende que el gobierno busca mejorar la situación laboral del país y es por ello que dentro de sus políticas establece que se deben crear oportunidades laborales con el objetivo de reducir las brechas de desigualdad y mejorar la atención a grupos de atención prioritaria entre estos se debe entender a los migrantes ecuatorianos retornados mediante mecanismos que busquen su reinserción en el mercado laboral a pesar de estar ante una crisis.

Otro objetivo relacionado respecto a la migración es el desarrollado en el eje social como objetivo 5 en el que se establece: “Proteger a las familias, garantizar sus derechos y servicios, erradicar la pobreza y promover la inclusión social” (Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025). Este punto desarrolla que se respete el derecho de las personas en busca de la dignidad, el Estado busca el mejor desarrollo del ser humano con una vivienda digna, seguridad jurídica y servicios. Aunque no se relacione directamente con la migración de retorno este tema logra entender que abarca a este grupo al establecerse una política la 5.1 que busca: “Promover el ejercicio de los derechos y la erradicación de la pobreza con énfasis en las personas y grupos de atención prioritaria” (Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025).

Por último, objetivo relacionado directamente a los migrantes y la movilidad humana se desarrolla en el eje institucional dentro del objetivo 16 que dice: “Promover la integración regional, la inserción estratégica del país en el mundo y garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad humana” (Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025). Se busca mediante este objetivo la regularización del estatus migratorio y de desarrollo de relaciones exteriores, bilaterales y de cooperación internacional.

Se puede determinar que el Plan Nacional de Desarrollo actual del Ecuador tiene un serio problema para hacerse efectivo dado al tema de la crisis económica del país, más el impacto del COVID-19. Es en este punto que el resultado de materializar aquella política se sujetará a la efectiva gestión de los recursos. Se puede determinar que el enfoque del actual Gobierno presenta limitaciones ya que en realidad no se analiza el tema de los recursos y las problemáticas sociales a profundidad, solo de manera general y escueta. El Gobierno sujeta el tema de la planificación como un tema simple que no muestra en sí un horizonte claro de hacia dónde se quiere llegar.

Juan Baldeón, (2021) establece fuertes críticas al Plan Nacional de Desarrollo actual estableciendo que este tiene imposibilidades de cumplirse, es dado a las contradicciones y problemas económicos que atraviesa el país.

De los 16 objetivos (detallados en el Anexo 1), en 12 (75 % del Plan) se requiere de más recursos públicos para ser satisfechos. Por lo tanto, el PND no tiene buenas expectativas de cumplirse, es un Plan con pies de barro. (Baldeón et al, 2021)

En el desarrollo del Plan se sostiene en ideales de establecer políticas sin recursos suficientes, dejando como sinónimo la idea de libertad el tema comercial que es el que más se desarrolla en el Plan. Puede establecer la autora un enfoque que determina que: “Para ellos, la única libertad posible se juega en la elección entre el desempleo o la explotación.” (Baldeón, 2021).

Se puede establecer que el Estado se ha reducido al límite en inversión social, claramente podemos determinar resultados a nivel de instituciones como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el cual se ha visto sumamente limitado, desde 2013 asumió las competencias de la SENAMI, además es claro resaltar que desde 2014 el presupuesto a cargo de esta institución se ha visto reducido de 167.432.386,27 millones en 2014 a 94.284.286,27 para el año 2020 (Plan Estratégico Institucional 2021-2025 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022, p. 8), teniendo este tipo de dificultades económicas a nivel institucional el MREMH, tiene su accionar basado en 4 ejes, entre los cuales se encuentra el de "(...)incrementar las acciones estratégicas para el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana" (Plan Estratégico Institucional 2021-2025 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022, p. 30). Dentro de este eje se establecen políticas de regularización de la situación económica y social de los migrantes sea mediante políticas públicas, la cooperación internacional, prevención de la migración riesgosa, el mejorar servicios consulares en el extranjero y el más importante que se vincula a la forma en que se debe articular para hacer efectivos los derechos del migrante.

De esta política institucional resulta interesante expresar que se busca apoyar a los migrantes que retornen para que se cumplan sus derechos, es aquí, donde claramente se identifica una fuerte contradicción ya que al analizar el Plan Estratégico Institucional 2021-2025, en el apartado del Plan Anual y Plurianual se observa que hasta el momento de la publicación no se han desarrollado políticas públicas concretas, ni se establecen Agendas Intersectoriales o Política Sectorial que nos permita estudiar los programas en favor de los migrantes retornados.

4.4.5. El Plan Bienvenidos a Casa.

El Plan Bienvenidos a casa representa el principal trabajo en materia de migración que propone Ecuador con el fin de retribuir en cierta medida el esfuerzo de la comunidad migrante ecuatoriana dentro de la economía del país. Este programa es parte medular con el que ejecuta el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010. Es importante precisar que el presente plan se lo llevó a cabo en coordinación con la Secretaría Nacional del Migrante, enfocado en el retorno de la población migrante de forma digna. Al analizar el presente plan se encuentra desarrollado el retorno desde varias aristas sobre la condición en la que se puede encontrar el migrante a retornar, con el objetivo de garantizar los derechos que tiene este dentro de la normativa ecuatoriana. El Plan Bienvenidos a Casa

resultó tener un gran impacto a nivel de la región al reconocer de manera plena los derechos del migrante retornado, además de las personas extranjeras en calidad de migrantes.

A pesar de la promoción de la ejecución del plan de manera eficaz, este no pudo lograr los resultados esperados, dejando preocupación e insatisfacción a la población migrante en base a lo siguiente:

Plan Bienvenidos a Casa, que fue un programa de retorno que tuvo una cobertura bastante reducida, pero que en términos simbólicos y políticos fue muy importante para situar la idea de un Estado preocupado por sus ciudadanos en el exterior y sobre todo de un Estado que buscaba reintegrar a los migrantes a la nación." (Herrera y Moncayo, 2019 citado por Bornschein, 2021, p. 23)

El Plan Bienvenidos a Casa concretaba de manera efectiva lo que en la normativa actual establece en favor del migrante retornado, mediante la implementación de programas enfocados en diferentes áreas como son el de vincular al migrante retornado con su lugar de origen, brindándole facilidades para retornar, programas de carácter económico que impulsaban el apoyo a emprendimientos y negocios, el programa de atención integral a fin de mejorar las relaciones de los migrantes con el Ecuador. En fin, todos los programas invitaban a retornar al migrante a su país de origen. "Son fruto de este nuevo proyecto de nación expresado en la idea del Buen Vivir" (Mejía, 2015, p. 51). Por medio del presente plan se busca la atención integral del migrante retornado que demuestra el interés del Estado en proteger al emigrante como al retornado. El Plan Bienvenidos a Casa se lo desarrolla en los siguientes programas:

Programa Vínculos: Consolidar y mejorar los espacios y mecanismos de participación y comunicación de las personas migrantes con su familia, comunidad, organizaciones y país; así como su identidad, interculturalidad, inclusión y convivencia plenas.

Programa de acompañamiento al retorno físico: volver a casa: Facilitar 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.

Programa de incentivos a las inversiones sociales y productivas: Incentivar y orientar 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.

Programa de posicionamiento de la política migratoria integral del Ecuador: Posicionar la política migratoria integral del Estado ecuatoriano como un referente regional y mundial desde un abordaje humanista y de derechos.

Programa de atención a la familia transnacional: Brindar 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.

Banco del migrante: Constituir e implementar 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, vinculándolas a las prioridades de desarrollo del país. (Tipanluisa, 2011, p. 29)

Mediante los programas desarrollados se buscaba dar a conocer la presencia del Gobierno a favor del migrante retornado para recuperar sus potencialidades de este, sin embargo, existieron problemas para la debida ejecución de los mismos por aspectos de gestión de recursos, en sí se lo expresa al este plan como:

Una herramienta simbólica desde el Estado para restablecer lazos con sus expatriados que permitan recuperar la autoestima colectiva en torno al “ser ecuatoriano” y la identificación con la patria, y de este modo sentar las bases para renovar la confianza de los ciudadanos en el (nuevo) proyecto nacional. (Boccagni, 2009 citado por Izaguirre, 2011, p. 5)

En base al autor citado, se expresa que la figura del retorno fue utilizada como un medio con el que se trató de subir la autoestima de los ecuatorianos que no migraban para quedarse en el país. A parte de los programas principales existieron otros complementarios como el Plan Tierras, retorno de profesionales, entre otros. Tras la desaparición de la SENAMI en el 2013 muchos de los programas han desaparecido quedando la situación del migrante retornado en el olvido, "En la actualidad tan sólo se mantienen aquellos relacionados con el tercero de los programas: Volver a casa" (Moreno-Márquez y Álvarez-Román, 2017, p. 46), los cuales han quedado plasmados solo como normativa dentro de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, pero se dificulta la ejecución.

"La SENAMI y el Plan Bienvenidos a Casa fueron eliminados en 2013 y con esto se marcó el fin del periodo de expansión de la institucionalidad migratoria en el país." (Bornschein, 2021, p. 23). Se destaca que a partir de este año la política migratoria respecto al migrante retornado fue en decadencia.

A partir del 2014 empieza un giro en la política migratoria y aparecen una serie de contradicciones entre, por un lado, el principio de libre movilidad garantizado en la Constitución, y por otro, una serie de decretos presidenciales que más bien contribuyen a una visión restrictiva de la frontera, a la imposición de visa hacia ciertas nacionalidades, de permisos especiales e inclusive procesos de deportación. (Bornschein, 2021, p. 24)

La actual perspectiva de la política migratoria ha dado un giro con especialmente atención hacia la población venezolana tal es el caso de la elaboración del Pacto Quito o Proceso Quito que busca dar asistencia a los migrantes venezolanos.

El giro de la política migratoria adquiere entonces una perspectiva de control y regulación antes que de integración social y esto se verá claramente reflejado en la forma que en el Estado enfrentó el COVID-19: por un lado se produjo un cierre de fronteras, al igual que en el resto de países de la región, y por otro, fueron organismos internacionales y ONG las que actuaron con medidas de protección social hacia la población migrante que fue especialmente golpeada por el confinamiento, la falta de trabajo y situaciones xenófobas en aumento, pues el Estado ya no contemplaba a la población migrante en sus proyectos de protección social que además fueron unos de los de menor cobertura de la región (Bloefield et.al., 2020, citado por Bornschein, 2021, p. 25)

El Plan Bienvenidos a Casa ha tenido falencias ya que desde la información y bibliografía analizada existen quejas por parte de la población migrante retornada, en especial a la institucionalidad y la falta de recursos del Estado, a pesar de ello se ha logrado en parte generar apoyo a migrantes retornados que se han sido parte de estos beneficios.

4.4.6. Programa “Fondo Concursable El Cucayo”

El Fondo Concursable El Cucayo fue uno de los programas llevados a cabo dentro de las iniciativas del Plan Bienvenidos a Casa que permitía operativizar el Plan Nacional de Derechos Humanos para la Migración, este se desarrolló dentro de la iniciativa de generar incentivos económicos y asesoría al migrante retornado para que pueda desarrollar su emprendimiento y con ello aportar a la sociedad con experiencia y producción, teniendo como directriz el tema laboral y económico.

El programa estrella es el Fondo Concursable El Cucayo, mediante el cual la SENAMI entrega un capital semilla no reembolsable al migrante retornado, o a un

grupo de migrantes retornados, a cambio de una contraparte, con el objeto de que emprenda(n) un proyecto productivo. (Moncayo & Herrera, 2011, p. 39)

El programa se mantuvo desde el 2008 al 2012, es importante tener en cuenta que este programa contaba con un presupuesto de "USD 6.250.000,00" (Moncayo & Herrera, 2011, p. 43), con el cual se buscó generar inversión con los migrantes retornados. Fue una inversión de riesgo compartido, el Estado entregó capital semilla y otra parte aportaba el migrante a fin de poder sostener un emprendimiento para sustento propio y a la vez generar empleo.

Cucayo, en quichua, significa fiambre y fiambre para la minga, por eso es que en este proyecto estamos privilegiando el tema asociativo, los negocios familiares y también individuales (...) la idea ganadora no es una subvención, es el apoyo al gran potencial del emigrante (...) una persona que tiene la capacidad de generar trabajo con sus ideas, que tiene ya un capital y lo que necesita es sobre todo el apoyo para que ese negocio sea realmente beneficioso para su país, se incluya dentro de sus necesidades y sea sostenible (Escudero, 2010 citado por Moncayo & Herrera, 2011, p. 43)

Fue un programa de gran apoyo a la comunidad migrante retornada ya que por medio de un proceso estructurado en tres fases se elegía a los grupos beneficiarios del mismo, cabe destacar que los montos a asignarse dependían de la amplitud del emprendimiento y del grupo de personas que conformaban el mismo, es así que podía otorgarse desde quinientos dólares hasta cincuenta mil dólares, para ello, el migrante solicitante debía tener un cierto porcentaje como contraparte al monto solicitado, este se regulaba a la magnitud del emprendimiento.

Las etapas del programa consistían en: Primero.- La convocatoria a quienes deseaban participar; Segundo.- La pre-incubación que, consistía en una etapa de selección de las ideas de negocio para evaluar la factibilidad y rentabilidad por medio de un comité técnico y la firma de los convenios y asignación de recursos; Tercero.- La fase de incubación, la cual era el seguimiento y asesoramiento por parte de la SENAMI en el lapso de 6-8 meses, esta fase fue la más importante para obtener los resultados esperados, ya que sin una buena asesoría a los emprendedores sobre cómo gestionar un negocio este fracasaría, situación que en muchos fue así, ya que el migrante contaba con conocimientos sobre un área laboral que desarrolló en el extranjero, opuesto a conocer de gestión de un emprendimiento; deficiencias que perjudicaban y limitaban el éxito del proyecto.

"Hasta agosto de 2010, se han invertido USD 14.422.045,00 de los cuales el 21%, es decir, USD 2.993.934,5, fueron entregados por el Fondo El Cucayo" (Moncayo & Herrera, 2011, p. 45). La autora dentro de su trabajo establece que el aporte de la SENAMI respecto a

este programa resultaba muy bajo en comparación a lo que los migrantes aportaban económicamente al desarrollo de cada emprendimiento, pudiendo apreciarse que el del total de inversión realizada el 21% correspondía como aportes del SENAMI, mientras que el 79% era lo que aportaba el migrante retornado. A ello se suma que: "(...) el nivel de cobertura frente a la demanda existente, no obstante, es extremadamente bajo, pues apenas el 9% de las ideas recibidas son financiadas." (Moncayo & Herrera, 2011, p. 46). En otras palabras, el panorama se veía limitado especialmente a temas presupuestarios y el cumplimiento de requisitos por quienes quieren conformar parte de este programa.

A través del Fondo Concursable El Cucayo se aprecia los lugares de destino donde retornaron los ecuatorianos, ya que, casi el cuarenta y nueve por ciento eran de migrantes retornados de España. Esto permite comprender que el retorno a Ecuador fue por la crisis económica mundial desde 2008, lo cual obligó a muchos a retornar en búsqueda de mejores oportunidades como las que planteaba el gobierno a través de las 8 convocatorias que se realizaron en este programa. Los emprendimientos llevados a cabo, "(...)el 98% de los emprendimientos son de tipo individual o familiar, de los cuales, 70% corresponden a hombre y 30% a mujeres" (Moncayo & Herrera, 2011, p. 51). Entendiéndose que la mayor parte de emprendimientos fueron desarrollados aproximadamente con montos de hasta 6000 dólares cada uno como total de capital entre el apoyo de la SENAMI y el capital del migrante, de los emprendimientos es posible establecer limitaciones en su plena realización, dado a que por una parte no existió una debida capacitación a quienes dirigían los mismos, mientras que por otra parte, el desarrollar un emprendimiento en aquel tiempo no se encontraba en la capacidad de competir contra las grandes empresas privadas que abarcaban gran parte del mercado, es decir, no existió un entorno adecuado para que estos compitan a pesar de que la Constitución de la República del Ecuador tenía como sustento el desarrollo de la economía popular y solidaria para generar apoyo. "Un análisis de los grandes agregados sectoriales y ramales de la estructura productiva pareciera evidenciar escasos cambios en la matriz productiva." (Palazuelos y Villarreal, 2013, p. 123), es por ello que tuvo fracaso el programa para quienes desarrollaron programas enfocados en sectores primarios, servicios comunitarios, industrias manufactureras, dado a que no tenían el nivel de competir contra grandes monopolios del mercado respecto a precios y calidad. Haciendo que los emprendimientos sirvan más como medios de subsistencia que de producción y desarrollo que era lo que se esperaba.

El retorno a través del presente programa resultó limitado el acceso ya que del "Fondo Concursable Cucayo, del que se beneficiaron un total de 357 emprendimientos en el conjunto

del país." (Correa et al., 2016, p. 99), de los cuales 70 emprendimientos aproximadamente beneficiaron a la zona 7 comprendida por Loja, Zamora y El Oro. De los cuales, en la región sur del país "los emprendimientos que cerraron, la mayor parte de ellos lo hicieron debido a dificultades en el pago de los alquileres de locales, a los escasos beneficios obtenidos o por problemas personales que imposibilitaron hacerse cargo de los negocios." (Correa et al., 2016, p. 111)

Dentro del trabajo investigativo de María Isabel Moncayo (2011), se establece que el programa "El Cucayo", fue un impulso del Estado dirigido la población migrante para retornar como apoyo para generar recursos y quedarse en el país, pero en general no influye de manera decisiva en la decisión de retornar a Ecuador, sino es tomado como una opción que debe ser aprovechada. Por otra parte, referente a la asistencia técnica el programa estuvo limitado, ya que los capacitadores no tenían suficiente conocimiento en administración, permitiendo en cierto grado un efecto directo con el éxito del emprendimiento. Respecto al Estado de los negocios las valoraciones han sido tendientes a establecer que más de la mitad de los emprendimientos sirven para subsistencia, pero no para ahorrar ni adquirir libertad financiera o lujos, a ello se suma la calidad y empleo no tan decente en seguridad social, remuneración y protección de derechos que pueden concluir en situaciones precarias.

La mayoría de los emprendimientos analizados en esta muestra cumplen su objetivo fundamental, que consiste en generar un medio de subsistencia para los retornados. Sin embargo, para que el Fondo El Cucayo alcance su objetivo macro, es decir, para que se convierta en una verdadera iniciativa de desarrollo que contribuya a dinamizar el tejido productivo local, no es suficiente con la creación de empleo per se, sino que esa actividad debe garantizar unas condiciones razonables y generar suficientes beneficios. Esta meta va más allá de la capacidad de los emprendedores y de la acción de la propia SENAMI y tiene relación con la articulación de la política migratoria a los demás instrumentos de política del Estado ecuatoriano. Iniciativas de promoción del retorno, como las del Cucayo, deben estar articuladas a la política pública de producción y la política pública de empleo, de lo contrario, se convierten en acciones aisladas que permiten la subsistencia del retornado pero que no necesariamente generan valor agregado ni empleo productivo. (Moncayo y Herrera, 2011 citado por Correa et al., 2016, p. 117)

Los resultados del programa indican que la experiencia del migrante retornado, no fue tomado en cuenta dentro del desarrollo del emprendimiento ya que algunos no se

desarrollaron los conocimientos adquiridos, sino que se potencializó algunos proyectos ya desarrollados anteriormente en el país de destino, entendiéndose que:

No existe una tendencia definida acerca de las posibilidades de transferir conocimientos o tecnología al momento de regresar al país de origen. Esto también se podría explicar debido a que sólo una tercera parte de la muestra pudo practicar su profesión en destino, mientras que los demás realizaron actividades de menor rango con respecto a su nivel educativo. (Moncayo & Herrera, 2011, p. 72)

De los resultados obtenidos en el desarrollo de los diversos emprendimientos, los migrantes retornados verifican si lograron alcanzar los resultados que se propusieron haciendo que este quede conforme con el resultado o tenga la necesidad de viajar nuevamente para obtener mejores resultados ya que el regreso no fue la mejor opción.

"De las 40 personas que integran esta muestra, 26 proyectan su futuro en el Ecuador, es decir, desea quedarse en el país. La mayor parte hace su proyección en función del crecimiento de su negocio" (Moncayo & Herrera, 2011, p. 77). Con lo expresado por la autora se puede entender que el programa tuvo éxito en lograr que el migrante retorne y permanezca dentro del país, el contra de este programa es la capacidad de abordar la situación, ya que, "Ante esto, cabe preguntarse qué está sucediendo con el 90% restante que no está siendo atendido por la política. (...) están teniendo dificultades para reinsertarse en el mercado laboral del Ecuador, y, por tanto, consideran la posibilidad de volver a migrar" (Moncayo & Herrera, 2011, p. 80).

Tabla 6.- Tabla de resumen: Planes Nacionales de Desarrollo Y Programas con enfoque en migración de retorno.

Plan Nacional de Desarrollo “Del Buen Vivir” 2009-2013				
-9 secciones, 12 objetivos con políticas y metas.				
-Defender y proteger al migrante = Deuda social del Estado por Gran Estampida 1999.				
-Retorno = Progreso y avance.				
Objetivos:				
1.7 Inserción laboral, normativa, instituciones.	5.3 Promoción y protección de derechos migrante.	6.8 Incentivar inversión de las remesas, reinsertión.		
Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010				
-Primer instrumento en política pública migratoria nacional.				
-Desarrollado por la SENAMI, se lo ejecuta por el “Plan Bienvenidos a Casa”				
-Contrapuesto a la idea de la migración como un problema de seguridad.				
Objetivos:				
1. Política de DDHH.	2. Consolidar vínculos.	3. Retorno voluntario.	4. Procesos de desarrollo.	5. Ciudadanía universal
Plan Nacional de Desarrollo “Toda una vida” 2017- 2021				
-El presente instrumento se desarrolla en base a tres ejes (Garantía de los derechos a lo largo del ciclo de vida, una economía al servicio de la sociedad, participación de la sociedad y gestión estatal) con sus respectivos objetivos, políticas y metas.				

Eje, objetivo, política:			
1.1.10 Erradicar discriminación y violencia.	1.2.1 Erradicar discriminación y exclusión social.	3.7.1 Control social en el ciclo de la política pública.	3.9.6 Proteger y promover derechos en movilidad humana.
Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010			
- Tres ejes, 16 objetivos, de los cuales 3 enfocados en el migrante de manera general.			
Eje y objetivo:			
Económico, 1.- Oportunidad de empleo y condiciones laborales	Social, 5.- Ejercicio de derechos y erradicar pobreza énfasis en movilidad humana.	Institucional, 16.- Mejorar calidad de servicios, derechos movilidad humana.	
PROGRAMAS A FAVOR DEL MIGRANTE RETORNADO			
<p>-En 2007-2013 el Plan Bienvenidos a Casa se ejecuta a través de tres iniciativas: 1) el Programa Vínculos, 2) el Programa de Incentivos y Orientación a personas migrantes para la Inversión Social y Productiva y 3) el Programa Volver a Casa. (Herrera et al., 2012, p. 90)</p> <p>- En la LOMH actualmente existe el Menaje, vivienda y acceso a crédito de manera normativa mas no se lo ejecuta como tal.</p> <p>-El programa más conocido y optado por la comunidad migrante fue el programa Retorno Voluntario.</p> <p>Fondo Concursable el Cucayo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fue un programa con buena proyección de apoyo al migrante retornado. • El Estado apoyaba con capital semilla para el desarrollo de un emprendimiento. • Tuvo poca cobertura y divulgación. Debió ser repotenciado, regulado y aprovechado. 			

Fuente: Marco Teórico

Autor: Pablo Angelo Ruiz Novillo

4.5. Derecho comparado.

Con la finalidad ampliar el análisis de la migración de retorno a nivel normativo en otros países, se realiza el presente estudio comparativo-descriptivo; que permitirá comprender la migración de retorno y su regulación en países del entorno suramericano.

La normativa y las políticas migratorias de esta región han ido en la última década a contramano de las tendencias internacionales que han endurecido los procesos de securitización y criminalización de las migraciones. No obstante, esta tendencia no es lineal, sino que coexiste y ha coexistido con visiones restrictivas. (Debandi y Sander, 2020 citado por Veiga, 2021, p. 27)

En base al comentario del autor citado, se entiende que, en los países suramericanos, se ha buscado reconocer los derechos de las personas migrantes en cualquiera de sus modalidades. Es menester considerar que los países elegidos para el análisis comparado, son parte de la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias; de la Declaración Americana de los derechos y deberes del

hombre; de la Convención Americana sobre Derechos del Humanos; así como, de otros tratados de derechos humanos con ámbitos materiales específicos; que son los instrumentos más relevantes del sistema interamericano" (Veiga, 2021, p. 31).

Es posible establecer que en de América del Sur se ha buscado la integración regional, y, con ello incrementado la migración por medio de los procesos de integración como son UNASUR, MERCOSUR y la CAN. Con esta explicación breve, se procede a analizar el trabajo normativo sobre la migración de retorno, la cual, puede variar de acuerdo a al enfoque que tenga, siendo este, por una parte, la protección y seguridad del Estado; y, por otra, una perspectiva de derechos humanos y políticas públicas.

4.5.1 Perú

En la Constitución Política del Perú se puede encontrar como punto importante sobre la migración en general, el principio de igualdad y la libertad de transitar de las personas en base a los requisitos que la ley determine para el efecto. Existe la limitación del derecho a migrar ante los requisitos que establece la norma respecto a la materia, situación totalmente diferente a la ciudadanía universal que se establece en la Constitución de la República del Ecuador. En la Constitución del Perú dice:

Art. 2.- Toda persona tiene derecho: (...)

2. A la igualdad ante la ley, nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.
(...)

11. A elegir su residencia, a transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él, salvo las limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería." (Constitución Política del Perú)

En materia migratoria, la Ley 30001, Decreto Supremo 007-2017 IN y Reglamento del Decreto Legislativo 1350 anexo del Decreto Supremo (en adelante el Reglamento) constituyen los cuerpos normativos principales y concretos de la normativa nacional del país en migración, es importante establecer que, a pesar de ser cuerpos normativos principales, estos pueden tener pequeñas modificaciones o normas anexas como concordancia al tema.

Respecto al derecho convencional se establece lo siguiente:

Art.5.2 "Los tratados y convenios internacionales de los cuales el Perú es parte y que traten sobre materia migratoria tienen efecto directo y primacía de acuerdo a lo establecido en dichas normas" (Reglamento del Decreto Legislativo 1.350)

En Perú se establece el reconocimiento de los migrantes en el desarrollo del país, dando realce a que dentro de la normativa se reconoce el principio de libre tránsito como derecho humano.

Respecto del retorno y readmisión de los migrantes nacionales, la normativa peruana establece lo siguiente:

Art. 4.1. El Ministerio de Relaciones Exteriores y sus respectivas misiones diplomáticas y consulares son los encargados de difundir los beneficios otorgados por la presente Ley, conjuntamente con las entidades vinculadas a la gestión migratoria en el país, a través de un servicio de orientación e información sobre los trámites de retorno para nuestros migrantes, así como sobre los incentivos y los programas de reinserción socioeconómica de la presente Ley para el retorno. (Ley N 30001).

Del presente artículo es posible rescatar que el proceso de retorno tiene que estar claramente definido y difundido a nivel de la comunidad migrante, en la legislación del Perú mediante la Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado, se busca que el migrante retornado pueda acogerse a ciertos incentivos tributarios.

Art. 3 Incentivos Tributarios: Los peruanos que se acojan a los beneficios tributarios de la presente Ley están liberados por única vez del pago de todo tributo que grave el internamiento en el país de los siguientes bienes:

a) Menaje de casa, conforme el Reglamento de Equipaje y Menaje de Casa aprobado por Decreto Supremo 016-2006-EF, y las normas complementarias que se emitan para facilitar el retorno de los peruanos migrantes, hasta por treinta mil dólares americanos.

b) Un (1) vehículo automotor, hasta un máximo de treinta mil dólares americanos (...)

c) Instrumentos, maquinarias, equipos, bienes de capital y demás bienes que usen en el desempeño de su trabajo, profesión, oficio o actividad empresarial, hasta por un máximo de ciento cincuenta mil dólares americanos (...). (Ley 30001)

El Estado Peruano permite a los migrantes retornados la posibilidad de ingresar ciertos bienes libres de gravámenes, lo que motiva la reinserción del migrante, pero, a comparación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana del Ecuador, es posible contemplar que en los requisitos para que la persona pueda acceder a estos beneficios, respecto al requisito del tiempo fuera del país, resulta ser mayor, siendo 4 años por lo mínimo ante una migración voluntaria y 2 años en el caso de retorno forzado, misma situación que en el caso

de Ecuador, requiere mínimo 2 años y de forma inmediata en el caso de quienes retornan forzosamente.

Al igual que en Ecuador, la persona retornada en Perú, para acceder a los beneficios que la ley otorga, tiene que poseer una tarjeta emitida por la autoridad competente.

Art. 2: (...)

La autoridad competente expedirá una tarjeta que le permita al retornado solicitar los beneficios contemplados en la presente Ley. La solicitud de acogimiento a la presente Ley debe ser resuelta en un plazo no mayor de 30 días hábiles. (Ley 30001)

Es importante reconocer que, en Perú, la tarjeta migratoria resulta ser el documento mediante el cual se accede a los beneficios a favor del migrante retornado, a diferencia de Ecuador, la solicitud de la tarjeta migratoria peruana no requiere muchos requisitos conforme la Ley de Incentivos Migratorios, entre estos se encuentran: el DNI, copia del pasaporte, llenar un formulario establecido en el portal web y los datos de retorno a Perú. Esta tarjeta en Perú es rápida de obtener ya que la ley establece tiempos para resolver ello (30 días), además, en el formulario a llenar, se observa que el Perú establece beneficios tributarios por medio de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), así mismo, beneficios de tipo social, en educación, producción, seguridad social, acceso a información sobre programas de vivienda, entre otros, los cuales están dirigidos por los diferentes Ministerios.

Para que todos los beneficios a favor del retornado se ejecuten plenamente, la Ley 30001 establece medidas de protección al migrante retornado para que pueda desarrollarse de forma adecuada, los beneficios tributarios son aplicables en una sola oportunidad. Pero no solo hay beneficios tributarios, sino que:

Art. 5.- Medidas para la reinserción socioeconómica de los peruanos retornantes: Sin perjuicio de los incentivos señalados en el artículo 3, los peruanos retornantes y sus familias tienen derecho a solicitar apoyo y orientación de entidades del Estado en las áreas legal, educativa, de salud y de desarrollo económico, empresarial y laboral, a fin de facilitar su reinserción económica en el país. (Ley 30001)

La legislación peruana va a la par con la legislación ecuatoriana respecto del reconocimiento de los derechos de los migrantes retornado de manera integral, pero para establecer diferenciaciones más claras sobre resultados de cada uno de los países en la aplicación de la normativa, sería importante revisar a fondo la situación social, política y económica para poder contrastar. Por lo cual queda limitado el presente trabajo a lo que se

establece normativamente. Para terminar el presente apartado, se debe tomar en cuenta como referencia que el certificado o tarjeta migrante se puede obtener de forma más rápida y ágil ya que se determina un tiempo para el trámite por parte del funcionario, además no existe un tiempo límite para poder acceder al beneficio por parte del Estado peruano al migrante retornado, situación contraria al Ecuador, ya que en la Ley Orgánica de Movilidad Humana establece que para acceder al certificado de migrante retornado se tiene hasta 36 meses para el trámite, situación que una vez concluido el tiempo para ello se extingue la posibilidad de beneficios. Por otra parte, otra ventaja en favor del migrante retornado en la normativa peruana, es respecto a los beneficios tributarios como el menaje de casa al establecerse que uno puede perder tal beneficio por el simple hecho de pasar de propietario fuera del tiempo establecido, mientras que en Ecuador la situación del beneficio genera un bloqueo en cierta medida del migrante ya que no puede salir del país por más del tiempo que limita la norma. En Perú la pérdida de los beneficios tributarios no se encuentra sujeto al tiempo en que debe estar de forma obligatoria el retornado en el país, sino solo a la transferencia de los bienes o servicios antes del tiempo a otra persona.

4.5.2 Argentina

En materia migratoria es posible notar que Argentina se refiere a los migrantes de manera general reconociendo sus derechos y a la vez estableciendo que tienen obligaciones al entrar al territorio, es importante destacar que en la Constitución de la Nación de Argentina no se encuentra preferencia para la protección de los nacionales como migrantes retornados, sino que claramente se da preferencia a la migración europea dado al aporte que presenta el estar el migrante en ese lugar y el potencial que se puede obtener de este, se da una perspectiva aperturista al migrante europeo.

Art. 25.- El Gobierno Federal fomentará la inmigración europea, y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias e introducir y enseñar las ciencias y las artes. (Constitución de la Nación de Argentina)

De manera más específica respecto a materia migratoria, la Ley 25.871 y Decreto reglamentario 616/2010, constituyen los cuerpos normativos principales dentro de la normativa nacional del país, es importante establecer que, a pesar de ser los cuerpos normativos principales, estos pueden tener pequeñas modificaciones o normas como concordancia al tema.

Respecto al derecho convencional se establece lo siguiente:

Art. 12: “El Estado cumplimentará todo lo establecido en las convenciones internacionales y todas otras que establezcan derechos y obligaciones de los migrantes, que hubiesen sido debidamente ratificadas.” (Ley 25.871)

Respecto a la migración, el Estado Argentino busca que, ante el conocimiento de migración irregular, las autoridades actúen en implementar mecanismos que permitan su debida regularización por medio de los mecanismos necesarios para el efecto.

Respecto al retorno de los migrantes argentinos la Ley 25.871 establece lo siguiente:

ARTICULO 103. - Todo argentino con más de dos (2) años de residencia en el exterior que decida retornar al país podrá introducir los bienes de su pertenencia destinados a su actividad laboral libre de derechos de importación, tasas, contribuciones y demás gravámenes, así como su automóvil, efectos personales y del hogar hasta el monto que determine la autoridad competente, hasta el monto y con los alcances que establezca el Poder Ejecutivo Nacional.

ARTICULO 104. - Las embajadas y consulados de la República Argentina deberán contar con los servicios necesarios para mantener informados a los argentinos en el exterior de las franquicias y demás exenciones para retornar al país. (Ley 25.871)

De la legislación argentina se puede destacar los beneficios al migrante en el mismo sentido que la Ley Orgánica de Movilidad Humana, además, no se aprecia los requisitos para acceder al mismo mediante el documento de registro migratorio como en el caso de Ecuador y Perú. En general los registros migratorios son llevados por la Dirección Nacional de Migraciones, pero no se establece la función a favor del migrante retornado o para elaborar políticas públicas específicas como en el caso de Perú mediante el formulario que debe llenar el migrante retornado para establecer las necesidades que este tiene y las potencialidades tras su retorno. Además, presenta limitaciones como el plazo para solicitar nuevamente este beneficio sea a los 7 años de transcurrido la solicitud.

4.5.3 Uruguay

La Constitución de la República Oriental del Uruguay, respecto a la migración, en forma general determina que la misma debe ser regulada por leyes específicas de tal forma que esta se encuentra limitada estableciendo quienes pueden ser ilegales, ya que protege al Estado y a los migrantes que quieran ingresar al territorio, a partir de este precepto, la Constitución de la República del Ecuador establece más libertad respecto a la migración, ya

que desarrolla la ciudadanía universal al expresar que ninguna persona se puede considerar ilegal por su situación migratoria.

Art. 37.- Es libre la entrada de toda persona en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus bienes, observando las leyes y salvo perjuicios de terceros. La inmigración deberá ser reglamentada por la Ley, pero en ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad." (Constitución de la República Oriental del Uruguay)

De manera más específica respecto a materia migratoria, Ley 18.250 con modificaciones y el Decreto reglamentario 394/2009, constituyen los cuerpos normativos principales dentro de la normativa nacional del país, es importante establecer que, a pesar de ser los cuerpos normativos principales, estos pueden tener pequeñas modificaciones o normas como concordancia al tema.

Respecto al derecho convencional se establece lo siguiente:

Art 4.- El Estado uruguayo garantizará a las personas migrantes los derechos y privilegios que acuerden las leyes de la República y los instrumentos internacionales ratificados por el país (Ley 18.250).

Respecto a la migración de retorno encontramos lo siguiente:

Artículo 73.- El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, tendrá a su cargo la coordinación de la política nacional de vinculación y retorno con la emigración. Planificará, programará y ejecutará dicha política en el exterior a través del Servicio Exterior de la República, el que considerará especialmente las sugerencias que al efecto emitan los Consejos Consultivos en cuanto fuera pertinente. (Ley 18.250)

Artículo 76.- Todo uruguayo con más de dos años de residencia en el exterior que decida retornar al país, podrá introducir libre de todo trámite cambiario y exento de toda clase de derechos de aduana, tributos o gravámenes. (Ley 18.250)

Se puede establecer que la migración de retorno resulta estar regulada a fin de generar beneficios por parte del Estado a los retornados, tomando en cuenta el lapso de tiempo que se encuentren en el exterior. Respecto a medidas de protección del migrante retornado no se encontró algo específico, pero a pesar de ello Uruguay tiene la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, que es la entidad encargada de velar por la protección del migrante retornado y establecer los mecanismos para su regreso.

Tabla 7.- Tabla de resumen: Derecho comparado.

Parámetro	Perú	Argentina	Uruguay
<i>Constitucional</i>	Art. 2 núm. 2, 11 Limita el principio de ciudadanía universal	Art. 25 Fomenta la inmigración europea.	Art. 37 Limita el principio de ciudadanía universal
<i>Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (1990)</i>	SI	SI	SI
<i>Migración de retorno</i>	Art. 4 Ley 30.001 “El Ministerio de Relaciones Exteriores y sus respectivas misiones diplomáticas y consulares”		Art. 73 Ley 18.250 “El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, tendrá a su cargo la coordinación de la política nacional de vinculación y retorno con la emigración”
<i>Beneficios al migrante retornado</i>	Art. 3 Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado “Menaje, vehículo, herramientas”	Art. 103 Ley 25.871 “Menaje, vehículo, herramientas, efectos personales”	Art. 76 Ley 18.250 “Podrá introducir libre de todo trámite cambiario y exento de toda clase de derechos de aduana, tributos o gravámenes”
<i>Tiempo de permanencia en el extranjero para reconocer migrante retornado</i>	Ley 30001 “4 años por lo mínimo ante una migración voluntaria y 2 años en el caso de retorno forzado”	Art. 103 Ley 25.871 “2 años en el exterior”	Art. 76 Ley 18.250 “2 años en el exterior”
<i>Documento reconoce la calidad de migrante retornado</i>	Art. 2 Ley 30001 “Tarjeta migrante, 30 días para obtenerlo, no hay muchos requisitos (Página Web)”		
<i>Medidas de protección</i>	Arts. 5 y 6 Ley 30.001 Derecho a solicitar apoyo y orientación de entidades del Estado en las áreas legal, educativa, de salud y de desarrollo económico,		

	empresarial y laboral, a fin de facilitar su re inserción económica en el país.		
<i>Tiempo para solicitar beneficios</i>	Una sola vez en cualquier momento.	Cada 7 años	

Fuente: Marco Teórico

Autor: Pablo Angelo Ruiz Novillo

5. Metodología

5.1. Materiales utilizados

Para el desarrollo del presente trabajo de investigación se hizo uso de diversos recursos para poder comprender el alcance de la temática expuesta dentro del marco teórico y en los resultados, es así respecto al contenido del marco teórico fue necesario abordar los siguientes textos: Obras jurídicas, manuales, revistas, artículos científicos, libros, doctrina, legislación nacional, legislación internacional, diccionarios, entre otras fuentes bibliográficas que constan detalladas dentro de cada uno de los numerales del presente trabajo.

Respecto a los recursos materiales, es posible decir que se requirió del uso de cámaras, computador, hojas, esferos, empastados, entre otros con el fin de materializar tanto el presente trabajo como los resultados obtenidos en las entrevistas y encuestas aplicadas.

5.2. Métodos

En el presente trabajo se usó los siguientes métodos:

Método Científico:

En el presente trabajo de investigación se puede apreciar el presente método en las etapas para obtener conocimiento valido ante la comunidad científica. Pará lo cual, se utilizan técnicas para obtener resultados fiables y poner a prueba la hipótesis planteada mediante una comprobación empírica obtenida por medio de las encuestas y entrevistas aplicadas a diferentes grupos de personas como son los migrantes retornados y profesionales de distintas áreas.

Método Deductivo:

Es aquel que parte del estudio de lo general a lo particular o específico. En el presente trabajo de investigación se aprecia la aplicación del método deductivo dentro del desarrollo del marco teórico ya que partimos de generalidades acerca de la migración a nivel internacional hasta puntos particulares dentro de las políticas públicas y normativa nacional, permitiendo establecer conclusiones y posibles recomendaciones a la situación investigada.

Método Analítico:

Es aquel donde se analizan las partes de un todo, por lo que, que posibilita descomponer un todo en sus partes, para estudiar al fenómeno o problema de forma detallada. Este método se desarrolla dentro del marco teórico al comprender y limitar la dimensionalidad de la migración dentro de su proceso cíclico en la etapa del retorno y reinscripción del migrante en su país de origen mediante políticas públicas para reconocer los derechos de este grupo de personas. Este método permite emitir un respectivo comentario sobre los resultados y la información adquirida, emitiendo con ello, nuevos conocimientos que permiten entender la realidad del migrante retornado desde una nueva perspectiva o teoría.

Método Exegético:

Es el método que obliga a una interpretación gramatical o literal de las disposiciones legales, de conformidad con lo que el párrafo, la oración o frase que se aplica. Con ayuda de este método se realizará un estudio minucioso con el fin de encontrar el significado que el legislador le dio a las disposiciones legales o los doctrinarios destacan a ciertos temas. En la presente investigación, este método tiene relevancia en cuanto a los artículos legales en relación al tema de investigación y poder encontrarles sentido, a partir de su origen etimológico, la descripción de la problemática y las posibles soluciones al problema.

Método Estadístico:

Es aquel método que ofrece un conjunto de procedimientos para el manejo y recolección de datos cualitativos y cuantitativos. Dentro de las etapas tenemos: recolección, recuento, análisis y presentación. La recolección de información implica la elección de la población, el diseño de las técnicas a aplicar. El recuento es la organización de la información; la presentación es la realización de material que permita visualizar lo mejor posible la información recabada en una línea de tiempo las experiencias de la población migrante ecuatoriana retornada y los actores claves en torno a la normativa y política pública ecuatoriana. El análisis es la interpretación y descomposición de la información en sus elementos básicos. Por último, la presentación es la exposición de datos mediante cuadros y diagramas que permitan su comprensión.

Método Sintético:

Consiste en destacar las partes esenciales de lo analizado en todo el proceso investigativo. Esto se aplica dentro de todo el desarrollo del trabajo en la explicación de la temática.

Método Comparativo:

Permite establecer diferencias y semejanzas sobre un tema específico, en el presente trabajo en el apartado de Derecho Comparado se puede establecer la situación del apoyo y reconocimiento de la población migrante retornada en diversos países, con ello contrastamos la situación de Ecuador.

5.3. Técnicas

Encuesta: Se desarrolla un grupo de preguntas que son aplicadas a 30 migrantes retornados, esta técnica permite recolectar opiniones y criterios sobre las políticas públicas y programas en materia de migración, el migrante representa una fuente de datos fidedigna de la realidad que vive, es por tal motivo que la encuesta se dirige a aquel grupo, destacamos que la muestra tiene personas de diversos lugares del país como son Loja, Azuay, Morona Santiago, el Oro y Pichincha pudiendo con ello ampliar el espectro de estudio. Dado al tiempo, la muestra resulta limitada para establecer con claridad la realidad del migrante retornado, pero sirve como fuente para desarrollar estudios a escala mayor. La información y localización de los encuestados se la pudo obtener gracias a una base de datos del Proyecto de Investigación de la Universidad Nacional de Loja, cuyas personas a cargo nos facilitaron con los mismos.

Entrevista: Esta técnica se la utiliza para obtener la experiencia de las personas especializadas en la materia, entre los entrevistados están por el tema de derechos una representante de la Defensoría del Pueblo, por parte de las organizaciones a favor del migrante una representante de la asociación Cáritas en el área de movilidad humana de la ciudad de Loja, por parte de la academia tenemos un docente de la Universidad Nacional de Loja quien en conjunto con un equipo multidisciplinar está llevando a cabo una investigación más a profundidad sobre la migración de retorno, y, por último, tenemos al presidente de la ONG Alianza Migrante. En base a lo que expresen podremos dilucidar la realidad de cómo han ido evolucionando las políticas públicas y los programas a favor del migrante, es decir la realidad que vive al migrante ecuatoriano retornado al asentarse en el Ecuador a lo largo de estos años.

6. Resultados

6.1. Resultados de encuestas

Primera pregunta: La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 392 establece: 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. ¿Conoce los derechos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador y los Tratados Internacionales a favor los migrantes?

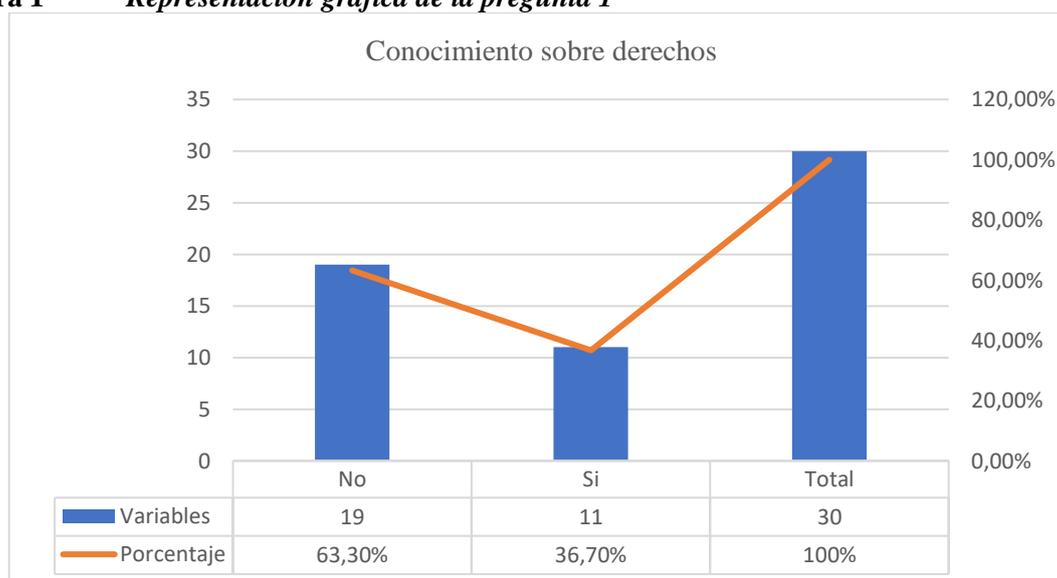
Tabla 8.- Resultados de la pregunta 1

Indicadores	Variables	Porcentaje
No	19	63,3%
Si	11	36,7%
Total	30	100%

Fuente: Encuesta aplicada a migrantes ecuatorianos retornados.

Autor: Pablo Angelo Ruiz Novillo.

Figura 1 Representación gráfica de la pregunta 1



Interpretación: En la presente pregunta 1, de los encuestados, 19 personas que representa el 63,30% respondieron que no tienen conocimiento sobre los derechos que les asiste en su calidad de migrantes retornados, en cambio, 11 personas que representan el 36,70% de la muestra de estudio, respondieron que tienen conocimiento sobre los derechos contenidos en la Constitución de la República del Ecuador y los Tratados internacionales, es importante tomar en cuenta que este último grupo de encuestados manifestó que el grado de conocimiento sobre estos derechos es básico.

Análisis: El conocimiento de los derechos es la base para poder exigirlos, por lo contrario, nos vuelve vulnerables ante cualquier abuso o atropello. Se evidencia que, de las respuestas obtenidas en la presente pregunta, existe un alto porcentaje de personas migrantes retornadas que desconoce los derechos que les asiste tanto en la Constitución y los Tratados Internacionales, en gran parte, es la consecuencia de una deficiente capacitación y difusión de información por parte de las instituciones del Estado en los lugares donde se encontraban los

migrantes y los medios de comunicación para llegar con ello. La mayoría de los migrantes considerados en esta muestra de estudio, reflejan la realidad del retorno entre el año 2008 al 2015. Muchos expresaron que el retorno solo representó un conjunto de programas y propaganda como un llamado del Ecuador a los migrantes a volver, sin la explicación de cuáles serían las seguridades que el Estado brindaría en caso de retornar, es decir, los derechos que les permitían acceder a ello.

A pesar que para 2008 estaba vigente la Constitución de la República del Ecuador que reconoce en 57 artículos la migración como un derecho y una fuerte institucionalidad especializada en el tema como era la SENAMI, la difusión de estos fue casi nulo. Comparto los criterios vertidos por la mayoría, quienes consideran que existió un limitado nivel de cobertura y asistencia por parte de la SENAMI (2008-2013), resultando complicado llegar a todos los lugares. Quienes conocían de la existencia de esta institución resultaron en su mayoría migrantes ecuatorianos asentados en Europa y muy poco de Norteamérica, observamos que la SENAMI no pudo asumir su rol de protección a los migrantes retornados de forma integral, existieron limitantes: Por un lado, el nivel de cobertura es bajo, ya que los medios para llegar a toda la población con la información fueron limitados como lo podemos palpar en migrantes retornados de Europa y Norteamérica; la falta de calidad en la atención, muchas personas migrantes escucharon sobre el apoyo del Estado pero al acercarse a adquirir información en el extranjero se desconocía del tema, y, por último, la SENAMI no pudo perdurar hasta la actualidad por temas presupuestarios y de gobierno, desapareciendo y asumiendo las competencias de ésta el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en 2013, institución que en la actualidad, denota tener problemas para llevar a cabo una política pública a favor del migrante retronado y con ello se complica la debida capacitación y atención a los migrantes retornados, situación que se puede mencionar gracias a los criterios de 2 migrantes retornados forzados quienes expresan que tras su retorno no fueron capacitados ni informados sobre sus derechos, desde su retorno están un año en el país y no han obtenido ninguna información al respecto.

Por otra parte, es posible evidenciar que las personas con conocimiento sobre sus derechos como migrantes retornados, en su mayoría manifiestan que ello no lo han adquirido por medio de las instituciones del Estado, sino que en gran medida han sido obtenidos de asociaciones migrantes en el extranjero, la comunicación de boca a boca y otros medios como son la información local, familiares, amigos o las redes particulares de migrantes. El conocimiento que manifiestan es básico consistiendo este en formas de protegerse bajo la figura de ilegales, ante casos de riesgo que puedan suscitarse o una posible deportación. De

este grupo de personas, menos de la mitad fueron informados sobre sus derechos por medio de instituciones del Estado como la SENAMI entre 2008-2013 o los consulados.

La difusión de los derechos fue limitada tanto en el extranjero y en el territorio nacional, si se analiza los criterios a nivel de regiones del Ecuador, a primera vista, en la región amazónica, desconocían totalmente sobre sus derechos, ese desconocimiento, da como resultado que se produzcan efectos negativos en la población como la pobreza, el abandono o el fracaso para poder insertarse nuevamente.

El problema no solo es en las instituciones principales en materia migratoria, sino que, en cada uno de los niveles de gobierno e instituciones del Estado, ya que existe desconocimiento del tema supieron manifestar muchos encuestados.

Segunda pregunta: En el año 2007 entro en vigencia el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las migraciones, con el objetivo de proteger y apoyar a la comunidad migrante retornada; y, el Plan Bienvenidos a Casa con el propósito de generar un conjunto de programas y proyectos a favor del migrante retornado. ¿Conoce usted alguno de estos programas?

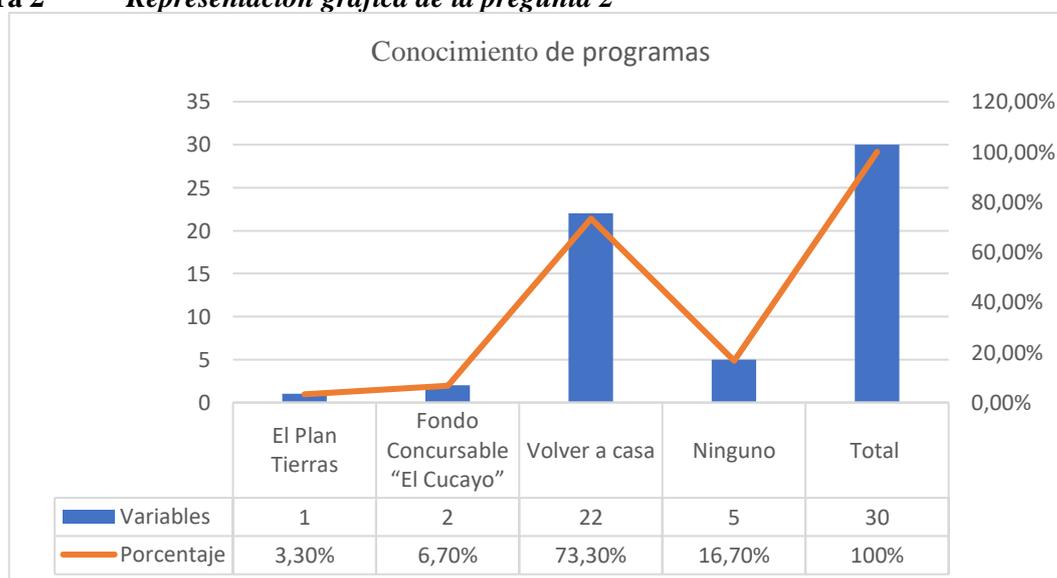
Tabla 9.- Resultados de la pregunta 2

Indicadores	Variables	Porcentaje
El Plan Tierras	1	3,3%
Fondo Concursable “El Cucayo”	2	6,7%
Volver a casa	22	73,3%
Ninguno	5	16,7%
Total	30	100%

Fuente: Encuesta aplicada a migrantes ecuatorianos retornados.

Autor: Pablo Angelo Ruiz Novillo.

Figura 2 Representación gráfica de la pregunta 2



Interpretación: Del total de respuestas obtenidas en la presente pregunta, es posible observar que de la muestra de estudio, el programa “Volver a Casa” fue el más conocido por los migrantes retornados con un total de 22 personas que representan el 73,30%, cabe resaltar que este programa fue de conocimiento de muchos de los encuestados ya que es el que se mantiene hasta la actualidad en la LOMH por medio de los beneficios al migrante retronado, por otra parte, 1 persona que representa el 3,3% de la muestra, manifiesta que conoció sobre el programa El Plan Tierras, a ello se suma que 2 personas que representan el 6,7% de la población de estudio quienes tuvieron conocimiento sobre el Fondo concursable “El Cucayo”, por último, 5 personas que representa el 16,70% manifiestan desconocer de programas a favor del migrante retornado, algo peculiar de los datos obtenidos, es que, este último grupo de personas que manifiestan total desconocimiento de los programas, son personas con periodo de tiempo de retorno en el Ecuador menor a 5 años.

Análisis: De la presente pregunta se aprecia que Ecuador promovió dentro del periodo 2008 al 2013 una serie de programas a favor del migrante retornado, los cuales, estaban contenidos en el Plan Bienvenidos a Casa, considerada como la herramienta que permitió ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones. Los programas presentados como opciones en la pregunta de encuesta son los de más realce entre los años 2008-2013, cabe mencionar que de entre las opciones, los encuestados determinan mayoritariamente que el programa “Volver a Casa” fue el más conocido en aquel entonces, destacando que este consistía en el apoyo brindado por el Estado a los migrantes para que retornen, mediante el conocido menaje de casa y de equipo de trabajo, la asistencia al migrante, apoyo psicológico y reducción de impuestos en la importación de ciertos vehículos. En la actualidad este programa es el único de los tantos que se desarrollaron entre 2008-2013 que ha quedado plasmado dentro de la Ley Orgánica de Movilidad Humana como un beneficio a quienes retornen, muchos conocieron sobre este programa, especialmente en Europa en localidades como Madrid, España y Murcia. Fue una oportunidad para que muchos migrantes retornaran ante un momento de crisis mundial, en donde las plazas de trabajo se redujeron y el impacto que tuvo especialmente fue en España.

Por otra parte, observamos que la segunda opción más conocida fue el Fondo Concursable “El Cucayo”, se puede observar que dentro de la muestra de estudio representa un mínimo porcentaje dado a que se desarrolló entre 2008 al 2010, en 8 convocatorias, sin embargo, de los encuestados quienes conocían de este programa manifestaron que existían limitantes para acceder al mismo.

El programa Plan Tierras fue desarrollado por el MAGAP y como un programa de menor nivel a favor del migrante retornado, situación muy poco conocida por las personas migrantes retornadas encuestadas, este programa normativamente existe en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales en el artículo 15 literal f, sin embargo, existe total desconocimiento del mismo. Es posible evidenciar que este programa no tuvo los resultados esperados según la información obtenida dentro de una entrevista con el Econ. Alex Valdivieso, docente de la Universidad Nacional de Loja quien está a cargo en conjunto con otros profesionales del desarrollo de un proyecto de investigación macro sobre migración, explica que este programa ha tenido limitaciones en su realización dado al trámite y dilaciones que han existido para obtener títulos de propiedad sobre ciertos terrenos para que los migrantes puedan producir y generar recursos.

Respecto de quienes retornaron con menos de 5 años tras su retorno expresan que hasta la actualidad, desconocen totalmente de los programas que se llevan a cabo a favor del migrante retornado, muchos tras su regreso trataron de buscar información sobre estos y apoyo por parte del Estado, sin tener resultados. En la Ley Orgánica de Movilidad Humana se desarrollan, los cuales, en teoría existen, pero no se los ha ejecutado.

Entre los años 2008 y 2013 es el periodo de tiempo en el que existen políticas públicas a favor del migrante retornado, las cuales se concretan en base a los programas de aquel entonces, el Estado presta gran importancia al migrante retornado como un elemento dinamizador de la economía y como parte de una deuda social que tiene el mismo respecto a la masiva salida de migrantes en 1999. Por otro lado, a partir de 2015 a la actualidad, los programas han desaparecido, las instituciones han restado importancia a la migración de retorno, actuando de esta manera en contra de lo que se establece en el artículo 392 de la Constitución de la República del Ecuador, ya que la política migratoria respecto a la atención de los migrantes tiene que ser integral, bajo el principio de igualdad, es decir la migración es de personas inmigrantes, emigrantes, retornados y refugiados, por ende, todos deben ser atendidos en igualdad de condiciones y oportunidades, sin embargo vemos que la migración de retorno ha sido desplazada o en el peor de los casos invisibilizada dentro los planes de diversas instituciones.

A nivel local la atención a los migrantes retornados en este momento se puede ver que es nula al no haber programas de apoyo, en el Consejo Provincial de Loja se lleva a cabo un programa a favor de los migrantes venezolanos con el fin de apoyarlos a sobrepasar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, es positivo ver que se desarrollan programas, pero a pesar de ello debe aplicarse el principio de igualdad a acceder a programas

quienes han retornado, es parte de los GAD's desarrollar programas que motiven la inclusión del migrante retornado, existen grandes proyectos que dado a la falta de apoyo por el gobierno central y gobiernos autónomos descentralizados no han podido llevarse a cabo. Los programas generan y refuerzan el quedarse en el país, ya que da la oportunidad de establecerse, sin embargo, esto no es parte de los diálogos dentro de las instituciones ya que dan paso a los temas del momento, como es la migración de personas venezolanas.

Tercera pregunta: De los programas y proyectos antes señalados ¿Usted se acogió a alguno?

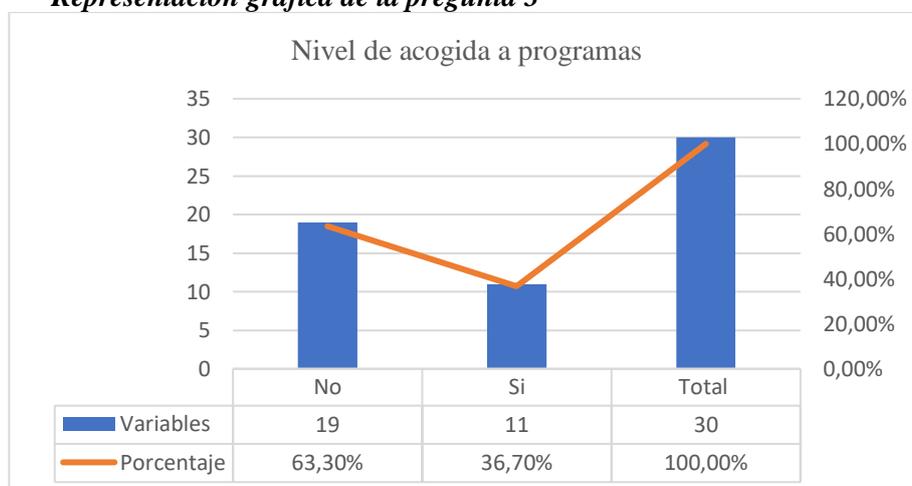
Tabla 10.- Resultados de la pregunta 3

Indicadores	Variables	Porcentaje
No	19	63,3%
Si	11	36,7%
Total	30	100,0%

Fuente: Encuesta aplicada a migrantes ecuatorianos retornados.

Autor: Pablo Angelo Ruiz Novillo.

Figura 3 *Representación gráfica de la pregunta 3*



Interpretación: De la presente interrogante 3 dentro de la encuesta aplicada a migrantes retornados, es posible observar que 19 personas que representa al 63,30% no se han acogido a los programas y proyectos establecidos a favor de los migrantes retornados, sin embargo, de esta muestra 11 personas que representan al 36,70% han manifestado que se han acogido a algún programa de manera voluntaria tras su retorno a Ecuador. Es importante acotar que de los programas a los que se acogieron los migrantes fue “Volver a Casa” o conocido también como “Retorno Voluntario”.

Análisis: En la presente pregunta se puede apreciar el grado de aceptación de la población migrante retornada respecto de los programas desarrollados. En base a los datos arrojados de la pregunta anterior se puede descartar a las personas que no conocen de programas a favor de los migrantes, lo cuales en su mayoría representa gente retornada

menos de 5 años en el Ecuador, esto se debe a que no existe en la actualidad programas, planes o servicios en ejecución, solo de manera normativa o con convenios se reconoce ello, sin embargo, no se los ha ejecutado. Descartando a quienes no conocen de los programas a favor del migrante, podemos centrarnos en las personas que conocieron de alguno de estos, en primer lugar debemos tener en cuenta que cada uno de los programas mencionados en la pregunta anterior tenía un enfoque: El programa “Volver a Casa” se enfocaba en acompañar el retorno físico de migrante y sus cosas, el programa “El Cucayo” se enfocaba en el apoyo por parte de Estado mediante un capital semilla para poder desarrollar un emprendimiento, el programa “Plan Tierras” se enfocó en el poder brindar a los grupos de retornados un área de terreno para destinarlo a la producción.

En base a los criterios emitidos por cada uno de los encuestados, observamos que una minoría se acogió a los programas ofertados por el Estado a favor de migrante retornado, sin embargo, de este grupo, el cien por ciento se acogió al programa “Volver a Casa”, ya que era el programa más publicitado y perduró mucho más tiempo a comparación de los otros. De las experiencias relatadas por los encuestados, en su mayoría expresaron que tuvieron problemas al momento de traer sus pertenencias, resultado de un indebido transporte y cuidado por parte de las instituciones a cargo, por otra parte, resulta interesante destacar que quienes retornaron especialmente desde España, tras la crisis de 2008 y ante la opción que el Estado brindaba para retornar por medio de este programa, muchos recibieron sus cotizaciones que habían tenido como Seguridad Social en aquel país. Las cuales, serían cobradas en España por medio de las instituciones del Estado ecuatoriano, situación que resulta difícil de comprender ya que existe una variedad de casos, en donde, por medio de este programa, se aprecia que algunos cobraron la totalidad en España, otros una parte y algunos nada de las experiencias relatadas. Al final se prometía el pago en Ecuador, situación que en muchos casos se complicó y no se pudo cobrar. Estas realidades permiten comprender que en cierta medida existió desorganización dentro de las instituciones en aquel entonces, claramente no todo estaba a cargo de la SENAMI, sino que se trabajaba de manera coordinada con instituciones como Aduanas en el tema de menaje de casa o los consulados en asistencia e información, expresando la inconformidad de muchos migrantes al ver que no se obtuvieron los resultados esperados.

Por otra parte, es posible mencionar que los otros programas tanto “El Cucayo” y “El Plan Tierras” fueron desconocidos por la población migrante retornada, esto se debe a la cobertura del programa y al tiempo de vigencia de estos. En el caso de “El Cucayo” resultó ser un programa novedoso e interesante, pero su cobertura es limitada, en nuestro caso es

posible ver que la gente encuestada no conocía de este, según María Isabel Moncayo en su libro “El Plan Bienvenidos a Casa: Estudio sobre la experiencia del Fondo El Cucayo” expresa que este tuvo deficiencias en el sentido de que una pequeña parte de la población migrante que quiso acogerse pudo tener apoyo, se expresa que Pichincha fue la provincia con mayor porcentaje del proyecto ejecutado, siendo Loja en donde se ejecutó un 5% del programa, Morona Santiago un 2%, de ese modo ante el cien por ciento de las ideas propuestas apenas el nueve por ciento (230 ideas de negocio) pudieron ser financiadas bajo este programa. Esto expresa la limitada capacidad en base a la necesidad real que tiene la población migrante en aquel momento de vigencia del programa. Así mismo se refleja el desconocimiento total del Plan Tierras y con ello la oportunidad de haberse acogido a este.

Desde la perspectiva de quienes no se acogieron a los programas es posible ver una variedad de situaciones, en muchos casos, fueron personas que por sus propios medios tuvieron las posibilidades económicas de volver al país ante el panorama de seguridad y prosperidad que se proyectaba, muchos optaron por desarrollar micro y macro emprendimientos en sus localidades. Se caracteriza este grupo de personas por una visión de desarrollo y producción en base a la experiencia adquirida en el extranjero como son proyectos en producción masiva de tipo agrícola, acuícola, ganadero, entre otros pequeños como restaurantes, cafeterías, panaderías, entre otros. Muchos expresaron que tenían los recursos necesarios para emprender, sin embargo, hubieron impedimentos para prosperar, tal es el caso de un migrante retornado quien por sus propios medios empezó con la producción acuícola masiva en la región amazónica, se puede ver que los resultados de producción fueron favorables, sin embargo necesitaba incluir su producción a nivel local y nacional, es aquí donde recurre al Estado en búsqueda de apoyo para su emprendimiento, situación que no pudo ser apoyada por instituciones como el MAGAP, o el gobierno local, haciendo que este emprendimiento que tenía potencial fracasara dado a la falta de apoyo por el Estado, el encuestado comenta que las instituciones en su situación no conocían del tema, en aspectos de capacitación y maquinaria se encuentran limitadas, expresaba que en países Europeos tienen limitaciones como el clima y a pesar de ello producen hasta 10 veces más de lo que se hace en Ecuador, es decir, existe apoyo y tecnificación. Según el migrante retornado Ecuador en temas agrícolas tiene gran potencial, sin embargo, no hay el apoyo, la capacitación y herramientas para producir lo que nos deja en nada de avance.

Por otro lado, desde quienes no se acogieron a los programas, es posible evidenciar que fueron personas con desconocimiento del proceso para ingresar a estos, a ello se suma un pequeño grupo de personas que trataron de ingresar pero no pudieron, dado a que en cierta

medida se tenía que renunciar a la residencia Española, lo cual quedaban los papeles retenidos en la embajada y en cierto sentido se vieron limitados a poder moverse del país y con ello tenían desconfianza de las instituciones por las realidades contadas de quienes se habían acogido a los programas.

Cuarta pregunta: ¿Cuánto tiempo lleva en el Ecuador como migrante retornado?

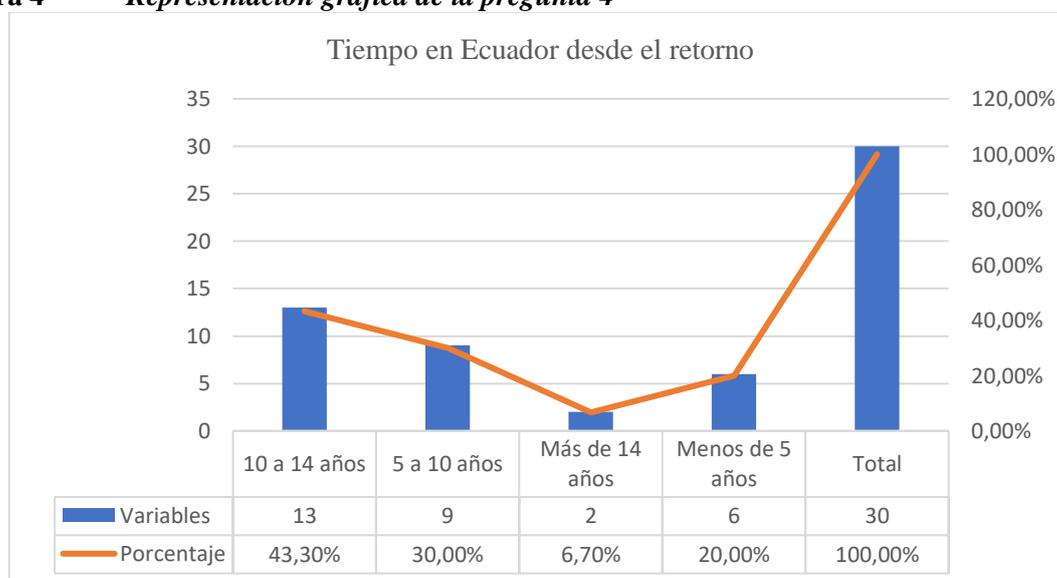
Tabla 11.- Resultados de la pregunta 4

Indicadores	Variables	Porcentaje
10 a 14 años	13	43,3%
5 a 10 años	9	30,0%
Más de 14 años	2	6,7%
Menos de 5 años	6	20,0%
Total	30	100,0%

Fuente: Encuesta aplicada a migrantes ecuatorianos retornados.

Autor: Pablo Angelo Ruiz Novillo.

Figura 4 Representación gráfica de la pregunta 4



Interpretación: Del total de respuestas obtenidas referente a la 4 pregunta en la aplicación de las encuestas, se aprecia que 13 personas que representan al 43,30% son migrantes retornados en el Ecuador de 10 a 14 años desde su retorno, es decir personas que ingresaron dentro de lo que sería el Boom de la política migratoria en el Ecuador, además, observamos que 2 personas que representan el 6,70% están ya más de 14 años en el Ecuador desde su retorno, en otro indicador es posible observar que 9 personas que representan al 30% de la población están de 5 a 10 años en el Ecuador como migrantes retornados, y, por último, alrededor de 6 personas que representan el 20% están en el Ecuador menos de 5 años, cabe acotar que de este último grupo 2 personas han retornado de manera forzada por medio de deportación.

Análisis: De los datos obtenidos se aprecia que la población entre los años 2009 y 2013 fue la que más retornó a Ecuador, comparto el criterio de muchos quienes expresaron que ello fue a causa de la crisis en aquellos años perjudicando en gran medida a algunos países europeos, especialmente a España en donde se encontraba una cantidad considerable de migrantes ecuatorianos asentados debido a la oleada masiva de 1999. La falta de trabajo, la propia crisis de en aquel entonces modificó el proyecto migratorio de miles de migrantes ecuatorianos, el lanzamiento de los programas empleados por el Estado ecuatoriano se convirtió en la oportunidad de dar salida a la crisis y volver al lugar de origen. Los programas y el apoyo que ofreció el Estado se convirtieron en una opción viable para migrar de retorno, caso contrario se hubiese dado otra migración de dispersión de ecuatorianos a nuevos lugares de Europa que no se viesan afectados. Alrededor de veinte y cinco mil ecuatorianos retornaron a Ecuador con el objetivo de establecerse y producir, muchos retornaron en base a tres situaciones: La primera es cuando los planes propuestos tras la migración se han cumplido; segunda, cuando la migración ha sido un completo fracaso y toca retornar; tercera, la migración resulta exitosa que de forma voluntaria se decide regresar para proyectar lo aprendido en un modelo de negocio en el país. El presente grupo de personas dentro de este lapso de tiempo fueron testigos de las políticas públicas y los primeros programas a favor del migrante retornado, expresan que estos fueron desarrollados más como una campaña publicitaria del gobierno, no se pensó en los resultados de la implementación y la sostenibilidad de los mismos.

Por otra parte, de las personas que retornaron al Ecuador hace más de 14 años supieron manifestar que las políticas públicas y los programas no fueron de total conocimiento dentro de la población migrante ecuatoriana asentada en el extranjero, se coincidía en que estas a partir de 2009 comenzaron a tomar forma y divulgarse, es decir después de haber retornado.

De los dos grupos de personas tanto de las que tienen 5 a 10 años y menos de 5 años de haber retornado apreciamos que las políticas públicas a favor del migrante retornado pierden fuerza y no son divulgadas, de entre los encuestados quienes pudieron conocer sobre los programas que se desarrollaban en el Ecuador fue en el año 2015, de ahí los demás expresan que el retorno ha sido solo el proceso de volver a Ecuador, que no ha existido apoyo concreto del Estado para insertarlos de forma activa a la sociedad. Se puede concluir que el Estado ecuatoriano no está desarrollando una política pública en materia migratoria efectiva, es claro notar que le migración de retorno se ha reducido de forma drástica en especial

aquella bajo la modalidad de voluntaria, muchas personas supieron manifestar que llevan años en el país y no se ha visto resultados positivos a favor de quienes retornaron.

Quinta pregunta: Según la Ley Orgánica de Movilidad Humana, los migrantes retornados para acceder a los beneficios deben cumplir con una serie de requisitos. ¿Cómo califica a los requisitos (certificado migrante, actuaciones consulares, el tiempo) para acceder a los beneficios como migrante retornado?

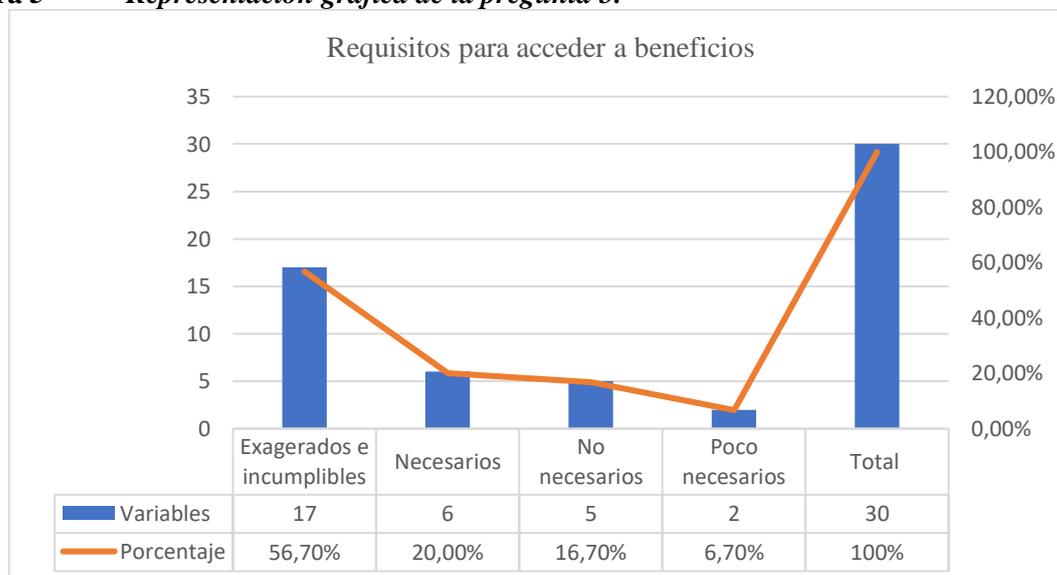
Tabla 12.- Resultados de la pregunta 5

Indicadores	Variables	Porcentaje
Exagerados e incumplibles	17	56,7%
Necesarios	6	20,0%
No necesarios	5	16,7%
Poco necesarios	2	6,7%
Total	30	100%

Fuente: Encuesta aplicada a migrantes ecuatorianos retornados.

Autor: Pablo Angelo Ruiz Novillo.

Figura 5 Representación gráfica de la pregunta 5.



Interpretación: De la presente pregunta 5 respecto a los requisitos para acceder a los beneficios como migrante retornado, observamos que, de manera cualitativa, 17 personas que representan al 56,70% manifiestan que estos son exagerados e incumplibles, 6 personas que representan el 20% establecen que son necesarios, 5 personas que representan el 16,70% expresan que estos no son necesarios y 2 personas que son el 6,7% determinan que los requisitos actuales para acceder a los beneficios como migrante retornado contenidos en la Ley Orgánica de Movilidad Humana son poco necesarios.

Análisis: La Ley Orgánica de Movilidad Humana entra en vigencia en el año 2017, es importante considerar este dato, una mayoría de los encuestados, son personas retornadas antes de 2017, por lo que algunos tienen conocimiento de estos. En la presente pregunta se

puede analizar los resultados de manera comparativa, ya que a aquellas personas que retornaron antes de 2017 se les hizo conocer sobre estos requisitos en la actualidad, muchos en sí manifestaron que los mismos se pueden considerar como exagerados e incumplibles, en el sentido de que las instituciones del Estado no están en la capacidad para atender de forma ágil y eficaz cualquier trámite, esto se fundamenta en la experiencia del retorno de cada uno, además, se puede corroborar ello en la actualidad con uno de los migrantes retornados de manera forzada en el año 2020, quien menciona en la encuesta que tras su regreso desconocía totalmente de estos requisitos, y, que además no constaba con el certificado de migrante retornado, es decir se están violentado sus derechos por parte de las instituciones del Estado, ya que ha pasado casi un año y medio desde su retorno, desconoce del certificado migrante que debía entregarse al momento de entrar en el Ecuador y que por otro lado le quedaba un año y medio para poder acceder a los beneficios que otorga la Ley Orgánica de Movilidad Humana, situación que existe normativamente, pero no en programas concretos. La situación se refleja en igual manera para quienes retornaron en 2017, de los requisitos que determina la Ley, muchos expresan que es innecesario establecer un certificado de migrante retornado ya que debería reconocerse ello con el simple hecho de regresar al Ecuador y sellar el pasaporte o presentar el historial migratorio, especifican que existe mucha burocracia para situaciones simples, que debe mejorarse el tema de requisitos y tiempo de acuerdo a lo que necesita la persona. Las demás personas consideran que los requisitos serían necesarios en base a la utilidad que se les vaya a dar y a la agilidad para conseguir los mismos, por otra parte, consideran que los tiempos que otorga la Ley para acceder a los beneficios debería ser indeterminado ya que se excluye a cierto grupo de migrantes retornados a acceder a un beneficio, dado a que el Estado no tiene la capacidad para apoyar a todos los migrantes retornados.

Sexta pregunta: ¿Considera que los programas y proyectos garantizan plenamente los derechos de los migrantes retornados?

Tabla 13.- Resultados de la pregunta 6

Indicadores	Variables	Porcentaje
No	25	83,3%
Sí	5	16,7%
Total	30	100%

Fuente: Encuesta aplicada a migrantes ecuatorianos retornados.

Autor: Pablo Angelo Ruiz Novillo.

Figura 6 *Representación gráfica de la pregunta 6*



Interpretación: De la presente interrogante 6 dentro de la encuesta aplicada a migrantes retornados, observamos que de entre los migrantes retornados, 25 personas que representan al 83,30 % manifiestan que los programas para el migrante retornado no garantizan sus derechos, por otra parte 5 personas que representan el 16,70% manifiestan lo contrario expresando que si se garantizan sus derechos por medio de los programas.

Análisis: En esta pregunta comparto el criterio vertido de ambos grupos de personas en el sentido de que los programas y proyectos resultan ser efectivos de manera teórica, pero son concebidos de forma limitada, es por tal motivo que no llegan a garantizar los derechos de los migrantes retornados, es importante resaltar que los programas y proyectos tienen que ser desarrollados de forma integral de acuerdo a la realidad del migrante retornado y su entorno, gran parte de los encuestados concluye que los programas y proyectos no garantizan los derechos, debido a que estos los crean desde una perspectiva general y no particular, coinciden que un programa para garantizar los derechos tiene que ser visto desde la perspectiva más individualizada, con el objetivo de tener menos riesgo de fracaso, es decir plantearse desde la localidad, de ahí debería este poder complementarse con el apoyo de las instituciones en los diferentes niveles de gobierno a fin de que este se fortalezca.

Una política o programa debe institucionalizarse y no quedar desarrollada para periodos cortos de tiempo y gobiernos de turno. Esta debe disponer de una amplia cobertura, recursos económicos, asesoramiento e infraestructura, en sí, requiere de un estudio de campo y en especial de un estricto proceso de seguimiento y evaluación responsable, ya que muchos manifestaron que el Estado otorga apoyo económico o material para la realización de alguna actividad, pero no da el debido seguimiento a través de sus instituciones para ver el avance y los resultados del mismo, situación por la que muchos programas no han llegado a cumplir con sus objetivos.

Séptima pregunta: ¿Cuál fue la modalidad de retorno al Ecuador, a la que usted se acogió?

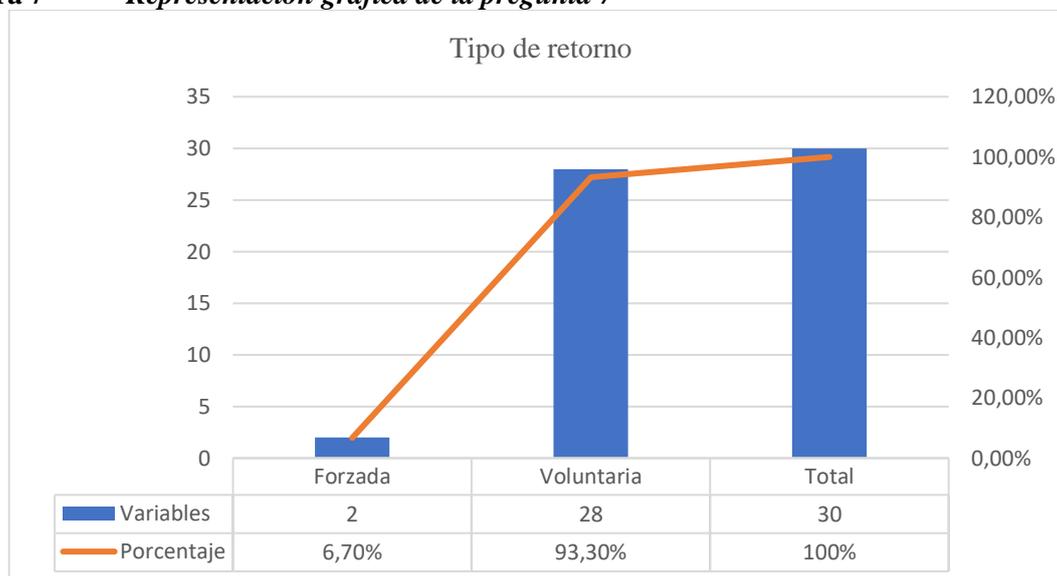
Tabla 14.- Resultados de la pregunta 7

Indicadores	Variables	Porcentaje
Forzada	2	6,7%
Voluntaria	28	93,3%
Total	30	100%

Fuente: Encuesta aplicada a migrantes ecuatorianos retornados.

Autor: Pablo Angelo Ruiz Novillo.

Figura 7 Representación gráfica de la pregunta 7



Interpretación: De la presente interrogante 7 dentro de la encuesta aplicada a migrantes retornados, observamos que de entre los migrantes retornados, 28 personas que representan al 93,30% manifiestan que su retorno al Ecuador fue de manera voluntaria, por otra parte 2 personas que representan al 6,70% manifiestan que su retorno fue forzado, entendiéndose este como deportación.

Análisis: De la presente pregunta se puede ver que el retorno en su mayoría fue de tipo voluntario, de los criterios manifestados por los encuestados, expresaron que su retorno en la mayor parte de casos fue dado a las oportunidades que otorgaba el Estado ecuatoriano al migrante retornado, en sí, quienes retornaron entre 2008-2013 estuvieron motivados por la crisis económica de los países en donde se encontraban, a ello se suma un elemento emocional que representa la reunificación familiar, el cual que intensifica el querer retornar muchos retornaron con el objetivo de ver un mejor país con oportunidades en donde desarrollarse y con ello mucho mejor estar al lado de la familia; otro grupo de personas expresa que el retorno fue dado a que no se lograron los objetivos planteados tras su salida del país y buscaban que mediante el Estado se les diera la mano para salir de la situación de

necesidad, es importante reconocer que los migrantes de 2013 hasta la actualidad muchos han retornado de forma voluntaria dado a que han querido en muchos casos la reunificación familiar, sin embargo es posible ver que el número de retornados en la actualidad es mínimo a comparación de quienes salen del país, tal es el caso de los migrantes retornados de manera forzada quienes comentan que durante su trayecto migratorio de manera ilegal pueden ver que muchas personas migran por situaciones económicas y la baja tasa de trabajo y oportunidades en el país.

Octava pregunta: ¿Conoce las instituciones públicas encargadas de velar por el cumplimiento de los derechos de los migrantes retornados?

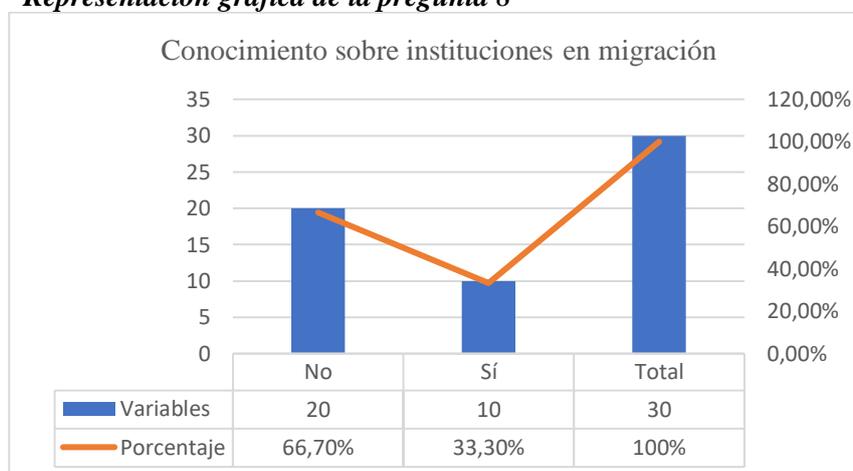
Tabla 15.- Resultados de la pregunta 8

Indicadores	Variables	Porcentaje
No	20	66,7%
Sí	10	33,3%
Total	30	100%

Fuente: Encuesta aplicada a migrantes ecuatorianos retornados.

Autor: Pablo Angelo Ruiz Novillo.

Figura 8 *Representación gráfica de la pregunta 8*



Interpretación: De la presente interrogante 8 dentro de la encuesta aplicada a migrantes retornados, observamos que de entre los migrantes retornados, 20 personas que representan al 66,70 % manifiestan no tienen conocimiento de las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de los derechos del migrante retornado, por otra parte 10 personas que representan al 33,30% manifiestan que conocen de ciertas instituciones pero no los papeles que desempeñan dentro de la protección de los derechos del migrante, es decir se tiene conocimiento superfluo de las mismas.

Análisis: De la institucionalidad en tema de migración en base a los criterios de los encuestados estoy de acuerdo con la mayoría, ya que las instituciones no han podido generar cobertura total para darse a conocer, a ello se suma que las instituciones a nivel de regiones,

ha sido en las de las ciudades más grandes en donde se han dado a conocer, caso contrario no se han hecho visibles en regiones como la Amazonía, en donde los encuestados supieron manifestar que nunca conocieron de alguna en esos temas y que las instituciones dentro de la localidad no asumían sus responsabilidades y competencias de forma integral.

Por otra parte, quienes conocen de las instituciones, dentro de los comentarios expresan en su mayoría conocer el Ministerio de Migración, que debe representar al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, dando a conocer que esta no han prestado ningún apoyo, ni las instituciones locales han desarrollado actividades en pro de los derechos del migrante retornado, sin embargo, bajo la figura de una persona normal y no como migrante retornado, expresan de forma general que existe ineficiencia dentro de las mismas y desconocimiento del tema a comparación de cuando se encontraban con instituciones del país extranjero en donde la calidad y el servicio era más ágil y efectivo. Uno de los encuestados expresó: “Ninguna institución pública ha cumplido a cabalidad el cumplimiento de sus funciones y peor aún que desconocen sobre la Ley de Movilidad Humana”. Con los comentarios vertidos en el presente análisis se denota que las instituciones del Estado en especial el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana no se hace presente dentro de las problemáticas de los migrantes retornados.

Novena pregunta: La Ley Orgánica de Movilidad Humana determina que los migrantes retornados para acceder a los beneficios, cuentan con el plazo de 3 años desde su retorno. ¿Cómo considera usted esta disposición legal?

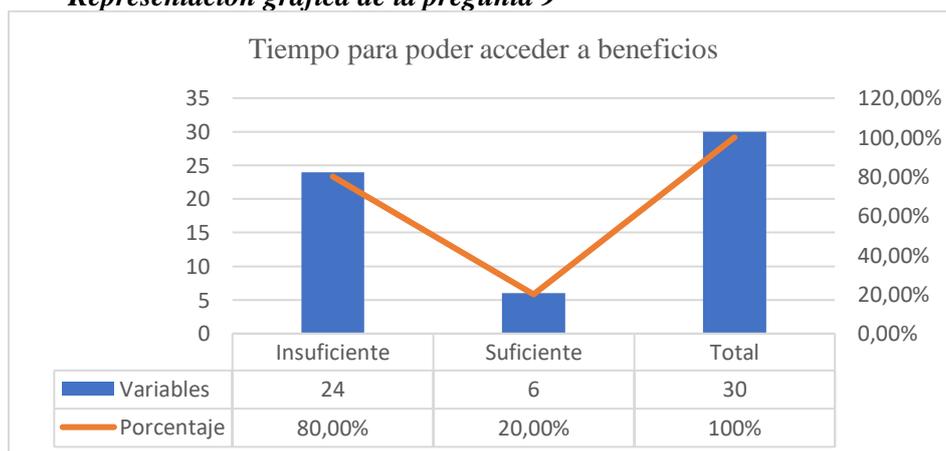
Tabla 16.- Resultados de la pregunta 9

Indicadores	Variables	Porcentaje
Insuficiente	24	80,0%
Suficiente	6	20,0%
Total	30	100%

Fuente: Encuesta aplicada a migrantes ecuatorianos retornados.

Autor: Pablo Angelo Ruiz Novillo.

Figura 9 *Representación gráfica de la pregunta 9*



Interpretación: De la presente interrogante 9 de la encuesta aplicada a migrantes retornados, observamos que de entre los migrantes retornados, 24 personas que representan al 80,00 % manifiestan el tiempo de 3 años establecidos en la Ley Orgánica de Movilidad Humana resulta ser insuficiente para poder acceder a un beneficio por parte del Estado, por otra parte 6 personas que representan al 20,00% manifiestan que el tiempo resulta suficiente para acogerse a un beneficio por parte del Estado.

Análisis: En base a los datos expuestos es posible acogerse al criterio de la mayoría, en la actualidad el tiempo de tres años resulta insuficiente, dado a que como se pudo expresar en líneas anteriores, las instituciones del Estado han actuado de forma negligente en informar sobre los certificados de migrante retornado a pesar de tener el SIRCAAM que fue creado entre 2017-2018, a ello se suma que no existe un registro detallado total de los migrantes retornados, lo cual excluye a quienes no pudieron acceder a un beneficio dado a la limitada capacidad del mismo antes de esta disposición, por otra, parte muchos migrantes consideran que en el caso de desarrollar una actividad en específico se requiere más del tiempo que se establece. Consideran que debe establecerse de forma indefinida para poder acceder a un beneficio y las instituciones encargadas en gestionar estos, generen un proceso de admisión para determinar quiénes pueden acceder en base a criterios técnicos ya que pueden existir migrantes retornados que tengan 5 años desde su retorno, pero sus ideas sean factibles e innovadoras de aplicar solo que necesitan de apoyo, he ahí la importancia de la capacitación, el seguimiento y la evaluación, sin embargo debe considerarse el criterio de que estos beneficios puedan ser nuevamente recuperados y aplicados en cualquier momento por el Estado para desarrollar nuevos trabajos de apoyo o que ello represente plazas de trabajo.

Décima pregunta: De su experiencia en el Ecuador como migrante retornado ¿Qué proyecto le gustaría que se incluya para mejorar su calidad de vida?

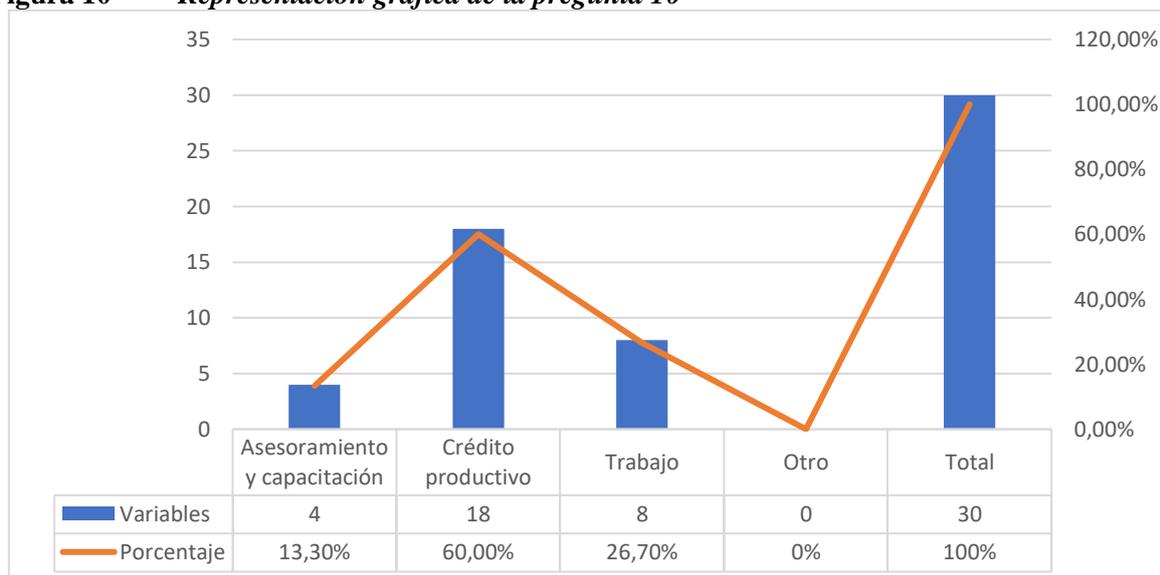
Tabla 17.- Resultados de la pregunta 10

Indicadores	Variables	Porcentaje
Asesoramiento y capacitación	4	13,3%
Crédito productivo	18	60,0%
Trabajo	8	26,7%
Otro	0	0%
Total	30	100%

Fuente: Encuesta aplicada a migrantes ecuatorianos retornados.

Autor: Pablo Angelo Ruiz Novillo.

Figura 10 *Representación gráfica de la pregunta 10*



Interpretación: De la presente interrogante 10 de la encuesta aplicada a migrantes retornados, observamos que de entre las opciones de proyectos que más acogida tienen para apoyar al migrante retornado son: 18 personas que representan al 60,00 % manifiestan que el acceso a un crédito productivo especial podría ser una forma en que el Estado los apoyaría, por otra parte 8 personas que representan al 26,70% manifiestan que la inserción en plazas laborales por parte del Estado sería una forma factible de apoyarlos tras su retorno, y, por último, 4 personas que representan el 13,30% manifiestan que una forma efectiva en la que el Estado los podría apoyar y con ello mejorar su calidad de vida es mediante el asesoramiento y capacitación en emprendimiento y producción.

Análisis: En la actualidad muchos migrantes retornados consideran que deben desarrollarse proyectos o programas especialmente enfocados en otorgar créditos productivos, ya que existe la necesidad de desarrollar emprendimientos para sostener por lo mínimo la economía familiar, según los comentarios vertidos por los encuestados expresan que las plazas de empleo formal resultan ser mínimas dado a que experimentamos una crisis que se agudizó con la pandemia. Opinan que la manera de sostenerse económicamente sería mediante la inyección de capitales para generar trabajo y empleo, además, es necesario dinamizar el entorno mediante el movimiento e inversión de capital externo, a ello se suma en menor proporción la necesidad de desarrollar cursos de asesoramiento y capacitación para que sea factible mantener en el tiempo a cualquier emprendimiento, por otra parte, siendo la segunda opción más elegida, el trabajo, es una necesidad urgente de muchos migrantes retornados. Entre las experiencias relatadas, un migrante retornado de Murcia, da a conocer que lleva 11 años aproximadamente en el país, y que conseguir un trabajo estable desde su

retorno, ha sido imposible; en primer lugar, por su edad, y, en segundo, porque lo que aprendió en el extranjero no le ha permitido insertarse laboralmente. Teniendo que sobrevivir de trabajos que realiza por semanas en actividades que encuentre.

La gente retornada necesita trabajo y recursos para poder sobrevivir, es la principal motivación para elegir la opción de un crédito productivo o una plaza de trabajo, algunos retornados expresan que el apoyo con créditos productivos se impulsa a ideas nuevas, que permitan dinamizar la economía local, sin embargo, encuentran como posible falencia al no existir coordinación con las instituciones locales que monitoreen estrictamente los resultados.

Por otra parte, consideran que un crédito productivo resulta favorable a la realidad que han vivido muchos migrantes retornados, ya que, al momento de retornar, se vieron con la imposibilidad de acceder a ello, especialmente al no tener un historial bancario. Muchos poseen recursos representado en bienes y activos puesto a nombre de otras personas para que que administren cuando se encontraban en el extranjero, sin embargo, les es difícil acceder a un crédito diferenciado que los apoye a reinsertarse.

En la actualidad existe el programa crédito migrante en BanEcuador con el objetivo de apoyar a los migrantes retornados, sin embargo, según los comentarios vertidos por los migrantes retornados en el Proceso de Evaluación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana realizada en la ciudad de Loja con el Grupo Parlamentario en Movilidad Humana en el mes de noviembre, ha sido imposible poder acceder ya que no disponen de los recursos para ejecutar el mismo. Muchos opinan que ha sido más factible acceder a un crédito como cualquier persona sin recibir una diferenciación lo que les ha permitido llevar a cabo sus proyectos y poder seguir adelante.

Undécima pregunta: ¿Considera que con el retorno a Ecuador ha mejorado su nivel de vida?

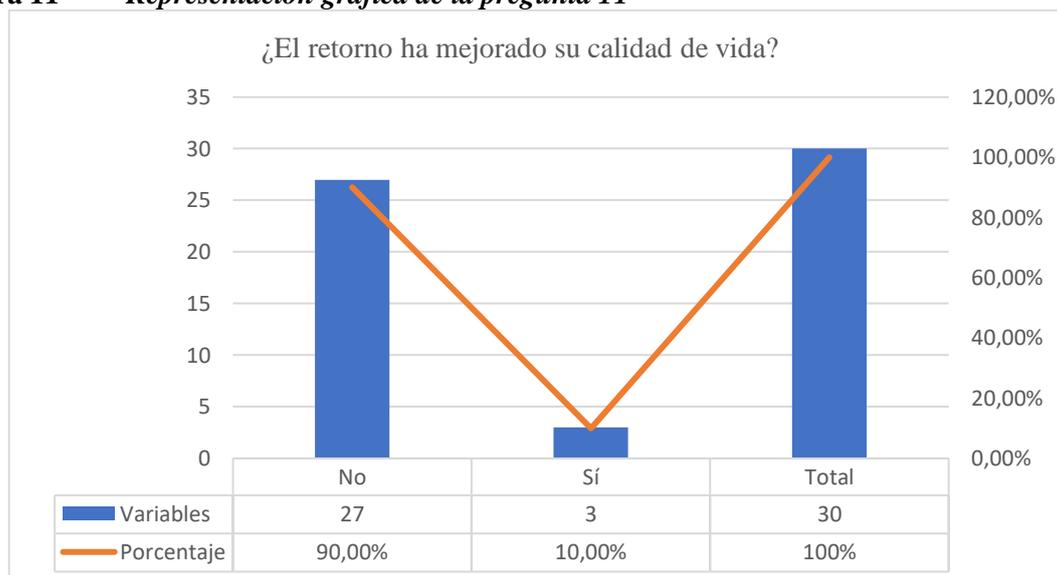
Tabla 18.- Resultados de la pregunta 11

Indicadores	Variables	Porcentaje
No	27	90,0%
Sí	3	10,0%
Total	30	100%

Fuente: Encuesta aplicada a migrantes ecuatorianos retornados.

Autor: Pablo Angelo Ruiz Novillo.

Figura 11 *Representación gráfica de la pregunta 11*



Interpretación: De la presente interrogante 11 de la encuesta aplicada a migrantes retornados, observamos que 27 personas que representan al 90,00 % manifiestan que su estilo de vida tras el retorno no ha mejorado dando como resultado que se mantenga estable o que haya empeorado, por otra parte 3 personas que representan al 10,00% manifiestan tras el retorno su calidad de vida ha mejorado.

Análisis: En la presente pregunta claramente la mayoría de personas encuestadas menciona que la calidad de vida con el retorno se ha disminuido en comparación cuando se encontraban en el extranjero, en especial se hace énfasis a lo que se refiere al tema de empleo y poder adquisitivo, es importante ver que el Ecuador en los últimos años ha entrado en una etapa de crisis económica, a nivel del Estado se ha tenido que reducir las instituciones y el personal dado a la falta de recursos para sostener las mismas. Muchos manifiestan que a nivel económico su nivel de vida no ha mejorado, sin embargo, son felices ya que por una parte el estar junto a sus familias los motiva en muchos casos a salir adelante a pesar de la situación que afronta el país. A nivel institucional solamente en el MREMH vemos que el presupuesto se ha reducido desde el año 2013 de 154.475.136 millones a 94.284.286 millones, es posible ver que ante un bajo nivel de presupuesto es imposible generar apoyo a la comunidad migrante y peor aún mejorar su nivel de vida.

Doceava pregunta: Si tuviera la oportunidad de volver a emigrar ¿Lo haría?

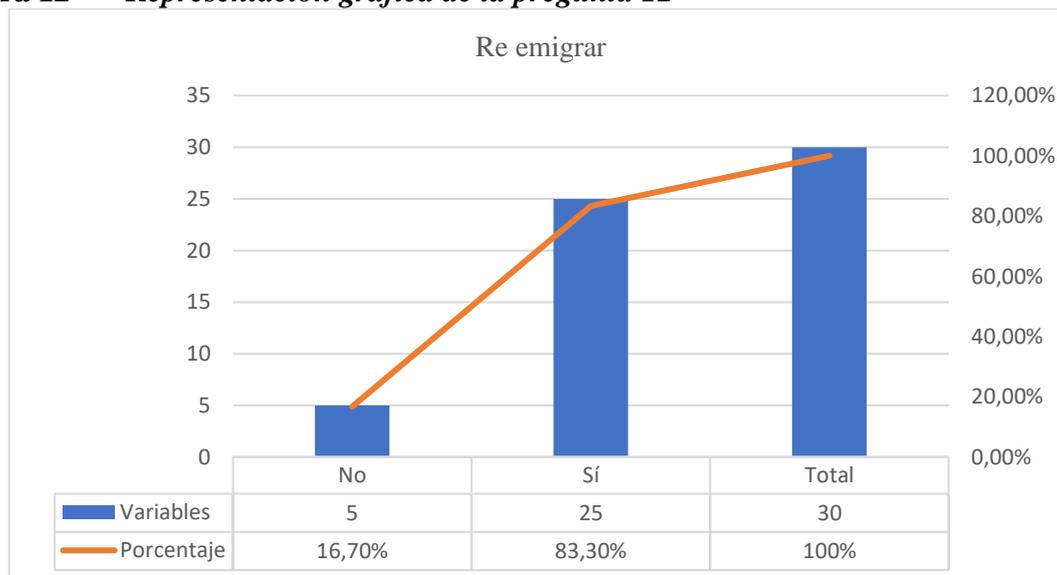
Tabla 19.- Resultados de la pregunta 12

Indicadores	Variables	Porcentaje
No	5	16,7%
Sí	25	83,3%
Total	30	100%

Fuente: Encuesta aplicada a migrantes ecuatorianos retornados.

Autor: Pablo Angelo Ruiz Novillo.

Figura 12 Representación gráfica de la pregunta 12



Interpretación: De la presente interrogante 12 de la encuesta aplicada a migrantes retornados, observamos que de entre los migrantes retornados, 25 personas que representan al 83,30 % manifiestan que re emigrarían, por otra parte, 5 personas que representan al 16,70% manifiestan que no re emigraría.

Análisis: La presente pregunta es la más importante de la investigación, ya que demuestra que las políticas públicas y los programas no están generando los resultados esperados, es posible decir, que la muestra de estudio resulta demasiado pequeña para sacar conclusiones de una problemática macro, es verdad, pero dado a la similitud de las situaciones que han pasado y están pasando los migrantes retornados muchos coinciden que si tuvieran la posibilidad de re emigrar lo harían sin dudar. Existe un grupo pequeño que lo haría, pero se encuentra limitado por la familia, la edad, la salud, la documentación y los costos.

Se aprecia que un 100% de la población migrante retornada re emigraría, y, si fuera la posibilidad no solo ellos, sino que irían con sus familiares ya que buscan que todos tengan mejores oportunidades de vida en el extranjero que las que existe en el país. Los encuestados manifiestan que las principales motivaciones para migrar serían la falta de empleo a pesar de tener o no un título profesional, la falta de recursos económicos para emprender, la existencia de deudas, mayores oportunidades en el extranjero; las garantías en salud, vivienda, alimento, son mejores ya que muchos migrantes pueden vivir de forma tranquila allá. Muchos expresan que en cuestión de poco tiempo uno puede acomodarse de forma digna, ejemplificando que

en cuestión de 2 semanas uno puede comprarse un vehículo que en el Ecuador tardaría años para conseguirlo, con ello expresan que el nivel de vida es mejor.

6.2. Resultados de entrevistas

Esta técnica se la utiliza para obtener la experiencia de las personas especializadas en la materia, por ello contamos por parte de las organizaciones a favor de los derechos del migrante con una representante de la Organización Cáritas en el área de atención a migrantes y refugiados de la ciudad de Loja, a ello se suma el criterio experto en materia de derechos humanos con una representante de la Defensoría del Pueblo, por parte de la academia con un docente investigador del grupo de investigación de la Universidad Nacional de Loja, quienes han profundizado la investigación sobre la migración de retorno y políticas públicas, y, para contar la experiencia de primera mano de los migrantes, con el presidente de la ONG Alianza Migrante, en base a sus comentarios se dilucidará la evolución de las políticas públicas, los programas a favor del migrante y su incidencia en el retorno de los migrantes ecuatorianos y su reinserción en el periodo de investigación.

Primera pregunta: ¿Considera usted que las instituciones del Ecuador garantizan a los migrantes retornados los derechos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador y los Tratados Internacionales?

Respuestas:

Primer entrevistado: Considero que realmente de la Constitución existe una variedad de Leyes que velan por lo derechos contenidos en esta, sobre todo en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, realmente poco hay con el tema de las personas retornadas, esta es una condición migratoria que se la debería trabajar con mayor fuerza, porque realmente son nuestro propios ecuatorianos quienes han decidido retornar por diferentes motivos al país y que por lo tanto hay incluso situaciones complejas en donde no pueden ejercer sus derechos estando acá en el país, es complejo y también es un tema que no se lo ha trabajado directamente y con fuerza. Sin lugar a equivocarme, no se le ha dado importancia a este tema por las Instituciones Públicas al tema de retorno y en medidas a favor de los migrantes cualquiera que sea su condición.

Segundo entrevistado: No, la Constitución de 2008 levanta todo el trabajo de la sociedad civil en especial la migración, podemos decir que los derechos consagrados en esta no pueden desarrollarse ya que la Ley no refleja lo que está en la Constitución. La institución rectora es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, había la SENAMI en la cual yo trabajé, esta tenía temas exclusivos para implementar la política pública. En la

actualidad todo está asumido por Cancillería, pero vemos que el tema de la institucionalidad se ha dedicado más al tema de visas, apostillas. A nivel nacional tenemos un Viceministerio donde hay personas responsables de los inmigrantes, emigrantes, retornados y refugiados, existen las Direcciones, pero no hay los programas específicos para ejecutar lo que dispone la Ley. En sí, las instituciones que más funcionan son las de salud y educación. Existe desconocimiento del tema por parte de los servidores públicos, una falta de la institución que es rectora de tomar la posta para que se transversalice el tema migratorio. Si vemos las instituciones de protección también, el Consejo Cantonal de Grupos de Atención Prioritaria, en el caso del catón Loja la Ordenanza no contempla a las personas en movilidad humana. Haciendo que garantizar los derechos sea difícil, no existen los programas que atiendan en forma general a todos los grupos de atención prioritaria.

Tercer entrevistado: Si bien en las normativas y leyes que se han dictado en el país constan algunas garantías y derechos para los migrantes retornados en el Ecuador, en la realidad ello no se ha plasmado en el ciento por ciento, se podría decir que en un porcentaje bajo se han plasmado las ayudas o beneficios para los migrantes retornados, debido a un sinnúmero de trabas burocráticas que se crean, cambios de autoridades que permanentemente se están movilizandando y mala interpretación de las leyes por parte de los funcionarios públicos, eso ha impedido que se cubra todas las garantías mencionadas en las leyes, cabe mencionar que otra de las debilidades para ello es la falta de presupuesto que se ha evidenciado en las instituciones y que no ha permitido cumplir con todo lo que se ha ofrecido para los migrantes ecuatorianos retornados.

Cuarto entrevistado: Debo afirmar de manera tajante que eso en la actualidad no ocurre y le voy a explicar, el por qué, la Ley, la Constitución y en particular la Ley Orgánica de Movilidad Humana, establece con claridad el conjunto de derechos que tenemos las personas migrantes que hemos retornado al Ecuador, en Política Pública, para que cualquier derecho pueda ser ejercido a plenitud, se requiere que el Estado garantice el ejercicio de esos derechos, a través de planes, programas y recursos que se aplican para tales o determinados programas. Hoy en día todo lo mencionado no existe o si existe es de una manera muy parcial o débil y por lo tanto cuando no existen esos instrumentos de política pública, cuando las instituciones no tienen la capacidad de responder y garantizar el ejercicio de derechos por consecuencia tenemos la vulneración de derechos. Por ejemplo, señala la Ley Orgánica de Movilidad Humana que los migrantes ecuatorianos retornados tenemos derecho a la inclusión económica, a la inclusión laboral, a la inclusión financiera, para ejercer cualquiera de esos derechos se necesitan planes, programas específicos, voy a poner un ejemplo, porque los

ejemplos ayudan a entender mejor la situación: En el pasado existía un acceso al financiamiento, a través de un programa de fondos concursables que se lo denominaba “Cucayo” el Programa, este consistía en que los migrantes que retornaban en el Ecuador, promulgaban un proyecto de emprendimiento, de autoempleo y lo ponían a concurso para recibir apoyo financiero, si el proyecto era efectivo obtenía apoyo que era un promedio de quince mil dólares, no era crédito, era acceso a fondos concursables, en aquel entonces había un programa específico, a los cuales, podíamos acceder. Eso, desde el gobierno anterior de Lenin Moreno, ha desaparecido, ya no existe, como eso ya no existe, quiere decir que una vía que contábamos para poder acceder a financiamiento se cerró, y al cerrarse, no solo que el gobierno incumple con una obligación sino que vulnera un derecho, porque nos hemos quedado sin la posibilidad de acceder a esos fondos concursables, y, lo que ha existido recientemente parecido a ello es un producto que BanEcuador llama Crédito Migrante, pero ese es un instrumento que ha tenido muchísimas deficiencias en su aplicación, enormes problemas e irregularidades que nosotros hemos denunciado frente a la Asamblea Nacional, ante la Comisión de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana, lo hemos señalado particularmente ante el Grupo Parlamentario. Tengo otro ejemplo que ilustra lo que vengo diciendo que en la actualidad sigue o hay una vulneración de derechos, años atrás a las familias de migrantes retornados se les entregaron tierras productivas en Guayas y Manabí, el proceso de adjudicación de esas tierras no ha concluido, eso ha generado un sinnúmero de problemas y lejos de concluirse con el proceso de adjudicación de esas tierras, ha habido intentos de despojo donde se encuentran asentadas esas familias varios años atrás, incluso hubo una resolución de la exministra Tanlly Vera, que fue la primera ministra durante la actual gobierno, la cual, un día antes de renunciado al cargo, fue firmando una resolución que pretendía en los hechos despojar de las tierras a las familias de aquellos migrantes retornados en favor de un grupo empresarial, entonces, concluyo la idea, lo que teníamos se nos ha quitado, lo que se ofreció a los migrantes en muchos casos no han concluido los procesos y mientras no concluya hay el riesgo de no disfrutar ello. De modo que no hay hoy políticas efectivas por parte del Estado ecuatoriano, por parte de las instituciones públicas, que nos permita a los migrantes ecuatorianos gozar de los derechos que están establecidos en la Constitución, Tratados Internacionales y la Ley, lo que ha producido esta falta de respuesta es un fenómeno que llamamos de la re emigración forzada, es decir, que muchas de las personas que habíamos retornado al Ecuador, se han visto en la necesidad de emigran nuevamente, porque no encuentran en el país, ningún apoyo, ninguna política que garantice sus derechos y se han visto en la necesidad de re emigrar de manera forzada.

Comentario del autor: Los entrevistados consideran de manera total que las instituciones encargadas de velar y garantizar los derechos de la población migrante, en especial, aquellas en los derechos de la población migrante retornada han dejado de lado su deber legal de hacer efectivo el goce de estos, si bien, entre los años 2008 -2013 se observó un panorama favorable de apoyo por parte del Estado hacia el comunidad migrante retornada al contarse en aquel entonces con una institución especializada como era la SENAMI, hoy en la actualidad todo el trabajo realizado ha desaparecido entre ello la SENAMI, cuyas funciones fueron asumidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, respecto a esta última institución, su accionar no ha logrado transversalizar la migración en las diversas instituciones de los niveles de gobierno. Por un lado, se cuenta con normativa que reconoce derechos, es decir, estamos ante un Estado eminentemente garantista de los derechos se vuelve en cierta medida imposible cumplir con ello por falta de recursos y medios de reconocimiento real de aquellos derechos, existen las políticas públicas como un instrumento para regular situaciones de desigualdad, pero, lo realizado nos muestra que no existen resultados notorios en el grupo vulnerable como es el migrante retornado, en otras palabras, las instituciones no desempeñan su rol integralmente ante falta de recursos, estudios, gestión, programas, planes y servicios. El cuarto entrevistado ha manifestado claros ejemplos sobre las limitaciones para ejercer los derechos por parte de las instituciones. Teníamos entre 2008 -2013 los primeros pasos que desarrollaban la voluntad y compromiso de las instituciones en apoyar al migrante retornado, la proyección era que se sostengan en el tiempo, situación que ha sido contraria, en la actualidad hay una regresión de los derechos del migrante retornado impidiendo que se garantice lo que establece la Constitución y los Tratados Internacionales, ya que existe un desconocimiento del tema de la migración y los derechos, por parte de los mismos funcionarios que laboran en las instituciones.

Segunda pregunta: En el año 2007 se expide el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones, destinado a la protección y apoyo a la comunidad migrante retornada, implantándose este mediante el Plan Bienvenidos a Casa, conformado por programas y proyectos. ¿Considera usted que las políticas públicas garantizaban el cumplimiento de los derechos de las personas migrantes retornadas en el periodo de tiempo 2008-2013? ¿Qué opinión le merece las políticas actuales?

Respuestas:

Primer entrevistado: Creo que fue una de las cosas que realmente no funcionó en aquel entonces, ya que muchos ecuatorianos decidieron retornar de forma voluntaria, en muchos casos se acogieron al programa de retorno voluntario, muchos a través de ello se

motivaron para poder regresar al país, sin embargo, cuando ya tomaron la decisión, al momento de estar en Ecuador y venir con todo, incluso el tema del Cucayo, Bienvenido a Casa y otros programas que hubieron en ese momento, realmente fue limitado y poco el apoyo desde el Ecuador, en algunos casos, hemos conversado con algunas personas retornadas y que realmente consideraron un engaño, porque no se dio la apertura ni las posibilidades de poder volver a empezar en el Ecuador. Muchos retornados expresan que volver a Ecuador es volver a empezar y comenzar de nuevo en el país, realmente no se garantizaron los derechos que se amparan dentro de la Ley. Muchas personas tuvieron problemas al momento de llegar en el país en temas de estudio, iniciativas productivas, préstamos. En aquel entonces los que se pudieron acoger fueron pocas personas ya que era limitado, y, los requisitos y requerimientos que necesitaban los migrantes eran complejos, no había una lógica entre lo que decía la Ley y la realidad.

Para la actualidad hay muy pocas a no decir nada de políticas a favor de los migrantes retornados, en la Ley Orgánica de Movilidad Humana hay algunos articulados que protegen al tema del retorno pero que no hay la aplicabilidad necesaria para poder las personas en situación de retorno acogerse a ello, por lo tanto, poniendo como límite aquí en Loja, no existe una política pública a nivel de las instituciones que sea a favor de las personas retornadas. Existen una serie de limitaciones para que puedan desarrollarse estos programas con normalidad. Una de ellas podría ser la de pensar que el migrante retornado es sinónimo de riqueza, muchas instituciones deben ver la necesidad del migrante retornado más allá de ello.

Segundo entrevistado: Para el año 2008-2013 es justo la época de la SENAMI, desde mi experiencia en esta institución a finales de 2008 puedo comentar que en Loja hubo personas de cantones como son Loja, Saraguro, Calvas, Catamayo que fueron algunas beneficiadas de ciertos programas como el Fondo Cucayo, en este caso uno de estos es el emprendimiento de la Imprenta Sánchez, algunos proyectos empezaron y se mantienen, pero otros se han quedado en el tiempo por la crisis haciendo, que los migrantes re emigren. En el tema del Cucayo fue beneficioso a quienes han podido sostenerse, pero para el caso de aquellos proyectos que cerraron, los problemas han sido la limitada industria, o el tema alto de mortalidad en emprendimientos pequeños en temas de sostenimiento. Hay experiencias en donde los migrantes no han podido acceder a desarrollar sus proyectos con el Estado y por tal motivo recurrieron a la CFN, a ello los programas tenían muchas trabas en el caso de aquellos de acceso a recursos se pedía antecedentes crediticios, el tema de los estudios que no se pudieron hacer homologar en Ecuador, el tema de tener un trabajo estable, asesoramiento. En

parte se garantizan los derechos, en la actualidad existe los beneficios del menaje de casa, situación que dado a la viveza criolla a veces se ha visto afectado. Existe la idea de un modelo ideal de atención a este grupo de personas, pero este en muchas instituciones no es considerado, ni tienen en cuenta que es un grupo de atención prioritaria ya que no se interpreta la Constitución integralmente, no existe importancia por parte de las instituciones. No hay programas o PDOTs desarrollados en apoyo a una mirada de apoyo al migrante. No se logró cubrir lo que se quería cubrir ya que lo que falta es que todo proyecto de un ministerio siempre se enganche a los del gobierno local. En muchos casos las políticas públicas no se institucionalizan ni se capitalizan. Para la actualidad podemos decir que no hay nada de programas y políticas públicas a favor del migrante retornado, tenemos datos de programas, pero son mínimos a comparación de los que se requiere, necesitamos un levantamiento de datos sobre ello.

Tercer entrevistado: De lo que tengo conocimiento algunas personas se beneficiaron de estos programas, lamentablemente no son muchos, la mayoría mencionan que se han encontrado frustrados frente a estas políticas plasmadas en este plan, de hecho hay un gran sector en la provincia de Guayas a la cual se les ofreció tierras para que puedan ejercer actividades agrícolas cuando regresen al Ecuador, sin embargo, muy poco se ha cumplido, gran parte de la tierra que se les ha entregado es tierra sin riego no factible y con problemas legales, por otra parte en cuanto a los préstamos, en realidad no hay ningún beneficio para el migrante ya que estos son préstamos que se realizan como a cualquier otra persona en el país, no se pueden palpar los beneficios de estos programas o planes, tanto por trabas burocráticas, desconocimiento de los funcionarios, en otros casos, dado al sinnúmero de problemas muchos migrantes ecuatorianos, ya no se acercaron a adquirir estos beneficios por la desconfianza en las instituciones del Estado. Referente a la actualidad prácticamente se ha desmantelado ya casi toda la institucionalidad en atención al migrante retornado, a pesar de que existe la normativa, haciendo que los migrantes retornados reduzcan en número, más bien podemos apreciar que existe una migración de salida que de retorno, de ello los migrantes que retornaron, su principal meta es volver a salir, muchos ya no están al tanto de los beneficios que puede haber en los programas dado a la desconfianza, además, el gobierno actual como que ha restado importancia a este tema, entonces en la actualidad no está funcionando los programas. Tenemos la normativa, pero no los medios para ejecutarla.

Cuarto entrevistado: Dentro de 2008 al 2013 podemos tomar como ejemplo el programa “Cucayo” como un mecanismo o instrumento que existía para garantizar el derecho al acceso financiero, para cada uno de los derechos que se encuentran señalados en la Ley,

laboral, económico, social, deben existir instrumentos de política pública como en el caso del “Cucayo” facilitan el ejercicio de esos derechos o el Plan de Tierras que mencioné anteriormente, permiten generar bienestar fuentes de sustento e ingreso para las familias de los migrantes retornados. Entonces, esas cosas vienen de los años anteriores, en el periodo reciente ya señalé que ya han desaparecido los programas o no se han concluido, dejando en riesgo o incertidumbre jurídica a las personas migrantes. Lo que quiero decir con esto es que hemos visto un retroceso en los años recientes, hemos retrocedido, lejos de avanzar, lejos de afianzar lo que ya existía, lejos de concluir el proceso de adjudicación de la tierra, estamos en una situación en la que se desaparecen programas o no se concluye en generar certidumbre jurídica y otra serie de problemas adicionales, ahora bien, no es que en el pasado existían instrumentos para garantizar todos los derechos, lo que había es una voluntad de poder generar esos instrumentos que se necesitan, esa voluntad que nosotros creemos en el presente ya no se observa de manera contundente, y eso afecta gravemente los derechos de las personas migrantes, nosotros como Alianza Migrante, el año pasado escribimos un informe al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, expresando en ese documento la vulneración de derechos que sentimos los migrantes ecuatorianos retornados. Es la primera vez que se elabora un documento de este tipo desde Ecuador sobre migrantes retornados para hacerlo conocer al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Comentario del autor: Las respuestas de los entrevistados ilustran claramente que dentro del diseño de las políticas públicas pueden darse errores, sin embargo, el proceso de evaluación y análisis de esos errores permiten fortalecer las mismas para futuros planteamientos. Dentro del periodo de 2008-2013 se puede apreciar que las políticas públicas trataban de garantizar los derechos de los migrantes que retornaron en aquel entonces, sin embargo, estas no resultaron efectivas debido a las falencias en su implementación, falta de recursos y cobertura. Se evidencian pocos casos exitosos y muchos fracasos en el desarrollo de la política pública para migrantes retornados que se acogieron a los programas de desarrollo económico, laboral y vinculación; es importante destacar como una deficiencia, la transversalización de la política pública para la migración a los GADs, motivo por el que el Gobierno Nacional se queda aislado, permitiendo que las políticas públicas no perduren en el tiempo. Un ejemplo de política pública que garantizaba el derecho económico de los migrantes fue El Cucayo, proyecto que duró hasta el año 2010.

En la actualidad, los entrevistados perciben que las políticas públicas son meramente enunciativas, además, no solucionan las necesidades de la comunidad migrante retornada, por

cuanto se han eliminado las instituciones, los programas y los que se encontraban en ejecución no concluyen, generando incertidumbre jurídica en los migrantes retornados.

Tercera pregunta: ¿Considera usted que la difusión y promoción de las políticas públicas por parte del Ecuador a los migrantes ecuatorianos en el extranjero incidieron en su retorno?

Respuestas:

Primer entrevistado: La propuesta en aquel entonces eran llamativas y motivadoras, pero hubieron muchas situaciones para ello, no solamente las políticas, sino las necesidades internas de cada migrante retornado como son la reunificación familiar o superar una crisis en el extranjero que no le favorecía estar allá, creo que la difusión de este tema fue amplia y con ello la perspectiva fue amplia, pero en el momento de ejercer el derecho hubieron limitantes, muchas personas pudieron haber conocido de estos programas, pero, realmente pocos fueron los que pudieron acceder en vista de todo este tema de requerimientos o situaciones para acceder.

La situación del retorno en la actualidad se ha reducido, y en muchos casos quienes han retornado se han visto en la necesidad de volver a los países del extranjero, volver a re emigrar, por las situaciones económicas y los beneficios que no pudieron acceder. Muchas personas tuvieron que nuevamente volver a salir del país.

Segundo entrevistado: Considero esta pregunta en dos apartados de tiempo 2008-2013 se puede decir que si incidió en el retorno ya que de alguna manera el migrante miró la Constituyente de 2008 como algo revolucionario en donde se protegía al migrante y se estaba representado por migrantes, por otra parte, en el mundo algo que también sumó al retorno era la crisis mundial que afectó especialmente en España, fue algo llamativo, ante la desesperación, las opciones que daba el Estado en apoyo para en aquel entonces, sin embargo no todos pudieron acceder de igual forma, lo cual fue una limitante. Para la actualidad la difusión de políticas públicas ha limitado que los migrantes ecuatorianos opten por el retorno ya que no hay amparo, protección y apoyo por parte del Estado. Existe una red de movilidad humana que no está debidamente conectada, tenemos el caso de Cancillería que realiza proyectos, pero a nivel de escuelas y no se vincula con las comunidades que necesitan de ello como son los migrantes. La migración de salida desde 2008 a 2013 fue mínima debido a la recesión económica, luego medianamente nos encontramos en años estables, desde la presidencia de Moreno veníamos con limitantes y tras la pandemia muchos negocios cerraron y mucha gente ha tenido que re emigrar. En la actualidad tenemos una migración parecida a

la de 1999 en donde mucha gente está saliendo y el Estado no ha dado asesoramiento o seguimiento a quienes tienen la idea de migrar.

Tercer entrevistado: Creo que si incidieron, porque hubo un masivo retorno, una por la crisis económica de 2008 y 2009 en Europa que fueron los peores años de crisis económica, muchos de los migrantes estaban endeudados en departamentos que no podían ser pagados, a muchos les embargaron, en aquel entonces el Gobierno ofrecía un plan de retorno con algunas garantías, en esos tiempos hubo un retorno importante de migrantes a Ecuador, lo cual, no ocurre en la actualidad, de ese grupo de migrantes, algunos se beneficiaron, pero algunos no en gran medida o proporciones importantes, a ello quienes no pudieron acogerse han caminado a la deriva en búsqueda de cómo reintegrarse a la sociedad y muchos lo que quieren es volver a migrar. En el Ecuador la economía desde 2018 se ha encontrado en recesión, 2019 apenas tuvimos un crecimiento del 0,1%, luego en esa situación llegó la pandemia que trajo consecuencias nefastas para la economía, tuvimos un decrecimiento del 8% del PIB en ese año, en 2021 tuvimos una leve recuperación, 2022 estamos en un proceso de recuperación para llegar a los niveles prepandemia, sin embargo, mucha población no encuentra un empleo formal y por ese motivo hemos entrado en un proceso migratorio importante, mucha gente sale a EEUU y desde allí inyecta remesas que son lo que sostiene la economía del país. En el país falta una fuerte inversión pública y privada para superar esto, y con ello poder promocionar políticas efectivas y sostenibles mejorando las condiciones del país. Nos encontramos ante una nueva oleada migratoria a EEUU y no hacia Europa.

Cuarto entrevistado: A ver, hubo un periodo en el que indudablemente desde el Estado, desde el gobierno, hubo una acción de incentivar el retorno, eso sí, hay que contextualizar por qué ocurrió ello, en el 2008 ocurre la crisis de la burbuja inmobiliaria que afecta a muchos ecuatorianos que estaban particularmente en países de Europa, muchos de ellos perdieron sus fuentes de trabajo, perdieron ingresos, perdieron vivienda y en aquel entonces el Gobierno ecuatoriano incentivó el retorno, a través de los instrumentos que comenté hace un momento, yo diría que esos instrumentos que hubieron en su momento, indudablemente ofrecieron una oportunidad de incentivar el retorno de migrantes ecuatorianos, son los años en que hubo el proceso más numeroso de migrantes que retornaron al Ecuador, entonces si hubo desde el Gobierno una política de incentivar al retorno y con ello dar una respuesta a quienes estaban en el exterior y perdieron sus fuentes de trabajo y oportunidades, y pensaron retornar al Ecuador como una opción para continuar con sus vidas y para continuar con opciones de ingresos para el sustento de sus familias. Podemos decir, que las políticas públicas y programas estaban dirigidos para todos los migrantes ecuatorianos

que querían retornar al país independientemente del lugar en donde se encontraban, ciertamente en los países donde el programa tenía una mayor difusión, eran los países en donde se concentraba la mayor población migrante del Ecuador, en el caso de Europa en España e Italia y en el caso de América principalmente Estados Unidos. De hecho, el porcentaje mayor de personas que retornaron provienen principalmente de destinos de España, Italia, que son la generación que salió del Ecuador a propósito de la crisis social-económica que produjo el Feriado Bancario, pero, hay casos de personas que retornaron de otros países al amparo de esos programas, ahora bien, puede haber ocurrido que no hubo una estrategia de información de lo más adecuada y que hay quienes regresaron al país sin tener conocimiento de que existían aquellos programas, lo cual, pudo haber ocurrido en muchos casos.

Comentario del autor: En base a los criterios emitidos por los entrevistados, determinamos que la difusión y promoción de las políticas públicas si tuvo un fuerte impacto en el retorno, ya que estas no incidieron de forma aislada en la comunidad migrante, sino que se desarrollaron ante un escenario de crisis inmobiliaria como era la que se inició en el 2008, sumando otras variantes como la reunificación familiar y el reconocimiento de los derechos de los migrantes en la Constitución reforzaron la opción del retorno, sin embargo cabe desatacar que si la migración de retorno no hubiera tomado importancia para el Estado en aquellos años, seguramente la migración se dispersaría a otros destinos distintos de Ecuador, por la acción del Estado de incentivar el retorno ante la pérdida de trabajo, ingresos, vivienda de los migrantes en el extranjero se incentiva el retorno haciendo que este sea numeroso y busque resolver sus necesidades. Es evidente que la difusión y promoción de las políticas públicas, pese a que no se realizó a nivel global, si llegó especialmente a los países donde se concentraban la mayor cantidad de migrantes ecuatorianos, como España e Italia. En la actualidad la migración de retorno y la difusión de las políticas, no generan el mismo impacto que entre los años 2008-2013, dado que el retorno se ha posesionado como inviable por la recesión económica del Ecuador, y la ausencia de garantías, políticas, programas, planes y servicios para atender a la comunidad migrante retornada.

Cuarta pregunta: ¿Qué opina de los requisitos y plazos establecidos en la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento para reconocer la calidad de migrante retornado y acceder los beneficios?

Respuestas:

Primer entrevistado: La Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento desarrollan de manera muy limitada el tema del migrante retornado, es mínimo los

articulados, de hecho como Institución somos parte de una Red de Movilidad Humana en Loja, hemos venido haciendo reuniones para hacer reflexión y análisis sobre esta Ley y su Reglamento, y verdaderamente vemos que hay temas que en cierta medida son difíciles de cumplir, consideramos que debe acoplarse desde las realidades del migrante de retorno. El tiempo de retorno se puede considerar una limitante ya que una persona retornada se debe considerar independientemente del tiempo en el que se encuentra en el Ecuador ya que un migrante retornado es migrante para toda la vida y debe ser protegido. Por otra parte, sobre el certificado migrante considero que es necesario para llevar un registro de las personas, pero este debe ser tratado de forma estratégica por el Estado para desarrollar políticas apegadas a las realidades del migrante en base a la información que se obtenga.

Segundo entrevistado: En diciembre existió una evaluación de la LOMH, donde Care y otras Instituciones Internacionales más el Grupo Parlamentario de la Asamblea Nacional, buscaron evaluar la LOMH, para saber cuánto ha funcionado la misma. Estamos a la espera, pero es claro ver que esta es inconstitucional en ciertos aspectos. Respecto a los beneficios creo que, dependiendo del tipo, se debe determinar los requisitos y tiempos para poder acogerse uno en calidad de migrante retornado, es decir, individualizarlo, ejemplo creo que una persona retornada de más de 10 años ya no necesita acceder a beneficios.

Pienso que no debe existir la necesidad de tanto trámite para reconocer la calidad de migrante retornado, solo la necesidad de pasaporte o certificado migratorio es necesario, para ciertos aspectos o beneficios sería necesario ver los tiempos, pero para reconocer la calidad de migrante retornado no es necesario tanto trámite. La Ley Orgánica de Movilidad Humana en la actualidad se quedó muy sujeta al control de quienes entran y salen.

Tercer entrevistado: Considero que el plazo está bien ya que un migrante retornado puede dentro de 3 años establecer un emprendimiento bien concebido y administrado, en cuanto a los requisitos considero que estos son muy burocráticos, se pide muchos trámites lo cual hace que muchos migrantes se desanimen.

Cuarto entrevistado: La Ley tiene graves deficiencias en su regulación, porque tiene artículos y disposiciones que producen el efecto de vulnerar los derechos de los migrantes y contradecir principios de la Constitución y la propia Ley. Me voy a explicar en ello: La forma de acreditar la condición de migrante retornado, es decir, cuando una persona regresa al país, tiene que tramitar un documento que se llama Certificado de Migrante Retornado, este documento se supone que es la llave que abre la puerta de acceso a todos los beneficios y programas que supuestamente el Estado debería tener para atender a los migrantes retornados, pero, ya hemos dicho que hay ausencia de planes y programas, y hay un

inconveniente muy serio adicional, este problema está en que el Certificado de Migrante Retornado señala que el plazo en que se otorga a las personas que han retornado para hacer uso del mismo es de dos años con la Ley anterior y tres años con la Ley Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana que se hizo en febrero del año pasado, entonces el inconveniente que esto genera es de la siguiente manera que lo ilustraré con un ejemplo nuevamente:

Yo tengo el certificado de migrante retornado, he ido por las distintas entidades públicas tratando de encontrar un programa de apoyo, lo cual no ha ocurrido, en el caso de BanEcuador para solicitar un crédito que supuestamente existe, cuando me acerco el producto no existía, aunque se promocionaba en las agencias. ¿Qué ocurre ahora con todos quienes retornaron y que llevan en el país más de dos o tres años? Vamos a suponer que el gobierno crea un producto para atender a los migrantes retornados de acceso a la vivienda, todo como ejemplo, si usted quiere acceder en calidad de migrante retornado como grupo de atención prioritaria que es muy importante desatacar porque así lo señala la Constitución, entonces, usted acude al MIDUVI, si es que existiera este programa, indica su certificado, le pueden decir el programa existe, pero usted no tiene posibilidades de acceder a este porque su certificado ya no está vigente, fíjense como este da a entender que se pone fecha de caducidad a los derechos que tenemos los migrantes, lo cual desde nuestra perspectiva constituye una absoluta aberración, los derechos son irrenunciables, son progresivos, no se puede otorgar un derecho y luego quitárselo, eso no tiene ningún sentido, por lo tanto lo que dispone la Ley Orgánica de Movilidad Humana en el artículo 41, vulnera gravemente los derechos y dificulta el acceso a planes y programas que eventualmente podría tener el Gobierno, estas reformas se deben hacer en la Ley, nosotros hemos planteado con claridad en la Asamblea Nacional la necesidad de que se reforme este artículo. Quiero pensar que, por parte de los asambleístas, el Grupo Parlamentario y la Comisión respectiva en la Asamblea, existe sensibilidad y conciencia para comprender que esa reforma de ese artículo debe ser una reforma a fondo porque afecta nuestros derechos. Por un lado, tenemos una Ley que tiene problemas como este que acabo de mencionar, como es el plazo para acceder a los beneficios y luego hay ausencia de planes y programas para desarrollarlos o tenerlos por hecho, entonces eso completa un cuadro que perjudica a los migrantes retornados, si a eso añadimos que las instituciones responsables de formular y aplicar esas políticas parecen vivir en un universo ajeno y con poco interés frente a la situación de los migrantes retornados, estamos ante una situación o escenario francamente preocupante y de desventaja, entonces confiamos en que se hagan reformas a la Ley, es importante decir porque es necesario que lo consignen

en el estudio e investigación que están realizando, que existe un proceso de evaluación de esa Ley a través del Grupo Parlamentario. Nosotros reconocemos que debe existir un mecanismo para reconocer la calidad de migrante retornado sea con un certificado o documento, pero, que no sea un trámite que prive derechos.

Comentario del autor: Entre las distintas respuestas, los entrevistados señalan que el escenario de los requisitos y plazos que establece la Ley Orgánica de Movilidad Humana para reconocer la calidad de migrante retornado y los beneficios, no son los adecuados, consideran que deben desarrollarse estos de forma más amplia de acuerdo a la realidad del migrante y la capacidad que tiene el Estado en los distintos niveles de GADs para satisfacer las necesidades de todos los migrantes. Se conoce que el SIRCAAM es un sistema de registro de migrantes retornados, sin embargo, es necesario que se aproveche su potencial para desarrollar políticas públicas efectivas y consecuentes con la realidad del migrante. Respecto a la LOMH señalan que, en ciertos aspectos es inconstitucional, al establecer plazos para acceder a los beneficios se limitan los derechos de los migrantes retornados que no logran acceder dentro del tiempo determinado. Debe buscarse mecanismos que certifiquen la calidad de migrante retornado de forma más ágil, es necesario que no exista límite de tiempo para acceder a los beneficios. Actualmente se ha iniciado un proceso de evaluación a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, con la expectativa de introducir reformas sustanciales que recojan las aspiraciones de los migrantes retornados tales como el tiempo para acceder a los beneficios, así lo expresan la mayoría de los entrevistados.

Quinta pregunta: ¿Considera que los programas y proyectos generados a favor de los migrantes retornados cumplen su objetivo?

Respuestas:

Primer entrevistado: Actualmente el tema del migrante retornado no es muy común, es por tal motivo que los programas han sido desarrollados en especial para los inmigrantes, de los proyectos que recuerde para los migrantes en condición de retorno no se lograron en su totalidad dado a limitantes endógenas y exógenas que han impedido ello. En Loja específicamente no han existido, más bien han existido iniciativas que han salido de los propios retornados que han iniciado, pero que en algunos casos no ha sido posible.

Segundo entrevistado: En la actualidad tenemos la Ley, que textualmente establece planes, programas y servicios, pero no hay, lo cual, impide que una política pública se implemente. Tal vez los programas desde 2008 a 2013 han cumplido en parte sus objetivos, pero ha quedado una parte de la gente sin poder acceder a ello.

Tercer entrevistado: Nuestro presente trabajo investigativo se enfoca en ello, hasta el momento no es posible dar resultados ya que estamos recabando información sobre la realidad y el entorno, de forma cuantitativa no se puede determinar, pero cualitativamente por medio del estudio de casos.

Cuarto entrevistado: En parte han cumplido sus objetivos, es verdad que han existido limitantes, pero considera que el Fondo Concursable “El Cucayo” debería ser retomado y en parte logró sus objetivos, si bien su funcionamiento no fue perfecto pero me parece que era un programa que tenía potencial por los montos y apoyo al migrante retornado de hasta quince mil (15.000) dólares, creo que el programa debió ser perfeccionado, seguramente hubieron errores, seguramente hubieron fallas y problemas, pero, en política pública se van acumulando experiencias y aprendizajes que se pueden ir perfeccionando y entonces, creo que es un programa que debió consolidarse, no hay nada más en el horizonte que pueda ver como una buena práctica destacable. Es muy conveniente describir y aprovechar para comentar que la OIM está haciendo un estudio en América del Sur sobre buenas prácticas en materia de migración retornada, nosotros como Alianza Migrante hemos colaborado en ese estudio, lo que quiero destacar de ello es sobre, si uno quiere destacar buenas prácticas de atención a la comunidad migrante retornada ecuatoriana al Ecuador, va a encontrar respuestas más adecuadas desde los gobiernos locales, es decir desde las prefecturas y municipios que del mismo Gobierno Nacional, recuerdo que dentro de los diálogos debe encontrarse esto en los Gobiernos locales y en el proceso de evaluación ya que las políticas públicas nacionales son difíciles de destacar en la actualidad. Ante la ausencia del Gobierno Nacional la gente busca una respuesta en los Gobiernos locales y tampoco es que en los Gobiernos locales encontremos muchos programas o ejemplos de políticas efectivas de atención a la comunidad migrante, hay algunas cosas interesantes a destacar como el Plan Distrital de Movilidad Humana en el Municipio de Quito y el Plan de Atención a la comunidad migrante que tiene la Prefectura de Pichincha, quizás en el ámbito de lo local encontraremos algunas respuestas a las necesidades de la población migrante, porque en el ámbito nacional, hoy hay un déficit de políticas públicas efectivas, yo quiero hacer aquí una puntualización muy importante. No decimos que el Gobierno no haga cosas, cuando revisamos informes del ente rector, se describen un conjunto de acciones que se llevan a cabo, a ello, una política pública no se evalúa a partir de lo que se hace sino de los resultados que produce, no se trata de hacer mil cosas para decir que se hace algo, se trata de acciones y programas que tengan un impacto que resuelvan las necesidades de las personas, que garanticen derechos, eso es muy importante resaltar ya que se escucha ello de los gobiernos,

la pregunta a la que debe someterse los informes sobre si lo que se hace ¿Garantiza el ejercicio de los derechos, resuelve las necesidades? O solo se aplica ello para llenar informes.

Comentario del autor: Los entrevistados coinciden de manera concordante que los programas desarrollados entre el 2008-2015 a favor de los migrantes retornados, en su mayoría no han logrado cumplir sus objetivos, o han cumplido en parte los mismos quedando el proceso incompleto, es importante destacar que los programas permitían en cierta medida el goce de los derechos del migrante retornado, pese a la limitada capacidad y cobertura de los programas y proyectos; otro aspecto importante son los factores endógenos y exógenos en los que se desenvolvía el migrante que estaba dentro de un proyecto o programa, debido a la realidad de cada localidad, generando resultados con poco éxito y en la mayoría fracasos. Los criterios de los entrevistados concuerdan en que los programas y proyectos en parte cumplieron con sus objetivos, pero no fueron del todo efectivos. Sin embargo, en la actualidad la normativa reconoce derechos, pero no hay programas ni proyectos para cumplir con los derechos de los migrantes retornados, se destaca la atención los migrantes venezolanos, violentando el principio de equidad a las personas que se encuentran en situación de movilidad humana: inmigrantes, emigrantes, emigrantes retornados, apátridas y refugiados. Desde la perspectiva de un entrevistado se resalta que los programas no deberían ser desarrollados en cantidad sino en calidad de poder atender al migrante retornado y sus necesidades de forma efectiva y para ello debería existir un verdadero proceso de evaluación que determine las falencias y fortalezas de cada programa o proyecto que se desarrolle.

Sexta pregunta: ¿Cómo evalúa usted al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y al Consejo Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana en el seguimiento y control al cumplimiento de las políticas públicas y programas para los migrantes retornados?

Respuestas:

Primer entrevistado: El ente rector tiene la competencia en materia de migración, toda política debe salir de este ente rector para aplicarse en los demás niveles de gobierno, por otra parte, el Consejo Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana no se ha podido ver un acercamiento o apoyo por parte de estas instituciones ya que no ha trabajado de manera articulada. Si tratamos de evaluar cuantitativamente el accionar de las instituciones antes mencionadas del uno al diez, sería un cuatro, ya que, en Loja, nosotros como institución hemos venido trabajando en el tema migratorio ha sido totalmente nulo, no ha existido algún trabajo en el que podamos apoyar referente a la migración de retorno.

Segundo entrevistado: Se debe entender que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana es parte del ejecutivo, debería ser quien implemente, debería ser el ente que gestiona y busca fondos para que en coordinación con otras instituciones atiendan a los migrantes retornados. Es decir, mediante esta institución se busca que se lleven a cabo planes, programas y servicios que materialicen la política pública, es como un papá que busca como atender a su hijo, eso es lo que debería hacer cancillería, pero en muchos casos solo entiende que sus funciones son las de informar resultados, no ha creado vías de comunicación con la gente y no se les atiende.

Respecto al Consejo Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana tienen el deber de vigilar que se implemente y cumpla las políticas públicas mediante los planes, programas y servicios, tienen competencias en transversalizar, observancia, formulación y evaluación de políticas públicas, con enfoque de derechos humanos. Ahora está tomando relevancia esta institución, anteriormente no se los conocía, en realidad poco se ha coordinado con los Consejos Cantonales. Un tema importante a resaltar es que el Consejo Nacional de Igualdad está enganchado a Cancillería, es decir, soy parte de la institución a la que tengo que observar, debería existir independencia como espacios veedores que no se enganchan a la institución que tiene rectoría, en muchos casos se ha tergiversado sus funciones.

Tercer entrevistado: En realidad no le podría contestar ello porque desconozco.

Cuarto entrevistado: Yo creo que con esto completamos el hilo de la reflexión que venimos haciendo estimado Pablo, a ver, hay problemas en la Ley, que se tienen que corregir y subsanar mediante una reforma; dos, hay ausencia de planes y programas específicos y efectivos, y, tres, como tú dices, revisemos el desempeño de la institucionalidad que es responsable de esas políticas particularmente, como es Cancillería y el CNIMH, entonces este ejercicio de evaluación de la Ley que lleva a cabo la Asamblea Nacional, pone un foco en estos aspectos, hay por parte del gobierno los planes y programas, y se evalúa el desempeño de los entes responsables. Yo te lo digo con toda responsabilidad, la institucionalidad que tenemos en este momento como responsable de las políticas en movilidad humana se ha quedado muy lejos de estar a la altura del desafío, por el momento, hasta uno se tiene la sensación de que son entes ajenos a la situación que viven las personas migrantes retornadas, hay una escasa empatía por parte de quienes están al frente de las instituciones para tomar sus responsabilidades y sus obligaciones. Mediante la evaluación de la Ley es una oportunidad extraordinaria para mejorar la Ley; dos, para hacer recomendaciones de planes y programas de política pública, y, tres, para revisar si la institucionalidad de hoy es la adecuada y es la que se necesita, yo tengo mis serias dudas como muchos migrantes retornados que las

instituciones al frente de las políticas públicas hayan cumplido a cabalidad su papel, y, entonces el informe que esperamos contendrá también referencias, observaciones y propuestas en relación al papel que han cumplido tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. Esta última institución tiene un problema de diseño u origen, me refiero a quien preside, que es la instancia que debe asegurarse que se garanticen los derechos de las personas y la transversalidad de las políticas públicas de movilidad humana, quien preside es el Ministro de Movilidad Humana, lo cual, difícilmente un órgano que tiene que verificar si se cumple o no, podrá estar con libertad de hacer una evaluación a fondo, cuando depende en la estructura orgánica de Cancillería, creo que hay que revisar este aspecto. Mientras quien esté al frente de este Consejo, difícilmente podrá cumplir su labor. Tiene que asegurarse la independencia de este para que pueda cumplir a cabalidad sus responsabilidades. Termino este tema de la institucionalidad mencionado que antes existía la SENAMI que fue la institución como ente responsable, desafortunadamente ya no existe y fue absorbida por el MREMH, sin embargo, el saldo de esta última deja mucho que desear.

Comentario del autor: Los entrevistados en la siguiente pregunta coinciden por completo que las instituciones mencionadas en la pregunta tienen grandes deficiencias y no están llevando a cabo sus roles, respecto al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana señalan que en la actualidad se ha dedicado a ser una Institución que solo se dedica a dar informes sobre la situación migratoria, mas no se encarga de buscar y gestionar recursos para el respectivo desarrollo de las políticas públicas, además con su accionar no se ha podido apreciar su trabajo de manera articulada con las distintas instituciones públicas, tampoco se ha creado canales de comunicación con los grupos necesitados como son los migrantes retornados como grupo de atención prioritaria. Por otra parte, respecto al Consejo Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana, de los criterios emitidos por los entrevistados se aprecia que la institución no ha velado por el proceso de transversalización, observación, formulación y evaluación de las políticas públicas, dado a su limitada cobertura se desconocía de esta institución, resultado muy lejos de lo planteado velar por los derechos de los migrantes retornados, a ello se suma que esta depende o está sujeta a Cancillería, lo cual dificulta su independencia a la hora de realizar procesos de evaluación, observaciones y propuestas.

Séptima pregunta: ¿Considera que las políticas públicas y programas motivan a los migrantes retornados a quedarse en el país o volver a emigrar?

Respuestas:

Primer entrevistado: En muchos casos las políticas y programas que existieron motivaron a re emigrar, ya que como dije anteriormente, no garantizan ni dan la posibilidad de poder emprender o de tener la posibilidad de quedarse en el Ecuador bajo condiciones de dignidad. En la actualidad no existen programas concretos en desarrollo para el migrante retornado.

Segundo entrevistado: En la actualidad no hay programas que se conozcan en la red de movilidad humana, es por tal motivo que no se han podido establecer resultados. No hay diagnósticos de ello, puede decirse que ante esta falta de estos motiva a la salida de migrantes.

Tercer entrevistado: Del trabajo que estamos haciendo y de los resultados preliminares, casi todos los migrantes retornados aspiran a volver a migrar.

Cuarto entrevistado: Hoy en día los migrantes ecuatorianos que están en el exterior, dada a la profunda crisis económica y social que hay en el país, nadie está planteando retornar al Ecuador, y no es aconsejable si en el caso alguien tiene un trabajo, no tiene sentido dejarlo para retornar a un país que no ofrece ninguna oportunidad de inserción económica y laboral efectiva, entonces, esto no quiere decir que no exista personas que sigan retornando, pero lo hacen no porque ven en Ecuador una oportunidad de seguir creciendo o desarrollándose, sino porque tienen otras razones de tipo familiar que los obligan al retorno, por ejemplo personas de avanzada edad, enfermos, pero no regresan al Ecuador pensando que van a encontrar las oportunidades que han tenido en los países de acogida. Lo que más bien hay hoy en día es lo que llamamos la re emigración forzada, esto quiere decir que personas migrantes ecuatorianas que han regresado al país, hoy se han visto en la necesidad de migrar nuevamente, lejos de haber la necesidad de muchas personas migrantes retornando a Ecuador, lo que hay son muchas personas migrantes que retornaron que vuelven a salir. Hoy en día Ecuador no es un destino atractivo en las circunstancias que vive el país para nadie, ni para los ecuatorianos que viven en el exterior, ni tampoco para nuestros hermanos de otras nacionalidades. Ecuador es un país de migración y re emigración forzada, porque junto con los migrantes ecuatorianos que están migrando ante la falta de oportunidades económicas, lo están haciendo también hermanos de otros países que llegaron a Ecuador con la expectativa de encontrar posibilidades de establecerse, tener empleo, generar ingresos, de poder educar a sus hijos. Hoy en esa ruta migratoria que está llena de muchos riesgos, muchos ecuatorianos y otras personas de diversas nacionalidades, no hay una ola migratoria de retorno en la actualidad, no hay desde hace unos 4 a 5 años, más bien lo que hay es re emigración. Ecuador atestigua el segundo mayor éxodo de salida migratoria forzada de su historia, el gran éxodo

se presentó a fines del siglo pasado a propósito del feriado bancario, este nuevo éxodo inició a intensificarse a partir de un poco antes de inicios de pandemia, en efecto estamos ante un éxodo que en número no alcanza la dimensión de lo que fue el éxodo del feriado bancario, pero, la migración de hoy en día se hace en circunstancias mucho más difíciles, mucho más complejas que las que estuvieron presentes en 1999. Hoy es más complejo porque es mucho más riesgoso migrar de manera irregular y mucho más costoso que hace 15 o 20 años, es decir, siempre migrar irregularmente comporta riesgos, pero no es la misma situación hoy que hace 15 o 20 años.

Comentario del autor: Por unanimidad, los entrevistados dan a entender que las políticas y programas no motivan a los migrantes retornados a quedarse en el país, quedando en muchos casos, solo la opción de re emigrar de manera forzada. Los entrevistados dan a entender que una política pública en primer lugar debe garantizar un derecho en específico y para que esta surta los efectos esperados debe desarrollarse de forma integral, comprendiendo que su campo de acción tiene previsto el conjunto de variables que puede impactar de manera positiva y negativa la ejecución. Debe existir el derecho y la política en la ley dentro sus diferentes niveles jerárquicos del ordenamiento jurídico, debe existir seguridad jurídica en sentido de que se pueda aplicar por las instituciones y surtan los efectos esperados, debe haber Instituciones con el compromiso de velar por el debido cumplimiento de lo establecido, y, por último, debe existir los recursos necesarios para su ejecución, ya que, puede existir el compromiso, pero sin los recursos no se lograría cambios y viceversa. En sí, un programa exitoso es posible cuando normativamente, institucionalmente y económicamente hay la capacidad suficiente para llevar a cabo la misma. Contrastando con la actualidad, esta situación resulta ser complicada ya que a nivel normativo tenemos grandes avances en reconocer derechos, pero ya pasando al ámbito institucional y de recursos tenemos fuertes deficiencias. Por un lado, vemos que la institucionalidad se ha reducida al suprimir la SENAMI, los funcionarios desconocen del tema, no existen programas, planes y servicios, y referente a los recursos estos también han disminuido a casi la mitad. Estas situaciones que experimentamos en Ecuador hacen que el retorno por parte de quienes están en el extranjero sea nulo, debido a que en el extranjero se tiene asegurado mejores niveles de vida que en el Ecuador, y, lo más importante por lo que muchos migran es saber que tienen una fuente de trabajo y recursos para sobrevivir.

Octava pregunta: ¿Cuáles son sus recomendaciones para que los migrantes retornados se queden en el país?

Respuestas:

Primer entrevistado: Lo que siempre proponemos es la organización, ya que un pueblo unido puede promover y exigir sus derechos, los migrantes necesitan organizarse para poder proponer políticas públicas y lineamientos acorde a las realidades que viven. No podemos poner a todos los migrantes bajo un mismo molde ya que cada uno tiene su propia historia. Por otra parte, se debería impulsar un trabajo articulado entre todas las instituciones públicas y privadas para dilucidar con ello la realidad migratoria en la localidad. Debe existir una política pública desde la participación ciudadana de los mismos retornados, porque nadie puede saber la necesidad y complejidad que tiene este grupo social para reinsertarse en la sociedad. La política pública que tenemos no fue aplicada desde la realidad del migrantes

Segundo entrevistado: Entre las recomendaciones está la de exigir el reconocimiento de los derechos por parte de la población migrante retornada a Cancillería y las Instituciones que tienen competencia. Por otra parte, se pide que por parte de las Instituciones en trabajo conjunto se levante información local sobre la realidad del migrante retornado, aparte se debe institucionalizar la política pública a largo plazo dejando de lado el tema político. Debe existir eficiencia y calidad de atención por parte de los funcionarios en las instituciones públicas. Se debe dejar de lado los estereotipos sobre el migrante retornado y los roles de este en la sociedad tanto en hombres y mujeres. Hay que acompañar la movilidad humana integralmente.

Tercer entrevistado: Mis recomendaciones serían que a través de las Asociaciones de migrantes retornados, se canalicen procesos de capacitación y el desarrollo de créditos blandos para el desarrollo de emprendimientos, también que el Ministerio de Competitividad y los Ministerios acordes al tema deben generar apoyo coordinado que permita un proceso de reinserción exitoso.

Cuarto entrevistado: Desarrollar políticas públicas en base a las realidades de las localidades, y para que las personas decidan retornar o cambiar de país, tiene que resultar este atractivo, tiene que el país demostrar que tiene un dinamismo económico y laboral que hace interesante integrarse al mismo, en el escenario actual, como dije, eso no hay, y, tampoco creo que en el corto o mediano plazo esa situación pueda cambiar, hay que tomar en cuenta lo siguiente, cuando ocurre un éxodo migratorio como el que estamos atestiguando actualmente en el Ecuador, ocurre entre otras razones porque en el ánimo del conjunto de la sociedad se instala la idea o condición de que las cosas en el país están muy mal y no hay posibilidad de mejorar rápido, se produce una crisis de expectativa, una crisis de esperanza, la gente se llega a convencer de que las cosas en el país están muy mal y van a estar peor, desde el punto de vista económico y social, también desde el punto de vista de la inseguridad, esto es muy

importante decirlo Pablo. Las personas ahora que migran de Ecuador no solo por las razones que históricamente han migrado como es la falta de empleo y oportunidades, sino también a la ola de violencia e inseguridad que azota el país actualmente, la variable de la inseguridad en la actualidad se ha convertido en una variable que explica el éxodo migratorio que presenciamos en el país.

La recomendación adicional que yo haría, es dos principales. Para formular políticas efectivas, tiene que haber un mecanismo de diálogo efectivos, es decir, espacios de encuentro, diálogo, concertación, debate entre los distintos actores que participan de manera importante en el ámbito de la movilidad humana, desde octubre del año pasado se ha creado la Mesa Interinstitucional de Movilidad Humana, que es un mecanismo de diálogo entre Gobierno, Asamblea Nacional, Defensoría del Pueblo y comunidad migrante en general, entonces, es necesario e indispensable fortalecer ese espacio de diálogo porque resulta ser el único mecanismo por donde vamos a dialogar y concertar sobre las políticas públicas que son necesarias para atender a la población migrante. Existía, bueno, existe otro espacio que es la Mesa Nacional de Movilidad Humana que convoca Cancillería, pero, esa mesa ha existido muchos años, nosotros hemos dejado de participar en ese mecanismo porque no daba resultados y respuestas concretas, al constatar que ese mecanismo no generaba las respuestas necesarias es el motivo que hemos impulsado este otro mecanismo denominado Mesa Interinstitucional de Movilidad Humana, se hizo en octubre la instalación de la misma y el mes pasado se ha realizado la segunda reunión, creo que todos quienes estamos sentados en esa mesa, incluyendo el Gobierno, debemos hacer un esfuerzo para fortalecer ese mecanismo porque para poder diseñar y formular políticas públicas hay que tener mecanismos reales y efectivos, no de simulación, con todos los actores, entre ellos las organizaciones de migrantes que tienen un rol relevante en el ámbito de las políticas públicas, eso es una recomendación fundamental que yo haría, si no consolidamos ese mecanismo, seguiremos repitiendo la situación que tenemos actualmente.

Otra recomendación que yo haría, es la necesidad de repensar de qué manera se pueden hacer sostenibles y financiables las políticas de atención a la población migrante, hoy en día no existe un mecanismo que asegure un fondo permanente para poder atender a una población migrante, nosotros hemos planteado que debería hacerse un estudio para poder identificar como hacer recursos tomando en cuenta lo siguiente: Los migrantes ecuatorianos contribuimos en la actualidad con el 4,5% del PIB, porque aportamos el año pasado 4500 millones de dólares por concepto de remesas, el año 2018 las remesas superaron los 3 mil millones de dólares y hace dos años por primera vez superaron lo 4 mil millones de dólares

anuales, en los últimos 6 a 7 años en el Ecuador han ingresado por concepto de remesas más de 16 mil millones de dólares, es una paradoja porque pareciera que mientras más compromisos hay por parte de los migrantes ecuatorianos, mayor es el abandono por parte de las instituciones del Gobierno. Hoy en los primeros días de abril se publicarán los datos del último trimestre correspondiente al 2022, en base a los datos obtenidos durante este tiempo, puedo asegurar que el Ecuador cerrará el 2022 con un nuevo récord en materia de remesas que envían los hermanos migrantes. Porque es importante este punto, como recomendación para abordar tu pregunta, es que la migración genera cuantiosos ingresos para bancos, remesadoras, aerolíneas, empresas de mensajería y paquetería, todas estas actividades económicas ganan con la migración y han ganado durante varios años, porque no pensar que un porcentaje de esas ganancias pudieran gravarse con el objetivo de que fueran destinadas a crear un fondo que atienda de manera permanente las necesidades de las personas migrantes, de otro modo puede ocurrir Pablo lo siguiente: Que mejoremos la Ley, de manera perfecta, que exista planes y programas para migrantes, que exista instituciones comprometidas, pero que no existan recursos, por lo cual, nada de lo anterior tendrá sentido ni servirá, tómese en cuenta que Ecuador es una de los países en donde se hacen planes de política pública sin asignar recursos, por increíble que esto suene y parezca, si se revisa el Plan Nacional de Movilidad Humana del gobierno anterior se puede ver que no existe un presupuesto específico asignado y cuando hemos hecho requerimiento de información a Cancillería para saber los montos de recursos aplicados en los años recientes para atender a la población migrante retornada no hay respuesta, a ello dicen que solamente son un ente rector, ejecutor y que eso deben saber las demás instituciones, si el ente rector no es capaz de decirnos cuanto de recursos se han ejecutado para atender a la población migrante retornada, pues no se quién nos los pueda decir. Esta recomendación es pensar en el financiamiento de las políticas para poder materializar todo sino no tiene sentido todo lo anterior, un gobierno define sus prioridades, muestra sus compromisos a la hora que define el presupuesto. El presupuesto en política pública es un instrumento fundamental de redistribución de la riqueza y beneficios, la hora de la verdad de cualquier plan de política pública es cuando hay que aprobar un presupuesto.

Comentario del autor: Los entrevistados expresan como recomendaciones para mejorar la calidad de vida de los migrantes retornados y que puedan quedarse en el país. Primer, deben establecerse redes de comunicación entre instituciones para atender al migrante retornado y con ello crear una base de datos sobre cuántos son los que necesitan atención; segundo, deben existir espacios de diálogo entre el Estado, las diversas instituciones y la

comunidad migrante; tercero es importante desarrollar una política pública de carácter constructivista, es decir una política pública que se origine desde las realidades de la localidad y lo que necesita el migrante es por tal motivo que necesitamos una red de información y coordinación integral que parta desde lo local a lo nacional, haciendo que las políticas sean cada vez más eficaces dado a la singularidad que pueden tratarse los temas desde la perspectiva local; tercero, generar un país económicamente activo y socialmente seguro que atraiga al migrante para que retorne o que el retornado pueda quedarse, teniendo la certeza de que su retorno será en cierta medida fructífero en corto o mediano plazo. Al final lo que apuntala a todas las ideas es el establecer mecanismos que permitan hacer sostenible la situación desde el plano económico, debe para ello tomarse en cuenta el aporte que hace el migrante retornado a la economía nacional y de aquello deducirse una parte para destinarlo a un fondo específico que permitan desarrollar todas las recomendaciones anteriores, sumado a ello el apoyo del Estado. Como lo menciona el último entrevistado “El presupuesto en política pública es un instrumento fundamental de redistribución de la riqueza y beneficios, la hora de la verdad de cualquier plan de política pública es cuando hay que aprobar un presupuesto”.

7. Discusión

7.1. Verificación de objetivos.

En el presente apartado se analizan y determinan los objetivos planteados en el proyecto de investigación aprobado, debiendo señalar que el proyecto tiene un objetivo general y dos objetivos específicos, que a continuación serán verificados acorde al trabajo desarrollado.

7.1.1. Objetivo general.

El objetivo general del presente Trabajo de Integración Curricular es:

“Analizar la normativa nacional, internacional y política pública para la movilidad humana mediante un estudio sistemático de instrumentos legales nacionales e internacionales determinando su influencia en los procesos de salida y retorno de la población migrante ecuatoriana”

Efectivamente el presente objetivo señalado es desarrollado y se cumple por medio de la información de carácter jurídico y doctrinario recopilada dentro del marco teórico, el cual, se encuentra estructurado por temas y subtemas desarrollados en el marco teórico, que permiten entender a profundidad definiciones, datos y aspectos relevantes de la migración

pudiendo comprender la motivación principal de los ecuatorianos que migran hacia el extranjero, y, por otra parte, concebimos el motivo para retornar.

La salida de ecuatorianos se ha caracterizado ante situaciones de evidente crisis tal es el feriado bancario cuyo desenlace resultó en el mayor éxodo de población ecuatoriana entre 1999-2003, a partir de este punto se aprecia el trabajo que ha realizado el Estado por garantizar derechos. Entendiéndose que la migración resulta importante abordarla desde el plano nacional e internacional dado a sus impactos económicos y sociales en los lugares de destino como en los de origen. Observamos que a nivel normativo existe grandes avances por reconocer los derechos y apoyar a este grupo de personas, internacionalmente el tema de la migración resulta estar especialmente desarrollado en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990, sin embargo, con la Declaración de los Derechos Humanos y los otros 6 tratados de derechos humanos con fuerza vinculante ampliando la perspectiva de la migración en su multidimensionalidad. Por otra parte, en Ecuador, a nivel normativo el panorama del reconocimiento del migrante como un sujeto de derechos y no como un problema de seguridad nacional se ha llevado con un proceso de lucha y reconocimiento que se puede apreciar desde 2007, que a nivel normativo se consolida en la Constitución de 2008 como principal cuerpo normativo del ordenamiento jurídico positivo, cuyo papel garantista de derechos busca reconocer integralmente los derechos sin considerar la situación del migrante.

Ecuador demuestra su voluntad de apoyo a la comunidad migrante ecuatoriana a través de programas desarrollados dentro del “Plan Bienvenidos a Casa” situación que permite ejecutar programas conocidos como son el “Retorno Voluntario”, “El Cucayo”, entre otros, los cuales, son difundidos en comunidades con mayor número de ecuatorianos como era el caso de los países destino de Europa, aquello resultó una propuesta interesante y novedosa tanto en la comunidad migrante como a nivel internacional, el ver como un país se preocupa por sus migrantes hasta el punto de apoyar a que estos retornen. Nos ubicamos ante un escenario positivo y con buena proyección en aquellos años, sin embargo, dado a la limitaciones económicas e institucionales aquello no perduraría hasta la actualidad. Son varios los factores que causaron una decadencia en la calidad de atención al migrante retornado, sin embargo, la deficiencia es desarrollar políticas públicas de manera desorganizada y no sostenibles. En la actualidad el migrante retornado es testigo del abandono por parte de las instituciones lo que lo deja en situación de vulnerabilidad y motiva a tomar otras opciones con el fin de buscar una mejor calidad de vida.

7.1.2. Objetivos específicos

Los objetivos específicos propuestos en el Trabajo de Integración Curricular son los siguientes:

Objetivo 1.- Describir en línea de tiempo la normativa nacional, internacional y política pública para la movilidad humana de la población migrante ecuatoriana.

El presente objetivo específico se cumple satisfactoriamente con la recopilación doctrinaria y jurídica desarrollada en el marco teórico, con el análisis de la “Migración desde el contexto Internacional”, principalmente la Declaración de los Derechos Humanos. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990 es el Tratado Internacional vinculante de mayor importancia para la migración, destacando que su contenido establece que los Estados miembros deben buscar mecanismos que aseguren derechos a las personas en cualquier situación migratoria. Ecuador ratificó esta convención el 5 de febrero de 2002, ejemplo de acciones concretas a nivel regional es la Tarjeta Andina creada mediante la Decisión 397 de la Comunidad Andina, la cual, permite facilitar la movilidad humana de las poblaciones de los países miembros a fin de impulsar el desarrollo individual y social mediante la integración regional; otro ejemplo es el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, a pesar de no ser vinculante, expresa la voluntad de los Estados en mejorar las condiciones para la migración, el objetivo 21 regula la migración de retorno, los Estados deben garantizar las condiciones para el retorno de los migrantes de forma segura y sostenible. Así también el trabajo de la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) es de vital importancia en este tema.

El análisis de la normativa nacional desarrollada con “Historia de la migración internacional en el Ecuador” y los subtemas, se evidencia que en el Ecuador han existido varias olas migratorias, desde el año de 1950 con la denominada crisis del “Panamá Hat”, el Estado no realizó acciones concretas para proteger al migrante, por el contrario, garantizó su seguridad y protección mediante la regulación de entrada y salida del territorio nacional. A partir de la Gran Estampida Migratoria (1998) se visibiliza el migrante ecuatoriano por el impacto social y económico, los migrantes luchan por el reconocimiento de sus derechos, este reconocimiento se efectiviza en el 2007 con el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones, con el apoyo a la comunidad migrante ecuatoriana y el retorno voluntario (tercer objetivo), cabe mencionar que con anterioridad ya existió el Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior, el que por dificultades sociales, económicas y políticas no sé materializó. La Constitución de 2008 consagra derechos importantes para la

población migrante como son el principio de ciudadanía universal (Art. 41), el deber del Estado en desarrollar políticas públicas y rectoría en migración mediante acciones dentro del país o por medio de la integración regional. El año 2017 con la expedición de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, sigue siendo insuficiente y contradictoria a lo que expresa la Constitución referente a los derechos del migrante, en especial del migrante retornado.

Por último, tenemos la política pública como elemento dentro del presente objetivo específico, este punto se encuentra detallado en los puntos “Las políticas públicas y movilidad humana en el Ecuador” y “Derecho comparado” con sus respectivos subtemas, respecto a las políticas públicas en atención al migrante retornado comienzan a tomar relevancia y a ejecutarse a partir de 2008 mediante el Plan Bienvenidos a Casa, el cual es un instrumento en el que se contenía una serie de programas, proyectos y servicios enfocado en atender a la población migrante ecuatoriana, el Programa Retorno Voluntario y El Cucayo se consideran dos programas relevantes.

En la Constitución determina que el Estado será el encargado de diseñar, adoptar, ejecutar y evaluar las políticas públicas en movilidad humana, es decir, en base a lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en su artículo 15, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana se buscará el desarrollo de políticas públicas en materia de migración. Muchos entrevistados expresan que las políticas públicas pueden existir en menor medida, pero la ejecución de las mismas no hay dado a que el gobierno no ha propuestos en estos últimos años planes, programas o servicios para hacer efectivos los derechos de la población migrante, además de entender que el existe una deficiencia institucionalmente al no existir redes de información y cooperación para hacer frente a la situación, acompañado por la falta de recursos.

Objetivo 2.- Determinar la influencia de la normativa nacional, internacional y política pública para la movilidad humana de la población migrante ecuatoriana en los procesos de salida y retorno.

El presente objetivo satisfactoriamente se verifica a través de las preguntas desarrolladas en las entrevistas y encuestas aplicadas. En la entrevista a representantes de diversas instituciones, observamos que en la tercera pregunta. - ¿Considera usted que la difusión y promoción de las políticas públicas por parte del Ecuador a los migrantes ecuatorianos incidió en su retorno? La respuesta claramente establece que la política pública y normativa incidió en gran medida en el retorno de muchos ecuatorianos entre los años 2008-2013, dado al contexto en el que se desarrolló, lo que posicionó las políticas públicas del Estado ecuatoriano en aquel entonces como una oportunidad de desarrollo y apoyo a la

comunidad migrante ecuatoriana, especialmente incentivando el retorno, el cual, más una serie de elementos como la reunificación familiar, el desarrollo de un emprendimiento en el país de origen, el reconocimiento de derechos, impulsaron en gran medida el retorno voluntario de una generación de migrantes que salieron ante un escenario de crisis y necesidad en 1999, es importante destacar que dentro del proceso de difusión de las políticas públicas existieron deficiencias, lo cual, impidió difundirlas integralmente, esto claramente queda verificado en la pregunta dos de la encuesta aplicada a los migrantes retornados, de la cual se puede ver que el 73% de la población migrante retornada solo conoció en parte las políticas a favor del migrante retornado siendo el programa estrella de todas estas “Volver a Casa”. Además, este objetivo se logra complementar con la pregunta séptima de la encuesta aplicada a los migrantes retornados en donde se aprecia que el 93,30% de la muestra de estudio menciona que su retorno fue voluntario, al ver que la situación en el extranjero se complicaba mientras que en el país resultaba una perspectiva de oportunidad, muchos volvieron con el fin de establecerse en el país con apoyo y sin apoyo del Estado, situación que se complica al retornar, mediante la pregunta tercera de la encuesta se puede apreciar que diecinueve de las treinta personas no se acogieron a programas y proyectos, ya que en sí muchos retornaron a Ecuador con la esperanza de que serán apoyados, situación que no fue como se planteaba, es posible ver que la capacidad del Estado resultó insuficiente para atender a toda la demanda de población migrante retornada, ante lo cual se deja en desamparo al migrante retornado, situación que se puede verificar mediante la pregunta seis que dice ¿Considera que los programas y proyectos garantizan plenamente los derechos de los migrantes retornados?, se puede apreciar que el 83% de la muestra de estudio establecen que no se ha podido garantizar sus derechos como migrantes retornados ya que en muchos casos no han podido ser atendidos por el Estado y sus instituciones, teniendo que esperar largas filas para ver si es posible obtener apoyo en algún área, en especial lo relacionado con el aspecto de desarrollo económico, en muchos casos se los deja al desamparo situación que hace que tenga que dejar de lado la idea de que el Estado apoyará para poderse desenvolver por sus propios medios. Por último, la pregunta once ¿Considera que con el retorno a Ecuador ha mejorado su nivel de vida? En la que observamos que 27 personas que representan al 90,00 % manifiestan que su estilo de vida tras el retorno no ha mejorado dando como resultado que se mantenga estable o que haya empeorado, por otra parte 3 personas que representan al 10,00% manifiestan tras el retorno su calidad de vida ha mejorado nos demuestra que dentro de nuestra muestra de estudio tanto la normativa, las políticas públicas no han generado efectos positivos, dado a la decadencia de las políticas públicas, la falta de

instituciones comprometidas, la falta de planes, programas, proyectos y recursos, lo cual tristemente concluye que ante una situación de necesidad muchos quieren volver a salir del país nuevamente en búsqueda de un mejor estilo de vida, lo cual queda verificado en la pregunta 12 de la encuesta que dice: Si tuviera la oportunidad de volver a emigrar ¿Lo haría? A ello observamos que de entre los migrantes retornados, 25 personas que representan al 83,30 % manifiestan que re emigrarían, por otra parte 5 personas que representan al 16,70% manifiestan que no re emigraría.

Es eminentemente claro ver que las políticas públicas en Ecuador respecto de los migrantes, la normativa ha influenciado en el retorno y salida de ecuatorianos, cabe destacar que en especial las políticas públicas y los programas que permiten ejecutar las mismas han sido los que han tenido mayor impacto. Dado a que observamos una población migrante que retorna ante la necesidad de oportunidades, viendo en el Estado un apoyo grande que los impulse a desarrollarse desde sus localidades, sin embargo el desarrollar una política pública que no pueda ser sostenible a mediano y largo plazo produce que los derechos de las personas se vulneren, a ello una deficiente institucionalidad y falta de recursos hace que el migrante cree desconfianza sobre el mismo Estado y se encuentre en situación de necesidad, la cual se agrava dado al contexto económico y social que vivimos actualmente, situaciones que obligan forzosamente a volver a re emigrar.

7.2. Contrastación de hipótesis

La hipótesis planteada en el proyecto del Trabajo de Integración Curricular consta de la siguiente manera:

“La normativa nacional, internacional y la política pública influyó en la salida y retorno de la población migrante ecuatoriana”

La presente hipótesis se puede contrastar dentro todo el marco teórico, además, tanto de las entrevistas a representantes de las instituciones mencionadas en puntos anteriores, así como de las encuestas aplicadas a migrantes retornados de diversas localidades del país, se puede colegir que tanto la normativa nacional y política pública SI influyó en el retorno y salida de la población migrante ecuatoriana, este se lo puede explicar desde el análisis de los Planes Nacionales de Desarrollo expuestos, de los cuales claramente se ha visto que desde 2008 hasta la actualidad han ido restando importancia a la migración de retorno, es necesario a la par comprender que estos planes permitieron mediante su ejecución a través de programas permitir el retorno masivo de población migrante ecuatoriana que veía en Ecuador la oportunidad de desarrollo y apoyo para los primeros años de implementación de la política

pública, sin embargo, esta ha perdido importancia y con ello ha generado una idea colectiva de decadencia de las mismas, ideas que han llegado hacia la población asentada en el extranjero motivo por el que la migración de retorno hoy en la actualidad ha disminuido. Es necesario comprender que Ecuador atraviesa una etapa de crisis social y económica, es claro ver que ello se afectó mucho más dado a la pandemia, el Estado se ha visto recortado institucionalmente y con ello el presupuesto para la realización de planes, programas y servicios para la comunidad migrante retornada, a ello se suma tener una normativa que en cierto sentido restringe el los derechos de los migrantes retornados al establecer tiempos que ponen caducidad al derecho para acceder a beneficios los migrantes en diversas áreas. En sí la serie de factores hace que los derechos de los migrantes queden invisibilizados y plasmados en papel en el que se reconoce pero no se llega a cumplir dado a la falta de recursos, otro aspecto es el diseño de políticas públicas que en cierto sentido resultan poco eficientes al ser desarrolladas desde realidades generalizadas y no desde perspectivas individuales que parten de las realidades locales en las que vive el migrante retornado, necesitamos políticas públicas locales es decir coordinadas desde los gobiernos más pequeños con el gobierno nacional a fin de permitir que exista una verdadera red de trabajo y coordinación entre todos los sectores, sin ello, que es parte de la realidad que falta aplicar hoy en día se produce la necesidad de la población migrante retornada de volver a re emigrar.

En la actualidad, es difícil apreciar la voluntad del Estado y sus instituciones en atender a la población migrante retornada, ello vulnera derechos y los ubica en situación de vulnerabilidad considerando que son un grupo de atención prioritaria. En el Plan Nacional de Desarrollo “Creando Oportunidades” no genera énfasis en el apoyo e inclusión de la comunidad migrante retornada de manera especial, sino que de forma general en el objetivo uno de “Incrementar y fomentar, de manera inclusiva, las oportunidades de empleo y las condiciones laborales” sin embargo no se aprecia programas y servicios que se ejecuten a favor del migrante retornado. Muchos migrantes ecuatorianos están en la necesidad de re emigrar, es decir, no existen las garantías para ejercer los derechos, lo cual origina una ola migratoria de salida de ecuatorianos a la que se suman otros grupos de migrantes como el caso de los venezolanos quienes observan que la realidad del país no les permite desarrollar haciendo que estos tengan que tomar al Ecuador como un país de salida y tránsito, más no de destino.

8. Conclusiones

Al finalizar el presente trabajo de integración curricular, en base a los objetivos planteados, el marco doctrinario y los resultados obtenidos en la aplicación de encuestas y entrevistas se obtienen las siguientes conclusiones:

1. La Constitución de la República del Ecuador es garantista de derechos, reconoce la ciudadanía universal y el apoyo mediante políticas públicas, programas y proyectos a la comunidad migrante como grupo de atención prioritaria; a pesar de ello, en la actualidad las políticas públicas, programas y proyectos a favor del migrante retornado han disminuido quedando este invisibilizado por parte del Estado, además, se evidencian la violación de los derechos de los migrantes que se encuentran establecidos en la Ley Orgánica de Movilidad Humana y la Constitución de la República del Ecuador.
2. El migrante ecuatoriano es un elemento importante y dinamizador de la economía ecuatoriana por las remesas que envía desde los lugares de destino a los de origen, a ello se acompaña la transmisión de conocimientos y experiencias; sin embargo, debe tenerse en cuenta que el retorno no siempre es sinónimo de éxito, situación por la cual el Estado ecuatoriano debe desarrollar políticas públicas con doble enfoque, tanto para quienes retornen con ideas de invertir y para quienes deseen estabilizarse ya que no pudieron progresar en los lugares de destino.
3. En el periodo 2008 – 2013 se ejecutaron políticas públicas tendientes a impulsar el retorno voluntario de los ecuatorianos que fueron parte del éxodo masivo de 1999, estas fueron diseñadas para proteger y garantizar derechos del migrante retornado y un buen entorno, a pesar de haber existido, es claro evidenciar que la capacidad de cobertura no fue suficiente para satisfacer la demanda de migrantes retornados que querían acogerse a ello. Lamentablemente, la falta de apoyo ha dejado a las personas retornadas como un grupo de atención prioritaria excluidas de la vista del Estado, haciendo que tengan que buscar opciones que no representan ningún beneficio para poder sobrevivir.
4. La mayoría de los migrantes ecuatorianos retornados encuestados informaron que las políticas públicas implementadas entre el 2008-2013 incidieron de forma directa e indirecta en su retorno, por cuanto se constituía en una oportunidad para escapar de la crisis mundial de aquellos años que principalmente afectó a los países de mayor acogida de ecuatorianos como son España e Italia. Esta salida representó a los migrantes ecuatorianos una opción poder invertir, desarrollarse y estar cerca de sus familias, sin embargo, la situación de crisis tanto económica, política y social que atraviesa el país en la actualidad dificulta el poder vivir dignamente.

5. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y Consejo Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana son las instituciones del Estado encargadas de la ejecución de las políticas públicas, su papel es primordial en la búsqueda de cómo hacer efectivos los derechos de los migrantes y dar seguimiento. Lamentablemente el Estado institucionalmente se encuentra reducido, además no tiene los recursos suficientes para llevar a cabo planes, programas y servicios que atiendan las necesidades de la población migrante retornada de forma eficiente y eficaz, por otra parte, no existe la debida capacitación de los funcionarios públicos, a ello se suma que tenemos un sistema de protección de derechos ineficiente al no estar conectado entre los diferentes niveles de gobierno situación que no permite trabajar de manera coordinada y de acuerdo a la realidad de lo que se necesita en las localidades, haciendo que las principales instituciones mencionadas no desempeñen sus roles de manera integral.
6. Las principales políticas públicas a favor de los migrantes retornados se derivan de los Planes Nacionales de Desarrollo (Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir y Plan Nacional de Desarrollo para las Migraciones), planes que en un inicio no recogen la realidad de los migrantes retornados ni se han ido perfeccionando hasta la actualidad, son insuficientes y contrarias a los derechos de migrantes retornados. Se evidencia la pérdida de interés por parte de los gobiernos de turno siendo las políticas públicas más que de Estado, las del gobierno de turno.
7. Las deficiencias de las políticas públicas se inician desde la fase de diseño, implementación y evaluación, esto sucede ya que no se cumple el ciclo de las políticas públicas especialmente en la fase de diseño al estar establecidas de forma muy generalizada, fuera de las perspectivas y realidades locales del migrante retornado, respecto a la evaluación de las mismas no ha existido un proceso como tal que evidencia las fortalezas y debilidades, a la vez no existen datos precisos de los resultados obtenidos tras la implementación de los planes, programas y proyectos existentes, se evidencia el desconocimiento sobre las políticas públicas por parte de los migrantes retornados, hay programas que quedaron inconclusos, que no se llevaron a cabo y que siguen a la espera de una respuesta por parte de la comunidad migrante retornada.
8. La falta de apoyo a los migrantes ecuatorianos retornados por parte del Estado, la crisis social, económica y sanitaria reciente ha generado la re emigración o doble migración de retorno a los países de acogida, España, Italia y Estados Unidos de Norteamérica mayoritariamente. Muchos migrantes evidencian la necesidad de salir del país por vías

irregulares en donde se encuentran expuestos a riesgos como la trata de personas, el narcotráfico, entre otras situaciones.

9. Recomendaciones

Las recomendaciones a proponer son las siguientes:

1. Generar medios de difusión sobre los derechos que amparan al migrante retornado a fin de que este puede tener pleno conocimiento de la situación y pueda elegir los mecanismos idóneos que se acoplen a su realidad, los medios serían campañas informativas a través de los consulados en distintas partes del mundo.
2. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana debe crear un Sistema Integral de Apoyo al Migrante Retornado, articulando y transversalizando la ejecución de la política pública, programas y proyectos con instituciones públicas, GADs y entidades privadas, a efecto de solucionar los problemas emergentes tales como: Salud, empleo, crédito, etc. Para ello debería capacitarse al personal para que de forma asertiva pueda dar solución a problemas en base a lo que se establece en las normas vigentes.
3. Implementar el Sistema de Registro, Certificación, Acreditación y Atención a Migrantes Retornados (SIRCAAM) de manera articulada con los GADs con el fin de generar una base de datos única de la población migrante retornada que permita transparentar y establecer las necesidades del migrante retornado desde lo local y no solo sirva como registro de entrada y salida de migrantes.
4. El Ministerio de Economía y Finanzas debería establecer una institución, con la que los recursos provenientes de las remesas de la población migrante ecuatoriana, un porcentaje, sirva para financiar la ejecución de los planes, programas y proyectos a favor del migrante retornado a fin de que el mismo migrante retornado pueda acceder a un crédito para poder llevar a cabo su proyecto o emprendimiento que sostenga la economía de la localidad con proyección a expandirse.
5. Se debería establecer un proceso de acompañamiento, seguimiento y evaluación de la ejecución de las políticas públicas de las instituciones locales y nacionales encargadas, con un grupo que pueda medir los resultados del proceso de las mismas a fin de que se puedan obtener resultados objetivos a fin de mejorar.
6. Al Consejo Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana se le debe otorgar independencia a efecto de que pueda evaluar con imparcialidad el cumplimiento de políticas públicas, sin estar supeditada a la jerarquía del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

7. Los requisitos para acceder a beneficios resultan ser uno de los problemas más comunes por todos los migrantes retornados, es por tal motivo que se recomienda a la Asamblea Nacional reformar la Ley Orgánica de Movilidad Humana, eliminando el plazo para acceder al certificado migrante que les reconoce los derechos de migrante retornado, por cuanto muchos no han logrado obtenerlo por lo burocrático del trámite, y, a otros se les ha caducado sin utilizarlo por las limitaciones de las instituciones del Estado o por falta de planes, programas o proyectos en ejecución.
8. Trabajar en conjunto tanto la academia, las instituciones públicas y privadas en el levantamiento de información sobre migración de retorno en cada una de las localidades dado a que se cuenta con una muy baja base de datos que imposibilita aplicar soluciones y ver la realidad del migrante retornado.

10. Bibliografía

- Acosta, A, et al (2006), *La migración en el Ecuador: oportunidades y amenazas*. Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional
- Alarcón, S., & Ordóñez, J. (2015). Ecuador: Retorno migratorio y emprendimiento en Loja. *Revista de la CEPAL*, 117, 69-86.
- Alianza Migrante. (2021). *Propuestas para garantizar la inclusión y el ejercicio de derechos de personas migrantes retornadas, inmigrantes, solicitantes de refugio y refugiadas en el Ecuador*. Aquattro
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (s. f.). *Historia del ACNUR*. UNHCR. Recuperado 30 de diciembre de 2022, de <https://www.acnur.org/historia-del-acnur.html>
- Álvarez, S et al. (2020). *(Sobre)viviendo entre crisis: La diáspora ecuatoriana al presente*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Arévalo, C. (2007). Análisis de las políticas públicas, *Perspectivas*, 19, p. 127-136.
- Arrázola, F. (2014). El concepto de seguridad jurídica, elementos y amenazas ante la crisis de la ley como fuente del derecho. *Revista de Derecho Público*, 32, p. 1-27. <https://doi.org/10.15425/redepub.32.2014.09>
- Baldeón, E. (2022). *A mayor contribución económica de los migrantes, mayor desatención y olvido del Gobierno Nacional*. Editorial Colegio de Economistas de Pichincha.
- Bornschein, D. (2021). *Una mirada sistémica sobre las migraciones en América Latina y El Caribe: El estado y la economía como factores de influencia: II informe regional del sistema FLACSO*. MasterLitho
- Burgos, G. (2019). Las organizaciones internacionales y sus recursos de poder. Una propuesta analítica. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 54, p. 149-176. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a07>
- Carpizo, J. (2011). Los derechos humanos: Naturaleza, denominación y características. *Cuestiones constitucionales*, 25, 3-29. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2011.25.5965>
- Castillo, G. (2018). Normativa legal de la migración en el Ecuador. *Revista científica Retos de la Ciencia*, 2, 155-164.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Asamblea Nacional. (2021) en: https://zone.lexis.com.ec/ltsvisualizer?id=PUBLICOCODIGO_ORGANICO_DE_PLANIFICACION_Y_FINANZAS_PUBLICAS_COPFP&codRO=2A8F76E18A5C233

- [010E1C16CA78CBCB8E17F7507&query=%20c%20B3digo%20org%20A1nico%20planificaci%20B3n%20finanzas%20p%20BAblicas&numParrafo=none](https://www.unav.edu/documents/4889803/4445a271-b02a-44d4-b0e5-887dc5ab516f)
- Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. (2005). *Las migraciones en un mundo interdependiente: Nuevas orientaciones para actuar. Informe de la comisión mundial sobre las migraciones internacionales*
<https://www.unav.edu/documents/4889803/4445a271-b02a-44d4-b0e5-887dc5ab516f>
- Comunidad Andina. (s. f.). *¿Quiénes Somos? – Comunidad Andina*. Recuperado 31 de diciembre de 2022, de <https://www.comunidadandina.org/quienes-somos/>
- Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. (2020). *Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021* (Primera Edición).
- Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. (2021). *La Movilidad Humana en los Sistemas Cantonales de Protección de Derechos*.
- Constitución de la Nación Argentina, *Biblioteca Digital*, consulta 30 de enero de 2023, <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1716>.
- Constitución de la República del Ecuador, Asamblea Nacional. (2008) en: https://zone.lexis.com.ec/ltsvisualizer?id=PUBLICOCONSTITUCION_DE_LA_REPUBLICA_DEL_ECUADOR&codRO=DB5034772D272296BBEF9AEC2C929B38CB5836C5&query=%20constitucion&numParrafo=none
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. (1966), disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/57f76984d.html>
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Asamblea General de las Naciones Unidas. (1990) en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cmw_SP.pdf
- Correa, R. et al. (2016). Crisis, retornos y emprendimientos. El caso de los migrantes ecuatorianos y el Fondo Cucayo. *Revue européenne des migrations internationales [En línea]*, 32(2), 95-120. <https://doi.org/10.4000/remi.7813>
- Declaración Universal de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948) en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- García, R., & Gainza, P. (2014). Economía, migración y política migratoria en Sudamérica: Avances y desafíos. *Migración y Desarrollo*, 12(23), 67-95. <https://doi.org/10.35533/myd.1223.rgz.pg>

- Gómez, J. (2010). La migración internacional: Teorías y enfoques, una mirada actual. *Semestre Económico*, 13(26), 81-99.
- Herrera, G, et al. (2005a). La migración ecuatoriana: Transnacionalismo, redes e identidades. En L. Martínez (Ed.), *Migración internacional y mercado de trabajo rural en Ecuador* (p. 147-168). Flacso-Sede Ecuador.
- Herrera, G, et al. (2005b). La migración ecuatoriana: Transnacionalismo, redes e identidades. En B. Gratton (Ed.), *Ecuador en la historia de la migración internacional ¿Modelo o aberración?* (p. 31-56). Flacso-Sede Ecuador.
- Herrera, G, et al. (2012). *Perfil Migratorio del Ecuador 2011*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Izaguirre, L. (2011). *De la relativa ausencia a la creciente presencia la migración de retorno en el escenario de la Región Andina. Los casos de Perú y Ecuador*. https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1308864287.ponencia_1_or_ena_izaguirre.pdf
- Jokisch, B. (2001). *Desde Nueva York a Madrid: Tendencias en la migración ecuatoriana*. CAAP.
- Organización de las Naciones Unidas. *La ONU confirma su respaldo al Pacto Mundial de Migración en la Asamblea General*. Recuperado 19 de diciembre de 2022 <https://news.un.org/es/story/2018/12/1448301>
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Naciones Unidas, CEPAL, División de Desarrollo Social.
- Ley 25.871. Congreso de Argentina (1994) en: http://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Migraciones_Argentina.pdf
- Ley N.º 18250 “Migración”. Centro de Información Oficial (IMPO). Montevideo, Uruguay, (2008) en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5095696.htm>
- Ley Orgánica de Movilidad Humana, Asamblea Nacional. (2021) en: https://zone.lexis.com.ec/ltsvisualizer?id=INTERNACLEY_ORGANICA_DE_MOVILIDAD_HUMANA&codRO=F5C8E1D6B0DCB0DDF39E73B94F54066225EDC579&query=%20movilidad%20&numParrafo=none
- Loachamín, R. (2013). *La política de inmigración en el gobierno de Rafael Correa: Avances, límites y retos*. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3834/1/SM137-Nasimba-La%20politica.pdf>

- Baldeón, J, et al. (7 diciembre 2021). *Plan Nacional de Desarrollo de Guillermo Lasso: Un plan con pies de barro*. <https://www.celag.org/plan-nacional-de-desarrollo-de-guillermo-lasso-un-plan-con-pies-de-barro/>
- Moncayo, M & Herrera, G. (2011). *El Plan “Bienvenidos a Casa”: Estudio sobre la experiencia del Fondo “El Cucayo”*. CeALCI- Fundación Carolina
- Moreno, G & Álvarez, J. (2017). Evidencias empíricas sobre el retorno migratorio España-Ecuador. ¿Discurso, mito o realidad? *Papeles de Población*, 23(91), 39-64. <https://doi.org/10.22185/24487147.2017.91.003>
- Mejía, M. (2015). *El Plan Bienvenid@s a Casa y el retorno migratorio de ecuatorianas y ecuatorianos: Entre el discurso y la práctica*. https://biblioteca.hegoa.ehu.eus/downloads/20309/%2Fsystem%2Fpdf%2F3778%2FTrabajos_fin_de_master_n_27.pdf
- Naciones Unidas. (2019). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019*. https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf
- Naciones Unidas. (s. f.). La Agenda para el Desarrollo Sostenible. *Desarrollo Sostenible*. Recuperado 30 de diciembre de 2022, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- Naciones Unidas. (s. f.). *Migración | Naciones Unidas*. United Nations; United Nations. Recuperado 30 de diciembre de 2022, de <https://www.un.org/es/global-issues/migration>
- Oficina Regional de la OIM para América del Sur. (s. f.). *Derechos humanos de personas migrantes*. Recuperado 28 de diciembre de 2022, de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33203.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. (s. f.). *Migración laboral (Migración laboral)*. Recuperado 30 de diciembre de 2022, de <https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/lang--es/index.htm>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2021. Informe de Evaluación: Transversalización de la migración en los sectores de empleo y desarrollo urbano en el Ecuador 2019. OIM Bruselas.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2006). *Glosario sobre migración. (Vol. 7)*.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2021). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*.

- Organización Internacional para las Migraciones. (s. f.). *¿Quiénes somos?*. International Organization for Migration. Recuperado 30 de diciembre de 2022, de <https://www.iom.int/es/quienes-somos>
- Palazuelos, A, & Villarreal, M. (2013). Más allá de las remesas. Transformaciones socioeconómicas y proyectos de migración y desarrollo en Ecuador. *Migración y desarrollo*. 11(21), 107-132. <https://doi.org/10.35533/myd.1121.apm.acvv>
- Piñas, P. et al. (2020). El derecho a la movilidad de los extranjeros en Ecuador. *Uniandes EPISTEME. Revista digital de Ciencia, Tecnología e Innovación*, 7, 999-1010.
- Constitución Política del Perú. (1993). Poder Legislativo.
- Ley de Inserción Económica y Social para el Migrante Retornado. Ley N 30001. Poder Legislativo. (2013).
- OIM México. (s. f.). *Programa de Retorno Asistido Voluntario (RVA)* / Recuperado 22 de enero de 2023, de <https://mexico.iom.int/es/programa-de-retorno-asistido-voluntario-rva>
- Ramírez, F. y Ramírez, J. (2005). *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Editorial ABYAYALA En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/ecuador/ciudad/ramirez.pdf>.
- Ramírez, J. (2013). *La Política migratoria en Ecuador rupturas, continuidades y tensiones*. Editorial IAEN. <https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/2.pdf>
- Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana. (2022) en: https://zone.lexis.com.ec/ltsvisualizer?id=INTERNACREGLAMENTO_A_LA_LEY_ORGANICA_DE_MOVILIDAD_HUMANA&codRO=D1E88ED0DB111E23FAE029E00641B039FF59BDEC&query=%20movilidad%20&numParrafo=none
- Reglamento del Decreto Legislativo 1.350.
- Cardoso, R, & Gives, L. (2021). Migración ecuatoriana, género y retorno en el siglo XXI, *Revista Científica Multidisciplinaria de Prospectiva*, 28(2). <https://doi.org/10.30878/ces.v28n2a5>
- Schramm, C. (2011). Retorno y reinserción de migrantes ecuatorianos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 93-94, 241-260. <https://www.jstor.org/stable/25822787>
- Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida. (2017). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. (2009). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

- Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025. (2021). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. En: https://zone.lexis.com.ec/lts-visualizer?id=PUBLICO-PLAN_NACIONAL_DE_DESARROLLO_2021_2025&codRO=8FD845E7399A0A3AD9E0006E82AA1A2B91332164&query=%20plan%20nacional%20desarrollo%202021&numParrafo=none
- Secretaría Nacional de Planificación. (2021). *Guía de evaluación de políticas públicas* (Primera). en: <https://zone.lexis.com.ec/lvro/?tpx=RS&spx=2&nmx=129&fcx=18-08-2022&pgx=21&id=CD27EB19BE8AC2D8E3F74C7978456D1EB938F437>
- Castles, S. (2010). Comprendiendo la migración global: Una perspectiva desde la transformación social. *Relaciones Internacionales*, 14, 141-169.
- Subsecretaría de Relaciones Migratorias y Consulares. (2007). *Política migratoria del Ecuador*.
- Tarjeta Andina de Migraciones, Registro Oficial 655 de 4 de septiembre de 2002.
- Tipanluisa, S. (2011). *Políticas públicas migratorias en el Ecuador*. Fundación Friedrich Ebert
- Unión Interparlamentaria. (2015). *Migración, derechos humanos y gobernanza. Manual para Parlamentarios* N 24. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf
- Van de Velde, H. (2009). *Sistemas de Evaluación, Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de Proyectos Sociales*. ISNAYA. <https://abacoenred.com/wp-content/uploads/2016/01/04-Sistemas-de-Evaluacion-III-edici%C3%B3n.pdf>
- Vega, C., & Martínez, R. (2016). Las migraciones de retorno de la población ecuatoriana y boliviana: Motivaciones, estrategias y discursos. *Investigaciones Feministas*, 7(1), 265-287. http://dx.doi.org/10.5209/rev_INFE.2016.v7.n1.51725
- Veiga, M. (2021). *Revisión de los Marcos Normativos de Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Perú y Uruguay. Cuadernos Migratorios N° 11*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Warda, N. (2007). Las migraciones internacionales. *Revista de ciencias de las religiones*, 21, 33-50, en: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewix4bC5j5v8AhVASjABHT8AD1oQFnoECAgQAw&url=https%3A%2F%2Frevistas.ucm.es%2Findex.php%2FFILUR%2Farticle%2Fdownload%2FFILUR0707550033A%2F25848%23%3A~%3Atext%3DHist%25C3%25B3ricamente%2520se%2520pu>

ede%2520afirmar%2520que%2Cemigraron%252055%2520millones%2520de%2520
europeos.&usg=AOvVaw0HSoQR8usPeNXFCiqtI43i

11. Anexos

11.1. Anexo 1. Formato de encuestas a migrantes retornados.

ENCUESTA DIRIGIDA A MIGRANTES ECUATORIANOS RETORNADOS

Estimado/a migrante retornada/o

Le saluda Pablo Angelo Ruiz Novillo, estudiante del Octavo Ciclo de la Carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Loja. La presente encuesta se realiza con el objetivo de desarrollar mi Proyecto de Integración Curricular, con el tema “**NORMATIVA Y POLÍTICA PÚBLICA PARA LA MOVILIDAD HUMANA: OLAS MIGRATORIAS DE SALIDA Y RETORNO DE ECUATORIANOS (2000-2022)**”, por lo que solicito se sirva contestar el siguiente cuestionario, cuyos resultados permitirán obtener información para fortalecer la presente investigación.

CUESTIONARIO

1.- La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 392 establece: 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. ¿Conoce los derechos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador y los Tratados Internacionales a favor los migrantes?

Si () No ()

2.- En el año 2007 entro en vigencia el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las migraciones, con el objetivo de proteger y apoyar a la comunidad migrante retornada; y, el Plan Bienvenidos a Casa con el propósito de generar un conjunto de programas y proyectos a favor del migrante retornado. ¿Conoce usted alguno de estos programas?

- () **Volver a casa** (Programa para apoyar el retorno físico del migrante mediante incentivos tributarios, menaje de casa, importación de vehículos, asistencia técnica).
- () **Fondo Concursable “El Cucayo”** (Programa para otorgar incentivos económicos al migrante retornado para desarrollar emprendimientos).

- () **El Plan Tierras** (Incentivo económico productivo con enfoque agrícola mediante la adjudicación de tierras a favor de grupos de migrantes)
- () Otros.

3.- De los programas y proyectos antes señalados ¿Usted se acogió a alguno?

Si () No ()

4.- ¿Cuánto tiempo lleva en el Ecuador como migrante retornado?

Menos de 5 años () 5 a 10 años () 10 a 14 años () Más de 14 años ()

5.- Según la Ley Orgánica de Movilidad Humana, los migrantes retornados para acceder a los beneficios deben cumplir con una serie de requisitos. ¿Cómo califica a los requisitos (certificado migrante, actuaciones consulares, el tiempo) para acceder a los beneficios como migrante retornado?

Necesarios () Poco necesarios () No necesarios () Exagerados e incumplibles ()

6.- ¿Considera que los programas y proyectos garantizan plenamente los derechos de los migrantes retornados?

Si () No ()

7.- ¿Cuál fue la modalidad de retorno al Ecuador, a la que usted se acogió?

Voluntaria () Forzada ()

8.- ¿Conoce a las instituciones públicas encargadas de velar por el cumplimiento de los derechos de los migrantes retornados?

Si () No ()

Referencia: La Ley Orgánica de Movilidad Humana determina que los migrantes retornados para acceder a los beneficios, cuentan con el plazo de 3 años desde su retorno.

9.- ¿Cómo considera usted esta disposición legal?

Suficiente () Insuficiente ()

10.- De su experiencia en el Ecuador como migrante retornado ¿Qué proyecto le gustaría que se incluya para mejorar su calidad de vida?

Crédito productivo () Asesoramiento y capacitación () Trabajo () Otro ()

11.- ¿Considera que con el retorno a Ecuador ha mejorado su nivel de vida?

Si () No ()

12.- ¿Si tuviera la oportunidad de volver a emigrar, lo haría?

Si () No ()

11.2. Anexo 2. Formato de entrevistas a profesionales y funcionarios públicos

ENTREVISTA DIRIGIDA A FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y PROFESIONALES EN MATERIA DE MOVILIDAD HUMANA.

1. ¿Considera usted que las instituciones del Ecuador garantizan a los migrantes retornados los derechos establecidos en la Constitución de la República y los Tratados Internacionales?
2. En el año 2007 se expide el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las migraciones, destinado a la protección y apoyo de la comunidad migrante retornada, implementándose mediante el Plan Bienvenidos a Casa, conformado por programas y proyectos. ¿Considera usted que las políticas públicas garantizaban el cumplimiento de los derechos de las personas migrantes retornadas en el periodo de tiempo de 2008-2013? ¿Qué opinión le merece las políticas actuales?
3. ¿Considera usted que la difusión y promoción de las políticas públicas por parte del Ecuador a los migrantes ecuatorianos en el extranjero incidieron en su retorno?
4. ¿Qué opina de los requisitos y plazos establecidos en la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su reglamento para reconocer la calidad de migrante retornado y acceder a los beneficios?
5. ¿Considera que los programas y proyectos generados a favor de los migrantes retornados cumplen su objetivo? ¿Cuáles y por qué?
6. ¿Cómo evalúa al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y al Consejo Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana en su labor de seguimiento y control al cumplimiento de las políticas públicas y programas para los migrantes retornados?
7. ¿Considera que las políticas públicas y programas motivan a los migrantes retornados a quedarse en el país o volver a emigrar?
8. ¿Cuáles son sus recomendaciones para que los migrantes retornados se queden en el país?

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

11.3. Anexo 3. Informe de estructura, coherencia y pertinencia del proyecto



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

SECRETARIA GENERAL
FACULTAD JURIDICA SOCIAL Y ADMINISTRATIVA

Presentada el día de hoy veintiuno de noviembre de dos mil veintidós, a las once horas con ocho minutos. Lo certifica, la Secretaria Abogada de la Facultad Jurídica Social y Administrativa de la UNL.

ENA REGINA
PELAEZ SORIA

Firmado digitalmente
por ENA REGINA
PELAEZ SORIA
Fecha: 2022.11.21
12:51:07 -05'00'

Dra. Ena Regina Peláez Soria, Mg. Sc
**SECRETARIA ABOGADA DE LA
FACULTAD JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA**

Loja, 21 de noviembre de 2022, a las 11H09. Atendiendo la petición que antecede, se designa al Dr. Diósgrafa Tulio Chamba Villavicencio, Ph. D., Docente de la Carrera de Derecho de la Facultad Jurídica Social y Administrativa, para que emita el informe de **estructura, coherencia y pertinencia del proyecto** titulado "NORMATIVA Y POLÍTICA PÚBLICA PARA LA MOVILIDAD HUMANA: OLAS MIGRATORIAS DE SALIDA Y RETORNO DE ECUATORIANOS (2000 – 2022)" de autoría del Sr. PABLO ÁNGELO RUIZ NOVILLO; designación efectuada conforme lo establecido en el Art. **225 del Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja vigente**, que textualmente en su parte pertinente dice: "**Presentación del proyecto de investigación.- Director de carrera o programa, quien designará un docente con conocimiento y/o experiencia sobre el tema, para que emita el informe de estructura, coherencia y pertinencia del proyecto. El informe será remitido al Director de carrera o programa dentro de los ocho días laborables, contados a partir de la recepción del proyecto...**"; **NOTIFÍQUESE para que surta efecto legal.**



Firmado digitalmente por:
MARIO ENRIQUE
SANCHEZ ARMIJOS

Dr. Mario Enrique Sánchez Armijos, Mg. Sc.
DIRECTOR DE LA CARRERA DE DERECHO

Loja, 21 de noviembre de 2022, a las 11H10. Notifiqué con el decreto que antecede al Dr. Diósgrafa Tulio Chamba Villavicencio, Ph. D., para constancia suscriben:

Firmado por

DIOSGRAFO TULIO CHAMBA VILLAVICENCIO

EC

Dr. Diósgrafa Tulio Chamba Villavicencio, Ph. D.
ASESOR DEL PROYECTO

ENA REGINA
PELAEZ
SORIA

Firmado digitalmente
por ENA REGINA
PELAEZ SORIA
Fecha: 2022.11.21
12:51:18 -05'00'

Dra. Ena Regina Peláez Soria, Mg. Sc.
SECRETARIA ABOGADA

Elaborado por: Lic. Nancy M. Jaramillo

C.C. Sr. Pablo Ángel Ruiz Novillo
Expediente de Estudiante
Archivo

11.4. Anexo 4. Oficio de designación de Director de Trabajo de Integración Curricular.



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

SECRETARIA GENERAL
FACULTAD JURIDICA SOCIAL Y ADMINISTRATIVA

Presentada el día de hoy, treinta de noviembre de dos mil veintidós, a las once horas con treinta y cuatro minutos. Lo certifica, la Secretaria Abogada de la Facultad Jurídica Social y Administrativa de la UNL.

ENA REGINA
PELAEZ
SORIA

Firmado digitalmente
por ENA REGINA
PELAEZ SORIA
Fecha: 2022.11.30
16:08:57 -05'00'

Dra. Ena Regina Peláez Soria, Mg. Sc
**SECRETARIA ABOGADA DE LA
FACULTAD JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA**

Loja, 30 de noviembre de 2022, a las 15H46. Atendiendo la petición que antecede, de conformidad a lo establecido en el **Art. 228 Dirección del trabajo de integración curricular o de titulación**, del Reglamento de Régimen Académico de la UNL vigente; una vez emitido el informe favorable de estructura, coherencia y pertinencia del proyecto, se designa al Dr. Diósgrafo Tulio Chamba Villavicencio, Ph. D., Docente de la Carrera de Derecho de la Facultad Jurídica Social y Administrativa, como **DIRECTOR del Trabajo de Integración Curricular o Titulación**, titulado: "NORMATIVA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA MOVILIDAD HUMANA: OLAS MIGRATORIAS DE SALIDA Y RETORNO DE ECUATORIAS (2000 - 2022)", de autoría del Sr. PABLO ANGELO RUIZ NOVILLO. Se le recuerda que conforme lo establecido en el Art. 228 antes mencionado. Usted en su calidad de director del trabajo de integración curricular o de titulación "será responsable de asesorar y monitorear con pertinencia y rigurosidad científico-técnica la ejecución del proyecto y de revisar oportunamente los informes de avance, los cuales serán devueltos al aspirante con las observaciones, sugerencias y recomendaciones necesarias para asegurar la calidad de la investigación. Cuando sea necesario, visitará y monitoreará el escenario donde se desarrolle el trabajo de integración curricular o de titulación". **NOTIFÍQUESE para que surta efecto legal.**



Firmado electrónicamente por:
MARIO ENRIQUE
SANCHEZ ARMIJOS

Dr. Mario Enrique Sánchez Armijos, Mg. Sc.
DIRECTOR DE LA CARRERA DE DERECHO

Loja, 30 de noviembre de 2022, a las 15H47. Notifiqué con el decreto que antecede al Dr. Diósgrafo Tulio Chamba Villavicencio, Ph. D., para constancia suscriben:

Firmado por

DIOSGRAFO TULIO CHAMBA VILLAVICENCIO

EC

Dr. Diósgrafo Tulio Chamba Villavicencio, Ph. D.,
ASESOR DEL PROYECTO



Firmado electrónicamente por:
NANCY
MIREYA

Elaborado por: Nancy M. Jaramillo

C.C. Sr. Pablo Ángel Ruiz Novillo
Expediente de Estudiante

ENA REGINA
PELAEZ
SORIA

Firmado
digitalmente por
ENA REGINA
PELAEZ SORIA
Fecha: 2022.11.30
16:09:08 -05'00'

Dra. Ena Regina Peláez Soria, Mg. Sc.
SECRETARIA ABOGADA

11.5. Anexo 5. Certificación de traducción de Abstract

CERTIFICADO DE TRADUCCIÓN

Yo, CAMILO ANDRES DELGADO PEREZ, con número de cédula 1002438032 y con título de Licenciado en Ciencias de la Educación, Mención Inglés, registrado en el SENESCYT con número 1007-13-1245875

CERTIFICO:

Que he realizado la traducción de español al idioma inglés del resumen del presente Trabajo de Integración Curricular denominado “Normativa y política pública para la movilidad humana: Olas migratorias de salida y retorno de ecuatorianos (2000 – 2022)” de autoría de Pablo Angelo Ruiz Novillo, portador de la cédula de identidad, número 1450041056, estudiante de la carrera de Derecho de la Facultad Jurídica Social y Administrativa de la Universidad Nacional de Loja, siendo el mismo verdadero y correcto a su mejor saber y entender.

Es todo en cuanto puedo certificar en honor a la verdad, facultando al interesado hacer uso del presente en lo que se creyera conveniente.



Mgs. Camilo Andres Delgado Perez

C.I. 1002438032

Registro del SENESCYT: 1007-13-1245875

11.6. Anexo 6. Certificación de Tribunal de Grado



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
FACULTAD JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA
CARRERA DE DERECHO**

Loja, 05 de junio de 2023

Sr. Dr.
Mario Sánchez Armijos. Mg. Sc
DIRECTOR DE LA CARRERA DE DERECHO
Ciudad. -

De nuestra consideración:

Con un cordial saludo y el deseo de bienestar personal e institucional, una vez que el H. Tribunal de Grado ha revisado la tesis intitulada: **“Normativa y política pública para la movilidad humana: Olas migratorias de salida y retorno de ecuatorianos (2000 – 2022)”** , propuesto por el señor Pablo Angelo Ruiz Novillo, dirigido por el Ph.D. Dr. Diósgrafo Tulio Chamba Villavicencio, PhD; y, habiendo el postulante realizado las correcciones de forma, procedemos a emitir el Informe favorable respectivo, por considerar que el trabajo de titulación cumple con el nivel académico investigativo esperado. Contribuye además a la investigación científica que se desarrolla en la Universidad Nacional de Loja Se autoriza al postulante continuar con el trámite para su defensa pública.

Con sentimiento de estima.

Atentamente.



Ph.D Rosario Paulina Moncayo Cuenca.
PRESIDENTA DEL H. TRIBUNAL DE GRADO



Dra. Johana Cristina Sarmiento Vélez. Mg. Sc.
MIEMBRO DEL H. TRIBUNAL DE GRADO



Dr. Patricio González. Mg. SC.
MIEMBRO DEL H. TRIBUNAL DE GRADO