

## **El Plan “Bienvenid@S a casa”:**

**Estudio sobre la experiencia  
del Fondo “El Cucayo”**

**María Isabel Moncayo**

**Gioconda Herrera**



## **Serie Avances de Investigación nº 51**

**Madrid, febrero de 2011**

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:  
<http://www.fundacioncarolina.es>



© CeALCI- Fundación Carolina  
C/ General Rodrigo, 6 – 4º.  
Edificio Germania  
28003 Madrid  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
[cealci@fundacioncarolina.es](mailto:cealci@fundacioncarolina.es)

Publicación electrónica  
ISSN: 1885-9135



**EL PLAN “BIENVENID@S A CASA”:  
ESTUDIO SOBRE LA EXPERIENCIA DEL  
FONDO “EL CUCAYO”**

*Investigadora: María Isabel Moncayo - FLACSO Ecuador*  
*Supervisión: Gioconda Herrera - FLACSO Ecuador*

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
FLACSO - SEDE ECUADOR  
Programa de Sociología**

## **AGRADECIMIENTOS**

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

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

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

# ÍNDICE

## TABLA DE CONTENIDOS

Lista de acrónimos.....	4
Introducción.....	6

### Capítulo I

<b>Ejes de la política migratoria ecuatoriana: elementos de continuidad y ruptura en el marco regional y nacional.....</b>	<b>8</b>
I.1 Ecuador como país de origen, tránsito y destino de migrantes.....	8
I.2 La política migratoria en el contexto regional andino.....	11
I.2.1 Hacia una normativa migratoria común en la Comunidad Andina de Naciones (CAN).....	1
1	
I.2.1.1 Migración temporal o de corta duración.....	11
I.2.1.2 Migración permanente o de larga duración.....	12
I.2.1.3 Migraciones extracomunitarias.....	13
I.2.2 Reformas políticas hacia la diáspora: los contextos nacionales.....	14
I.2.2.1 El caso colombiano.....	15
I.2.2.2 El caso peruano.....	17
I.2.3 El caso boliviano.....	18
I.2.4 El caso ecuatoriano.....	19
I.2.6 Un balance regional.....	21
I.3 Panorama de la actual política migratoria ecuatoriana.....	22
I.3.1 Elementos de ruptura.....	22
I.3.2 Los ejes de la política migratoria de Ecuador: Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (PNDHM) 2007-2010.....	25
I.3.2.1 La centralidad de la persona migrante.....	27
I.3.2.2 El reconocimiento de la familia transnacional.....	30
I.3.2.3 Alentar el retorno digno, voluntario y sostenible.....	31
I.3.2.4 Impulsar procesos de desarrollo humano.....	32
I.3.2.5 Promover la construcción de ciudadanía universal.....	35
I.3.2.6 Principales mecanismos para llevar a la práctica el PNDHM 2007-2010.....	37

### Capítulo II

<b>Una radiografía del Fondo Concursable El Cucayo: .....</b>	<b>43</b>
II.1 Cómo opera el Fondo Concursable El Cucayo: Algunas cifras generales.....	43
II.1.1 Servicios complementarios al Fondo El Cucayo.....	52
II.2. La experiencia de los retornados.....	54
II.2.1 Casos individuales: Reconstruyendo la trayectoria migratoria.....	55
II.2.2 Motivaciones para retornar.....	60
II.2.3 Los recursos del retorno.....	61
II.3 Un análisis de los emprendimientos financiados por el Fondo El Cucayo.....	63
II.3.1 El papel de la ayuda gubernamental en el proyecto de retorno.....	65
II.3.2 El estado de los negocios.....	68
II.3.3 La experiencia en destino: ¿Suma de capacidades?.....	71

II.3.4 La visión de aquellos que no han accedido al fondo.....	72
II.3.5 La situación post retorno.....	74
II.3.6 Proyección a futuro: ¿Quedarse en Ecuador o volver a migrar?.....	77
II.3.7 Un caso asociativo: Proyecto en la comuna de Oyacoto.....	81

### **Capítulo III**

#### **Recomendaciones para una propuesta de cooperación internacional: programas productivos para las personas migrantes.....86**

III.1 Cooperación bilateral entre los gobiernos de España y Ecuador sobre temas migratorios.....	86
III.1.1 Programa de Canje de Deuda.....	86
III.1.2 Proyecto de Codesarrollo Cañar-Murcia.....	87
III.1.3 Acuerdo para la Regulación de Flujos Migratorios.....	89
III.2 Cooperación multilateral española en Ecuador.....	90
III.2.1 Programa de Retorno Voluntario, PREVIE.....	91
III.2.2 Ventanilla Juventud, Empleo y Migración.....	92
III.3 Programa Negocio Propio desde España a Ecuador.....	93
III.4 Posibles vías de apoyo al Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes.....	94
Conclusiones y recomendaciones.....	96
Bibliografía.....	101
Anexos.....	105

## **LISTA DE ACRÓNIMOS**

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional  
BNF: Banco Nacional de Fomento (Ecuador)  
CAN: Comunidad Andina de Naciones  
CeALCI: Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional  
FAO: Organización para la Agricultura y la Alimentación  
FEPP: Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio  
FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
IESS: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social  
IMERSO: Instituto de Mayores y Servicios Sociales (España)  
INE: Instituto Nacional de Estadística de España  
INFA: Instituto del Niño y la Familia (Ecuador)  
MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social (Ecuador)  
MIPRO: Ministerio de la Producción de Ecuador  
MRL: Ministerio de Relaciones Laborales (Ecuador)  
OIM: Organización Internacional para las Migraciones  
OMT: Organización Internacional del Turismo  
OIT: Organización Internacional del Trabajo  
PADHM: Plan Andino de Desarrollo Humano de las Migraciones  
PNDHM: Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010  
PIB: Producto Interno Bruto  
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
PREVIE: Programa de Retorno Voluntario de Inmigrantes desde España  
REDIEM: Red de Oficinas de Acompañamiento a la Iniciativa Empresarial de la Persona Migrante  
SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje (Colombia)  
SENAMI: Secretaría Nacional del Migrante (Ecuador)  
SENAMIG: Servicio Nacional de Migraciones (Bolivia)  
SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Ecuador)

TAM: Tarjeta Andina de Migración

TIC: Tecnologías de la Información y Comunicación

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas

UN-HABITAT: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez

UNIFEM: Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer

ONUDI: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

UTSTM: Unidad Técnica de Selección de Trabajadores Migrantes

## INTRODUCCIÓN

El presente estudio surge como una iniciativa de la Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional - CeALCI, y ha sido elaborado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, sede Ecuador.

Su objetivo general es realizar un análisis crítico de la política migratoria del Ecuador, delineada en el *Plan Bienvenid@s a Casa*, con el fin de explorar las posibles vías de asociación entre la cooperación internacional y este tipo de programas nacionales, así como su posible adaptación a otros contextos. Para ello, propone tres objetivos específicos. Primero, presentar los principales ejes de la política migratoria ecuatoriana y los elementos de continuidad y ruptura respecto de políticas anteriores y de las principales políticas vigentes en la región andina. Segundo, realizar un análisis crítico de la experiencia ecuatoriana de apoyo al tejido productivo local para l@s emigrantes retornados, delineada en el instrumento “Fondo de Cucayo” del *Plan Bienvend@ a Casa*. Tercero, ofrecer propuestas para una posible asociación de la cooperación internacional con este tipo de programas.

La metodología utilizada combina una revisión bibliográfica de documentos tanto oficiales como académicos, con el levantamiento de información de campo mediante entrevistas a funcionarios gubernamentales, actores de la sociedad civil y migrantes retornados. Concretamente, para el cumplimiento del primer objetivo se tomaron en cuenta los principales documentos oficiales sobre la política migratoria del Ecuador y se realizó una revisión bibliográfica de carácter académico, así como de las páginas web oficiales de Perú, Colombia y Bolivia con el objeto de explorar acerca de la evolución de la política migratoria en el contexto regional andino. Adicionalmente, se realizaron entrevistas a autoridades migratorias del Ecuador y representantes de la sociedad civil.

Para la consecución del segundo objetivo del estudio, una primera etapa de entrevistas buscó entender cómo está delineada la política del *Plan Bienvenid@s a Casa* dentro del proyecto político del actual gobierno del Ecuador y cómo ésta se lleva a la

práctica. Para ello, se entrevistaron dos tipos de funcionarios: 1) Aquellos con poder de decisión política, y 2) técnicos encargados de la implementación del mencionado Plan (con énfasis en el Programa de Incentivos y Orientación a personas migrantes para la Inversión Social y Productiva). La segunda etapa se concentró en obtener información por parte de los retornados, para lo cual se realizaron 5 grupos focales, dos en Quito, uno en Guayaquil, uno en Cuenca y otro en Catamayo (provincia de Loja), y 15 entrevistas personales.

Finalmente, para el cumplimiento del tercer objetivo del estudio, se realizaron dos tipos de actividades. Por un lado, se incluyeron preguntas en los cuestionarios dirigidos a los funcionarios de la SENAMI que permitieran conocer su opinión acerca de la posible cooperación internacional al programa, así como en qué áreas podría ser canalizada esa ayuda y de qué manera consideran plausible dicha cooperación dentro del diseño e implementación del actual programa. Por otro lado, se realizó una revisión documental vía Internet y en la Subsecretaría de Política Migratoria Internacional de la SENAMI sobre la presencia de la cooperación española en el Ecuador en materia de migración y desarrollo económico. Esta información se complementó con algunas entrevistas.

## **CAPÍTULO I**

### **EJES DE LA POLÍTICA MIGRATORIA ECUATORIANA: ELEMENTOS DE CONTINUIDAD Y RUPTURA EN EL MARCO REGIONAL Y NACIONAL**

#### **I.1 ECUADOR COMO PAÍS DE ORIGEN, TRÁNSITO Y DESTINO DE MIGRANTES**

La migración en el Ecuador no es un fenómeno nuevo. Desde mediados del siglo pasado, los expertos han identificado al menos tres períodos que muestran patrones migratorios distintos: la década de 1960, la década de 1980 y los finales de los noventa y principios del siglo XXI.

Un primer período migratorio inició en los años sesenta, con principal destino los Estados Unidos, seguido de Venezuela y Canadá. Gran parte de la población que emigró durante ese período proviene de la zona austral del Ecuador. Estos migrantes, según Kyle, se movilizaron a causa de la crisis de la producción de paja toquilla de los años cincuenta y se ubicaron principalmente en la ciudad de Nueva York (Kyle, 2000 en Herrera y otras, 2005: 17). Otra motivación para esta migración pionera serían los vínculos comerciales que ciertas comunidades indígenas, como los otavalos, iniciaron con los Estados Unidos.

Un segundo período migratorio inicia en la década de 1980, específicamente desde dos provincias sureñas del Ecuador, Azuay y Cañar. En este caso, se trata de población mayoritariamente masculina que proviene de zonas rurales y se dirige igualmente hacia los Estados Unidos. La feminización de esos flujos empezaría mucho más tarde mediante la reunificación familiar.

Se calcula que entre 1960 y finales de los años noventa salieron más de medio millón de ecuatorianos hacia el exterior, de los cuales la mayor parte estaría ubicada en los Estados Unidos. “La mayoría de autores coincide en señalar que estas dos olas migratorias han significado, principalmente, procesos y oportunidades de movilidad social” (Herrera y otras, 2005: 19) que se mantienen gracias a la conformación de importantes redes transnacionales que conectan a las localidades de origen con las ciudades de destino.

El tercer período migratorio inicia a raíz de la crisis socioeconómica y política que afectó al Ecuador entre 1998 y 1999, y ha sido catalogado como “la estampida migratoria ecuatoriana” (Ramírez y Ramírez, 2005). En esos años, el país registró la

mayor caída de su Producto Interno Bruto (PIB) (-28% medido en dólares) y el PIB por habitante se redujo casi en un -30%. Como consecuencia lógica al descalabro de la economía, se produjeron una serie de eventos como

“la quiebra de empresas, la destrucción de empleos, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, el empeoramiento de las condiciones de trabajo, el congelamiento de los depósitos, la caída de inversiones sociales (...), el deterioro de los servicios públicos, un ambiente de marcada inestabilidad política y de creciente inseguridad ciudadana, con el consiguiente deterioro de la calidad de vida y de la competitividad del aparato productivo” (Acosta y otros, 2004: 260).

Ante este panorama, inició un éxodo masivo de ecuatorianos hacia el exterior, que en menos de diez años habría superado las 800.000 personas<sup>1</sup> y que, además de los Estados Unidos, incluye otros destinos, principalmente España e Italia:

“Hasta 1997, el 63% de los emigrantes se dirigió a Estados Unidos, pero el Censo de 2001 demuestra un giro importante. De las personas que salieron entre 1996 y 2001, el 49% lo hizo a España, el 27% a Estados Unidos y el 10% a Italia” (Herrera, 2005: 20).

Aunque la migración hacia el continente europeo se acelera exponencialmente a partir de 1998 tiene sus orígenes en años anteriores: de acuerdo con el Censo de 1991 del Instituto Nacional de Estadística de España (INE), Ecuador se ubica, ya para inicios de la década del noventa, como el segundo grupo más numeroso después de Marruecos y sobre todos los otros países de América del Sur. Esto quiere decir que “el éxodo migratorio de finales de los años noventa se produjo con una firme base anterior de formación de redes y cadenas que datan de inicio de la década de 1990” (Herrera y otras, 2005: 19). Esta tercera ola migratoria presenta patrones distintos a los anteriores: “se convierte en un hecho nacional, multclasista, multigeneracional y se feminiza” (Herrera y otras, 2005: 13); tiene un alto componente urbano y amplía su perfil a jóvenes, hombres y mujeres, que se encuentran por encima del promedio educativo nacional.

Paralelamente, a partir de 2000, inicia un flujo de extranjeros al interior de territorio ecuatoriano; gran parte de ellos refugiados colombianos pero también migrantes laborales de varias nacionalidades.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con la Dirección Nacional de Migración (DNM), para el periodo 1997-2004, estima que la cifra de personas que no han regresado al Ecuador asciende a 837.062.

A partir de la implementación del Plan Colombia en el año 2000, y los desplazamientos forzados que dicha política conlleva, una alta población colombiana se ve obligada a cruzar la frontera hacia Ecuador en búsqueda de protección internacional. Esto se evidencia en el incremento de las cifras sobre refugiados en el país: “Mientras que desde 1979 hasta 1999 el Ecuador recibió 709 solicitudes de refugio, desde el 2000 (...) hasta marzo del 2007, la cifra fue de 45381. De estas solicitudes, el 99% son de colombianos” (Larreátegui, 2008: 82).

Por otro lado, a raíz de la dolarización de la economía ecuatoriana, que también ocurre en el año 2000, empieza un flujo de migrantes laborales provenientes de varios países. Primero llegan flujos transfronterizos de peruanos y colombianos, pero más adelante empiezan a llegar migrantes de China, Cuba, Pakistán y algunos países africanos. Este fenómeno ha sido poco estudiado, por lo que no se cuenta con registros que den cuenta de las cifras ni de los patrones migratorios de estas poblaciones.

Finalmente, el Ecuador ha sido siempre un país de tránsito de migrantes hacia los Estados Unidos. Este fenómeno incrementó a partir de junio de 2008, cuando el Estado ecuatoriano eliminó las visas de turismo para ingresar al país en cumplimiento de los principios aprobados en su Constitución. Lo anterior generó la crítica de algunos sectores políticos que han construido un discurso xenófobo alrededor de la presencia de ciertos extranjeros en el Ecuador. Como resultado de esa presión política interna, así como de la publicación de algunas estadísticas sobre los ingresos de extranjeros al país en los medios de comunicación<sup>2</sup>, en septiembre de 2010, el gobierno nacional determinó el establecimiento de visas para los siguientes países surasiáticos: Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia. Esta decisión, según el gobierno, fue tomada como “medida preventiva” para evitar el tráfico ilegal de inmigrantes hacia el país del norte.

En definitiva, en un corto período de tiempo, el Ecuador pasó de ser un país de emigración moderada hacia los Estados Unidos, a ser un país emisor masivo, convirtiéndose en el primer país de la región andina de emigración hacia Europa y los Estados Unidos (Herrera, 2006: 11). Durante el mismo período, también pasó de ser un país únicamente emisor a ser un país también receptor, tanto de migrantes laborales como de refugiados, y un país de tránsito. Este proceso migratorio se ha desarrollado de

---

<sup>2</sup> El 31 de agosto de 2010, BBC Mundo publicó que, según la Dirección Nacional de Migración, entre 2008 y 2009 el ingreso de ciudadanos surasiáticos de Bangladesh, Pakistán, Nepal y Sri Lanka se incrementó en un 300% en promedio, y que muchos se quedaron en el país.

manera vertiginosa y heterogénea, y ha provocado profundos cambios sociodemográficos, económicos y culturales en el Ecuador.

## **I.2 LA POLÍTICA MIGRATORIA EN EL CONTEXTO REGIONAL ANDINO**

### **I.2.1 HACIA UNA NORMATIVA MIGRATORIA COMÚN EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN)**

En el marco del proceso de integración como países miembros de la Comunidad Andina, los estados andinos (Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) han implementado una serie de mecanismos dirigidos a lograr una normativa común en materia migratoria. Los primeros esfuerzos en este sentido están orientados a facilitar y garantizar la libre circulación de los ciudadanos andinos (en tanto migrantes temporales), así como documentar y controlar eficazmente los flujos de personas y mercancías. En cambio, las medidas subsiguientes manifiestan un progresivo interés de los países miembros en la protección de derechos a través de estándares comunes en determinadas áreas (migración laboral, protección consular); así como en fortalecer el proceso de integración andino y el ejercicio de una ciudadanía andina.

#### **I.2.1.1 MIGRACIÓN TEMPORAL O DE CORTA DURACIÓN**

El primer instrumento que adoptaron los países andinos para regular la movilidad humana entre sus territorios fue la Tarjeta Andina de Migración (TAM), que “se constituye en el único documento de control migratorio y estadístico de uso obligatorio, para el ingreso y salida de personas del territorio de los Países Miembros” (Decisión 397, CAN, 1999). La creación de la TAM tiene los siguientes objetivos: por un lado, facilitar y simplificar el control del movimiento de personas que ingresan y salen de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena; y, por otro, poseer un documento de control común que permita generar e intercambiar información estadística sobre los flujos de personas en el territorio regional.

“La creación de la TAM constituye un primer paso que dan los países de la CAN para elaborar una reglamentación regional sobre cuestiones migratorias”, mediante el cual los países buscan “fomentar el control fronterizo intracomunitario, lo que coadyuva a aumentar su seguridad mutua y, por otro, recolectar información estadística

para facilitar intercambios e interacciones, orientadas a los ámbitos del turismo y del transporte” (Moncayo, 2009: 4).

En 2001, los miembros de la CAN emiten la Decisión 503, que “reconoce los documentos nacionales de identificación como único requisito para que los nacionales y extranjeros residentes en los Países Miembros puedan viajar por la subregión en calidad de turistas” (Migraciones, CAN, 2009). El mismo año, con la Decisión 504, crean el documento de viaje denominado *Pasaporte Andino*, como único modelo para ser utilizado por los nacionales de los Países Miembros en sus movimientos migratorios (Decisión 504, CAN, 2001). “Dichos documentos de identificación y de viaje buscan, por un lado, contribuir a la seguridad transfronteriza a través de la armonización y perfeccionamiento de los sistemas administrativos de registros públicos y de identificación de personas” (Moncayo, 2009: 4-5). Y, por otro, “constituyen estructuras cognitivas que promueven que los países se ‘vean’ juntos y actúen conjuntamente, lo que profundiza el nivel de confianza y promueve la emergencia de identidades colectivas (Adler y Barnett, 1998: 53 en Moncayo, 2009: 5).

### **I.2.1.2 MIGRACIÓN PERMANENTE O DE LARGA DURACIÓN**

La Decisión 545 que crea el *Instrumento Andino de Migración Laboral*, el mismo que “contempla el establecimiento de normas para la progresiva y gradual circulación y permanencia de nacionales andinos en la Subregión con fines laborales bajo relación de dependencia” (Decisión 545, CAN, 2003). En su Artículo 20, los Países Miembros “se comprometen a reconocer la libertad de circulación de los trabajadores migrantes andinos dentro de la Subregión, y, a no adoptar nuevas medidas que restrinjan el derecho a la libre circulación y permanencia para los trabajadores migrantes andinos” (Decisión 545, CAN, 2003). Sin embargo, a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto en esta Decisión, en la Cláusula Segunda de las Disposiciones Transitorias, los países se comprometen a aprobar el Reglamento correspondiente mediante Resolución de la Secretaría General de la Comunidad Andina. En vista de que dicho proceso aún no se ha llevado a cabo, no es posible la aplicación de este instrumento.

La Decisión 583 de la CAN establece el *Instrumento Andino de Seguridad Social*, que tiene como objetivo “garantizar la adecuada protección social de los migrantes laborales y sus beneficiarios para que, como consecuencia de la migración,

no vean mermados sus derechos sociales” (Decisión 583, CAN, 2004). No obstante, al igual que el caso anterior, este Instrumento aún no ha sido reglamentado, por lo que todavía no se ha podido aplicar.

Finalmente, la Decisión 584 establece el *Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo*, el mismo que estipula que, en el marco de los sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, “los Países Miembros deberán propiciar el mejoramiento de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, a fin de prevenir daños en la integridad física y mental de los trabajadores” (Decisión 584, CAN, 2004). Este instrumento está reglamentado (Resolución 957), por lo que se encuentra vigente. El Reglamento estipula que para la aplicación del instrumento, los empleadores, las empresas, los contratistas, subcontratistas, enganchadores y demás modalidades de intermediación laboral existentes en los Países Miembros, serán solidariamente responsables, frente a los trabajadores, de acuerdo a los parámetros que establezca la legislación nacional de cada País Miembro respecto a las obligaciones y responsabilidades que se señalan en el Reglamento (Art. 18). El incumplimiento de las obligaciones por parte del empleador en materia de seguridad y salud en el trabajo, dará lugar a las responsabilidades que establezca la legislación nacional de los Países Miembros, según los niveles de incumplimiento y los niveles de sanción (Art. 19).

### **I.2.1.3 MIGRACIONES EXTRACOMUNITARIAS**

“La acción comunitaria en materia de migraciones hacia terceros países está centrada, principalmente, en brindar la máxima protección y asistencia a los migrantes en los territorios de esos países” (Migraciones, CAN, 2009). La creación del *Pasaporte Andino* constituye un esfuerzo hacia este objetivo, pues se trata de un documento de “identificación internacional de la Comunidad Andina” (Decisión 504, CAN, 2001), que cumple con las características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y seguridad de acuerdo con las recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (Decisión 525, CAN, 2002). De esta manera, “se busca garantizar las condiciones mínimas de seguridad del documento, con el objeto de mejorar la identificación de los nacionales de los países andinos, dentro y fuera del territorio comunitario” (Moncayo, 2009: 7).

De igual manera, mediante la Decisión 548, en 2003, los Países Miembros aprobaron el Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y

Protección Consular y Asuntos Migratorios, cuyo objetivo es que “todo nacional de un País Miembro de la Comunidad Andina, que se encuentre en el territorio de un tercer Estado en el que su país de origen no tenga Representación Diplomática ni Consular, podrá acogerse a la protección de las autoridades diplomáticas o consulares de cualquier otro País Miembro” (Decisión 548, 2003). Sin embargo, al igual que los casos anteriores, la Decisión 548 debió ser complementada con disposiciones que reglamenten o regulen algunos aspectos operativos contemplados en dicha normativa (Migraciones, CAN, 2009) que, hasta la fecha no se han elaborado, por lo que el instrumento aún no está vigente.

Como se puede observar, en años recientes la CAN ha reconocido la eliminación de obstáculos para la migración como un elemento fundamental en el proceso de integración regional. No obstante, se evidencia que los avances para la libre circulación de migración temporal o de corta duración se han aplicado con mayor facilidad que aquellos relacionados con la migración permanente y con la migración extracomunitaria.

## **I.2.2 REFORMAS POLÍTICAS HACIA LA DIÁSPORA: LOS CONTEXTOS NACIONALES**

Los países andinos, Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador, han avanzado a un ritmo relativamente similar en la instauración de reformas políticas hacia sus diásporas, lo que puede explicarse debido a que la migración internacional ha tenido un desarrollo similar en la región: empezó a mediados del siglo pasado y adquirió un vertiginoso aumento a partir de la década de los años noventa (Araujo, 2009: 3). Este proceso vino acompañado de ciertos patrones que, como se observó en el caso de Ecuador, caracterizan a la migración internacional andina en general, tales como la creciente feminización de los flujos migratorios; el reemplazo de los Estados Unidos como destino principal por otros destinos europeos, principalmente España; la diversificación de los perfiles socio-económicos de los migrantes; el afianzamiento de redes transnacionales, entre otros.

De acuerdo con Araujo y Eguiguren, las reformas políticas que desarrollan los países andinos en respuesta a la migración internacional tienden hacia cuatro modos de diferentes de gestionar los flujos migratorios:

“una perspectiva de seguridad que prevalece, de manera relativamente visible durante (los últimos 20 años); una perspectiva donde prima la defensa de los derechos humanos de los migrantes; un modo de gestión que vincula la migración con las posibilidades de desarrollo de los países de origen; y, finalmente, una tendencia que desarrollan los estados en relación con su población emigrada de forma exclusiva con el fin de construir y mantener vínculos con las respectivas diásporas, a través de mecanismos económicos, políticos y culturales” (Araujo y Eguiguren, 2009: 2-3)

Para comprender esta evolución de la normativa sobre migración en la región andina, es necesario tener en cuenta algunos elementos del escenario internacional, regional y nacional.

Por un lado, el endurecimiento de la política migratoria de los Estados Unidos desde mediados de la década de los noventa y que, a partir de los acontecimientos de septiembre 11 de 2001, convierte a la cuestión migratoria en ese país, de manera definitiva, en un asunto de seguridad nacional. Por otro lado, la tendencia de crecimiento de flujos migratorios hacia Europa, desde el continente americano como desde Europa del Este, “al tiempo que adquiere fuerza el modelo de Europa unitaria, donde se define el estatus de ciudadanía en función de la pertenencia a la Unión Europea (Herrera y Yépez, 2007: 10 en Araujo y Eguiguren, 2009: 3).

De igual manera, existen algunos factores nacionales que alientan los movimientos migratorios transfronterizos entre los países andinos, como por ejemplo, el conflicto colombiano, que genera desplazamiento poblacional hacia sus países vecinos; o la economía dolarizada de Ecuador que atrae migrantes laborales (Araujo y Eguiguren, 2009: 3). A esto se unen los mecanismos que los países andinos han adoptado para lograr una normativa migratoria común, en el marco de su proceso de integración como Comunidad Andina de Naciones.

### **I.2.2.1 EL CASO COLOMBIANO**

El estado colombiano registra importantes esfuerzos por fortalecer su política migratoria a partir de la década de los 90; sin embargo, es relevante el antecedente del otorgamiento del derecho al voto a los colombianos en el exterior en el año de 1961. Más adelante, la nueva Constitución Política de 1991 ratifica ese derecho y estipula la doble ciudadanía, que les otorga derechos ciudadanos nominales en caso de que hayan optado por adquirir una segunda nacionalidad.

A continuación, el estado colombiano empieza a generar una serie de acciones orientadas a proteger los derechos de los colombianos en el exterior, como la aprobación de la Ley N° 76 de 1993, que adopta medidas de protección mediante el Servicio Consular y la creación del Comité Interinstitucional para la Asistencia a los Colombianos en el Exterior (1995), cuya función es la de “recomendar políticas de asistencia y campañas de promoción de derechos y de vinculación nacional”.

En 1996 establece las primeras acciones en contra del tráfico de personas mediante la creación del Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, que luego se complementan con la expedición del estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores (2001) y con las reformas al Código Penal de 2002 que tipifican el delito de la trata de personas.

A finales de los años noventa, el estado colombiano se concentra en el desplazamiento poblacional, tanto interno como transfronterizo, resultante del histórico conflicto armado vigente en ese país (Araujo y Eguiguren, 2009: 5). Así, en 1997 crea el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

La entrada al nuevo siglo se registra una continuidad de las acciones iniciadas en la década anterior, con una diferencia, que es el surgimiento de acciones que vinculan la migración con el desarrollo (Araujo y Eguiguren, 2009: 5). En este sentido, en 2003, surge el programa *Colombia Nos Une* como uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, y que se plantea como una “política integral” que busca reconocer el rol crucial de los migrantes colombianos en la estabilidad del país en medio de la presente crisis (Guarnizo, 2006: 96). Las limitaciones de dicho programa se deben, según Guarnizo, a su perspectiva ideológico-política, “que privilegia las fuerzas del libre mercado como las más idóneas para atender a las necesidades y demandas de la población migrante” (Guarnizo, 2006: 96). Así, Colombia ha concentrado sus esfuerzos en abrir espacios para que el sector privado nacional y multinacional, particularmente en los sectores de la vivienda y las finanzas, tengan acceso a las demandas y necesidades de la población migrante. Como veremos, esta perspectiva difiere de la que está implementando el Ecuador, que más bien se ha concentrado en conectar a la población migrante con el sector público.

En cuanto a políticas de promoción del retorno de los migrantes, dentro de *Colombia Nos Une*, recientemente se aprobó el *Plan de Retorno Positivo* (abril de 2009). Dicho Plan busca facilitar la integración económica y productiva de los colombianos que deseen regresar al país, con énfasis en el retorno de recursos humanos

calificados. Para ello, el Plan contempla acciones a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), como la entrega de Certificados de Competencias Laborales para los migrantes que adquirieron experiencia laboral en el exterior, con el objeto de facilitar su inserción en el mercado laboral colombiano; la creación de una Bolsa de Empleo para facilitar la incorporación laboral de los migrantes colombianos que retornan al país; asesorías en emprendimiento para desarrollar planes de negocios y de comercialización para aquellos colombianos que retornan y desean emprender una empresa propia. Adicionalmente, el Plan contempla establecer la demanda laboral en el sector industrial, productivo y educativo, y facilitar el ingreso a estos sectores de los colombianos calificados en el exterior que deseen retornar e insertarse laboralmente en el país (Botero, 2009: 3-4).

### **I.2.2.2 EL CASO PERUANO**

Al igual que Colombia, el esfuerzo del estado peruano por articular a sus poblaciones migrantes en ultramar es reciente. Las primeras acciones estipulan los derechos políticos de los peruanos en el exterior, con la aprobación de la Ley de Doble Nacionalidad en 1995 y la Ley del Voto en 2001.

La llegada del nuevo siglo trae consigo un proceso social y político dirigido a fortalecer los vínculos diaspóricos, mediante la política del “Quinto Suyo”. Los factores que impulsan la construcción de esta política son, según Tamagno y Berg, la toma de conciencia por parte del Estado peruano del valor que implica la contribución de las remesas para la economía nacional, así como de la importancia del voto ausente (Tamagno y Berg, 2005: 1). Esta política hacia la diáspora contiene elementos simbólicos “diseñados para fortalecer el sentimiento patriótico y la sensación de pertenencia entre la población migrante” (Tamagno y Berg, 2005: 2) y se basa en el discurso nacional que evoca los cuatro suyos como base de la nación peruana.

En el marco de esa política, en 2001 se crea la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior, como órgano del Ministerio de Relaciones Exteriores encargado de la atención de los peruanos radicados en el exterior mediante el diseño de programas y el establecimiento de políticas. Siguiendo este mandato, en 2005, se establecen los lineamientos de la Política Migratoria Peruana, “a través de los cuales el Estado peruano busca fortalecer la asistencia a los migrantes en el exterior a partir de

políticas de apoyo y protección consular, programas de asistencia humanitaria, así como programas de promoción cultural, productiva y política” (Araujo y Eguiguren, 2009: 7)

Finalmente, en lo referente a iniciativas de promoción del retorno de sus emigrantes, en 2005 el estado peruano aprobó la Ley de Incentivos Migratorios (Ley N.º 28 182) como una medida para facilitar y promover el retorno de sus nacionales que se encuentran en el exterior, mediante la liberación de impuestos al menaje de casa (incluido un automotor) y a los instrumentos profesionales, maquinarias y equipos para el desempeño de la profesión o actividad de trabajo.

### **I.2.2.3 EL CASO BOLIVIANO**

El caso del estado boliviano difiere, relativamente, del resto de países de la región pues sus iniciativas de vinculación llegan un poco más tarde que las de los otros países andinos. Durante la década de los noventa, prevaleció en ese país una visión restrictiva y de seguridad fronteriza de las migraciones destinada a controlar las fronteras y los flujos migratorios (Araujo y Eguiguren, 2009: 3). Esta visión corresponde al contexto que predominaba en gran parte de la región andina, que era el de aplicar la llamada *Doctrina de Seguridad Nacional*.

A partir de 1998, la política migratoria se concentró en las relaciones bilaterales con el vecino país de Argentina, con el fin de regularizar el estatus migratorio de los residentes en ambos países. Y es tan solo a partir de 2006, con la presencia en el poder del Movimiento Al Socialismo (MAS), que la política migratoria toma un giro hacia el establecimiento de los derechos de los migrantes. Este giro coincide con la masificación de la migración boliviana hacia España (Araujo y Eguiguren, 2009: 4). Entre las principales acciones realizadas, se transfieren las funciones del Servicio Nacional de Migraciones (SENAMIG) del Ministerio de Gobierno al Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos; se emprende un proceso de documentación en los principales países de destino de los bolivianos (2007); y se aprueba la Ley Orgánica de Elecciones Transitorias (2009), a partir de la cual se hizo efectivo el derecho al voto de los bolivianos domiciliados en el exterior. Adicionalmente, a partir de enero de 2009, entró en vigencia el Plan Nacional de Acción de los Derechos Humanos “Bolivia para Vivir Bien 2009-2013”, que busca proteger los derechos humanos de todas las personas en distintas condiciones migratorias.

#### **I.2.2.4 EL CASO ECUATORIANO**

Antes de la etapa anterior a 1998, las principales directrices de regulación de los flujos migratorios en el Ecuador estaban dadas por la Ley de Migración y la Ley de Extranjería, ambas de 1971. Al igual que en Bolivia, estos instrumentos responden a la visión predominante en la región durante aquella época, que centra en la seguridad fronteriza y en el control de los flujos migratorios. Estas leyes rigieron el ámbito migratorio en el Ecuador sin mayores cambios hasta finales de la década de los años noventa (Araujo y Eguiguren, 2009: 6).

A partir de 1998, el inicio del flujo masivo de ecuatorianos hacia el exterior se traduce en cambios progresivos en la legislación del país y en sus instituciones. Primeramente, la nueva Constitución política de 1998 amplía los derechos políticos de los ecuatorianos en el exterior mediante el reconocimiento del derecho a la doble nacionalidad y del derecho al voto; este último entra en vigencia a partir de 2002 mediante la modificación de la Ley de Elecciones.

En ese mismo año, se aprueba la primera reforma a la Ley de Migración después de 27 años, que endurece las penas para el tráfico ilegal de migrantes. En 2001, la actividad de tráfico internacional de personas es tipificada como delito en el Código Penal y en 2006, se introduce una nueva reforma a dicho código, a través de la Ley de Trata y Tráfico de Personas y Otros Delitos Relacionados que endurece las penas contra tales delitos.

A partir del año 2000, empieza a consolidarse una institucionalidad encargada de las políticas dirigidas a los ecuatorianos en el exterior, mediante la creación de la Subsecretaría de Asuntos Consulares y Migratorios (y su Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior), adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores. En 2001, se elabora el *Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior* cuyo objetivo era establecer las bases del tratamiento de la problemática de emigración de ecuatorianos en el exterior en forma integral. El Plan proponía tres líneas de acción: la protección del migrante en el exterior por parte del Estado ecuatoriano, la atención a las familias de los migrantes en el Ecuador, y la relación más estrecha del Ecuador con los Estados de destino de la migración ecuatoriana. Debido a la escasez de recursos tanto humanos como financieros (Arízaga, 2005: 42), que puede traducirse en una falta de voluntad política, muy pocas de las acciones recomendadas en el plan pudieron llevarse a la práctica por parte de las misiones diplomáticas. Sin embargo, el Plan alcanzó su

objetivo de sentar las bases de la política migratoria ecuatoriana mediante el reconocimiento de la voluntad del estado para fortalecer los vínculos con sus nacionales en el exterior y para brindar una atención integral, que tome en cuenta a los migrantes y a sus familias. Como veremos más adelante, hoy en día estos dos elementos constituyen ejes de la política migratoria ecuatoriana.

Desde 1999, la entrada de divisas generada por las remesas de los migrantes se convierte en el segundo rubro de la balanza de pagos después del petróleo (Banco Central del Ecuador, 1999: 62), por lo que la promoción de esas remesas se constituye como otra preocupación para el estado ecuatoriano. Así, en 2002, mediante el Decreto Ejecutivo N° 2378-B, se crea el *Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias*. Dicho programa contemplaba el diseño y ejecución de un conjunto de iniciativas dirigidas a captar y hacer más eficientes las remesas enviadas por los migrantes, para lo cual proponía acciones como sustitución de deudas, sistemas de intermediación financiera y envío de remesas, establecimiento de sistemas de ahorro para la inversión productiva, promoción de la inversión productiva en las comunidades de origen, promoción de micro, pequeñas y medianas empresas en el territorio nacional, entre otras. No obstante, para la administración del programa, en su artículo 7, el Decreto disponía la creación de un Directorio que nunca fue conformado, motivo por el cual el programa no se ejecutó. Sin embargo, es importante señalar que el mencionado programa constituye un antecedente para otro de los ejes de la actual política migratoria ecuatoriana, y que es el que nos concierne en este estudio: la vinculación de la migración con el desarrollo mediante la recuperación del capital humano y financiero de los migrantes.

Actualmente, la política migratoria ecuatoriana se encuentra delineada en el *Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones PNDHM 2007-2010* que es ejecutado por la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) a través de programas, proyectos y servicios. Una de sus principales estrategias es el *Plan Bienvenid@s a Casa*, cuyo objetivo es promover el retorno “en un sentido amplio” ([www.senami.gov.ec](http://www.senami.gov.ec)) mediante el fortalecimiento de los vínculos de los migrantes ecuatorianos con el país, y el establecimiento de mecanismos que faciliten el retorno físico de los migrantes. Entre estos últimos se encuentra el instrumento del Fondo El Cucayo que será analizado a profundidad más adelante.

### **I.2.2.6 UN BALANCE REGIONAL**

La evolución de la normativa migratoria en la región andina indica que existen algunas tendencias comunes a los cuatro países que implican un proceso de largo alcance.

Primero, se observa una tendencia securitizadora que surge, por un lado, por la necesidad de controlar las fronteras así como de regular los flujos migratorios entre los países y dentro del territorio comunitario; y por otro, “los países andinos se adscriben a acuerdos y producen legislaciones en el marco de la internacionalización de la lógica de seguridad nacional” (Araujo y Eguiguren, 2009: 8), influenciados por el liderazgo de los Estados Unidos, que apuntan a la lucha contra el crimen organizado, específicamente contra las redes de trata y tráfico.

Segundo, existe una tendencia hacia las “políticas diaspóricas” o llamadas también “políticas de vinculación”, que buscan generar y fortalecer los vínculos políticos, culturales y económicos de los nacionales en el extranjero con sus países de origen. Entre las medidas tomadas por los cuatro países encontramos reformas ministeriales y consulares para mejorar la atención a la comunidad emigrada y extender la protección y los servicios prestados desde el exterior; medidas de extensión de derechos políticos, como el derecho al voto desde el exterior y a la doble nacionalidad; medidas para fomentar el envío de remesas, las inversiones y los proyectos de desarrollo en el país de origen; y medidas simbólicas para, por un lado, fomentar la cultura de origen y, por otro, potenciar la lealtad y el sentido de pertenencia de los emigrantes.

Tercero, se observa un esfuerzo en la región por proteger los derechos humanos de los migrantes, que se refleja en la adhesión de los países andinos a instrumentos internacionales de protección (como por ejemplo, Convención de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares) y en la adopción de medidas específicas, tanto a nivel de la normativa común de la CAN, como a nivel de cada país (ya sea en leyes o en instrumentos de planificación), dirigidas a la protección y garantía de los derechos de los migrantes.

Finalmente, encontramos una tendencia en relacionar la migración al desarrollo, que aparece cuando los países andinos toman conciencia de la importancia de las remesas para las economías nacionales. Así, en la última década se han desarrollado distintas iniciativas dirigidas, por un lado, a canalizar esas remesas para fines

individuales y colectivos, con una orientación productiva, y por otro, a reconocer el rol que desempeñan los connacionales en el exterior para el desarrollo de sus países.

### **I.3 PANORAMA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA ECUATORIANA**

Hasta aquí hemos expuesto el contexto nacional y regional en el que surge la actual política migratoria del Ecuador, así como los principales antecedentes que dieron base a política. A continuación presentaremos los elementos de ruptura que afloran a partir de 2007, con la llegada al poder del actual gobierno de la Revolución Ciudadana, y que dan lugar a la política migratoria vigente. Luego analizaremos los ejes sobre los cuales surge dicha política y los principales mecanismos desarrollados para llevarla a la práctica.

#### **I.3.1 ELEMENTOS DE RUPTURA**

Son dos los elementos de ruptura que determinan un cambio de rumbo en la construcción de política migratoria ecuatoriana, uno de ellos se da a nivel de su marco institucional y otro a nivel de su marco normativo.

El primero es la creación, en marzo de 2007, de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), mediante un Decreto Ejecutivo. Este organismo, adscrito a la Presidencia de la República, tiene por objetivo fundamental “la definición y ejecución de las políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, que servirá de enlace en las acciones de atención, protección y desarrollo del migrante, conforme a los objetivos del Estado Ecuatoriano”<sup>3</sup>. El decreto elimina la Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior y determina que sus competencias y obligaciones sean asumidas por la SENAMI. Además, este organismo está a cargo de definir, gestionar y ejecutar las políticas migratorias dentro y fuera del territorio ecuatoriano en coordinación con la Cancillería; y de la competencia para la atención a los migrantes, dentro y fuera del territorio nacional, en las áreas y materias que tengan relación directa con el tema migratorio, incluyendo el establecimiento de centros de atención integral a migrantes<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Decreto Ejecutivo No. 150, publicado en el Registro Oficial No. 39 de 12 de marzo del 2007.

<sup>4</sup> Decreto Ejecutivo No. 802, publicado en el registro Oficial el 29 de diciembre de 2007.

Al estar adscrita a la Presidencia y no al Ministerio de Relaciones Exteriores, la SENAMI constituye una institución única a nivel regional y del continente americano, con respecto a las instancias encargadas de la atención a los nacionales en exterior. Para el tratamiento de los temas migratorios a nivel internacional, el Decreto 802 determina que los representantes de esta Secretaría en el extranjero deben ser acreditados como Adjuntos Civiles por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores (Decreto Ejecutivo N° 802, Art. 2). Esto requiere un trabajo conjunto y coordinado entre las misiones diplomáticas y consulares y las representaciones de la SENAMI.

Actualmente, la SENAMI cuenta con presencia a nivel nacional, a través de sus oficinas en Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja, y a nivel internacional, a través de las Casas Ecuatorianas en el exterior (ubicadas en Caracas, Nueva York, Madrid y Milán), y representaciones en Génova, Roma, México DF, Bruselas, Toronto y Barcelona. Esta presencia, que responde a los lugares donde se encuentra la mayor colonia de ecuatorianos, busca ampliar el rol del estado hacia una atención y protección integral de los connacionales en el exterior, que vaya más allá de los niveles diplomáticos o administrativos que normalmente brindan los consulados. Entre los servicios que ofrecen las Casas y representaciones de la SENAMI están: Información y asesoría sobre las políticas y servicios públicos dirigidos a las personas migrantes, atención y asesoría psico-social y jurídica, capacitación y formación, promoción del patrimonio cultural y natural, entre otros.

No obstante a la creación de esta Secretaría Nacional, el marco institucional encargado de la generación y ejecución de la política migratoria en el Ecuador aún se encuentra disperso. Esto se debe a que, pese a que la actual Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado es el rector en la definición y ejecución de una política migratoria integral, el modelo no es claro respecto a quién debe ejercer esa rectoría. Así, el artículo 392 establece que “el Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno”, pero no determina cuál es ese órgano. Sin embargo, el artículo 154, numeral 1, establece que “a las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde: 1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo [...]”. Por tener rango de Ministro(a) de Estado, el Secretario Nacional del Migrante debería ejercer esa rectoría.

Esta falta de claridad se evidencia en una superposición de funciones y duplicación de competencias entre la SENAMI y otras instancias encargadas de la ejecución de la política migratoria, como son el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, el Ministerio de Relaciones Laborales, el Ministerio de Gobierno y Policía, el Consejo Nacional Electoral y la Defensoría del Pueblo.

El segundo elemento de ruptura que marca la actual política migratoria del Ecuador se da a nivel normativo, a través de la aprobación, en 2008, de la actual Constitución de la República del Ecuador. El texto constitucional incluye, por primera vez, los derechos, garantías e instituciones de protección de las personas migrantes y sus familias, y constituye uno de los más avanzados respecto al tratamiento de la movilidad humana en Latinoamérica. Este logro histórico responde a un proceso de diálogo social de casi una década impulsado por los propios migrantes y por otros sectores de la sociedad civil. El texto constitucional refleja una comprensión integral de la movilidad humana, al reconocer que el Ecuador es un país de origen, tránsito, destino y retorno migratorio. Establece la no discriminación por condición migratoria y la igualdad de derechos entre ecuatorianos y extranjeros. Reconoce el ideal de una ciudadanía universal y promulga su construcción desde la integración latinoamericana. Reconoce a las personas ecuatorianas en el exterior como una unidad socio-cultural, así como a la familia transnacional, y ofrece los mecanismos para garantizar sus derechos políticos, de trabajo y de seguridad social. Ofrece a las personas migrantes la posibilidad de elegir a sus representantes (a través del voto facultativo), así como de ser electos para ocupar cargos políticos y públicos. Adicionalmente, la Constitución prevé la creación de un Consejo Nacional sobre la Movilidad Humana que incluye a entidades del estado y de la sociedad civil.

Este importante avance del marco jurídico macro respecto a la cuestión migratoria, ha puesto al estado ecuatoriano frente al reto de actualizar su marco jurídico secundario, que hoy en día se encuentra disperso y presenta incoherencias con los actuales estándares constitucionales, y con aquellos determinados en los convenios internacionales ratificados por el país. Por ejemplo, la Ley de Migración y la Ley de Extranjería datan de 1971 y, como se anotó, responden a una visión que aborda la movilidad humana desde la seguridad nacional. En este sentido, una de las tareas que enfrenta actualmente el aparato estatal y la sociedad ecuatoriana en general, es la elaboración de una ley que permita llevar a la práctica el abordaje integral de la movilidad humana, conforme lo estipula la Constitución. Dicho proceso, que inició en

2009, es liderado por la SENAMI y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, quienes tienen planificado presentar un proyecto de ley a la Asamblea Nacional en diciembre de 2010.

### **I.3.2 LOS EJES DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DEL ECUADOR: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO PARA LAS MIGRACIONES (PNDHM)**

El actual enfoque de la política migratoria ecuatoriana encuentra su origen en la propuesta del Movimiento Alianza País, presentado en la campaña del Presidente Rafael Correa para las elecciones presidenciales de 2006. El proyecto político de País combate las agendas neoliberales puestas en práctica por los partidos políticos tradicionales y ubica a estos últimos como la principal causa de la crisis socioeconómica que provocó la estampida de ecuatorianos hacia Europa a finales de los noventa.

“Sin duda, el mayor costo del fracaso del modelo neoliberal y la consiguiente destrucción de empleo, ha sido la migración” (Rafael Correa, 2007a).

En vista de que los migrantes representan un grupo directamente afectado por las acciones del pasado, éstos son incluidos en el discurso político, por primera vez, como actores clave del proceso de reconstrucción nacional.

“Nuestro principal compromiso es tener esa patria para todos y para todas, con educación, vivienda, trabajo, justicia, seguridad, dignidad, para que nadie tenga que dejar el suelo que los vio nacer, y para que un día los que tuvieron que salir puedan regresar a su patria y vivir felices, en paz, prósperos, dignamente en nuestra querida tierra, Ecuador” (Rafael Correa, 2007b).

De esta manera, el Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011 anuncia como uno de sus ejes de acción *el apoyo a los emigrantes y sus familias* basado en la propuesta de una *política migratoria integral* cuyos lineamientos se asientan

“en una estrategia desarrollo a largo plazo, en la que participen no sólo las comunidades de emigrantes y sus familiares, en países de origen y destino, sino también el resto de la sociedad. Para ello, es necesario que esté garantizado el acceso de toda la sociedad a un nivel de bienestar que responda a la satisfacción de sus necesidades básicas y su conversión en ciudadanos y ciudadanas” (Alianza País, 2006: pp. 64).

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

En respuesta a esos lineamientos, la SENAMI elaboró el *Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010 (PNDHM)*, considerado la actual política de estado en materia migratoria. Este instrumento presenta dos rasgos característicos y que se reflejan en sus objetivos, políticas y estrategias. Por una parte, un *enfoque de derechos*, que se basa en el reconocimiento de que los migrantes son seres humanos, y a partir de lo cual el objetivo fundamental de la política consiste en asegurar la vigencia plena de sus derechos. Este enfoque recoge la orientación ideológica de varios integrantes del movimiento de gobierno, y de los funcionarios de la naciente SENAMI, quienes poseen una trayectoria previa de larga data en organizaciones sociales pro defensa de los derechos de los migrantes.

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

“El crecimiento económico, la modernización y el cambio tecnológico son medios para el desarrollo. El fin de éste es la ampliación de las capacidades o libertades de los seres humanos. Esas libertades son esenciales como valores en sí mismas. Todo ser humano tiene derecho a ejercerlas, y en la medida que así lo hace, contribuye a un crecimiento económico de calidad, a la democratización de la sociedad, y al establecimiento de unas relaciones sociales más fluidas e igualitarias” (<http://plan2007.senplades.gov.ec/>).

Los objetivos específicos del PNDHM 2007-2010 son los siguientes:

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

5. Promover procesos de interculturalidad y de construcción de la ciudadanía universal.

A partir de estos objetivos se desprenden los ejes de la política migratoria ecuatoriana, los cuales se presentan a continuación.

### **I.3.2.1 LA CENTRALIDAD DE LA PERSONA MIGRANTE**

El primer eje de la actual política migratoria ecuatoriana es la centralidad de la persona migrante:

“Un Plan Nacional de Desarrollo Humano (de las Migraciones) implica recuperar la centralidad de la persona en la planificación de las políticas públicas, ver su condición de ser humano, recuperar su capacidad de agencia y dignificar el proceso migratorio” (SENAMI, 2007: 4).

A partir de esta premisa, el Estado ecuatoriano establece que las/los migrantes son sujetos de derechos y deberes. Esos derechos y esos deberes emanan del principio de la libre movilidad:

“Concebido como una Política de Estado, el Plan avanza sobre un presupuesto de reivindicación del **derecho a migrar**, que es el derecho a la libre movilidad humana y el derecho a la participación e interculturalidad. Busca garantizar sobre todo el **derecho a quedarse**, que es el derecho al desarrollo personal, al afecto... a la realización de los sueños... y el **derecho a volver** de una manera voluntaria, digna y sostenible en el tiempo” (SENAMI, 2007: 4).

Al establecer el principio de la libre movilidad como la base de su política migratoria, el Estado ecuatoriano está asumiendo un desafío que trasciende al propio PNDHM 2007-2010 y a la SENAMI, e involucra a todo el aparato estatal en acciones de largo alcance. Estas acciones están dirigidas a aquellos que optan por migrar, a aquellos que deciden quedarse en el país y aquellos que deciden volver, es decir, a la población ecuatoriana en general, dentro y fuera del territorio nacional, y a los extranjeros presentes en el Ecuador:

“Los derechos que reclamamos para nuestros ciudadanos que viven en otros Estados, el Estado ecuatoriano garantiza a los ciudadanos de otras nacionalidades residentes en nuestro territorio” (PNDHM 2007-2010).

No obstante, como veremos a continuación, la mayor parte de las políticas y estrategias que presenta el PNDHM 2007-2010 están dirigidas hacia los ecuatorianos en el exterior, es decir, hacen énfasis en la cuestión de la emigración, y solo se mencionan las demás facetas de la movilidad humana (la inmigración, el refugio, el tránsito, la trata y el tráfico) que también forman parte de la realidad migratoria ecuatoriana.

*P1.1: Garantizar el derecho a migrar de manera segura, a quedarse y a volver.*

- E1.1.1: Orientar a los potenciales emigrantes sobre condiciones, lugares, mecanismos y formas para llegar a su lugar de destino.
- E1.1.2: Difundir e informar a toda la población ecuatoriana y a las personas migrantes acerca de los beneficios de una migración regular.
- E1.1.3: Informar y trabajar por el respeto de los migrantes en las zonas de destino, tomando en cuenta la libertad de los seres humanos a cambiar de residencia o a migrar.
- E1.1.4: Impulsar convenios y acuerdos para regularización de migrantes.
- E1.1.5: Trabajar en el Plan Retorno.

Como se puede observar, la mayor parte de estas estrategias apuntan a acciones destinadas a garantizar una migración informada.

• *P1.2: Garantizar la vigencia plena de los derechos humanos, la protección e integración de las personas migrantes y sus familiares independientemente de su lugar de origen.*

- E1.2.1: Apoyar el cumplimiento e informar en las zonas de destino acerca de los derechos humanos y laborales, sociales, de educación y salud.
- E1.2.2: Impulsar a la conformación de redes para apoyar el proceso de acogida, denuncia de maltratos y detenciones.
- E1.2.3: Apoyar los procesos de organización y asociación de los migrantes.
- E1.2.4: A través de Adjuntos civiles para temas migratorios, la SENAMI será la voz de defensa y apoyo de los emigrantes ecuatorianos en los países de destino.
- E1.2.5: Capacitar a las instancias públicas involucradas en el tema migratorio, sobre derechos humanos y sensibilización de los casos de alta vulnerabilidad.

En cambio aquí, las acciones buscan la protección de los ecuatorianos en los países de destino.

• *P1.3: Elaborar políticas que aseguren la protección, integración y cooperación con las personas emigrantes, inmigrantes, tránsito y en situación de refugio.*

- E1.3.1: Emprender un proceso de reforma jurídica integral, que permita armonizar y actualizar la legislación sobre migración y extranjería desde la perspectiva de defensa y respeto de los derechos para eliminar la criminalización de la migración internacional.

- E1.3.2: Crear, generar, reformar, promover, regular y homologar un nuevo marco jurídico interno que incluya una ley orgánica sobre emigración, inmigración y refugio, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- E1.3.3: Garantizar la protección jurídica en el proceso de regularización de migrantes.
- E1.3.4: Concertar acuerdos bilaterales para la regulación y ordenamiento de los flujos migratorios, para permitirles a las personas migrantes su inserción en el ámbito laboral, económico, social, cultural y educativo.
- E1.3.5: Realizar un proceso de reforma profunda del sistema de seguridad social, que incluye la protección a migrantes y a sus familias.

Aquí se refleja el reconocimiento por parte del Estado ecuatoriano de que es un país emisor, receptor y de tránsito de migrantes. Como ya se mencionó, el primer gran paso para llevar a la práctica ese reconocimiento fue la aprobación de la nueva Constitución de la República en 2008, sin embargo, todavía está pendiente la armonización del marco normativo secundario.

- *P1.4: Fortalecer las relaciones con los Estados receptores, expulsores y de tránsito con el fin de coordinar acciones conjuntas para el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos en beneficio de la integración social, económica y política de las personas migrantes.*
  - E1.4.1: Mejorar la relaciones internacionales, a través del diálogo y enfatizando los aportes y las potencialidades de la migración al desarrollo de los países receptores.
  - E1.4.2: Involucrar al Estado ecuatoriano en diálogos con los gobiernos de los países receptores en torno a dos ejes principales: la regularización y el desarrollo mutuo.
  - E1.4.3: Empezar negociaciones para que los principales países de destino de la migración ecuatoriana ratifiquen y/o se adhieran a los instrumentos internacionales en materia de Derechos.
  - E1.4.4: Crear espacios de encuentro entre países expulsores para compartir experiencias y formar el “Foro regional permanente en Migraciones”.
  - E1.4.5: Fomentar proyectos que involucren recursos de origen y destino, para un beneficio mutuo de los países, pensando siempre en las prioridades del Estado.

- E1.4.6: Suscribir acuerdos bi y multilaterales, en el marco de la normativa internacional en materia de Derechos con los países de destino.

Estas acciones contemplan el establecimiento de una agenda bilateral y multilateral entre el Ecuador y los principales países de destino de sus migrantes con el objeto de gestionar los flujos migratorios.

### **I.3.2.2 EL RECONOCIMIENTO DE LA FAMILIA TRANSNACIONAL**

El segundo eje de la política migratoria ecuatoriana es el reconocimiento de la familia transnacional, lo cual conlleva el compromiso del Estado para atender y proteger a las personas migrantes y sus familias tanto en origen como en destino. Por un lado, esto constituye una manera de generar y consolidar los vínculos de los migrantes ecuatorianos con sus familiares y con su país de origen, y por otro lado, es un mecanismo mediante el cual el propio Estado ecuatoriano se reconoce como actor transnacional. En este sentido, el Plan propone las siguientes políticas y sus estrategias:

- *P2.1: Impulsar la reagrupación familiar tanto en origen como en destino.*
  - E2.1.1: Proteger a las familias de los migrantes y propiciar su reunificación mediante programas y campañas de sensibilización.
  - E2.1.2: Crear programas para facilitar la reunificación familiar.
- *P2.2: Apoyar la consolidación de familias transnacionales.*
  - E2.2.1: Impulsar procesos de migración circular, entendido como flujos de ida y vuelta.
  - E2.2.2: Apoyo al fortalecimiento y creación de los vínculos transnacionales en las familias.
- *P2.3: Crear y fortalecer lazos entre los emigrantes ecuatorianos y su país, en los ámbitos político, social, económico y cultural.*
  - E2.3.1: Trabajar en el Programa Bienvenid@s a Casa.
  - E2.3.2: Crear una plataforma virtual, que sirva para apoyar la integración de los ciudadanos ecuatorianos y sus familias, mejorando los procesos de comunicación en los distintos niveles de proceso migratorio con el uso de la Tecnologías de la Información y comunicación (TIC).
  - E2.3.3: Crear programas de comunicación entre Ecuador y entre los principales países de destino de los emigrantes enfocados a fortalecer las raíces.

- E2.3.4: Apoyar la generación de condiciones y oportunidades; el establecimiento y refuerzo de los vínculos familiares, comunitarios y nacionales; y, el reconocimiento y valoración de experiencias previas con resultados efectivos.

### **I.3.2.3 ALENTAR EL RETORNO DIGNO, VOLUNTARIO Y SOSTENIBLE**

El tercer eje de la política migratoria ecuatoriana se relaciona con la construcción de condiciones que hagan posible el retorno voluntario de los ecuatorianos, de manera que formen parte del proyecto nacional. Para ello, el Plan contempla las siguientes políticas y sus estrategias:

- *P3.1: Desarrollar un Plan de Retorno Voluntario, Digno y Sostenible de emigrantes y su reinserción.*
  - E3.1.1: Crear el Plan de Retorno Voluntario que busca incentivar y reincorporar a los Ecuatorianos migrantes en la construcción de la sociedad ecuatoriana.
  - E3.1.2: Establecer condiciones y mecanismo que viabilicen el retorno en coordinación con los diferentes actores que tengan capacidad de decisión.
  - E3.1.3: Impulso a programas para la reincorporación o reinserción de emigrantes ecuatorianos al Ecuador.
  - E3.1.4: Impulso a programas de reinserción laboral para investigadores y profesionales.
- *P3.2: Corregir las desigualdades geográficas a través del mejoramiento de las condiciones de vida, construcción de infraestructura y oportunidades de empleo con el fin de reducir la propensión a la migración interna e internacional.*
  - E3.2.1: Impulsar programas y proyectos focalizados hacia los potenciales migrantes.
  - E3.2.2: Promoción de programas de apoyo y acceso a activos productivos a hogares monoparentales de emigrantes.
- *P3.3: Apoyar a las diferentes entidades estatales en la eliminación de todas aquellas causas económicas, sociales y políticas que provocan la emigración forzada.*

- E3.3.1: Apoyo a la constitución de un sistema financiero de préstamo, inversión y asesoramiento a nuestros compatriotas para que inviertan y generen riqueza dentro del país.
- E3.3.2: Apoyo al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo.
- *P3.4: Apoyar en la generación de oportunidades de trabajo a partir de la constitución de un sistema financiero que apoye a las familias de bajos ingresos con el fin de invertir y crear recursos dentro del país.*
  - E3.4.1: Apoyar la facilitación en el acceso al crédito, reducción de crédito informal y compra de deudas, mediante la creación del Banco de Migrante.
  - E3.4.2: Elaborar estudios para evaluar la implementación de Proyectos Específicos de Reinserción para los emigrantes ecuatorianos.
- *P3.5: Fomentar la valoración del ser y sentirse ecuatoriano.*
  - E3.5.1: Crear proyectos y campañas para que se recupere el sentido de pertenencia a la nación en coordinación con los ministerios de turismo y cultura.

Algunas de las políticas mencionadas contemplan estrategias dirigidas a promover el retorno de los ecuatorianos hacia el Ecuador, y específicamente a su reinserción económica y laboral. Otras apuntan a fomentar la inversión de los migrantes en el Ecuador mediante proyectos productivos como un medio para recuperar su capital social, humano y financiero. Al final, estas acciones parecen apuntar hacia un objetivo más amplio que consiste en contribuir a un cambio estructural para disminuir las causas que provocan la migración interna e internacional de los ecuatorianos y, al mismo tiempo, generar las condiciones para hacer posible el retorno de los migrantes.

#### **I.3.2.4 IMPULSAR PROCESOS DE DESARROLLO HUMANO**

En congruencia con lo anterior, mirar a las personas migrantes como agentes cuyo capital social, humano y financiero puede aportar al desarrollo del país, desde el lugar en que se encuentre, significa verlos como *actores transnacionales de desarrollo* (Cadena, 2010). Desde esta perspectiva, el cuarto eje de la política migratoria ecuatoriana busca impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familiares y su entorno. Para lograrlo, se plantean las siguientes políticas y sus estrategias:

- *P4.1: Trabajar, en coordinación con las entidades del estado respectivas, en el fortalecimiento, formulación e implementación de políticas de inclusión social, económica, política y cultural.*
  - E4.1.1: Fortalecimiento de la capacidad institucional instalada para la atención y protección efectiva de los ecuatorianos en el exterior.
  - E4.1.2: Articular las acciones de los distintos agentes estatales que trabajan en torno a la migración a fin de concertar y coordinar medidas de mayor y mejor impacto.
- *P4.2: Aprovechar las potencialidades del hecho migratorio para el desarrollo humano sostenible en los niveles local, nacional y global.*
  - E4.2.1: Desarrollo de programas e incentivos que favorezcan la inversión productiva en el país y la generación de mayor beneficio para los emigrantes, sus familias, y sus zonas de origen, propiciando la generación de empleo y la transferencia de tecnología, tomando en consideración a las remesas como una inversión privada.
  - E4.2.2: Impulsar una reforma del sistema bancario para reducir costos de envío de remesas.
  - E4.2.3: Capacitación para manejo de remesas mediante la elaboración de un plan participativo.
  - E4.2.4: Fortalecer institucionalidad local en el proceso de apoyo a proyectos productivos con organizaciones de migrantes.
  - E4.2.5: Evaluar y canalizar proyectos de desarrollo local con fondos provenientes de las organizaciones de migrantes, con participación del Estado y Gobiernos Locales.
  - E4.2.6: Impulsar e incentivar la transmisión en el Ecuador de las remesas sociales, es decir todos los conocimientos y destrezas aprendidos en los lugares de destino.
  - E4.2.7: Facilitar proyectos de emprendimiento y desarrollo comunitario.
  - E4.2.8: Impulsar y crear canales idóneos para el óptimo flujo de actividades comerciales, entre países de destino y origen
- *P4.3: Atender y acompañar de forma integral a las personas, familias y territorios que viven los efectos negativos del hecho migratorio, en origen, tránsito y destino.*
  - E4.3.1: Impulso al desarrollo de instituciones internacionales encargadas de atender en forma prioritaria la situación de los trabajadores migrantes y sus

familias, en función de su situación de especial vulnerabilidad, incluyendo los tribunales internacionales y los acuerdos con países receptores.

- E4.3.1: Contar con un fondo de apoyo permanente a la población en situación de vulnerabilidad.
- E4.3.1: Relacionamiento continuo de las autoridades con las personas migrantes en destino.
- E4.3.1: Impulsar programas sociales para el apoyo a las familias de los emigrantes ecuatorianos y a las comunidades de alto índice emigratorio.
- *P4.4: Trabajar en coordinación con los sectores de la sociedad civil organizados que se ocupen del tema migratorio.*
  - E4.4.1: Apoyo a la constitución legal de asociaciones y organizaciones de ecuatorianos en el exterior, con la finalidad de informar y capacitar a los emigrantes en cuestiones relacionadas con el idioma, las leyes, reglamentos, normas y costumbres del país receptor.
  - E4.4.2: Sistematizar las experiencias de la sociedad civil e impulsar acciones en base a las experiencias positivas.
  - E4.4.3: Tener espacios de contacto permanente entre la SENAMI y sociedad civil.
- *P4.5: Promover la investigación del hecho migratorio para de esta manera formular propuestas integrales y consistentes que sirvan de base para la generación de políticas públicas.*
  - E4.5.1: Actualizar los datos estadísticos sobre emigración e inmigración con el apoyo de las organizaciones de migrantes.
  - E4.5.2: Coordinar con otras instituciones y organizaciones el estudio de los impactos del fenómeno migratorio.
  - E4.5.3: Implementar un sistema de información, actualizado periódicamente, que pueda articularse al actual Sistema Nacional de Información, que permita conocer la realidad migratoria.
  - E4.5.4: Realizar estudios de carácter cualitativo sobre el hecho migratorio en aquellos lugares que sean prioritarios.
  - E4.5.5: Desarrollo de un programa de formación e investigación y becas en temas migratorios, derechos humanos y desarrollo.
- *P4.6: Emprender acciones necesarias para prevenir en el territorio nacional la explotación laboral, trata de personas, tráfico de migrantes y delitos conexos.*

- E4.6.1: Apoyo eficaz a la persecución de delitos internacionales relacionados con el ámbito migratorio, procurando mayor cooperación y compromiso internacionales para su erradicación.
- E4.6.2: Impulsar la creación de veedurías ciudadanas con el fin denunciar el hundimiento y desaparición de embarcaciones con migrantes ecuatorianos.
- E4.6.3: Erradicar la violencia, el maltrato a niños, mujeres y adolescentes en los hogares de migrantes, así como las redes de tráfico de niños(as) y adolescentes a través de un marco jurídico y sistemas de apoyo a la familias en situación de vulnerabilidad.
- E4.6.4: Implementar relaciones interinstitucionales y mecanismos para prevenir, investigar y sancionar las redes de tráfico de personas y los delitos conexos en el país.
- E4.6.5: Apoyar el Plan Nacional para combatir el plagio de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral.

Aquí se observa claramente la combinación entre el enfoque de derechos y el enfoque de desarrollo humano que se mencionó al principio de este acápite. Algunas políticas contemplan estrategias destinadas a la protección y atención de los ecuatorianos migrantes y sus familias, con el objeto de garantizar sus derechos; y otras están orientadas a potenciar los recursos y las capacidades con los que cuentan los migrantes como una vía al desarrollo.

### **I.3.2.5 PROMOVER LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA UNIVERSAL**

Finalmente, el último eje de la política migratoria ecuatoriana radica en impulsar procesos tendientes a la construcción de una ciudadanía universal. Este principio hace referencia a aquella condición que permite identificar a todos los seres humanos como miembros de una misma comunidad política (Gil Bazo, 2005-2006). Aunque los atributos de la ciudadanía generalmente son determinados por el vínculo que existe entre los individuos y un Estado determinado, el principio concibe a los derechos humanos como una forma universalizada de ciudadanía, que trasciende los límites de la pertenencia al Estado tanto en sentido nominal como territorial (Gil Bazo, 2005-2006).

Siguiendo esta línea, el Plan contempla las siguientes políticas con sus respectivas estrategias:

- *P5.1: Promoción de la convivencia desde la interculturalidad, garantizando un proceso dinámico basado en el respeto, la equidad de género y generacional.*
  - E5.1.1: Promoción de las culturas ecuatorianas en los países de destino de los emigrantes, y apoyo a las manifestaciones culturales de ecuatorianos en el exterior.
  - E5.1.2: Capacitación de profesores de nivel primario y medio en la problemática de la migración enfatizando los valores y los contenidos vinculados a encuentros culturales de ida y retorno.
  - E5.1.3: Alentar la capacitación de profesores de enseñanza primaria y media de los países receptores sobre la realidad del Ecuador.
  - E5.1.4: Incluir en los programas de capacitación la enseñanza de lengua extranjera; fortalecer las carreras técnicas y los temas de cultura con la idea de posicionar la identidad ecuatoriana en el exterior.
  - E5.1.5: Apoyar la integración de los ciudadanos ecuatorianos en los países de destino y promover el respeto a sus derechos.
  - E5.1.6: Apoyar a las organizaciones que ya trabajan el tema.
- *P5.2: Impulsar el desarrollo del conjunto de las capacidades, potencialidades y proyectos de vida de los individuos y colectivos a través del respeto de la diversidad, los derechos, las garantías individuales y colectivas, hacia la construcción de una ciudadanía universal.*
  - E5.2.1: Realizar campañas para posicionar el concepto de ciudadanía universal.
  - E5.2.2: Crear un banco de proyectos provenientes de la sociedad civil, para apoyar las iniciativas.
- *P5.3: Fomentar la construcción de la ciudadanía universal en los procesos sociales, políticos y de integración independientemente de su origen.*
  - E5.3.1: Encabezar campañas de sensibilización y concienciación sobre el proceso migratorio en el ámbito de los derechos humanos, políticos, laborales.
  - E5.3.2: Realizar encuentros, seminarios y campañas nacionales e internacionales de sensibilización para promover el cambio en las políticas migratorias internacionales excluyentes y para fomentar la construcción de ciudadanía universal.

- *P5.4: Impulsar el diálogo internacional desde el Estado ecuatoriano para la construcción, con otros estados, de las políticas públicas migratorias como vía para el ejercicio de una ciudadanía universal.*
  - E5.4.1: Crear espacios, congresos y reuniones de dialogo entre países sobre el tema migratorio.
- *P5.5: Combatir el racismo, la estigmatización hacia los emigrantes, inmigrantes y población en situación de refugio.*
  - E5.5.1: Encabezar campañas de sensibilización y concienciación sobre sana convivencia.

Como se observa, algunas estrategias están dirigidas hacia el fomento y promoción de la cultura ecuatoriana en los países de destino, lo que lleva a potenciar la lealtad y el sentido de pertenencia de los emigrantes. Otras están orientadas a la sensibilización acerca del hecho migratorio, para lo cual el Estado ecuatoriano propone acciones a nivel nacional e internacional.

El planteamiento de un ideal de ciudadanía universal resulta complejo frente al actual escenario internacional que parece ir en contra de ese ideal, al revelar el endurecimiento de las políticas migratorias de los países de destino. Por otro lado, esta postura genera tensión con la lógica securitista o restrictiva con que el Estado ecuatoriano ha abordado la cuestión de la inmigración, como por ejemplo, mediante el establecimiento, a partir de 2008, del pasado judicial para los colombianos que ingresan al país.

### **I.3.2.6 PRINCIPALES MECANISMOS PARA LLEVAR A LA PRÁCTICA EL PNDHM 2007-2010**

A continuación se mencionarán los principales programas, proyectos y servicios que han sido implementados por el Estado ecuatoriano hasta el momento, para hacer operativo del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010.

El primer objetivo planteado en el PNDHM busca desarrollar en el Ecuador e impulsar en el mundo una política migratoria basada en el respeto y el ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas migrantes. Frente a este objetivo, la SENAMI ha creado el *Programa de Posicionamiento de la Política Migratoria Integral del Ecuador*, que pretende posicionar dicha política como un referente regional y universal. Para ello, cuenta con una agenda para promover el

abordaje del Ecuador respecto a las migraciones a nivel bilateral y multilateral en el marco latinoamericano y mundial, y con la “Campana Internacional Todos somos Migrantes”. Esta campana busca

“difundir el reconocimiento y la reivindicación de de la labor fundamental que realizan las personas migrantes en todo el mundo, tanto para las sociedades de origen como para las sociedades de destino; el rechazo a toda forma de discriminación institucional y social contra las personas en ejercicio de su libre movilidad; y (...) la solidaridad con las personas migrantes que sufren o pueden sufrir medidas restrictivas, coercitivas y punitivas en cualquier país” (SENAMI, 2010: 14).

Entre los principales logros alcanzados mediante este programa está la elaboraci3n de las Bases para el Plan Andino de Desarrollo Humano de las Migraciones (PADHM), las cuales fueron acordadas por los pa3ses de la CAN y Chile como pa3s asociado, durante la Presidencia Pro-T3mpore del Ecuador en este organismo, y que recogen la visi3n humanista propuesta por el estado ecuatoriano. Dichas Bases pretenden ser un documento orientador a partir del cual se puedan formular programas y proyectos de inter3s com3n en y entre los pa3ses de la subregi3n, y “constituyen un punto de partida esencial para avanzar hacia la formulaci3n e implementaci3n de un Plan Andino que consiga avances concretos y efectivos en materia de garant3a de derechos para nuestros ciudadanos en movilidad” (SENAMI, 2009: 2). Esta visi3n tambi3n fue recogida en la Declaraci3n Final de la IX Conferencia Sudamericana sobre migraciones (septiembre de 2009).

Estas acciones constituyen un esfuerzo del Ecuador por impulsar el di3logo internacional e incidir en la construcci3n de pol3ticas p3blicas migratorias m3s humanistas e integrales. En este sentido, la SENAMI se acerca tambi3n al quinto objetivo del PNDHM, es decir, a la promoci3n de procesos de interculturalidad y de construcci3n de la ciudadan3a universal.

El *Plan Bienvenid@s a Casa* es la principal estrategia institucional mediante la cual la SENAMI hace operativo el PNDHM, y est3 especialmente relacionado con su segundo y tercer objetivo, es decir, con la consolidaci3n de los v3nculos de los ecuatorianos en el exterior con el estado ecuatoriano, y con la construcci3n de mecanismos que promuevan el retorno de los migrantes. El Plan se ejecuta a trav3s de tres iniciativas: 1) el Programa V3nculos, 2) el Programa de Incentivos y Orientaci3n a personas migrantes para la Inversi3n Social y Productiva y 3) el Proyecto Volver a Casa.

El *Programa Vínculos* “busca consolidar y mejorar los espacios y mecanismos de participación y comunicación de las personas emigradas (...) con su familia, con su comunidad, con sus organizaciones y con su país” (SENAMI 2010, 14). En otras palabras, esta iniciativa pretende generar prácticas transnacionales en distintos niveles de relaciones (individuales, familiares, comunitarias e institucionales), lo cual, además de contribuir a la creación y consolidación de los vínculos de la población migrante con la sociedad de origen, apunta a su cohesión como unidad socio-cultural.

Entre las acciones que se han ejecutado en el marco de este programa están la formación de redes sociales virtuales (entre las que se encuentran *migranteecuadoriano.gov* y *empresariomigrante.com*), la creación de la plataforma virtual “*Bienvenid@s a Casa*”, y la capacitación y acompañamiento en el uso de tecnologías de información y comunicación. La diferencia de este servicio con otras iniciativas similares, como por ejemplo la plataforma tecnológica *RedEsColombia*<sup>5</sup>, es que no sólo brinda las herramientas, sino que además ofrece la capacitación y acompañamiento en el uso de tecnologías. Las capacitaciones se imparten de forma gratuita tanto en origen (ya sea desde las instalaciones de la SENAMI o desde telecentros locales a nivel nacional), como en destino, desde la Red de Casas Ecuatorianas. Están dirigidas a público general, especialmente a jóvenes, y a asociaciones de migrantes ecuatorianos que buscan fortalecer y visibilizar su trabajo a través de las redes virtuales. La mayor parte de los talleres de capacitación se imparten de forma virtual, conectando a varios beneficiarios a la vez, mediante la plataforma en línea<sup>6</sup>.

El *Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes para la Inversión Social y Productiva* “pretende incentivar y orientar las inversiones productivas y sociales que las personas y colectivos migrantes desean realizar en el Ecuador” (SENAMI, 2010: 16). Hasta el momento, las iniciativas que se desarrollan están dirigidas específicamente a migrantes que han retornado al país y apuntan a la reinserción económica y laboral de esas personas en la sociedad de origen. 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

---

<sup>5</sup> Esta plataforma es parte del programa *Colombia Nos Une* ([www.redescolombia.org](http://www.redescolombia.org)).

<sup>6</sup> En Madrid, debido a la alta receptividad, se creó la Casa de las Entidades, un espacio destinado a las asociaciones de migrantes ecuatorianos desde donde pueden conectarse con otras ciudades de España y del mundo.

productivo. Adicionalmente, la SENAMI brinda asistencia técnica para el desarrollo del emprendimiento. Más adelante, se presentará una explicación de la operación del Fondo y se analizarán los resultados alcanzados hasta la fecha.

Dentro del mencionado Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes, también se encuentra en proceso la creación del *Banco del Migrante*, que responde al cuarto objetivo del PNDHM, es decir, impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familiares y su entorno. Este Banco, que se encuentra en construcción, constituye “una propuesta de servicios de banca ética y desarrollo, orientada a satisfacer las necesidades apremiantes y urgentes de financiamiento” de la población migrante (SENAMI, 2010: 16). Como un primer paso hacia el establecimiento de dicha instancia financiera, la SENAMI ha creado el servicio *Banca del Migrante*, que opera a través de un fideicomiso administrado por la Comisión Financiera Nacional, y ofrece créditos para proyectos productivos y mejoramiento o ampliación de vivienda a través de 32 cooperativas y operadoras privadas. Mediante este mecanismo, hasta la fecha se han entregado 621 créditos productivos a personas migrantes, que corresponden a una inversión de \$4.500.000 dólares americanos (SENAMI, 2010: 16).

El *Programa Volver a Casa*, por su parte, busca facilitar el derecho a un regreso digno de los migrantes al Ecuador, para lo cual, en coordinación con otras instancias gubernamentales, promueve una serie de facilidades y medidas para la disminución de trabas económicas y legales, así como para su reinserción socio-laboral. Opera a través de cuatro instancias: 1) El área de información y asesoría general que ofrece atención personalizada para asuntos legales, asuntos relacionados con menores, y casos de personas desaparecidas o privadas de libertad en el exterior; 2) el área de atención a personas migrantes en condición de vulnerabilidad, que brinda ayuda de emergencia a personas que regresan de manera forzada, ya sea por deportación o por calamidad doméstica<sup>7</sup>; 3) el área de asesoría sobre el *Plan Bienvenid@s a Casa*, que brinda información sobre las distintas facilidades que ofrece el Estado a las personas que

---

<sup>7</sup> Cuando se trata de personas en condición de vulnerabilidad (ya sea por enfermedad mental o física o por tener una situación económica precaria), la ayuda consiste en el financiamiento del viaje de regreso, previo un estudio socioeconómico del caso en origen y en destino. En caso de que lleguen en condiciones delicadas de salud, se las traslada al hospital público más cercano o a algún albergue para que sean tratadas, y luego la SENAMI deriva el caso a la instancia pertinente. Cuando se trata de deportados, la SENAMI aplica un protocolo de acogida y les entrega un kit de asistencia humanitaria. Al salir del aeropuerto, en caso de requerirlo, las personas son transportadas al terminal terrestre para que puedan llegar a su destino final.

desean retornar de manera voluntaria<sup>8</sup>; y 4) la Unidad de Repatriación de Cadáveres, que se encarga del traslado de restos mortales de ecuatorianos que fallecen en el exterior hacia el Ecuador. Como se mencionó, estos servicios requieren de la coordinación de la SENAMI con otras entidades gubernamentales, entre las que se encuentran el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Instituto del Niño y la Familia (INFA), el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), entre otras.

Finalmente, otra estrategia que ha puesto en marcha la SENAMI responde al quinto objetivo del PNDHM, es decir, a la promoción de procesos de interculturalidad y de construcción de la ciudadanía universal. Se trata del proyecto *SENAMI Itinerante*, que consiste en un conjunto de actividades destinadas a la sensibilización e información sobre la cuestión migratoria. Mediante un “carro-escenario” que se moviliza a los lugares de mayor incidencia migratoria del país, se realizan presentaciones culturales que tratan distintos temas como la emigración, la inmigración, el refugio, entre otros. Esto se complementa con puestos de información donde los familiares de migrantes pueden solicitar asesoría general e información los programas y proyectos que ofrece la SENAMI. El propósito de este proyecto, además de la sensibilización ante el tema migratorio, es descentralizar los servicios de esta entidad, para que no sea necesaria la movilización hasta las ciudades donde están sus oficinas.

En vista de que las políticas y estrategias propuestas en el PNDHM 2007-2010 están orientadas a atender la cuestión de la emigración, un primer balance de la implementación del Plan demuestra que, efectivamente, las acciones emprendidas hasta la fecha por el Estado ecuatoriano se concentran en la atención de los ecuatorianos en el exterior. Dichas acciones se abordan a través de tres ejes: 1) la atención y protección de los migrantes ecuatorianos y sus familias (dentro y fuera del Ecuador); 2) el fortalecimiento de los vínculos con la población emigrada; y, 3) la promoción del retorno de los migrantes mediante incentivos que faciliten su reinserción económica y laboral. Estas acciones han sido ejecutadas –casi exclusivamente- por la SENAMI y se observa poca participación y coordinación con otros ministerios y con los gobiernos provinciales y locales, lo que evidencia una falta de articulación de la política migratoria a los demás planes, programas y proyectos del Estado.

Por otro lado, aún existe un vacío en la política migratoria ecuatoriana en cuanto la protección e integración de los extranjeros en el Ecuador, ya sea personas

---

<sup>8</sup> Entre las que se encuentran el convenio entre la SENAMI y la Corporación Aduanera que permite al migrante traer su menaje de casa, un auto y equipo de trabajo exento de impuestos.

inmigrantes, en tránsito y en situación de refugio, el mismo que se vuelve evidente frente a la lógica restrictiva con que el Estado ecuatoriano ha abordado algunas cuestiones respecto a esa población. Dicho vacío se explica por la ausencia de un marco jurídico integral que se ajuste a la actual realidad migratoria del país, y que se enmarque en la protección y garantía de derechos de todas las personas en situación de movilidad, amparada en los principios establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de protección ratificados por el Ecuador.

## **CAPÍTULO II**

### **UNA RADIOGRAFÍA DEL FONDO CONCURSABLE EL CUCAYO**

El presente capítulo contiene dos partes, la primera consiste en una reconstrucción de la operación del Fondo Concursable El Cucayo, para lo cual se realizaron entrevistas a funcionarios de la SENAMI tanto del nivel técnico-operativo como del nivel directivo, incluyendo las máximas autoridades de la institución. En esa sección se presentará cómo está concebido el fondo y se realizará una descripción de cada una de las etapas de su operación. Esto se complementará con algunas cifras e indicadores de ejecución del mismo con el objeto de entender cuál ha sido su avance y nivel de cobertura desde que se instauró en 2008, así como la demanda que existe por parte de los ecuatorianos retornados para acceder a dicho fondo.

En la segunda parte se llevará a cabo un análisis crítico del fondo mediante el estudio de 41 casos. Más adelante se realizará una descripción detallada de la muestra y de la metodología utilizada.

#### **II.1 CÓMO OPERA EL FONDO CONCURSABLE EL CUCAYO: ALGUNAS CIFRAS GENERALES**

“*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).

El *Fondo Concursable El Cucayo* es el principal instrumento del Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes para la Inversión Social y Productiva, fue diseñado para un período de 36 meses, a partir de noviembre de 2008 y cuenta con un presupuesto de USD 6.250.000,00. Su objetivo fundamental es ofrecer una alternativa de inversión que permita a los migrantes retornados, o que tienen la voluntad de regresar, generar una fuente trabajo para sí mismos y, a la vez, contribuir a dinamizar el tejido productivo del país. Fue concebido como una inversión de riesgo compartido, en la cual el estado ecuatoriano, a través de un concurso, entrega un capital semilla no reembolsable a un migrante o grupo de migrantes retornados a cambio de

una contraparte (ver cuadro a continuación) para que emprendan una idea de negocio o proyecto productivo. Los proyectos financiados se enmarcan dentro de la micro y mediana empresa, y realizan actividades de producción en las áreas de interés de las cuentas nacionales (entre las que están agricultura, pesca, manufactura, servicios, turismo, educación, industria y comercio).

#### FONDO CONCURSABLE EL CUCAYO: TIPOS DE APLICACIÓN

Tipo de aplicación	Monto máximo que puede solicitar	Debe contar con una contraparte de
<b>Micro individual:</b> una persona migrante	De 500 hasta 2500	igual monto que el solicitado (50% Proponente(s) - 50% Cucayo)
<b>Micro familiar:</b> una persona migrante y familiares	De 500 hasta 2500	igual monto que el solicitado (50% Proponente(s) - 50% Cucayo)
<b>Individual:</b> una persona migrante <sup>9</sup>	De 2501 hasta 15000	3 veces el monto solicitado (75% Proponente(s) - 25% Cucayo)
<b>Familiar:</b> una persona migrante y familiares	De 2501 hasta 15000	3 veces el monto solicitado (75% Proponente(s) - 25% Cucayo)
<b>Asociativa:</b> sociedad con mínimo de 5 personas, de las cuales al menos 2 son personas migrantes	De 1501 hasta 50000	3 veces el monto solicitado (75% Proponente(s) - 25% Cucayo)
<b>Comunitaria:</b> dos personas migrantes y la organización comunitaria.	De 1501 hasta 50000	igual monto que el solicitado (50% Proponente(s) - 50% Cucayo)

Fuente y elaboración: SENAMI en [www.migranteecuadoriano.gov.ec](http://www.migranteecuadoriano.gov.ec), visitado en agosto 2010

El programa se ejecuta en tres fases. La primera es la fase de *convocatoria* para recibir las ideas de negocios. Este proceso se realiza a través de la plataforma virtual de la SENAMI, [www.migranteecuadoriano.gov.ec](http://www.migranteecuadoriano.gov.ec). y tiene una duración de 30 días. Hasta la fecha se han realizado 8 convocatorias (la última se realizó entre el 7 de junio y el 9 de julio de 2010). Los requisitos de aplicación son los siguientes: 1) Tener nacionalidad ecuatoriana, 2) haber vivido en el exterior por lo menos un año, 3) en el último año, no haber vuelto y permanecido en Ecuador por más de 60 días, 4) para quienes ya regresaron al Ecuador, haberlo hecho desde el año 2007, y, 5) no tener impedimentos legales para participar. El proceso de aplicación se realiza en línea completando un formulario donde se solicita información sobre el interesado (datos generales del/la proponente, información migratoria y cargas familiares), y sobre la idea de negocio (descripción de la actividad propuesta y análisis financiero que determina el monto de inversión). El formulario contiene criterios que evalúan la experiencia del interesado en la actividad propuesta, así como su capacidad y visión empresarial.

<sup>9</sup>En un inicio, los proyectos individuales también contemplaban el 50 – 50, sin embargo, esta relación se redujo con el objeto de que los recursos financien un mayor número de emprendimientos.

La siguiente fase es la de *pre-incubación* que tiene varias etapas: recepción de ideas de negocio, selección de ideas de negocios (o etapa de pre-selección), validación de documentos<sup>10</sup>, asignación de mentores externos, elaboración de perfiles de proyectos, evaluación y selección de proyectos por parte del Comité Técnico, aprobación de los perfiles por parte del Comité Ejecutivo<sup>11</sup>, firma de convenios y transferencia de capital semilla. El proceso de calificación se realiza sobre la base de criterios técnicos de rentabilidad y factibilidad<sup>12</sup>.

La siguiente fase es la de *incubación*, que consiste en el apoyo y asistencia técnica, por parte de mentores externos, para que los beneficiarios pongan en marcha sus negocios. Los mentores son profesionales especialistas en gestión de proyectos y gestión empresarial contratados externamente por la SENAMI, quienes ofrecen asistencia en las áreas de gestión de productividad, gestión de calidad, análisis financiero (dentro del cual está contemplado el aspecto contable y tributario), recursos humanos, mercadeo, entre otros. Este acompañamiento de los mentores se realiza por un período de entre 6 y 8 meses, tiempo durante el cual la Secretaría hace un seguimiento a través del contacto tanto con los mentores como con los beneficiarios.

Hasta agosto de 2010, se han invertido USD 14.422.045,00 de los cuales el 21%, es decir, USD 2.993.934,5, fueron entregados por el Fondo El Cucayo, y el 79%, es decir, USD 11.428.110,5 fueron apalancados por los migrantes. Estos recursos han financiado 230 ideas de negocio, lo cual ha generado 4283 fuentes de empleo (entre directas e indirectas)<sup>13</sup>. De estos negocios, de acuerdo con la SENAMI, tan sólo el 5% tiene algún problema o ha fracasado, mientras que el resto se encuentra funcionando (Proaño, 2010), sin embargo, para determinar si el programa está cumpliendo sus objetivos, la institución tiene planificado realizar una evaluación de los proyectos a finales de 2010.

---

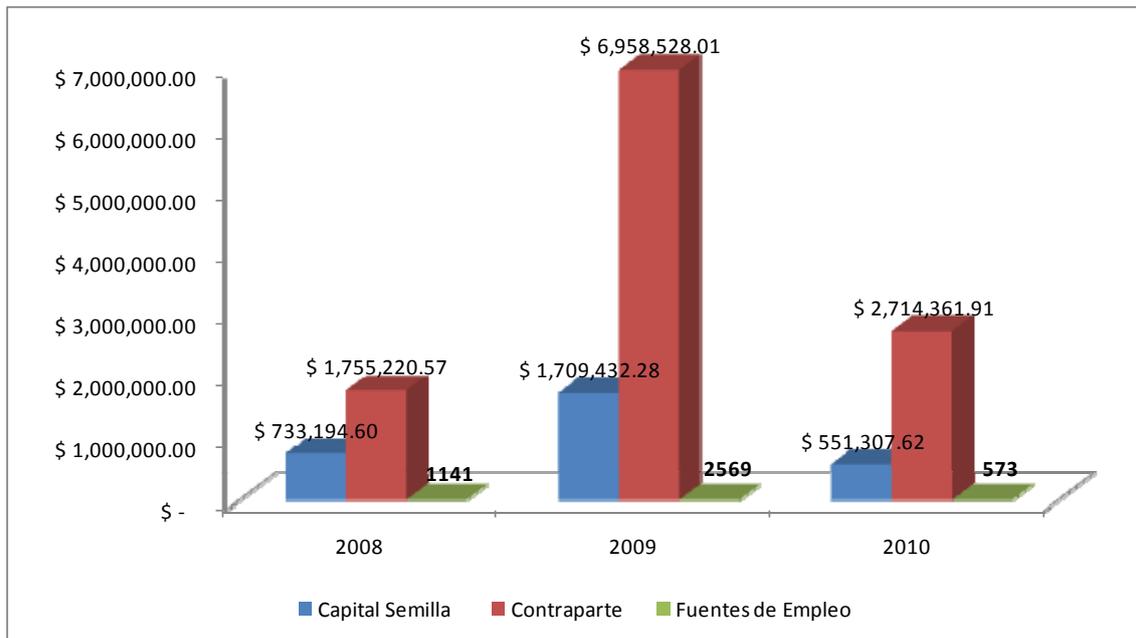
<sup>10</sup> Estos documentos certifican al candidato como persona migrante: certificado de movimiento migratorio, copia del pasaporte, número de cuenta en Ecuador a nombre del proponente, certificado de no constar en la Central de Riesgos, certificado de no adeudar al SRI, documentos que prueben la posesión de la contraparte.

<sup>11</sup> Este comité está precedido por la máxima autoridad de la SENAMI, la Secretaria Nacional del Migrante.

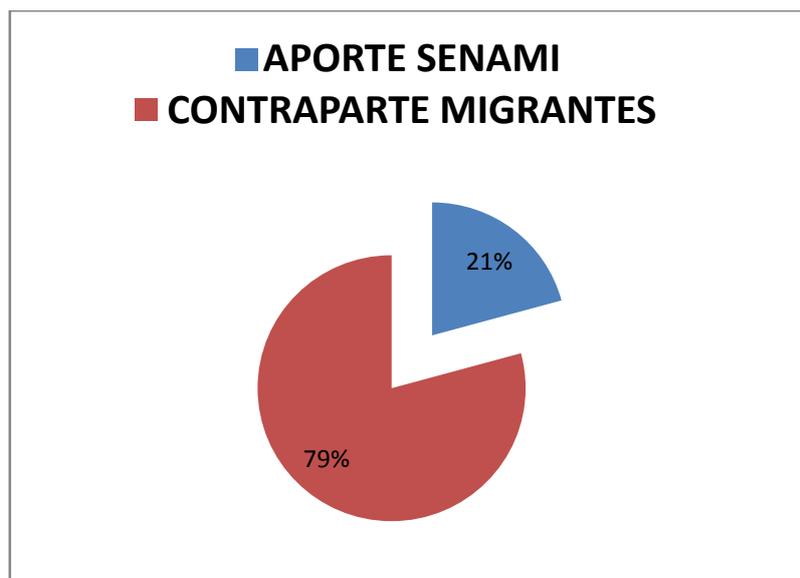
<sup>12</sup> Con el objeto de atender a la mayor cantidad de personas, en cada convocatoria la SENAMI ha hecho un esfuerzo por mejorar el proceso, tanto en términos de herramientas y metodologías, como en cuanto a la amplitud de la convocatoria. Esta posibilidad de adecuación se establece en el reglamento del programa, que otorga al Comité Ejecutivo la facultad para definir las políticas de cada proceso de acuerdo a la dinámica del mismo (presupuesto, formas de apalancamiento de inversiones, actividades, rubros que pueden ser financiados) (Montenegro, 2010).

<sup>13</sup> Estos datos corresponden a un acumulado hasta la 6ta convocatoria.

## INVERSIÓN COMPARTIDA VS FUENTES DE EMPLEO POR AÑO



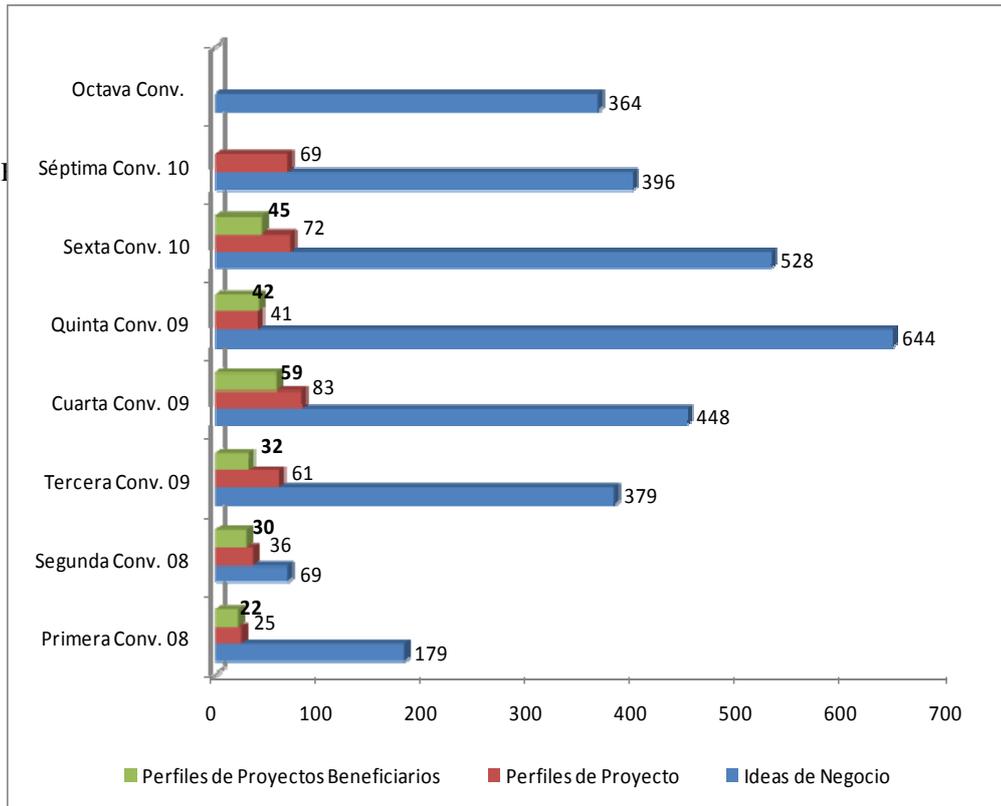
Fuente y elaboración: SENAMI, agosto 2010



Fuente: SENAMI / Elaboración: Moncayo, 2010

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

### IDEAS PRESENTADAS VS PROYECTOS FINANCIADOS POR CONVOCATORIA



Fuente y elaboración: SENAMI, agosto 2010



Fuente: SENAMI / Elaboración: Moncayo, 2010

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

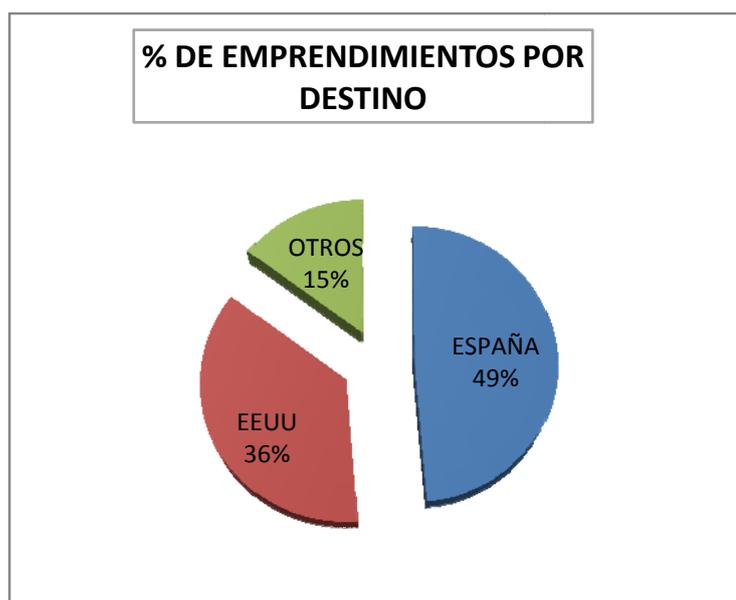
continuidad al Fondo una vez que finalice su cronograma de ejecución, en respuesta a este interés, ha logrado ampliar el presupuesto del mismo a través de fondos de cooperación internacional. Se trata del programa “Red de Oficinas de Acompañamiento a la Iniciativa Empresarial de la Persona Migrante REDIEM”,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

#### TENDENCIA DE DEMANDA, INVERSIÓN Y FUENTES DE EMPLEO GENERADAS

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

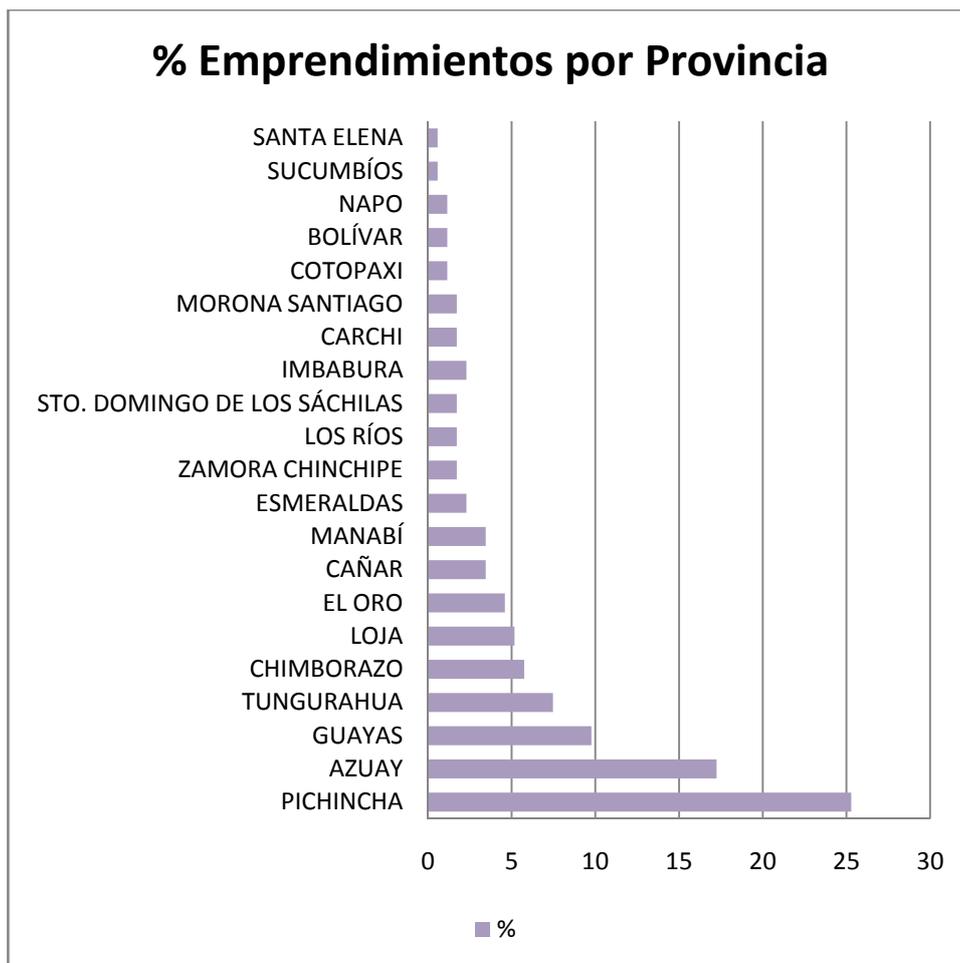
Fuente: SENAMI / Elaboración: Moncayo, 2010

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



Fuente: SENAMI / Elaboración: Moncayo, 2010





Fuente: SENAMI / Elaborado por: Moncayo, 2010

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

y micro mercados. Luego están los negocios dentro del sector de la educación, especialmente infantil (4%); y finalmente aquellos dentro del sector de la construcción (1%).



Fuente: SENAMI / Elaborado por: Moncayo, 2010

Por último, el 98% de los emprendimientos son de tipo individual o familiar, de los cuales, 70% corresponden a hombres y 30% a mujeres.



Fuente: SENAMI / Elaboración: Moncayo, 2010

El 2% restante corresponde a emprendimientos asociativos o comunitarios que han sido emprendidos por cooperativas y asociaciones. Esta tendencia, de acuerdo con la SENAMI, está dada por la propia demanda de aquellos que aplican al fondo. Es decir, la mayor parte de las ideas de negocio que se reciben proponen emprender negocios individuales o familiares.



Fuente: SENAMI / Elaboración: Moncayo, 2010

### II.1.1 SERVICIOS COMPLEMENTARIOS AL FONDO EL CUCAYO

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

La SENAMI, a través de su Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes para la Inversión Social y Productiva, en coordinación con otras entidades gubernamentales, brinda a los migrantes retornados una serie de servicios complementarios al Fondo El Cucayo que no son excluyentes entre ellos. Por ejemplo, la Banca del Migrante es una entidad financiera que opera desde agosto de 2009 a través de un fideicomiso de USD 10.000.000,00 administrado por la Comisión Financiera Nacional. Ofrece créditos de hasta de USD 20.000,00 para proyectos

productivos y mejoramiento o ampliación de vivienda, con un plazo de hasta 48 meses y una tasa de interés fluctuante entre 9,24% y 12,5%. Este rango de interés varía apenas un punto con la tasa de interés activo vigente de acuerdo con el Banco Central del Ecuador, que estipula una tasa máxima de 11,83% de interés anual para proyectos productivos y una tasa máxima de 11,33% para créditos de vivienda (<http://www.bce.fin.ec>).

No sólo los migrantes retornados o que desean retornar pueden acceder a este servicio, sino familiares de migrantes (de segundo grado de afinidad y de cuarto grado de consanguinidad). La SENAMI no entrega directamente los créditos, sino que trabaja con 32 operadoras privadas o cooperativas a nivel nacional que son calificadas de manera trimestral. Esta figura del fideicomiso es una primera experiencia que ha permitido cubrir cierta demanda de los migrantes, sin embargo, tiene limitaciones puesto que no permite generar otro tipo de productos ni llegar directamente al beneficiario. Para ello, hasta finales de 2010, la SENAMI tiene contemplada la creación del Banco del Migrante, una entidad financiera destinada a brindar una gama de servicios financieros a los migrantes, y así solventar una demanda que no puede ser cubierta por los bancos regulares.

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

Otra alternativa novedosa que está poniendo en marcha la SENAMI es el *Plan Hacienda*, un proyecto que se enmarca en el plan nacional de redistribución de tierras improductivas y que consiste en destinar tierras improductivas a grupos de migrantes retornados para que éstos desarrollen proyectos productivos. Actualmente se está desarrollando una iniciativa piloto en la parroquia Sinancumbe, del cantón Alausí, provincia de Chimborazo, donde se ha entregado una hacienda de unas 40 hectáreas a

un grupo de 5 migrantes retornados para desarrollen un proyecto de granja integral con actividades de turismo ecológico y reforestación. Se trata de una alternativa asociativa para los migrantes quienes, a su vez, deberán invertir cierta contraparte (para lo cual accederán a un préstamo del BNF). Para llevar a cabo este proyecto, la SENAMI mantiene coordinación con el Ministerio de Agricultura y con el gobierno local, a la vez que ha establecido contacto con una ONG de la zona que hace las veces de enlace de la Secretaría en el terreno.

Finalmente, se debe mencionar el *Fondo Cucayo Especial* que fue creado por la SENAMI para apoyar a 300 migrantes ecuatorianos que retornaron al país afectados por el terremoto que ocurrió en Chile en febrero del presente año. Mediante dicho fondo, estas personas pueden concursar para acceder a un préstamo no reembolsable de hasta USD 5.000 sin necesidad de contraparte<sup>14</sup>. De igual manera, pueden aplicar a la *Banca del Migrante* para obtener un crédito de hasta USD 10.000. Esto demuestra que Fondo El Cucayo es una figura flexible, que permite a la SENAMI adaptarse para cubrir casos especiales o imprevistos que puede suscitar el fenómeno migratorio.

Como se puede observar, el *Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes* cuenta con varias herramientas, adicionales al Fondo El Cucayo, que pretenden brindar una serie de alternativas para facilitar la reinserción económica y productiva de quienes regresan al Ecuador. Estos servicios requieren la coordinación de la SENAMI con otras instancias gubernamentales y, por ende, implican un esfuerzo por conducir la política migratoria hacia otros sectores del ámbito estatal, que tradicionalmente no se preocupaban por el hecho migratorio.

## **II.2 LA EXPERIENCIA DE LOS RETORNADOS**

El análisis que se presenta a continuación se ha realizado a partir de 41 casos: 31 corresponden a retornados que han ganado el Fondo Concursable El Cucayo, de los cuales 30 son proyectos individuales y uno es un proyecto comunitario; los 10 restantes corresponden a retornados que, por distintas razones, no han accedido al fondo. Estos 10 casos fueron incluidos debido a que se consideró importante contrastar su percepción

---

<sup>14</sup>La convocatoria para este fondo se realizó como parte de la 7ma convocatoria al Fondo El Cucayo, para lo cual se colocó un link en la página web de [migranteecuatoriano](http://migranteecuatoriano.org), a través del cual los perjudicados por el terremoto pudieron proponer su idea de negocio.

con la de aquellos que sí han sido beneficiados por el fondo. Por tratarse de una muestra cualitativa, esto ayuda a evitar cierto sesgo apreciativo.

Para la obtención de la información de campo se aplicaron 15 entrevistas personales en Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja y Saraguro; así como 5 grupos focales, dos en Quito, uno en Guayaquil, uno en Cuenca y otro en Catamayo. La muestra ofrece una representación a nivel nacional del alcance del fondo, de los distintos perfiles de beneficiarios y de los diferentes proyectos productivos que está financiando.

Con el objeto de facilitar el análisis y por ser el único de la muestra, el caso del proyecto comunitario se analizará por separado al final de este capítulo. De igual manera, en cierto momento del análisis, se llevará a cabo una división entre los retornados beneficiarios del fondo y aquellos que no lo son.

El estudio presenta un recorrido por la trayectoria migratoria de los migrantes, con el objeto de comprender cuáles fueron las principales motivaciones que los impulsaron a salir de Ecuador y cuáles fueron las razones que los motivaron a regresar, qué papel juega en la decisión de volver la actual política migratoria ecuatoriana y concretamente el Fondo El Cucayo, y finalmente, qué papel juega la ayuda gubernamental en su proyección a futuro.

## **II.2.1 CASOS INDIVIDUALES: RECONSTRUYENDO LA TRAYECTORIA MIGRATORIA**

Participaron en este estudio 40 personas, 22 hombres y 18 mujeres con una edad promedio de 43 años. La mayoría tiene un nivel educativo superior, seguida de aquellos con nivel secundario y finalmente primario. Pertenecen a un estrato social variado, desde el medio-alto, pasando por medio, medio-bajo hasta el bajo. En cuanto a su origen, algunos provienen de ciudades grandes de la sierra ecuatoriana como Quito y Cuenca y otros de ciudades grandes del litoral como Guayaquil y Machala; otros provienen de ciudades más pequeñas ubicadas al sur del Ecuador como Cariamanga, Catamayo y Saraguro (provincia de Loja), y una persona pertenece a un pequeño pueblo rural de la provincia de Cañar, también ubicado en el austro ecuatoriano, llamado El Tambo. Todas estas localidades son zonas tradicionalmente emisoras de migrantes (ver mapa a continuación).



Estos emigrantes ecuatorianos salieron del Ecuador entre el período de 1994 y 2003, aunque la mayoría emigró entre 1998 y 2001, período que coincide con la crisis socioeconómica y política que afectó al Ecuador y que, como se mencionó, provocó la salida masiva de ecuatorianos hacia el exterior. Todas estas personas, a excepción de dos que eran estudiantes, tenían trabajo en el Ecuador antes de emigrar, ya sea como empleados públicos o privados o como dueños de pequeños negocios; no obstante, aseguran que la principal motivación para emigrar fue la económica, pues buscaban mejores oportunidades laborales en el exterior; a esto hay que añadir que un 10% fue afectado por el feriado bancario que sufrió el Ecuador en 1998, por lo que habían perdido sus pocos ahorros. Las motivaciones económicas se vieron matizadas, sobre todo en los más jóvenes, por la sed de mundo y de aventura, es decir, por el deseo de conocer otros lugares y otras culturas, así como de probar suerte en otro país.

Sus destinos fueron España, en primer lugar, y luego Estados Unidos, que coinciden con los destinos principales de los flujos migratorios de los ecuatorianos; el resto corresponde a casos individuales de personas que emigraron hacia Venezuela, Italia, Canadá, Israel, Australia y Francia.

El promedio de tiempo que estuvieron en el extranjero fue de 9 años, es decir que fueron trayectorias migratorias relativamente cortas, sin embargo, como veremos a continuación, se trata de personas con buenos potenciales de integración social en destino. Por un lado, la mitad de la muestra logró reunificar a su familia (cónyuge e hijos), ya sea inmediatamente de su llegada o luego de obtener la regularización de su estatus migratorio; otros, en cambio, se casaron (y en ciertos casos tuvieron hijos) mientras estaba en el extranjero. El restante, que sobrepasa la tercera parte, optó por dejar a su familia en el Ecuador.

Por otro lado, la mayoría de aquellos que estuvieron en España obtuvieron su contrato de trabajo y su residencia al segundo o tercer año de estar en ese país, y el 24% optó por la doble nacionalidad. En cambio, de aquellos que estuvieron en los Estados Unidos, la mayor parte se encontraba en situación irregular.

Aunque se trata de una muestra bastante heterogénea, la situación de estos migrantes en destino está directamente relacionada con su situación socioeconómica en Ecuador antes de migrar. Mientras mejores fueron las condiciones antes de iniciar el proyecto migratorio, mejores fueron las condiciones en destino. Esto se relaciona también con su nivel educativo; aquellos que tuvieron un nivel educativo más alto en Ecuador, accedieron a mejores condiciones de vida allá. Lo anterior indica que mientras mayores son las oportunidades en origen antes de emprender el proyecto migratorio, mayores serán las oportunidades en destino.

Entre las actividades que realizaron mientras estuvieron en el extranjero, los hombres trabajaron en construcción, consejería, mantenimiento y limpieza de edificios, transporte, jardinería, panadería, servicio de restaurante y mecánica automotriz. Las mujeres, en cambio, trabajaron como internas al cuidado de niños o ancianos, en restaurantes, recolectando frutas, limpiando casas, como empleadas de fábricas y en la costura. La mayoría, hasta obtener su regularización, trabajó por horas en actividades menos pagadas y de bastante exigencia física, como la construcción para los hombres y la limpieza de casas o lavando platos para las mujeres.

“Al principio, para conseguir los papeles, él trabajó en la construcción, entonces él, toda la vida estudiante, venía con sus manitas todas reventadas, ampollas, pero él ahí firme, firme, tengo que aguantarme ese trabajo porque era la única forma de que le den papeles” (Doris hablando de su hijo en España)<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Todos los testimonios presentados en el estudio se refieren con seudónimos para proteger la identidad de los entrevistados.

“Yo, después de haber trabajado en el Banco de Fomento, era secretaria de gerencia (...) me vi parada en un cuarto estrecho lavando platos” (Paula migró a España).

Pero, una vez con papeles y, a medida que pasa el tiempo, gran parte siente que mejora su situación porque acceden a trabajos menos exigentes físicamente y mejor pagados, aunque no necesariamente bajen la intensidad o el ritmo de trabajo.

Todo el tiempo cuidé a personas mayores allá (...), cuando no tenía papeles pasaba en las casas con ellos, cuando ya tuve papeles me fui a trabajar en una residencia, tenía seguridad social, tenía todo” (Miriam, auxiliar de enfermera en Ecuador quien cuidó ancianos en España).

Un poco más de la tercera parte pudo practicar su profesión en destino. Desde aquellos que poseían un título técnico o artesanal en Ecuador, como los casos de dos mecánicos, un panadero y una costurera, hasta aquellos que contaban con título superior, entre los que están una maestra parvularia y dos empresarios. Asimismo, de ese grupo, 4 personas obtuvieron su título superior en destino, lo que coadyuvó a mejorar su situación laboral, una auxiliar de enfermera, un mecánico automotriz, entrenadora de atletismo y una administradora de empresas.

“En el primer trabajo entraba a las seis de la mañana a diez de la mañana, de ahí entraba al otro, de tres de la tarde a diez de la noche, entonces los huequitos que me quedaban ahí sueltos aprovechaba para estudiar (...) los cursos eran a distancia” (Gabriela obtuvo su título en dirección estratégica de empresas en España).

Otras 3 personas fueron al extranjero con el objetivo de obtener su título de posgrado, y luego pudieron ejercer su profesión en destino: una médico quiropráctica que trabajó en un hospital de Francia, una joven especializada en educación especial en los Estados Unidos, y una joven con título de estilista profesional que trabajó en una peluquería famosa de Milán.

Por otro lado, no todos fueron empleados privados, también existen dos casos de empresarios que tuvieron su propio negocio en destino, uno fue representante de una empresa maderera en Venezuela y luego dueño de una fábrica de muebles, y otro compró y administró su propio restaurante en España.

Todos afirman que llegaron a tener una buena situación económica en destino. Sin embargo, esta percepción es muy relativa, pues algunos compartían vivienda con varias personas, lo que les permitía reducir gastos y ahorrar o enviar remesas<sup>16</sup>.

“Allá se comparte el piso (...) pues el dueño del departamento le arrienda un cuarto porque si está solo para que va a arrendar más y por el costo también, yo pagaba 200 euros entonces no es nada, y la cocina se comparte con todos los que viven ahí, 10, 12 vecinos” (Pablo fue migrante en España).

Otros, en cambio, cuando consiguieron un mejor empleo, pudieron vivir solos o con su núcleo familiar y algunos hasta llegaron a comprarse su propio departamento.

“Sí, ya alquilamos un departamento nosotros solos, sí ya con papeles pudimos comprarnos un departamento, nos compramos un piso, entonces ya vivíamos la familia” (Miriam vivía en España con su esposo y sus tres hijos).

La idea de vivir en su propio espacio implicó, casi siempre, una reducción en la posibilidad de ahorrar, pues los gastos se elevaban considerablemente, sin embargo, muchos prefirieron eso pues lo consideraban como una manera de vivir bien.

“Yo prácticamente viví allá, porque lo otro es mal vivir, o sea no puedes irte, trabajar, enviar acá, vivir allá y ahorrar, esas cosas no salen nunca, si quieres hacer eso vives entre veinte, (...) en gastos se miden muchos (...). yo viví, yo me di un buen nivel de vida en eso no me puedo quejar, viaje, mi hija estuvo bien, se vistió bien, estuvo en el colegio, como le digo tenía un buen nivel de vida” (Ana vivió con su hija en España).

En cuanto a la socialización, la mayor parte tenía amistad con ecuatorianos y extranjeros de otras nacionalidades, y el contacto con gente local se limitaba al lugar de trabajo y en el barrio. Casi todos afirman no haber sufrido problemas de discriminación por parte de la sociedad de acogida, sin embargo, dos personas dieron testimonio de haber sido víctimas de abuso laboral, y dos sufrieron, en sus hijas, el problema de acoso escolar por ser extranjeras. Otros, en cambio, tuvieron problemas de socialización o se sintieron afectados dentro de la propia comunidad de migrantes ecuatorianos.

“Muchas veces nosotros mismos, los mismos latinos nos tratamos mal y pasamos mal, pero lo que es la gente de allá, le digo yo por mi experiencia, yo he sido bien tratada” (Lupe vivió en los Estados Unidos).

En conclusión, el perfil de estos migrantes indica que salieron del Ecuador en edad económicamente activa y que poseían un nivel educativo relativamente alto para

---

<sup>16</sup> Aquellos que estuvieron solos enviaban remesas de entre 200 y 600 dólares mensuales.

el promedio de los ecuatorianos. La mayor parte migró durante el período de la crisis socioeconómica que afectó al país a finales de los años noventa, para buscar mejores oportunidades laborales en el extranjero. Estuvieron poco tiempo fuera, un promedio de 9 años, pero lograron integrarse social y económicamente en la sociedad de acogida, sobre todo gracias a que pudieron acceder a mecanismos como la regularización de su estatus migratorio y la reunificación familiar.

## **II.2.2 MOTIVACIONES PARA RETORNAR**

Son dos los motivos principales que impulsan a estos migrantes ecuatorianos a regresar al Ecuador, la cuestión económica, motivada por la reducción o falta de empleo, y las cuestiones familiares. Un poco menos de la mitad afirma que su situación económica se había deteriorando debido a la crisis imperante en los países de destino, especialmente en España; muchos habían reducido considerablemente sus horas de trabajo, y otros, incluso, se encontraban sin empleo hasta por un año.

“Por la crisis salí de aquí y por la crisis de España regresé aquí” (Iván regresó a Guayaquil).

“Yo estuve 14 años fuera, estuve en España y regresé porque no había trabajo ya, estuve casi un año sin trabajar antes de regresar acá” (Lucía regresó a Catamayo).

Sin embargo, otro número casi igual decide regresar para reunirse con su familia, ya sea porque sus hijos se han quedado aquí, en la mayoría de casos a cargo de los abuelos, o para estar cerca de sus padres, que están envejeciendo.

“En realidad yo estuve en Canadá y decidí retornar ya porque llevaba 10 años de estar fuera de mi familia y quería volverlos a ver y acercarme a ellos de nuevo” (Roberto regresó a Catamayo).

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

La cuestión del ambiente familiar y educativo para los hijos juega un papel importante en la decisión, pues los padres prefieren traer a sus hijos al Ecuador para que crezcan con sus familiares, o porque están disconformes con el ambiente de las escuelas allá.

“Mi hija también ya entraba al colegio allá, entonces la educación no nos gusta, entonces ese fue un parámetro que también nos hizo regresar acá” (José vivió en España y regresó a Quito).

A la cuestión familiar se une al sentimiento de haber cumplido los objetivos en destino, sobre todo económicos y, por tanto, sienten que ya es momento de regresar.

“Regresé porque ya estuve 10 años por allá y teníamos un poco de ahorros y queríamos hacer algo por aquí” (José).

“Yo me fui con un objetivo (...), tenía un pensamiento de volverme en cuatro años, hasta ahí, para ver si alcanzo una pequeña casa para mi familia, no estar toda la vida esclavo del dueño de casa, esa era mi única finalidad” (Jorge vivió en los Estados Unidos y regresó a Cuenca).

Unos pocos relacionan el cumplimiento de objetivos con la sensación de cansancio por el ritmo de vida que llevaban allá.

“Yo creo que fue la parte de que uno va allá y que sólo vas a trabajar, a trabajar y a trabajar (...) y entonces sí llega un momento en que el cuerpo te reclama” (Isabel vivió en los Estados Unidos y regresó a Quito).

Por supuesto, el deseo de regresar siempre está presente, para algunos más fuerte que para otros.

“Las ganas de regresar se postergaban y se postergaban y se postergaban, hasta que llegué a estar ocho años allá, increíble, y claro, poco a poco vas acostumbrándote a la nostalgia, te acostumbras a la soledad” (Bruno migró a España y regresó a Quito).

“A mí me motivó mi familia, mi hija, mis padres, todo, es el ambiente de aquí que uno extraña” (Felipe migró a España y retornó a Guayaquil).

Finalmente, dos casos corresponden a personas que fueron deportadas desde el país de destino, es decir, regresaron de manera forzada al Ecuador.

### **II.2.3 LOS RECURSOS DEL RETORNO**

Casi todas las personas que participaron en este estudio, a excepción de tres, retornaron al Ecuador en el período que va desde el 2007 hasta el 2009, y todas

retornaron a su lugar de origen. Este dato resulta interesante pues, después de vivir en grandes ciudades en los países de destino, se podría pensar que, al regresar al Ecuador, hubieran optado por instalarse en zonas con mayor acceso al mercado laboral y servicios públicos que en sus localidades de origen. Sin embargo, todos volvieron al lugar del que salieron y esto podría explicarse por la fuerte prevalencia de los lazos familiares, incluso más allá del núcleo familiar. Más del 90% vive ahora con su familia nuclear (ya sea porque retornó todo el núcleo familiar o porque se reunificó aquí), y mantienen un fuerte contacto con su familia ampliada que se quedó en el lugar de origen mientras ellos estuvieron fuera.

En cuanto al acceso a programas gubernamentales de apoyo al retorno, la mayor parte de los casos estudiados se han acogido a alguna ayuda: 27 casos corresponden a personas que aplicaron y ganaron el Fondo Concursable El Cucayo, 2 casos aplicaron al Fondo El Cucayo pero no fueron favorecidos, 3 casos regresaron acogidos al Programa de Retorno Voluntario Español y también fueron beneficiados con el Fondo El Cucayo, 2 casos regresaron acogidos al Programa de Retorno Voluntario Español solamente, y las 6 personas restantes regresaron por cuenta propia sin acogerse a ningún apoyo gubernamental.

Estos emigrantes retornados miran la experiencia migratoria como algo positivo en sus vidas, pues la asumen como un proceso que les permitió crecer personalmente, es decir, madurar tanto física como intelectualmente y conocer cuáles son sus verdaderas de capacidades, sobre todo en lo que se refiere al trabajo.

“Allí aprendí a ser empleado pues y me enteré que sí sirvo para ser empleado, digamos aprovecho, si tengo que trabajar doce horas lo trabajo (...) ahí me enteré que estoy en todas las capacidades de trabajar” (Pablo vivió en España).

De igual manera, valoran la oportunidad de haber ampliado sus horizontes, de haber conocido otros lugares y otras costumbres, aunque no necesariamente cumplieran sus objetivos económicos.

“Buscábamos tener un incremento económico substancialmente mejor al que uno tenía aquí en el Ecuador, yo personalmente veo que al final de esos ocho años hubiera estado mucho mejor en Ecuador profesionalmente hablando, (pero) la experiencia familiar y la experiencia personal que uno vive al estar en otro país es una experiencia única que no se la puede comparar con nada” (Manuel vivió en Venezuela).

Es decir que, a partir de la experiencia migratoria, estas personas han adquirido un capital humano, entendido éste como “la incorporación de nuevas habilidades, ideas y actitudes en relación a las actividades laborales, aunque no de manera exclusiva” (Cortés, 2009: 3), que se convierte en una fortaleza importante al momento de reinsertarse en la sociedad de origen.

“Nosotros aprendemos allá muchas cosas, (...) nosotros cada vez que vamos allí sacamos algo positivo y eso nos ayuda a ser más fuertes, más ecuatorianos y por eso, cuando regresamos acá a seguir, a seguir trabajando, mejorando nuestro país porque sabemos que el Ecuador es una potencia, somos un país pequeño pero somos gente trabajadora, capaces de hacer muchas cosas” (Diego vivió en Italia).

### **II.3 UN ANÁLISIS DE LOS EMPRENDIMIENTOS FINANCIADOS POR EL FONDO EL CUCAYO**

A partir de este momento se hará referencia a los 30 casos que corresponden a personas que ganaron el Fondo El Cucayo. Se trata de proyectos individuales o familiares que recibieron un capital semilla de entre \$4.000 hasta \$15.000 dólares americanos. El total de la inversión compartida alcanza los \$1.192.700 dólares americanos, de los cuales 29% fue aporte del fondo gubernamental y 71% fue la contraparte de los migrantes. El promedio de inversión total por emprendimiento es de \$ 40.000 dólares.

Conforme a la clasificación de la SENAMI, un 40% de los emprendimientos analizados se ubica en el sector de los servicios comunitarios, sociales y personales, 17% se ubica dentro del sector de la educación, 13% en el sector de hoteles y restaurantes, 13% en el sector de la industria manufacturera, 10% en el sector del comercio al por mayor y menor, y 7% en el sector de la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura.

Los 30 emprendimientos de la muestra llevan funcionando un promedio de 11 meses desde que recibieron el apoyo del Fondo El Cucayo aunque algunos negocios ya estaban en marcha anteriormente y fueron ampliados o readecuados con el capital recibido. El número promedio de fuentes de empleo que generan es de cuatro (4) y la mayoría constituyen negocios de tipo familiar en donde trabajan los cónyuges con sus hijos y, en ciertos casos, algunos miembros de la familia ampliada, como los padres o

hermanos del/la retornado/a. Es decir, se trata de pequeños emprendimientos de subsistencia que le permiten un medio de vida al retornado y a su familia.

<b>CARACTERIZACIÓN DE LOS EMPRENDIMIENTOS ANALIZADOS EN LA MUESTRA</b>					
Fuente: SENAM. Elaboración: Moncayo, 2010					
#	TIPO DE EMPRENDIMIENTO	FUENTES DE EMPLEO GENERADAS	APORTE CUCAYO	CONTRAPARTE	SECTOR
1	estudio fotográfico	4	5000	15000	Servicios comunitarios, personales y sociales 40%
2	limpieza y mantenimiento de casas, oficinas, piscinas y jardines	*	15000	30000	
3	recicladora	3	6000	6000	
4	metalmecánica, torno, centro mecanizado	8	15000	70000	
5	mecánica automotriz	3	15000	15000	
6	residencial para adultos mayores	2	15000	15000	
7	mecánica general (latería, tapicería y pintura de carros)	6	15000	46000	
8	tumbados y paredes de gypsum y yeso	4	15000	20000	
9	lavandería de ropa	2	15000	18000	
10	consultorio médico	2	9000	28000	
11	compañía de productos promocionales	4	6000	17800	
12	compañía de limpieza y mantenimiento	8	15000	30000	
13	academia de atletismo	2	15000	15000	Educación 17%
14	centro de educación especial	5	15000	15000	
15	centro parvulario	4	13000	20000	
16	centro de desarrollo infantil	*	15000	26000	
17	centro deportivo	2	15000	120000	
18	restaurante cafetería	2	4000	4000	Hoteles y Restaurantes 13%
19	bar restaurante de comida italiana	10	7000	60000	
20	residencial estudiantil	1	8500	8000	
21	restaurante asadero	4	3000	5000	
22	taller de confección de ropa	4	12300	10000	Industria Manufacturera 13%
23	fábrica de muebles	8	15000	60000	
24	taller de confección de ropa	3	8300	26000	
25	taller de confección de ropa	4	12500	12500	Comercio al por Mayor y Menor 10%
26	ferretería	3	15000	25000	
27	minimercado/panadería	3	3400	10000	
28	panadería	4	9500	23500	Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca 7%
29	criadero de pollos	6	15000	20000	
30	criadero de animales menores	5	14400	75000	
<b>TOTAL</b>		<b>116</b>	<b>\$ 346.900,00</b>	<b>\$ 845.800,00</b>	<b>\$ 1.192.700,00</b>
		<b>Promedio: 4</b>	<b>29%</b>	<b>71%</b>	

\*Estos emprendimientos aún no empiezan su actividad

### II.3.1 EL PAPEL DE LA AYUDA GUBERNAMENTAL EN EL PROYECTO DE RETORNO

Más de la mitad de los casos aplicó y ganó el Fondo El Cucayo mientras estaba en destino<sup>17</sup>. De estas personas, la mayoría sostiene que ya había tomado la decisión de regresar, y vio la posibilidad de acceder al fondo como una oportunidad para complementar su proyecto de retorno.

“Ya teníamos la idea de venir aquí a abrir un restaurante y él me dijo hagamos el proyecto y veamos qué tal (...), él en Barcelona ya tuvo dos bares restaurantes, entonces tenía el conocimiento, la experiencia y la capacidad para hacer una cosa parecida” (Inés, hablando de su esposo, con quien instaló un bar restaurante en Guayaquil).

Otros afirman que la ayuda gubernamental significó un factor fundamental para retornar en ese momento, de lo contrario, se habrían quedado más tiempo en el país de destino hasta acumular más recursos.

“El plan era magnífico, entonces ahí decido volver, porque tengo la posibilidad de traer todo, de aplicar al plan Cucayo, de armar el proyecto que tenía en la cabeza, pero que todavía no estaba construido y de tener económicamente los fondos para hacerlo (...) de lo contrario me hubiera quedado un par de años más hasta ver mismo cómo hacía, cómo llevaba, traía, fue un incentivo enorme, yo no tenía planeado regresar ese año” (Julia regresó de los Estados Unidos y puso un centro de educación especial en Quito).

Finalmente, unos pocos afirman que no hubieran regresado si no hubiesen contado con el apoyo del gobierno ecuatoriano.

“Yo no me hubiera regresado, porque aquí no dan oportunidad de trabajar a cierta edad, en cambio allá no ven la edad, dan la oportunidad de trabajar” (Lupe regresó a Cuenca de los Estados Unidos y ahora tiene un taller de confección de ropa).

Un número ligeramente menor al primer grupo aplicó y ganó el Fondo El Cucayo luego de haber retornado al Ecuador. Dentro de estos casos, algunos afirman que la ayuda gubernamental fue un incentivo importante en su decisión de quedarse.

---

<sup>17</sup> Los principales medios para tener acceso a la información sobre el Fondo El Cucayo fueron el internet, la prensa, familiares o amigos, y funcionarios gubernamentales en los consulados o en las oficinas de la SENAMI.

“A lo mejor me habría quedado hasta después de arreglar mi situación aquí con mi familia y a lo mejor hubiera regresado a España a seguir mi vida, pero lo que sí ha cambiado es que puedo quedarme, puedo estar aquí” (Gabriela amplió el estudio fotográfico de su familia en Quito).

Es importante mencionar que 3 casos de este último grupo aplicaron una primera vez al concurso y no ganaron, pero luego de recibir asesoramiento de los funcionarios de la SENAMI, volvieron a aplicar una segunda vez, y, en esa ocasión, sí accedieron al fondo.

Las dos terceras partes de los entrevistados afirman que hubieran puesto su negocio aún sin la ayuda del fondo, pues siempre fue parte de su proyecto de retorno. Dentro de este grupo, algunos ya tenían su negocio instalado y el apoyo recibido sirvió para ampliarlo, readecuarlo o equiparlo.

“Yo, antes de tener el Cucayo ya inicié mi negocio, ya me arriesgué porque hay que confiar en uno mismo, bueno, ya tuve el fondo y dejé de amasar con las manos, hago con la máquina, yo me acuesto y la máquina está trabajando, eso es lo que ha cambiado” (Jorge tiene un micro mercado y panadería en Cuenca).

La otra tercera parte, en cambio, considera que la ayuda del gobierno ecuatoriano fue fundamental para emprender su negocio, pues no contaba con los recursos suficientes para iniciarlo por cuenta propia.

“Yo necesitaba un aparato de \$12000 dólares para hacer ese tratamiento y tenía \$3000, nada más, o sea todo se fue en montar el consultorio y quedó así (...) me dieron \$9000 dólares, yo ya tenía montado algo, como \$15000, pero fue el hecho de que alguien creyera en mí” (Soraya tiene un consultorio médico en Quito).

“En mi caso yo necesitaba capital porque había comprado maquinaria y necesitaba capital de trabajo para hacer inventario y traer un poco de maquinaria” (César tiene una compañía de productos promocionales en Quito).

Es decir que una primera conclusión que surge de esta información es que, para la mayoría de los entrevistados, el acceso al Fondo El Cucayo no influye en su decisión de regresar al Ecuador ni tampoco en su decisión de emprender un negocio propio en Ecuador. Sin embargo, sí miran la ayuda gubernamental como una oportunidad para acumular recursos y así fortalecer su proyecto de retorno, y como una manera de reafirmar su decisión de quedarse en el país.

Con respecto a la asistencia técnica brindada por la SENAMI, recordemos que los mentores externos son profesionales contratados por dicha Secretaría Nacional para que brinden asistencia a los migrantes en áreas como la gestión de productividad,

gestión de calidad, análisis financiero, aspectos contables y tributarios, recursos humanos, mercadeo, entre otras. En este sentido, casi la mitad de los entrevistados afirman tener suficiente conocimiento y experiencia sobre el negocio que han emprendido, por lo que consideran al apoyo del mentor básicamente como un complemento para ubicarse en el medio y conocer sobre los trámites de funcionamiento.

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

Sin embargo, para algunos la asistencia del mentor fue fundamental para poder hacer realidad su idea de negocio pues, aunque conocían sobre la actividad, no tenían los conocimientos de administración.

“Yo todo consulto con él (...) yo de administración no sé absolutamente nada, lo mío es el cuidado directo de las personas (...) le digo mira, esto cómo hago, me ha ayudado con permisos, bueno, incluso con las declaraciones del SRI” (Sonia tiene una residencial para adultos mayores en Quito).

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

Siete (7) personas, no obstante, opinaron que los mentores deberían tener conocimientos más específicos sobre los emprendimientos que están apoyando. Dentro de este grupo se encuentran personas que no conocen mucho sobre el negocio que han emprendido, por lo que demandan mayor apoyo de los mentores; o personas que, en algún momento, requirieron alguna asistencia en un tema específico, pero que no la recibieron.

“En ningún momento yo tuve el asesoramiento que necesitamos, yo vine completamente ciega, pero por ejemplo yo no sabía del permiso de los bomberos que tenía que tener mi consultorio, nadie me avisó del permiso de funcionamiento del ministerio (de salud) fue mi secretaria (...) yo tenía una pérdida de tiempo y dinero con el tutor” (Soraya).

Tres (3) personas consideran que hubo fallas en los estudios de mercado que fueron elaborados con el apoyo de los mentores, concretamente en el aspecto de la

ubicación de sus emprendimientos, lo que está afectando su capacidad para captar clientes o para obtener sus permisos de funcionamiento.

“Hicieron un estudio de mi negocio que estaba totalmente fuera de foco entonces yo me dejé guiar por él, porque qué pasa yo estaba en Estados Unidos o sea yo venía confiando que él había hecho un estudio perfecto, o sea él me presentó inclusive cuadros estadísticos de todo el sector en donde íbamos a poner el negocio y yo dije está espectacular (...) y me fui a buscar el mercado y decía no esto no va a funcionar, o sea cómo es posible que hayan hecho un estudio y no se hayan dado cuenta que tengo cuatro o cinco centros infantiles a mi alrededor” (Isabel tiene un centro infantil en el valle de los Chillos, Quito).

“Al momento yo no tengo un uso de suelo y eso es una cosa muy grave para mí porque yo no me puedo anunciar, yo no puedo hacer una propaganda que debo porque viene un inspector del municipio y me dice usted tiene uso de suelo, no tiene, me cierra, me clausura (...) entonces ese estudio que tal vez no lo tomaron en cuenta, lo tienen que tomar en cuenta para futuros proyectos (...) Necesitan un poco más de control y más que todo antes de aprobar un proyecto analizarlo al 100%” (Bernardo tiene un taller automotriz en el valle de Tumbaco, Quito).

A partir de esta percepción de los beneficiarios, una segunda conclusión que surge es que aquellos que tienen conocimiento y experiencia previa sobre el tipo de emprendimiento que están desarrollando, demandan menos apoyo de los mentores y, por tanto, tienen mayores posibilidades de que su negocio salga adelante una vez que termine la asistencia técnica proporcionada por la SENAMI. Esto indica que la sostenibilidad de los emprendimientos tiene relación directa con el perfil de los migrantes y su nivel de conocimiento y experiencia acerca del negocio.

Por otro lado, se han detectado ciertas fallas que reflejan deficiencia en términos de las capacidades de los mentores, y que están afectando negativamente en el desarrollo de los emprendimientos. Esto quiere decir que no sólo el perfil de los migrantes es un factor importante, sino también el de los mentores.

### **II.3.2 EL ESTADO DE LOS NEGOCIOS**

En cuanto a la valoración que estos emprendedores hacen sobre el estado de sus negocios, sólo dos personas consideran que están muy bien, tiene óptimas ganancias y poca competencia; se trata de los casos de dos mujeres que migraron con el objetivo de obtener un posgrado y luego adquirieron experiencia profesional en el exterior. Con la ayuda del Cucayo, la primera estableció un centro de educación para niños con necesidades especiales y la segunda un consultorio médico para tratar problemas de

columna vertebral e incontinencia urinaria. Ambas aplican el conocimiento especializado que obtuvieron fuera y ofrecen un servicio que antes no existía en el Ecuador.

Diecisiete personas, es decir, más de la mitad, afirman que ya han superado el punto de equilibrio y que las ganancias obtenidas con su negocio les sirven para su subsistencia y la de su familia, lo que significa acceder a aquellos objetos y servicios de primera necesidad, pero no ahorrar ni adquirir lujos.

“Uno se defiende para tener que comer, para la familia, mantener el trabajo, yo por el hecho de que trabajo con mi hija, mi hijo y mi esposa estamos ahí dentro del trabajo simplemente es para mantenernos y porque aquí está bien difícil, aquí querer ahorrar para salir adelante está bien difícil pero gracias a Dios hay para comer, no nos morimos de hambre, así está la realidad” (Mario tiene una panadería en Cuenca).

Mientras tanto, 7 casos afirman que aún no superan el punto de equilibrio y, por tanto, todavía no pueden subsistir de su negocio.

“No alcanza, no alcanza (...) no da más de unos \$6 o \$7 dólares diarios netos de ganancia (...) los sábados, domingos, los días que hay deportes en frente de mi casa (...) sí me queda a veces neto \$15 dólares, \$16, pero no llego a \$20, entonces no es una ganancia que representa para el trabajo que uno hace” (Alejandro).

“De hecho yo estoy poniendo dinero este momento (...) llevo un año y sigo poniendo dinero porque estoy poniendo más o menos con un déficit de unos \$350 dólares (...) entonces tengo que yo ponerlo mensualmente para que esto siga” (Isabel).

Tres emprendimientos tienen muy poco tiempo funcionando como para obtener ganancias (entre uno y tres meses); y el último caso es excepcional, pues se trata de una academia deportiva sin ánimo de lucro para entrenar a jóvenes de escasos recursos en la ciudad de Quito.

Los expertos en micro producción afirman que, para que un emprendimiento de este tipo supere el punto de equilibrio debe pasar un período de por lo menos un año. Como se anotó anteriormente, los emprendimientos estudiados tienen un promedio de 11 meses funcionando, por lo que el hecho de que 17 de los 30 ya se encuentren en este punto es un indicador alentador.

Sin embargo, este indicador debe ser matizado con la calidad de trabajo generado por los emprendimientos, que no necesariamente están creando condiciones de empleo decente, en términos de acceso a seguridad social, remuneración adecuada y protección

de derechos. Como se indicó, hasta el momento la mayoría de los negocios genera trabajo únicamente para el retornado y su familia:

“Por el momento no puedo dar fuentes de trabajo porque hay que pagar sueldos y como el negocio es nuevo, tiene recién un año, entonces no hay para pagar sueldos (...) trabajamos mi mujer y yo, nadie más” (Arturo).

En algunos casos, esto implica largas horas de actividad que pueden llegar a darse en condiciones precarias:

“Ahorita no puedo, ahorita me bato yo sola, desde que me levanto estoy limpiando, hago baños, la casa, me toca estar sola (...) también no me está dando como para pagar una empleada, la SENAMI como que me obliga a que yo de un trabajo, no puedo, no puedo yo no puedo porque simplemente no me está dando” (Ana).

Aunque ciertos negocios han contratado personal, algunos han tenido que reducir el número de personas contempladas en el proyecto aprobado por la SENAMI, con el objeto de reducir costos:

“Mi hija, las dos chiquillas y yo, éramos cuatro. Ahora estamos mi hija y yo, opté por eso, y la cafetería sólo funciona en la mañana hasta las once” (Alejandro).

Solamente si tienen nómina en su negocio, los emprendedores tienen la obligación de afiliar a su personal al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y registrarlos en el Ministerio de Relaciones Laborales (MRL). En vista de que la mayoría de los emprendimientos no cuentan con nómina, se puede suponer que las personas que laboran en ellos no están accediendo al sistema de seguridad social. Los emprendedores tienen la opción de afiliarse voluntariamente al IESS, pero eso implica unos costos que actualmente no pueden cubrir.

Por otro lado, el hecho de que los emprendimientos permitan la subsistencia de los retornados y sus familias, no significa que estén generando suficientes beneficios como para que esas personas puedan vivir dignamente.

“Sí, pero para vivir no tan cómodamente, no tan cómodamente pero si tengo para mis cositas para comer, bueno (...) el negocio ahorita me da para subsistir, no me da para comprarme un carro, para comprarme buena ropa pero para subsistir sí” (Arturo tiene un restaurante en Guayaquil en el cual trabajan él y su esposa).

Las pocas ganancias que están obteniendo los emprendedores tienen relación directa con la inversión realizada en el emprendimiento. Como se indicó, el monto promedio invertido en los negocios analizados alcanza apenas los \$ 40.000 dólares americanos, lo que constituye un monto mínimo.

Se puede afirmar que, por el momento, 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 retornador pero que no necesariamente generan valor agregado ni empleo productivo.

### **II.3.3 LA EXPERIENCIA EN DESTINO: ¿SUMA DE CAPACIDADES?**

Un aspecto adicional de la presente investigación buscó averiguar si los emprendimientos que estas personas están desarrollando, con el apoyo del Fondo El Cucayo, se relaciona con algo que aprendieron en el país de destino o con lo que hacían antes de migrar. La intención fue indagar hasta qué punto la experiencia migratoria les dotó de nuevas capacidades o conocimientos, es decir, de capital humano, que pudieron poner en práctica en su retorno al Ecuador.

Un poco menos de la mitad de los emprendedores afirma que su negocio tiene relación con lo que hacían antes de haber emigrado. En este grupo se encuentran personas que realizaban dicha actividad en Ecuador como empleados o por cuenta propia, como por ejemplo, Pablo, quien antes de irse a España ya tenía su empresa recicladora, la cual quedó en manos de su hijo mientras estuvo fuera; Mario, quien ya tenía una panadería, que quedó igualmente a cargo de su esposa e hijos mientras él estuvo en el exterior; y Doris, quien siempre trabajó de costurera en Ecuador y hoy tiene su taller de confección de ropa.

Un número similar sostiene que su negocio se relaciona con algo que aprendió en el país de destino, como por ejemplo Iván, quien aprendió la técnica de tumbados y paredes de gypsum en España y decidió ponerse un negocio similar en Ecuador; Ana, quien vivió del negocio de la residencia estudiantil en España y optó por hacer lo mismo en Ecuador; y Felipe, que estudió y trabajó como mecánico automotriz en Australia e instaló una mecánica en Ecuador.

Finalmente, el restante considera que en su actividad actual está combinando conocimientos que tenía antes de migrar con otros que aprendió durante el período que vivió en el extranjero, como por ejemplo Manuel, quien está aplicando su profesión de gerente de empresas en su fábrica de muebles, negocio que aprendió mientras estuvo en Venezuela; y Paula, quien está aplicando su profesión de contadora en su negocio de limpieza que aprendió mientras estuvo en España.

Estos resultados indican 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.

#### **II.3.4 LA VISIÓN DE AQUELLOS QUE NO HAN ACCEDIDO AL FONDO**

Dentro de la muestra estudiada se incluyeron 10 casos de personas que no han accedido al Fondo El Cucayo, con el objeto de contrastar su opinión sobre la política gubernamental de retorno y específicamente sobre el Fondo El Cucayo, con la de aquellos que sí han recibido la ayuda. Todas estas personas viven en la ciudad de Catamayo, ubicada en la provincia austral de Loja, y la mayoría regresó al Ecuador debido a que su situación económica se vio afectada por la crisis en los países de destino.

De este grupo, 2 personas presentaron una idea de negocio para aplicar al fondo, pero no ganaron el concurso.

“Fui al SENAMI y me dijeron que ellos no son financiera, algo así me dijeron, porque mi proyecto es que yo quiero pedir dinero para montarme algo que vaya a hipotecar, el terreno lo que sea, en un banco, que ellos no están para eso” (Elisa).

“Yo traje maquinaria, tenía contraparte y todo, quería hacer una fábrica de joyería aquí pero al final vi que me dijo que no se puede, que no es posible, que mi

proyecto no estaba accesible a la situación, entonces ya lo dejé definitivamente (...) simplemente me llamaron unas dos o tres veces, averiguándome, haciéndome preguntas y después solamente me dijeron que no” (Roberto).

Los demás se abstuvieron de aplicar porque no contaban con los recursos para completar la contraparte requerida, porque les desanimó el hecho de que sea un fondo concursable, o porque no contaban con los requerimientos para aplicar<sup>18</sup>.

“Yo del Fondo Cucayo también me enteré aquí no cuando estaba en España y la verdad no presenté ningún proyecto ni nada porque como era concursable, que a muy pocos les salía, pues no me llamó la atención de coger y presentar algo” (Alicia).

Estas personas sienten que tienen muy pocas oportunidades para reintegrarse al mercado laboral y para acceder al sistema financiero en su ciudad:

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

Por estos motivos, han optado por asociarse entre ellos como un mecanismo para acceder a las ayudas gubernamentales y para impulsar, por cuenta propia, proyectos y apoyos para los migrantes retornados de su localidad.

“Por eso nosotros nos asociamos, precisamente para poder sacar nuestros proyectos adelante porque si nos ponemos a esperar de las promesas del presidente muy difícil” (Nora).

“Siendo asociativa, siendo tal vez asociativo nos pongan atención, o sea de allá arriba donde debe ser de la casa grande en Quito no, porque si vamos uno por uno no nos escuchan, pero siendo asociativa ya nos escuchan y además también el presidente ofreció, él dijo en ese entonces había un fondo de dinero para los emigrantes” (Esteban).

Así, han conformado la Asociación de Migrantes Emprendedores de Catamayo que, actualmente, cuenta con unos 200 miembros, entre migrantes retornados y familiares de migrantes, todos pertenecientes a la ciudad de Catamayo. A través de esta asociación, presentaron recientemente un proyecto asociativo en la última convocatoria de la SENAMI al concurso del Fondo El Cucayo, en el cual están solicitando \$50.000 dólares para crear un centro comercial.

“Porque en vista de que, como te cuentan todos los compañeros, han presentado individualmente y no les ha salido, nosotros esperamos intentar a nivel asociativo a ver si así podemos calificar y poder dar trabajo a la gente” (Julio es el dirigente de la asociación).

---

<sup>18</sup> Dos personas regresaron al Ecuador antes de 2007 por lo que no cumplían con el requerimiento temporal para aplicar al fondo.

Además, tienen otro proyecto en marcha que consiste en la creación de una cooperativa de ahorro y crédito para el emigrante, que pretende aplicar un sistema flexible de pagos e intereses más bajos de los que ofrece actualmente la banca privada y pública. Para ello, van a crear un fondo con el apoyo de los propios migrantes y otros inversores.

“Nosotros ahora mismo estamos en Loja, estamos trabajando con 16 personas, cada 16 personas, cada persona va a poner más o menos unos \$15000 dólares para empezar, ya tenemos otros inversores que van a meter dinero” (Julio).

El caso de estos migrantes demuestra que existe un tipo de retornados que no está siendo atendido por la política gubernamental, y que se encuentra en una situación económica bastante precaria, pues no logra insertarse en el mercado laboral local ni tampoco acceder a crédito. Al mismo tiempo, también demuestra que estos retornados son capaces de generar interesantes iniciativas por cuenta propia con el objeto de movilizar recursos y mejorar su situación una vez que han regresado al Ecuador. Por este motivo, una manera de apoyar su reinserción socio-laboral en la sociedad ecuatoriana sería impulsar y fortalecer este tipo de iniciativas.

### **II.3.5 LA SITUACIÓN POST RETORNO**

Con el objeto de indagar sobre la percepción de los entrevistados acerca de su condición de migrantes retornados, se les solicitó que comparen su situación actual con la etapa anterior a que emprendieran su proyecto migratorio y con la etapa en la que estuvieron viviendo en el extranjero. Para evitar un posible sesgo apreciativo, esta etapa del análisis toma en cuenta tanto a los beneficiarios del Fondo El Cucayo como a las 10 personas que no han accedido a esta ayuda gubernamental.

Tres cuartas partes consideran que se encuentran mejor que antes de migrar, ya sea porque sienten que cumplieron los objetivos que se plantearon al emprender su proyecto migratorio (económicos o de otra índole), o gracias al crecimiento que implicó ese proceso, tanto personal, como a nivel familiar.

“En una parte he superado económicamente y en otro sentido emocionalmente, o en todo campo, o sea, yo me siento mejor, mucho mejor que antes, al menos en el aspecto familiar, con mis hijos, con mi nieto, con mi marido yo me siento mil, diez veces mejor que antes que irme a España” (Rosa).

“Estoy mejor de antes de emigrar, sí estoy mejor porque tengo mi casa, tengo carro, tengo un negocio y sé que estoy luchando porque va a salir, antes de

emigrar no tenía nada, no tenía ni un objetivo, para qué lucho si no tengo la fortaleza que también nos da para salir adelante con los hijos, entonces antes no tenía ni familia, hijos entonces no era tan buena la situación era vivir al día pero ahora para mi parecer estoy mucho mejor” (Diego).

El resto siente que está peor que antes de irse. En este grupo se encuentran 9 de las 10 personas que no han tenido acceso a las ayudas del gobierno ecuatoriano<sup>19</sup>, quienes tienen una percepción generalizada de que la actual situación del país es más complicada que antes de migrar, debido al alto costo del nivel de vida en relación con los sueldos y a la dificultad para conseguir trabajo.

“Ahora mismo yo diría que mal, mal por la situación mismo que no hay trabajo, y yo pensé que aquí según las promesas que se hacían y todo iba a ser diferente, para eso no hubiese regresado, me hubiese quedado allá que malo que bueno allá se halla trabajo pero aquí no, aquí no y si encuentras trabajo aquí te quieren pagar por un mes, qué se yo, \$120 0 \$100, que haces un mes metido en un trabajo para darte 100 dólares que no te van a alcanzar para nada entonces ahora mismo la situación mal” (Elisa).

“El nivel de vida de antes era todo barato también, (...) \$120 o \$100 dólares no alcanza, no le alcanza al nivel de vida que estamos ahorita” (Marco).

El otro caso corresponde a una de las personas que, a pesar de haber accedido al Fondo El Cucayo, perdió su nombramiento de profesor del magisterio público mientras estuvo fuera, motivo por el cual siente que se ha agravado su situación profesional y económica.

“Yo antes de que vaya a los Estados Unidos tenía un nombramiento fijo y hoy en día, con los cambios que ha habido en el ministerio de educación ya no tengo trabajo fijo (...) yo hubiera preferido no recibir los \$3.389 dólares del estado a cambio de tener mi puesto de trabajo, si esa es la realidad yo hubiera preferido no recibir esa ayuda, créame” (Jorge se refiere a la ayuda del Cucayo).

Por otro lado, el momento de comparar su actual situación con la que tenían en el país de destino, las respuestas fueron más heterogéneas. Un poco menos de la mitad concordaron en que tenían una mejor situación en el país de destino.

“Lo que se extraña mucho de allá es el dinero (...), lo que voy a extrañar de allá es mi cheque de los jueves, todos los jueves tenía mi cheque, eso es lo que se extraña, la comodidad, porque allá hay comodidad en cuanto a comida, a todo, entonces eso se extraña mucho aquí, hace falta, ojala fuera aquí así” (Lupe).

---

<sup>19</sup> Sólo una persona de este grupo tiene un negocio de construcción desde hace 3 años, que instaló por cuenta propia, y siente que está mejor que antes de migrar.

“Una vez llegado aquí, ya definitivamente para quedarme, extraño bastante (...) el final de mes, los finales de meses, pero uno se va acostumbrando poco a poco y se va ya pensando que está en el Ecuador y es lo que hay y hay que adaptarse a lo que hay, es mi caso” (Santiago).

Un poco más de la tercera parte, en cambio, considera el hecho de estar junto a su familia como el factor más importante de su valoración y, por lo tanto, sienten que se encuentran mejor ahora que cuando estuvieron en el país de destino (incluso si dejaron una mejor situación económica allá).

“Ahora mismo que estoy con mi familia, yo creo que es lo más importante, más que el dinero, más que cualquier cosa es la familia, podemos estar todos juntos lo que no podíamos, y poder estar con mis hijos tantos años que estuve sin ellos entonces yo sí estoy feliz” (Gabriela).

“Me siento mucho mejor, me siento mejor porque estoy junto a mi familia, estoy con mis hijos, aunque hay casos que nos toca pasar apuros porque como le comentaba antes tengo a mis hijos que están en el colegio, la escuela casi todos están estudiando, entonces hay ciertas cosas, pero mucho mejor porque realmente si salimos del país fue por algo y ese algo se ve y se nota” (Santiago).

Cuatro personas sienten que su situación es similar a la que tenía en el país de destino. De estos casos, 3 pertenecen a migrantes exitosos, es decir, a personas que cumplieron sus objetivos tanto económicos como familiares en destino, y que ahora sienten que ese éxito se refleja en su proyecto de retorno. El otro caso, en cambio, pertenece a un migrante que no alcanzó sus objetivos económicos y, por tanto, siente que volvió a la misma situación que dejó en el Ecuador.

“Igual me siento aquí, al menos económicamente estoy en lo mismo que antes, claro, con el deseo de querer superar, hacer otras cosas que son beneficiosas para mí, para la familia, para los que están alrededor mío” (Pablo).

Sólo dos personas consideran que están mejor en el Ecuador gracias a que ahora tienen un negocio propio:

“La estabilidad que me ha dado el negocio, en todo sentido, porque soy dueña de mi tiempo, yo pongo mis horarios, la parte económica igual yo la impongo, y es una oportunidad de tener y acceder a lo que necesito y tener tiempo y espacio para mi familia” (Julia).

Finalmente, está el caso de un migrante que se separó de su hijo al regresar al Ecuador y, por tanto, considera que estaba mejor cuando estaba a su lado en el país de destino.

A partir de esta información, se puede deducir que aquellos que alcanzaron los objetivos que se plantearon al migrar, sienten que están mejor que antes de migrar y miran con ojos optimistas su actual situación en el Ecuador. A esto se suma el hecho de que hoy tienen un negocio propio, lo que, en cierta medida, implica una posibilidad de movilidad social, aunque no necesariamente tengan una mejor situación económica de la que tenían en destino.

Por otro lado, aquellos que no pudieron cumplir sus objetivos durante el período que estuvieron fuera tienen una visión más negativa de su situación actual e, incluso, consideran que antes de viajar estaban mejor.

### **II.3.6 PROYECCIÓN A FUTURO: ¿QUEDARSE EN ECUADOR O VOLVER A MIGRAR?**

De las 40 personas que integran esta muestra, 26 proyectan su futuro en el Ecuador, es decir, desea quedarse en el país<sup>20</sup>. La mayor parte hace su proyección en función del crecimiento de su negocio.

“Mi sueño, que Dios me de salud, vida y fuerzas para que esto surja, que esto sea más grande para que, con mi hija pensábamos lo que nos hace falta es una bordadora, porque ampliaríamos el negocio y pensamos sacar una almacén, poner nuestros productos y con la bordadora” (Doris).

“Esa es la idea que tenemos entonces, tal vez el futuro es que esto se vuelva un centro de estudios, que sea más grande, más fuerte, ahora somos chiquitos, que sea más grande y esté involucrada la universidad” (Julia).

Para algunos, esto significa alcanzar un nivel de vida cómodo en el Ecuador, que les dé tranquilidad para ellos y su familia y, a la vez, que les permita crear fuentes de empleo:

“Mis sueños, esta empresa hacerla grande, dar fuentes de empleo a personas que necesitan, eso es en lo laboral, en lo personal, que mi familia tenga un mejor estilo de vida, no en la riqueza ni lujos pero sí un mejor estilo de vida, darles una buena educación, vivir un poco más holgadamente, darles lo necesario, en lo personal sentirme dueño de algo grande saber que puedo ayudar a muchas personas sacar comenzando por la casa y siguiendo por los demás, ayudar también al país” (Diego)

---

<sup>20</sup> Dentro de este grupo se encuentra la persona que no es beneficiaria del Cucayo pero que tiene un negocio propio de construcción desde hace 3 años.

“Mis sueños son tener muy bien puesto mi negocio, tener muy buena salida para mi mercadería para poder trabajar más, dar oportunidades de trabajo a otras personas ese es mi proyecto, mi deseo y ojala Dios se cumpla” (Lupe).

Para otros, significa ampliar su negocio, ya sea en su propia ciudad, a nivel nacional o incluso internacional.

“Bueno a futuro lo mío es que sea mi marca a nivel nacional y si se puede un poco afuera también” (Felipe).

“Mi futuro es sacar adelante mi negocio y montar unas dos, montar una cadena, una cadena de comida rápida” (Arturo).

Algunos relacionan la idea de que su negocio prospere con la posibilidad de quedarse en el Ecuador o, en otras palabras, la opción de volver a salir está supeditada al éxito o fracaso de su emprendimiento.

“Yo tengo un sueño que es un curso vacacional que comienza ya este fin de mes, entonces yo sé que yo voy hacer un esfuerzo económico pero yo sé que va a ser rentable para mí, entonces de ahí parte mi decisión de irme o definitivamente quedarme” (José).

“Bueno, eso no lo doy por cerrado porque no se sabe lo que puede pasar, pero de momento yo pienso ya quedarme aquí, de todas formas por el hecho de tener la doble nacionalidad me toca estar viajando pero yo espero que no, cuando me dicen tienes que irte es como que el mundo se me viene encima, otra vez no, espero poder quedarme aquí, que las cosas se me vayan dando como espero y no sea necesario volver a viajar” (Gabriela).

Para otros, la idea de volver a migrar ya no forma parte de su actual proyecto de vida; en cierta medida, sienten que su etapa de migrantes ha finalizado (sobre todo aquellos que lograron cumplir sus objetivos mientras estuvieron fuera), y que ahora han empezando una nueva etapa en el Ecuador.

“Ir otra vez a probar suerte y tratar de hacer lo que ya se tiene, qué es lo que uno va hacer allá, a trabajar como loco para tener una casa, a trabajar como loco para tener un auto, ya lo tenemos, ya no necesitamos eso, necesitamos sobrevivir y mal o bien siempre se tiene para lo necesario (...) entonces por mi parte emigrar no, viajar sí” (Bernardo).

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

Esto no quiere decir que hayan descartado la idea de volver al país que los acogió, muchos mantiene fuertes vínculos en destino, ya sea con amigos o familiares, pero ya no viajarían con la intención de trabajar allá.

“Yo puse la empresa para salir adelante aquí, no quisiera tener que volver pero no porque no me guste España, quisiera regresar pero de turista, esta vez sí a pasearme, a disfrutar, a que me sirvan y no a servir, eso sí, yo extraño muchísimo, yo tengo muchos amigos allá” (Paula).

Otros, en cambio, quieren aprovechar los vínculos que tienen en destino para traer materia prima para sus negocios.

“No, yo salir no, por ejemplo mi esposo como tiene la doble nacionalidad entonces (...) él va a presentar lo papeles para reclamarme para que yo tenga la tarjeta comunitaria para que yo pueda entrar o salir cuando quiera pero por qué, porque hay cosas que yo necesito para sacar algunos modelos de polos y eso no he podido conseguir acá, pero allá si hay entonces por eso le he dicho bueno, si tu quieres has el papeleo pero tampoco no me urge” (Doris).

Cuatro (4) personas, en cambio, visualizan su futuro en el Ecuador, pero mediante la consecución de otros proyectos personales que no necesariamente se relacionan con un negocio propio, como conseguir un trabajo en el sector privado o dar educación a los hijos.

Por otro lado, las 14 personas restantes proyectan su futuro en la posibilidad de volver a emigrar. De este grupo, 5 personas han sido beneficiadas por el Fondo El Cucayo. Dos de ellas aún consideran que tienen mayores posibilidades de alcanzar sus objetivos económicos en el extranjero que en el Ecuador. Lo interesante es que estas personas viajaron en condiciones irregulares la primera vez y ya no estarían dispuestos a hacer lo mismo una segunda vez:

“Yo pensaría en emigrar pero lo que ya no querría es irme en ese sentido de ir de ilegal, de ir de mojado como dicen, eso es lo duro, porque mis condiciones físicas a lo mejor ya no van a dar para resistir, para caer de un árbol y quedar vivo, entonces yo pienso que eso ya no debería volver hacer por higiene mental, porque la familia no puede estar de nuevo en una zozobra, este vivirá, no vivirá, entonces en ese sentido ya no emigraría, pero si se abre la posibilidad de ir algún otro país donde pueda entender el idioma y que la finalidad sea trabajar puede ser el mismo Estados Unidos pero de manera regular si mi iría” (Jorge.).

“Yo si hubiera de emigrar nuevamente pero no como me fui esta vez, si en todo caso hubiera una buena oportunidad de trabajo lo haría, pero yo si fuera con una visa legalmente sí me regresaría, si me gustaría en ese sentido” (Mario).

La tercera persona de este grupo, que también fue beneficiada por El Cucayo, regresó al Ecuador deportada, es decir, de manera involuntaria, por lo que siente que su vida y sus vínculos están en el país de destino.

“Para mí lo duro y sigue siendo muy duro, porque para mí es poco tiempo, la separación de las personas que quedaron allá que los amo mucho y ojalá Dios quiera que pronto pudiera estar nuevamente con ellos (...) mi sueño es volver” (María).

La cuarta persona desea salir del Ecuador de manera temporal pues tiene la intención de buscar nuevas oportunidades de negocio en el exterior (afirma que esta vez se iría sólo y no con su familia); y para la quinta, la idea de volver a emigrar responde a que no está conforme con su situación personal puesto que tiene problemas conyugales desde que regresó.

Las demás personas de este grupo no han recibido ayuda del gobierno ecuatoriano y, en su mayoría, regresaron debido a la crisis económica en el país de destino. Sin embargo, tampoco ven una posibilidad de salir adelante en el Ecuador, por lo que se aferran a la idea de volver a emigrar.

“Yo en cuanto pueda sinceramente, que la situación mejore y me regreso, tengo mis papeles de nacionalidad y puedo volver cuando sea” (Nora).

“En realidad pues también pienso en volver, realmente he querido hacer algo aquí en el Ecuador pero como que se está bloqueando todo, el tiempo lo está diciendo así y como que me llega un momento que tengo que volver” (Roberto).

Observamos aquí que 25 de las 30 personas beneficiadas por el Fondo El Cucayo, es decir, más de tres cuartas partes de los beneficiarios entrevistados, proyectan su futuro en el Ecuador y consideran que su negocio es un aspecto central de esa proyección. Esto quiere decir que la política migratoria ecuatoriana, a través del instrumento del Cucayo, además de facilitar el retorno de los ecuatorianos, también estaría cumpliendo otro de sus objetivos que consiste en alentar la permanencia de esos retornados en el país. Sin embargo, esto debe ser matizado con las cifras sobre el alcance del fondo pues, hasta la fecha existen apenas 230 beneficiarios, que corresponden sólo al 9% de las ideas de negocio recibidas por la SENAMI. Ante esto, cabe preguntarse qué está sucediendo con el 90% restante que no está siendo atendido por la política. Tal vez muchas de esas personas, al igual que los entrevistados en la ciudad de Catamayo, están teniendo dificultades para reinsertarse en el mercado laboral del Ecuador y por tanto, consideran la posibilidad de volver a migrar.

### II.3.7 UN CASO ASOCIATIVO: PROYECTO EN LA COMUNA DE OYACOTO

Oyacoto es una comuna rural que se encuentra ubicada en la parroquia de Calderón, al norte de la ciudad de Quito. Fue establecida a finales de los años setenta del siglo pasado, “como resultado de un proceso de lucha política orientado a constituir un espacio cultural y político de reivindicación indígena” (Álvarez, 2007: 4). Actualmente, llegan a esta comuna inmigrantes de todas las provincias del país (y en los últimos años de países andinos), y desde ella salen emigrantes con principal destino los Estados Unidos y España. Este proceso de la alta inmigración y de articulación al proceso de emigración internacional, unido al proceso de urbanización, están haciendo que la comuna pierda su ruralidad. Como consecuencia a esta migración-urbanización muchas prácticas culturales se están “modificando y re configurando a Oyacoto como una nueva zona dormitorio de la ciudad de Quito” (Álvarez, 2007: 4).

A pesar de que gran parte de la población se dedica a la agricultura como medio de subsistencia, el principal problema que ha tenido que enfrentar es la falta de agua de riego, lo cual que perdura hasta la actualidad. Este es uno de los motivos que ha impulsado la salida de un alto porcentaje de su gente hacia el exterior, en búsqueda de mejores oportunidades de vida<sup>21</sup>.

Hace aproximadamente cinco años, con el apoyo de la ONG ecuatoriana Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), un grupo de mujeres de la comunidad decidió organizarse y conformar la Asociación de Mujeres de Oyacoto, con el objetivo de trabajar conjuntamente para mejorar las condiciones de vida de sus familias. En vista de que muchas de estas mujeres son migrantes retornadas, en 2008 surgió la idea de aplicar al Fondo El Cucayo y obtener recursos para un llevar a cabo un proyecto productivo de granjas integrales, que incluye la producción orgánica de hortalizas y animales menores.

El proyecto fue financiado con USD 50.000,00 por parte de la SENAMI y, como contraparte, las comuneras aportaron con USD 49.000,00 y adicionalmente con los terrenos y las herramientas de trabajo. Son 101 mujeres beneficiadas más sus familias, de las cuales algunas son migrantes retornadas desde España y Estados Unidos, y la mayoría son familiares de migrantes que aún se encuentran en el exterior.

---

<sup>21</sup> De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en la parroquia de Calderón existe 24% de población inmigrante proveniente del interior del país, y un 7% de población emigrante que ha salido principalmente a Estados Unidos y España (INEC, Censo de Población y Vivienda 2001, procesado por Fundación Observatorio Social del Ecuador, 2006 en Álvarez, 2007: 4).

El proyecto está dirigido a mejorar las condiciones de vida de esas familias, con el objeto de promover el retorno de sus miembros que se encuentran en el extranjero y evitar que tengan que seguir emigrando para buscar mejores oportunidades afuera.

“La intención que hemos participado es con la finalidad de que ellos regresen acá, igualmente que nuestros hijos, nuestros familiares no migren más al ver de que nuestra comunidad, dentro de nuestra tierra que nosotros habitamos, hay manera de sobrevivir, trabajar, defendernos de alguna manera” (Consuelo).

“Todas hemos tenido un buen resultado en aprender y ver que las tierras que nosotros tenemos valen la pena y no tener que salir a estar sufriendo” (Daniela).

Hoy en día, estas mujeres están produciendo principalmente para su propio consumo<sup>22</sup>, lo que les ha permitido un ahorro para la economía familiar, así como la mejoría en la salud puesto que están consumiendo productos orgánicos.

“Ahora con estos huertos para nosotros es lo más sano, yo sé que no cogemos mensualmente, pero tenemos productos en la casa y ya no tenemos que ir al mercado, nos defendemos (...) Con esa finalidad se participó, para producir y fortalecer económicamente e igual apoyar en las casas de nuestros esposos, igual ellos si salen a la ciudad” (Consuelo).

“El huerto mismo nos ha ayudado bastante en la alimentación para mis hijos porque (...) no teníamos mucho transporte para salir, teníamos que salir hacer compras solo los domingos y muchas veces las hortalizas no nos alcanzaba para la semana o muchas veces no nos alcanzaba la plata para comprar toda las hortalizas pues entonces aquí uno mismo teniendo huerto, entonces ya de mañanita me levanto, corro al huerto, cojo unas hojas de acelga, hago aunque sea una torta de huevo con acelga” (Laura).

Pero algunas beneficiarias también venden sus productos dentro de la comunidad, lo que les permite alguna ganancia.

“Yo sé que aquí en esta comunidad yo sé que no todos tenemos el huerto (...) entonces nuestras vecinas mismo ven que ya tenemos, ya nos dicen que les venda aunque sea 25 centavitos, ya me sirve para algo, aunque sea para un refrigerio para mis hijos para mandar a la escuela, al colegio” (Elena).

Antes de emprender el proyecto, las mujeres que no habían migrado al exterior, en su mayor parte, trabajaban como empleadas domésticas en la ciudad de Quito, lo que de igual manera implicaba dejar el hogar y el cuidado de los hijos en manos de otras personas. Hoy en día, una cuarta parte del grupo, es decir 25 mujeres, han logrado dedicarse únicamente a su huerto y ya no tienen necesidad de trabajar en la ciudad. El

---

<sup>22</sup> Son 101 huertos y 101 cuyeras, pero unas 50 familias también se dedican a la crianza de pollos.

proyecto pretende que, poco a poco, el resto de mujeres se vaya uniendo a estas pioneras.

“Yo le digo de mi parte (...) yo me siento satisfecha porque como decía mi compañera íbamos dejando a nuestros hijos aquí en la comunidad, la alimentación tampoco era buena porque teníamos que salir a la ciudad a comprar los productos llenos de químicos, hoy en nuestra comunidad ya tenemos en nuestro huerto para poder sacar los alimentos y más que todo esa plata que gastábamos en los mercados comprando esos productos ahora lo podemos guardar, guardar para tener o para otra cosa, yo me siento satisfecha porque he aprendido a criar a los cuis, mi huerto, he aprendido también a cómo hacer los abonos, el abono orgánico, tengo plantado mis plantas frutales en un terrenito, he comprado mas” (Verónica).

Como corresponde a los proyectos financiados por el Fondo El Cucayo, además de los recursos financieros entregados, las mujeres de Oyacoto han recibido asistencia técnica especializada por parte de mentores externos. Primero, recibieron apoyo psicológico dirigido al empoderamiento de las mujeres en su comunidad:

“El apoyo de la SENAMI fue muy importante (...) inclusive tuvimos una psicóloga, la señorita esta psicóloga ella nos sacó del pantano en donde estuvimos metidas nosotras como esposas, por eso es que nosotros sabemos también ahora que las mujeres valemos, servimos porque antes éramos agachadas, que el marido nos dé y ahí estábamos, pero ahora son las cosas iguales o sea como digo respeto el uno y respeto el otro” (Marta).

Segundo, recibieron la asistencia de ingenieros especializados en cultivos orgánicos, lo que les ha permitido producir todo tipo de hortalizas que antes no existían, puesto que la comunidad había entrado en un proceso de monocultivo muy dañino para sus tierras:

“Nos han enseñado cómo sembrar, cómo manejar la tierra más que todo, los abonos orgánicos y eso es bastante y es bueno también cómo eso se ha producido porque yo he visto que ya estaba cansada la tierra, entonces ahora ya está produciendo con los abonos orgánicos” (Delia)

“Yo creo que eso fue algo valioso porque ya con estas capacitaciones que han dado y realmente esto del huerto fue algo sorprendente que por ejemplo lo que nunca se veía una zanahoria, una remolacha, era sorprendente como se producía a uno le parecía que nunca se iba a dar nada en estas tierras tan secas, entonces realmente se ha visto que ha habido un cambio en esta comunidad en este grupo de familias que están integradas a este proyecto” (Pedro, uno de los esposos).

Para estas mujeres, el proyecto ha significado un cambio total en sus vidas, pues ahora no sólo cuentan con un medio de subsistencia, sino que se están beneficiando de otros efectos positivos que las fortalecen a ellas como mujeres, al igual que a sus familias, como el involucramiento de los hijos y de los esposos en la actividad.

“Yo tengo más que todo cinco hijos, con ellos estoy manteniendo a ellos también y con los cuis también estamos contentos más que todo mis hijos (...) se entretienen con eso, (...) ven y me ayudan a limpiar o a recoger la yerba, entonces ya se entretienen con eso, estamos felices (...) Gracias a Dios todas las mujeres que han participado en este proyecto nos cambio otra forma de vida” (Delia).

“Inclusive yo veo ahora que en mi hogar hay mas unión en familia porque trabajamos, mi esposo me ayuda, él me hizo el galponcito para los cuis, él me da haciendo, le digo sabes necesito otra jaulita, él rapidito me da haciendo” (Verónica).

Este empoderamiento está contribuyendo a la equidad de género dentro de la comunidad, así como al fomento de la autonomía de las mujeres beneficiadas. A través de su trabajo en los huertos, ellas están aportando a subsanar la problemática social que existe en su comunidad, al mismo tiempo que fortalecen y consolidan liderazgos e iniciativas de participación política y económica.

“Ahora sí tengo qué defender, tengo que defender por una causa que tenemos (...), causa para nosotras, que nos estamos ayudando entre todas y no quedarnos calladas, o dejarnos pisotear ahora ya no, ahora tenemos que luchar por una causa, un fin nuestro mismo eso nos han ayudado y en muchas cosas nos han ayudado” (Verónica).

A futuro, estas mujeres se plantean incrementar la participación de otros miembros de la comunidad, con el objeto de aumentar su producción y poder subsistir al cien por ciento de sus cultivos.

“Yo me siento feliz porque de ahí voy a sacar mis productos y de ahí voy a sobrevivir yo y con eso es un proyecto para que mi esposo ya deje de trabajar lejos y me ayude aquí en la casa viendo que ya estoy sacando productos, esa es mi ilusión” (Verónica).

Como se puede observar, el proyecto de granjas integrales en Oyacoto está generando varios efectos positivos no sólo para las mujeres beneficiarias sino para toda su comunidad. Hasta el momento han alcanzado un primer objetivo, que consiste en producir hortalizas y animales menores para el autoconsumo. La segunda etapa del proyecto se concentrará en lograr la comercialización de los productos dentro y fuera de la comunidad.

Esto quiere decir que el éxito y la sostenibilidad del proyecto dependen de que la comuna finalmente acceda a agua de riego. Afortunadamente, este anhelo está pronto a cumplirse, puesto que los líderes de la comunidad, entre ellos la Asociación de Mujeres de Oyacoto, han venido impulsando el financiamiento de una obra de infraestructura

que dotará de agua a toda la comunidad y que se encuentra en su etapa final<sup>23</sup>. Actualmente, la obra física está terminada, y se requiere de la voluntad política de las autoridades de gobierno para que concedan los permisos para dar paso al líquido vital.

Ante esta buena práctica auspiciada por el Fondo El Cucayo, aflora la pregunta de por qué la SENAMI no promueve el desarrollo de otros proyectos comunitarios o asociativos, para generar mayores beneficios con el instrumento y llegar a más migrantes retornados. Recordemos que apenas un 2% de los proyectos financiados hasta la fecha tienen esas características. Como se anotó anteriormente, de acuerdo con esa Secretaría Nacional, el diseño del fondo está dado para que la demanda marque la tendencia, es decir que son los propios retornados los han optado por aplicar con proyectos individuales y no asociativos o comunitarios. No obstante, al ser una inversión de riesgo compartido, la SENAMI tiene toda la potestad para direccionar los fondos estatales de la manera que considere más adecuada y beneficiosa para los migrantes y para el país en general. La prevalencia casi absoluta de iniciativas individuales evidencia que, hasta ahora, la visión asistencialista, de corte individual, ha tenido más peso que la visión de desarrollo. Esta situación tiene relación directa con un problema estructural que ya se mencionó anteriormente, que es la falta de articulación de la política migratoria con otros ámbitos de la política pública como la política de producción y la política de generación de empleo.

---

<sup>23</sup> Para apoyar este proceso, la Asociación de Mujeres de Oyacoto gestionó el apoyo de sus familiares migrantes que se encuentran en el extranjero.

## **CAPÍTULO III**

### **RECOMENDACIONES PARA UNA PROPUESTA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL: PROGRAMAS PRODUCTIVOS PARA LAS PERSONAS MIGRANTES**

El presente capítulo tiene como objetivo ofrecer propuestas para una posible asociación de la cooperación internacional española con el Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes para la Inversión Social y Productiva de la SENAMI y, concretamente, con el Fondo El Cucayo.

Para ello, primeramente se presentará un diagnóstico general de la presencia de la cooperación española en el Ecuador, a través de iniciativas tanto bilaterales como multilaterales, con el objeto de conocer si existe ya alguna iniciativa de cooperación en esa línea. Luego se presentarán los lineamientos para una posible estrategia de cooperación con el mencionado programa, sobre la base de las opiniones vertidas por los representantes y funcionarios de la SENAMI, así como por los migrantes entrevistados para este estudio.

#### **III.1 COOPERACIÓN BILATERAL ENTRE LOS GOBIERNOS DE ESPAÑA Y ECUADOR SOBRE TEMAS MIGRATORIOS**

Actualmente existen varias iniciativas de cooperación bilateral entre España y Ecuador destinadas a apoyar a la población migrante ecuatoriana y a sus familias. A continuación se describen los principales programas y proyectos en este sentido, que son ejecutados directamente por entidades del gobierno ecuatoriano o por organismos internacionales y ONGs.

##### **III.1.1 PROGRAMA DE CANJE DE DEUDA**

El Convenio Bilateral para la Conversión de la Deuda Externa del Ecuador con el Reino de España fue suscrito en marzo de 2005. Su objetivo es canalizar los recursos, que de otra forma hubiesen sido destinados al pago de la deuda externa, para el financiamiento de acciones de desarrollo que permitan mejorar las condiciones de vida de poblaciones vulnerables del país ([www.aecid.ec](http://www.aecid.ec)). En el marco de dicho convenio bilateral, el 17 de junio de 2009, la SENAMI firmó un convenio de cooperación para

ejecutar proyectos de inversión para el desarrollo de las personas migrantes, en el cual España comprometió el financiamiento de USD 6.000.000,00 con cargo a los recursos del Programa de Canje de Deuda Ecuador – España, y la SENAMI comprometió una contraparte de USD 4.829.277,00, totalizando una inversión de USD 10.829.277,00.

Se trata de tres proyectos que se encuentran en plena ejecución y forman parte del plan operativo de la SENAMI. El primero es el proyecto de creación de la Red Nacional de Casas para Personas Migrantes en el Ecuador, cuyo objetivo es facilitar, articular y fortalecer procesos de desarrollo humano en 8 provincias, con la construcción de una red nacional de 10 casas que atenderá y acompañará de forma integral a las personas migrantes y sus familias que viven los efectos del hecho migratorio en origen, tránsito y destino. Este proyecto busca, además, fortalecer la presencia de la SENAMI a lo largo del territorio ecuatoriano.

El segundo proyecto es el de Escuelas Cercanas, cuya finalidad es ampliar y mejorar la participación de padres y madres migrantes en la educación de sus hijos/as, fomentando el acceso y uso de TIC y mejorando las potencialidades y capacidad de la comunidad educativa. Para ello, se mejoran las instalaciones tecnológicas en las escuelas y se capacita a personal docente, padres y representantes<sup>24</sup>.

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

### **III.1.2 PROYECTO DE CODESARROLLO CAÑAR-MURCIA**

Este proyecto es una experiencia piloto impulsada desde la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) y consiste en la implementación de una serie de actividades desarrolladas entre el universo social e institucional de origen de los

---

<sup>24</sup>Hasta marzo de 2010, 150 establecimientos educativos han sido equipados con instalaciones tecnológicas para la conectividad, 8.970 docentes, personal administrativo, padres y representantes han sido capacitados, 10.150 niños y niñas establecen vínculos con sus padres en torno al proceso educativo.

emigrantes (cantón Cañar, en la provincia de Cañar, Ecuador<sup>25</sup>) y el universo social e institucional de destino en el que actualmente residen, trabajan y se forman (localidades de la región de Murcia, España). Se pretende que del proyecto se puedan extraer una serie de buenas y malas prácticas en materia de codesarrollo que puedan ser replicadas en otras regiones.

La iniciativa está dirigida a población del cantón Cañar y emigrantes cañarejos/as residentes en Murcia, y tiene como objetivos la mejora integral las condiciones de vida y posibilidades de desarrollo en Cañar, la inserción socio-laboral de la población migrante en Murcia, y posibilitar el trabajo en codesarrollo entre ambas localidades. Para lograr estos objetivos, el proyecto se estructura fundamentalmente en base a dos series de actuaciones: una que tiene que ver propiamente con la transferencia de recursos materiales e inmateriales que se produce entre ambas zonas (acciones de codesarrollo); y otra mediante acciones de acompañamiento que abordan ejes de intervención propios de la cooperación al desarrollo convencional y que están encaminadas a la mejora de las condiciones de vida específicas de la zona de origen.

Los ejes fundamentales de intervención del proyecto son: 1) Acompañamiento psico-social y Jurídico a migrantes y familiares de inmigrantes; 2) fortalecimiento de los Sistemas de Educación hispana e intercultural bilingüe; 3) formación profesional para jóvenes; 4) servicios sociales e infraestructura social básica; 5) tejido empresarial local y translocal; 6) mecanismos y canales de comunicación entre actores; 7) sensibilización sobre la realidad migratoria y sus potencialidades para el desarrollo; 8) fortalecimiento de organizaciones e instituciones; 9) investigación y sistematización, y 10) celebración de eventos de intercambio.

El proyecto inició en enero de 2006 y finalizó en marzo del presente año, aunque se prevé que algunas actividades puntuales continúen en ejecución hasta diciembre de 2010. Contó con un financiamiento de USD 3.848.084,00 por parte de la AECID, USD 950.000,00 de la Comunidad Autónoma (USD 450.000,00 de la región de Murcia y USD 500.000,00 de otras aportaciones de España), y USD 1.591.226,00 por parte de las entidades ecuatorianas<sup>26</sup>. El proyecto fue evaluado por una consultora externa, sin embargo, los resultados aún no se han publicado.

---

<sup>25</sup> Cañar está ubicada al sur del Ecuador y es una de las zonas con mayor incidencia migratoria del país.

<sup>26</sup> "Proyecto Codesarrollo Cañar-Murcia", Embajada de España en Ecuador, AGECI – OTC en <http://www.carm.es/neweb2/servlet/integra.servlets.Blob/Resumen%20del%20proyecto.pdf?TABLA=ARCHIVOS&CAMPOCLAVE=IDARCHIVO&VALORCLAVE=24396&CAMPOIMAGEN=ARCHIVO&RASTRO=null>.

El quinto eje del proyecto constituye un precedente con respecto al Fondo El Cucayo, puesto que buscaba canalizar las remesas de los migrantes mediante una inversión de riesgo compartido (similar al Cucayo, el proyecto apoyó emprendimientos productivos con un fondo semilla de entre el 20% y 30%). Los componentes de ejecución de este eje del proyecto fueron los siguientes: 1) Fortalecimiento de emprendimientos productivos asociativos (entre los que se encuentran emprendimientos como producción de lácteos, producción de galletas de quinua y elaboración de artesanías); 2) creación de emprendimientos productivos asociativos e individuales (el proyecto apoyó a la creación de varias asociaciones, entre las que están una asociación de productores de cuyes, una asociación de artesanos y una asociación de productores agroecológicos; de igual manera, el proyecto apoyó a la creación de varios emprendimientos individuales como restaurantes, fincas integrales y criaderos de animales menores); 3) elaboración y actualización continua de un dossier con información financiera oficial de instituciones locales y nacionales; y 4) capacitación en gestión empresarial.

### **III.1.3 ACUERDO PARA LA REGULACIÓN DE FLUJOS MIGRATORIOS**

El 29 de mayo de 2001, la República del Ecuador y el Reino de España suscribieron el Acuerdo relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios, con el objeto de regular de forma ordenada y coordinada los flujos migratorios existentes desde Ecuador hacia España, y garantizar que los trabajadores ecuatorianos que lleguen a ese país gocen de modo efectivo de los derechos reconocidos por los instrumentos internacionales.

Para ejecutar el Acuerdo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador creó, en marzo de 2002, la Unidad Técnica de Selección de Trabajadores Migrantes (UTSTM) como parte de la Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM.

El objetivo principal de la UTSTM es conectar a trabajadores ecuatorianos calificados con trabajos que ofrecen las compañías españolas en distintos sectores. Para ello, la Unidad cuenta con una base de datos de más de 35000 trabajadores ecuatorianos y con un equipo de recursos humanos que brinda asistencia en la fase de preselección

de los candidatos<sup>27</sup>, y apoya a los trabajadores seleccionados en la consecución de sus documentos y trámites de viaje.

Desde su implementación en 2002, se han realizado 104 procesos de selección con el apoyo de la UTSTM, mediante los cuales 5379 trabajadores ecuatorianos fueron contratados por empresas españolas. Mientras que entre 2002 y 2006 la mayor parte de plazas laborales se referían a actividades agrícolas, domésticas y de limpieza, en 2007 y 2008 se incrementaron las solicitudes por técnicos calificados como auxiliares de enfermería, soldadores, electromecánicos, conductores de vehículos, entre otros (OIM, 2008: 62). A partir del año 2009, debido a la crisis económica y laboral en España, la contratación de contingentes desde el extranjero se paralizó totalmente.

#### UTSTM: PROCESOS DE SELECCIÓN POR AÑO

AÑO	No. Personas seleccionadas
2002	640
2003	573
2004	561
2005	341
2006	821
2007	1593
2008	834
2009	16
<b>Total</b>	<b>5379</b>

Fuente: UTSTM, MMRREE  
Elaboración: Moncayo, 2010

### III.2 COOPERACIÓN MULTILATERAL ESPAÑOLA EN ECUADOR

En cuanto a la acción multilateral, la cooperación española apoya a organismos internacionales presentes en Ecuador que están comprometidos con la búsqueda del desarrollo humano y sostenible, en este caso de las poblaciones migrantes ecuatorianas y de sus familias. A continuación se mencionan los principales programas que actualmente se encuentran en ejecución.

<sup>27</sup>Para cada plaza de trabajo la Unidad preselecciona tres candidatos, cuyos datos son enviados electrónicamente al Ministerio de Trabajo español. La selección la realizan directamente las empresas interesadas con el apoyo de la UTSTM que facilita la infraestructura y personal. Durante el proceso de selección se realizan pruebas psicotécnicas, entrevistas personales y entrevistas de videoconferencias en el caso de requerirlo la empresa oferente.

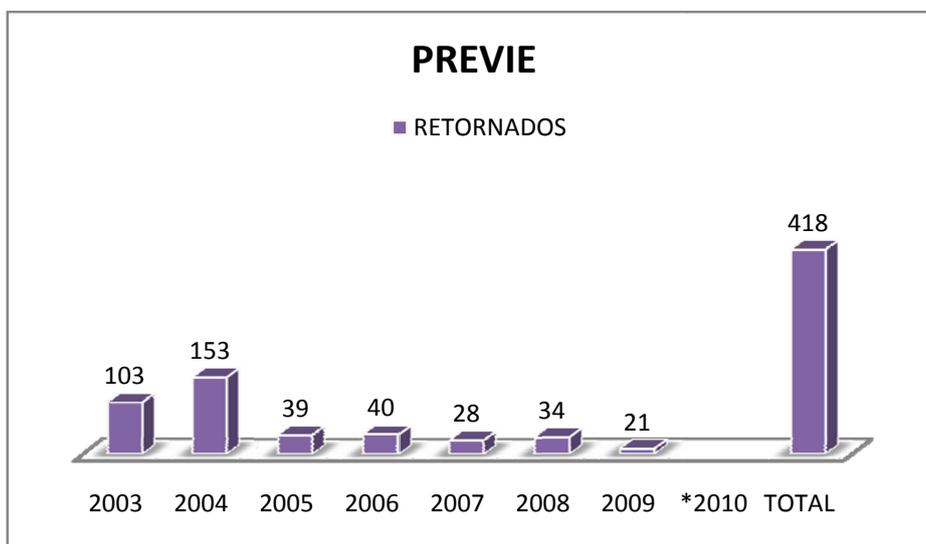
### III.2.1 PROGRAMA DE RETORNO VOLUNTARIO, PREVIE

El Programa de Retorno Voluntario de Inmigrantes desde España (PREVIE) es ejecutado por la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, con el financiamiento del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) del Ministerio de Sanidad y Política Social de España. En Ecuador, la entidad contraparte es la SENAMI.

La ayuda está dirigida a migrantes que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social y económica en España, y que desean retornar a sus países de origen. El objetivo de esta asistencia es ayudar al retornado a iniciar una nueva vida en este caso en Ecuador, y aminorar el impacto social y económico al momento de su llegada y reinserción en la sociedad ecuatoriana.

Este programa de retorno ofrece la siguiente asistencia: Información/orientación sobre el retorno, ayuda en la tramitación de la documentación necesaria para el retorno, pasajes aéreos para el retorno, una pequeña cantidad de bolsillo para el viaje (50 Euros), posibilidad de ayuda económica para la reintegración en el país de origen, y seguimiento en el retorno.

Desde que inició el programa en 2003, un total de 418 personas han sido beneficiadas:



Fuente: OIM Misión Ecuador

### **III.2.2 VENTANILLA JUVENTUD, EMPLEO Y MIGRACION**

Este programa cuenta con un financiamiento de USD 5.666.899,00 de la AECID y fue aprobado en agosto de 2008. Es ejecutado por varias agencias del Sistema de las Naciones Unidas, concretamente el PNUD, UNICEF, UNFPA, UNIFEM, UN-HABITAT, UNESCO, FAO, ONUDI, OIM, OIT y OMT. Las contrapartes en el Ecuador son la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), la SENAMI, el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, el Ministerio de Relaciones Laborales y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

El programa se ejecuta en las provincias de Loja, Los Ríos y Azuay, ubicadas al sur del Ecuador, concretamente en 12 cantones que fueron seleccionados sobre la base de 3 criterios: la situación socioeconómica de los jóvenes (nivel de pobreza, nivel educativo, incidencia migratoria, entre otros índices); la existencia de sectores económicos con potencial para la generación de empleo; y la existencia de potencial institucional local.

Esta iniciativa pretende convertirse en un instrumento para fortalecer los programas públicos de apoyo al tejido productivo local que son implementados por diferentes entidades gubernamentales, como la SENAMI y el Ministerio de la Producción (MIPRO), y por los gobiernos locales. Es decir, interviene a un nivel meso, con el objetivo de generar una estrategia provincial que articule las iniciativas de generación de empleo entre los diferentes actores. Sus ejes de intervención son los siguientes: 1) Apoyo a programas de empleo digno y emprendimientos económicos juveniles; 2) mayor inclusión de jóvenes en el mercado laboral considerando las potencialidades económicas de las provincias de intervención, a través del trabajo digno y de emprendimientos económicos individuales, familiares y asociativo; 3) políticas e institucionalidad para empleo juvenil, inclusión socioeconómica y migración ejecutándose de manera articulada en lo local y actuando sobre las causas estructurales de la migración y la inequidad; y 4) ejercicio de derechos, ciudadanía y juventud enfocados en los derechos laborales y de inclusión socioeconómica, y sustentados en amplios procesos de participación social.

### **III.3 PROGRAMA NEGOCIO PROPIO DESDE ESPAÑA A ECUADOR**

Como un caso aparte, puesto que se trata de una iniciativa financiada por el BID, se consideró importante mencionar el programa “Negocio propio desde España a Ecuador” ya que, similar al Fondo El Cucayo, apunta a un modelo de retorno voluntario basado en el desarrollo de la capacidad empresarial. Este programa forma parte de una iniciativa regional que se ejecuta de manera simultánea en España, Colombia, Uruguay, Bolivia y Ecuador; actualmente se encuentra en su segundo año de ejecución y tiene un horizonte temporal de 4 años, es decir, hasta el 2012. El objetivo general del proyecto es promover la participación de los emigrados en el desarrollo productivo y social de sus países, a partir de las comunidades de origen, a través del establecimiento directo o indirecto de actividades productivas, desarrolladas con socios locales. Para ello, el proyecto tiene dos objetivos específicos, por un lado, implantar empresas en los países de origen (de forma directa si los migrantes han retornado al país o de forma indirecta dirigiendo sus remesas hacia la creación de proyectos productivos<sup>28</sup>) y, por otro, implantar empresas en España.

El programa es co-ejecutado por la Fundación Crea Empresa en España, y por una contraparte en los países de origen; en el caso de Ecuador se trata de la Fundación Alternativa. Sus componentes son los siguientes: 1) Desarrollar una red de instituciones y difusión del proyecto; 2) Desarrollar un programa de creación de empresas; 3) canalizar remesas hacia la inversión productiva; 4) articular una red de empresas dentro de los países participantes y entre ellos; y 5) implantar un sistema de monitoreo y sostenibilidad del proyecto. El programa de creación de empresas busca proporcionar a los migrantes una formación interdisciplinar en las distintas áreas funcionales de la empresa (financiera, comercial, fiscal, jurídica, informática, entorno laboral); transmitir metodología para la elaboración de un proyecto de creación de empresa, y crear o fortalecer 30 empresas al año durante 4 años de intervención. Es decir que, a diferencia del Fondo El Cucayo, esta iniciativa se concentra en la asistencia técnica para desarrollar una idea de negocio, más no en la asistencia financiera. Sin embargo, está previsto un fondo de USD 50.000 para apoyar con crédito a las mejores iniciativas.

---

<sup>28</sup>Aunque el destino principal de los migrantes beneficiados por el proyecto es España, existe un mínimo porcentaje de migrantes retornados o familiares de migrantes beneficiados cuyo destino fueron otros países como Estados Unidos o Italia.

Hasta la fecha, el proyecto en Ecuador cuenta con una base de datos con más de 500 registros de actores claves y más de 20 organizaciones participando activamente; ha realizado 11 de los 18 ciclos de asesoría empresarial previstos, de los cuales surgieron 177 iniciativas empresariales. Está previsto que la Fundación Alternativa realice un seguimiento de hasta 1 año a dichas iniciativas una vez terminado el ciclo de asesoría<sup>29</sup>.

**PROGRAMA NEGOCIO PROPIO DESDE ESPAÑA  
COBERTURA A NIVEL NACIONAL**

PROVINCIA	PROGRAMAS	INICIATIVAS EMPRESARIALES
CAÑAR	1	18
EL ORO	2	40
LOJA	4	70
PICHINCHA	2	30
SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS	1	19
<b>TOTAL</b>		<b>177</b>

Fuente: Fundación Alternativa  
Elaboración: Moncayo, 2010

### **III.4 POSIBLES VÍAS DE APOYO AL PROGRAMA DE INCENTIVOS Y ORIENTACIÓN A PERSONAS MIGRANTES**

“Es muy importante y eso lo hemos trabajado con la cooperación, no tener cooperación solo para que la gente vuelva y mejore aquí sino también para tener mejores oportunidades allá” (Escudero, 2010).

Ante el interés de la Fundación Carolina de obtener recomendaciones para otras alternativas de cooperación internacional en ese sentido, a continuación se proponen dos posibles líneas de cooperación que son el resultado de consultas a los representantes de la SENAMI y a los propios migrantes retornados.

La primera se concentraría en fortalecer el Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes con el objeto de contribuir a la reinserción económica y laboral de las personas migrantes que retornan al Ecuador. Para lograrlo, se proponen tres ejes de acción: 1) alimentar el capital semilla del Fondo El Cucayo con el objeto de ofrecer préstamos no reembolsables a los migrantes retornados; 2) alimentar el capital de la Banca del Migrante con el objeto de ofrecer préstamos

<sup>29</sup> La Fundación Alternativa no ofreció datos sobre el número de iniciativas de negocio que efectivamente han sido implantadas.

reembolsables a los migrantes retornados; y 3) fortalecer la red de técnicos de la SENAMI así como la red de mentores externos que brindan asesoría a los migrantes en sus emprendimientos. Estos ejes de acción tienen correspondencia con los testimonios de los migrantes retornados recogidos en este estudio, de la necesidad de ampliar el acceso a crédito en el Ecuador y de obtener un apoyo más especializado por parte de los mentores, que les sirva de guía en el desarrollo de sus emprendimientos productivos.

Este apoyo se complementaría con una segunda línea de cooperación dirigida a la vinculación económica entre origen y destino mediante la creación de una red transnacional y translocal de negocios de migrantes y retornados que contribuya a la expansión de mercados de los productos y servicios ecuatorianos, tanto en el exterior como en el Ecuador. Esta iniciativa giraría en torno a cuatro ejes de acción: 1) Realizar un estudio sobre los posibles mercados en destino que podrían ser cubiertos por los emprendimientos productivos de los migrantes ecuatorianos; 2) brindar asistencia para la formación y capacitación en destino, dirigida a migrantes ecuatorianos que deseen iniciar un emprendimiento productivo, ya sea porque han decidido retornar voluntariamente al Ecuador o porque quieren iniciar un negocio propio en el extranjero; 3) generar mecanismos a nivel local y nacional destinados a insertar las iniciativas productivas de los migrantes y retornados en los mercados de origen y destino; y 4) generar mecanismos a nivel local y nacional destinadas a conectar esas iniciativas entre origen y destino. En vista de que algunos migrantes que desean retornar al Ecuador o que ya regresaron adquirieron destrezas y conocimientos que no pueden utilizar en el Ecuador debido a que no existe la demanda ni la tecnología, parte de esta iniciativa estaría dirigida a generar nuevos mercados en el Ecuador que permitan la transferencia de tecnología y la reinserción laboral de esas personas.

En conclusión, estas posibles líneas de cooperación están orientadas a mejorar las posibilidades de inserción laboral y económica tanto de la población ecuatoriana en las sociedades de destino, como de los ecuatorianos retornados en la sociedad de origen, a la vez que contribuirían a dinamizar las economías de ambos países a través de la generación de empleo. Es decir, sería una manera de llevar a la práctica una suma positiva tanto en origen como en destino.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Durante la última década, el proceso migratorio en el Ecuador se ha desarrollado de manera vertiginosa y heterogénea, convirtiéndolo en el primer país de la región andina de emigración hacia Europa y los Estados Unidos, y paralelamente, en país de tránsito y país receptor tanto de migrantes laborales como de refugiados. Este proceso migratorio ha provocado profundos cambios sociodemográficos, económicos y culturales en el Ecuador.

En este contexto, la evolución de la política migratoria del Estado ecuatoriano muestra un desarrollo similar al de los demás países andinos, en donde las principales acciones frente a la migración se registran a partir de la década de los noventa, cuando los flujos internacionales incrementan considerablemente en la región. En términos generales, la evolución de las reformas políticas migratorias en la región andina combina cuatro modos de gestionar los flujos migratorios: una perspectiva de seguridad; un enfoque hacia la defensa de los derechos de los migrantes; una perspectiva que vincula la migración con el desarrollo de los países de origen; y, finalmente, una tendencia a potenciar y fortalecer los vínculos con las poblaciones emigradas mediante mecanismos económicos, políticos y culturales. Los estados andinos han dado prioridad a uno u otro modo de gestionar sus flujos migratorios, de acuerdo a sus intereses particulares; y, paralelamente, han adoptado una normativa migratoria común en el marco del proceso de integración regional.

Aunque el interés del Estado ecuatoriano por el tema migratorio ha incrementado durante la última década, en los años más recientes ha dado un giro que marca una ruptura tanto con el contexto nacional como con el resto de la región. Por un lado, mediante la creación en 2007 de la Secretaría Nacional del Migrante, SENAMI, como una dependencia estatal encargada exclusivamente de la atención y protección de la población migrante; y por otro, con la aprobación en 2008 de la nueva Constitución de la República del Ecuador, cuyo texto establece derechos específicos para las personas en distintas condiciones migratorias y constituye uno de los más avanzados respecto al tratamiento de la movilidad humana en Latinoamérica.

La actual política migratoria ecuatoriana se encuentra delineada en el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010 (PNDHM). Dicho instrumento de política pública combina dos de las formas de gestión mencionados arriba, un enfoque de derechos y un enfoque de desarrollo, y establece como ejes los

siguientes: 1) la centralidad de la persona migrante, con lo cual el objetivo fundamental de la política es la garantía plena de sus derechos; 2) el reconocimiento de la familia transnacional, con lo cual el Estado se compromete a la protección y atención de los migrantes y sus familias en origen y en destino; 3) la promoción del retorno voluntario de los ecuatorianos, en especial mediante mecanismos que posibiliten su reinserción económica y laboral; 4) el impulso de procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familiares y su entorno, es decir, de acciones que promuevan la recuperación del capital social, humano y financiero de los migrantes; y, 5) la construcción de una ciudadanía universal, con lo cual el Ecuador busca generar un diálogo a nivel nacional e internacional en torno a la movilidad humana y los derechos de los migrantes.

Al confrontar las políticas y estrategias propuestas en el PNDHM 2007-2010 con los programas y proyectos implementados durante estos tres años de ejecución, se observa que el Estado ecuatoriano ha dado prioridad a la atención de la población migrante en el exterior, principalmente mediante el abordaje de tres líneas de acción: 1) la atención y protección de los migrantes ecuatorianos y sus familias (dentro y fuera del Ecuador); 2) el fortalecimiento de los vínculos de la población emigrada con sus familias y su entorno en origen; y, 3) la promoción del retorno de los migrantes mediante incentivos que faciliten su reinserción económica y laboral. En ese marco, se puede apreciar, por una parte, que las acciones implementadas hasta el momento han sido ejecutadas casi de manera exclusiva por la SENAMI, y que existe poca o nula participación de otros ministerios, así como de los gobiernos provinciales y locales, lo cual evidencia una falta de articulación de la política migratoria al resto de políticas estatales, tanto locales como nacionales. Por otra parte, que existe un vacío respecto a la protección e integración de la población extranjera presente en el Ecuador, con lo cual se constata que la política ecuatoriana no se ajusta a la actual realidad migratoria del país. Este vacío se podrá superar cuando el Ecuador reestructure su marco jurídico mediante una ley integral que se enmarque en los principios de su nueva Constitución y en los instrumentos internacionales de protección suscritos por el país.

Concretamente, este estudio realizó un análisis crítico de la experiencia del Fondo Concursable El Cucayo, enmarcado dentro de las acciones que ejecuta el Estado ecuatoriano para promover el retorno de los migrantes. Dicho fondo consiste en un capital semilla no reembolsable que la SENAMI entrega al migrante retornado, o a un grupo de migrantes retornados, a cambio de una contraparte, con el objeto de que

empresa(n) un proyecto productivo. Adicionalmente, la Secretaría brinda asistencia técnica para el desarrollo del emprendimiento. El estudio tomó en cuenta 30 casos de retornados que se encuentran desarrollando iniciativas de tipo individual o familiar y 1 caso de proyecto comunitario; el promedio de funcionamiento de sus emprendimientos es de 11 meses.

Una primera apreciación que surge del análisis es que, para la mayoría de los entrevistados, el acceso al Fondo El Cucayo no influyó en su decisión de regresar al Ecuador ni tampoco en su decisión de emprender un negocio propio, puesto que ello siempre formó parte de su proyecto de retorno. Sin embargo, la ayuda gubernamental es vista como en una oportunidad para acumular recursos y por tanto, como una vía para fortalecer ese proyecto.

Por otro lado, los datos encontrados demuestran que los emprendimientos constituyen una fuente de subsistencia para el retornado y su familia, por lo que el instrumento estaría cumpliendo su objetivo de contribuir a generar una fuente de empleo para la población retornada. Al mismo tiempo, la mayor parte de los entrevistados proyecta su futuro en el Ecuador, y su emprendimiento desempeña un rol central en esa proyección, por lo que el instrumento estaría cumpliendo otro de sus objetivos, que es alentar la permanencia de los ecuatorianos retornados en el país.

No obstante, esta apreciación debe ser matizada con otros hallazgos que indican que el instrumento aún no alcanza su objetivo macro, que consiste en contribuir a la dinamización de la economía del país. Primeramente, las cifras sobre el alcance del fondo muestran que, hasta agosto de 2010, existen apenas 230 beneficiarios, que corresponden al 9% del total de ideas de negocio de migrantes recibidas por la SENAMI. Esto indica que la política está atendiendo sólo la décima parte de la demanda.

Segundo, los emprendimientos analizados generan un promedio de apenas 4 fuentes de trabajo, que en la mayoría de los casos estudiados, cubren el empleo del retornado/a y su familia nuclear. Lo anterior se podría explicar, por un lado, debido al corto período que la mayoría de negocios lleva funcionando que, como se indicó, es de 11 meses; pero, por otro lado, se podría atribuir al reducido monto de inversión por emprendimiento que, en la presente muestra, alcanza un promedio de USD 40.000 (de los cuales el 79% es aportado por los migrantes y el 21% por el Estado ecuatoriano). A esto hay que añadir que no siempre la totalidad de la inversión que hacen los migrantes está destinada a cuestiones productivas, sino que forma parte de otros gastos como la

casa o el vehículo, que éstos colocan como contraparte del fondo estatal aunque no necesariamente aporten con su negocio.

Tercero, los emprendimientos analizados poseen poca ventaja frente a la competencia local puesto que se encuentran en sectores de la economía que están saturados. El 40% se encuentran dentro del área de los servicios, dentro de los cuales la mayor parte corresponde a mecánicas automotrices, seguidas de servicios de limpieza. El 17% está ubicado en el área de la educación, en especial, la preescolar. El 13% se dedica al sector de los hoteles y restaurantes, con pequeños negocios. Otro 13% está en el sector manufacturero, sobre todo de confección de ropa. Un 10 % se dedica al comercio al por mayor o menor mediante pequeños supermercados o panaderías, y el 7% a la crianza de animales menores. En vista de que estas actividades poseen basta competencia en el mercado local, se puede asumir que los emprendimientos tendrán dificultades para subsistir.

Cuarto, el hecho de que los emprendimientos constituyan un medio de subsistencia para los beneficiarios no significa que necesariamente estén generando trabajo productivo, bajo condiciones razonables, ni que estén generando suficientes beneficios. En este sentido, se constata que el diseño del Fondo carece de indicadores que tomen en cuenta la calidad del trabajo generado, en términos de acceso a seguridad social, remuneración adecuada y protección de derechos, los cuales son elementos claves para generar empleo digno.

Quinto, del total de proyectos financiados por la SENAMI, apenas un 2% corresponden a proyectos comunitarios o asociativos, y el 98% son proyectos individuales o familiares. De acuerdo con la SENAMI, el diseño del fondo está dado para que la demanda marque la tendencia, por lo que son los propios beneficiarios los que optan por aplicar con proyectos individuales o familiares. Esto, a su vez, se asienta en la premisa de que el retorno, como parte del proyecto migratorio, “se basa en una decisión voluntaria privada, de ámbito personal o familiar, que se realiza sobre la base de la proyección de objetivos concretos, compromete recursos y conlleva siempre riesgos” (SENAMI, 2010: 17). Por lo tanto, los retornados parecen preferir emprender negocios individuales o familiares antes que negocios conjuntos con otros migrantes o con su comunidad. Sin embargo, al ser una inversión de riesgo compartido, el Estado ecuatoriano tiene la potestad de direccionar los fondos estatales de la manera más adecuada y beneficiosa para los migrantes y para el país en general. La prevalencia casi

absoluta de iniciativas individuales evidencia que, hasta ahora, la visión asistencialista ha tenido más peso que la visión de desarrollo.

Finalmente, el estudio evidenció la existencia de otro tipo de retornados que, en gran medida, regresan al Ecuador debido a la crisis en los países de destino y que no es atendido por la política gubernamental, ya sea porque no cumple con los requisitos o porque tiene otro tipo de intereses. Estos retornados demuestran tener dificultades para insertarse en el mercado laboral local y en el sistema financiero, por lo tanto, su reinserción en la sociedad ecuatoriana está expuesta a la marginalización. El hecho de que el Estado ecuatoriano dé prioridad a la reinserción de los retornados que regresan al Ecuador con ciertos recursos económicos, genera una tensión con la noción de desarrollo *humano* planteado en el PNDHM 2007-2010, puesto que las alternativas que ofrece a los migrantes hacen énfasis en su desarrollo económico y productivo, y no necesariamente en la ampliación de oportunidades ni en la recuperación de capacidades.

En cuanto a la operación del fondo, es importante mencionar que el estudio detectó ciertas fallas que reflejan deficiencia en términos de las capacidades de los mentores que brindan la asistencia técnica, y que están afectando de manera negativa en el desarrollo de los emprendimientos. Esto indica que no sólo el perfil de los migrantes y su nivel de conocimiento y experiencia sobre el negocio inciden en la sostenibilidad de los emprendimientos, sino también el de los mentores y su nivel de conocimiento sobre los negocios que están asesorando. Por este motivo, para asegurar la eficiencia y eficacia de la asistencia técnica brindada por la SENAMI, se recomienda un ajuste en el proceso de selección de los mentores externos.

A partir de estas observaciones, en caso de que otros actores consideren la posibilidad de replicar la experiencia del Fondo El Cucayo en otro contexto, se recomienda tomar en cuenta los siguientes aspectos para el diseño de la iniciativa:

- 1) Realizar estudios de mercado periódicos con el objeto de orientar las inversiones de los migrantes hacia áreas de la economía que no estén saturadas y que permitan aprovechar las ventajas comparativas con las que éstos retornan a su país de origen (en términos de capital social, humano y financiero).
- 2) Facilitar el acceso de los migrantes retornados a crédito público o privado, con el fin de impulsar el crecimiento de sus negocios.
- 3) Promover la asociatividad entre los migrantes retornados en cooperativas u asociaciones que les permitan generar ventajas colectivas para sus pequeñas empresas, al mismo tiempo que puedan mantener su autonomía.

- 4) Promover el financiamiento de proyectos comunitarios y asociativos, pues la experiencia demuestra que los beneficios frente a los proyectos individuales son mucho más amplios.
- 5) Articular el instrumento a otras iniciativas de política económica y productiva, así como a iniciativas productivas privadas.

Adicionalmente, pero no menos importante, para que una política atienda los aspectos del proyecto de retorno de los migrantes de una manera integral, no es suficiente con apuntar a la reinserción económica y productiva del retornado, como lo hace el instrumento del Fondo El Cucayo, sino que debe articular otras iniciativas de tipo familiar, social, psicológica y cultural, que faciliten su reinserción a la sociedad de origen.

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Alberto, Susana López, David Villamar (2004). “Ecuador: oportunidades y amenazas económicas de la emigración”, en Francisco Hidalgo, ed., *Migraciones: un juego con cartas marcadas*, Quito: ILDIS-Abya-Yala-Plan Migración Comunicación y desarrollo.

Álvarez, Soledad, “Oyacoto, Calderón y el DMQ en el marco de la relación migración – ciudad”, 2007 en

[http://www.ecuadormigrante.org/documentos/articulos/Inves\\_Mig\\_Oyacoto\\_Calderon\\_DMQ.pdf](http://www.ecuadormigrante.org/documentos/articulos/Inves_Mig_Oyacoto_Calderon_DMQ.pdf)

Arízaga, Leonardo, “La política del estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales”, en Javier Ponce Leiva, 2005

Araujo L. y Eguiguren M., “La gestión de la migración en los países andinos: entre al securitización y los vínculos diaspóricos”, en *Sistema de Información sobre Migraciones Andinas*, Flacso, Sede Ecuador, N° 3, 2009, pp. 2-10.

Araujo, Lorena, “Estado y voto migrante: una radiografía de la Región Andina”, en *Sistema de Información sobre Migraciones Andinas*, Flacso, Sede Ecuador, N° 7 2010, pp. 2-10.

Banco Central del Ecuador, “Memoria 1999”, p. 62, en [www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000006](http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000006)

Botero de la Torre, Ximena, “Estrategias y propuestas desarrolladas por el gobierno colombiano para capitalizar y vincular los recursos humanos calificados en el exterior”, SELA, Carácas, 2009 en [http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2009/06/T023600003521-0-Colombia\\_Propuestas\\_para\\_vincular\\_los\\_recursos\\_humanos\\_calificados\\_en\\_el\\_exterior.pdf](http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2009/06/T023600003521-0-Colombia_Propuestas_para_vincular_los_recursos_humanos_calificados_en_el_exterior.pdf).

Correa, Rafael, “Discurso de Posesión”, 15 de enero, 2007a.

\_\_\_\_\_, discurso dirigido a emigrantes ecuatorianos en Milán, Italia, parte 3, 14 de julio, 2007d, en Correa, Rafael, discurso dirigido a emigrantes ecuatorianos en Milán, Italia, 16 de julio, 2007b, en <http://www.youtube.com/watch?v=8RfpSFdFukw>

\_\_\_\_\_, Mensaje del Presidente de la República en el Portal del Migrante Ecuatoriano, Gobierno Nacional de la República de Ecuador, 2007c en <http://www.migranteecuatoriano.gov.ec>.

Cortés, Almudena, “Retorno y acumulación de activos. Una aproximación etnográfica al caso de Ecuador y España”, *Paper presentado para el Seminario “Acumulación de Capital y Migración: El Impacto de la Crisis en las Ciudades del Sur*, 3 y 4 de diciembre de 2009, Manchester.

Decisión 397, CAN, 1999, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d397.HTM>

Decisión 503, CAN, 2001, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d503.HTM>

Decisión 504, CAN, 2001, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d504.HTM>

Decisión 525, CAN, 2002, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d525.HTM>

Decisión 545, CAN, 2003, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d545.HTM>

Decisión 548, CAN, 2003, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d548.HTM>

Decisión 584, CAN, 2004, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d584.htm>

Decisión 583, CAN, 2004, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d583.htm>

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

De la Vega, Pablo, “Emigración y política exterior”, en *Cultura, Emigración y Política Exterior, PLANEX 2006-2020*, Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006.

Herrera, Gioconda, María Cristina Carrillo, Alicia Torres, “Introducción”, en *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*, Quito: FLACSO, Sede Ecuador, 2005.

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

Embajada de España en Ecuador, AGECI – OTC, “Proyecto Codesarrollo Cañar-Murcia”, en <http://www.carm.es/neweb2/servlet/integra.servlets.Blob/Resumen%20del%20proyecto.pdf?TABLA=ARCHIVOS&CAMPOCLAVE=IDARCHIVO&VALORCLAVE=24396&CAMPOIMAGEN=ARCHIVO&RASTRO=null>.

Entrevista a Cadena, Mario, Subsecretario de Solidaridad, Ciudadanía y Participación, SENAMI, 07 de mayo de 2010.

Escobar, Cristina. 2007. “Migración y derechos ciudadanos: el caso mexicano.” En Marina Ariza y Alejandro Portes, coords. *El País Transnacional. Migración mexicana y cambio social a través de la frontera*. UNAM/IIS, México. Pp. 231-274

Gil Bazo, María Teresa, “Ciudadanía Universal” en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, 2005-2006, <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/32>

Guarnizo, Luis Eduardo, “El estado y la migración global colombiana” en *Migración y desarrollo*. N.º 6, Primer Semestre 2006, en [www.migracionydesarrollo.org](http://www.migracionydesarrollo.org).

Larreátegui, Paulina, “La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en el Ecuador” en Rivera, Fredy (ed.), *Seguridad multidimensional en*

*América Latina*, Quito: FLACSO - Sede ECUADOR: Ministerio de Cultura del ECUADOR, 2008, pp. 81-98.

Migraciones, CAN, 2009, en <http://www.comunidadandina.org/exterior/migraciones.htm>.

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

Moncayo, María Isabel, “El Proceso de Construcción de la Política Migratoria Común en la Comunidad Andina, 2009 en <http://www.opalc.org/images/INRE/can%20migracion.pdf>

Moraes Natalia y otros, “Estrategias de vinculación de los estados latinoamericanos con sus diásporas: un análisis de las iniciativas desarrolladas por Colombia, Perú, Brasil y Uruguay” en Escrivá Ángeles *et al* (eds.), *Migración y participación política*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 2009.

OIM Quito, “Perfil Migratorio del Ecuador”, 2008.

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

Ramírez F. y Ramírez J., “La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria”, CIUDAD-UNESCO-ALISEI, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2005.

SENAMI, “Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010”, 2007 en <http://www.senami.gov.ec>

SENAMI, “Bases para un Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones”, 2009.

SENAMI, “Política migratoria para el buen vivir. Informe 2008-2009. Proyecciones 2010-2013”, 2010.

Tamagno Carla y Berg Ulla, “El Quinto Suyo: Conceptualizando la ‘Diaspora Peruana’ desde Arriba y desde Abajo”. En *Política Internacional*, vol. 80 (Abril-Junio). Lima: Academia Diplomática Peruana, 2005

## ANEXO I

### CUESTIONARIO BASE

#### ENTREVISTA A RETORNADOS BENEFICIARIOS DEL FONDO EL CUCAYO

##### Parte I: datos generales

- 1) Nombre
- 2) Edad
- 3) Nivel de educación
- 4) Profesión

##### Parte II: Antes de migrar

- 5) ¿Qué actividad realizaba antes de emigrar?
- 6) ¿Con quién vivía?
- 7) ¿Cuáles fueron las motivaciones por las que decidió emigrar?
- 8) ¿Quiénes formaron parte de la decisión de emigrar?

##### Parte III: Situación en el país de destino

- 9) ¿En qué año salió del Ecuador?
- 10) ¿A dónde migró?
- 11) ¿Alguien le ayudó?
- 12) ¿Siempre estuvo allí o cambió de destino?
- 13) ¿Cuánto tiempo estuvo fuera del Ecuador?
- 14) ¿Migró sólo o con su familia?
- 15) ¿En qué trabajaba mientras estuvo allá?
- 16) ¿Cuál era su situación administrativa?
- 17) ¿Aplicó su profesión allá?
- 18) ¿El trabajo que tenía allá le proporcionó más capacitación o conocimientos de los que disponía antes de emigrar? ¿En qué sentido?
- 19) ¿Siente que se desarrolló más allá? ¿Cómo?
- 20) ¿Cómo describiría su situación económica allá? ¿Enviaba remesas? ¿Cuánto?
- 21) ¿Con quién socializaba? ¿Quiénes eran sus amigos?
- 22) ¿Sintió alguna vez que fue discriminado?

#### **Parte IV: Recursos del retorno**

- 23) ¿Cuáles fueron las motivaciones por las que decidió regresar al Ecuador?
- 24) ¿Cuánto tiempo estuvo fuera?
- 25) ¿En qué año regresó al Ecuador?
- 26) ¿Volvió a su lugar de origen o a otra ciudad?
- 27) ¿Dónde está su familia?
- 28) ¿Cómo y cuándo se enteró del programa del Fondo El Cucayo que ofrece el gobierno ecuatoriano?
- 29) ¿Qué actividad realiza? ¿De qué se trata su emprendimiento?
- 30) ¿Con cuánto aportó usted y con cuánto aportó la SENAMI?
- 31) ¿Cuánto tiempo lleva funcionando su negocio?
- 32) ¿Cómo está su negocio? ¿Tiene ganancias? ¿Cuántas fuentes de empleo genera?  
¿Realiza alguna actividad extra o vive de su negocio?
- 33) ¿Su actividad actual se relaciona con la profesión o actividad que realizaba antes de migrar o con algo que aprendió mientras estuvo fuera?
- 34) ¿Cómo evalúa la ayuda que le ha brindado el gobierno ecuatoriano? ¿Qué está bien?  
¿Qué es lo que debería mejorar?
- 35) ¿Si no hubiera tenido la ayuda del gobierno ecuatoriano, hubiera regresado al Ecuador?
- 36) ¿Si no hubiera tenido la ayuda del gobierno ecuatoriano, hubiera puesto el negocio que tiene ahora?

#### **Parte IV: Situación post retorno**

- 37) ¿Cuáles eran los objetivos que se planteó al migrar? ¿Pudo cumplirlos?
- 38) ¿Siente que su situación es mejor o peor que antes de migrar? ¿Por qué?
- 39) ¿Siente que su situación es mejor o peor que cuando estaba en el extranjero? ¿Por qué?
- 40) ¿Qué problemas o dificultades ha enfrentado desde que volvió a Ecuador?
- 41) ¿Qué extraña ahora del lugar donde vivía en el extranjero?
- 42) ¿Siente que ha cerrado un ciclo de su vida o ha considerado la posibilidad de volver a migrar?
- 43) ¿Cuáles son sus proyecciones a futuro? ¿Cuáles son sus sueños?

## ANEXO II

### HERRAMIENTA PARA REALIZACIÓN DE GRUPOS FOCALES

#### I. FICHA PERSONAL DE LOS PARTICIPANTES:

1. Sexo masculino .... Femenino ....
2. Edad ....
3. Nivel educativo: primaria ... secundaria... superior...
4. ¿A dónde migró? .....
5. ¿Cuánto tiempo estuvo fuera del Ecuador? .....
6. ¿Se fue con su familia? Si... no...
7. ¿Qué actividad realizaba antes de irse? .....
8. ¿Qué actividad realizaba allá? .....
9. ¿Qué actividad está realizando aquí? .....
10. ¿De cuánto es el capital semilla que le otorgó la SENAMI? .....
11. ¿Con cuánto aportó usted? .....

#### II. PREGUNTAS PARA GRUPOS FOCALES:

- 1) ¿Cuáles fueron las motivaciones por las que decidieron emigrar? (económicas, familiares, superación personal, otros)
- 2) ¿Cuáles fueron las motivaciones por las que decidieron retornar al Ecuador? (económicas, familiares, por superación personal, otros).
- 3) ¿La crisis económica en los países de destino tuvo algo que ver con su decisión de regresar?
- 4) ¿Cómo se enteraron del Fondo El Cucayo? (internet, prensa escrita, radio, televisión, por otras personas)
- 5) ¿Por qué decidieron aplicar al Fondo El Cucayo?
- 6) ¿Cómo evalúan la ayuda que les ha dado el gobierno ecuatoriano (muy buena, suficiente, insuficiente) y por qué?

- 7) ¿Qué es lo que consideran que debería mejorar de la ayuda que brinda el Estado ecuatoriano?
- 8) Si no hubieran tenido la ayuda del gobierno ecuatoriano, ¿hubieran regresado de todas maneras? ¿Por qué?
- 9) Háblenme de su emprendimiento. ¿Qué tipo de negocio o empresa tienen? ¿Está funcionando? ¿Cuáles han sido los retos y dificultades que han enfrentado? ¿Cuántas personas viven de los ingresos que les da su negocio?
- 10) ¿La actividad que están realizando actualmente en Ecuador se relaciona con lo que hacían antes de migrar o con algo que aprendieron cuando estaban en el extranjero?
- 11) Si no hubieran tenido la ayuda del gobierno ecuatoriano, ¿hubieran puesto el negocio que tienen ahora de todas maneras? ¿Por qué?
- 12) ¿Qué problemas han enfrentado desde que regresaron para integrarse nuevamente en esta sociedad (plano familiar, laboral, económico, social)?
- 13) ¿Sienten que su situación es mejor o peor que antes de migrar? ¿Por qué?
- 14) ¿Qué extrañan ahora del lugar donde vivían en el extranjero?
- 15) ¿Han considerado la posibilidad de volver a migrar?
- 16) ¿Cuáles son sus proyecciones o sus sueños a futuro?

### III. GUIA DEL TALLER

#### Materiales:

Papelotes, marcadores, cinta adhesiva, cartulinas pequeñas y alfileres. Infocus, presentación en diapositivas (gráficas de internet), PC, grabadora, pilas, cámara de fotos.

Nº	ACTIVIDAD	TÉCNICA	TIEMPO	RECURSOS
0	Arreglo del local		20'	
1	Arribo de participantes y llenada de ficha personal y cartulina con nombre (real o ficticio)	-Llenada de fichas -Puesta de cartulinas	15'	-Copias de fichas -Cartulinas -Alfileres -Marcadores
2	Bienvenida	Presentación y exposición breve	5'	
3	Auto presentación	-Cómo me llamo -Por qué estoy aquí (1 minuto por persona)	10'	

4	Exposición de caso	-Diapositivas (máximo 4). 1.- Explicación sobre las diapositivas para hacer luego hacer dinámica 2.- Proyección diapositivas	5'	Infocus Diapositivas PC
5	Dinámica	- Técnica de asociación de ideas: elaboración de dibujos en papelotes. 1.- Repartir papelotes 2.- Explicarles que la dinámica es para que dibujen lo que sintieron cuando vieron las diapositivas. No importa cómo salga su dibujo, algo sencillo, lo que les dicte su corazón en ese rato. 3.- Al terminar lo pegan en la pared. 4.- Foro	5'  5'  15'	Papelotes Marcadores Cinta Cámara de fotos
6	Desarrollo de entrevista	Diálogo interactivo basado en cuestionario preparado	60'	Grabadora Pilas Cámara de fotos

### ANEXO III

## FOTOGRAFÍAS ENTREVISTAS PERSONALES

Mecánica automotriz en el valle de Tumbaco, en las afueras de Quito



## Recicladora en la ciudad de Quito



## Centro de educación especial, Quito



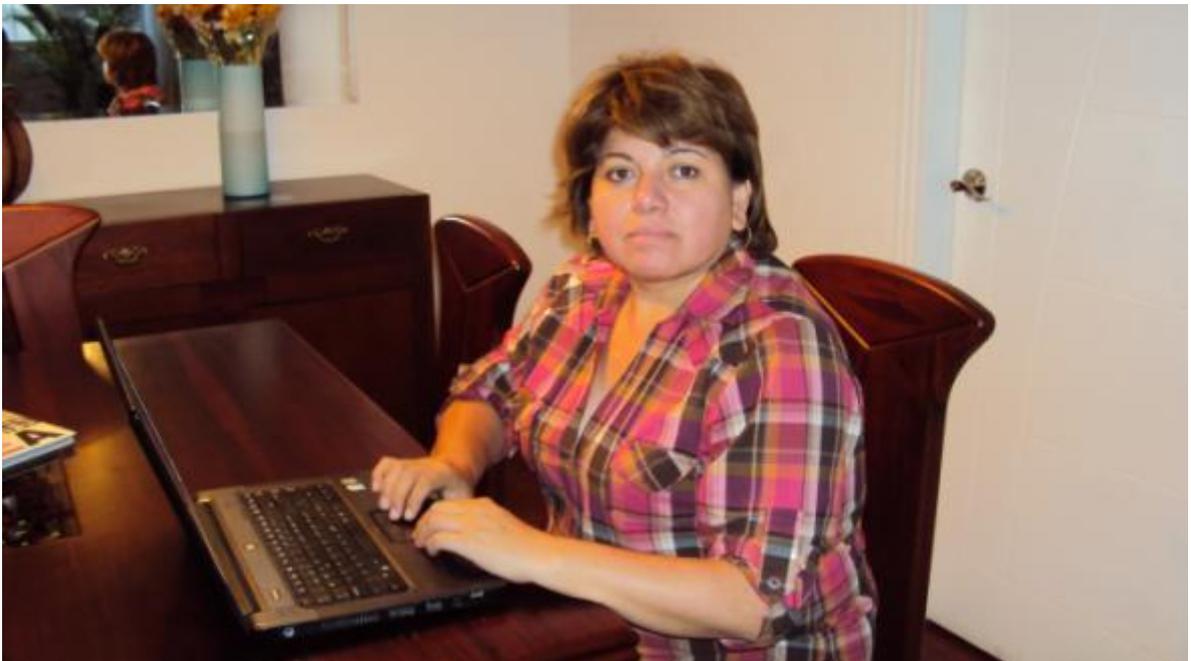
**Residencia para adultos mayores, valle de los Chillos, en las afueras de Quito**



**Centro educativo infantil, valle de Los Chillos, en las afueras de Quito**



**Empresa de limpieza de casas y oficinas en Quito**



## Taller de confección de ropa en Quito



## Bar restaurant en Guayaquil



## Ferretería en Saraguro



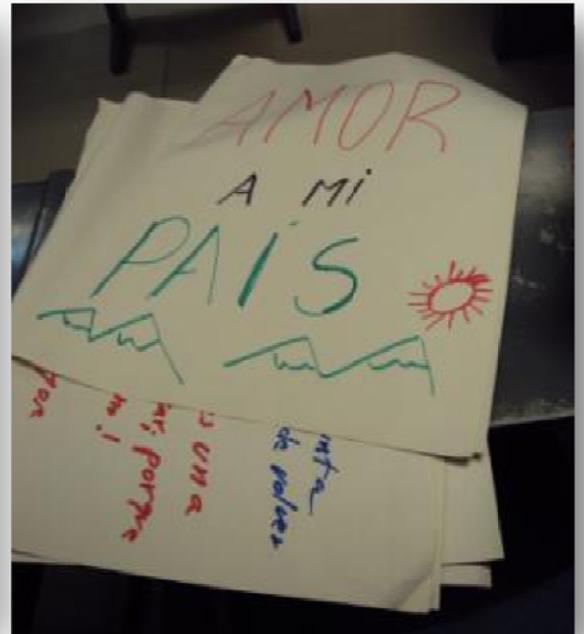
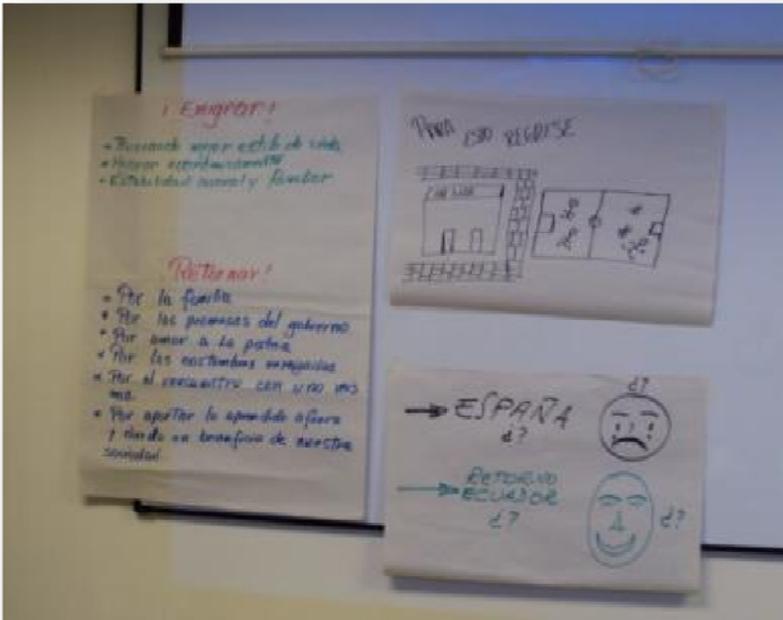
## Cafetería en Cariamanga



## ANEXO IV

### FOTOGRAFÍAS GRUPOS FOCALES

#### Grupo focal Quito



## Grupo focal Cuenca



Bajo el título «Avances de Investigación», se editan en formato electrónico, para su acceso libre desde la página web de la Fundación, los resultados iniciales de los proyectos que han sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo de la Fundación y de su Centro de Estudios.

**Fundación Carolina**

C/ General Rodrigo, 6, cuerpo alto, 4º piso  
Edif. Germania  
28003 Madrid  
[informacion@fundacioncarolina.es](mailto:informacion@fundacioncarolina.es)

**CeALCI**

General Rodrigo, 6, c. alto, 1º  
Edif. Germania  
28003 Madrid  
[cealci@fundacioncarolina.es](mailto:cealci@fundacioncarolina.es)