

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO

MAESTRÍA DE RELACIONES INTERNACIONALES Y
COMERCIO EXTERIOR

TÍTULO DE LA TESIS:
ANÁLISIS DEL FONDO CONCURSABLE “EL CUCAYO”
COMO UNA ESTRATEGIA DE REINSERCIÓN PARA
LOS MIGRANTES QUE RETORNARON AL ECUADOR
EN EL PERÍODO 2008-2012.

Autora: Melissa Stephanie Miranda Herrera

Directora: Dra. Roxana Arroyo Vargas

Quito, junio, 2017



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

No.058- 2017.

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los veinte y cinco días del mes de mayo del año dos mil diecisiete, **MELISSA STEPHANIE MIRANDA HERRERA**, portadora de la cédula de ciudadanía: 1716626252, EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN COMERCIO EXTERIOR 2014-2016, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: "ANÁLISIS DE FONDO CONCURSABLE "EL CUCAYO" COMO UNA ESTRATEGIA DE REINSERCIÓN PARA LOS MIGRANTES QUE RETORNARON AL ECUADOR EN EL PERÍODO 2008-2012", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN COMERCIO EXTERIOR**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

| | |
|---------------------|------|
| Promedio Académico: | 8.76 |
| Tesis Escrita: | 9.05 |
| Grado Oral: | 9.29 |

Nota Final Promedio: 8.96

En consecuencia, **MELISSA STEPHANIE MIRANDA HERRERA**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

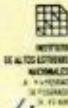
Para constancia firman:

Dra. Roxana Arroyo
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL

Dr. Alex Valle
MIEMBRO

Dra. Daniela Celleri
MIEMBRO

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original



Abg. Lenin Melo
Director de Secretaría General

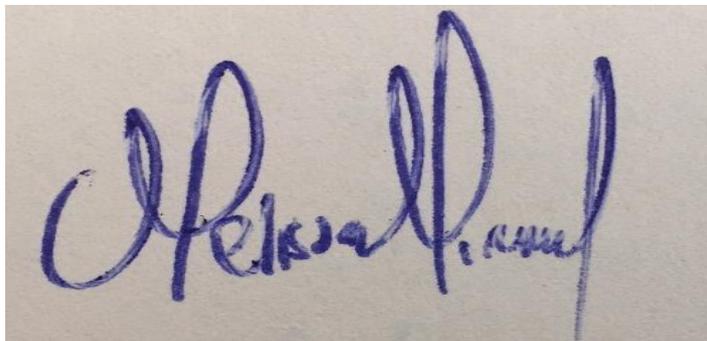


SECRETARÍA GENERAL

Fojas 1
Fecha 06/05/17

AUTORÍA

Yo, Melissa Stephanie Miranda Herrera, Máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia con CI 1716626252, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el/la autor/a de la Tesis.

A photograph of a handwritten signature in blue ink on a light-colored surface. The signature is cursive and appears to read 'Melissa Stephanie Miranda Herrera'.

Firma

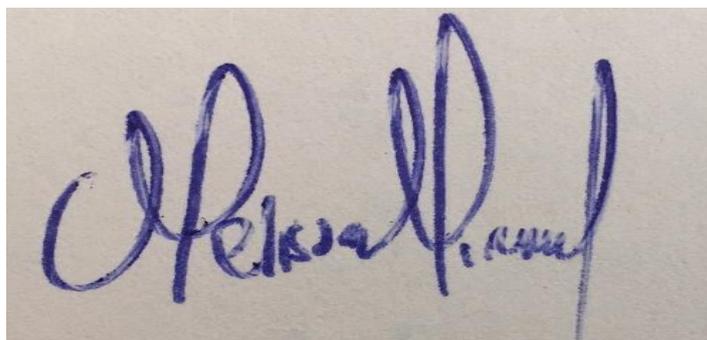
MELISSA STEPHANIE MIRANDA HERRERA

C.I. 1716626252

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

"Yo Melissa Stephanie Miranda Herrera, cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad"

Quito, junio de 2017

A photograph of a handwritten signature in blue ink on a light-colored surface. The signature is cursive and appears to read 'Melissa Stephanie Miranda Herrera'.

FIRMA DEL CURSANTE

MELISSA STEPHANIE MIRANDA HERRERA
NOMBRE DEL CURSANTE
C.I. 1716626252

RESUMEN

Esta investigación analiza el Fondo Concursable “El Cucayo” establecido desde la Secretaría Nacional del Migrante del Ecuador (SENAMI) en el período 2008 al 2012. El programa consistió en una política de reinserción para los migrantes ecuatorianos retornados del exterior que buscaron generar proyectos de emprendimiento.

El presente estudio determina la eficacia de la aplicabilidad de las políticas públicas establecidas entorno al Fondo Concursable “El Cucayo”. La Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) fue la encargada de ejecutar el Fondo desde el año 2008 al 2012, año en que se disolvió. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), adquirió varias de las competencias de la SENAMI y en la actualidad (2017) es el ente rector de las políticas de retornados.

Esta investigación analiza las políticas públicas implementadas en el Fondo Cucayo, mediante un enfoque de derechos humanos, transversalización de género y la teoría de push and pull. La metodología utilizada en este análisis es de tipo cuantitativa y cualitativa. Las fuentes de acceso a información comprendieron medios periodísticos, libros especializados e información recopilada a través del MREMH.

Palabras clave: Plan Retorno, el Cucayo, migrantes, emprendimientos, inclusión, Secretaría Nacional del Migrante.

SUMMARY

This research analyzes the non-refundable Fund "El Cucayo" established at the Secretaría Nacional del Migrante del Ecuador (SENAMI) in the period 2008 to 2012. The program consisted in a policy of reintegration for returned Ecuadorians who sought to generate entrepreneurship projects.

The present study determines the effectiveness of the applicability of the policies established around "El Cucayo". SENAMI was responsible for implementing the Fund from 2008 to 2012, the year in which it was dissolved. MREMH, acquired several of the competencies of SENAMI and today (2017) is the governing body of return policies.

This research analyzes the public policies implemented in "El Cucayo", through a human rights approach, gender mainstreaming and the push and pull theory. The methodology used in this analysis is quantitative and qualitative. The sources of access to information were media, specialized books and information collected through MREMH.

Key words: Plan Retorno, Cucayo, migrants, ventures, inclusion, Secretaría Nacional del Migrante.

DEDICATORIA

A Dios por su infinita bendición y amor y
por guiarme día a día

A mis Padres, quienes me han brindado su amor
y apoyo incondicional en cada etapa de mi vida.

A la docente Roxana Arroyo por su guía y dirección para
el desarrollo de este trabajo.

A mis profesoras y profesores, por su tiempo y la sabiduría
que me transmitieron durante mi formación profesional.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por protegerme durante todo mi camino y darme fuerzas para superar obstáculos y dificultades a lo largo de toda mi vida.

A mis padres, Carlitos e Inesita, quienes infundieron en mí valores como el trabajo, la dedicación y el esfuerzo para alcanzar el éxito.

A mi hermano, Pierre, por sus sabios consejos y por creer en mí

A Paúl, por acompañarme en este camino y darme la fortaleza necesaria para culminar con esta etapa.

A Felipe, Ernesto, Bony, Norbert, Philips y Reny, por su ternura y cariño

A las personas e instituciones, en especial al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que contribuyeron con su aporte en esta investigación.

ABREVIATURAS

| | |
|--------|--|
| APRE | Programa de Abono Anticipado de Prestación a Extranjeros |
| BDH | Bono de Desarrollo Humano |
| FLACSO | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales |
| INEC | Instituto Nacional de Estadísticas y Censos |
| MREMH | Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana |
| SENAMI | Secretaría Nacional del Migrante del Ecuador |
| OIM | Organización Internacional de las Migraciones |
| OIM | Organización Internacional del Trabajo |
| ONU | Organización de Naciones Unidas |
| PNBV | Plan Nacional para el Buen Vivir |

ÍNDICE GENERAL

| | |
|---|-----|
| AUTORÍA | 3 |
| AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN | 4 |
| RESUMEN | 5 |
| SUMMARY | 6 |
| DEDICATORIA | 7 |
| AGRADECIMIENTO | 8 |
| ABREVIATURAS | 9 |
| I. Título | 14 |
| II. Introducción | 14 |
| III. Capítulos | 17 |
| 1. Capítulo: Marco Teórico | 17 |
| 1.1. Derechos Humanos y Migración | 17 |
| 1.2. Análisis de una política pública | 27 |
| 1.3. Escuela de pensamiento de Push and Pull | 31 |
| 1.4. Objetivos de la investigación y metodología | 33 |
| 2. Capítulo: Fondo Concursable El Cucayo | 37 |
| 2.1. Migración | 37 |
| 2.2. El Retorno | 38 |
| 2.2.1. Planes de retorno manejados por parte de la OIM | 42 |
| 2.2.2. El retorno en la sociedad ecuatoriana | 44 |
| 2.2.3. Marco regulatorio con respecto a la migración y el retorno en el Ecuador | 50 |
| 2.2.4. Plan Bienvenidos a Casa | 59 |
| 2.3. Fondo Concursable “El Cucayo” | 62 |
| 2.3.1. Constitución del Fondo Concursable “El Cucayo” | 62 |
| 2.3.2. Fases del Fondo Concursable el Cucayo | 67 |
| 2.3.3. Seguimiento del Fondo Concursable “El Cucayo” | 74 |
| 3. Capítulo: Resultados del Fondo Concursable El Cucayo | 76 |
| 3.1. Resultados numéricos del Fondo Concursable El Cucayo | 76 |
| 3.2. Análisis de la política pública | 79 |
| IV Conclusiones y recomendaciones | 98 |
| V Bibliografía | 105 |

ÍNDICES DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1. Evolución ecuatorianos en España 1998-2005 | 47 |
| Figura 2. Población ecuatoriana que salió del país a partir de noviembre de 2001 | 48 |
| Figura 3. Campo laboral de la población ecuatoriana en España 2006 | 49 |
| Figura 4. Retorno e integración de la persona migrante en el Ecuador | 60 |
| Figura 5. Ruta de las ideas de emprendimientos generadas por migrantes que aplicaron al Fondo No Reembolsable el Cucayo | 66 |
| Figura 6. Fases para postular al Fondo Concursable El Cucayo | 67 |
| Figura 7. Estructura de la SENAMI con respecto al Fondo Concursable El Cucayo | 74 |
| Figura 8. Distribución del Fondo Concursable El Cucayo por coordinaciones zonales | 77 |
| Figura 9. Porcentaje de Emprendimientos generados del Fondo Concursable El Cucayo por género | 78 |
| Figura 10. Emprendimientos generados del Fondo Concursable El Cucayo distribuidos por sectores productivos | 86 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|--|----|
| Tabla 1: Casos de retorno registrados por la OIM hacia Ecuador en el período 2000-2016 | 44 |
| Tabla 2: Población que salió del Ecuador a partir de noviembre de 2001 y todavía no regresan para quedarse definitivamente | 46 |
| Tabla 3: Resumen de resoluciones aprobadas por la SENAMI con respecto al Fondo Cucayo | 65 |
| Tabla 4: Posibilidades de inversión presentadas con respecto al Fondo Cucayo | 68 |
| Tabla 5: Proyectos derivados del Fondo Cucayo distribuidos por coordinaciones zonales | 76 |
| Tabla 6: Entrevistas Ganadores del Fondo Cucayo | 83 |
| Tabla 7: Entrevistas realizadas Plan Cucayo | 84 |

ÍNDICE DE ANEXOS

| | |
|--|-----|
| Anexo 1: Autorización investigación en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana | 111 |
| Anexo 2: Autorización investigación en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos | 112 |
| Anexo 3: Autorización investigación en la Organización Internacional para las Migraciones | 113 |
| Anexo 4: Autorización investigación en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos | 114 |
| Anexo 5: Informe “Proyecto de Inversiones Cucayo” elaborado por el MREMH | 115 |
| Anexo 6: Entrevista a Ganadores del Fondo Concursable El Cucayo | 119 |
| Anexo 7: Fotografías Negocio Suvlaki | 120 |
| Anexo 8: Fotografía Negocio Pukara Wasi | 121 |
| Anexo 9: Fotografía Negocio Fabiano´s Pizzería | 121 |
| Anexo 10: Fotografía Negocio Posada Miroliondo | 122 |
| Anexo 11: Mucho Mas Minimarket | 122 |

I. Título

Análisis del Fondo Concursable “El Cucayo” como una estrategia de reinserción para los migrantes que retornaron al Ecuador en el período 2008-2012.

II. Introducción

La migración ecuatoriana ha evolucionado y ha presentado profundas transformaciones a lo largo de la historia a consecuencia de diversos procesos coyunturales. Evidencia de ello es que, a partir de la década del 2000, el país vivió una de las principales etapas migratorias como consecuencia de la crisis financiera, económica, social y el colapso bancario, por el que atravesó el país, obligando así a muchos ecuatorianos/as a emigrar principalmente a destinos como Estados Unidos y España (Jokisch, 2014: 3).

En esta periodicidad de tiempo, uno de los destinos más atractivos para muchos ecuatorianos fue Estados Unidos, debido a la cercanía y las mayores oportunidades económicas y laborales ofrecidas en este país (Jokisch, 2014: 4).

Posteriormente, otro de los destinos apetecidos por muchos ecuatorianos fue España que también llegó a ser uno de los principales destinos para los migrantes ecuatorianos/as e inclusive migrantes de otros países latinoamericanos. Algunos de los factores que motivaron esta tendencia estuvieron relacionados con que hasta el 2003, las ecuatorianos/as no necesitaban visado para ingresar a España. De igual manera, el idioma y los componentes culturales fueron considerados como variables que permitieron una fácil adaptación de los ecuatorianos/as en España (Jokisch, 2014: 5).

Durante el período 1996-2007, la economía española creció en gran medida, no obstante, a partir del 2008, España presentó problemas como la insostenibilidad del déficit exterior, la baja productividad y competitividad, la inadecuada estructura institucional y la escasa formación de la mano de obra; entre otras circunstancias que incidieron para que se desencadene una crisis insostenible (Sanz, 2013: 268). De la misma forma, la

implantación de la visa Schengen¹ a los ciudadanos ecuatorianos/as y la crisis financiera global existente desde 2008 representó problemas para el desarrollo de la emigración ecuatoriana, por lo que inclusive varios de los ecuatorianos/as que habían decidido dejar el país, vieron la necesidad de retornar. (J. Estrella, comunicación personal, 15 de enero de 2017).

En consecuencia, gran parte de la población que había migrado a España también se vio afectada y en 2008 el Gobierno Español aprobó el “Plan de Retorno Voluntario”, como una medida para regular su crisis. (J. Estrella, comunicación personal, 15 de enero de 2017).

El plan retorno surge como una propuesta impulsada por parte de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) que fue acogida por varios Estados; como es el caso de España, país que otorgó la posibilidad de acogerse al Plan Retorno a migrantes provenientes de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Sanz, 2013: 269).

En el caso ecuatoriano, la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) asume la política de Plan Retorno a partir del 2008, con el fin de facilitar la inclusión de la sociedad migrante retornada. (J. Jácome, comunicación personal, 12 de diciembre de 2016). De acuerdo a lo comentado por parte de José Luis Jácome, Subsecretario de Servicios Migratorios y Consulares del MREMH:

Uno de los proyectos que fue desarrollado desde la Secretaría, incluye el Programa de Menaje de Casa, a través del cual se facilitó la transportación y el ingreso al país de las pertenencias de los retornados. También se generó el Programa de Retorno Voluntario para Inmigrantes Acogidos al Programa de Abono Anticipado de Prestación a Extranjeros (APRE), que permitió la capitalización de las prestaciones

¹ El acuerdo Schengen entró en vigencia desde marzo de 2001 y establece un espacio común al que se denomina espacio de Schengen. Esta área que actualmente incluye a 26 países permite circular libremente a todos los que residen en los países participantes del acuerdo.

También pueden transitar por todo el territorio, aquellos ciudadanos de otras naciones que ingresen legalmente por una de sus fronteras externas. A esta autorización de entrada se le conoce como la Visa Schengen y se usa solo para viajes de corta duración (3 meses)

por desempleo con la condición de retornar al país de origen, avalado por la OIM. Finalmente, se encuentra el Fondo Concursable “El Cucayo”, opción analizada en esta investigación, que se basó en la generación de proyectos de emprendimientos productivos y viables para los migrantes retornados con fondos no reembolsables (J. Jácome, comunicación personal, 12 de diciembre de 2016).

A lo largo del tiempo, el Ecuador ha desarrollado varios avances en materia de movilidad humana. Un claro ejemplo de ello es la Constitución de la República del Ecuador de 2008 que reconoce el derecho de la persona a “migrar, no migrar y retornar de forma libre, informada y segura, sin criminalizar sus desplazamientos, y de catalogar a la persona migrante como centro de las políticas, normativas y programas migratorios del Estado ecuatoriano”. (Constitución del Ecuador, 2008: 37)

De acuerdo al Subsecretario de Servicios Migratorios y Consulares, la participación plena que existió por parte de los representantes de los migrantes dentro de la Asamblea Nacional “influyó de manera decisiva para que se produzca una evolución de la política migratoria ecuatoriana” (J. Jácome, comunicación personal, 12 de diciembre de 2016).

III. Capítulos

1. Capítulo: Marco Teórico

El capítulo que a continuación se presenta, incluye una descripción del marco teórico, el conjunto de variables y otros parámetros que serán empleados para el correcto análisis de la política pública del Fondo para el Retorno Digno “El Cucayo”.

1.1.Derechos Humanos y Migración

La migración es un fenómeno que forma parte de la historia humana. Se destaca que las primeras demostraciones de normativa migratoria que intentan regular esta cuestión se remontan al período de la Antigua Roma. (Méndez, 2016: 184).

El Imperio romano que había alcanzado gran poderío, influyó de manera directa para que Roma se convirtiera en la primera metrópoli. Ante esta realidad, empezaron a producirse innumerables interacciones de carácter multiétnico y multicultural (Novillo, 2014).

Las interacciones sociales entre los nativos y los extranjeros se desarrollan desde el siglo III a.C. A partir de ese momento, se toma conciencia jurídica del no romano y se construyen definiciones alrededor de este concepto (Méndez, 2016: 185).

Cabe recalcar que, la definición de extranjero experimentó un proceso de transformación entre la tardía República romana y específicamente a partir del año 212 con la aprobación de la *constitutio Antoniniana*, instrumento emitido por parte del Emperador Carcalla, a través del cual se les podía conceder la ciudadanía romana a todos los súbditos del imperio (Méndez, 2016: 186).

Posterior a ello, en la época de república romana tardía², en el 168 a. C se produce la conquista italiana y se realizó una unificación del estatuto jurídico entre Roma e Italia, lo que originó el concepto de extranjero. A partir de ello, sólo fue considerado como extranjero el *barbarus extra fines Imperii*, es decir, aquellos que no pertenecían ni a Italia, ni al ámbito provincial. Por tanto, este término hacía alusión a toda persona que no adoptaba el régimen de la ciudadanía (Novillo, 2014).

De acuerdo, a la experta en Derecho Romano, Elvira Méndez, se acuñaron otros términos a partir de esta ideología, los mismos que son descritos a continuación:

El *peregrinus* era el extranjero aceptado e integrado en el orbe romano y por consiguiente radicalmente contrario al bárbaro. En ocasiones encontramos en las fuentes el término *incola*, utilizado bastante en la acepción común de ‘habitante’, en sentido despectivo como forastero a Roma, es decir, como inmigrante. Bajo el término *incola*, Roma no sólo agrupó a la población foránea que desde época tardorrepública se establecía individual y libremente en una comunidad, colonia o municipio, en la que obtenía la condición de residente, sino que en variadas ocasiones con tal denominación hacía referencia a la población indígena de un determinado núcleo que despojada de sus tierras, como norma general a causa de una fundación colonial no pacífica, era reducida por Roma a tal condición (Méndez, 2016: 188).

Es decir, en el interior de la categoría de *incola* puede existir una duplicidad de componentes: por un lado aquellos que, a título individual y a causa de diversas circunstancias, han dejado su ciudad de origen y se han establecido en otro territorio cívico, y son por consiguiente forasteros domiciliados, y por otro lado aquellos que, como población indígena, han experimentado un proceso de colonización en su territorio y se someten a convivir con aquellos que han llegado permaneciendo en áreas no centuriadas o en áreas no asignadas (Méndez, 2016: 188).

² Fue un periodo de la historia de Roma caracterizado por el régimen republicano como forma de gobierno, que se extiende desde el 509 a. C., cuando se puso fin a la Monarquía Romana con la expulsión del último rey, Lucio Tarquinio el Soberbio, hasta el 27 a. C., fecha en que tuvo su inicio el Imperio romano.

La República romana consolidó su poder en el centro de Italia durante el siglo V a. C. y en los siglos IV y III a. C. se impuso como potencia dominante de la península itálica sometiendo a los demás pueblos de la región y enfrentándose a las polis griegas del sur.

Otros expertos en Derecho Romano, alegan que, durante los siglos I y II, únicamente se reconoce al año VI, ya que debido a la carestía por la que atravesaba Roma, el emperador Augusto ordenó expulsar de Roma a todos los esclavos en venta, a los gladiadores y a todos los extranjeros con excepción de los médicos y maestros (Novillo, 2014).

Es importante reconocer que, las motivaciones que llevaron a que se produzca una migración inminente hacia Roma estuvieron relacionadas con períodos de crisis económicas, escasas oportunidades laborales en los territorios aledaños, el aislamiento las catástrofes humanas o naturales y principalmente en que Roma era una ciudad con más oportunidades para la formación, el ámbito laboral y el desarrollo de una carrera militar o profesional (Méndez, 2016: 170).

Francisco de Vitoria, español y catedrático de la Escuela de Salamanca, en su obra “La libertad de los Indios”, intenta legitimar la presencia de los españoles en América. Este hecho apela al derecho fundamental de la libre circulación como *Ius Communicationis*, a través del cual se reconoce el derecho de una persona de establecerse en un país y comerciar o realizar otras actividades siempre que no haga daño a los naturales de ese país (Vitoria, cit. por Guardatti, 2015: 3).

Después de la Independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa se desarrollaron declaraciones relevantes en derechos, tales como la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia³ de 1776, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos⁴ de 1776 y la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En dichos textos se enuncian algunos derechos civiles, o de “primera generación”, las libertades individuales y las limitaciones al poder del Estado frente a los individuos (Guardatti, 2015: 3).

³ La Declaración de Derechos de Virginia fue un documento que proclamó que todas las personas tienen derechos naturales que les son inherentes y llamó a los estadounidenses a independizarse de Gran Bretaña.

⁴ Constituye uno de los textos más innovadores y trascendentes de la historia contemporánea. En él quedaron proclamados dos principios básicos que recogieron posteriormente los grandes textos sobre derechos fundamentales: libertad e igualdad.

De la misma manera, algunas constituciones empiezan a reconocer el derecho del libre desplazamiento y residencia, tal como fue el caso de la constitución española de 1869, que disponía de estos derechos para los extranjeros y los españoles. La Constitución de Argentina de 1853 también promovía la libertad de la inmigración. Se tiene conocimiento que otras constituciones empezaron a limitar la libertad de circulación a comienzos del siglo xx. Se puede citar el caso de la Constitución alemana de 1919 y la reforma a la Constitución española de 1931 (Guardatti, 2015: 3).

La aparición de los derechos humanos dentro de muchas constituciones a nivel mundial, promovió su aparición en el ámbito de las relaciones internacionales. Los derechos humanos se originan dentro de esta rama, a partir de la segunda mitad del siglo xix, cuando algunos movimientos emancipadores y de protección de la persona comenzaron a emplear un lenguaje de derechos comunes de la humanidad (ONU, 1948)

Sin embargo, a finales de la segunda guerra mundial, surge formalmente el concepto de los derechos humanos en varios documentos y declaraciones de varios organismos internacionales, tales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Consejo de Europa (Naciones Unidas, cit. por Anaya, 2014: 10).

Se puede señalar lo expuesto por el Secretario General de ONU, Kofi Annan, quien en 1997, resaltó la necesidad de integrar los derechos humanos en todas las actividades de la organización, con especial énfasis en la labor llevada a cabo por las agencias de desarrollo. Esto suponía la necesidad de reconfigurar los programas e intervenciones que estaban siendo llevados a cabo desde este organismo, de manera que la garantía de estos derechos se incluyera como uno de sus objetivos principales (Annan, cit. por Naciones Unidas, 2012).

Tal es así que, mediante la firma de la Carta de las Naciones Unidas en 1945 se empezaron a incorporar cuestiones de derecho humanos. Hoy en día, la ONU realiza una labor de gran relevancia por medio de la elaboración y aprobación de resoluciones, textos

declarativos y normativos que versan sobre la protección y promoción de los derechos humanos (ONU, 1945).

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos se reconoce el derecho a la libertad de circulación. Esta declaración en su artículo 13 estipula que:

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país” (ONU, 1948).

A partir de los 80 los expertos en Relaciones Internacionales empiezan a debatir con mayor intensidad los temas de derechos humanos y los incluyen como fenómenos de estudio. Por ejemplo David Forsythe, quien publicó el libro *Derechos Humanos y Políticas a nivel mundial*. También se reconoce a Jack Donnelly, profesor de la Universidad de Denver, quien publicó el artículo *International Human Rights: A Regime Analysis* (Guardatti, 2015: 7).

Actualmente, las publicaciones de expertos internacionalistas en materia de derechos humanos son cada vez es más amplia, lo que se puede evidenciar claramente en varios de los artículos publicados por parte de las revistas más representativas de Relaciones Internacionales, tales como *International Organization*, *International Studies Quarterly* o *Journal of Peace Research* (Guardatti, 2015: 10).

Los derechos humanos han incluido diversas áreas de investigación y hoy en día, se incluyen dentro del ámbito de la política exterior; intervención humanitaria, genocidio, justicia de transición y justicia penal internacional; desarrollo y globalización; seguridad internacional; género y equidad; niños y otros grupos en situación de vulnerabilidad, migración, entre otros (Anaya, 2014: 3-6).

En el ámbito migratorio pueden producirse altos riesgos de violaciones a los derechos humanos en cualquiera de sus etapas. No obstante, de acuerdo a ciertos estudios,

se puede constatar que la protección a los derechos de los migrantes ha permanecido relegada dentro del sistema de derechos humanos, en virtud de que las leyes internacionales no han sido lo suficientemente robustas y aun cuando se han diseñado varias políticas migratorias ha existido escasa consideración a los derechos humanos (Ghosh, 2008: 39).

En la actualidad existe un amplio debate con respecto a si deben generarse nuevos instrumentos internacionales sobre derechos humanos en materia migratoria. Algunos opinan que, dada la proliferación de instrumentos legales “duros” y “suaves” sobre derechos humanos, incluidos algunos dirigidos a grupos especiales en las décadas recientes, es más sabio concentrarse en una mejor aplicación de los estándares existentes y ampliarlos si se requiere, en vez de intentar crear nuevos parámetros. Otros argumentan enérgicamente que a medida que evolucionan las sociedades y surgen nuevas situaciones y los derechos humanos evolucionan, se continuará con la necesidad de nuevos modelos (Ghosh, 2008: 47).

En definitiva, no existe claridad dentro de la aplicabilidad de los derechos humanos con respecto al ámbito migratorio, en donde se presentan por un lado los defensores de los derechos humanos de los migrantes y por otra parte existen quienes intentan promover una mejor administración de la migración para proteger la estabilidad interna de cada Estado (Ghosh, 2008: 50).

El Ecuador ha incluido dentro de su agenda el enfoque de derechos humanos. Esto se puede evidenciar claramente en la Constitución de 2008, en donde se reconoce al ser humano como pilar fundamental y se precautela la defensa de sus deberes y derechos. Con respecto al tema de migración y retorno, se observa que la Carta Magna precautela la estabilidad y los derechos de los ecuatorianos/as que se encuentran en esta situación (Constitución del Ecuador, 2008).

La Constitución de la República del Ecuador además considera aspectos fundamentales como la cuestión de la paridad de género, tal como lo promulga el artículo 41 (Constitución del Ecuador, 2008: 38).

El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de un organismo especializado que funcionará en la forma que determine la ley, incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público (Constitución del Ecuador, 2008: 20).

En este punto, también se puede nombrar a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer también conocida por sus siglas en inglés como CEDAW⁵. Esta convención que fue firmada y aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU) el 18 de diciembre de 1979, constituye el resultado de más de 30 años de trabajo de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Este instrumento constituye el principal mecanismo de protección de los derechos de las mujeres, que refuerza el marco nacional e internacional de derechos humanos. Un total de 188 Estados han ratificado esta convención y en el caso del Ecuador ratificó este instrumento en octubre de 1981, siendo uno de los primeros países de América Latina en adherirse (UN Women, 2017).

En este punto, resulta conveniente citar la recomendación general N° 25 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en la que denota que los Estados tienen la obligación de garantizar la discriminación directa o indirecta contra la mujer, tal como se menciona a continuación:

[...] En primer lugar, los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que no haya discriminación directa ni indirecta contra la mujer en las leyes y que, en el ámbito público y el privado, la mujer esté protegida contra la discriminación -que puedan cometer las autoridades públicas, los jueces, las organizaciones, las empresas o los particulares- por tribunales competentes y por la existencia de sanciones y otras formas de reparación. La segunda obligación de los Estados Partes es mejorar la situación de facto de la mujer adoptando políticas y programas concretos y eficaces. En tercer lugar, los Estados Partes están obligados a hacer frente a las relaciones

⁵ Estos esfuerzos en pro del adelanto de la mujer han desembocado en varias declaraciones y convenciones, de las cuales la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer es el documento fundamental y más amplio.

prevalcientes entre los géneros y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no sólo a través de actos individuales sino también porque se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales. (ONU, 2004)

De acuerdo a la visión de un reconocido catedrático en Relaciones Internacionales, “el Estado ecuatoriano al ser parte de esta convención ha remitido los Informes periódicos al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer” (C. Valarezo, comunicación personal, 25 de febrero de 2017). El resultado de estos informes refleja que el país ha incrementado el amparo hacia la protección de las mujeres y de género.

Esto se refleja claramente en el examen de los informes presentados por los Estados partes en diciembre de 2012 a los Informes Periódicos octavo y noveno. En este documento se detalla que el Ecuador considera un reto importante ampliar la garantía de los derechos de mujeres e inclusive de las personas con distintas identidades de género y orientaciones sexuales (ONU, 2012).

Específicamente en lo que respecta a las mujeres el Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad presentó varias convocatorias, tales como:

En el año 2011 para promover iniciativas productivas lideradas por mujeres viviendo con VIH/ SIDA, de las provincias de Pichincha y Guayas. Asimismo, brindó asistencia técnica para el fortalecimiento de 1.250 unidades productivas en diversas zonas del país. Se fortalecieron 29 estructuras financieras locales, en la Provincia de El Oro, brindando capacitación, asistencia técnica y financiamiento, beneficiando a un total de 580 mujeres fundadoras e integrantes de las Estructuras Financieras Locales como cajas de ahorro, bancos comunales, entre otros (ONU, 2012: 112).

De acuerdo a uno de los Considerandos de la Ley de Movilidad Humana, expedida por el Ecuador en 2017, el país forma parte de los siguientes instrumentos a nivel internacional:

[...] el Ecuador es Estado Parte de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana de Derechos Humanos, Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo; Estatuto de los Apátridas, Convención para Reducir los Casos de Apatridia, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención Belem do Pará”; Convención sobre los Derechos del Niño; Protocolos de Palermo contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes; Convención contra la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes [...] (Ley de Movilidad Humana, 2017: 3)

Adicionalmente, también el gobierno ha efectuado reformas al denominado Bono de Desarrollo Humano (BDH), que representa un gran avance para apoyar a las personas que se encuentran en los quintiles de pobreza más bajos. Este rubro que en el 2007 estaba fijado con \$30, pasó a estar constituido por \$35 en el 2009. De acuerdo a este mismo informe, se establece que este bono constituye para las madres un pago por su trabajo productivo no remunerado, el cual estaría impulsando para el desarrollo y bienestar de las familias ecuatorianas con menor capacidad de acceso a recursos (ONU, 2012: 112).

Otro beneficio que también se generó a raíz de la mejora del BDH en el Ecuador, estuvo caracterizado por ser un Programa de Crédito que procura incorporar a las mujeres en extrema pobreza, a procesos productivos sustentables micro-empresariales y que generen autoempleo, aumentando los ingresos familiares (ONU, 2012: 42-45).

Se podría decir que el Fondo para el Retorno Digno "El Cucayo" constituye un modelo de política pública que contempla un enfoque de derechos humanos, en virtud de que por medio de este proyecto se reconoce el derecho a que tienen los ecuatorianos/as de migrar y retornar libremente (J. Estrella, comunicación personal, 15 de enero de 2017).

Esta política pública también incluye un enfoque de transversalización y equidad de género, ya que por medio de la misma se reafirma lo citado en la Constitución del Ecuador.

Art. 70.- El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público. (Constitución del Ecuador, 2008: 54)

Por lo tanto, se evidencia el cumplimiento de esta disposición, ya que de acuerdo a los estatutos del Fondo existía una cuota para la participación de mujeres, lo que reconoce el rol del Estado al intentar incorporar medidas de acción afirmativas que promuevan la igualdad real entre géneros, ya que tanto hombres como mujeres tuvieron la posibilidad de postular al Cucayo en igualdad de condiciones.

De la misma manera, este proyecto va de la mano con el derecho fundamental al trabajo digno de las personas, a la libre elección del mismo, y a las condiciones equitativas y satisfactorias que se deben producir en estos espacios. Esto es claramente reconocido por el Fondo para el retorno digno, en tanto que forma parte de la ideología de la economía popular y solidaria que se encuentra vigente en el país a partir de la aprobación de la Constitución del 2008, que considera al ser humano como eje central de la economía y establece que el sistema económico del Ecuador es social y solidario e integra las economías públicas, privadas, mixtas, populares y solidarias, y todas las demás que la constitución determine (Constitución del Ecuador, 2008).

Dentro de la Constitución del Ecuador se reconoce claramente la manera en como el Estado intenta proteger el derecho a la inversión y el ahorro, por medio del Artículo 338, en donde se estipula lo siguiente:

El Estado promoverá y protegerá el ahorro interno como fuente de inversión productiva en el país. Asimismo, generará incentivos al retorno del ahorro y de

los bienes de las personas migrantes, y para que el ahorro de las personas y de las diferentes unidades económicas se oriente hacia la inversión productiva de calidad (Constitución del Ecuador, 2008: 105).

El enfoque de derechos en el ámbito de la migración ha sido incorporado en el Ecuador en años recientes. Por citar un ejemplo; la Ley de Migración y la Ley de Extranjería de 1971 contempla una visión basada en la seguridad nacional, pero a partir del 2008, el Estado ecuatoriano considera a los migrantes como sujetos de derechos y deberes, contemplando el principio de la libre movilidad en donde se admite el derecho a migrar, el derecho a la libre movilidad humana y el derecho a la participación e interculturalidad (Ley de Movilidad Humana, 2017).

1.2. Análisis de una política pública

Se debe destacar que, el enfoque de políticas públicas surge en Estados Unidos después de la segunda guerra mundial como una alternativa que deben generar los Estados para regular su accionar a nivel interno (Villareal Cantú, & Martínez González, 2010).

La persona que por primera vez definió a las políticas públicas fue el catedrático especializado en política, Harold Laswell, quien en 1951 las definió como: “[...] el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado” (Laswell, cit. por Villareal Cantú, & Martínez González, 2010: 257).

No obstante, las políticas públicas han sido definidas de distintas maneras. De acuerdo a los estudiosos Eduardo Villareal y Víctor Martínez, algunas de las acepciones que se reconoce al respecto son por ejemplo: “Lo que el gobierno hace o deja de hacer; los impactos de la actividad gubernamental; una línea de acción elegida o una declaración de intenciones; la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad [...]” (Villareal Cantú, & Martínez González, 2010: 259)

Algunas de estas acepciones contemplan el accionar del gobierno y otras tienen un enfoque más liberal y sociológico en donde la sociedad constituye el principal actor y precursor de las mismas. No obstante, para efectos del presente análisis se considera conveniente emplear la definición que propone Aguilar, quien expone que:

Una política pública es un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales económicos y civiles; y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (Aguilar, cit. por Villareal Cantú, & Martínez González, 2010: 260).

Esta definición es válida para incorporarla dentro de esta investigación, por cuanto admite que el establecimiento de una política pública no corresponde a una decisión aislada, sino que su surgimiento se fundamenta en las necesidades de la población retornada. Por ende, se concibe la posibilidad de un diálogo e interacción entre los actores públicos y privados lo que forma parte de la esencia del Fondo Concursable “El Cucayo”, que al ser una iniciativa de gobierno termina beneficiando el plano social y privado de los ecuatorianos/as por medio de la constitución de emprendimientos productivos (C. Valarezo, comunicación personal, 25 de febrero de 2017).

En definitiva, lo que esta perspectiva intenta a diferencia de las teorías clásicas es aceptar el rol del Estado pero tomando en consideración el juego que cumple la sociedad en el proceso de constitución e implementación de la política (C. Valarezo, comunicación personal, 25 de febrero de 2017).

Es indispensable tener en consideración que a nivel mundial han existido reconocibles avances en el establecimiento de políticas públicas migratorias, principalmente en cuestiones legales, de apoyo y defensa al emigrante. Pero la urgencia

que supuso atender el incremento acelerado de los flujos, no ha permitido un adecuado desarrollo de las políticas públicas en el ámbito del retorno a nivel internacional (Roll, & Leal-Castro, 2014: 85)

Se debe tener en cuenta que para el diseño de esta política pública el Ecuador tuvo el reto de desarrollar una alternativa que incorporara la asistencia de los migrantes retornados y su inserción en el ámbito económico y social mediante el establecimiento del Fondo Concursable El Cucayo, así como la medición de los beneficios que brindaría para el país la capacidad técnica y tecnológica y mano de obra calificada, debido al cúmulo de aprendizajes y conocimientos recibidos por varios de los migrantes retornados durante su estancia en el exterior (G. Herrera, comunicación personal, 16 de febrero de 2017).

De la misma manera, se debía tomar en consideración de que muchos de los migrantes mantuvieron nuevos apegos culturales, al tenerse que adaptar a una realidad diferente, durante su estancia en el exterior, lo que también fue un factor importante durante el desarrollo e implementación de la política (G. Herrera, comunicación personal, 16 de febrero de 2017).

A fin de analizar esta política pública, se optarán por determinar parámetros que midan el número de casos asistidos, así como su trayectoria en el tiempo y la efectividad que a corto y mediano plazo brindó esta política. Para ello, se empleará el modelo de análisis de Eugene Bardach en el que se exponen 8 pasos para medir la efectividad de una política pública (Bardach, 1998: 35).

Este proceso incluye en primer lugar, la definición del problema que consiste en el planteamiento del problema de manera empírica y conceptual, de manera que sea factible resolverlo. Es decir que, se debe ir más allá de la mera definición del problema. Por lo tanto, se describirá a profundidad la problemática tanto en el ámbito cualitativo como cuantitativo (Bardach, 1998: 27).

En segundo lugar, se procederá a la obtención de la información mediante citas y entrevistas en entidades públicas, a fin de obtener datos relevantes con respecto a la política pública a ser analizada. Esta información será conveniente analizarla con el propósito de evaluar la naturaleza y extensión del problema que se está tratando de definir (Bardach, 1998, págs. 30-45).

Posterior a ello, se trabajará sobre la construcción de las posibles alternativas de solución del problema. En la fase cuarta, se propone seleccionar criterios que permitan analizar el resultado de la política de retorno y específicamente la del Fondo Concursable El Cucayo. Para estos fines, se realiza el análisis de dos variables, las mismas que a continuación se detallan:

1. **Planes de negocios:** Se analizan las áreas prioritarias a las que estuvieron enfocados los proyectos del Fondo Concursable El Cucayo, así como la inversión y utilidad que atañen a las mismas.
2. **Articulación familiar:** Se determina la forma en que cada uno de los proyectos contribuyó en el proceso de integración en el plano social así como la reunificación familiar que impulsaron los mismos.

Posterior a ello, se encuentra la fase de proyección de resultados, por medio de la cual se mostrarán los resultados o efectos más importantes de las posibles alternativas de solución. Para tales efectos, se construirá una matriz de resultados que resumirá los aspectos más determinantes de esta investigación (Bardach, 1998: 45-60).

En una sexta fase se produce lo que se llama la confrontación de costos y beneficios en la que se estimará si las alternativas decididas fueron las que efectivamente otorgaron mayores y mejores resultados. En el siguiente paso se realizará una retrospectiva para analizar la manera de como se está abordando esta política pública. Finalmente con los datos obtenidos se obtendrán conclusiones de acuerdo al esquema propuesto (Bardach, 1998: 75)

1.3. Escuela de pensamiento de Push and Pull

Al realizar una aproximación teórica sobre este tema, se podría decir que esta investigación estaría sustentada bajo el análisis de una política pública con enfoque de derechos y de paridad de género. No obstante, el abordaje del estudio también está basado en la teoría de Push and Pull o Atracción y Empuje.

Con respecto a la Teoría de Push and Pull, se debe tener claro que esta escuela de pensamiento se constituye a partir de la teoría neoclásica. Cabe, señalar que este enfoque se basa en una serie de elementos asociados tanto en el lugar de origen, como en el lugar de destino por medio del análisis de costo-beneficio que las personas realizan sobre una situación determinada (Micolta, 2005: 10).

En este sentido de acuerdo a la especialista Amparo Micolta, la teoría de Push and Pull sustenta que:

El modelo destaca las motivaciones personales de los migrantes que, tras una evaluación de los costos y beneficios, que supone la migración, optarán por la alternativa más ventajosa. La decisión de emigrar se analiza a partir de una racionalidad instrumental que induce a elegir libremente entre las oportunidades que ofrece el mercado dentro y fuera del país. Desde esta perspectiva, las migraciones se consideran funcionales, al contribuir al equilibrio del sistema, y rentables tanto para los países como para los migrantes. La migración internacional se conceptúa como una forma de inversión en capital humano. Así las personas hacen una inversión en dinero que luego esperan recuperar, escogen ir a donde pueden conseguir empleo de acuerdo a sus habilidades, y de esta forma maximizar sus ingresos (Micolta, 2005: 10).

Otro pensador de esta escuela, el teórico Ravenstein, determina que:

“[...] en algunas ocasiones se pueden presentar ciertas condiciones poco favorables en un lugar determinado, que tienden a empujar a la gente fuera de un lugar. Del mismo modo, los factores favorables que se encuentran en un lugar diferente son

capaces de atraer a las personas hacia ese lugar”. Es decir que bajo este enfoque, las causas de la migración se encuentran presentes tanto en el lugar de partida como en el lugar de llegada (Ravenstein, cit. por Díaz, 2007: 7).

Este modelo destaca las motivaciones personales de los migrantes que, tras una evaluación de los costos y beneficios que supone la migración, optarán por la alternativa más ventajosa. “La decisión de emigrar se analiza a partir de una racionalidad instrumental que induce a elegir libremente entre las oportunidades que ofrece el mercado dentro y fuera del país, lo que estaría en sintonía con la teoría liberal y la libertad de decisión que pueden presentar los seres humanos en este entorno” (Díaz, 2007: 10).

El autor Evert Lee argumentó que “dentro de las migraciones internacionales existen ciertas variables negativas (push) y factores positivos (pull) que motivan la movilidad de las personas” (Lee, cit. por Umaña, 2015: 50).

Por un lado, existen ciertas variables de expulsión como crisis económicas, barreras políticas, físicas, pocas oportunidades laborales, entre otros que influyen para que las personas opten por salir de sus orígenes. Por otro lado, existen otros aspectos positivos o de atracción, como una economía estable, desarrollo industrial y tecnológico, plazas de trabajo, estabilidad política, entre otros factores que atraen a las personas a un lugar específico (Lee, cit. por Umaña, 2015: 59).

Existen desarrollos por parte de Radnitz, quien se centró en analizar la crisis económica de las naciones postsoviéticas, en donde se mencionaba que ciertos factores de push de tipo económico, la disminución del nivel de vida, así como la disminución de las posibilidades laborales que impulsaron a que los sujetos migren (Radnitz, cit. por Umaña, 2015: 61).

De acuerdo al autor Remennick, quien se enfoca en los conflictos del Cáucaso, la migración puede surgir por discriminaciones de tipo étnico, lo cual fue una tensión que estaba presente en los países postsoviéticos en los años 90 (Remennick, cit. por Umaña, 2015: 60).

Se puede considerar que algunos de estos factores han determinado la evolución de la migración ecuatoriana en el período 2008-2012 por las crisis y los procesos coyunturales suscitados en el país. De igual manera, en un momento dado existieron condicionantes poco favorables para los emigrantes ecuatorianos, como en el caso de la crisis española que forzaron a los emigrantes ecuatorianos a regresar al país (Ramírez, 2013: 13).

Otros representantes de esta teoría como Alejandro Portes y József Böröcz también proporcionan listas de factores de expulsión como por ejemplo las malas condiciones económicas, sociales y políticas en las regiones más pobres del mundo. También se reconocen ciertos factores de atracción que incluirían las ventajas comparativas con las naciones-estado más desarrolladas (Lacomba, 2001).

Algunas de los postulados que plantea esta teoría son que la mayoría de los migrantes proceden de una corta distancia; el sexo femenino emigra en mayor cantidad cuando la distancia es más corta; los emigrantes del medio rural se dirigen a ciudades más grandes; y que los nacidos en ciudades se desplazan menos que los nacidos en el medio rural (Díaz, 2007).

1.4. Objetivos de la investigación y metodología

Después de analizar el marco teórico que caracterizará a esta investigación, la hipótesis de esta investigación es analizar si el Fondo Concursable “El Cucayo” constituye un modelo de política pública eficaz que facilitó la inclusión económica y social de los migrantes ecuatorianos retornados desde el exterior al país, mediante la generación de proyectos de emprendimiento.

Para el análisis de esta hipótesis se ha planteado como objetivo analizar el Plan “El Cucayo” como modelo de política pública para los migrantes ecuatorianos que optaron por retornar al país en el período 2008-2012.

Los objetivos específicos abarcan por un lado, identificar el desarrollo migratorio ecuatoriano y el fenómeno de retorno surgido a partir del 2008 en el país y por otro lado identificar los objetivos de la política pública Fondo Concursable “El Cucayo”, así como las distintas facilidades que se les otorgaron a los migrantes retornados desde el exterior hacia el país y finalmente se analizarán los resultados y experiencias obtenidas de esta política pública.

La metodología empleada fue de carácter mixto y combinó métodos de análisis cualitativos y cuantitativos. A nivel cualitativo, el objetivo de la investigación se caracteriza por describir las cualidades del fenómeno a investigar. No se trata de probar o de medir en qué grado una cierta cualidad se encuentra en un cierto acontecimiento dado, sino de descubrir tantas cualidades como sea posible.

Por consiguiente, este estudio analizó el fenómeno del retorno migratorio a profundidad mediante entrevistas individuales que sirvieron de herramienta para recopilar la información específica sobre el fondo El Cucayo y las consecuencias del establecimiento de dicho proyecto.

Cabe recalcar que, la entrevista se caracteriza por la preparación anticipada de un cuestionario guía, el mismo que cumple varias funciones, tales como asegurar que el investigador cubra todo el tema. Inclusive para efectos del análisis, no basta sólo con registrar las ideas sino que también se requiere considerar el contexto de lenguaje no verbal como por ejemplo la postura, mímica y gestos del entrevistado, por lo que estos elementos también fueron tomados en consideración durante las entrevistas realizadas (Sierra, 2000: 20).

Con respecto a la investigación cuantitativa que también fue utilizada a lo largo de esta investigación por ser uno de los métodos más utilizados por la ciencia, se puede decir que, ésta se basó en la composición de una muestra poblacional que permitió recopilar valores numéricos para conocer ciertos aspectos de interés sobre la población que se estaba analizando. Durante del análisis de este caso, también se hizo uso de las cifras presentadas a nivel de instituciones públicas, datos estadísticos y representaciones

numéricas que sirvieron para analizar la información correspondiente a este estudio (Sierra, 2000: 30).

De manera más específica, se puede decir que los datos analizados estuvieron relacionados con los datos estadísticos migratorios, rubros económicos e indicadores sociales desprendidos del Plan Retorno y el Fondo Concursable “El Cucayo”.

Se debe destacar también, la importancia que el componente histórico tuvo en esta investigación, ya que requirió de una revisión documental y de archivo sistemática, así como la recopilación y el análisis de insumos presentados por las diferentes instituciones y los medios periodísticos.

Un gran aporte realizado en esta investigación, estuvo relacionado con los datos proporcionados por parte del MREMH y específicamente el Viceministerio de Movilidad Humana que es el ente que maneja el Plan Retorno en el Ecuador, ya que por medio de este análisis se definió la posibilidad de que el Plan Retorno se pueda ejecutar en lo posterior (MREMH, 2016).

Cabe recalcar que, esta investigación se inserta dentro del ámbito de movilidad humana y específicamente se relaciona con la línea de investigación de migraciones internacionales, derechos humanos y políticas públicas a nivel nacional y global.

Este capítulo ha abordado el marco teórico que se empleará para analizar el Fondo no reembolsable del Cucayo, para lo cual se empleará metodología para el análisis de políticas públicas mediante la teoría de Push and Pull y bajo el sustento de un enfoque de derechos humanos y de transversalización de género.

De igual manera, se presenta la metodología empleada para analizar esta política pública, así como el formato de evaluación de políticas públicas a los que será sometido este proyecto. Se ha definido que las variables a ser empleadas serán por un lado la inclusión familiar y por otra parte la estructura de los planes de negocios.

Estos conceptos anteriormente descritos conforman los parámetros fundamentales que serán de utilidad en los capítulos posteriores, ya que constituyen la base sobre la que será analizada la cuestión de los migrantes ecuatorianos retornados y específicamente la opción de acceder al crédito no reembolsable del Cucayo.

2. Capítulo: Fondo Concursable El Cucayo

El presente capítulo versa sobre el Fondo para el Retorno Digno "El Cucayo" que se basa en el financiamiento de capital Semilla para emprendimientos de Negocios. Las fuentes de información para este análisis fueron recogidas de estudios previos realizados por expertos en el tema, así como por parte de la Unidad de Migrantes Retornados del Viceministerio de Movilidad Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana que ahora lleva la rectoría en lo referente al Retorno.

2.1. Migración

Debido a la globalización y a las distintas facilidades que se han desprendido de este proceso, muchos de los flujos migratorios se han expandido y hoy en día la migración internacional configura un complejo sistema de redes de intercambio y circulación de personas, dinero, bienes e información (Ramírez, 2013: 20).

De acuerdo a la definición otorgada por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), la migración consiste en el movimiento poblacional de un territorio a otro Estado o dentro del mismo que abarca todo el movimiento de personas, sea cual fuere su tamaño, incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos, entre otros (MREMH, 2016).

De esta definición se desprenden conceptos como emigración e inmigración. Por una parte, la emigración consiste en el acto que realiza un individuo al salir de un Estado con el propósito de asentarse de forma temporal o permanente en otro lugar. Por otra parte, la inmigración, consiste en el proceso por el cual las personas no nacionales ingresan a un territorio con el fin de establecerse en él (MREMH, 2016).

Otro concepto que se deriva de este fenómeno es la configuración de comunidades transnacionales, entendida como la generación de múltiples relaciones que exceden los límites de una nación (Naciones Unidas, 2001).

De acuerdo al experto Luis Sánchez, dicho transnacionalismo contempla:

[..] las redes de vínculos sociales, económicos y políticos que las personas desarrollan y mantienen en varios lugares, de manera que el desarrollo de la vida diaria de los migrantes vinculados a procesos transnacionales no está exclusivamente “localizado” en un solo sitio, sino en varios lugares simultáneamente. Esto se posibilita y logra gracias a las redes y los vínculos creados que trascienden las territorialidades (Sánchez L. , 2012 : 63-80).

Según la Organización Internacional de las migraciones (OIM), el migrante, quien en la mayoría de los casos es quien decide libremente migrar, en muchas ocasiones lo hace por razones de conveniencia personal y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello, es decir que se produce un traslado voluntario hacia otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales, sus perspectivas y las de sus familiares como ha sido en el caso de muchos migrantes que retornaron al país con la visión de reestablecerse nuevamente (OIM, 2016).

2.2. El Retorno

En muchos de los casos, los migrantes que deciden salir al exterior, conciben la idea de retornar en algún momento a su país. Hoy en día, como efecto de la globalización, el emigrante, nunca rompe los vínculos con su país de origen, debido a que con tecnología, resulta más fácil mantener contacto permanente con individuos y familiares de su país de origen.

La migración de retorno presenta varias acepciones; se puede citar la definición aceptada por parte de la autora Pascual de Sans quien define a la migración de retorno como: “El desplazamiento de población en el espacio que implican un regreso al punto de origen, que encierra, no obstante, algunas ambigüedades de carácter geográfico y temporal” (Jauregui, 2014: 14).

Por otro lado, Dumont y Spielvogel, establecen que la migración de retorno constituye: “Un concepto complejo que engloba cuatro dimensiones, país de origen, lugar

de residencia en el extranjero, duración de la estancia en el país de acogida y duración de la estancia en el país de origen cuando se retorna” (Jauregui, 2014: 10).

Por lo tanto, es importante reconocer que dentro de la migración de retorno confluyen una gran complejidad de sujetos y situaciones como por ejemplo el haber permanecido en un tercer país o varios países antes de llegar al destino final (OIM, 2016).

Al contrastar esta acepción con la opinión de las organizaciones internacionales como la División de Población de Naciones Unidas (DESA-Population Division) que en colaboración con el Institut National d’Études Démographiques (INED) definen a la migración de retorno como: “Diversas corrientes que están integradas por personas que regresan a sus países de origen después de haber sido migrantes internacionales y que tengan intención de permanecer en su propio país durante al menos un año” (Jauregui, 2014: 2).

La OIM define al retorno como el “movimiento de personas que regresan a su país de origen o a su residencia habitual, generalmente después de haber pasado por lo menos un año en otro país” (OIM, 2016).

Cabe recalcar que, hasta la década de los 80, el debate sobre el retorno cobra importancia y se estudia su impacto en los países de origen ante las crisis económicas y los conflictos políticos que vivían las sociedades receptoras del continente europeo, es decir que a partir de este punto se intenta explicar la permanencia y recurrencia de este fenómeno (OIM, 2016).

Existen muchas otras definiciones sobre retorno, sin embargo, para esta investigación es pertinente tomar en cuenta las definiciones antes descritas.

El retorno puede producirse por parte de migrantes temporales, es decir que se produce por parte de migrantes laborales que se desplazan motivados por un objetivo específico como por ejemplo adquirir una casa y al hacerlo retornan a su lugar de origen (Ley de Movilidad Humana, 2017).

También, se puede producir un tipo de retorno forzado, el mismo que está conformado por migrantes cuyo objetivo era residir de manera permanente en el nuevo destino elegido, pero por factores externos se ven obligados a retornar (Ley de Movilidad Humana, 2017).

Con respecto al retorno voluntario, que es analizado por medio de esta investigación, este se refiere a los migrantes que se desplazan a un lugar específico que no tenían planeado retornar, pero que debido a condiciones adversas presentadas en el ámbito familiar, personal y económico, deciden retornar. En este punto es importante destacar que el retorno, responde a circunstancias particulares de cada migrante (Jauregui, 2014).

Por ende, se puede decir que el retorno no constituye un proceso que se produce de manera automática, sino que corresponde a una consecuencia directa de una variable externa lo que engloba a un proceso complejo de planificación y toma de decisiones tanto al momento de dejar el país de destino temporal como el país de origen (G. Herrera, comunicación personal, 16 de febrero de 2017).

Dentro de esta investigación se analiza la modalidad de retorno voluntario, la misma que se basa en la libre decisión de los migrantes por retornar a sus orígenes. A ello, se suman todas las facilidades que otorgan los Estados tales como las políticas de retorno y otros programas anexos que son desarrollados para ello (Parella, Petroff, & Serradell, 2014: 40).

De acuerdo a las investigadoras Sònia Parella Rubio, Alisa Petroff y Olga Serradell, se debe tener claro que, el retorno es aceptado como norma del derecho internacional consuetudinario, es decir que no forma parte de un tratado internacional, pero parte de la capacidad de los Estados de expulsar extranjeros no deseados (Parella, Petroff, & Serradell, 2014: 185).

Para que este derecho se torne efectivo, el Estado de origen debe permitir la reinserción de los migrantes retornados, lo que se puede evidenciar claramente en el Programa de Acción de El Cairo de 1994, en donde se señala que:

Los gobiernos de países de origen de migrantes indocumentados y las personas cuya solicitud de asilo haya sido rechazada, tienen la responsabilidad de aceptar el retorno y reintegración de esas personas, y no debe penalizar a esas personas a su regreso. El Programa de Acción es, sin embargo, un instrumento no vinculante. Para aclarar la obligación, los Estados de retorno y los Estados de origen de forma creciente están celebrando acuerdos bilaterales conocidos como “acuerdos de readmisión (OIM, 2015).

Muchos Estados al evidenciar la necesidad de asistencia solicitada por la población retornada, han desarrollado programas de retorno asistido en el que un Estado o una organización internacional ofrecen a la persona retornada asistencia financiera o inclusive ciertas medidas de reintegración en la sociedad.

De acuerdo a lo planteado por parte de la OIM un tipo de retorno asistido, tiende a reducir el riesgo de violaciones a los derechos humanos, de manera que se mantiene la dignidad del retornado (OIM, 2015).

Varios de estos programas han sido consolidados con el apoyo económico y técnico por parte de varias instituciones internacionales como el Fondo Europeo para el Retorno (FR), la OIM, entre otros organismos no gubernamentales (Parella, Petroff, & Serradell, 2014: 179).

Este fue el caso de varios países de la región, en donde a partir del año 2008, como consecuencia de la crisis y recesión económica a nivel mundial, mantuvieron altos índices de población retornada (Parella, Petroff, & Serradell, 2014: 80).

La migración de retorno tiene un impacto importante tanto en los países de origen, tránsito y destino. En función de asegurar la fácil adaptación y estabilidad de los emigrantes retornados, varios Estados han generado políticas públicas para ello, a fin de

que se respeten los derechos y deberes de estos individuos. Entre los países de América Latina que actualmente desarrollan este tipo de iniciativas, se encuentran Colombia, Perú, Uruguay y Colombia (Parella, Petroff, & Serradell, 2014: 85).

En el caso uruguayo, se aprobó en el 2008 la ley especial de migración, que regula la vinculación con los uruguayos en el exterior y facilita su retorno al país. Argentina también elaboró la ley raíces que promueve el retorno de científicos e investigadores. De igual manera, Colombia generó en el 2009 un plan de retorno positivo, que se intenta aprovechar al máximo el conocimiento adquirido por parte de los migrantes retornados en los años que permanecieron en el exterior. Perú también generó la ley de reinserción económica y social para el migrante retornado que otorga incentivos y facilidades para los migrantes que han optado por retornar al país (Parella, Petroff, & Serradell, 2014: 98).

2.2.1. Planes de retorno manejados por parte de la OIM

La OIM constituye la principal organización intergubernamental en el ámbito de la migración. Esta organización inicia sus actividades en Ecuador en el año de 1965, en estrecha colaboración con asociados gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales (OIM, 2015).

Debido al fenómeno migratorio desarrollado en el Ecuador, la OIM tendió a reforzar sus actividades en el país, partiendo de una perspectiva global del fenómeno multidimensional de la migración, con un enfoque en derechos humanos. Cada uno de los programas impulsados por parte de la OIM se desarrolla en estrecha coordinación con las autoridades ecuatorianas a todos los niveles, así como con la sociedad civil. En ciertas ocasiones también cuenta con el apoyo del sector privado (OIM, 2015).

En lo referente al retorno, la OIM mantiene por ejemplo el programa de retorno voluntario que propicia el retorno ordenado y en condiciones humanas de los migrantes que no pueden o no desean permanecer en sus países de acogida, y desean retornar voluntariamente a sus países de origen (OIM, 2015).

Se realizó una entrevista a una funcionaria de OIM en el Ecuador, Alejandra Gómez quien especificó que la OIM apoya la integración social y productiva de personas provenientes de Europa y América Latina. “Para ello, la OIM ha creado un programa que brinda por medio de sus oficinas a nivel mundial apoyo y orientación psicológica grupal o individual, con el fin de que las personas tomen una decisión de retorno informada” (A. Gómez, comunicación personal, 13 de enero de 2017).

De igual manera, se adquieren boletos aéreos hasta el aeropuerto más cercano al domicilio del usuario en el país de destino, para el solicitante y sus familiares hasta segundo grado. Se otorga un pequeño incentivo para que las personas puedan subsistir hasta su llegada al país de origen. Una vez que se reincorporan se apoya con el establecimiento de microproyectos con incentivos no reembolsables de 500 a 2.500 dólares. En algunos casos en que se requiere, se otorga el seguimiento y acompañamiento a las personas beneficiarias de estos casos (A. Gómez, comunicación personal, 13 de enero de 2017).

El programa ofertado por parte de la OIM está dirigido a inmigrantes de países no comunitarios en situación vulnerable que voluntariamente quieran retornar a sus países de origen. Los interesados necesariamente deben encontrarse en el exterior para aplicar a este programa. Adicional a ello, se requieren completar solicitudes e informes que requiere la OIM para poder acceder a este programa. (A. Gómez, comunicación personal, 13 de enero de 2017).

La funcionaria de OIM manifestó que “los retornados contribuyen al desarrollo económico del país a través de sus nuevos conocimientos, destrezas y habilidades que en algunos casos son plasmados en proyectos productivos sostenibles que garantizan su reintegración en la sociedad” (A. Gómez, comunicación personal, 13 de enero de 2017).

Cabe señalar que, los fondos que se otorgan no son auditados por parte de la OIM al no tener un carácter reembolsable, no obstante, dependiendo del monto otorgado en

varias ocasiones se realiza un seguimiento y acompañamiento de acuerdo a cada caso. (A. Gómez, comunicación personal, 13 de enero de 2017).

A continuación, se presenta un cuadro que describe la evolución de los retornos financiados por parte de la OIM en los últimos años.

Tabla 1:

Casos de retorno registrados por la OIM hacia Ecuador en el período 2000-2016

| REINTEGRACIÓN Y RETORNO HACIA ECUADOR 2000-2016 | | | | | | | | | | | | |
|---|-------------|------------|-------------|--|------------|------------|-----------|---------|----------|------------|--------------------|-------------|
| AÑO | DESTINO | | | | | | | | | | TOTALES POR AÑO | |
| | MÉXICO | ESPAÑA | REINO UNIDO | | BÉLGICA | SUIZA | HOLANDA | NORUEGA | ITALIA | ESTONIA | | CANADÁ |
| 2000 | | | | | 69 | | | | | | | 69 |
| 2001 | | | | | 115 | | | | | | | 115 |
| 2002 | | | 2 | | 89 | | | | | | | 91 |
| 2003 | | 103 | 21 | | 184 | | | | | | | 308 |
| 2004 | | 153 | 32 | | 154 | | | | | | | 339 |
| 2005 | 163 | 39 | 23 | | 91 | | | | | | | 316 |
| 2006 | 593 | 40 | 37 | | 41 | 1 | | | | | | 712 |
| 2007 | 603 | 28 | 29 | | 41 | 6 | | | | | | 707 |
| 2008 | 769 | 34 | 22 | | 40 | 27 | | | | | | 892 |
| 2009 | 179 | 21 | 12 | | 38 | 23 | | | | | | 273 |
| 2010 | 266 | | 8 | | 4 | 22 | 2 | | 2 | 12 | | 316 |
| 2011 | 303 | | 2 | | 7 | 18 | | | | 25 | | 355 |
| 2012 | 521 | | 2 | | | 20 | | | | 60 | 1 | 610 |
| 2013 | | | | | | 7 | 6 | | 1 | 199 | 12 | 225 |
| 2014 | | | 1 | | 1 | 5 | 2 | | 2 | 98 | | 109 |
| 2015 | | | 3 | | 2 | 3 | 3 | | | 38 | | 49 |
| 2016 | | | | | | 5 | | | | | | 5 |
| TOTAL | 3397 | 418 | 194 | | 876 | 137 | 13 | | 5 | 432 | 1 | 5491 |

Nota: Los casos de retorno corresponden a los casos en los que la OIM ha mostrado injerencia y otorgado apoyo en el retorno de los migrantes ecuatorianos. Fuente y Elaboración: Organización Internacional para las Migraciones

2.2.2. El retorno en la sociedad ecuatoriana

En el Ecuador también se han generado políticas de retorno, no obstante, es necesario entender la evolución histórica de la migración en el país. De acuerdo a la entrevista realizada a la especialista en migraciones Gioconda Herrera, se podría decir que la emigración ecuatoriana estaría comprendida por dos fases. La primera de ellas comprende de 1960-1965, en donde el destino principal era Estados Unidos, la misma que fue producida por el declive del mercado del Panama hat, sombrero característico de la región del Austro. Al no poseer fuentes de ingreso, muchas personas empezaron a

buscar trabajo en otras zonas y se produjeron desplazamientos de personas tanto a nivel nacional como internacional (Herrera, Carillo, & Torres, 2005: 11)

Poco a poco la emigración hacia Estados Unidos se incrementó, por lo que para los años 80 pasó a contar que dejaban el país por año. En consecuencia, las remesas que enviaban los migrantes ecuatorianos al Ecuador pasaron a ocupar un papel fundamental con alrededor de 250.000 migrantes ecuatorianos para la economía ecuatoriana (Herrera, Carillo, & Torres, 2005: 18)

De acuerdo a cifras estadísticas presentadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), para el 2001 ciertos cantones de las zonas del sur del país, tenían más del 10% de su población en el extranjero (FLACSO, cit. por Herrera, Carillo, & Torres, 2005: 35).

A fin de frenar esta ola migratoria, los Estados Unidos empezaron a impulsar cada vez medidas más restrictivas para el ingreso a su país, a fin de regular el ingreso de migrantes indocumentados, hecho que empezó a dificultar la emigración de muchos ecuatorianos a este país (Herrera, Carillo, & Torres, 2005: 52)

La segunda época migratoria presentada por la autora, se refiere a la emigración de 1996-2004. En una primera etapa entre 1998-1999 el Ecuador registró la mayor caída de su Producto Interno Bruto al -28% y el PIB per cápita, se redujo casi en un -30%. Consecuencia de ello, se incrementó el número de ecuatorianos/as que decidieron salir al exterior en busca de un mejor nivel de vida (Herrera, Carillo, & Torres, 2005: 60)

Algunos datos que demuestran la decisión de muchos ecuatorianos/as de migrar son por ejemplo “el número de hogares que viven sin cobertura de sus necesidades básicas, los mismos que aumentaron del 37% en 1997 al 47% en 1999. De igual manera, la desocupación que en 1995, era del 7%; en 1997, paso a ser del 9%, y en 1999 alcanzó el 15%.” (Ramírez y Ramírez, 2005: 20).

De acuerdo a datos proporcionados por parte del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), del último censo poblacional que se realizó en el año 2012 se registran un total de 280.407 personas que de los años 2001 al 2010 han salido fuera del país, lo que se puede corroborar mediante la tabla que se presenta a continuación.

Tabla 2:

Población que salió del Ecuador a partir de noviembre de 2001 a diciembre 2010 y todavía no regresan para quedarse definitivamente

| GRUPOS DE EDAD DEL MIGRANTE | TOTAL | SEXO DEL MIGRANTE | |
|-----------------------------|----------------|-------------------|----------------|
| | | Hombre | Mujer |
| TOTAL | 280.407 | 150.923 | 129.484 |

Nota: Información desprendida del censo poblacional de 2010. Fuente y elaboración: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Específicamente para el año 2000 alrededor de un 4% de la población ecuatoriana, es decir un promedio de 560.000 personas salieron de Ecuador y de acuerdo a estudios realizados los migrantes provenían ya no solo de la región del Austro. Se tiene registro que, por ejemplo, en el período ubicado entre 1997 y 2000, los incrementos anuales alcanzaron una media del 79% en Guayaquil y del 85% en Quito, las ciudades más grandes del país, frente a la media nacional de menos del 50% (INEC, 2010). Este hecho demuestra que el repentino colapso económico en Ecuador, hizo que un nuevo grupo poblacional de estrato social medio a alto decida migrar al exterior. Sin duda, este nuevo grupo poblacional contaba con un mayor nivel de educación, era más capacitado y poseía una mayor experiencia laboral, factores que incidieron para una mejor adaptación en el exterior (Herrera, Carillo, & Torres, 2005: 34)

España que pasó a ocupar el primer lugar de destino para los emigrantes, alcanzó un total de 5.000 migrantes por año en 1990 a un total de 150.000 migrantes posterior al

año 2000. Así, Estados Unidos pasó a ser desplazado y de acuerdo a cifras presentadas por parte de la experta Gioconda Herrera, entre 1995 y 2000, únicamente el 53% decidió emigrar a España y un 30% a Estados Unidos (Herrera, Carillo, & Torres, 2005: 63)

Tal es así que, para el año 2001, un total de 140.631 ecuatorianos/as se encontraban en España lo que correspondía a un total del 7% de la población extranjera. En el 2003, su número casi se había triplicado a 387565 que correspondía al 15% de la población extranjera (INEC, 2010)

Algunas de las razones que motivaron a los ecuatorianos/as a emigrar a España fue que ahora el ingreso a Estados Unidos como destino para migrar se volvió cada vez más restrictivo y se implementaron más regulaciones para indocumentados, lo que acrecentó las dificultades para ingresar a dicho país (Herrera, Carillo, & Torres, 2005: 70). De igual manera, el salario en España representaba 3 veces más de lo que podía percibir una persona en el Ecuador. Además, hasta el año 2003, los ecuatorianos/as no necesitaban visa para ingresar a este país. De la misma manera, los medios para trasladarse eran de fácil acceso, así un pasaje a España bordeaba los \$3.500 y los \$4.000. El factor cultural como poseer el mismo idioma también facilitó la integración de los ecuatorianos/as en España (Herrera, Carillo, & Torres, 2005: 54). En el siguiente gráfico se presenta la evolución de la migración ecuatoriana en España.

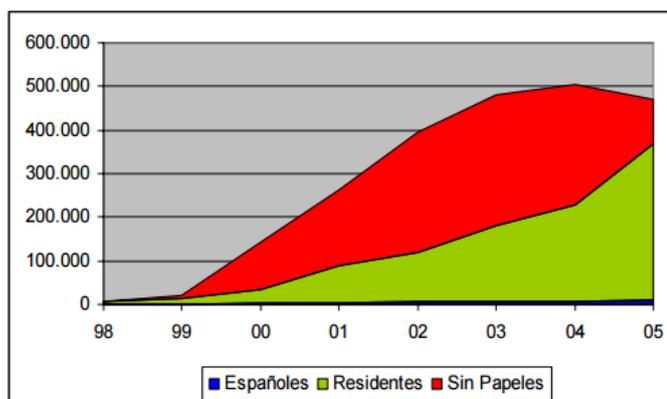


Figura 1. Evolución ecuatorianos en España 1998-2005.

Fuente: Datos en base al padrón municipal de habitantes y estadística de residentes extranjeros. Colectivo Ioé, s.f. Elaborado y recuperado de IOE

No obstante, se puede determinar que los 3 principales destinos escogidos por parte de los ecuatorianos/as para emigrar fueron principalmente España, Estados Unidos e Italia. De igual manera, esta realidad estuvo presente en los datos obtenidos del censo poblacional del 2010 en donde se destacó que el total de ecuatorianos/as que vivía en estos países, representaba alrededor del 82% la población residente en el exterior (Herrera, Carillo, & Torres, 2005: 55).

A continuación, se presenta un diagrama de pastel, a través del cual se especifican estos 3 destinos con sus respectivos indicadores porcentuales.

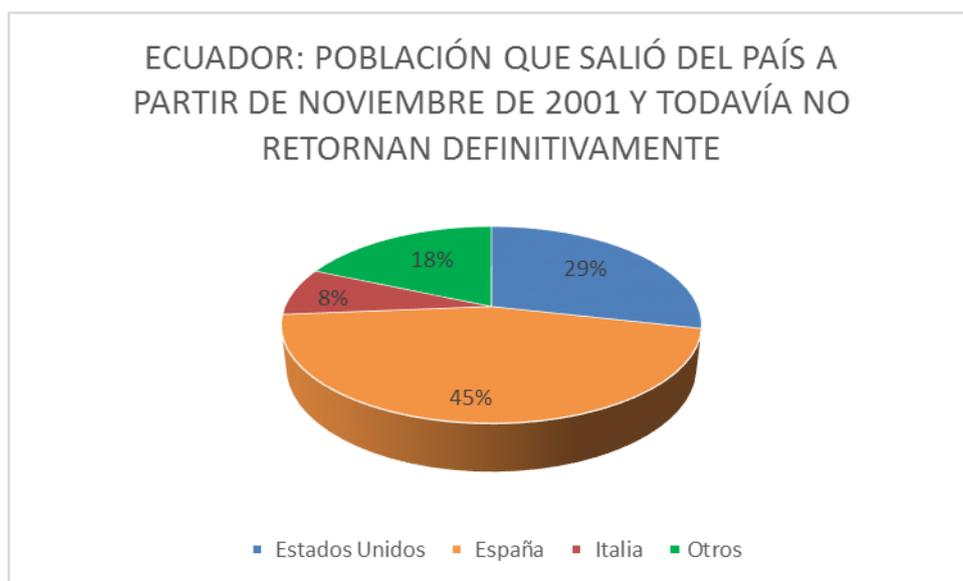


Figura 2. Población ecuatoriana que salió del país a partir de noviembre de 2001 y todavía no retornan definitivamente

Fuente: INEC 2010. Elaboración: propia

Los migrantes ecuatorianos han presentado mayor predisposición para desempeñar trabajos en ámbitos laborales de servicios. A continuación, se presenta un gráfico que demuestra el campo laboral en el que se insertaron los ecuatorianos que migraron a España.

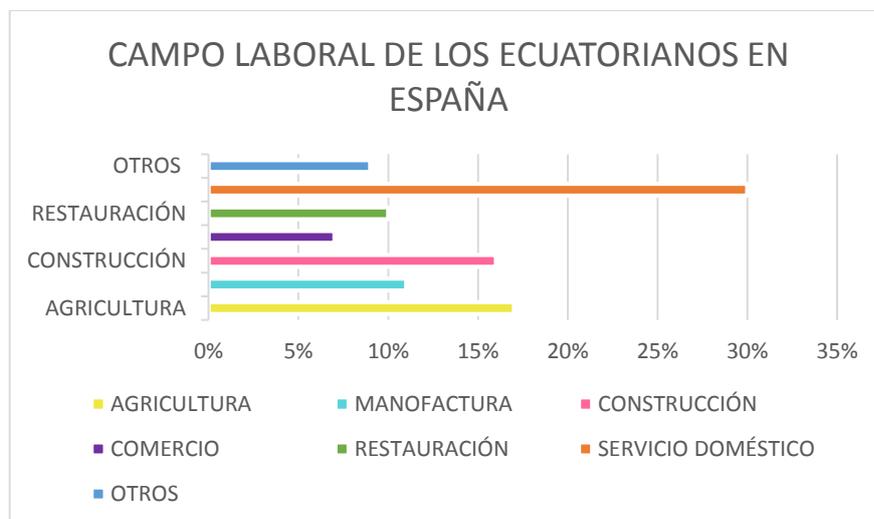


Figura 3. Campo laboral de la población ecuatoriana en España 2006.

Fuente: INEC 2010. Encuestas Población Activa. Elaboración: propia

La etapa de bonanza para la población ecuatoriana estuvo presente hasta que se presentó un período de crisis a nivel mundial, la misma que tuvo sus orígenes en Estados Unidos con el colapso de la burbuja inmobiliaria, en agosto de 2007. Rápidamente, las repercusiones de la crisis del sistema financiero estadounidense contagiaron al sistema financiero internacional, lo que ocasionó una profunda crisis de liquidez que, indirectamente, provocó otros fenómenos económicos, como desequilibrios alimentarios a nivel global y colapsos bursátiles (Moncayo, 2011:17).

Otros países europeos también presentaron fases de insostenibilidad como en el caso de España en donde se produjo una restricción al crédito. Esto llevó a una caída del consumo y a un crecimiento negativo del PIB. Como consecuencia inmediata existió un crecimiento de los índices de desempleo, que a finales de 2008 se situó en un 13,91% de la población activa (Moncayo, 2011: 20).

Cabe mencionar que, uno de los sectores que fueron afectados en gran medida fue el de la construcción, uno de los que empleaba a un gran número de migrantes en España. Todo esto se vio reflejado en la reducción de las remesas que enviaban los emigrantes al Ecuador (Moncayo, 2011: 22).

En consecuencia, todo este suceso de eventos afectó en gran medida a los migrantes, lo que significó que el retorno se convirtió en una opción viable para muchos de los ecuatorianos/as que se vieron afectados por esta recesión (J. Jácome, comunicación personal, 12 de diciembre de 2016).

De acuerdo al informe “Prestación de apoyo para la Comunidad Migrante del Ecuador” elaborado por parte del MRMH:

Se ha identificado que las condiciones de retorno son diversas y las condiciones de reinserción nuevamente en el país son difíciles para quienes han vivido en el exterior por varios años, es por esto que el diseño de programas y servicios, financieros y no financieros, para quien decida regresar es importante; y de esta forma lograr que su experiencia y conocimientos aporten al desarrollo del país y no terminen en fracasos que los obliguen a salir nuevamente (MREMH, 2017).

2.2.3. Marco regulatorio con respecto a la migración y el retorno en el Ecuador

A nivel internacional se destaca que han prevalecido los enfoques securitistas en materia migratoria que han otorgado prioridad al control y regulación migratorios, en lugar de brindar garantía de los derechos de los migrantes. De acuerdo al investigador Jacques Ramirez, la política migratoria ecuatoriana también ha sido históricamente securitista al promover los intereses de control del Estado antes que los derechos a los migrantes (Ramírez, cit. por Flor, 2015: 37).

No obstante, en los últimos años, el gobierno de la Revolución Ciudadana ha promovido políticas enfocadas en el respeto irrestricto de los derechos de las personas, lo cual se encuentra consagrado en la Constitución de la República del 2008 y los Planes Nacionales del Buen Vivir 2009- 2013 y 2013 - 2017. (Constitución del Ecuador, 2008)

Este hecho se destaca desde la posesión del Presidente electo Rafael Correa Delgado, quien, en su discurso de posesión del 15 de enero de 2007, demuestra claramente el interés hacia la población ecuatoriana emigrante:

Sin duda el mayor fracaso del modelo neoliberal y la consiguiente destrucción del empleo, ha sido la migración. Los exiliados de la pobreza en nuestro país, suman millones, y, paradójicamente son quienes, con el sudor de su frente, han mantenido viva la economía a través del envío de remesas, mientras los privilegiados despachaban el dinero hacia el exterior. Que a todos les quede claro: a este país lo mantienen los pobres (Correa, 2007).

De acuerdo al experto Jacques Ramírez dentro del período de gobierno de Rafael Correa cuando empiezan a experimentarse cambios profundos con respecto a la política migratoria del país: “Es a partir del gobierno de Correa que se producen las más importantes rupturas en política migratoria, incorporando, no sin complicaciones ni tensiones, los temas migratorios no solo como agenda gubernamental, sino como política de Estado” (Ramírez, 2013: 29).

El Plan retorno forma parte de este tipo de políticas, al constituirse como un programa ambicioso diseñado por el Ecuador, el mismo que se encuentra enmarcado dentro del plan Bienvenidos a Casa desarrollado en el año 2008, tras la aprobación de la nueva Carta Magna, en donde el Ecuador redefine su política migratoria y la movilidad humana mediante los siguientes términos: “[...] Se propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur” (Constitución del Ecuador, 2008).

Se evidencia que existe una transformación de la connotación de ciertos términos con la intención de eliminar ciertas brechas y desigualdades hacia lo extranjero, por lo que se construyen conceptos más integradores. Ejemplo de ello es la constitución del Ecuador que en su Artículo 40 claramente reconoce el derecho de la Movilidad Humana, por medio del cual estipula lo siguiente:

Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria:

[...] 4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario (Constitución del Ecuador, 2008).

Por ende, el Estado ecuatoriano reconoce a la movilidad humana como una variable transversal en el proceso de globalización, y la integralidad para el abordaje político lo que contempla a la persona migrante como un sujeto de derechos, un individuo transnacional de desarrollo humano y un sujeto político con capacidad transformadora del espacio migratorio en el que se desenvuelve (Quiloango, 2011: 10).

De igual manera, la actual Constitución del Ecuador en su artículo 416 integra el concepto de ciudadanía universal en donde se estipula lo siguiente:

[...] 6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur. 7. Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos (Constitución del Ecuador, 2008).

Esta nueva definición que no había sido abordada anteriormente por parte del Estado ecuatoriano promueve la generación de nuevos marcos regulatorios en materia migratoria en donde se defiende la libre movilidad de las personas (J. Jácome, comunicación personal, 12 de diciembre de 2016).

En este contexto, el Ecuador ha modificado sus esquemas del pasado y hoy en día una serie de derechos y regulaciones protegen al nacional como también a los migrantes ecuatorianos que intentan retornar al país (J. Jácome, comunicación personal, 12 de diciembre de 2016). Programas como el Fondo Concursable “El Cucayo” constituye una de las iniciativas que el gobierno ecuatoriano ha impulsado para tales efectos, el mismo que será analizado a profundidad más adelante.

De igual manera, mediante el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013, la movilidad humana es demostrada como eje clave para el gobierno ecuatoriano. En este contexto, el Estado ecuatoriano, a través de su nueva política migratoria integral, hace lo posible por defender a sus ciudadanos y ciudadanas donde quiera que se encuentren, así como la generación de condiciones adecuadas para el retorno voluntario de los ecuatorianos y la protección de la seguridad integral de quienes voluntariamente quieran permanecer en el extranjero. Para ello, se propone velar el cumplimiento del derecho al retorno, así como los derechos a no tener que migrar, el derecho a la libre movilidad informada y segura, y el derecho a la plena integración en las sociedades de destino (SENPLADES, 2008).

El Ecuador, ha suscrito en el ámbito internacional instrumentos para normar los flujos migratorios a nivel internacional. Se destaca por ejemplo la Declaración Universal de los Derechos Humanos que considera en el artículo 13, el reconocimiento del derecho humano a migrar, y los Tratados del Sistema Universal o Tratados de derechos humanos básicos. El Ecuador forma parte de los principales convenios internacionales que garantizan los derechos humanos, así como el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales de 1966; la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de 1963; la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer de 1967 y su protocolo de actuación; la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989; la Convención Internacional contra la delincuencia organizada y transnacional y sus Protocolos adicionales para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire; el Convenio para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes (Quiloango, 2011: 19).

Se reconocen otros instrumentos de los que el Ecuador también ha sido signatario, tales como los principios y normas establecidos en los instrumentos pertinentes elaborados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁶, en especial el Convenio N° 97 relativo a los Derechos de los Trabajadores Migrantes⁷, Convenio N° 111⁸ sobre la Discriminación, Convenio N° 118⁹ sobre la Igualdad de trato de nacionales y no nacionales en materia de Seguridad Social; el Convenio N° 143¹⁰ sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes, entre otros (Quiloango, 2011: 50).

Estos convenios impulsados desde la OIT incluyen diversos marcos normativos con respecto a trabajadores migrantes, migraciones en condiciones abusivas, igualdad de oportunidades y de trato, especificaciones sobre trabajadores migrantes, legislación referente a prestaciones y seguridad social. (OIT, 2016)

Cabe recalcar que, el espíritu y algunas temáticas incluidas dentro de los convenios anteriormente citados se encuentran reconocidos dentro de la nueva Ley de Movilidad Humana aprobada por el Ecuador en 2017. (Ley de Movilidad Humana, 2017)

Como se puede observar, el Ecuador se ha caracterizado por ostentar la calidad de emisor y receptor de migrantes y desplazados y por ser considerado como un país de tránsito, tal como ha sido en los últimos años el caso de los migrantes que provienen de países como Colombia, Cuba, Venezuela y Perú. En cada uno de estos intercambios se suscitan diversas circunstancias y particularidades en el ámbito familiar y social, lo que ha generado una necesidad por parte del Estado de especializarse en materia de movilidad humana, a pesar de que durante la primera etapa en la que el Estado ecuatoriano no desarrolló estudios sobre movilidad y prácticamente los datos e índices porcentuales de

⁶ Agencia de la ONU que reúne a gobiernos, empleadores y trabajadores de 187 Estados miembros a fin de establecer las normas del trabajo, formular políticas y elaborar programas promoviendo el trabajo decente de todos, mujeres y hombres.

⁷ Convenio N° 97, adopción: Ginebra, 32ª reunión CIT (01 julio 1949)

⁸ Convenio N° 111, adopción: Ginebra, 42ª reunión CIT (25 junio 1958)

⁹ Convenio N° 118, adopción: Ginebra, 46ª reunión CIT (28 junio 1962)

¹⁰ Convenio N° 143, adopción: Ginebra, 60ª reunión CIT (24 junio 1975)

la migración ecuatoriana fueron desapercibidos por muchos gobiernos (Friedrich Ebert Stiftung, cit. por Quiloango, 2011: 8).

Por ello y por las particularidades y casos específicos que los migrantes enfrentaron, el país ha llegado a especializarse en materia migratoria hasta convertirlo en una política de Estado. Por consiguiente, se han generado nuevas políticas migratorias encaminadas a la atención de los migrantes ecuatorianos en el exterior, así como sus familias situando especial énfasis en los derechos humanos (J. Jácome, comunicación personal, 12 de diciembre de 2016).

Al evidenciar esta inminente necesidad, en el 2001 el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración creó la Subsecretaría de Relaciones Migratorias y Consulares para apoyar a los migrantes ecuatorianos en el exterior. En esta dependencia funcionaba la Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos/as en el Exterior, que se encargó de elaborar el Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, que abordaba la migración de manera integral mediante un mejor relacionamiento con los países de destino de los migrantes, así como la atención de los migrantes y sus familias en los consulados y misiones en el exterior (J. Jácome, comunicación personal, 12 de diciembre de 2016).

Esto guarda relación con lo citado por parte de la ONG Friedrich Ebert Stiftung:

Durante la última década, las acciones gubernamentales respecto al fenómeno migratorio van avanzando hasta convertirse en política de estado, como muestra de ello, en el 2001 el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración se creó la Subsecretaría de Relaciones Migratorias y Consulares, dentro de la cual funcionaba la Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior, la cual elaboró el Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, que tenía como objetivo establecer las bases del tratamiento de la emigración de ecuatorianos hacia el exterior en forma integral, a través de la protección de los migrantes en el exterior por parte del Ecuador; la atención a las familias de los migrantes en el Ecuador; y la relación más estrecha del Ecuador con los países de destino (Friedrich Ebert Stiftung, cit. por Quiloango, 2011: 27).

Cabe recalcar que, de acuerdo a la ONG Friedrich Ebert Stiftung, muchas de estas iniciativas resultaron bastante prometedoras, no obstante, debido a la falta de recursos humanos y financieros, muchas de ellas no fueron puestas en marcha por parte de las representaciones diplomáticas (Friedrich Ebert Stiftung, cit. por Quiloango, 2011: 27).

De igual manera, en 2007, se presenta el documento de Política Migratoria del Ecuador, en el cual, consta el Plan Nacional de Derechos Humanos, el Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, el Plan Nacional de Acción para Combatir el Tráfico ilícito de Migrantes y Trata de personas. (Friedrich Ebert Stiftung, cit. por Quiloango, 2011: 30).

Así, el Ecuador fortaleció su política basándose en principios como el respeto irrestricto de los derechos humanos, la responsabilidad compartida, el codesarrollo; el derecho a migrar y a no migrar y el manejo de las remesas (J. Jácome, comunicación personal, 12 de diciembre de 2016).

Es importante mencionar que, desde sus inicios el tema del retorno formó parte de la campaña política difundida por parte del Presidente Rafael Correa quien propuso constituir un verdadero Estado de bienestar para los migrantes que se encuentren en el exterior y para los migrantes que decidan retornar. De igual manera, en varios de los ofrecimientos de campaña se buscó alentar la permanencia de los ecuatorianos/as en el país, y construir las condiciones que hagan posible el retorno de los emigrantes, generando confianza, especialmente en los ámbitos económico y financiero (Decreto Ejecutivo N° 150, cit. por Quiloango, 2011: 27).

Así y por disposición del Presidente Rafael Correa, se realiza una reformulación de la política exterior ecuatoriana y surge la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), mediante Decreto Ejecutivo No. 150 publicado en el Registro Oficial No. 39 del 12 de marzo del 2007, dependiente directamente del Ejecutivo, con independencia administrativa y financiera para el control directo de la gestión. Esta Cartera de Estado tuvo como misión la definición y ejecución de políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores y que a su vez sirva de enlace en las acciones de

atención, protección y desarrollo de la persona migrante (Decreto Ejecutivo N° 150, cit. por Quiloango, 2011: 27).

Por ende, se intenta ver al sujeto retornado como un actor económico, productivo con capacidad de invertir en la economía nacional. En este contexto, surge el Plan “Bienvenidos a Casa” que ofrece un gran abanico de posibilidades para que los migrantes ecuatorianos retornados logren conseguir estabilidad una vez que retornen al país (Moncayo, cit. por Mejía, 2015: 5)

Un avance reciente, que no forma parte del período de análisis de este trabajo, ya que fue publicado y aprobado el 6 de febrero de 2017, pero que podría delinear las bases para los ecuatorianos/as retornados, tiene que ver con la nueva Ley de Movilidad Humana del Ecuador (Ley de Movilidad Humana, 2017).

Este instrumento incorpora todos los ejes de la movilidad humana en donde se reconoce a la emigración, el retomo, la inmigración, el tránsito, el refugio, el asilo y la apatridia, a más de considerar a las víctimas de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, reconociendo a las personas como sujetos de derechos, el buen vivir y la seguridad. (Ley de Movilidad Humana, 2017)

Cabe recalcar que, este instrumento surgió con el fin de armonizar la legislación vigente en el Ecuador relacionada con la movilidad humana que se encontraba dispersa, a fin de integrarla en un solo cuerpo legal (J. Jácome, comunicación personal, 12 de diciembre de 2016).

Con respecto al retorno, se reconocen varios derechos como por ejemplo el Artículo 25 referente a Persona retornada, en donde se especifica que:

Es toda persona ecuatoriana que se radicó en el exterior y retoma al territorio nacional para establecerse en él. Para acogerse a los beneficios previstos en esta Ley deberán cumplir una de las siguientes condiciones: 1. Haber permanecido más de dos años en el exterior y retomar de manera voluntaria o forzada. 2. Estar en

condiciones de vulnerabilidad calificada por la autoridad de movilidad humana o las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador de acuerdo a esta Ley y su reglamento (Ley de Movilidad Humana, 2017: 9).

De igual manera, el Artículo 27 habla sobre el Derecho a la inclusión social y económica de los retornados en donde se determina que:

Las personas ecuatorianas retomadas tienen derecho a la inclusión social y económica en el país. Para ello, el Estado aplicará medidas de acción afirmativa en virtud de su pertenencia a un grupo de atención prioritaria de conformidad a esta Ley y su reglamento (Ley de Movilidad Humana, 2017: 9).

También se identifica el Artículo 28, referente al Derecho a la homologación, convalidación y reconocimiento de estudios en el exterior, en donde se determina que:

Las personas ecuatorianas retornadas tienen derecho a que se homologue, convalide y reconozca los estudios realizados en el exterior en todos los niveles, de conformidad con la normativa vigente y los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador (Ley de Movilidad Humana, 2017: 9).

Esta ley claramente beneficia a los retornados, en tanto que permite el acceso al sistema financiero. Este derecho está especificado en el Artículo 34 en donde se establece lo siguiente:

Las personas ecuatorianas retornadas tienen derecho al acceso al sistema financiero nacional, sus servicios y beneficios, para lo que el organismo rector del sistema financiero nacional emitirá las directrices necesarias.

Las instituciones financieras públicas no exigirán el historial crediticio de la persona retornada para el otorgamiento de créditos, priorizando estos para proyectos de emprendimiento y de asociatividad. En el caso de no justificar relación de dependencia o ingresos mensuales, se garantizará el pago de la deuda con los bienes muebles o inmuebles del emprendimiento que realice la persona retomada o a través

del sistema de garantía crediticia previsto en la ley de la materia (Ley de Movilidad Humana, 2017: 10).

Un aspecto relevante que incorpora esta ley, tiene que ver con la especificidad que se le otorga a los plazos de estancia en el exterior para considerar a una persona como retornado/a, tal como está tipificado en el Artículo 41 con respecto a la duración de los beneficios para personas retornadas:

Las personas ecuatorianas retomadas podrán solicitar los beneficios hasta veinticuatro meses después de su regreso al territorio nacional (Ley de Movilidad Humana, 2017: 10).

Al realizar el análisis del Fondo Cucayo, se pudo determinar que este fue uno de los inconvenientes mantenidos, ya que existieron “beneficiarios del fondo que cuando aplicaron a la convocatoria del concurso ya habían estado en el país por más de 5 años y en otros casos inclusive más” (J. Estrella, comunicación personal, 15 de enero de 2017).

En definitiva, se puede ver como las leyes de movilidad humana se han extendido a fin de salvaguardar el bienestar de los migrantes y de los ecuatorianos/as retornados, modificando el papel securitista que había caracterizado al Ecuador en años anteriores (J. Estrella, comunicación personal, 15 de enero de 2017).

2.2.4. Plan Bienvenidos a casa

Algunas de las iniciativas ofertadas por este programa incluyen el Programa Vínculos, que busca impulsar una mejor comunicación entre las personas migrantes, su familia, comunidad, organizaciones y país. También se encuentra el Programa de acompañamiento al retorno físico que facilita el derecho a un regreso digno. De igual manera, se puede nombrar al Programa de atención a la familia transnacional, el mismo que brinda servicios de información, acompañamiento y atención a las personas migrantes y sus familias. El Banco del migrante también fue una opción para los migrantes que buscaban constituir e implementar una institución financiera de la economía social y

solidaria (MREMH, 2017:18). Muchas de las facilidades antes mencionadas se encuentran traducidas en el gráfico que a continuación se presenta:

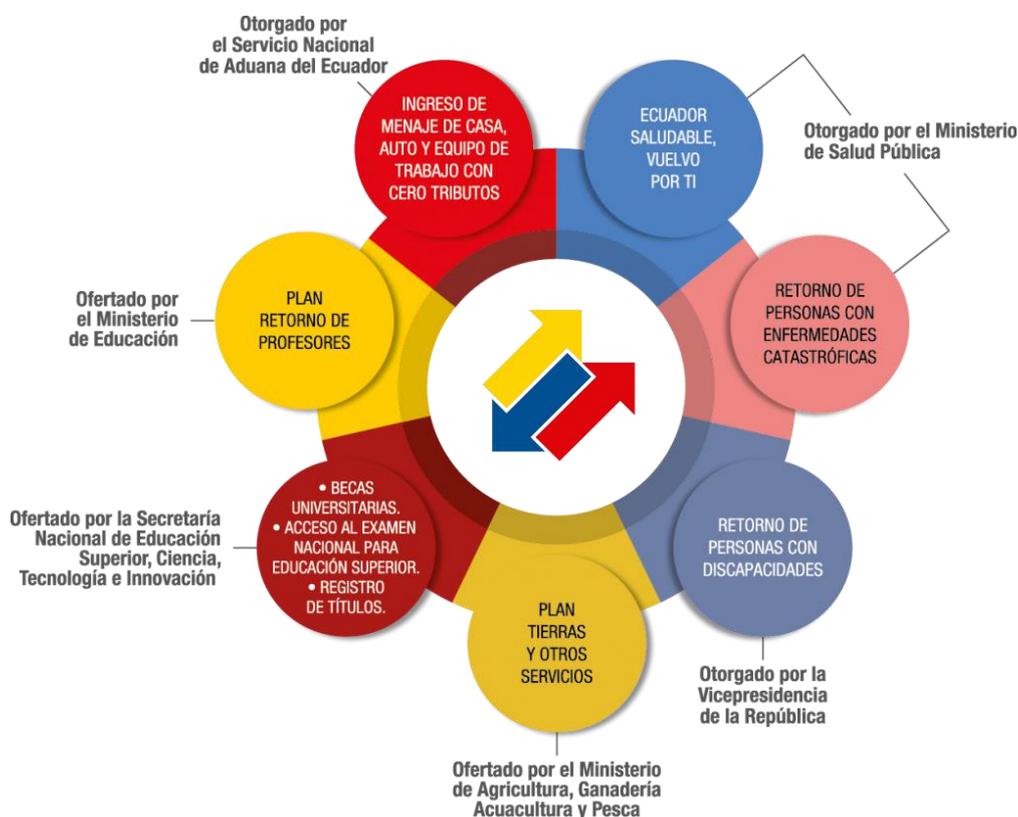


Figura 4. Retorno e integración de la persona migrante en el Ecuador.

Fuente: Ministerio de Relaciones y Movilidad Humana 2012. Elaboración: SENAMI

Asimismo, el programa de incentivos a las inversiones sociales y productivas, en donde se inserta el Fondo Concursable “El Cucayo”, está destinado al incentivo de los emprendimientos productivos y sociales de las personas migrantes, sus familias y colectivos, fomentando la recuperación de capacidades y la generación de empleo de calidad (Moncayo, 2011: 17).

El Cucayo consistió en un paquete semilla concursable que buscaba impulsar la formación de microempresas. El monto asignado para las empresas individuales era de máximo \$15.000, mientras que para las empresas comunitarias el máximo otorgado era

de \$50.000. Algunos de los requisitos necesarios para aplicar a este fondo implicaban presentar una propuesta de negocio, a través del internet. Posterior a ello, cada propuesta era analizada, precalificada y finalmente sometida a concurso. Las propuestas más atractivas, innovadoras y viables eran consideradas como ganadoras para acceder al fondo “El Cucayo” (El Comercio, 2009).

Un aspecto de suma importancia que también era considerado al momento de seleccionar los proyectos era el conocer de donde proviene la motivación de desarrollar el emprendimiento, pues de acuerdo al MREMH existió evidencia de que “cuando se provienen de hogares que desarrollan algún tipo de empresa, o negocio familiar, esto posibilita enormemente las oportunidades para que las personas desarrollen sus competencias emprendedoras” (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

El Objetivo 6 del PNBV destaca que se deben impulsar todo tipo de actividades económicas que generen empleos y fomenten la generación de nuevas plazas laborales, así como la disminución progresiva del subempleo y desempleo con el fin de que se promueva la permanencia en el país de profesionales, técnicos, artesanos, entre otros (SENPLADES, 2008). El Fondo Concursable el Cucayo que es analizado a lo largo de esta investigación se adaptaría dentro de este ámbito al constituir un fondo que intenta promover la generación de empleo.

La migración es un fenómeno que puede ser analizado desde la visión de las Relaciones Internacionales y por ello es conveniente realizar este estudio, a fin de analizar la evolución que ha mantenido la migración en el Ecuador, así como la normativa que se ha reformulado en el país como consecuencia de ello (IAEN, 2017).

Si bien es cierto, este estudio comprende hasta la disolución de la Secretaría Nacional del Migrante, no obstante, es preciso mencionar que ahora el Viceministerio de Movilidad Humana tiene como misión planificar, dirigir y evaluar la gestión de la política de movilidad humana. Dentro de su estructura organizacional se encuentran tres subsecretarías. Entre ellas se encuentran la Subsecretaría de Servicios Migratorios y Consulares se encarga de prestar servicios tanto a nivel nacional como a nivel

internacional de migración, extranjería, documentos de viaje, legalizaciones, naturalizaciones, entre otros (MREMH, 2016: 3).

La Subsecretaría de la Comunidad Ecuatoriana Migrante se encarga de dirigir y ejecutar la política de movilidad humana enfocada en la promoción y protección de los derechos de los ecuatorianos/as en el exterior, de igual manera, promueve la integración social y económica de los migrantes que se encuentran fuera del país, así como de los retornados y sus familias dentro del Ecuador. Y, por último, se encuentra la Subsecretaría de Atención a Migrantes que se encarga de realizar la dirección y ejecución de la política de relacionamiento, integración e inclusión de los extranjeros en el Ecuador, específicamente con los asuntos relacionados con refugio, apátrida, desplazamiento y asilo (MREMH, 2016: 5).

Por lo tanto, se evidencia el desarrollo que el Ecuador ha presentado en materia migratoria. Muestra de ello es que, a partir del 2008, se fortalece el debate con respecto al retorno y se ejecutan programas como el Plan Bienvenidos a Casa en donde se inserta el Fondo Concursable el Cucayo, analizado en esta investigación (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

Se debe tener claro que a partir del 2012 el Viceministerio de Movilidad Humana del MREMH, mediante la Dirección de Integración de Migrantes Retornados, asumió el Plan retorno y es quien ahora posee la memoria histórica del Fondo Concursable El Cucayo (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

2.3. Fondo Concursable “El Cucayo”

2.3.1. Constitución del Fondo Concursable “El Cucayo”

En 2007 España aprobó el “Plan de Retorno Voluntario” como una medida para regular la crisis económica que había afectado a este país, otorgándoles diversas facilidades a muchos inmigrantes para que retornen a sus países de origen (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

En el caso ecuatoriano la SENAMI asume el retorno mediante una perspectiva positiva y constituye el Plan Bienvenidos a CASA como un proyecto macro que se encontraba amparado bajo el Plan Nacional para las migraciones Humanas 2007-2010. Dentro de este se encuentra insertado el Fondo para el Retorno Digno "El Cucayo" que rigió de diciembre del 2008 a diciembre de 2012 (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

El Cucayo, como se le denomina a este proyecto, proviene de una palabra de origen quechua que significa fiambre o las provisiones de comida que se llevan en un viaje, es decir que esta denominación se la hace en virtud de que el fondo fue constituido como una alternativa de ayuda para los migrantes retornados (SENAMI, 2008). De acuerdo a Norma Farfán funcionaria del Viceministerio de Movilidad Humana el Cucayo significa “yo te doy esta semillita y tú te insertas en el país, una vez que te insertas se puede generar empleo digno para ti y para otras personas” (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

Este fondo pretendió generar condiciones de seguridad, de información y asesoramiento a las personas migrantes con el fin de estimular la canalización del ahorro de estas familias hacia la generación de negocios en sectores de actividad estratégicos para la economía nacional y prometedores a nivel de su rentabilidad (SENAMI, 2008).

El proyecto tuvo un presupuesto asignado y en un comienzo se lo denominó “Fondo para el Desarrollo Humano del Migrante Ecuatoriano”, no obstante, mediante el Decreto Ejecutivo No. 994, publicado en el Registro Oficial No. 316 del 15 de abril del 2008, se cambia su denominación por “El Cucayo” (D. Gómez, comunicación personal, 18 de febrero de 2017).

Este programa se constituyó como una propuesta que apuntó dar respuesta al interés de inversión de las personas migrantes, tanto en origen como en destino, a través del fomento de iniciativas de emprendimiento de negocios. Así, el proyecto fue pensado

como una oportunidad para el desarrollo para los migrantes retornados. Cabe recalcar que, los proyectos debían mantener una relación directa o indirecta con la promoción de exportaciones de empresas ecuatorianas, aumento de empleo y otros indicadores relevantes de impacto económico y social (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

El fondo recibió ideas de negocio en distintas áreas productivas, turísticas, ambientales, manufactureras, agrícolas, ganaderas, caza, pesca, silvicultura, turismo, entre otros. Cada una de las propuestas de negocio era sometida a un concurso, en el que la idea de negocio más rentable e innovadora, resultaba ser la ganadora del fondo (D. Gómez, comunicación personal, 18 de febrero de 2017).

Los requerimientos para acogerse al Fondo Concursable “El Cucayo” incluían: ser ecuatoriano/a, haber vivido por lo menos 1 año en el exterior; ser ecuatoriano/a migrante que ha regresado al Ecuador desde el 2007; no haber permanecido en el Ecuador por más de 60 días; no tener impedimentos legales; contar con aportes propios en bienes o en efectivo; certificado de no adeudar al SRI; documentación que certifique su permanencia en el exterior; hoja de vida que demuestre el conocimiento y experiencia afín con el negocio; documentación que justifiquen el capital de contraparte del negocio, tal como: escrituras, avalúo comercial de conformidad con la Ley, declaración juramentada, copia de la libreta de ahorros/corriente a nombre de la proponente o el proponente (SENAMI, 2008).

Para la operación del Programa, la SENAMI constituyó un Comité Ejecutivo conformado por el Ministro y los directores departamentales de planificación y proyectos. De igual manera, se creó una Comisión Técnica, responsable de la evaluación de la viabilidad de los proyectos, sobre cuya base el Comité Ejecutivo se encargó de seleccionar los proyectos a ser financiados (SENAMI, 2008).

La regulación de varios de estos programas estaba dictaminada por resoluciones específicas en las que se detallaban cuestiones con respecto al financiamiento, bases del concurso, comité ejecutivo, entre otros (D. Gómez, comunicación personal, 18 de febrero

de 2017). Algunos de los datos más relevantes se sintetizan en la tabla que a continuación se presenta:

Tabla 3:

Resumen de resoluciones aprobadas por la SENAMI con respecto al Fondo Cucayo.

| RESOLUCIÓN | EXPLICACIÓN |
|---------------------------------|--|
| 70-2008 (15-04-2008) | Financiamiento: El Fondo financiará del 50% hasta el 80% del costo total del proyecto, en caso de proyectos concursables. Aporte de contraparte: Los/as beneficiarios/as asumirán bajo su responsabilidad el aporte o cofinanciamiento del 20%. |
| 47/2011 (14-07-2011) | Se financiará emprendimientos nuevos en una proporción de dos a uno. Para el caso de emprendimientos existentes se financiará en una proporción de tres a uno y de acuerdo a las características del emprendimiento |
| 47/2012 (04-09-2012) | El Comité Ejecutivo estará integrado por los siguientes servidores: 1. Viceministro/a de Movilidad Humana o su delegado/a, quién lo presidirá; 2. Subsecretario/a de la Comunidad Ecuatoriana Migrante o su delegado/a; 3. Director/a de Integración de Migrantes Retornados o su delegado/a; 4. Viceministro/a de Gestión Interna o su delegado/a; 5. Un/a delegado/a Jurídico del Viceministerio de Gestión Interna; 6. Un/a delegado/a Administrativa-Financiera del Viceministerio de Gestión Interna; 7. El/la Coordinador/a Zonal de la respectiva jurisdicción del emprendimiento; 8. Podrá participar un asesor designado por el/la Viceministro/a de Movilidad Humana, quién tendrá voz pero no derecho a voto. |

Fuente: MREMH.2017 Elaboración: propia

Todo el proyecto debía contar con una contraparte, es decir un incentivo económico, tal como se demostró en el cuadro anterior. También la contraparte podía estar compuesta

en especie, tales como las maquinarias y equipos. En este caso muchos de los migrantes optaban por traer a su retorno maquinaria que iba a ser utilizada en sus emprendimientos (D. Gómez, comunicación personal, 18 de febrero de 2017).

Para impulsar este proyecto, la SENAMI se encontraba presente en las diferentes regiones del país y tanto a nivel nacional como internacional. En el exterior, la SENAMI mantenía contactos por medio de las casas de acompañamiento que otorgaban asesoramiento a los emigrantes ecuatorianos que optaban por retornar, como a los que decidían acogerse al fondo no reembolsable “El Cucayo”. Las principales casas de acompañamiento que eran oficinas de la SENAMI en el exterior ancladas a los consulados estuvieron ubicadas en España, Italia y Estados Unidos, principales destinos de los emigrantes ecuatorianos. A continuación, se presenta un cuadro que describe la manera de cómo fue estructurado este proyecto (SENAMI, 2008).

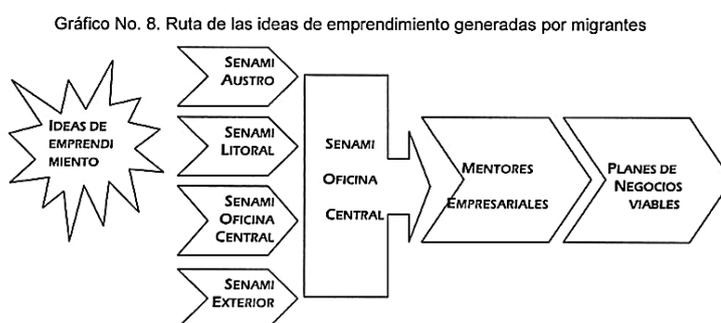


Figura 5. Ruta de las ideas de emprendimientos generadas por migrantes que aplicaron al Fondo No Reembolsable el Cucayo.

Fuente: SENAMI. Recuperado de: Informe sobre los elementos relevantes del proyecto de apoyo a inversiones productivas para personas migrantes ecuatorianas-fondo para el retorno digno El Cucayo, 2008

2.3.2. Fases del Fondo Concursable el Cucayo

A manera de síntesis, se puede decir que el Fondo Concursable “El Cucayo” comprendió las siguientes fases:



Figura 6. Fases para postular al Fondo Concursable El Cucayo

Fuente: SENAMI 2008. Elaboración: propia

Cada una de estas fases fue regulada de acuerdo a lineamientos específicos propuestos por la SENAMI. En el caso de la convocatoria para acceder a financiamiento de capital semilla, esta era establecida por parte del Comité Ejecutivo constituido por funcionarios de la SENAMI. Por medio de la convocatoria se establecían las bases, condiciones y requisitos para la concesión de financiamiento de capital semilla (D. Gómez, comunicación personal, 18 de febrero de 2017).

A fin de que exista una adecuada distribución geográfica y que los proyectos no se concentren en los polos de desarrollo tradicionales como Quito, Guayaquil y Cuenca, sino que existan criterios de evaluación claros al momento de seleccionar los proyectos que serían favorecidos, la SENAMI empleó estadísticas y datos poblacionales como las tasas de emigración provincial a fin de que se generen proyectos en todo el país (D. Gómez, comunicación personal, 18 de febrero de 2017)

La convocatoria para el fondo era publicada a través de medios de comunicación como la prensa escrita. También se publicó información dentro de la página Web de la

SENAMI y en el Portal del Migrante. En cuanto al material de difusión, se emplearon trípticos y folletos diseñados por la Unidad de Comunicación, los mismos que eran distribuidos en los eventos masivos en los que participaba la SENAMI (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

Cabe recalcar que, de acuerdo a los lineamientos establecidos, existía la posibilidad de generar proyectos tanto individuales como asociativos. De acuerdo a los datos proporcionados por el Viceministerio de Movilidad Humana, la SENAMI otorgó mayores beneficios a los proyectos de tipo asociativo, debido a que este tipo de negocios tendían a beneficiar a un mayor número de personas (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

En virtud de ello, el incentivo resultaba ser mayor para los proyectos de tipo asociativo. El principal fin de ello era el de generar negocios inclusivos que logren insertar a un mayor número de personas, y que a su vez busquen crear cadenas de valor en diferentes áreas productivas. (SENAMI, 2008)

Algunas de las opciones de inversión disponibles se presentan a manera de síntesis en la tabla que se presenta a continuación:

Tabla 4:

Posibilidades de inversión presentadas con respecto al Fondo Cucayo.

| OPCIONES DE INVERSIÓN PARA EL FONDO CONCURSABLE EL CUCAYO |
|--|
| a) Individuales y/o familiares de nueva creación en Ecuador, presentados por personas migrantes acogidas al PRVDS: financiación de un máximo del 50% de los costes totales del proyecto (infraestructura, equipamiento, formación, insumos). |
| b) Asociativos (mínimo de 15 socios no familiares) de nueva creación en Ecuador, presentados por personas migrantes acogidas al PRVDS: financiación de un |

máximo del 30% de los costes totales del proyecto (infraestructura, equipamiento, formación, insumos).

c) Individuales y/o asociativos, que contemplen la ampliación, readecuación, mejora y/o re-orientación de negocios ya existentes, presentados por personas migrantes acogidas al PRVDS: financiación de un máximo del 50% de los costes totales del proyecto.

d) Empresariales presentados por asociaciones de mujeres residentes en el exterior y vinculadas a asociaciones de mujeres residentes en el Ecuador: financiación de un máximo del 50% de los costes totales del proyecto.

e) Empresariales presentados por personas migrantes residentes en el exterior y que promuevan el comercio de bienes y servicios ecuatorianos hacia el exterior

f) Empresariales presentados por personas retornadas de escasos recursos económicos y/o en situación de especial vulnerabilidad social y económica: financiación del 100%

g) Empresariales considerados como de I+D (interés estratégico) presentados por jóvenes migrantes (16-35 años): financiación del 70%

Fuente: MREMH 2017. Elaboración: propia

Las ideas de emprendimiento podían ser remitidas vía correo electrónico o por intermedio de las subsecretarías del Austro, del Litoral, de los Estados Unidos de Norteamérica y de la Oficina Matriz. Cada postulante manifestaba por medio de su inscripción, su decisión voluntaria de regresar al país e invertir en un negocio (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

Otra posibilidad disponible, era la de presentar la postulación a concurso con la ayuda de los familiares que se encontraban en el Ecuador. En este sentido, la consigna era que si salía favorecido el candidato tenía la posibilidad de retornar al país (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

Para la ejecución del seguimiento, monitoreo y evaluación de los proyectos de emprendimiento, la SENAMI destinó parte de su equipo técnico. De igual manera, se situaron mentores empresariales que tenían la función de otorgar apoyo y consejería a las ideas de emprendimiento. Los mentores podían estar constituidos por incubadoras de empresas, ONGs, centros de transferencia tecnológica o consultores con experiencia en el tema de emprendimientos (Presidencia de la República, 2012: 30).

Los mentores que eran seleccionados debían mantener una plena capacitación académica en economía, administración de empresas, manejo de proyectos, microfinanzas y manejo y elaboración de documentos financieros. (Presidencia de la República, 2012: 30).

Además, debían contar con experiencia mínima de 2 años en diseño, evaluación y ejecución de proyectos productivos, asesoría empresarial a pequeñas y medianas empresas. De igual manera, era un requerimiento el contar con destrezas analíticas y facilidad en el manejo de grupos (Presidencia de la República, 2012: 30).

De acuerdo a la resolución 0047 en el Artículo 33 con respecto a la contratación de los mentores, se estipulan las bases para seleccionar a los mentores que serán seleccionados para ser parte de las evaluaciones del Fondo Cucayo (Presidencia de la República, 2012: 31).. A continuación, se especifica el mismo:

El proceso de convocatoria se realizará a través de una publicación en la página web de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), la cual contendrá el perfil requerido, los términos de referencia, los requisitos, formulario de aplicación del aspirante a mentor y temporalidad de recepción de documentos.

El proceso de calificación se realizará utilizando el instrumento elaborado por la Dirección competente de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), y será aplicado por los servidores asignados o las servidoras asignadas para el efecto. Los resultados de la calificación serán analizados por la Comisión de Selección, quienes seleccionarán a los profesionales a ser invitados para el proceso de mentaría, para lo

cual se dejará constancia a través de un Acta (Presidencia de la República, 2012: 31).

Es decir que, se empleaban parámetros claros de selección para los mentores asignados al Fondo Cucayo. Algunos de los mentores que participaron en este proceso, incluían Corporación Incubadora del Austro, INNPULSAR, la Agencia de Desarrollo Empresarial (ADE), EmprandeRed (RIOINNOVA), Fundación STRATEGA, la Agencia de Desarrollo Socioeconómico, ConQuito, Junior Achievement, entre otros (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

Asimismo, también postularon algunas instituciones de Educación Superior las mismas que cuentan con sus propios centros de emprendimiento como en el caso del Centro de Desarrollo de Emprendedores, CEEMP, de la ESPOL, el Centro de Innovación y Desarrollo Empresarial, CIDE, de la ESPE, entre otros (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

Su operación se encontraba regulada mediante los términos establecidos en el Reglamento Operativo y en la firma del contrato que cada postulante firmaba con la SENAMI. Algunos de los servicios ofrecidos por parte del mentor, incluían la identificación de las personas emprendedoras y sus familias; capacitación para potenciar cualidades emprendedoras y la formulación de planes de negocios; vinculación con personas de negocios de amplia experiencia quienes actuarían como patrocinadores de proyectos inclusivos; vinculación a fuentes de financiamiento; capacitación y acompañamiento en la formulación y ejecución de su plan de negocios, en sus etapas de creación de la empresa, implementación y puesta en marcha (SENAMI, 2008).

Una vez que se asignaba a cada proyecto su respectivo mentor empresarial, se evaluaba la idea de emprendimiento y otorgaba la asistencia necesaria para poder poner en marcha cada idea de negocio mediante la creación de la empresa y el plan de negocios respectivo (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

Después de que el mentor lograba estructurar los proyectos definitivos, los mismos eran sometidos a evaluación técnica y económica. Algunas de las características que eran evaluadas el momento de seleccionar los emprendimientos eran por ejemplo la formación académica y la experiencia de los individuos dentro del ámbito del emprendimiento, así como la innovación que representaba cada idea de negocio (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

Otros aspectos que también eran valorados tenían que ver con la tecnología empleada, el mercado, la producción, los aspectos financieros, las capacidades del equipo emprendedor, la relevancia del proyecto, la viabilidad del proyecto, entre otros. El poseer acciones afirmativas para minorías étnicas o pertenecer al género femenino también era considerado como un criterio a favor. (D. Gómez, comunicación personal, 18 de febrero de 2017).

De acuerdo a lo anterior, se puede decir que los criterios que eran empleados para la selección de los proyectos que resultaron ganadores, estaban directamente relacionados con la nueva línea de derechos humanos a la que el país se había comprometido mediante la nueva Constitución de la República. De igual manera, se relaciona con las ratificaciones que el Ecuador ha efectuados al mecanismo de la CEDAW. (CEDAW, cit. por ONU, 2012)

El hecho de que la SENAMI haya favorecido a los participantes del Fondo El Cucayo que pertenecían al género femenino también refleja claramente la normativa adoptado por parte del Estado ecuatoriano de velar por la protección y cumplimiento de los derechos de las mujeres (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

Después de que cada uno de los proyectos era evaluado en base a los criterios anteriormente señalados, se emitía un informe estableciendo una categorización de cada uno de ellos, conforme al puntaje que hayan obtenido en la evaluación y de acuerdo con los criterios determinados en la metodología. Esto era puesto a consideración del Comité Ejecutivo del Programa para aprobación del cofinanciamiento que la SENAMI ofrecía al emprendimiento (D. Gómez, comunicación personal, 18 de febrero de 2017).

Finalmente, el resultado respecto a la aprobación de la iniciativa de emprendimiento era puesto en conocimiento del emprendedor migrante, a fin de que decida su retorno al país, y en el caso dado que su emprendimiento, así lo requiera, puedan traer del exterior los equipos o maquinaria necesaria para la puesta en marcha del proyecto, a fin de que puedan continuar con el proceso regular y prosigan a la siguiente fase que comprendía la firma del convenio y la participación en la capacitación en gestión empresarial (D. Gómez, comunicación personal, 18 de febrero de 2017).

En la última fase cada emprendedor era capacitado por parte del equipo técnico de la SENAMI en temas de gestión empresarial en un lapso de tiempo de 40 horas a fin de asegurar el éxito empresarial en cada uno de los emprendimientos (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

Cuando el beneficiario retornaba al país se firmaba el respectivo contrato de cofinanciamiento entre las partes, el emprendedor participaba en la capacitación y recibía el capital semilla aprobado por el Comité de Gestión. Con ello, empieza la etapa de puesta en marcha del negocio con el correspondiente acompañamiento técnico y administrativo del mentor (MREMH, 2016: 6).

Posterior a ello, existe una etapa de pre-incubación que consiste en la recopilación y selección de ideas de negocio. Esta fase da paso a la fase de incubación del negocio que corresponde a la fase en la que el proyecto ya aprobado entra en ejecución. Aquí, se desarrolla la estructura organizacional, las políticas, procedimientos y sistemas para incorporarlo formalmente a la estrategia y al funcionamiento normal del negocio. La incubación tiene una duración de entre a uno y dos años, dependiendo del tamaño y tipo de negocio (SENAMI, 2008).

Una vez culminada la fase de la incubación la empresa, el emprendimiento deja de estar bajo la tutela del mentor y de la SENAMI. A continuación, se presenta un diagrama que muestra la estructura de la SENAMI con respecto al programa del Fondo El Cucayo (SENAMI, 2008).

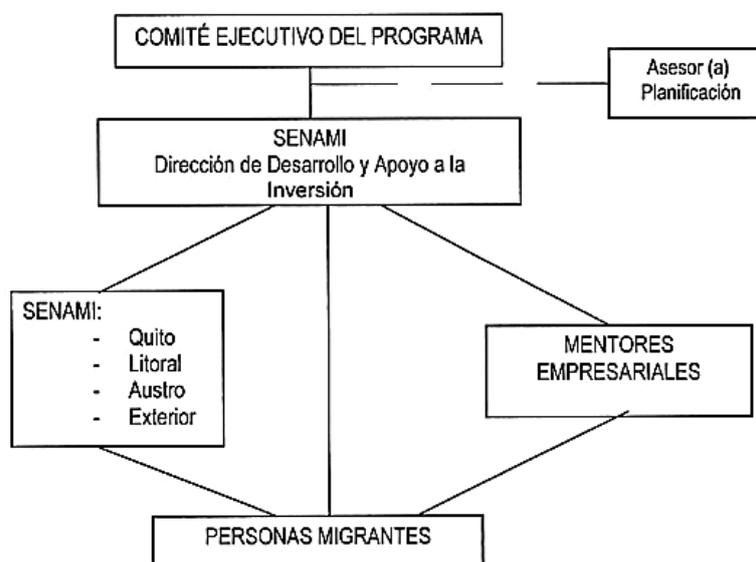


Figura 7. Estructura de la SENAMI con respecto al Fondo Concursable El Cucayo

Fuente: SENAMI. Recuperado de: Informe sobre los elementos relevantes del proyecto de apoyo a inversiones productivas para personas migrantes ecuatorianas-fondo para el retorno digno El Cucayo, 2008

3.3.3 Seguimiento del Fondo Concursable “El Cucayo”

A fin de asegurar el correcto desarrollo de los proyectos, la SENAMI realizó el seguimiento técnico y financiero de los proyectos mediante visitas periódicas de su equipo técnico, en donde se comprobaba la ejecución de actividades programadas dentro de un período de tiempo de acuerdo al cronograma de ejecución establecido (D. Gómez, comunicación personal, 18 de febrero de 2017).

Los mentores de cada proyecto llevaban la contabilidad separada del proyecto y mantenían la información y documentación para verificaciones por parte de la SENAMI. De igual manera, la SENAMI otorgaba el acompañamiento y reconocimiento de lugares donde estaban establecidos los negocios (MREMH, 2016: 16).

Periódicamente, la SENAMI realizaba evaluaciones de resultados e impactos sobre la base de los reportes del mentor y del beneficiario. Se realizaban evaluaciones cuantitativas y cualitativas sobre logros, dificultades, perspectivas, impactos positivos y negativos en la ejecución del Programa de financiamiento de capital semilla para el emprendimiento de negocios con las personas migrantes que regresaban al país (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

De acuerdo a la Resolución 0047 del año 2012 emitida por parte de la SENAMI en su artículo 30 se especifican los procesos de evaluación de informes y lo referente a los cierres técnicos, tal como se indica a continuación:

Una vez receptados los informes de avance y finales, los técnicos designados por la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) realizarán una evaluación final del emprendimiento, con el objeto de verificar los resultados y preparar un Informe de Cierre Técnico que será aprobado por la Dirección competente.

La Dirección Financiera de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), analizará los informes financieros y los documentos que justifiquen los gastos e inversiones efectuadas y elaborará un Informe de Cierre Financiero y Contable que será aprobado por la Dirección competente.

El contenido de los informes de cierre técnico, conjuntamente con las conclusiones y recomendaciones, se pondrá en conocimiento de los beneficiarios o las beneficiarias (Presidencia de la República, 2012: 29).

De acuerdo a la Funcionaria de la SENAMI, Norma Farfán, hasta la disolución de la SENAMI no se logró cerrar la totalidad de los proyectos, de manera que los mismos fueron adjudicados al Viceministerio de Movilidad Humana para su seguimiento y cierre definitivo (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

El proyecto del Cucayo estuvo vigente de diciembre de 2008 al diciembre de 2012 con alrededor de 36 convocatorias a concurso realizadas. Se destinó un total de \$5'000.000 de dólares para el desarrollo del proyecto. Estos fondos ya habían sido

asignados para ayudar a los migrantes retornados, pero se volvieron rotativos al no ser utilizados en años anteriores (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

3. Capítulo: Resultados del Fondo Concursable El Cucayo

El capítulo que a continuación se presenta, incluye un análisis de los resultados obtenidos tras la implementación del Fondo Concursable El Cucayo, instituido a como un modelo de política pública través de los planes de retorno voluntario que posee el Ecuador.

3.1. Resultados numéricos del Fondo Concursable El Cucayo

De acuerdo a la entrevista realizada a la ex funcionaria de la SENAMI, Norma Farfán, el proyecto del Fondo El Cucayo generó un total de 412 emprendimientos a nivel nacional, lo que supuso una inversión de alrededor de \$4'854.490,79 para el total de los emprendimientos productivos (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

Para efectos de análisis de la investigación se ha realizado una subdivisión de acuerdo a la distribución geográfica que incluye 9 coordinaciones zonales.

Tabla 5:

Proyectos derivados del Fondo Cucayo distribuidos por coordinaciones zonales

| COORD. ZONAL | PROVINCIAS | TOTAL CAPITAL SEMILLA |
|--------------|---|-----------------------|
| 1 | Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos | 460193,01 |
| 2 | Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo y Orellana | 0 |
| 3 | Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo | 714505 |
| 4 | Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas | 206468,73 |
| 5 | Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Durán y Samborondón) Los Ríos, Santa Elena, Bolivar y Galápagos. | 0 |
| 6 | Azuay, Cañar y Morona Santiago. | 784810,73 |
| 7 | El Oro, Loja y Zamora Chinchipe | 740243,01 |
| 8 | Guayaquil, Durán y Samborondón | 668211,73 |
| 9 | Distrito Metropolitano de Quito | 1280058,58 |
| Total | | 4854490,79 |

Fuente: MREMH 2016. Elaboración: propia

A fin de situar las zonas geográficas en donde se insertaron los proyectos y poderlas a visualizar de mejor manera, a continuación, se presenta un gráfico ilustrativo que contiene la información de los resultados obtenidos de manera porcentual.

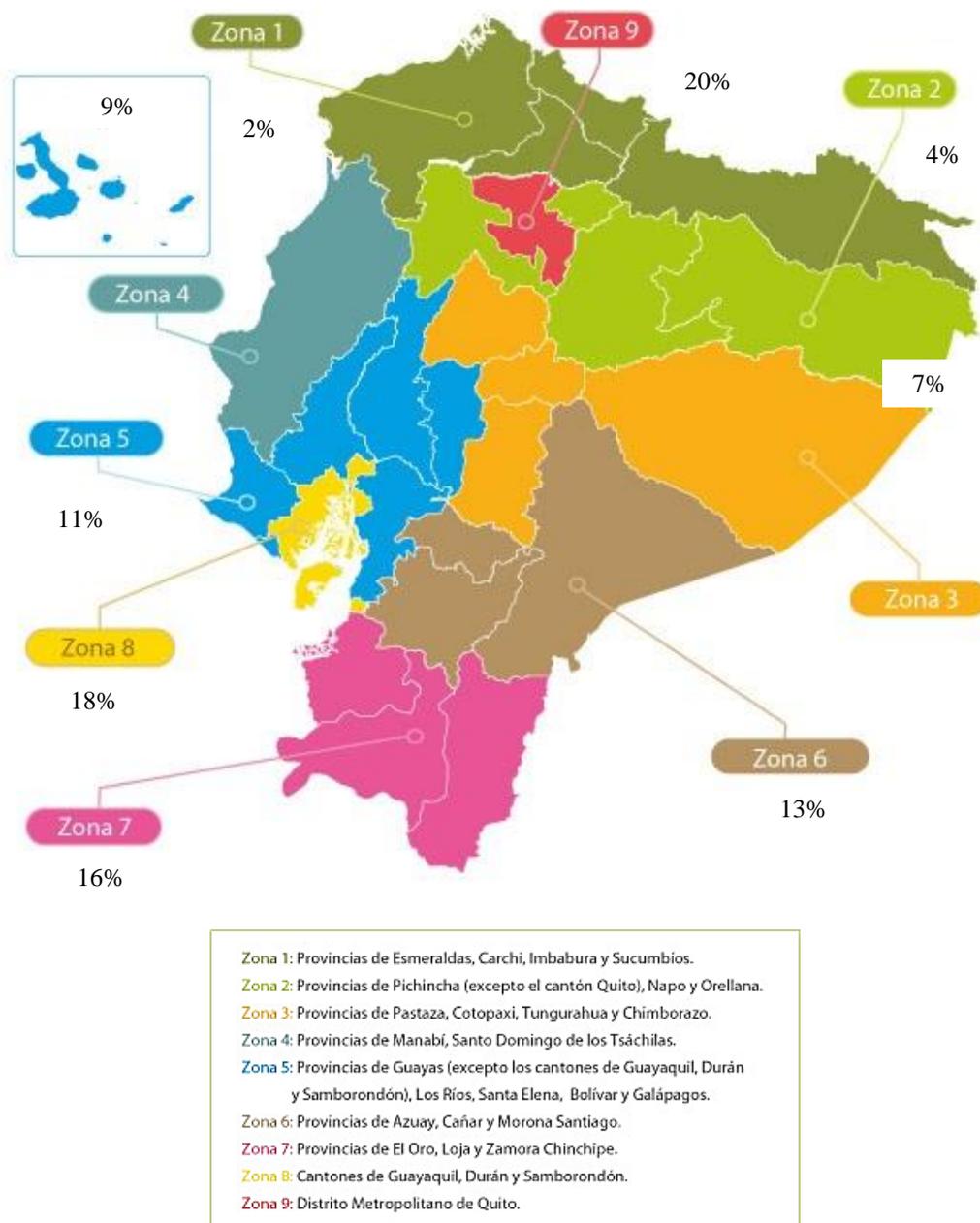


Figura 8. Distribución del Fondo Concursable El Cucayo por coordinaciones zonales

Fuente: MREMH 2016. Elaboración: propia

Se puede evidenciar que la gran mayoría de emprendimientos se ubicaron en el Distrito Metropolitano de Quito. En segundo lugar, se encuentran los proyectos situados en la zona 6 correspondiente a Azuay, Cañar y Morona Santiago. En tercer lugar, se ubican los emprendimientos de la zona 3 correspondiente a Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

Los emprendimientos generados desde el Fondo Concursable El Cucayo estaban guiados bajo la concepción de la inclusión. Por consiguiente, se otorgó gran apertura a los proyectos de mujeres emprendedoras. No obstante, al visualizar los proyectos a nivel nacional se obtuvo que un total de 285 emprendimientos correspondieron al sexo masculino y 127 emprendimientos al sexo femenino, lo que puede ser evidenciado en el gráfico que a continuación se presenta (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

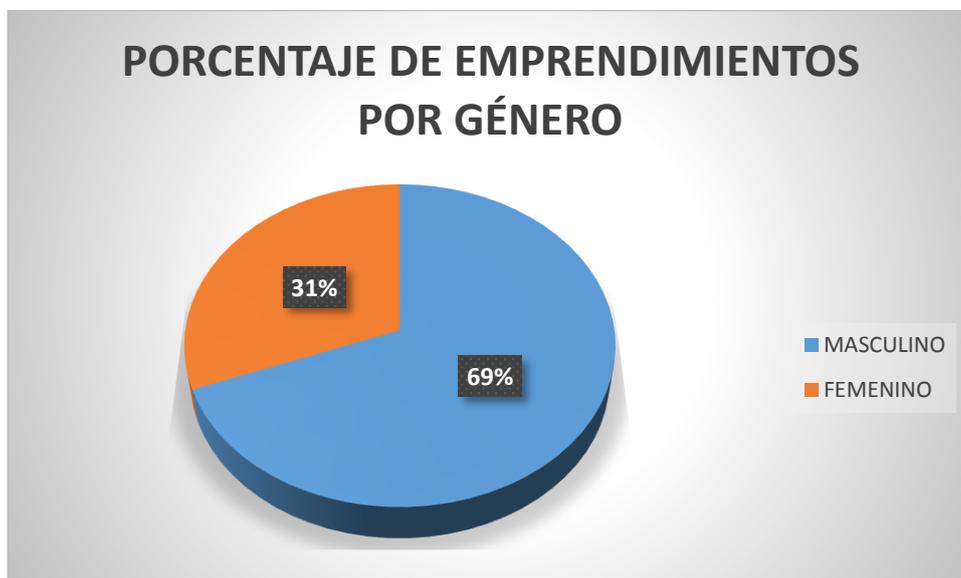


Figura 9. Porcentaje de Emprendimientos generados del Fondo Concursable El Cucayo por género.

Fuente: MREMH 2016. Elaboración: propia

Los proyectos se incorporaron en distintas áreas productivas tales como servicios, industrias, alimentos, turismo, eventos, entre otros. De acuerdo a la publicación María Isabel Moncayo:

[...] un 31% se encuentra en al área de la agricultura, ganadería y pesca, entre los que destacan criaderos de animales menores, granjas y fincas, viveros, sembríos orgánicos y piscícolas. Le siguen los emprendimientos en el sector de los servicios comunitarios, sociales y personales (27%), donde se encuentran negocios variados como mecánicas automotrices, servicios de marketing, imprentas y centros fotográficos, servicios de limpieza y mantenimiento, lavanderías, centros de estética, acabados para la construcción, entre otros. Luego están los emprendimientos ubicados en el área de la industria manufacturera (17%), dentro de la cual sobresalen la confección de ropa y la fabricación de muebles. Después están los negocios en el sector de la hotelería y la restauración (14%), con restaurantes y cafeterías, y en menor número hostales y centros recreacionales. Les siguen los emprendimientos dentro del sector del comercio al por mayor y menor (6%), donde destacan ferreterías, panaderías (Moncayo, 2011:50).

3.2. Análisis de la política pública

El modelo de análisis utilizado para analizar la efectividad de esta política pública en esta investigación es el modelo de 8 pasos propuesto por Eugene Bardach, tal como se mencionó dentro del marco teórico (Bardach, 1998: 15).

En lo que respecta al primer punto relacionado con la definición del problema de investigación, se debe tener claro que el Ecuador se ha convertido en un país con un alto flujo migratorio. Ante esta realidad, a partir de enero del 2008, el gobierno ecuatoriano implementa el programa “Plan Retorno”, como una alternativa para los ecuatorianos/as que migraron al exterior y decidieron regresar al país al verse afectados por la crisis económica mundial suscitada en aquel momento (Bardach, 1998: 25).

El Plan Retorno creado por parte del gobierno de turno, generó varios incentivos para los migrantes que regresaron al país, uno de ellos fue el proyecto “El Cucayo”, que surge ante una realidad en donde se le otorga un nuevo tinte a los conceptos de movilidad humana y a la injerencia que debe mantener el Estado con respecto a los migrantes que se encuentran en el exterior, en tránsito o a los que han decidido retornar (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

Se determina que la propuesta del Cucayo resultó innovadora y de gran interés para muchos de los migrantes en el exterior y para muchos que ya habían retornado en años anteriores y vieron en esta propuesta una opción para generar un emprendimiento que los apoyara para estabilizarse económicamente en el país (D. Gómez, comunicación personal, 18 de febrero de 2017).

Se debe tener en cuenta que en un primer momento la convocatoria para participar en el fondo el Cucayo generó alta expectativa por parte de muchos ecuatorianos/as, a pesar de que, no existía evidencia de que se haya implementado esta política pública previamente en el país, por lo que, ante esta realidad, se generaron muchas dudas e inquietudes (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

Una de las alternativas ejecutadas por parte de SENAMI para esclarecer este panorama fue realizar charlas informativas tanto a nivel nacional como en el exterior para informar de mejor manera a la ciudadanía interesada. De igual manera, mediante los sitios electrónicos de SENAMI se publicaron boletines informativos (D. Gómez, comunicación personal, 18 de febrero de 2017).

De acuerdo a varios testimonios presentados partir de la instauración del Plan Retorno y el Plan Cucayo, empezó a evidenciarse que existieron algunos migrantes que se beneficiaron en gran medida, pero también se palpó la decepción demostrada por muchas personas. Esta también fue la apreciación de la catedrática y reconocida investigadora de la Universidad de FLACSO, Gioconda Herrera, quien atribuye que esta situación fue ampliamente divulgada en medios sociales, así como por los testimonios presentados por muchos ecuatorianos/as en la prensa, quienes alegaron que existieron

muchas irregularidades en el proceso de reinserción de los migrantes a la sociedad ecuatoriana, en virtud de que la migración de retorno no solo implicaba consecuencias en el ámbito económico, sino también en el plano social y por ende en la estructura familiar (G. Herrera, comunicación personal, 16 de febrero de 2017).

Sin lugar a dudas, a través del establecimiento de emprendimientos productivos se tejen aspectos individuales y familiares para las personas retornadas. Cabe recalcar que, el establecimiento de esta política pública surge en una situación de coyuntura política en donde el gobierno reconstruye la ideología de la migración y el retorno y busca generar una identidad ecuatoriana y garantizar los derechos humanos. (G. Herrera, comunicación personal, 16 de febrero de 2017).

Inclusive la Constitución del Ecuador puede ser catalogada como garantista y con un fuerte componente de derechos humanos, de políticas públicas y de transversalidad de género al defender claramente los derechos de las mujeres por sobre todas las cosas. En definitiva, lo que se busca es construir expectativas a futuro por parte de los migrantes que deciden retornar al Ecuador (Vega, 2014).

Para llegar a esta conclusión se ha realizado lo propuesto por parte de Bardach, mediante entrevistas realizadas a varios funcionarios en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, ex funcionarios de la SENAMI, investigadores especializados en migración, así como también a personas emprendedoras que postularon al Fondo Concursable.

De acuerdo a lo expuesto por varios funcionarios y funcionarias del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el Cucayo surgió en un momento de coyuntura política y se puede catalogar como un proyecto innovador, pero que presentó deficiencias en cuanto a una adecuada proyección a largo plazo. Lo anterior demuestra que no se lograron realizar evaluaciones adecuadas para determinar si en algún momento dado se podría proyectar otra propuesta similar para los ecuatorianos retornados, después de las experiencias aprendidas en un primer momento (J. Estrella, comunicación personal, 15 de enero de 2017).

Desde la visión de la ex funcionaria de la SENAMI, Norma Farfán, el hecho de que estos créditos no fueron reembolsables, no significó que los mismo no cuenten con una rigurosidad en la evaluación de las propuestas y por el contrario se buscó asegurar un correcto manejo de estos fondos. No obstante, existió una falencia al no realizar un seguimiento en el mediano y largo plazo, una vez que los proyectos ya se encontraban establecidos (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

Asimismo, se debe tomar en consideración que el verdadero fin del proyecto no era únicamente el de impulsar la estabilidad en el plano económico de los migrantes, sino también de promover un desarrollo en el plano social y por ende de reestructuración y unión familiar (J. Estrella, comunicación personal, 15 de enero de 2017).

Del universo de 412 emprendimientos que resultaron ganadores del Fondo El Cucayo, se realizó un total de 30 entrevistas a personas retornadas que resultaron ganadoras del fondo el Cucayo. Los entrevistados que se seleccionaron para esta investigación, forman parte de la zona 9 correspondiente al Distrito Metropolitano de Quito y de la zona 6 correspondiente a Azuay, Cañar y Morona Santiago. Este grupo, en su totalidad, estuvo conformado por personas que desde que fueron acreedoras al Fondo el Cucayo mantuvieron constituidos sus negocios hasta febrero de 2017, fecha en que se realizó esta investigación (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

Es preciso indicar que esta muestra fue obtenida después de aplicar la fórmula para obtener el tamaño de la muestra en investigaciones con un universo finito. A continuación, se presenta la fórmula con sus respectivas equivalencias (Essler, & Rivadulla, 1984: 465).

$$n = \frac{N \cdot z^2 \cdot p \cdot q}{e^2 (N - 1) + z^2 \cdot p \cdot q}$$

n = Universo o tamaño de la población

z = Nivel de confianza

p = probabilidad a favor

q = probabilidad en contra

e = error de estimación

$$n = \frac{(412) \cdot (1,96)^2 \cdot (0,5) \cdot (0,5)}{(0,03)^2 (412 - 1) + (1,96)^2 \cdot (0,5) \cdot (0,5)}$$

$$n = 30$$

Como se mencionó anteriormente el universo total de ganadores del fondo fue de 412 personas. Para obtener esta muestra se utilizó un intervalo de confianza del 95% y un límite aceptable de error muestral del 0,03 %, lo que otorgó un resultado de 30 entrevistados.

Del total de 30 entrevistados, se tuvo acceso a un total de 17 mujeres emprendedoras y 13 hombres emprendedores que fueron acreedores del Fondo Cucayo. En la tabla que a continuación se presenta, se demuestra el total de personas entrevistadas a lo largo de toda la investigación.

Tabla 6:

Entrevistas Ganadores del Fondo Cucayo

| ENTREVISTAS | MUJERES | HOMBRES | TOTAL |
|----------------------------|----------------|----------------|--------------|
| Ganadores del Fondo Cucayo | 17 | 13 | 30 |

Elaboración: propia

A continuación, se detalla una tabla que resume el total de los entrevistados académicos y de instituciones públicas y privadas, realizado en esta investigación:

Tabla 7:

Entrevistas realizadas Plan Cucayo

| INSTITUCIÓN | ENTREVISTADO | CARGO | LUGAR |
|--|-----------------------------|--|----------------------|
| Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana | José Luis Jácome | Subsecretario de Servicios Migratorios y Consulares | MREMH. Azogues-Cañar |
| Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana | Diego Esteban Gómez Quezada | Director de Integración de Migrantes Retornados | MREMH. Azogues-Cañar |
| Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana | Norma Farfán | Funcionaria Dirección de Integración de Migrantes Retornados | MREMH. Azogues-Cañar |
| Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana | Juan Carlos Estrella | Director de atención al Migrante | MREMH - Quito |
| International Organization for Migration (OIM) | Alejandra Gómez | Resettlement Support Center (RSC), Latin America | OIM - Quito |
| Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) | Gioconda Herrera | Docente de Investigación | FLACSO - Quito |
| Pontificia Universidad Católica del EcuadorEmbajada de Cuba (PUCE) | Juan Carlos Valarezo | Docente Escuela Multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales | PUCE-Quito |

Elaboración: propia

Las personas entrevistadas relataron cada una de sus experiencias desde que fueron acreedoras al fondo. Un 100% cataloga como una experiencia positiva y una buena iniciativa de gobierno. De igual manera, se reconoce el papel que ejecutó la SENAMI al otorgar un adecuado acompañamiento a los migrantes retornados y la constitución de sus planes de negocios.

No obstante, existen varias críticas con respecto a que existió un mal manejo por parte de las entidades públicas administradoras del fondo. Esto pudo haber estado relacionado con que la SENAMI, entidad rectora del fondo no tenía bajo su jurisdicción la generación de proyectos productivos, por lo que no estaba capacitada para ejercer una administración adecuada del mismo y hubiera sido más conveniente optar por la posibilidad de trabajar en asociación con otras carteras de Estado, especializadas en el ámbito administrativo y de regulación de pequeñas y medianas empresas (Ganador Fondo Cucayo, comunicación personal, 2017).

A esto se suma que cuando el proyecto se disolvió el tema del retorno pasó a ser parte del MREMH y de acuerdo a varios funcionarios del Viceministerio de Movilidad Humana, se produjeron vacíos en el traspaso de cierta información y en los archivos históricos correspondientes al mismo (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

En esta investigación, las entrevistas realizadas fueron evaluadas de acuerdo a criterios relacionados con los planes de negocio que fueron constituidos, así como la manera en que los proyectos aportaron para que haya una adecuada articulación familiar de los retornados que consolidaron sus emprendimientos.

En primer lugar, con respecto a los planes de negocios, se puede decir que existieron negocios en distintos ámbitos productivos. Se registran emprendimientos en el sector de servicios, turismo, alimentos e industrias, manufactureros, entre otros (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017). De acuerdo a datos proporcionados por parte de la SENAMI, los proyectos han sido clasificados, tal como lo demuestra el gráfico que a continuación se presenta:

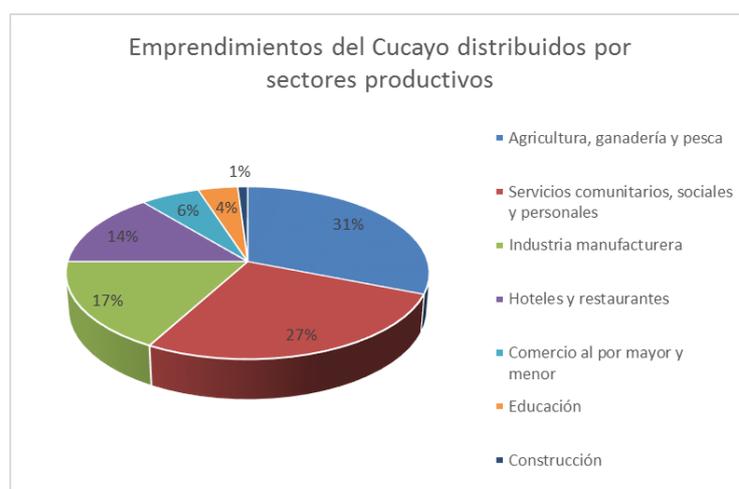


Figura 10. Emprendimientos generados del Fondo Concursable El Cucayo distribuidos por sectores productivos.

Fuente: SENAMI 2011. Elaboración: María Isabel Moncayo,

Se destaca que el sector de agricultura, ganadería y pesca, se encuentra situado en primer lugar. Los negocios más destacados dentro de este sector corresponden a criaderos de animales menores, granjas y fincas, viveros, sembríos orgánicos y piscícolas. En cuanto a los emprendimientos ubicados en el sector de los servicios comunitarios, sociales y personales, se destacan negocios como mecánicas automotrices, negocios de metalurgia, servicios de marketing, imprentas, servicios de limpieza, lavanderías, centros de estética, peluquerías, acabados para la construcción, entre otros. En lo que respecta al área de la industria manufacturera se sitúan negocios de confección de ropa y de fabricación de muebles. En cuanto a los comercios al por mayor y menor se destacan negocios de ferreterías y panaderías (Moncayo, 2011: 50).

Al constituir la innovación un factor característico de estos emprendimientos, se destaca emprendimientos como el de Yuqitas Precocidas Macabeitas, un negocio ubicado en el sector industrial y alimenticio situado en la provincia Morona Santiago. El emprendedor de este proyecto tuvo la capacidad de traer maquinaria del exterior mediante las facilidades otorgadas por parte del Plan Retorno, lo que dota a este negocio de mayor tecnificación al poder procesar yucas para convertirlas en frituras elaboradas con materia prima ecuatoriana (B. Juncal, comunicación personal, 5 de febrero de 2017).

De igual manera, se destaca el emprendimiento exitoso de Fabianos Pizzeria Bar Restaurante, establecido por parte de una ecuatoriana retornada y que se encuentra ubicado en la ciudad de Cuenca. El negocio que hasta la actualidad se encuentra en funcionamiento, se ha caracterizado por ser un negocio exitoso que presenta alta demanda de clientes por el buen servicio brindado y debido a su alto rendimiento y demanda de clientes en la actualidad cuenta con un amplio personal contratado, lo cual lo ubica como una importante fuente de generación de empleos (S. González, comunicación telefónica, 12 de febrero de 2017).

Otro proyecto derivado del Fondo El Cucayo es la hostería Mirolindo, una hostería que se encuentra cerca del aeropuerto de Quito, situada específicamente en el área de Yaruquí, que ofrece alojamiento y alimentación a las personas que buscan hospedarse cerca del aeropuerto de Quito y también otorga servicio de transporte a sus huéspedes para que puedan trasladarse fácilmente (G. Sánchez ,comunicación personal, 16 de febrero de 2017).

La dueña del establecimiento Mirolindo, considera que fue de gran ayuda el asesoramiento que otorgó la SENAMI a los emprendedores del negocio. De igual manera, reconoce que parte del éxito que su negocio ha mantenido, se debe al gran conocimiento y ayuda otorgada por parte de los mentores que le fueron asignados, ya que permitió la consolidación de los negocios en un corto período de tiempo. De igual manera, valora como positivas las evaluaciones periódicas que se efectuaron para determinar si el proyecto requería que se realicen ciertas modificaciones o correctivos para su mejora. Esta emprendedora considera que “Lo bueno del Cucayo es que me proporcionaron asesoría por parte de un mentor con quien se elaboró el plan de estudio y fue una ayuda que fue de la mano con los conocimientos previos que yo había desarrollado en hotelería (G. Sánchez ,comunicación personal, 16 de febrero de 2017).

Un negocio que también ha sido reconocido por el gran éxito que ha mantenido, es el negocio Sublaki, Pinchos y Cafés Griegos que constituye una opción de comida griega. De acuerdo al testimonio presentado por parte de la propietaria de este negocio, la historia de Suvlaki empieza con la ilusión de una pareja de jóvenes recién casados, Grigoris de

nacionalidad griega y Adriana de nacionalidad ecuatoriana, quienes deciden empezar su matrimonio en Grecia trabajando en una de las mejores compañías hoteleras del país en donde aprenden todo sobre la fantástica comida griega y su cultura, después de algunos años deciden regresar a Ecuador y crear el único restaurante de comida griega estilo taverna en donde ofrecen una amplia variedad de platos mediterráneos hasta la fecha (A. Moreno, comunicación personal, 18 de febrero de 2017).

En esta historia se debe reconocer la gran ayuda brindada por parte de la SENAMI a través del Fondo no reembolsable El Cucayo, puesto que a pesar de que los dueños de Suvlaki ya habían retornado previamente al Ecuador y habían consolidado su restaurante, ellos deciden aplicar al fondo y en virtud de que cumplieron con todos los requisitos para ser acreedores al fondo, entre ellos contar con un capital base, fueron beneficiados con alrededor de \$14.000. De acuerdo a su relato, se puede determinar que poco a poco fueron expandiéndose y tal como lo testimonia Adriana la Dueña de este negocio: “El proceso de aplicación en la SENAMI fue fácil, pero requirió tiempo y precisión para presentar todos los papeles y hacer todos los trámites necesarios” (A. Moreno, comunicación personal, 18 de febrero de 2017).

En el caso de Suvlaki, al haber establecido previamente su negocio, el apoyo otorgado por SENAMI, la dueña del negocio, relata que: “me ayudo a desarrollar mi negocio no con ideas, pero si para mantener una mejor administración del mismo, es decir de la parte metodológica” (A. Moreno, comunicación personal, 18 de febrero de 2017).

No obstante, la dueña también reconoce que debido a la visión clara que ellos mantuvieron desde un inicio, se facilitó el establecimiento de su negocio. Si bien es cierto, reconoce que quizás lo hubiesen logrado solos, pero en definitiva, les hubiese tomado mucho más tiempo el contar con ese dinero y desarrollar su emprendimiento. Hoy en día, este negocio cuenta con 2 sucursales de restaurantes (A. Moreno, comunicación personal, 18 de febrero de 2017).

Cabe recalcar que, ciertos proyectos empezaron desde cero, por lo que varios de ellos requirieron de más tiempo y esfuerzo para ser constituidos. En este punto, también

un detalle que es importante analizar, es que la SENAMI no precisó de manera adecuada el tiempo que debía tener un retornado que ya se encontraba en el país para poder acceder a este Fondo no reembolsable, por lo que no existieron parámetros claros e inclusive personas que ya habían regresado al país hace muchos años, aplicaron al concurso y muchos de ellos fueron favorecidos (Anónimo, comunicación personal, 10 de marzo de 2017)

No obstante, se analiza que, si bien existieron personas que ya habían constituido sus negocios y otras lo hicieron con la ayuda de la SENAMI, su gran mayoría había realizado análisis de mercado y de factibilidad previos, para determinar la posibilidad de establecer su negocio, lo que en muchas de las ocasiones les benefició para ser acreedores al Fondo (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

En este punto se puede decir que la gran mayoría de personas ganadoras de este fondo reconocen el trabajo realizado por parte de la SENAMI, así como de los técnicos que otorgaron acompañamiento al proyecto. Cabe recalcar que, los técnicos que actuaban en calidad de mentores eran agentes externos contratados por la SENAMI para tales efectos, lo que sin lugar a dudas generó costos a esta cartera de Estado (N. Farfán, comunicación personal, 04 de enero de 2017).

Al realizar un análisis con funcionarios del MREMH, consideran que otra opción viable que hubiese tenido la SENAMI, hubiera sido la de trabajar a nivel interinstitucional, mediante el apoyo de otras Carteras de Estado especializadas en el tema (J. Estrella, comunicación personal, 15 de enero de 2017).

Otro de los emprendimientos que se destacan, corresponde a un migrante que consolidó un negocio de equipos de construcción conocido como COFACONS. En este caso el migrante retornado, aseguró haber traído conocimientos del exterior, así como, conocimientos innovadores en el sector de la construcción, los cuales fueron replicados en su negocio. Estos conocimientos fueron adquiridos durante su estancia en Estados Unidos, en virtud de que en este país su trabajo, se situaba en el área de la construcción (G. Fajardo, comunicación personal, 12 de febrero de 2017).

De esto se puede analizar que, en varios casos, los migrantes buscaron emprender un negocio en base a algo que ya conocían o algo que habían experimentado durante su estancia en el exterior. Esta realidad beneficio a muchos de los negocios por constituirlos como innovadores, pero se debe reconocer que en gran medida también favoreció al país, puesto que en algunos casos se crearon fuentes de empleo y también en varios de los procesos se logró una mayor tecnificación. (Anónimo, comunicación personal, 3 de febrero de 2017)

De acuerdo a una empresa de Marketing, en donde el entrevistado prefirió permanecer en la confidencialidad, el emprendedor determinó que ya contaba con conocimientos previos y había estado en el país muchos años intentando establecer su negocio. Esta empresa reconoce la ayuda económica otorgada por parte de la SENAMI, no obstante, cataloga de básica la ayuda que fue otorgada por parte de los técnicos de SENAMI, aunque califica de idónea para quienes no conocían la manera correcta de constituir una empresa (Anónimo, comunicación personal, 10 de febrero de 2017)

Un hecho que salió a relucir el momento de las entrevistas, estuvo relacionado con que los negocios que habían sido establecidos por mujeres, resultaron ser los más exitosos y los que a lo largo del tiempo resultaron más rentables e inclusive se expandieron. Este factor es determinante analizarlo a profundidad, a fin de conocer las diferencias que presentan tanto hombres como mujeres en la administración del capital asignado mediante esta política pública (Anónimo, comunicación personal, 10 de febrero de 2017).

Con respecto a la variable de inclusión familiar, en esta investigación se determinó que indudablemente este proyecto ayudó a que los migrantes se reencuentren con sus familias al llegar al Ecuador, ya que muchos de ellos les tendieron una ayuda para empezar con el establecimiento de su emprendimiento. De igual manera, se verificó que, en muchos de los casos, los retornados que aplicaron al Fondo El Cucayo, tuvieron apoyo por parte de sus familiares, quienes les ayudaron a realizar todos los trámites correspondientes antes de regresar al país (Anónimo, comunicación personal, 10 de febrero de 2017).

Por consiguiente, aunque el proyecto no haya tenido como enfoque primordial el componente familiar, sin duda se propendió a que se desarrolle la inclusión familiar y a demostrar que es posible generar emprendimientos en el país y no es necesario salir al exterior para desarrollar sus negocios (Anónimo, comunicación personal, 25 de enero de 2017).

Se puede resaltar que, de acuerdo al testimonio de un ganador del Fondo, “los integrantes de mi familia no estuvieron directamente incluidos en el negocio establecido, pero sin duda las utilidades y beneficios derivados del mismo sirvieron en gran medida para solventar y sustentar mi hogar” (Anónimo, comunicación personal, 10 de febrero de 2017).

En varios casos, los migrantes que decidieron retornar al Ecuador, lo hicieron con los miembros más directos de cada una de sus familias, es decir padres e hijos. A pesar de este factor, varias de las personas que resultaron ganadoras del fondo, no constituyeron sus negocios con sus familias. Existe un gran porcentaje de personas que lo hicieron a través de un negocio individual o con su pareja (Anónimo, comunicación personal, 10 de febrero de 2017). No obstante, de acuerdo a varios testimonios presentados, los ingresos generados proporcionaron una gran ayuda para la estabilidad del núcleo familiar.

Con respecto a la articulación familiar, también se puede concluir que de una u otra manera este proyecto tuvo la característica de ser integrador, en tanto que incentiva a que los migrantes mantengan una estabilidad económica y que en muchos de los casos fue la justificación para que muchos migrantes se quedaran en el país con sus familias (Anónimo, comunicación personal, 10 de febrero de 2017).

Existen varias críticas con respecto a la organización de la SENAMI, lo cual puede ser evidenciado en el comentario emitido por parte de un ganador del concurso: “Lo malo fue la desorganización e inestabilidad por parte de SENAMI y una vez que pasó a formar parte del MREMH, también le afectó el cambio de localidad de la unidad de retorno” (Anónimo, comunicación personal, 10 de febrero de 2017).

Otro de los entrevistados también emitió un comentario similar con respecto al cierre de los proyectos:

Según tengo entendido, el tema de Movilidad se trasladó para el Azuay, a partir de ahí traté de comunicarme, traté de contactarme. De igual manera, me comuniqué por medio de correo electrónico a las direcciones que me habían facilitado escribí y ya nadie contestó, entonces todo se quedó inconcluso. De hecho, un día una chica me llamo y me dijo que iban a hacer una inspección final pero esta nunca llego y desapareció todo y todo se quedó en nada y realmente es algo que me tiene con gran preocupación porque en mi caso no se cerró nada. Me contacté varias veces, pero nunca vinieron, se desaparecieron (Anónimo, comunicación personal, 3 de febrero de 2017)

El proceso de cierre de los proyectos estuvo a cargo del MREMH y consistió en la verificación de que el proyecto que había resultado ganador del concurso haya estado funcionando de manera correcta, así como también, en la verificación del buen uso y administración de los fondos otorgados (MREMH, 2017).

En esta fase del proceso, se presentaron varias críticas por parte de los acreedores al Fondo, en lo referente a la manera en como la Cancillería al asumir el rol de SENAMI, empezó a realizar un posterior control, ya que, al no haber sido la entidad rectora en el tema, tenía desconocimiento de los procesos. En muchos de los casos, tal como lo demuestran los testimonios anteriormente citados, se verificó que no se otorgó el seguimiento adecuado (Anónimo, comunicación personal, 10 de febrero de 2017).

Desde luego, existen también opiniones por parte de quienes consideran que no han existido inconvenientes con respecto al cierre y control de los proyectos y quienes alegaron que funcionarios del MREMH realizaron una inspección en el tiempo determinado y en virtud de que sus negocios habían resultado exitosos, no presentaron novedades en el proceso (Anónimo, comunicación personal, 11 de enero de 2017)

En la entrevista que se realizó a los acreedores del fondo se situó la pregunta ¿De qué manera mejoraría al proyecto del Cucayo?, existieron varias coincidencias por parte de las personas que resaltaron que el monto asignado fue muy bajo, si bien fue una gran ayuda, hubiese sido más conveniente que sea más elevado para constituir sus proyectos (Anónimo, comunicación personal, 10 de febrero de 2017).

Otros encuestados determinaron que hubiese sido conveniente que las personas que fueron acreedoras al fondo y tuvieron un buen manejo del dinero otorgado, hubiesen tenido la posibilidad de acceder a algún tipo de historial crediticio para tener más facilidades el momento de solicitar algún préstamo en alguna entidad financiera como el Banco Nacional de Fomento u otra institución prestamista en lo posterior. (Anónimo, comunicación personal, 3 de febrero de 2017)

Sin duda, existieron muchos casos de acreedores al fondo que no tuvieron un adecuado manejo de los fondos otorgados o que en ocasiones presentaron inconvenientes adversos y sus negocios fracasaron. No obstante, son pocos los proyectos del Cucayo que experimentaron esa situación, por lo que se puede determinar que fue buena la consejería otorgada por parte de los técnicos de la SENAMI (MREMH, Procesos de Cierre Fondo Cucayo, 2016).

Esto puede ser corroborado con los datos proporcionados por parte del Viceministerio de Movilidad Humana del MREMH. En este punto, resulta indispensable traer a colación que mediante Decreto Ejecutivo No. 20, de fecha 10 de junio de 2013, publicado en el Registro Oficial No, 22 de 25 de junio de 2013, se transformó la Secretaría Nacional del Migrante en Viceministerio de Movilidad Humana, incorporándolo en la estructura administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, con todas las competencias, responsabilidades, atribuciones, programas, proyectos, recursos y delegaciones que le correspondían (MREMH, 2016).

En la nueva estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, se crea la Subsecretaría de la Comunidad Ecuatoriana Migrante, con su Dirección de Integración de Migrantes Retornados. Esta Unidad es la encargada de

brindar consejería a los migrantes ecuatorianos retornados con respecto a distintas cuestiones, tales como menaje de casa, convenio IESS, acceso a la Bolsa de Empleo de Socio Empleo, bono de la vivienda, como parte de una política pública de movilidad humana en todos los estamentos del Estado, entre otros (MREMH, Procesos de Cierre Fondo Cucayo, 2016).

Posterior a ello, en marzo de 2015, mediante Acuerdo Ministerial No. 000010, el Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, delega formalmente al Viceministro de Movilidad Humana todas las atribuciones y competencias asignadas a la SENAMI en el Reglamento de “Apoyo a Inversiones Productivas de las personas Migrantes Ecuatorianas”, expedido mediante Resolución No. SENAMI-047-2012, de 11 de julio de 2012, de manera que, es a partir de esta fecha que se empiezan a revisar los datos históricos del proyecto y se determina que sería necesario realizar una auditoría y evaluación de los fondos que fueron entregados a los migrantes retornados que fueron acreedores al Fondo Cucayo (Acuerdo 010, 2012).

En este sentido desde el 11 de marzo de 2015 hasta fines del 2016; el Comité Ejecutivo ha realizado un total de 34 sesiones para tratar el tema del Fondo para el Retorno Digno “El Cucayo”. De acuerdo a datos proporcionados por parte del MREMH se tiene aprobado 372 emprendimientos; quedan por resolver 40 emprendimientos a nivel nacional, de los cuales su gran mayoría corresponde a la Coordinación Zonal 9 y Coordinación Zonal 4.

Cabe recalcar que, el cierre se refiere a las visitas técnicas realizadas a cada uno de los negocios por parte de funcionarios del MREMH a fin de inspeccionar el adecuado funcionamiento de tales proyectos (MREMH, 2016).

Los inconvenientes que se presentaron para el cierre de los proyectos antes mencionados, se debe, por un lado, a la falta de coordinación entre los funcionarios del MREMH y los acreedores del fondo. Por otro lado, porque no existían los respaldos necesarios que acrediten el buen manejo de los fondos por parte de los empresarios. Otro aspecto que va de la mano con ello, se debe al traslado de la Unidad de Retorno del

MREMH a la ciudad de Azogues lo que produjo una falta de continuidad en los procesos de cierre de los proyectos (MREMH, 2016).

También existen los proyectos de los cuales se desconoce su situación a la fecha o no se sabe si sigan en funcionamiento, si hayan cambiado su razón social o hayan cambiado de ubicación, razones por las cuales se ha dificultado establecer contacto. De este tipo de situación se registran alrededor de 23 casos que están insertos en el total de 40 casos pendientes de cierre (MREMH, 2016).

Es importante destacar que ninguno de los proyectos de Plan Retorno como fue el caso del Fondo Cucayo, contó con el suficiente acompañamiento psicológico para las personas retornadas y en el caso particular del Cucayo únicamente se enfocaron en su fin económico. De acuerdo a la entrevista realizada a una funcionaria del MREMH considera que hubiera sido oportuno analizar como este tipo de proyectos coadyuvan a la integración familiar (N. Farfán ,comunicación personal, 2017).

Se debe tener en consideración que las personas que aplicaron al Plan Cucayo son personas que forman parte de la clase media, es decir que no se encontraban en extrema vulnerabilidad, sino de personas que contaban ya con un capital para poder establecer un emprendimiento. Esto se puede constatar porque los acreedores al fondo debían mantener previamente un aporte o una inversión económica mientras que el resto era patrocinado por parte de SENAMI. A pesar de este hecho, hubiera sido necesario poder contar con el análisis del plano psicológico (J. Estrella, comunicación personal, 15 de enero de 2017).

De acuerdo al testimonio presentado por parte de un migrante retornado en una de las reuniones realizadas por parte de la Dirección de Integración de Migrantes Retornados.

No es visible la ayuda de parte del Estado, todavía hay tres problemas no resueltos; la falta de ayuda psicológica para quienes regresaron tras varios años de permanecer en un país, culturalmente diferente. Otro de los inconvenientes son las líneas de crédito, que estima inaccesibles al pedirles muchos requisitos y una doble garantía

en el caso de la Corporación Financiera Nacional, que además exige tener dos años de retornado, al igual que el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, que exige un año y medio para acceder a sus beneficios. El tercer problema es la reinserción laboral, la cual no es una posibilidad para las personas retornadas si tienen más de 45 años; quienes tienen una total desventaja. Nos fuimos jóvenes y mientras acá la gente se preparaba, nosotros trabajábamos para producir dinero para sobrevivir (El Mercurio, 2014).

Es importante rescatar todos estos 3 problemas descritos por el migrante retornado, ya que El Cucayo forma parte de un proyecto que busca hallar soluciones a 2 de los problemas que él menciona, tales como: el acceso a un crédito y la facilidad de poderse emplear fácilmente. No obstante, existe un total desconocimiento de la importancia del rol psicológico que desempeña cuando una persona decide retornar al país, ya que son muchas las motivaciones y de diversa índole las que les pueden haber llevado a tomar esta decisión (J. Estrella, comunicación personal, 15 de enero de 2017).

A partir de lo anterior, se puede señalar la importancia que el vínculo familiar, representa para las personas que retornan al país. Los retornados, en su mayoría tienden a retomar estos vínculos, los cuales se habían debilitado en cierta medida por la distancia geográfica para poderse estabilizar en un comienzo (Anónimo, comunicación personal, 3 de febrero de 2017). Por consiguiente, la familia constituye el ámbito primordial que acoge a las personas que regresan al Ecuador. Esto se evidenció en el caso de muchos de los entrevistados. Sobre este tema se puede citar el caso particular de una de las personas con las que se mantuvo contacto:

Cuando vine tenía los recursos necesarios únicamente para poder subsistir. Mi familia me acogió a mí y mi esposo durante el primer año sin pagarles ni un solo centavo por conceptos de arriendo u otros servicios básicos. De no ser por esa gran ayuda proporcionada, no me hubiera sido posible ahorrar para poder tener los recursos suficientes para aplicar al Cucayo. En realidad, fuimos muy bendecidos de poder contar con el apoyo de mis padres (Anónimo, comunicación personal, 3 de febrero de 2017).

De lo anterior, se traduce que las familias de los retornados juegan un rol preponderante en la estabilidad de las personas retornadas ya que son facilitadores no sólo el apoyo emocional, sino que, en la mayoría de los casos también brindan un apoyo material y económico.

Seguramente, no en todos los casos se dio este vínculo, debido a que en algunos casos la relación con su familia fue lejana desde que partieron al exterior. No obstante, hay que reconocer que en algunos casos la familia fue uno de los principales motivantes para retornar. De igual manera, se evidenció que en mucho de los casos la importancia que reviste al núcleo familiar ya que, de una u otra manera, siempre es incorporada en el discurso de los ecuatorianos/as retornados que aplicaron al Fondo Cucayo (Anónimo, comunicación personal, 3 de febrero de 2017).

Es importante mencionar que con respecto a la pregunta de la entrevista en la que se intentó identificar la manera de cómo se repartían las ganancias a nivel familiar, hubo muchas personas que no tenían clara esta cuestión pero en la mayoría de los casos coincidieron que esto benefició en gran medida al bienestar de toda su familia directa (Anónimo, comunicación personal, 3 de febrero de 2017).

IV Conclusiones y recomendaciones

De acuerdo al análisis realizado en esta investigación, se puede concluir que la migración internacional constituye uno de los mayores desafíos del siglo XXI. Por ello, los Estados han buscado amparar de mejor manera al migrante.

La migración de retorno comprende un tema de gran relevancia en el estudio de la migración internacional que ha sido analizado a profundidad en los últimos años. Esta modalidad de migración tiende a ir de la mano con los eventuales períodos de crisis económicas que surgen en los Estados, en donde debido a ciertos factores tienden a incrementarse los flujos migratorios tanto en los lugares de destino como de origen.

En el caso del Ecuador, se puede determinar que en la actualidad es un país que ha desarrollado una triple condición migratoria, al constituirse como país de origen, de tránsito y de destino de migrantes. Muestra de ello es, lo establecido en la Constitución de 2008 en donde se abordan los temas de migración y movilidad de manera más amplia. Un avance que es importante resaltar es la nueva Ley de Movilidad Humana que ha sido promulgada por parte del Ecuador en febrero de 2017.

Al momento de realizar esta investigación, se llegó a la conclusión que uno de los principales problemas dentro del ámbito de movilidad humana, tiene que ver con que no existe una metodología estandarizada oficial para levantar estadísticas sobre emigración, retorno e inmigración.

Por tanto, gran parte de la información con la que se cuenta se desprende del último censo poblacional realizado en el 2010. El Viceministerio de Movilidad Humana que ahora es el ente rector de las políticas de retorno también debería tener estandarizar la información estadística, a fin de que se definan las necesidades primordiales de los retornados y del país.

A través del diseño de estas nuevas políticas, se puede evidenciar como el Ecuador ha modificado el enfoque securitista que mantenía con respecto al retorno y hoy en día,

se ha tendido a transformarlo en un enfoque más integrador con especial apego a los derechos humanos.

Específicamente con respecto al retorno, se puede ver como a partir del 2008 se fortalece el debate con respecto al mismo y muestra de ello es el Plan Bienvenidos promovido por el gobierno en donde se inserta el Fondo Concursable el Cucayo analizado a lo largo de esta investigación.

Sin duda, la política pública del Cucayo constituye un buen punto de partida para el diseño de programas innovadores de retorno, debido a que contempla el desarrollo de emprendimientos generados por parte de personas retornadas que buscan integrarse nuevamente en la sociedad de la que partieron.

En caso de que el Estado lograra concertar el desarrollo de un nuevo programa de apoyo a emprendimientos de migrantes retornados, se recomienda que se tenga en consideración una temporalidad más amplia de los proyectos. De igual manera, se recomienda que los montos otorgados sean clasificados de acuerdo al tipo de emprendimientos que se deseen generar. En ese caso, se podría considerar la posibilidad que se incremente el valor de los fondos otorgados, dependiendo del tipo de negocio que se busque emprender y posterior al análisis de cada propuesta.

Por ello, después de realizar este estudio, se determina que un factor clave al momento de desarrollar estos proyectos, tienen que ver con las alianzas a nivel interinstitucional que puedan desarrollarse. Sin duda, el aporte por parte de varias instituciones especializadas podría ser un elemento que otorgue un enfoque más integral a la migración de retorno mediante la incorporación de las dimensiones política, económica y social del fenómeno. Las alianzas generadas también podrían garantizar que la política de migración tome en cuenta factores, tales como los derechos humanos, transversalización de género, inclusión y aspectos de desarrollo.

Por tanto, resulta útil intercambiar información entre diversas entidades del sector público y privado para que se puedan consolidar estrategias de inserción más

beneficiosas, por lo que se recomienda la creación de mesas de trabajo interinstitucionales, en el caso de que se llegase a concretar la ejecución de una estrategia similar en un futuro.

Un factor de suma importancia, tiene que ver con la calidad de la información que es proporcionada el momento de difundir una convocatoria, como la efectuada para el concurso del Fondo Concursable El Cucayo. De acuerdo a las entrevistas realizadas, no todas las personas que estuvieron en el exterior alegaron haber tenido un pleno conocimiento sobre este proyecto. De esto se concluye que, si se hubiera mantenido una mejor difusión del mismo, un mayor número de personas podrían haber accedido estos beneficios.

Se considera que proyectos como el Cucayo resultan beneficiosos para el país, en tanto que, ayudan a los ecuatorianos/as a que mejoren su nivel socio económico y se consolide nuevamente el núcleo familiar, conforme los retornados se van adaptando a la nueva realidad en el país.

Se concluye que el Fondo Cucayo, corresponde un tipo de política pública eficaz que se encuentra alineado a las políticas estatales, así como a las dinámicas de transversalización de género, de acciones afirmativas y paridad que se han venido implementando por parte del gobierno ecuatoriano, a través de la implementación de nuevas leyes y normativas para el efecto, así como también en el diseño de programas.

Los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas también demuestran esta realidad, ya que de los 412 ganadores del concurso del Fondo Concursable El Cucayo, un total de 285 emprendimientos correspondieron al sexo masculino y 127 emprendimientos al sexo femenino. De aquí, se puede determinar que el número de emprendimientos que corresponden al sexo femenino es un valor representativo que claramente demuestra como las mujeres ecuatorianas se han desarrollado ampliamente en el plano económico y social al amparo de políticas públicas que se han generado en el Ecuador, así como las ratificaciones en el ámbito internacional como la CEDAW.

En el caso del Cucayo, se evidencia que, la mayoría de emprendimientos que fueron impulsados por parte de mujeres emprendedoras, resultaron ser los más rentables a lo largo del tiempo. Muchos de ellos inclusive al 2017, año en que se realizó esta investigación, todavía se encontraban funcionando.

Es importante destacar que las personas que fueron entrevistadas en esta investigación, tanto hombres como mujeres emprendedoras, reconocen el trabajo realizado por parte de la SENAMI, así como de los técnicos que otorgaron acompañamiento al proyecto que, al tener conocimientos y plena capacitación en el tema, fueron de gran apoyo para muchos de los emprendedores.

Si bien es cierto, los técnicos que actuaban en calidad de mentores eran agentes externos contratados por la SENAMI, pero su especialización y conocimiento del tema, ayudó a una selección asertiva de los ganadores del concurso y posteriormente, ayudaron a que se otorgue un adecuado seguimiento hasta su implementación y pleno funcionamiento. Por tanto, se determina que los parámetros de selección empleados fueron muy asertivos, ya que los proyectos en su gran mayoría resultaron rentables.

Una imprecisión hallada en esta investigación, estuvo relacionada con que, dentro de los procesos de postulación al concurso, no se especificó de manera clara el tiempo que debía tener un retornado interesado en aplicar al Cucayo. Es por ello que, varias personas que ya habían regresado al país hace muchos años, aplicaron al concurso y muchos de ellos fueron favorecidos, hecho que fue muy criticado por parte de muchos postulantes al concurso.

Esta investigación empleó 2 variables para determinar la efectividad de una política pública. Por un lado, se analizaron los proyectos, su diseño y rentabilidad y por otro se determinó si los proyectos sirvieron de ayuda para que exista un mejor relacionamiento e inclusión a nivel familiar.

En primer lugar, con respecto a los proyectos, se concluye que los emprendedores que ya habían tenido una experiencia previa en el desarrollo del campo en el que habían

desarrollado sus emprendimientos, demostraron haber tenido un mayor éxito al momento de aplicar al Fondo Cucayo. Los proyectos que nunca fueron desarrollados de manera previa, demostraron necesitar de mayor acompañamiento y asesoría técnica.

Los factores determinantes que aseguraron el éxito de cada uno de los emprendimientos fueron la elaboración de análisis de mercado y de factibilidad previos, para determinar posibilidad de establecer su negocio.

Desde luego existieron casos, aunque muy pocos, de acreedores al fondo que no tuvieron un adecuado manejo del capital otorgado o que debido a factores o situaciones adversas fracasaron.

Desde mi visión, el éxito de varios de los negocios, estuvo relacionado con los buenos parámetros y criterios de elegibilidad con los que fueron seleccionados, así como, la acertada asesoría que fue otorgada por el personal técnico externo, contratado en ese momento por parte de la SENAMI.

De manera general, se puede concluir que a nivel nacional estos emprendimientos han generado varias plazas de empleo digno, lo que ha fomentado el desarrollo en el país.

Se puede decir que, si bien existieron proyectos que incluyeron mayor tecnificación en sus procesos e inclusive emplearon tecnología avanzada traída desde el exterior, no en todos los casos se palpo esta realidad, por lo que en un futuro podría recomendarse que los proyectos contengan esta característica, con el fin de que se mejore la calidad de los servicios y productos que se ofrecen en el país.

Un factor clave analizado en esta investigación tiene que ver con la heterogeneidad de perfiles de retorno de cada una de las personas que aplicaron al fondo, ya que todos provenían de realidades y ámbitos diferentes y es por ello que, en caso de que se diseñe un nuevo concurso como el Cucayo sería necesario tomar en consideración estos aspectos.

En segundo lugar, con respecto a la variable de inclusión familiar, se determina que muchos de los migrantes que retornaron, lo hicieron acompañados de todos los integrantes de sus familias. No obstante, no todos constituyeron sus negocios con sus familias.

De acuerdo a las entrevistas efectuadas, existe un gran porcentaje de personas que constituyeron negocios individuales. No obstante, muchas de las personas aseguraron que pudieron desarrollar sus emprendimientos rápidamente y que las ganancias derivadas de sus negocios, fueron de gran ayuda para la estabilidad del núcleo familiar.

Por tanto, se puede decir que de una u otra manera el Cucayo fue un proyecto integrador para los retornados por cuanto incentivó a que los migrantes mantengan una estabilidad económica y que en muchos de los casos fue la justificación para que muchos migrantes se quedaran en el país con sus familias.

Si bien los miembros de las familias no tuvieron asignadas funciones específicas con respecto a los negocios, se determina que las familias de los retornados jugaron un rol preponderante en la estabilidad de las personas retornadas, al ser facilitadores no sólo el apoyo emocional, sino también de apoyo material y económico.

Se recomienda de que en caso de que se desarrolle una política pública similar, se tome en cuenta el factor de la familia como un factor de éxito que puede estar ligado al tema de la asesoría psicológica.

Se puede decir que, resulta indispensable analizar en este tipo de proyectos el componente psicológico de las personas retornadas, ya que hasta llegar al país muchas de ellas atraviesan por varias vicisitudes e inconvenientes inclusive hasta llegar a adaptarse a su país de origen nuevamente.

Este tipo de programas podrían facilitar la inclusión familiar, pero es un hecho que no de forma inmediata. Todo esto conlleva un proceso complejo de readaptación que debería ser analizado a profundidad, a fin de analizar cuál sería el mejor mecanismo de

consejería que se podría otorgar a los retornados y de ser pertinente que se lo haga con el apoyo de psicólogos y entes especializados en la materia.

Por lo tanto, se puede establecer que una política eficaz de retorno requiere un enfoque multidisciplinario para garantizar la sustentabilidad y efectividad de una política de migración más amplia.

A través de esta investigación, se visibilizó que una sola teoría de pensamiento no es suficiente para analizar una política pública debido a que incurren múltiples factores y sujetos que deben ser analizados.

Es decir que, una política de retorno no puede implementar únicamente medidas para personas que opten por un tipo de retorno voluntario, sino que también es necesario que se diseñen proyectos como el Cucayo para sectores más vulnerables como el retorno forzado que en la actualidad es posible se presente en el Ecuador, debido a la coyuntura política que se está presentando en Estados Unidos con respecto a las políticas restrictivas para los migrantes indocumentados.

Finalmente, se concluye que un retorno asistido, en el que el Estado intervenga para la generación de políticas y programas, apuntala a que se mitigue el riesgo a posibles violaciones a los derechos humanos.

V. Bibliografía

Libros

- Muñoz, A. A. (2014). Los derechos humanos en y desde las relaciones internacionales. CIDE.
- Bardach, E. (1998). Los ocho pasos para analizar una política pública. México: CIDE.
- Guardatti, G. (2015). Protección internacional de los derechos humanos de las personas migrantes. In Arlettaz F. & Sanabria M. (Authors), Reflexiones en torno a derechos humanos y grupos vulnerables Enseñanzas de un caso colombiano (pp. 1-34). Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1ffjr6g.4>
- Hernández Prado, J. (2002). Sentido común y liberalismo filosófico: una reflexión sobre el buen juicio a partir de Thomas Reid y sobre la sensatez liberal de José María Vigil y Antonio Caso (No. 179.9 H4.).
- Herrera, G., Espinosa, M. C. C., & Torres, A. (2005). La migración ecuatoriana: Transnacionalismo, redes e identidades. Flacso-Sede Ecuador.
- Rubio, S., Petroff, A., & Pumareda, O. (2014). Programas de retorno voluntario en Bolivia y España en contextos de crisis / Voluntary return programmes in Bolivia and Spain in the context of crisis. Revista CIDOB D'Afers Internacionals, (106/107), 171-192. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/24364623>
- Ramírez Gallegos, J. (2013). La Política Migratoria en Ecuador. Rupturas, Tensiones, Continuidades y Desafíos. Quito: Editorial IAEN.
- Roll, D., & Leal-Castro, D. (2014). Sistematizando evidencias de migración y bienestar. La diáspora latinoamericana a España 1997 2007. Incógnitas y realidades (pp. 79-106). Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1f5g35k.8>
- Sánchez, L. (2012). Geografía Humana: Conceptos Básicos y Aplicaciones. Universidad de Los Andes, Colombia. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt18d83h2>
- Sanz, J. M. S. (2011). De la crisis económica en España y sus remedios. Universidad de Zaragoza.
- Cantú, E., & González, V. (Eds.). (2010). (Pre) textos para el análisis político: Disciplinas, reglas y procesos. FLACSO-México. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt16f8dk3>

Essler, W., & Rivadulla Rodríguez, A. (1984). El proceso de obtención de juicios empírico-científicos. *Teorema: Revista Internacional De Filosofía*, 14(3/4), 461-473. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/43047288>

Textos académicos

Benavente, H. (2012). Liberalismo, comunitarismo e inmigración. *Desacatos*, 122. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-92742012000200008

Flor, M. (05 de 11 de 2015). FLACSO. Recuperado de: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/9542/1/TFLACSO-2015MJFA.pdf>

Ghosh, B. (20 de 06 de 2008). Scielo. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/myd/n10/n10a3.pdf>

Jokisch, B. (2014). "Ecuador: From Mass Emigration to Return Migration?". *Migration Policy Institute*, 5. Recuperado de: <http://www.migrationpolicy.org/article/ecuador-mass-emigration-return-migration>

Mejía, F. (08 de 09 de 2015). El plan Bienvenid@s a casa y el retorno. Bilbao, España: Hegoa. Recuperado de: http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/20309/original/Trabajos_fin_de_master_n_27.pdf?1486990802

Micolta, A. (09 de 10 de 2005). Dialnet. (U. d. Valle, Ed.) Recuperado de: [file:///C:/Users/smiranda/Downloads/Dialnet-TeoriasYConceptosAsociadosAlEstudioDeLasMigracione-4391739%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/smiranda/Downloads/Dialnet-TeoriasYConceptosAsociadosAlEstudioDeLasMigracione-4391739%20(1).pdf)

Moncayo, M. I. (1 de febrero de 2011). Migración y retorno en el Ecuador: entre el discurso político y la política de gobierno (Tesis de maestría, Quito: FLACSO sede Ecuador).

Quiloango, S. (01 de 01 de 2011). Políticas públicas migratorias en el Ecuador. Quito: Friedrich Ebert Stiftung. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07897.pdf>

Ramírez, F., & Ramírez, J. (2005). La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria. CIC, Quito.

Sánchez, B. (2015). Universidad de los Andes. Recuperado de: https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp_pdf/DHPP_Manual_v3.275-308.pdf

Umaña, M. (16 de 04 de 2015). JSTOR. (U. d. Rosario, Ed.) Recuperado el 24 de 01 de 2017, de <http://www.jstor.org.proxy.library.nd.edu/stable/pdf/j.ctt1f5g44j.8.pdf>

Vega, C. (21 de 11 de 2014). FLACSO. El retorno más allá del mito del emprendedor. Estrategias económicas, familiares y afectivas de mujeres y hombres a su regreso a Ecuador desde España. Migraciones.

Legislación

Acuerdo 010. (11 de 07 de 2012). Apoyo a inversiones productivas de las personas migrantes ecuatorianas. Quito, Ecuador.

Constitución del Ecuador. (2008). Montecristi.

Ley de Movilidad Humana. (15 de 01 de 2017). Quito, Pichincha, Ecuador: Presidencia y Asamblea Nacional del Ecuador.

Naciones Unidas. (15 de 01 de 2001). Cepal. Recuperado de:
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12717/np73221252_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Naciones Unidas. (30 de 01 de 2012). Recuperado de:
http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_RepOrSPt.pdf

Naciones Unidas. (27 de 09 de 2016). Naciones Unidas. Recuperado de:
<http://www.un.org/es/documents/udhr/>

OIM. (2015). Recuperado de:
http://www.crmsv.org/documentos/IOM_EMM_Es/v1/V1S06_CM.pdf

OIM. (2015). Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de:
<http://www.oim.org.ec/drupal/es/OIM%20en%20Ecuador>

OIM. (2016). Recuperado de: <http://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion>

OIT. (2016). Convenios OIT. Suiza, Ginebra. Recuperado de:
<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000::NO:>

ONU. (26 de 06 de 1945). Carta de las Naciones Unidas. San Francisco, Estados Unidos: ONU.

ONU. (10 de 12 de 1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. New York, Estados Unidos.

ONU. (2004). Recomendaciones generales aprobadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. New York, Estados Unidos. Recuperado de: <https://conf->

dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CEDAW/00_4_obs_grales_CEDAW.html#GEN25

ONU. (13 de 12 de 2012). CEDAW. Recuperado de:
file:///C:/Users/smiranda/Downloads/cedaw%20c%20ecu%208-9_sp.pdf

Presidencia de la República. (2012). Resolución 0047. Quito, Ecuador.

UN Women. (08 de 03 de 2017). Recuperado de:
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>

Información Ministerios

INEC. (2005). Evolución ecuatorianos en España. Ecuador. Recuperado de:
<http://www.colectivoioe.org/uploads/2ef88a1de02122aeceb978304c3185dda41bf99b.pdf>

INEC. (2010). Censo poblacional 2010. Ecuador.

MREMH. (29 de 12 de 2016). La Migración Ecuatoriana. Quito, Pichincha, Ecuador.

MREMH. (2016). Procesos de Cierre Fondo Cucayo. Quito: Viceministerio de Movilidad Humana.

MREMH. (2017). Prestación de Apoyo a la Comunidad migrante del Ecuador. Quito: Viceministerio de Movilidad Humana.

SENAMI. (2008). Fondo para el Retorno Digno El Cucayo. Quito.

SENPLADES. (2008). Recuperado de: <http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional#tabs2>

Revistas

Díaz, G. (15 de 10 de 2007). Aproximaciones teóricas sobre el estudio de las migraciones. UNISCI. Recuperado el 01 de 01 de 2017, de
<http://search.proquest.com/openview/6d4ab586e8b212eea3c24b8205432e92/1?pq-origsite=gscholar>

Jauregui, J. (27 de noviembre de 2013). Una Aproximación a las Definiciones, Tipologías y Marcos Teóricos de la Migración de Retorno. Biblio 3W, XIX (1084), 20. Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1084.htm>

Lacomba, J. (01 de 08 de 2001). Teorías y prácticas de la inmigración. De los modelos explicativos a los relatos y proyectos migratorios. Scripta Nova, (94), 11. Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-3.htm>

Méndez, E. (2016). La noción de extranjero en el Derecho Romano. *Ius Et Veritas*, 50(8), 190. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/viewFile/15548/15998>

Novillo, M. (2014). Ser extranjero en la antigua Roma. *Anatomía De La Historia*, 30(450), 5. Recuperado de: <http://anatomiadelahistoria.com/2014/02/ser-extranjero-en-la-antigua-roma/>

Periódicos

El Comercio. (20 de 09 de 2009). El Plan Retorno no convence a los emigrantes. Recuperado de: <http://www.elcomercio.com/actualidad/plan-retorno-no-convence-emigrantes.html>

El Mercurio. (20 de 04 de 2014). Migrantes retornados buscan oportunidades laborales. *El Mercurio*, pág. 1.

Elementos Discursivos

Correa, R. (15 de 01 de 2007). Discurso de posesión. Quito, Pichincha, Ecuador.

Entrevistas

Anónimo. (03 de 02 de 2017). Cucayo. (M. Miranda, Entrevistador)

Anónimo. (10 de 02 de 2017). El Cucayo. (M. Miranda, Entrevistador)

Anónimo. (25 de 1 de 2017). El Cucayo. (M. Miranda, Entrevistador)

Anónimo. (11 de 1 de 2017). El Cucayo. (M. Miranda, Entrevistador)

Anónimo. (10 de 03 de 2017). El Cucayo. (M. Miranda, Entrevistador)

Estrella, J. (15 de 01 de 2017). El Cucayo. (M. Miranda, Entrevistador)

Fajardo, G. (12 de 02 de 2017). El Cucayo. (M. Miranda, Entrevistador)

Farfán, N. (04 de 01 de 2017). Entrevista a Funcionaria del Viceministerio de Movilidad Humana con respecto a El Cucayo. (M. Miranda, Entrevistador)
Quito, Pichincha, Ecuador.

Gómez, A. (13 de 01 de 2017). Retorno OIM. (M. Miranda, Entrevistador)

Gómez, D. (18 de 02 de 2017). Fondo Cucayo. (M. Miranda, Entrevistador)

González, S. (12 de 02 de 2017). El Cucayo. (M. Miranda, Entrevistador)

Herrera, G. (16 de 02 de 2017). El Cucayo. (M. Miranda, Entrevistador)

Jácome, J. (12 de 12 de 2016). Secretaría Nacional del Migrante. (M. Miranda, Entrevistador)

Juncal, B. (05 de 02 de 2017). El Cucayo. (M. Miranda, Entrevistador)

Moreno, A. (18 de 02 de 2017). El Cucayo. (M. Miranda, Entrevistador)

Sánchez, G. (16 de 02 de 2017). El Cucayo. (M. Miranda, Entrevistador)

Valarezo, C. (25 de 02 de 2017). Cucayo y Retorno. (M. Miranda, Entrevistador)

Varios

IAEN. (2017). Líneas de investigación. Quito, Ecuador.

Anexos

Anexo 1: Autorización investigación en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Quito, 14 de octubre del 2016
Oficio No. IAEN-CEN-RI-2016-0080

Asunto: Solicitase autorización para el desarrollo de investigación en el Viceministerio de Movilidad Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Doctora
Esther Adelina Cuesta Santana, Ph.D.
Viceministra de Movilidad Humana
Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
En su Despacho

De mi consideración:

El Centro de Relaciones Internacionales del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), tiene a su cargo el desarrollo del programa de Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia mención en Política Exterior y mención en Comercio Exterior e Inversiones.

El pasado mes de marzo de los corrientes, egreso la quinta promoción de dicho programa; en este contexto, los estudiantes de la mencionada promoción se encuentran en la fase de desarrollo del trabajo final para su graduación.

Con este antecedente, solicito a usted, que se brinde el apoyo a la Señorita Melissa Stephanie Miranda Herrera, para que cuente con la información necesaria y entrevistas, para su trabajo de investigación titulado: "Análisis del Fondo Concursable "El Cucayo" como una estrategia de reinserción para los migrantes que retornaron al Ecuador en el período 2008-2012".

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Doctora Katalina Barreiro
DECANA DEL CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES

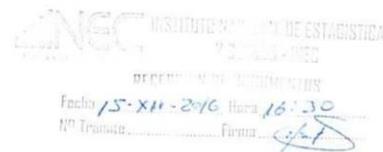
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA
Teléfono(s): 022993260

Documento No. : MREMH-DGDA-2016-32302-E
Fecha : 2016-12-09 11:25:40 GMT -05
Recibido por : José Roberto Narváez Olmedo
Para verificar el estado de su documento ingrese a
<https://www.gestiondocumental.gob.ec>
con el usuario: "9996872149"

Anexo 2: Autorización investigación en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO



Quito, 14 de octubre del 2016
Oficio No. IAEN-CEN-RI-2016-0081

Asunto: Solicitase autorización para el desarrollo de investigación en Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Doctor
José Rosero Moncayo.
Director Ejecutivo
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
En su Despacho

De mi consideración:

El Centro de Relaciones Internacionales del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), tiene a su cargo el desarrollo del programa de Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia mención en Política Exterior y mención en Comercio Exterior e Inversiones.

El pasado mes de marzo de los corrientes, egreso la quinta promoción de dicho programa; en este contexto, los estudiantes de la mencionada promoción se encuentran en la fase de desarrollo del trabajo final para su graduación.

Con este antecedente, solicito a usted, que se brinde el apoyo a la Señorita Melissa Stephanie Miranda Herrera, para que cuente con la información necesaria y entrevistas, para su trabajo de investigación titulado: "Análisis del Fondo Concursable "El Cucayo" como una estrategia de reinserción para los migrantes que retornaron al Ecuador en el período 2008-2012".

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Doctora Katalina Barreiro
DECANA DEL CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES

Anexo 3: Autorización investigación en la Organización Internacional para las Migraciones



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Quito, 14 de octubre del 2016
Oficio No. IAEN-CEN-RI-2016-0082

Asunto: Solicitase autorización para el desarrollo de investigación en la Organización Internacional para las Migraciones Ecuador

Señores
Organización Internacional para las Migraciones Ecuador
En su Despacho

De mi consideración:

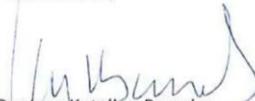
El Centro de Relaciones Internacionales del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), tiene a su cargo el desarrollo del programa de Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia mención en Política Exterior y mención en Comercio Exterior e Inversiones.

El pasado mes de marzo de los corrientes, egreso la quinta promoción de dicho programa; en este contexto, los estudiantes de la mencionada promoción se encuentran en la fase de desarrollo del trabajo final para su graduación.

Con este antecedente, solicito a usted, que se brinde el apoyo a la Señorita Melissa Stephanie Miranda Herrera, para que cuente con la información necesaria y entrevistas, para su trabajo de investigación titulado: "Análisis del Fondo Concursable "El Cucayo" como una estrategia de reinserción para los migrantes que retornaron al Ecuador en el periodo 2008-2012".

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,


Doctora Katalina Barreiro

DECANA DEL CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES

solano
Stefania Solano
EXT 101
3934 400
Heron 8-5


OIMM Organización Internacional para las Migraciones
Av. El Parícuti y Alonso de Torres Cárdenas del Distrito 2do Pico
Teléfono: 591-2-4412044 / Fax: 550 Casaiv 17-17-1558
Quito, Ecuador

Anexo 4: Autorización investigación en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos



Oficio Nro. INEC-SUGEN-2016-0172-O

Quito, D.M., 30 de diciembre de 2016

Asunto: Desarrollo de investigación en Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Señora Doctora
Katalina Barreiro
Decana Centro de Relaciones Internacionales
INSTITUTO ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
En su Despacho

De mi consideración:

En atención al Oficio No. IAEN-CEN-RI-2016-0081 recibido el 16 de diciembre de 2016, mediante el cual se requiere apoyo a la Señorita Melissa Stephanie Miranda Herrera para que cuente con información necesaria y entrevistas para su trabajo de investigación titulado: "**Análisis del fondo concursable "El Cucayo" como una estrategia de reinserción para los migrantes que retornaron al Ecuador en el período 2008- 2012**"; al respecto, el Instituto Nacional de Estadística y Censos- INEC se encuentra presto a proporcionar la información requerida de acuerdo al ámbito de su competencia; para ello, la estudiante puede acercarse personalmente y acudir a la biblioteca institucional, así como revisar la página web: www.ecuadorencifras.gob.ec o comunicarse con la funcionaria de la unidad de Estadísticas Estructurales, Sociales y Demográficas: Cecilia Valdivia al correo electrónico: Cecilia_Valdivia@inec.gob.ec o al teléfono 2544326 ext. 1507.

Hacemos propicia la ocasión para reiterarle nuestro sentimiento de distinguida consideración y alta estima.

Por delegación conferida por el señor Director Ejecutivo.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Sr. Markus Nabernegg
SUBDIRECTOR GENERAL ENCARGADO

Referencias:
- INEC-CGAF-DIAD-DA-2016-1284-E

cv/aa/bl/ev/et/js

Anexo 5: Informe “Proyecto de Inversiones Cucayo” elaborado por el MREMH



| | |
|---------------------------|--|
| | <p>delegado/a;</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Viceministro/a de Gestión Interna o su delegado/a; 5. Un/a delegado/a Jurídico del Viceministerio de Gestión Interna; 6. Un/a delegado/a Administrativa-Financiera del Viceministerio de Gestión Interna; 7. El/la Coordinador/a Zonal de la respectiva jurisdicción del emprendimiento; 8. Podrá participar un asesor designado por el/la Viceministro/a de Movilidad Humana, quién tendrá voz pero no derecho a voto. <ul style="list-style-type: none"> • El 11 de Marzo de 2015; se realizó la sesión de Comité Ejecutivo No. 01. Hasta la actualidad se han realizado 34 sesiones de Comité Ejecutivo del Fondo para el Retorno Digno El Cucayo; se tiene aprobado 372 emprendimientos; quedan por resolver 40 emprendimientos a nivel nacional. • En sesión de Comité No. 15, el Comité Ejecutivo aprueba la Resolución 15.3.3; y en la sesión de Comité No. 24 se aprueba la Resolución R.24.3.1, resoluciones que han sido aplicadas por las Coordinaciones Zonales para la presentación de los informes de los emprendimientos. |
| Monto Comprometido | USD 4.854.490.79 |
| Monto Ejecutado | USD. 4.854.490.79 |
| Conclusiones | <ul style="list-style-type: none"> ✓ La ex Senami ejecuta el programa Fondo para el Retorno Digno El Cucayo, aprobando a nivel nacional 412 emprendimientos. ✓ Con Acuerdo Ministerial 000010, de 03 de marzo de 2015, el Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, delega a la Viceministra de Movilidad Humana todas las atribuciones y competencias asignadas al/la <i>Secretaría de Migrante en el Reglamento de “Apoyo a Inversiones Productivas de las personas Migrantes Ecuatorianas”</i>. ✓ El Comité Ejecutivo ha aprobado las Resoluciones: |



| | |
|--|--|
| | <p>Recursos</p> <p>c.- Financiamiento: Se financiarán los emprendimientos nuevos en una proporción de dos a uno y para el caso de emprendimientos existentes se financiarán en una proporción de tres a uno con relación a la contraparte, en función de los parámetros establecidos en la convocatoria y en el presente Reglamento, de acuerdo a las características del emprendimiento.</p> <p>Con lo descrito, la ex Senami aprueba a nivel nacional 412 emprendimientos, y entrega como capital semilla USD. 4.854.490.79 dólares.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mediante Decreto Ejecutivo No. 20, de fecha 10 de junio de 2013, publicado en el Registro Oficial No. 22 de 25 de junio de 2013, se transformó la Secretaría Nacional del Migrante en Viceministerio de Movilidad Humana, incorporándolo en la estructura administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, con todas las competencias, responsabilidades, atribuciones, programas, proyectos, recursos y delegaciones que le correspondían hasta antes de la expedición del Decreto Ejecutivo; • Mediante Acuerdo Ministerial No. 000010, de 03 de marzo de 2015, el Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en el Art. Primero.- Delega al/la Viceministro/a de Movilidad Humana todas las atribuciones y competencias asignadas al/la Secretaría de Migrante en el Reglamento de "Apoyo a Inversiones Productivas de las personas Migrantes Ecuatorianas", expedido mediante Resolución No. SENAMI-047-2012, de 11 de julio de 2012, en concordancia con la disposición General del Decreto Ejecutivo No. 20. <p>Art. Segundo.- Reforma el artículo 9 del Reglamento de "Apoyo a Inversiones Productivas de las Personas Migrantes Ecuatorianas", emitido mediante Resolución No. SENAMI-047-2012, de 11 de julio de 2012, referente a la conformación del Comité Ejecutivo, quedando de la siguiente manera:</p> <p>Art. 9.- De los Integrantes del Comité Ejecutivo: El Comité Ejecutivo estará integrado por los siguientes servidores:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Viceministro/a de Movilidad Humana o su delegado/a, quien lo presidirá; 2. Subsecretario/a de la Comunidad Ecuatoriana Migrante o su delegado/a; 3. Director/a de Integración de Migrantes Retornados o su |
|--|--|



REPÚBLICA DEL ECUADOR



ELEMENTOS RELEVANTES DEL PROYECTO DE APOYO A INVERSIONES PRODUCTIVAS PARA PERSONAS MIGRANTES ECUATORIANAS-FONDO PARA EL RETORNO DIGNO EL CUCAYO.

| | |
|------------------------|--|
| Fecha/lugar | Azogues, 01 de julio de 2016 |
| 1. Antecedentes | <p>El Decreto Ejecutivo No, 994, publicado en el Registro Oficial No. 316 del 15 de abril del 2008, cambió la denominación del Programa de Apoyo, ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus familias, por el “Fondo para el Desarrollo Humano del Migrante Ecuatoriano”; y estableció como objetivo del fondo, la implementación de los ejes fundamentales de la política migratoria establecida por la SENAMI, consignada en el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones; y además, la atención de casos de emergencia, conforme a las normas y procedimientos internos de la SENAMI.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para la ejecución del programa la ex Senami elabora las resoluciones: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Senami 70/2008, ✓ Senami 47/2011 ✓ Senami 047/2012. <p>En estas consta la proporción del capital semilla a entregar frente a la contraparte que cada emprendedor debía tener para ser beneficiario del fondo; de la siguiente manera:</p> <p>RESOLUCIÓN/70-2008 (15-04-2008) Artículo 18.- De la Modalidad de financiamiento y uso de los recursos c.- Financiamiento: El Fondo financiará hasta el 80% del costo total del proyecto, en caso de proyectos concursables; y, d.- Aporte de contraparte: Los/as beneficiarios/as asumirán bajo su responsabilidad el aporte o cofinanciamiento del 20%.</p> <p>Resolución 47/2011 (14-07-2011) Artículo 11.- De la modalidad de financiamiento y uso de los recursos c) Financiamiento: Se financiará emprendimientos nuevos en una proporción de dos a uno; para el caso de emprendimientos existentes se financiará en una proporción de tres a uno, en función a los parámetros establecidos en la convocatoria, el presente reglamento y de acuerdo a las características del emprendimiento</p> <p>RESOLUCIÓN No. SENAMI-047-2012 (04-09-2012) Art. 11.- De la Modalidad de Financiamiento y Uso de los</p> |



| | |
|----------------------|---|
| | <p>R.15.3.3 y R.24.3.1.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Desde el 11 de marzo de 2015 hasta la presente fecha, se han realizado 34 sesiones de Comité Ejecutivo, aprobando el cierre del convenio de 367 emprendimientos. ✓ En la sesión de Comité Ejecutivo No. 33, se resuelve pasar 9 emprendimientos a la Dirección Jurídica; por no cumplir con las normativas. ✓ En el Comité No. 34, se resuelve que 5 informes de emprendimientos; sean revisados nuevamente por las Coordinaciones Zonales; para ser presentados en el Comité No. 35. ✓ 31 emprendimientos aún no han sido presentados a sesión de Comité, de los cuales 30 corresponde a la CZ-9 y 1 emprendimiento corresponde a la CZ-4. ✓ La CZ- 9; tiene presentado 28 informes, queda pendiente por presentar 2 informes. ✓ Se tiene 36 emprendimientos por presentar en el Comité No. 35, 31 que no fueron presentados y los 5 que quedan pendientes de acuerdo a resolución del Comité No. 34. ✓ Se cuenta con un procedimiento para el cierre de los emprendimientos que no se han resuelto hasta la presente fecha. |
| <p>Anexos</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Resoluciones ex SENAMI: 70/2008, 47/2011 y 047/2012 • Acuerdo Ministerial 000010, de 03 de marzo de 2015 • Resoluciones aprobadas por el Comité Ejecutivo: R.15.3.3 y R.24.3.1 • Anexo 1 del Comité No. 29. Procedimiento para el cierre de los emprendimientos que a la fecha no se ha resuelto. • Copia de las 34 Actas de Comité Ejecutivo. |

Anexo 6: Entrevista a Ganadores del Fondo Concursable El Cucayo

Entrevista a Ganadores del Fondo Concursable El Cucayo

1. ¿Me gustaría que usted me comente cuál fue su percepción del Fondo El Cucayo?
2. ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos que se pueden rescatar del Fondo Concursable El Cucayo?
3. ¿De qué manera favoreció el Fondo Cucayo para la inclusión familiar?
4. ¿Cómo se integraron las personas de su familia al Fondo El Cucayo? ¿Qué rol cumplía cada persona?
5. ¿Cómo se constituía la toma de decisiones a nivel familiar?
6. ¿Cómo se manejaba la repartición de ganancias a nivel familiar?
7. ¿Cuál fue su idea de emprendimiento? Características principales del mismo y cuál era la finalidad del mismo.
8. ¿Por qué escogió este tipo de proyecto?
9. Tuvo la posibilidad de traer tecnología o conocimientos desde el exterior
10. ¿Usted realizó un estudio de mercado previo que determinara la factibilidad de su proyecto?
11. ¿Cómo se insertó su idea de emprendimiento en el mercado?
12. ¿De qué manera invirtió el dinero proporcionado por la SENAMI para su emprendimiento?
13. ¿Cuál fue el seguimiento que dio la SENAMI o del MREMH con respecto a su proyecto?
14. En la actualidad su proyecto sigue en funcionamiento
15. Si hoy tendría la oportunidad de replantear su proyecto, ¿qué aspectos consideraría?

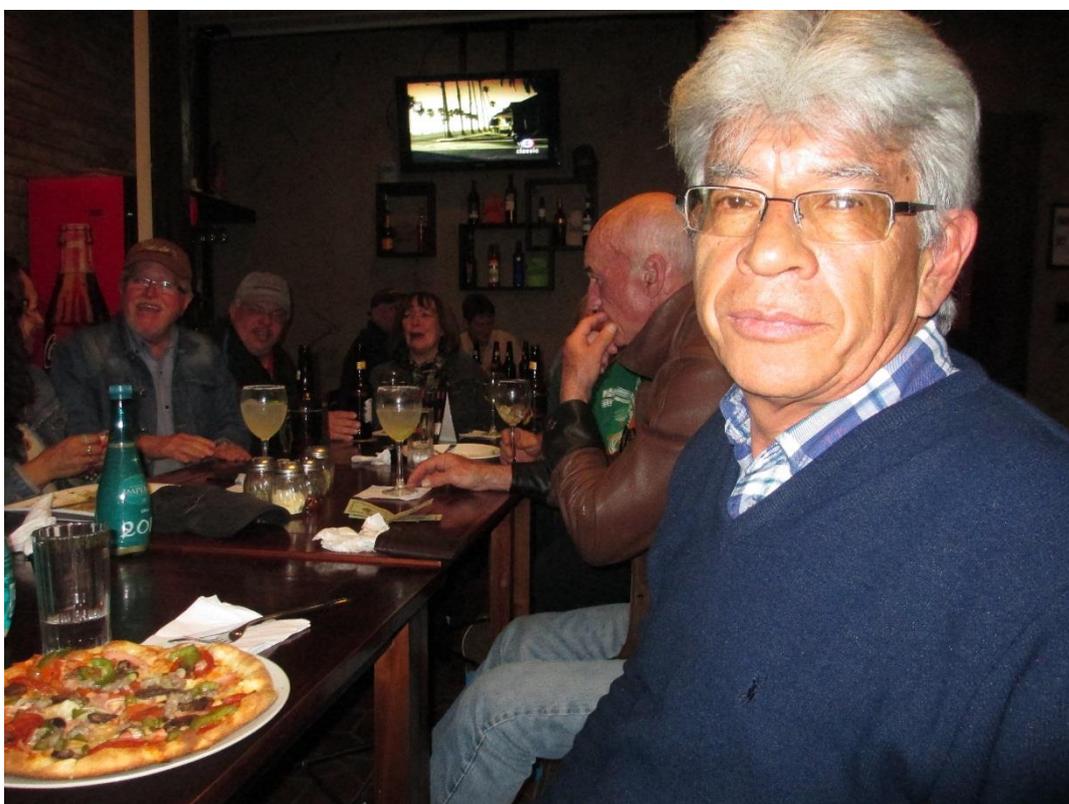
Anexo 7: Fotografías Negocio Suvlaki



Anexo 8: Fotografía Negocio Pukara Wasi



Anexo 9: Fotografía Negocio Fabiano´s Pizzería



Anexo 10: Fotografía Negocio Posada Miroliondo



Anexo 11: Mucho Mas Minimarket

