



# **Universidad de Guayaquil**

## **“Facultad de Ciencias Económicas”**

TESIS DE GRADO COMO REQUISITO  
PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL  
TÍTULO DE ECONOMISTA

### **Tema:**

LA INCIDENCIA DE LA INFORMACIÓN ASIMÉTRICA EN LA  
EFICACIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DEL  
PROGRAMA DE RETORNO VOLUNTARIO DEL PLAN  
BIENVENIDOS A CASA. 2008 – 2012

### **Autor:**

Nelly Andrea Coello Cevallos

### **Director:**

Econ. Vladimir Soria

Abril 2014

# AGRADECIMIENTO

Primero y antes que nada, dar gracias a Dios, porque él ha sido bueno conmigo, me ha bendecido con una gran familia mi esposo Juan Carlos León compañero incondicional y mi hija Renata León Coello, por la vida porque fuiste parte de mis experiencias en mi vida estudiantil mis altos bajos fuiste tú el que siempre estuvo conmigo gracias por permitir haber culminado con esta investigación.

Gracias a mis padres, porque de una u otra forma han sido parte en esta historia, te agradezco porque nunca me negaron su ayuda cuando los necesitaba en el desarrollo de este trabajo.

Gracias a mi guía y director el Eco. Vladimir Soria Freire, que supo entender mis ideas las mismas que me ayudó a plasmarlas en este trabajo de la mejor forma posible.

Gracias que Dios derrame bendiciones sobre cada uno de ustedes.

# DEDICATORIA

Le dedico este trabajo a todas las personas cercanas y no cercanas que nunca dejaron de creer en mí y me dieron palabras de aliento en todo momento y por último pero no menos importante dedico esto a todos los migrantes que retornaron al Ecuador y que tuve el agrado de conocerlos en mi experiencia laboral porque ustedes fueron quienes encendieron la chispa de lo que hoy es este trabajo.

## CONTENIDO DE LA TESIS

CARÁTULA	
REPOSITORIO	
CERTIFICADO DEL DIRECTOR	
CERTIFICADO DE LA REVISIÓN GRAMATICAL	
AGRADECIMIENTO.....	I
DEDICATORIA.....	II

### INDICE GENERAL

#### INTRODUCCIÓN

“PLAN BIENVENIDO A CASA” COMO POLITICA PUBLICA QUE YACE DE LOS OBJETIVOS DEL BUEN VIVIR Y LAS CONSECUENCIAS DE LOS VACIOS LEGALES.....	Pág.1-3
--	---------

#### INCIDENCIA DE LA INFORMACIÓN ASIMÉTRICA

EN LA EFICACIA DE ESTE PLAN.....	Pág.3-5
Palabras Claves.....	Pag.5
Objetivos Generales.....	Pag.6
Objetivos Específicos.....	Pag.6

#### CAPTÍTULO I

##### LA ECONOMIA DE LA INFORMACIÓN Y LAS POLITICAS PÚBLICAS

1.1 La Economía de la información. ....	Pag.7-9
1.1.1 Las ciencias económicas siempre han hecho uso de la información “Definición”. ....	Pag.9-10
1.1.2 La selección adversa y el riesgo moral. ....	Pag.10-16
1.1.3 La corrección de la información asimétrica.....	Pag.16-19
1.2 Papel del estado y las políticas públicas:	
1.2.1 Las políticas públicas en las distintas concepciones del estado. ....	Pag.19-29
1.2.2 Las fallas de mercado y las fallas de política. ....	Pag.29-31
1.2.3 Las políticas públicas, la migración y el bienestar. ....	Pag.32-35

## **CAPÍTULO II**

### **LAS POLITICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS Y EL RETORNO VOLUNTARIO**

2.1 La migración internacional en el Ecuador.....	Pag.34-40
2.2 Antecedentes de la política pública migratoria en el Ecuador.....	Pag.40-42
2.3 Enfoque y propuesta de la política migratoria del gobierno nacional del eco. Rafael Correa. ....	Pag.43-49
2.4 La política pública migratoria y los objetivos del buen vivir:	
2.4.1 Plan nacional del buen vivir y la migración.....	Pag.49-51
2.4.2 El plan de desarrollo humano para las migraciones. ....	Pag.51-56
2.5. Plan bienvenidos a casa (Por un Regreso Voluntario, Digno y Sostenible) .....	Pag.57-59

## **CAPÍTULO III**

### **LA INFORMACIÓN ASIMÉTRICA Y LA FACILIDAD “MENAJE DE CASA MÁS AUTO Y EQUIPO DE TRABAJO 2008-2012” DEL PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO AL RETORNO FÍSICO “VOLVER A CASA”.**

3.1. La información asimétrica y los objetivos del programa.....	Pag.60-67
3.2 Proceso logístico del programa.....	Pag.67-71
3.3. Análisis de las experiencias del migrante frente a este programa.....	Pag.71-78
3.4 Propuestas de corrección a la información asimétrica dentro del programa existe. ....	Pag.78-80
3.5 Resultados esperados producidos por la propuesta. ....	Pag.80-82

## **CAPÍTULO IV**

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	Pag.82-85
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>Pág.86-89</b>

## **ANTECEDENTES**

La evolución de la Institucionalidad Migratoria en el Ecuador tomó un giro cuando el Presidente Rafael Correa llegó al poder en 2006, cumpliendo su ofrecimiento de campaña, a través de un Decreto Ejecutivo creó la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) en el 2007.

A partir de la política de retorno del Ecuador, delineado en el Plan Bienvenidos a casa, la cual fue instaurada bajo el Gobierno del Presidente Rafael Correa y es ejecutada, desde inicio del 2008, por la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) en convenio con el Servicio Nacional del Aduana de Ecuador.

La Constitución del 2008 posiciona a la Planificación y a las Políticas Públicas como instrumentos para la consecución de los Objetivos del Buen Vivir y la garantía de derechos (Senplades, 2008). A través de estas políticas públicas las instituciones que forman parte de los distintos niveles de Gobierno del Estado (Gobierno Central y Gobiernos Seccionales) orientan sus esfuerzos para garantizar la satisfacción de las necesidades fundamentales en el contexto de un estado constitucional de derechos y de justicia, es decir alcanzar metas apropiadas en cada uno de los doce objetivos del buen vivir.

Sin embargo, no siempre las Instituciones del Estado son eficaces en el cumplimiento de los objetivos de sus respectivas políticas. En algunos casos es por la manifiesta ineficiencia de su diseño organizacional; y en otros casos es un problema de comportamiento oportunista de los individuos que forman parte de ella, quienes se aprovechan de las debilidades institucionales para tomar ventaja, muchas dentro de un juego de suma cero en el cual quien se beneficia de una situación lo hace a costa del perjuicio a una o varias terceras partes.

La presente investigación quiere investigar sobre una política pública en concreto, esto es el “Plan Bienvenidos a casa”, el cual parte como una política pública de gran importancia para garantizar varios objetivos del buen vivir y que, sin embargo, está obteniendo limitados resultados y muchos descontentos por los vacíos legales y debilidades institucionales asociados al proceso de importación de menajes de casa. La investigación busca también señalar los puntos críticos que dan origen a manifestaciones de comportamiento oportunista que llevan a que no se alcance el verdadero espíritu de la política pública sino que más bien se termine perjudicando a quien iba a ser beneficiado y enriqueciendo a terceros que no dimensionan el carácter social de esta iniciativa sino que la convierten en un simple acto mercantil.

Según datos proporcionados por la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) y por la Embajada de España en Quito-Ecuador, en los últimos cuatro años más de 20.000 ecuatorianos han regresado al país y se han acogido a los programas de retorno que tiene el gobierno.

El plan bienvenido a casa es un convenio entre la SENAMI y SENA E que consiste en la exoneración de aranceles o impuestos cuando un ecuatoriano en el exterior decide trasladar a Ecuador su menaje de casa, Su objetivo es proponer al migrante ciertas facilidades y beneficios para que estos tomen la decisión de regresar a su país, este plan fue lanzado por este actual gobierno buscando un bienestar del migrante y también es beneficiarse de los conocimientos que estos migrantes han obtenido durante el lapso de tiempo que ha residido en otros países y pueda emprender con esas bases y generar trabajo en nuestro país.

Este plan como tal tiene sus requisitos, sus restricciones, requisitos pedidos tanto por la SENAMI como también restricciones por parte de la SENA E. Uno de los puntos manipulados por ciertas empresas es la información que se da a estos migrantes ya que muchos con la inexperiencia vienen confiando de tal persona o empresa que le ayude con los trámites de aduana sin pensar que en Ecuador como en todo país

en proceso de desarrollo existe aún personas y empresas que buscan lucrarse lo más que puedan a costa de lo que sea, y para lo cual desgraciadamente no hay un límite o restricciones o ley que les impida actuar de tal manera al menos en este caso que es un plan que tiene mucho que perfeccionar.

Las debilidades institucionales y la información asimétrica deja muchas puertas abierta y el Gobierno pensando que hace el bien en el fondo no es así ya que partiendo de estas puertas abiertas otros hacen mal uso de este plan.

De lo expuesto surge el planteamiento del problema:

¿CUÁL ES LA INCIDENCIA DE LA INFORMACIÓN ASIMÉTRICA EN LA EFICACIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA “PLAN BIENVENIDOS A CASA”?

Considero importante dicho estudio ya que el Plan Bienvenidos a casa en si conforma un programa de ayuda del actual Gobierno ecuatoriano, dirigido a los inmigrantes ya que los mismos han desempeñado un papel muy importantes en el desarrollo económico de este país en los últimos años. No es oculto que este plan a dado mucho de qué hablar pues seguramente la propuesta de el mismo en si no conforma la solución o un éxito rotundo puesto a que muchos factores pueden hacer de este una mediocridad de la cual pueden surgir varias especulaciones en la que se juega con la confianza y esperanza de los ciudadanos ecuatorianos y en especial de nuestros compatriotas inmigrantes.

El Plan Bienvenidos a Casa cuenta con un Marco Teórico, legal e institucional que coordina el accionar de sus objetivos bases:

El Objetivo 1 de Buen Vivir plantea “Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad”. Dicho objetivo dentro de sus lineamientos y políticas plantea las siguientes ideas:



*Política 1.7. Proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en el Ecuador y de sus diversas formas de familia.*

*b. Brindar atención y acompañamiento integral especializado a las y los ecuatorianos migrantes retornados y sus familias para facilitar su inserción social e inclusión económica y financiera.*

*f. Exigir reciprocidad en el respeto de derechos para ciudadanos y ciudadanas ecuatorianas en los países de acogida, mediante acciones diplomáticas y patrocinios legales, que protejan los derechos de nuestros connacionales en el exterior.*

Si bien no es discutible la política de retorno del Ecuador, delineada en el Plan Bienvenidos a casa, que tiene como objetivo fundamental alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el retorno voluntario, digno y sostenible de las personas emigrantes, sí es discutible el hecho de que la ausencia de un acompañamiento integral del Estado en todo el proceso de desaduanización del menaje de casa lleve a muchos migrantes a calificar este plan como un fracaso.

La teoría económica enmarca esta situación dentro de lo que se considera el problema de agencia dentro de la economía de la información. Este problema de agencia tiene como origen la información asimétrica, situación que lleva a una de las partes a aprovecharse de la otra.

McConnell y Brue la definen como: “Información asimétrica es la situación en la que una de las partes de una transacción de mercado tiene mucha más información sobre un producto o un servicio que la otra; el resultado puede ser una asignación de recursos deficiente o excesiva”. McConnell y Brue entienden que por el hecho de que exista una situación en la que se dé el caso de información asimétrica puede provocar una incorrecta asignación de los recursos.

La teoría de la agencia sostiene que la alineación natural de propietarios y administradores (agentes) disminuye la necesidad de una supervisión formal de los agentes y de mecanismos de gobierno elaborados, lo que reduce los costos de agencia de la propiedad. En estudios más recientes dicha teoría se emplea para plantear una posición contraria, estableciendo que el altruismo de los agentes propietarios genera mayores costos de agencia debido a su incapacidad para manejar el conflicto entre los propietarios gestores y los gestores no pertenecientes al núcleo del principal.

La presente investigación tiene como objetivo general, determinar si el Plan Bienvenidos a casa puede mejorarse, estableciendo condiciones más beneficiosas económicamente para el migrante eliminando el problema de la agencia.

**Palabras claves.**

MIGRACION

INMIGRANTE

EMIGRANTE

MENAJE DE CASA

RETORNO VOLUNTARIO

SENAMI

POLITICA MIGRATORIA

Se procede a plantear la hipótesis de que *La información asimétrica incide en la eficacia de la política pública “Plan Bienvenidos a casa”*

### **\*Objetivo General.**

El objetivo general de este estudio se centra en determinar la influencia que tiene una política pública con vacíos legales y debilidades institucionales en su ineficacia terminal.

### **\*Objetivos Específicos**

1.- Identificar si la información correspondiente al proceso del Plan Bienvenidos a Casa se está dando de forma adecuada por parte de las instituciones competentes SENAMI-SENAE:

Socialización de la información.

Facilidad de acceso a la información incluyendo detalles de interés del migrante.

2.-Determinar la conveniencia económica para el migrante al realizar el retorno al Ecuador.

En nuestra metodología de Investigación determinaremos el análisis de la incidencia de la información asimétrica en la eficacia de las políticas públicas: el caso del plan "bienvenidos a casa" 2008-2012 , es una investigación cualitativa cuyo estudio es de carácter descriptivo, exploratorio, y diseño es no experimental, y transversal debido a que el periodo de tiempo que conlleva el estudio es 2008-2012.

En este estudio surgen dos categorías que son el migrante y costos. Como métodos se aplicara el procedimiento deductivo inductivo ya que partimos de lo mas general como es el hecho de un fenómeno migratorio hacia un punto muy particular como es el la política de retorno del Ecuador, delineado en el Plan bienvenidas a casa, y el método de análisis histórico lógico.

Durante el proceso de desarrollo del estudio se tomaran en cuenta técnicas como son las encuestas de carácter cualitativo.

## CAPITULO I

### LA ECONOMÍA DE LA INFORMACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

#### 1.1 LA ECONOMÍA DE LA INFORMACIÓN.

Las situaciones de “*riesgo e incertidumbre*” en las que se llevan a cabo los procesos decisorios en la economía y suponiendo que los agentes desconocen *a priori* el resultado de una acción concreta, nos lleva a una disyuntiva que no sólo se plantea en elegir uno de entre los diversos cursos de acción posible, sino elegir correctamente, pues de su decisión deviene una multiplicidad de resultados que en ocasiones pueden ser radicalmente distintos, en este contexto de agentes que desean hacer frente a las situaciones de predicción imperfecta, demandan volúmenes crecientes de información.

La economía de la información es un nuevo enfoque microeconómico ya que tradicionalmente en la microeconomía se daba por supuesto que los agentes económicos podían obtener toda la información que deseaban de forma instantánea y gratuita a través de los precios de mercado, pero en la vida real resultó ser que la información ni es instantánea ni gratuita, sino al contrario es incompleta y costosa. Lo que llevó a los economistas a plantearse cuáles eran los costes de información, pero más adelante se percataron que la información no sólo era incompleta ni costosa, sino que además se distribuye de forma asimétrica, es decir, que una de las partes contratantes dispone de información exclusiva y está en condiciones de utilizarla a su favor. Si esto sucede, en una relación contractual un agente posee más información que el otro, generando la aparición de comportamientos oportunistas el mismo que tienen como elemento motriz la falta de información por parte de alguno de los agentes, ya sea sobre lo que hacen los demás, lo que conocen los demás o dónde pueden

obtenerse las mejores oportunidades, en relación con la toma de decisiones financieras.

Clases de información en la economía:

En la teoría de los juegos se habla de los juegos con información completa este término nos indica que, todos los jugadores conocen, en particular, la utilidad que los otros pueden obtener; este conocimiento es fundamental para obtener el equilibrio de Nash.

Cuando nos encontramos frente a una información imperfecta aparte de hacer referencia a la falta de información se presentan casos en los cuales la falta de información afecta por partes iguales a todos los agentes. La incertidumbre sobre los valores de las variables futuras constituye un ejemplo de la misma. Mientras que por información asimétrica se entiende a los casos en los cuales algunos agentes tienen acceso a la información pero otros no. Presentada ésta última como conocimiento oculto o acciones ocultas, la realidad es que existen mercados en los cuales no se dispone de información suficiente sobre los concurrentes a ellos.

En este estudio encontramos temas básicos de la información asimétrica que vamos a conceptualizar para una mejor comprensión: Donde el riesgo moral se define como el riesgo que corre el principal al no conocer los escrúpulos del agente sobre el uso de la información que el principal desconoce.

En el caso de la selección adversa, el principal no observa o verifica el esfuerzo del agente después de hecho el acuerdo, por lo tanto existe un riesgo también. Y finalmente la señalización, que es un mecanismo de protección contra la información asimétrica donde el agente le manda una señal al principal.

Ejemplos típicos son:

- El principal es el político (alcalde, presidente) con poca experiencia y el agente (los agentes) son la burocracia que no le hace caso.
- El principal son los Mandantes (el pueblo) y los agentes son los políticos que no cumplen sus promesas. Esta falla ocurre cuando no hay democracia participativa ni control ciudadano.
- El principal son los depositantes y el agente son los bancos o las corporaciones que venden productos nocivos.

## **LAS CIENCIAS ECONOMICAS SIEMPRE HA HECHO USO DE LA INFORMACION**

### **1.1.1 DEFINICIÓN**

La economía de la información estudia los problemas relacionados con la existencia de información asimétrica entre dos agentes económicos, esta se da cuando un comprador y un vendedor tienen información diferente sobre una misma transacción, llevando a una situación de discriminación de precios, perjudicial para el consumidor ya que puede estar pagando más por el mismo producto que los demás, la cual conduce a la economía de mercado a un resultado macroeconómico socialmente ineficiente. La información asimétrica se puede dar por varios motivos entre tantos podemos acotar:

- 1) Que exista una fuerte relación entre la calidad y el precio de los bienes, el crédito y la tasa de interés, la productividad del trabajo y la tasa de salario real, etc.
- 2) Que los incentivos y el proceso de screening influyen en las decisiones económicas.
- 3) Que el papel de factores distintos del mecanismo de precios determina la asignación de los recursos productivos, particularmente capital y trabajo y, en general.

4) Que la determinación de la escasez y de la información relevante es ajena a los precios, salarios y tasas de interés porque depende de los contratos, la reputación y la ausencia de suficientes mercados de futuros. Gómez Jacinto, Luis Gerardo (2008).

Se puede entender como el análisis de un determinado “bien” denominado información y que se comporta de una determinada manera. Es la aproximación que utilizan autores como SHAPIRO o VARIAN; estos autores consideran “información” a todo aquello que se puede digitalizar y sobre lo que existe demandas potenciales expresables en término monetarios. En este sentido analizan cuestiones como la estructura de costes de la producción de información; la información cara de producir pero muy barata de reproducir; la expropiación de los derechos de autor; la características de “bienes de experiencia” de los bienes informacionales; los efectos que tienen los entornos tecnológicos en la difusión de la información, etc.

*.....“Acepta plenamente que en economía la información es imperfecta, que obtener información es un proceso costoso –por ejemplo buscar el mejor precio- y que la existencia de asimetrías en la información es utilizada por individuos y empresas en sus actuaciones en el mercado. Este reconocimiento afecta notablemente a algunas caracterizaciones básicas de fenómenos económicos y sociales que serían incomprensibles de otra manera.”*

### **1.1.2 LA SELECCIÓN ADVERSA Y EL RIESGO MORAL**

La discrecionalidad de los directivos puede dar lugar a una serie de comportamientos indebidos al tratar de hacer uso de información que el otro agente desconoce. La literatura económica se refiere a ellos como

comportamientos oportunistas, siendo dos las formas fundamentales: Selección adversa y riesgo moral. Tanto la teoría de los derechos de propiedad como la teoría de los costos de transacción consideran la posibilidad de estas formas de comportamiento, a las que consideran propias de la naturaleza humana, capaz de revelar información falsa (comportamiento estratégico ex-ante o información oculta) o de incumplir con los acuerdos contraídos (comportamiento estratégico ex-post o acción oculta) si ello reporta algún beneficio, en definitiva, el oportunismo se relaciona con el principio de maximización de la utilidad del agente económico, y también con Williamson (1975, 1985) para quien la razón de ser de la empresa reside en los cambios en los derechos de propiedad desencadenados por la búsqueda de una mayor utilidad; pero el factor fundamental radica en que si todos los agentes económicos poseyeran la misma información y, en consecuencia, las mismas expectativas y estimaciones de probabilidad, estos comportamientos no tendrían lugar. Williamson, O.E. (1985-1975)

### SELECCIÓN ADVERSA.

La asimetría de información entre dos partes al iniciar o mantener una relación o contrato puede originar lo que Akerlof (1970) denominó efecto de “selección adversa” (o anti selección). Con esta expresión, se trata de describir aquellas situaciones de “oportunismo precontractual” en que la parte menos informada no es capaz de distinguir la buena o mala “calidad” de lo ofrecido por la otra parte, por lo que acaba suponiendo que lo más probable es la posibilidad peor, ya que, por lo general, es lo más interesante para el otro agente. En esta situación, se induce un efecto de selección adversa, dado que únicamente se acabarán ofreciendo las peores “calidades”, ya que no se distinguen de las “buenas”.

*Akerlof, G.A. (1970)*

El artículo clásico de Stiglitz con Rothschild sobre selección adversa, “Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the



Economics of Imperfect Information” (Rothschild and Stiglitz, 1976), es un complemento natural de Akerlof (1970) y Spence (1973). Rothschild y Stiglitz demuestran que los agentes informados mejoran su ingreso en un mercado con información asimétrica. Siendo más específico, ellos consideran un mercado de seguros donde las compañías no tienen información sobre situaciones de riesgo individual de los clientes. Las compañías (desinformadas) ofrecen a sus clientes (informados) diferentes combinaciones de primas y deducibles, bajo ciertas condiciones, los clientes escogen la política preferida que sea ofrecida por las distintas compañías. (Spence M. (1973): “Job market signalling”, Quarterly Journal of Economics, 87, 355-374)

Para Mascareñas (2007), el problema de selección adversa surge cuando el prestamista no es capaz de distinguir entre proyectos con diferentes niveles de riesgo en el instante de conceder el préstamo.

En el contexto de un contrato de préstamo, y a igualdad de valor esperado, el prestamista o acreedor preferirá los proyectos más seguros y el prestatario o deudor los más arriesgados. En este escenario, los prestatarios que disponen de proyectos arriesgados intentarán ocultar el verdadero riesgo del proyecto con objeto de aprovecharse de la relativa desinformación del prestamista. El resultado será que los acreedores, al no disponer de información fiable sobre cada uno de los proyectos que se les pide que financien, exigirán un tipo de interés representativo del riesgo medio de dichos proyectos, lo que provocará que aquellos prestatarios que poseen proyectos de bajo riesgo renuncien a realizarlos porque su financiamiento será demasiado caro y, por el contrario, los que posean proyectos con un riesgo superior a la media estarán encantados de poder financiarlos a un costo inferior al que debieran haberlo hecho.

Un ejemplo de selección adversa es cuando las personas que son de alto riesgo tienen más probabilidades de comprar un seguro, porque la

compañía de seguros no puede, efectivamente discriminar contra ellos, por lo general debido a la falta de información sobre el riesgo del individuo particular, sino que también a veces por la fuerza de la ley u otras limitaciones.

### RIESGO MORAL.

El riesgo moral es el riesgo que corre el principal al no conocer los escrúpulos del agente sobre el uso de la información que el principal desconoce este problema surge después de celebrarse el contrato, en una concepción amplia, entre un principal y un agente.

Así como la selección adversa en general se relaciona con asimetrías de información ex-ante, una vez iniciada la relación entre las partes la asimetría de información ex-post, es decir, sobre las actuaciones futuras de una de las partes, provoca el problema conocido como de “riesgo moral”, relacionado con los comportamientos oportunistas que ampara la asimetría de la información.

Se considera que existe un problema de riesgo moral (o acción oculta) cuando una parte de la transacción puede adoptar determinadas acciones que afectan a la valoración que la otra parte ha hecho de la transacción, pero que esta no puede controlar perfectamente. En una relación de agencia es fácil que aparezca un problema de riesgo moral, dado que el agente puede aprovechar su mayor acceso a la información para maximizar sus propios intereses a expensas del principal.

Beaver (1989) considera como formas típicas del riesgo moral el fraude, la evasión de fondos, la remuneración distinta del sueldo y todas aquellas acciones cuya realización no persiga los intereses del principal, tales como la selección de proyectos de inversión en los que la rentabilidad no compensa el riesgo soportado por el aportante del capital.

Los problemas de riesgo moral en la empresa surgen del incentivo que tienen los directivos para tomar decisiones o realizar actuaciones en beneficio propio, dadas las dificultades de accionistas y acreedores para controlarlas.

Los sistemas de seguridad social del Estado de bienestar se exponen a los riesgos morales del free rider (gorrón) debido a las dificultades para establecer criterios objetivos que discriminen entre los individuos que por a su mala suerte lo necesitan y aquellos que se aprovechan de las circunstancias como beneficiarios que no lo merecen. Una solución al problema del gorrón puede ser mitigada con niveles de beneficios más bajos o bien mediante las normas sociales. En el primer caso se debilita el propósito de los sistemas de seguridad social puede ser más adecuado debido a que quienes imponen las normas sociales y laborales no necesariamente constreñidas a reglas y procedimientos formales, están más cerca del gorrón y están mejor informados con respecto a las circunstancias de los derechos a los beneficios.

#### PELIGRO MORAL A PARTIR DE LA TEORIA DE LA AGENCIA

La teoría de la agencia es la más dominante desde los trabajos de Berle y Means (1932) sobre la separación entre la propiedad de los accionistas y el control de los administradores. Esta teoría estudia los mecanismos de incentivos para reducir los costos de la agencia frente al posible peligro moral, definidos como la suma de “los gastos de monitoreo del principal, los gastos relacionados con el agente y las pérdidas residuales que representan las ganancias potenciales de las negociaciones no realizadas debido a que los principales no pueden proveer incentivos perfectos para los agentes, cuando sus acciones no son observadas.

Los costos de agencia resultan cuando los administradores persiguen sus propios intereses en detrimento de los intereses de los accionistas.

Los nuevos arreglos institucionales que dan origen a nuevas formas de gobernabilidad proporcionan beneficios que compensan ampliamente las inversiones que resuelven las relaciones contractuales, de acuerdo a la teoría de la agencia, entre el principal y el agente, mediante un conjunto de normas organizacionales e institucionales de tal forma que determinan derechos y obligaciones de los empleados y reducen los comportamientos oportunistas a su mínima expresión. La función de control para monitorear los consejos corporativos de las organizaciones se deriva directamente de la teoría de la agencia que describe el potencial para los conflictos de interés que surgen de la separación de la propiedad y el control organizacional.

En la teoría del principal-agencia se trata de resolver el dilema que existe cuando no coinciden los intereses entre el principal y el agente y tienen además acceso diferenciado a la información en mercados imperfectos y, por lo tanto, se trata de asegurar la lealtad al principal por parte del agente a cambio de un sistema de compensaciones justo. Las soluciones que tiene la teoría de la agencia a este problema son la igualación de oportunidades de acceso a la información mediante el uso de sistemas de evaluación del desempeño, del rendimiento financiero y determinación clara de objetivos, así como el empleo de contratos en el mercado; por lo tanto, la aplicación al sector público de esta teoría consiste en la creación de un cuasi-mercado que transforma el aparato burocrático gubernamental en un conjunto de relaciones contractuales entre agencias públicas y privadas que buscan maximizar sus beneficios a pesar de que el interés de los agentes no siempre es coincidente con el interés de la ciudadanía.

El dilema de la acción colectiva característicamente emerge en un nivel transaccional cuando los agentes son independientes, están conscientes de su interdependencia y no existen agencias que puedan coordinar las acciones de los agentes involucrados. Al aumentar el tamaño de la

agencia en las estructuras burocráticas, con controles jerárquicos, la autoridad se distorsiona. Las formas burocráticas familiares incluyen el control jerárquico y las relaciones de autoridad, fronteras relativamente fijas y autoridad de arriba hacia abajo.

La teoría de la agencia y la teoría de la dependencia de recursos son las perspectivas con más aplicaciones en la governance corporativa, y por lo tanto, su integración es importante. Las grandes corporaciones requieren de estructuras institucionales de governance que acoten la aplicación de la teoría del principal – agencia y limite los problemas derivados, como en el caso del denominado oportunismo ex post.

La governance es un producto conformado por redes intra e inter organizacionales que implica los fenómenos de la co-dirección y la co-gestión bajo mecanismos de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas instrumentadas mediante el diseño de estructuras de governance inclusivas y supervisadas por el gobierno.

### **1.1.3 LA CORRECCION DE LA INFORMACIÓN ASIMÉTRICA**

Un pronunciado individualismo conduce a una ruptura de solidaridades entre los sectores sociales que incrementa los niveles de exclusión social. Las relaciones de competencia como base del desarrollo destruyen la armonía y solidaridad en el género humano, mientras que las relaciones de cooperación motivada por un servicio, constituyen un acto de moralidad elevada.

Al involucrarse en la acción colectiva, los actores buscan traer el ansiado bien colectivo y dar forma a la colectividad con respecto al bien colectivo. Lo colectivo tiene como complemento necesario la autonomía personal y lo individual, de tal forma que al mismo tiempo que se reconocen derechos y obligaciones, también se parte de la comunidad. El vínculo

social de lo colectivo persiste en proyectos comunes a pesar de que la visión de la colectividad sea débil. La acción colectiva tiene que ser estimulada por las instituciones que facilitan las actividades y relaciones de las personas.

La acción colectiva y la cohesión comunitaria dependen más de lazos interpersonales débiles que de lazos interpersonales fuertes, las cuales incrementan la cohesión de quien es parte del grupo y la exclusión de quien no lo es. De hecho, los procesos de globalización y modernización no eliminan la capacidad de acción colectiva para oponerse al poder, reivindicar derechos humanos, políticos, cívicos, sociales, etc., por lo que las condiciones de inestabilidad e incertidumbre se incrementan.

En los países en vías de desarrollo, la acción colectiva plantea toda una problemática para lograr avances institucionales y organizacionales. El pobre confrontó al rico con un problema de acción colectiva: cómo crear arreglos colectivos para controlar los efectos externos de la pobreza, al mismo tiempo que prevenir que otros ricos obtengan ganancias de sus acciones sin contribuir (De Swaan Abram, 1997).

El apoyo para manejar las crisis de la deuda de los países menos desarrollados fue aprovechado por el capitalismo transnacional para imponer el funcionamiento de sus estructuras y exigir el cumplimiento de condiciones. Los programas de ajuste estructural obligan a las naciones deudoras a gastar más de lo que ingresan para pagar los intereses de la deuda en vez de proporcionar servicios sociales a sus empobrecidos ciudadanos. Los fundamentalistas del mercado argumentan que los programas de rescate de las instituciones financieras internacionales crean un peligro moral porque estimulan el mercado financiero para otorgar más crédito que el que realmente necesitan los países.

Para corregir esta falla han incrementado el costo de capital y han involucrando así a los inversionistas locales en sus programas de rescate quienes buscan la rápida recuperación mediante intereses más elevados. Con esto, las economías deudoras están ahora incrementando su deuda más aceleradamente que antes y que las arrastra a la insolvencia. Y para obtener el dinero con frecuencia no les queda más remedio que vender sus activos y agotar sus recursos naturales.

Las redes cooperativas se sostienen mediante normas sociales que cambian las preferencias de los individuos a través de procesos de socialización evolutiva, dando por resultado que prefieran cooperar más que timar a los demás.

El capital social resuelve este problema del gorrón, mediante la implantación de estrategias de sociabilidad que fortalecen los lazos de confianza, cooperación y generosidad entre las partes. El capital social es una forma de reducir los costos de transacción mediante el involucramiento de las relaciones económicas en las relaciones sociales.

El análisis de los costos de transacción proporciona el contexto de la seguridad jurídica en una economía de libre de mercado. El vínculo social es un recurso del capital social para el desarrollo económico, el cual se presenta en forma neutral para ser aprovechado mediante diferentes estrategias. El capital social es un recurso acumulable que crece si se hace uso o se devalúa si no es renovado.

Los beneficios sociales son expuestos a peligros morales y por lo tanto a free riding (problema del gorrón), debido a que los proveedores tienen dificultades para formular criterios objetivos que discriminen entre los individuos con mala suerte pero los que tienen derechos y los gorriones que no tienen derechos. El problema del gorrón puede ser mitigado con más bajos beneficios pero esto debilita el propósito de los beneficios

sociales y mediante normas sociales impuestas por los más cercanos informados acerca de las circunstancias de dependencia de los beneficios que aquellos administradores que tienen que identificar a los beneficiarios.

El tratamiento de los problemas de información asimétrica pretende eliminar los efectos de esta sobre distintos aspectos de la empresa o del mercado mediante distintas medidas paliativas, que van desde el establecimiento de mecanismos de vigilancia y control o sistemas de incentivos adecuados diseñados desde la teoría financiera de la empresa; o bien garantizando una situación de información perfecta que se produce, por ejemplo, cuando los mercados son eficientes o cuando la información pública desempeña eficientemente su papel preventivo.

## **1.2 EL PAPEL DEL ESTADO Y LAS POLITICAS PÚBLICAS.**

### **1.2.1 LAS POLITICAS PÚBLICAS EN LAS DISTINTAS CONCEPCIONES DEL ESTADO.**

El estudio de las políticas públicas tiene como objetivo analizar los problemas públicos, su origen y soluciones en contextos democráticos. Vistas como acciones de los estados y los gobiernos para solucionar estos problemas, este enfoque se concentra en el cómo y por qué estas instituciones actúan, juntos con otros actores políticos, económicos y sociales para solucionar dichos problemas públicos.

Los autores subrayan diferentes énfasis a la hora de definir el concepto de política pública. Una parte de estas definiciones llevan de manera más explícita una lógica normativa, como la del mismo Lasswell (1951) o la de Lahera (2008) que la vinculan con contextos democráticos. Otros enfatizan quién decide las políticas públicas (por ejemplo, la visión pluralista o de grupos –basada principalmente en Dahl (1967)–, la visión



elitista (Mills, 1956), entre otras. Las políticas es el resultado de la interacción entre el Estado y la ciudadanía (Aguilar, 2006). Otras definiciones se centran en la acción concreta de los gobiernos argumentando que las políticas públicas son lo que los funcionarios públicos o el gobierno (por ende los ciudadanos representados en estos funcionarios) deciden o no hacer respecto a los problemas públicos (Kraft y Furlong, 2007).

Harold Laswell, es el referente en la materia sobre ciencias de políticas, define en los años cincuenta a la política pública como: "...disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas..., con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos", veinte años después en 1971 agregaría un punto crucial en la definición: "el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión". Lo primero referido a las habilidades profesionales necesarias para participar en la toma de decisiones públicas (conocer el proceso de decisión de la política) y lo segundo referido a las habilidades científicas requeridas para contribuir a la invención de una teoría y práctica confiables (incorporar datos y teoremas de las ciencias en el proceso de decisión de la política con el propósito de mejorar la decisión pública). Es decir, había una diferencia entre ciencia para comprender (conocimiento del proceso de decisión) y ciencia para decidir (conocimiento en el proceso de decisión). Esta diferencia desarrolló dos tendencias de las políticas públicas: el policy studies (estudios de políticas) y el policy analysis (análisis de políticas).

Cuando se habla de política pública se hace alusión a los procesos, decisiones, resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes perspectivas evaluadoras, estamos pues ante un

panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opiniones y cursos de acción específicos.

La ciencia tradicional consideraba, en los años cincuenta y sesenta, que las Políticas Públicas (policies) eran variables dependientes de la actividad Política (politics) (Roth, 2006:13-14).

Una política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública. Aguilar Astorga y Lima Facio (2009)

El economista estadounidense ganador de Premio Nobel de Economía (2001) George Arthur Akerlof por su análisis de los mercados con información asimétrica. Recomienda la intervención del gobierno para solucionar el tipo de problemas observado anteriormente en este capítulo. El propone en un primer abordaje estudiar un caso sin intervención para después poder compararlo con el caso en el cual el gobierno interviene.

Al punto de tratar la intervención del gobierno tenemos que establecer una relación con los bienes preferentes. Éstos son los bienes que para

los ojos de la sociedad en su conjunto generan externalidades positivas. Es por ello que para analizar la intervención del gobierno vamos a trabajar con el mercado de los seguros médicos. Justamente porque la salud es un bien preferente.

En el mercado de los seguros médicos la asimetría radica en que las empresas aseguradoras no conocen (o no tanto) el estado de salud de los asegurados. Estos a su vez, pueden ser de alto o bajo riesgo de enfermedad. En este mercado se plantea el mismo problema que en el de los autos usados. Siendo los que más quieren asegurarse los de mayor riesgo de enfermar (es chocante pero estos serían los autos en mal estado del anterior ejemplo). Al igual que en el caso anterior, los asegurados de mayor riesgo impulsan la prima hacia arriba, y esta resulta ser superior a la que están dispuestos a pagar los de menor riesgo. Las conclusiones a las que llegamos son las mismas que en el caso anterior, pero revisten una mayor importancia puesto que las personas de alto riesgo no podrán conseguir un seguro médico y estas son paradójicamente las que más lo necesitan.

Recordemos que en este apartado estamos analizando el rol que puede llegar a desarrollar el gobierno en los mercados que padecen la Selección Adversa. Es importante remarcar que el estado también sufre la asimetría de información, es decir que los resultados a los que lleguemos no están generados por una mayor disponibilidad de información por parte del gobierno.

Una forma de intervención con la que cuenta el gobierno es obligando a todos los agentes a asegurarse. El hecho de imponer la obligatoriedad del seguro médico es similar a aplicar un subsidio cruzado. Recordemos de nuestro anterior análisis el concepto de riesgo compartido. De él se desprende que los sanos tienen que compartir el riesgo de enfermarse con los de mayor riesgo. Y es por ello que al imponer la obligatoriedad

del seguro que aparece el subsidio cruzado: a los sanos se les impone un impuesto y a los de mayor riesgo se les otorga un subsidio. Los sanos tendrán que pagar una cuota mayor a la que estarían dispuestos a pagar sin la intervención del gobierno. Mientras que los más propensos a enfermar pagarán una cuota menor a la que pagarían sin la intervención del gobierno. Por lo tanto logramos un equilibrio con una prima menor que sin la intervención gubernamental, asociado a este nivel más bajo de prima esta un nivel más alto de alcance del seguro.

No se podría arribar a este resultado sin la intervención del estado debido a las fallas de coordinación a las que se enfrentarían las empresas aseguradoras. Éstas nunca podrían llegar a un acuerdo entre ellas y con los agentes mediante el cual lograr transferencias de unos agentes a otros. Siempre existirá la empresa que quiera tomar ventaja de ello y esto rompería el acuerdo.

A pesar de que algunos estarán disconformes (los sanos) puesto que se ven obligados a contratar un seguro que no querrían contratar; este resultado representa una mejora paretiana respecto del caso sin intervención. La mejora se logra debido a la posibilidad de un mayor nivel de cobertura del seguro médico por parte de los individuos. El hecho de que algunos tengan que contratar un seguro en forma obligatoria, situación que podría generar resquemores no afecta a la mejora y esto se debe a que la mayor cobertura es algo que deja a todos mejor que antes. La intervención del estado deja a todos mejor que antes; tanto si se exige a todos asegurarse o si se regula la prima de seguro se logra una mejora. En la nueva situación todos están mejor que sin la intervención del gobierno.

Pero la implementación de políticas no es una cuestión fácil. Cabe la posibilidad de que el nivel de la cuota regulada sea tan bajo que ninguna compañía aseguradora pueda operar en dicho mercado. En este caso al

no haber oferta de seguro médico nadie podría disponer de él y estaríamos peor que en un principio.

Por lo anterior es que tenemos que tener ciertas consideraciones al momento de la implementación de las políticas. En el caso de exigir la obligatoriedad del seguro no se requiere mucha información pero se está obligando a los más sanos a contratar un seguro que ellos no querrían. Por otro lado para la regulación de la cuota se requiere un nivel mucho mayor de información y además está expuesta a tener huecos en el control.

### ***Screening***

El screening es una herramienta que desarrollaron los que sufren a la información asimétrica al no poder distinguir entre un tipo y otro de “calidad”. En el ejemplo anterior del seguro médico serían las compañías aseguradoras las que realizan una selección. Para evitar este problema la compañía crea una amplia gama de contratos (uno para cada tipo de “calidad” de usuario). Por las propias características de los asegurados estos elegirán el contrato diseñado a su medida. Entonces los de mayor posibilidad de enfermarse elegirán una cobertura total pero con alta cuota, mientras que los más sanos elegirán uno de menor cuota y con cobertura parcial.

### ***Signaling***

Además de la intervención del gobierno y del screening existen distintas herramientas como para solucionar los problemas que crea la Selección Adversa. Como las garantías, certificados de calidad, normas de calidad (ISO), etc. Todas estas son señales que muestran los que padecen la información asimétrica para distinguirse y no tener que compartir los costos con la parte de menor “calidad”. En el anterior ejemplo del seguro médico, las personas sanas querrían ser diferenciadas de las enfermas.

Una señal para ser efectiva tiene que cumplir con las siguientes características:

- Implicar un costo
- Verificable
- Creíble

Tiene que implicar un costo para evitar que todos emitan la señal. Si la señal no implica un costo, todos pueden emitirla y pierde la función de diferenciar. Por otro lado si no es verificable nadie puede constatar su veracidad, por lo tanto también perdería el papel de señal. Y por último tiene que ser creíble, para poder ser recibida como verdadera.

Para explicar esto introduciremos otro caso de selección adversa: La productividad laboral. Cuando una empresa quiere contratar un empleado esta no conoce la productividad de él. Este es otro caso de información asimétrica, donde el empleado conoce su productividad pero la compañía no.

Esta herramienta es llevada a cabo por los empleados de alta productividad para distinguirse de los de baja productividad. Buscan diferenciarse y para ello recurren a la educación. Para ello la educación tiene que cumplir con las siguientes condiciones: tiene que ser más costosa para las personas de una menor productividad que para las de alta productividad. De esta manera se está imponiendo una penalización a las de menor productividad. Y es por ello que la compañía puede identificar a los de baja productividad, supongamos que los vendedores de autos de Akerlof pueden emitir señales de la calidad de sus autos, que tienen la forma de certificados de calidad.

Estas cumplen con las condiciones que antes expusimos, implican un costo, son creíbles y verificables. Ahora el que vende un auto de buena calidad pretende diferenciarse del de mala calidad, para ello entrega el

certificado. Si le es conveniente y logra diferenciarse arribamos a equilibrios separados, con un precio para los autos de buena calidad y otro para los de mala calidad.

Llegado este punto podemos establecer nuevas formas de intervención del gobierno: regulando las señales o subsidios cruzados.

La regulación es beneficiosa ya que al implicar las señales un costo si son provistas en un nivel excesivo sería ineficiente. Por lo tanto el accionar del gobierno sería imponer un límite a las señales. Sin embargo observamos hasta la actualidad la existencia de dos concepciones ideológicas que están detrás de las políticas públicas, una a favor de un mayor intervencionismo del estado (socialdemócrata o estado del bienestar) y otra a favor del mínimo intervencionismo (neoliberalismo).

## **IDEOLOGIA SOCIALDEMOCRATA**

La socialdemocracia es una doctrina y movimiento político de tendencia socialista surgida en Europa a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, que si bien tiene su raíz en el marxismo clásico, se presenta como una propuesta teórica y práctica moderada.

A diferencia de la consigna marxista de destruir al Estado para establecer una sociedad sin clases, el planteamiento socialdemócrata sostiene, en un primer momento, que la instauración del socialismo debe realizarse a través de la utilización del Estado, en otras palabras se trata de impulsar el mayor número de reformas sociales posible a favor de los más débiles dentro del mismo Estado. Ello con miras a construir un Estado social y democrático que garantice los derechos y el bienestar de la mayoría sin necesidad de abolirlo.

Tal y como lo planteó en 1899 el alemán Eduard Bernstein –uno de los grandes fundadores de la socialdemocracia y padre del revisionismo:

“Desde el punto de vista político nos damos cuenta de que los privilegios de la burguesía capitalista, en todos los países avanzados, dan paso poco a poco a las instituciones democráticas... La legislación de la fábrica, la democratización de las administraciones comunales y la extensión de su competencia, la liberación de los sindicatos y de las cooperativas de todas las trabas legales, la consulta permanente de las organizaciones obreras por parte de las autoridades públicas en las contrataciones laborales caracterizan el nivel actual del desarrollo...A medida que las instituciones políticas de las naciones modernas se democratizan, se reducen la necesidad y las oportunidades de grandes catástrofes políticas.”

En términos económicos, los socialdemócratas aceptan el sistema de economía de mercado, aunque también reconocen que éste presenta deficiencias al asignar los recursos. Por lo tanto, promueven la intervención de la autoridad pública para establecer equilibrios y garantizar la libertad económica.

En los últimos tiempos, muchos socialdemócratas mantienen que no existe un conflicto entre la economía capitalista de mercado y su definición de una sociedad de bienestar mientras el estado posea atribuciones suficientes para garantizar a los ciudadanos una debida protección social.

## **IDEOLOGIAS NEOLIBERAL**

### **(Herederos de las ideas de Adam Smith)**

El neoliberalismo no siempre ha existido. De hecho, es un sistema bastante joven-sólo se convirtió en la ideología económica dominante a unos veinticinco o treinta años. El sistema anterior, que duró aproximadamente desde finales de los años 1930 hasta finales de los 70, fue formado en gran parte por las ideas del economista inglés John



Maynard Keynes, y por su influencia se llama el "Keynesianismo". Sin dejar de ser capitalista, Keynes decía que el Estado debería de tomar un papel activo en el manejo de la economía de su país. En el Keynesianismo, el Estado imponía reglas y supervisaba el mercado para dirigir la economía hacia las prioridades que determinaba. No intentaba suplantar el mercado; más bien lo regulaba. Por ejemplo, los Estados podían requerir que una parte de las ganancias de los inversionistas extranjeros se volvieran a invertir en el país; o imponer aranceles a productos extranjeros para proteger a productores nacionales; o podían intervenir en sus mercados nacionales para promover objetivos públicos. En conclusión: en el Keynesianismo, el mercado estaba subordinado al poder del Estado.

Pero mientras dominaba el Keynesianismo en la economía global, otro economista muy influyente, Milton Friedman, proponía un modelo económico basado en principios prácticamente opuestos a los de Keynes- un modelo que forma la base de lo que ahora se llama el neoliberalismo. Friedman propuso que el Estado no interviniera casi nada en la economía nacional-es decir, que el control de la economía estuviera en manos del capital privado y ya no en manos del Estado. Criticaba los gobiernos nacionales por sus burocracias enormes e ineficientes que impedían el funcionamiento óptimo del mercado. Como asesor a los Presidentes de los EUA Richard Nixon y Ronald Reagan, llegó a tener una influencia decisiva sobre la estructuración de la economía global. Este último, acompañado por su contrapartida Margaret Thatcher, Primera Ministra del Reino Unido, empezó a aplicar las teorías económicas de Friedman a la práctica. Con el objetivo de permitir a las corporaciones e inversionistas operar libremente para maximizar sus ganancias en cualquier parte del mundo, estos dos mandatorios promovieron políticas de comercio libre, desregulación, privatización de empresas públicas, baja inflación, el movimiento libre de capital, y presupuestos equilibrados (se gasta lo que se recauda en impuestos).

El neoliberalismo propone que se deje en manos de los particulares o empresas privadas el mayor número de actividades posible. Igualmente propone una limitación del papel del Estado en la economía; la privatización de empresas públicas y la reducción del tamaño del Estado, es decir, una reducción del porcentaje del PIB controlado o administrado directamente por el Estado. Respecto al derecho laboral, mercantil y las regulaciones económicas generales el neoliberalismo propugna la "flexibilización" laboral, la eliminación de restricciones y regulaciones a la actividad económica, la apertura de fronteras para mercancías, capitales y flujos financieros y se reduce el tamaño del Estado

### **1.2.2 LAS FALLAS DE MERCADO Y LAS FALLAS DE POLITICA**

Un fallo es una consecuencia negativa del funcionamiento del mercado y se produce cuando este no es eficiente en la asignación de los recursos disponibles.

En los sistemas de mercado, el sector público interviene estableciendo licencias y horarios de apertura, normas sanitarias, salarios mínimos etc. Pero no es suficiente: como el sector público no controla directamente el mercado por ej: el mercado del pan ya que tal como dejo dicho Adam Smith en el siglo XVIII, es el interés del panadero en su propio provecho el que promueve el negocio, y lo hace mejor que cualquier institución pública, podría suceder que los panaderos llevaran demasiado lejos la búsqueda de su propio provecho y se pusieran de acuerdo para cobrar precios abusivos o que contaminaran los ríos que suministran el agua potable a las ciudades. Por otra parte, y como el mercado está sujeto a rachas (periodos temporales de fortuna o adversidad) bien pudiera ser que una crisis económica obligara a las panaderías a despedir empleados e incluso a cerrar, con todo los problemas que ello supone. Por último podría suceder que no todos los ciudadanos tuvieran dinero suficiente

para poder comprar un alimento básico como el pan, y es que el mercado a demostrado ser un mecanismo que reparte los recursos de manera muy desigual, favoreciendo a los que disponen de una renta más alta o mayores recursos.

Por todo ello es necesario que el sector público (una entidad superior revestida de autoridad y poder por el conjunto de los ciudadanos) trate de corregir los efectos negativos del mercado.

Los principales tipos o causas de fallos del mercado son:

Los monopolios u otros casos de abuso de poder de mercado en un "único comprador o el vendedor puede ejercer una influencia significativa sobre los precios o la producción". El abuso de poder de mercado puede ser reducido mediante el uso de normas de competencia.

Las externalidades que se producen en los casos en que el "mercado no tiene en cuenta el impacto de una actividad económica en los forasteros".

Existen externalidades positivas y externalidades negativas. Las externalidades positivas se producen en casos tales como cuando un programa de televisión sobre la salud de la familia mejora la salud de los ciudadanos. Las externalidades negativas se producen en casos tales como cuando los procesos de una empresa contamina el aire o vías fluviales. Las externalidades negativas pueden reducirse mediante el uso de las regulaciones gubernamentales, impuestos o subvenciones, o mediante el uso de los derechos de propiedad para obligar a las empresas y los individuos a asumir los impactos de su actividad económica. Los bienes públicos son bienes que tienen las características de que no son excluyentes y no compiten, e incluyen la defensa nacional, el transporte público, carreteras, y las iniciativas de salud pública .

Para ofrecer un buen suministro de bienes públicos, los países suelen utilizar los impuestos que obligan a todos los residentes a pagar por estos bienes públicos (debido a la escasez de conocimiento de las externalidades positivas a terceros / bienestar social), y

Los casos en que existe información asimétrica o incertidumbre (ineficacia de la información). La asimetría de la información se produce cuando la información de una de las partes en una operación tiene más o menos que la otra parte. Por ejemplo, los vendedores de automóviles usados pueden saber si un auto usado se ha utilizado como vehículo de entrega o en taxi, información que puede no estar disponible por los compradores.

Normalmente es el vendedor el que sabe más sobre el producto, pero este no es siempre el caso. Un ejemplo de una situación en la que el comprador puede tener una mejor información que el vendedor sería una venta de bienes de una casa, tal como exige el testamento. Un corredor de bienes raíces compra de esta casa puede tener más conocimientos acerca de la casa que los familiares de los fallecidos. Esta situación fue descrita por Kenneth J. Arrow en un artículo seminal sobre el cuidado de la salud en 1963 titulado "La incertidumbre y la economía del bienestar de la Atención Médica", en American Economic Review. George Akerlof más tarde utilizó el término de la información asimétrica en su trabajo de 1970 El mercado de los limones. Akerlof cuenta que, en dicho mercado, el valor medio del producto tiende a bajar, incluso para aquellos de más calidad, porque el comprador no tiene manera de saber si el producto que está comprando llegará a ser un "limón "(un producto defectuoso).

### **1.2.3 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LA MIGRACION Y EL BIENESTAR.**

Las políticas públicas deben garantizar para todos el disfrute de sus derechos fundamentales y generar las condiciones generales para mejorar sostenida y sosteniblemente su calidad de vida, sus oportunidades, sus capacidades y sus libertades; en definitiva, su buen vivir

Estamos trabajando por dignificar los procesos migratorios y contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas desde el prisma de lo migratorio, velando porque la migración y la permanencia sean verdaderas opciones para las personas y los colectivos.

La migración de los seres humanos es considerada actualmente como un fenómeno mundial y está presente en todas las épocas de la historia y en todas partes de nuestro planeta.

Las migraciones constituyen un fenómeno demográfico sumamente complejo que responde a causas diversas y muy difíciles de determinar, en especial porque debido a las migraciones irregulares o disfrazadas de actividades turísticas o de otra índole, los datos cuantitativos son difíciles de obtener, especialmente en el caso de los países subdesarrollados. Dicho fenómeno responden a la inquietud generalizada de los seres humanos de buscar siempre una vida más prospera. No lo hacen voluntariamente. Es la respuesta humana antes situaciones deficitarias en recursos económicos, sanitarios, y en definitiva, de expectativas de futuro. Fátima Pérez Ferrer (2006)

En este contexto, la política migratoria, se define como un sub-sistema de los sistemas migratorios que comprende, en los Estados de derecho, toda acción de los Gobiernos Centrales o de las Autoridades locales que se apoya en los tratados internacionales, sus convenios, sus leyes y sus

circulares. La política migratoria comprende también las prácticas administrativas que tienden a definir, aplicar y legitimar las decisiones que conciernen a las poblaciones extranjeras, dentro de un cuadro institucional dado. Moulier y Papademetriou (1994)

Es el reconocimiento de que todos los seres humanos difieren entre sí, y que cada individuo es único, lo que subyace al concepto de la integridad y dignidad del individuo como persona, que es lo que las normas de derechos humanos se ocupan principalmente de proteger, según sostiene Sieghart (1983, p.s1.10).

Todos los trabajadores migrantes son seres humanos que poseen derechos y libertades fundamentales inalienables. Estos derechos han sido reconocidos universalmente en instrumentos de derecho internacional como la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, la Declaración se proclamó como “ideal común para todos los pueblos y naciones”. Sus treinta artículos abarcan una amplia gama de derechos humanos que incluyen:454

La migración internacional y el desarrollo en las américas

- Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona (art. 3);
- Prohibición de ser sometido a esclavitud o a servidumbre (art. 4);
- Prohibición de ser sometido a torturas y a penas o tratos crueles inhumanos o degradantes (art. 5);
- Prohibición de que se le aplique una legislación penal con efecto retroactivo (art. 11);
- Derecho de respeto a la vida privada y familiar, el domicilio y la correspondencia (art. 12);
- Derecho a salir de cualquier país y a regresar a su país (art. 13);
- Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 18);

- Derecho a la libertad de expresión (art. 19).

El artículo 2 enuncia el principio fundamental de no discriminación, que garantiza que todo ser humano tiene los derechos y libertades proclamados en la Declaración sin distinción de sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Según CEPAL la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo “la Comisión” o “CIDH”), órgano principal de la Organización de los Estados Americanos encargada de la promoción y protección de los derechos humanos en el hemisferio, ha reconocido que el movimiento de personas a través de las fronteras de los diferentes Estados genera desafíos crecientes en cuanto a la vigencia de los derechos humanos.

En la experiencia de la Comisión, el fenómeno migratorio presenta diversos problemas y desafíos que abarcan la más variada gama de los derechos humanos, tanto derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

Desde nuestra perspectiva, la principal causa del constante flujo migratorio en nuestro hemisferio se debe a la pobreza y exclusión del desarrollo económico en que se encuentran sumergidos amplios sectores de nuestra sociedad. Es además, una de las consecuencias, que el propio Banco Mundial ha reconocido de la práctica neoliberal y de globalización de la economía.

Estos sectores al verse expuestos a una situación de constante postergación en sus países, salen a la busca de nuevos horizontes con la intención de encontrar un futuro más alentador para sus vidas y el de sus familias.

En las buscas de estos nuevos horizontes, los trabajadores migratorios y miembros de sus familias, son muchas veces objeto de abusos y/o desconocimiento de sus derechos fundamentales y nuevamente se ven postergados en sus necesidades básicas.

De igual manera, no solamente factores meramente económicos han incidido en el movimiento masivo de personas en nuestro hemisferio, las guerras civiles y persecuciones por factores políticos que han afectado a amplios sectores de nuestra sociedad han contribuido a esto, además de los desastres por causas naturales, en este campo, el problema migratorio roza con un cuerpo de doctrina y obligaciones estatales bien establecido en el derecho internacional, como es el derecho de los refugiados y del asilo.

El fenómeno migratorio no sólo se reduce a la salida a través de fronteras. También las migraciones tienen un claro correlato en los desplazamientos internos de personas, por causas de desastres naturales o huyendo de la violencia política o de la persecución. Al respecto, la Comisión ha producido algunos estudios y desarrollado interesante jurisprudencia sobre la materia, la cual podría ser aplicable eventualmente a los migrantes internacionales.



## **CAPITULO II**

### **LAS POLITICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS Y EL RETORNO VOLUNTARIO**

#### **2.1. LA MIGRACION INTERNACIONAL EN EL ECUADOR**

Según la CEPAL la globalización económica como proceso empíricamente verificable, es una expresión de la irrupción de las tecnologías de la información, e incluye esencialmente la transnacionalización de las empresas y la apertura de las naciones.

La redistribución espacial de las actividades económicas, la mayor movilidad del capital productivo y de la tecnología, y la reducción de los costos internacionales de transacción, están afectando la redistribución internacional de las oportunidades económicas y por esa vía, la dinámica de los comportamientos migratorios.

Las reglas de juego de los mercados mundiales (globalismo económico), incluyen las normas de los mercados abiertos (multilateralismo, trato nacional, etc.) y del libre desplazamiento internacional de los factores productivos con excepción de las migraciones internacionales. A nivel nacional, los impactos del globalismo económico transforman el papel de los estados y el comportamiento de los gobiernos, al promoverse una asignación interna de recursos más apoyada en la lógica de los mercados y en la racionalidad de las empresas nacionales y transnacionales.

Los patrones de migraciones internacionales reflejan los cambios económicos y sociales por los que pasan los países afectados. En el actual momento histórico, exceptuando los conflictos armados y los

desastres naturales, la globalización es el proceso principal que activa los movimientos migratorios entre países y determina sus contornos.

“Los estudios demuestran consistentemente que los migrantes internacionales no provienen de lugares pobres y aislados desconectados de los Equipos de Apoyo Técnico de los mercados mundiales, sino de regiones y naciones que están pasando por un proceso de cambios rápidos y de desarrollo como resultado de su incorporación en el comercio global” (Massey, 1998, p. 277).

Durante la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones llevada a cabo en Buenos Aires en el 2000 como parte del proceso del Encuentro Sudamericano de Migración, Integración y Desarrollo (1999). Se llevaron a cabo intercambios de puntos de vista entre los representantes de los 10 países de la región cuya parte considerativa señalaron entre otros, lo siguiente:

*“Las migraciones internacionales en Sudamérica han presentado cambios en las dos décadas pasadas, de carácter cuantitativo, cualitativo y direccional, relacionados con las situaciones económicas y sociales que caracterizaron a la región, y muestran tendencias nuevas respecto de épocas anteriores, predominando al presente las migraciones orientadas hacia los países más desarrollados y entre los países de la región. Estas tendencias en gran medida guardan relación, entre otros factores, con el proceso de globalización económica y los procesos de integración subregionales.”*

*República Argentina*

*CONFERENCIA SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIONES*

*Palacio San Martín - Buenos Aires*

*18 y 19 de Mayo de 2000, pág 1/3.*

Dicho dinamismo ha llevado a considerar a la migración internacional un fenómeno que no se da solo a nivel de Sudamérica sino a nivel mundial. Este fenómeno no es nada nuevo para el Ecuador ya que se viene dando hace más de 50 años. Sin embargo es importante mencionar que

en 1990 la crisis económica mundial impacta fuertemente los movimientos migratorios del Ecuador ya que las personas decididas a buscar empleo alimentadas por la ilusión y expectativas de prosperar y así poder ayudar a sus familias, migran al exterior cuyo principal destino eran los EEUU.

A partir del 2001 a raíz del atentado que sufre los EEUU este por su desequilibrio económico como consecuencia del terrorismo presente en la gran potencia hasta entonces deja de convertirse en destino principal para los emigrantes no solo ecuatorianos sino latinoamericanos. Según la OIM (2008) entre el periodo del 2000-2008 más de un millón de ecuatorianos emigraron a Europa siendo sus destinos principales España e Italia. Como resultado, el Ecuador es catalogado como el primer país de la región andina de emigración hacia Europa y los EEUU (Herrera, 2006).

A partir del 2000, Ecuador es un país que ostenta la doble calidad de emisor y receptor de migrantes principalmente en el marco de la migración laboral ya que desde ese entonces es receptor de personas procedentes de otras nacionalidades de la región y de otros continentes, especialmente de ciudadanos colombianos, peruanos, cubanos y otros países, que migran al Ecuador atraídos por su economía dolarizada. A esto añadimos que Ecuador ha sido un lugar de refugio y de tránsito, especialmente hacia EEUU. (Moncayo, 2011)

De acuerdo con el ACNUR, “desde 1979 hasta 1999 el Ecuador recibió 709 solicitudes de refugio, desde el 2000 hasta marzo del 2007, la cifra fue de 45381. De estas solicitudes, el 99% son de colombianos” (Larreátegui, 2008). Según Ramírez (2010), basado en los datos de la Dirección Nacional de Migración, los ciudadanos extranjeros censados en el Ecuador por nacionalidad son los siguientes: colombianos 40,4%, peruanos 34,77%, estadounidenses 3,80%, chinos 3,67%, españoles 2,85% y cubanos 2,65%, el 11,96% restante corresponde a otras nacionalidades.

En cuanto a la migración irregular, es preciso, resaltar que es difícil presentar cifras exactas, por el alto porcentaje de movimientos irregulares de nacionales o extranjeros, desde y hacia países de la región u otras partes del mundo. De esto se concluye que, Ecuador ha pasado a ser un país emisor de migrantes a pequeña escala, a ser un país emisor masivo, y de ser país únicamente emisor a ser también un país receptor, tanto de migrantes laborales como de refugiados.

Según la Dirección de Refugiados de Cancillería el Ecuador es el país con mayor número de refugiados de América latina (55.330 personas a febrero del 2012) (EL COMERCIO ,2012).

Adicional a este proceso migratorio, hay que sumar una nueva dinámica que se está dando en los últimos 5 años, a inicios de 2008 hasta la actualidad, se observa que algunos ecuatorianos han retornado al país, el término retorno se refiere ampliamente a la acción de regresar de un país (ya sea de tránsito o de destino) al país de previo tránsito u origen.

Se debe resaltar ante todo esto, que a pesar de que el Ecuador tuvo una migración de larga data como lo hemos mencionado anteriormente antes del 2000, no existe una conciencia del aspecto migratorio por parte del Estado ecuatoriano o gobiernos de turno hasta ese entonces.

(Moncayo, 2011)

La decisión de retornar, es una decisión semejante a la que se da en el momento de la partida, por lo tanto el migrante ingresa nuevamente en una fase de toma de decisiones (Durand, 2004, p.104):

“La toma de conciencia, por parte del migrante, de que se ha llegado a un límite, sea porque ha logrado el éxito o porque ya no es posible recibir mayores ingresos, lo coloca en la disyuntiva donde tiene que evaluar

nuevamente costos y beneficios económicos, sociales, familiares y personales” (Durand, 2004, p.115).

Desde la perspectiva transnacional esa decisión se da “cuando se han reunido suficientes recursos, ya sea financieros o informativos, y cuando las condiciones en origen son vistas como lo suficientemente favorables” (Cassarino, 2004, p.264).

No obstante el retorno puede darse cuando las condiciones actuales en el país de residencia ya no son las mismas que cuando partieron con las ganas de trabajar y ganar dinero para mejorar su calidad de vida y el de sus familias . Como ejemplo tenemos los miles de ecuatorianos que salieron del país en busca de mejores condiciones para ellos y sus familias, pero regresan obligados por el desempleo que azota España. España es el país europeo con mayor tasa de desempleo (24,1% a mayo de 2012) (Burbano, 2012). Esta realidad ha obligado no solo a inmigrantes, sino también nacionales españoles a dejar el país en busca de oportunidades.

Este punto de vista concibe al retorno no como el cierre de un proceso sino como una parte central del ciclo migratorio, como uno de los pasos de un movimiento continuo (Cortés, 2009), o de un sistema circular de relaciones e intercambios sociales y económicos a través del cual se transmiten conocimientos, información y membrecía (Cassarino, 2004).

## **2.2 ANTECEDENTES DE LA POLITICA PÚBLICA MIGRATORIA EN EL ECUADOR**

Las altas cifras de ecuatorianos en el exterior, sumada a las dificultades que sufrían los mismos en los lugares de destino, las políticas restrictivas que en materia migratoria han adoptado los estados receptores, la desintegración familiar de los migrantes ecuatorianos junto a la gran

incidencia de las remesas en nuestra economía que representaba la segunda fuente de ingresos, toda esta problemática demandó en su conjunto al Estado Ecuatoriano definir nuevas políticas migratorias encaminadas a una buena atención hacia los ecuatorianos en el exterior tomando como base fundamental el respeto a los derechos humanos.

La primera etapa migratoria del Ecuador (1960-2000) pasa desapercibida para los gobiernos y la sociedad en general como se mencionó anteriormente, debido a que este proceso se generó y se reprodujo como prácticas locales y privadas, invisibles para el estado que se desarrolló durante un período largo, de casi 50 años la misma que fue asumida como un asunto de seguridad nacional y afectó a una zona específica del país, la zona austral. Especialmente, la crisis que afectó al país a finales del siglo XX provocó la salida masiva de ecuatorianos a nivel nacional inmediatamente, esta población empezó a generar un importante flujo de divisas a través de las remesas que, a partir de 1999, convirtiéndose esta en el segundo rubro de la balanza de pagos después del petróleo (Banco Central del Ecuador, 1999).

En una segunda etapa: a partir del 2001 se evidencia recién una primera intención del Estado ecuatoriano en respuesta a este fenómeno migratorio. Se creó el Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior y se conformó la Subsecretaría de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores, bajo la cual funcionaría la Dirección General de Apoyo a ecuatorianos en el Exterior.

El plan tenía como objetivo establecer las bases del tratamiento de la problemática de emigración de ecuatorianos en el exterior en forma integral, a través de tres ejes: la protección del migrante en el exterior por parte del Estado ecuatoriano, la atención a las familias de los migrantes en el Ecuador, y la relación más estrecha del Ecuador con los Estados de destino de la migración ecuatoriana. Aunque las misiones diplomáticas

hicieron un esfuerzo por cumplir con el mandato del plan, muchas de las acciones recomendadas no se llevaron a cabo. Una de las razones de este resultado fue la escasez de recursos humanos y financieros (Arízaga, 2005), lo que refleja que dicha política migratoria no era una prioridad para el Estado ecuatoriano.

En 2002, se creó el Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias, como un organismo de derecho público, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores. Dicho programa, que contaba con una asignación presupuestaria de USD 5 millones de dólares, tenía como objetivo el diseño y ejecución de un conjunto de programas en relación con:

a) Sustitución de deudas, b) sistemas de intermediación financiera y envío de remesas, c) establecimiento de sistemas de ahorro para la inversión productiva, d) promoción de la inversión productiva en las comunidades de origen, e) promoción de micro, pequeñas y medianas empresas en el territorio nacional, y f) otras formas programáticas pertinentes (Decreto Ejecutivo N° 2378-B, 2002).

Este programa respondía a motivaciones únicamente económicas, es decir, a la preocupación del Estado ecuatoriano por captar y tornar más eficientes aquellos recursos que enviaban los migrantes. Sin embargo, para la administración del mismo, en su artículo 7, el Decreto disponía la creación de un Directorio que nunca fue conformado. Es así que hasta el año 2006, aunque la Cancillería contaba con la partida presupuestaria, el programa no se ejecutó. Como se observa, estos dos programas demuestran que las preocupaciones fundamentales que provocan que el Estado ecuatoriano tome conciencia de la cuestión migratoria son, por un lado, la salida masiva de ecuatorianos hacia el exterior y, por otro, la entrada de divisas a través de las remesas, siendo estos los principales motivos luego aparecen otros, como la importancia de su número en

términos electorales, con la consecuente extensión de los derechos políticos. (Moncayo, 2011)

### **2.3. ENFOQUE Y PROPUESTA DE LA POLITICA MIGRATORIA DEL GOBIERNO NACIONAL DEL ECO. RAFAEL CORREA**

El Gobierno Nacional de la Republica del Ecuador presidida por el Eco. Rafael Correa ha dado un paso decisivo hacia la proyección y ejecución de una política migratoria, que dé cumplimiento efectivo a las necesidades y aspiraciones de las personas migrantes y de sus familias; una política migratoria que, por su calidad profundamente humanística, por su efectividad y su coherencia, logre presentarse ante el mundo como una referencia a seguir.

Según Lorena Escudero Ministra de la Secretaria Nacional del Migrante (2007-2010).

El mandato que recibimos de los ecuatorianos en el exterior:

“queremos poder elegir libremente entre la migración y permanencia, queremos un Ecuador que nos incluya en su devenir, que nos devuelva la confianza.”

Nuestra respuesta a esa demanda:

“necesitamos de todas y todos para construir esta Patria nueva; estamos preparando la casa, para que vuelvan.”

([www.iom.int/jahia/webdav/.../ginebra\\_final\\_plan\\_retorno.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/.../ginebra_final_plan_retorno.pdf))

Los Planes de Gobierno son construidos sobre la base de varios procesos. Uno de los más importantes es la Participación Ciudadana.

La evolución de la institucionalidad migratoria en el Ecuador tomó un giro cuando el Presidente Rafael Correa llegó al poder en 2006. Dentro del contexto político, podemos mencionar que dentro de la política migratoria ecuatoriana, se posesiona del término movilidad humana como referencia



al fenómeno migratorio. (Ordenanza del Distrito Metropolitano de Quito N° 271 ,2008.)

El actual enfoque de la política migratoria ecuatoriana tiene su origen en la propuesta del Movimiento Alianza País, que se presentó en la campaña del Presidente Rafael Correa para las elecciones presidenciales de 2006.

El proyecto político de País combate las agendas neoliberales puestas en práctica por los partidos políticos tradicionales y ubica a estos últimos como la principal causa de la crisis socioeconómica que provocó la estampida de ecuatorianos hacia Europa a finales de los noventa.

En vista de que los migrantes representan un grupo directamente afectado por las acciones del pasado, éstos son incluidos en el discurso político, por primera vez, como actores clave del proceso de reconstrucción nacional. Es así que el Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011 anuncia como uno de sus ejes de acción el apoyo a los emigrantes y sus familias (Alianza País, 2006) y, para darlo a conocer, durante la campaña presidencial de 2006 realiza una importante movilización hacia el exterior, dirigida a esa población.

Según el Plan de Gobierno, este apoyo a los migrantes ecuatorianos se basa en la propuesta de una política migratoria integral cuyos lineamientos se asientan en una estrategia desarrollo a largo plazo, en la que participen no sólo las comunidades de emigrantes y sus familiares, en países de origen y destino, sino también el resto de la sociedad. (Alianza País, 2006).

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

Dicha propuesta de política parte del reconocimiento de que los migrantes son seres humanos y, por lo tanto, tiene un enfoque de derechos: “Reconocer el carácter de seres humanos de los y las migrantes marca y define la política de Alianza País” (Alianza País, 2006). Consecuentemente, uno de los puntos centrales de la política es el respeto a la libre movilidad:

Esta no sólo garantiza la posibilidad legal de salir, sino también la posibilidad de estar informado sobre las implicaciones, riesgos, oportunidades y procedimientos que implica la emigración.

Esta política, por otro lado, busca también eliminar todas aquellas causas económicas, sociales y políticas que han forzado la emigración. Es decir, garantizará los derechos de todos los habitantes del país para que puedan vivir con dignidad ejerciendo su derecho a no emigrar. (Alianza País, 2006). A la vez que respeta el derecho a emigrar, la política busca alentar la permanencia de los ecuatorianos en el país, y construir las condiciones que hagan posible el retorno de los emigrantes, generando confianza, especialmente en los ámbitos económico y financiero.

Vemos que en el Plan de Gobierno de Alianza País, aparece ya una manera de mirar el retorno de los migrantes como el resultado de actuales condiciones de vida que existen en el Ecuador y que son las que obligan a los ecuatorianos a salir del país.

Esa visión del retorno de aquellos que deseen y decidan volver al país se traduce en una forma única de considerar al sujeto retornado como actor de desarrollo, se entiende al desarrollo como la consecución del buen vivir de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas (SENAMI, Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007 – 2010). “Para construir esa patria nueva, patria que debe ser construida con ayuda de los

migrantes y que, por tanto, los va a acoger nuevamente” (Alianza País, 2006). Así, Correa convoca a los migrantes a regresar al país para que formen parte del proceso de reconstrucción nacional. Se trata de un llamado de la patria que requiere de ellos para poder realizar el cambio anhelado.

En la primera etapa de construcción de la política, que corresponde al surgimiento de la idea del retorno en el nivel discursivo se observa aquí pues adoptar un nuevo modelo de desarrollo implicaría abandonar el anterior modelo neoliberal. Conforme a la interpretación de Acosta, si la salida fue vista como una manifestación del fracaso del modelo anterior, el regreso puede ser visto como algo positivo del actual modelo (Acosta, entrevista, 2009).

Cumpliendo su ofrecimiento de campaña, a través de un Decreto Ejecutivo creó la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI). Este organismo, adscrito a la Presidencia de la República, tiene por objetivo fundamental “la definición y ejecución de las políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, que servirá de enlace en las acciones de atención, protección y desarrollo del migrante, conforme a los objetivos del Estado Ecuatoriano” (Decreto Ejecutivo No. 150, Registro Oficial N° 39, de 12 de marzo de 2007).

El mencionado Decreto Ejecutivo eliminó la Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior, determinó que sus competencias y obligaciones fueran asumidas por la SENAMI y le asignó a esta Secretaría todos los valores en activos y pasivos que se encontraban asignados al Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias. Se determinó que la SENAMI esté a cargo de definir, gestionar y ejecutar las políticas migratorias dentro y fuera del territorio ecuatoriano en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como de la competencia para la atención a las personas

migrantes, dentro y fuera del territorio nacional, en las áreas y materias que tengan relación directa con el tema migratorio, inclusive el establecimiento de centros de atención integral a migrantes (Decreto Ejecutivo N° 802, de 17 de diciembre de 2007).

Adicionalmente, el Presidente de la República ha facultado a la SENAMI para que asuma otras tareas, entre las que se encuentra la repatriación de restos mortales, que anteriormente estuvo a cargo de la Defensoría del Pueblo, esta Secretaría depende formalmente del Ejecutivo, pero posee independencia administrativa y financiera para la toma de decisiones y el control directo de la gestión; su representante tiene rango de Ministro(a) de Estado cuenta con oficinas a nivel nacional (en Quito, Guayaquil y Cuenca), así como con las Casas Ecuatorianas (ubicadas en Caracas, Nueva York, Madrid y Milán) y representaciones en Génova, Roma, México DF, Bruselas, Toronto y Barcelona.

Además de la SENAMI, en Ecuador existen varias instancias encargadas de ejecutar la política migratoria, entre las que se puede mencionar el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, el Ministerio de Relaciones Laborales, el Ministerio de Gobierno y Policía, el Consejo Nacional Electoral y la Defensoría del Pueblo.

La actual Constitución de la República del Ecuador, aprobada en 2008, incluye entre sus líneas fundamentales los derechos, garantías e instituciones de protección de las personas migrantes y sus familias, un logro histórico que se alcanzó gracias a un amplio proceso de diálogo social durante la Asamblea Constituyente de 2007. El texto constitucional refleja una comprensión integral de la movilidad humana, al reconocer que el Ecuador es un país de origen, tránsito, destino y retorno migratorio y, por lo tanto, en la garantía de los derechos de los emigrantes e inmigrantes, de los refugiados, asilados, desplazados y migrantes

internos, así como de las víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes.

Por otro lado, el marco jurídico secundario sobre migración que se encuentra vigente es múltiple, disperso y, en su gran mayoría, refleja una aproximación securitizadora del hecho migratorio, incoherente tanto con los estándares constitucionales internos, como con aquellos determinados por los convenios internacionales de protección firmados y ratificados por el Ecuador.

Esto se debe, entre otras razones, a que algunas de las leyes que regulan el hecho migratorio en el país datan de principios de los 70, cuando la movilidad humana era asumida como un asunto de seguridad nacional. Por lo tanto, para poner en práctica los preceptos establecidos en el texto constitucional, actualmente el Estado ecuatoriano se encuentra ante el importante reto de actualizar ese marco jurídico.

Como primer paso para implementar su política migratoria, el Plan de Gobierno plantea realizar un proceso de “racionalización de la institucionalidad” mediante “la constitución de una Secretaría Nacional de Migración que englobe todas las áreas, instancias y actividades actualmente dispersas en la administración pública” (Alianza País, 2006, p. 6). Como se mencionó, la creación de esta entidad (la SENAMI) se realizó inmediatamente después de que Rafael Correa ascendió a la Presidencia de la República:

\*Basada en el respeto a los derechos de la persona migrante y su familia.

\*Especialmente los derechos a quedarse, a migrar, a permanecer en el lugar de destino, y a volver.

\*Contenida en el Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones, que cuenta con 5 objetivos fundamentales.

\*Uno de los objetivos prioritarios establecidos por el Gobierno de la Revolución ciudadana es el derecho a un Retorno voluntario, digno y

sostenible de los ecuatorianos expulsados de su país que deseen y decidan volver.

Una de las primeras acciones de esta Secretaría fue la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010 (PNDHM), considerado la actual política de Estado en materia migratoria. Según el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010 los objetivos específicos son los siguientes:

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

(SENAMI, Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007 – 2010)

## **2.4. LA POLÍTICA PÚBLICA MIGRATORIA Y LOS OBJETIVOS DEL BUEN VIVIR.**

### **2.4.1 PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR Y LA MIGRACION**

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 fue elaborado a través de la orientación técnica y metodológica de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) en un proceso en el que se tomó en cuenta los aportes ciudadanos. Según René Ramírez (Secretario

Nacional de Planificación y Desarrollo), la “aprobación del Plan en el Consejo Nacional de Planificación constituye un hito en la aplicación de la constitución, así como también para la consolidación de la democracia participativa” (SENPLADES, 2009, p.14).

Según SENPLADES el buen vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno – visto como un ser humano universal y particular a la vez-valora como objetivo de vida deseable.

De los 12 objetivos generales del buen vivir:

El Objetivo 1 de Buen Vivir plantea “Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad”. Dicho objetivo dentro de sus lineamientos y políticas plantea las siguientes ideas:

<http://plan.senplades.gob.ec/web/guest/objetivo-1>

Política 1.7. Proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en el Ecuador y de sus diversas formas de familia.

a. Aplicar medidas para el reconocimiento pleno y protección de las personas extranjeras sin importar su estatus o condición migratoria en el territorio ecuatoriano.

b. Brindar atención y acompañamiento integral especializado a las y los ecuatorianos migrantes retornados y sus familias para facilitar su inserción social e inclusión económica y financiera.

c. Promover las culturas ecuatorianas en mundo, en particular en los principales países de destino de los emigrantes, a través de mecanismos como el apoyo a las manifestaciones culturales de

ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, así como el reconocimiento e intercambio cultural con las y los extranjeros en el Ecuador.

d. Fomentar iniciativas que promuevan la inserción de las personas migrantes en las sociedades en las que se desenvuelven.

e. Fortalecer y articular la capacidad institucional instalada del Estado para la atención y protección efectiva de las personas migrantes.

f. Exigir reciprocidad en el respeto de derechos para ciudadanos y ciudadanas ecuatorianas en los países de acogida, mediante acciones diplomáticas y patrocinios legales, que protejan los derechos de nuestros connacionales en el exterior.

g. Armonizar la normativa ecuatoriana en materia de movilidad humana.

h. Crear condiciones laborales equitativas para la población inmigrante. (SENPLADES, 2009).

#### **2.4.2. EL PLAN DE DESARROLLO HUMANO PARA LAS MIGRACIONES**

Consecuente con la apuesta del Gobierno del economista Rafael Correa Delgado de transformar integralmente la sociedad para la consecución de un buen vivir de todos y todas, la SENAMI presenta a los ciudadanos y ciudadanas del Ecuador y del mundo El Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones.

Concebido como una Política de Estado, el Plan avanza sobre un presupuesto fundamental: el Ecuador que se construye como Patria para Todos y Todas no acepta la existencia de seres humanos ilegales y reivindica por tanto el derecho a la libre movilidad humana y el derecho a la participación e interculturalidad.



Consecuentemente, es papel de los Estados garantizar a los ciudadanos a ejercer el derecho que tienen todas las personas a quedarse en su lugar de nacimiento, inmigrar o regresar, siempre en condiciones dignas.

Para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones se siguieron los lineamientos del Gobierno Nacional plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, 2007 – 2010. Por ello se dio prioridad a la participación activa de los actores comprometidos y relacionados con el hecho migratorio.

El Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones retoma los objetivos del “Plan Nacional de Desarrollo” propuesto por la SENPLADES. En base a estos objetivos, la Secretaría Nacional del Migrante ha reelaborado poniendo como eje transversal el hecho migratorio:

#### CUADRO

Objetivos SENPLADES	Objetivos SENPLADES pensados para el hecho Migratorio
<p>1.- Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial</p> <p>2.- Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía</p>	<p>1.- Auspiciar la cohesión y la integración social de los ecuatorianos residentes en el territorio nacional ecuatoriano y fuera de este, y extranjeros que han migrado al Ecuador; gestionando y elaborando políticas que les amparen y asistan, garantizando de esta manera su participación en el proceso de desarrollo sostenible del Ecuador.</p> <p>2.- Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía y construir una ciudadanía universal que piense en los derechos de los migrantes</p>

<p>3.- Aumentar la calidad y la esperanza de vida</p> <p>4.- Promover un ambiente sano y sustentable y garantizar el acceso a agua, aire y suelo seguros</p> <p>5.- Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana</p> <p>6.- Garantizar el trabajo estable, justo y digno</p> <p>7.- Construir y fortalecer el espacio público y de encuentro común</p> <p>8.- Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad</p>	<p>3.- Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población, para propiciar el retorno voluntario de nuestros migrantes.</p> <p>4.- Promover un ambiente sano y sustentable y garantizar el acceso a agua, aire y suelo seguros para que estos no se motiven por los cuales la gente emigre.</p> <p>5.- Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana para generar condiciones favorables y dignas para el desarrollo de los pueblos y los habitantes impulsando una migración intraregional y defendiendo los derechos humanos de los migrantes</p> <p>6.- Garantizar el trabajo estable, justo y digno, para generar homeóstasis (estabilidad) y lograr el regreso de los ecuatorianos que han tenido que migrar e impulsar el uso de remesas colectivas para el desarrollo comunitario</p> <p>7.- Construir y fortalecer el espacio público y de encuentro común entre los ecuatorianos y extranjeros que residen en el país y entre los ecuatorianos y los diversos grupos que conviven en el exterior.</p> <p>8.- Afirmar la identidad nacional en el exterior y fortalecer las identidades diversas y promover la convivencia desde la interculturalidad.</p>
---	---

<p>9.- Fomentar el acceso a la justicia</p>	<p>9.- Fomentar el acceso a la justicia, mediante estamentos especialmente creados para precautelar y velar por los derechos de los ecuatorianos migrantes y de los sujetos que migran al Ecuador basados en el principio de la justicia transnacional.</p>
<p>10.- Garantizar el acceso a la participación pública y política</p>	<p>10.- Garantizar el acceso a la participación pública y política, a la manifestación y la participación libre de los ecuatorianos residentes en el extranjero y de los extranjeros residentes en Ecuador</p>
<p>11.- Establecer un sistema económico solidario y sostenible</p>	<p>11.- Establecer un sistema económico solidario sostenible en el cual los emigrantes y los inmigrantes participen activamente, garantizando de esta manera el uso adecuado de las remesas y garantizando la legalidad del trabajador migrante en el territorio nacional.</p>
<p>12.- Reformar el Estado para el bienestar colectivo</p>	<p>12.- Reformar el estado para el bienestar colectivo, de tal manera que los ecuatorianos migrantes y los migrantes extranjeros en nuestro país, cuenten con garantías suficientes como para desempeñarse como actores productivos en pos de una meta conjunta.</p>

REALIZADO POR LA SENAMI (PLAN NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO PARA LAS MIGRACIONES) 2007-2010

Bajo los principios anteriormente mencionados, la SENAMI y los diferentes actores involucrados en el hecho migratorio dentro de un proceso participativo construyó los siguientes objetivos:

1. Desarrollar en el Ecuador e impulsar en el mundo una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas.
2. Generar y consolidar los vínculos de las personas migrantes con sus familiares y su país.

3. Alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el Retorno Voluntario Digno y Sostenible de las personas emigrantes.
4. Impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familiares y su entorno.
5. Promover procesos de interculturalidad y de construcción de ciudadanía universal.

Para el cumplimiento de los objetivos ya mencionados, surgen políticas que a su vez tienen sus propias estrategias.

Para el tercer objetivo, que es el que nos interesa en el estudio de esta tesis, se detalla las políticas del mismo con sus propias estrategias:

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

- P3.1: Desarrollar un Plan de Retorno Voluntario, Digno y Sostenible de emigrantes y su reinserción.

E3.1.1: Crear el Plan de Retorno Voluntario que busca incentivar y reincorporar a los Ecuatorianos migrantes en la construcción de la sociedad ecuatoriana

E3.1.2: Establecer condiciones y mecanismo que viabilicen el retorno en coordinación con los diferentes actores que tengan capacidad de decisión.

E3.1.3: Impulso a programas para la reincorporación o reinserción de emigrantes ecuatorianos al Ecuador.

E3.1.4: Impulso a programas de reinserción laboral para investigadores y profesionales.

- P3.2: Corregir las desigualdades geográficas a través del mejoramiento de las condiciones de vida, construcción de infraestructura y

oportunidades de empleo con el fin de reducir la propensión a la migración interna e internacional.

E3.2.1: Impulsar programas y proyectos focalizados hacia los potenciales migrantes.

E3.2.2: Promoción de programas de apoyo y acceso a activos productivos a hogares monoparentales de emigrantes.

- P3.3: Apoyar a las diferentes entidades estatales en la eliminación de todas aquellas causas económicas, sociales y políticas que provocan la emigración forzada.

E3.3.1: Apoyo a la constitución de un sistema financiero de préstamo, inversión y asesoramiento a nuestros compatriotas para que inviertan y generen riqueza dentro del país.

E3.3.2: Apoyo al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo

- P3.4: Apoyo en la generación de oportunidades de trabajo a partir de la constitución de un sistema financiero que apoye a las familias de bajos ingresos con el fin de invertir y crear recursos dentro del país.

E3.4.1: Apoyar la facilitación en el acceso al crédito, reducción de crédito informal y compra de deudas, mediante la creación del Banco de Migrante.

E3.4.2: Elaborar estudios para evaluar la implementación de Proyectos Específicos de Reinserción para los emigrantes ecuatorianos.

- P3.5: Fomentar la valoración del ser y sentirse ecuatoriano.

E3.5.1: Crear proyectos y campañas para que se recupere el sentido de pertenencia a la nación en coordinación con los ministerios de turismo y cultura.

(SENAMI- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO PARA LAS MIGRACIONES 2007-2010)

## **2.5 PLAN BIENVENID@S A CASA**

### **(Por un Regreso Voluntario, Digno y Sostenible)**

De las políticas ya mencionadas nos centraremos especialmente en la primera ya que es en donde parte nuestro interés de estudio:

La primera política es la de “Desarrollar un Plan de Retorno Voluntario, Digno y Sostenible de emigrantes y su reinserción”, del cual se desprenden las siguientes estrategias:

- \*Crear el Plan de Retorno Voluntario que busca incentivar y reincorporar a los Ecuatorianos migrantes en la construcción de la sociedad ecuatoriana.
- \*Establecer condiciones y mecanismo que viabilicen el retorno en coordinación con los diferentes actores que tengan capacidad de decisión. Impulso a programas para la reincorporación o reinserción de emigrantes ecuatorianos al Ecuador.
- \*Impulsar programas de reinserción laboral para investigadores y profesionales.

Respondiendo a esas estrategias, la SENAMI (2008) presentó el Plan de Retorno Voluntario, Digno y Sostenible:

#### **VOLUNTARIO**

- \* El retorno es voluntario y no forzado.
- \*Apoyamos las voluntades existentes de retorno.
- \*Facilitamos datos reales para toma de decisiones.
- \*La responsabilidad es del migrante.

#### **DIGNO**

- \*El retorno es en condiciones de dignidad y no en circunstancias denigrantes.
- \*Reconocemos al migrante como sujeto de desarrollo.
- \*Lo importante no es cuantificar a las personas que vienen, sino en qué situación.
- \*Trabajamos para mejorar condiciones y quitar trabas

#### **SOSTENIBLE**

\*Es un proceso político con alto manejo técnico

\*Facilitamos la inserción en el país.

\*Trabajamos para que los retornados puedan regresar a un sano plan de vida.

Las primeras acciones, dando inicio al plan (enero 2008) fueron:

a) Restablecer vínculos de los ecuatorianos con su país:

Plataforma virtual, Casa ecuatoriana

b) Consulta previa al retorno:

Resultados reales que guían nuestro trabajo

c) Facilidades de Retorno:

Menaje de casa, Automóvil y Equipo de trabajo. !Cero impuestos!

d) Acuerdos Interinstitucionales:

Instituciones del Estado trabajan coordinadamente

Lo que originalmente se denominó Plan de Retorno Voluntario, Digno y Sostenible más adelante se llamó Plan de Retorno Bienvenidos a Casa, y finalmente se estableció como Plan Bienvenidos a Casa. Esta transformación responde a un evento del contexto internacional que tiene lugar paralelamente al surgimiento del plan ecuatoriano, que es el lanzamiento del Plan de Retorno Voluntario español.

Para evitar que la política ecuatoriana sea relacionada con la española, la SENAMI se vio en la necesidad de cambiar el nombre de su instrumento. Al mismo tiempo, la connotación de la frase “bienvenidos a casa” apela al sentimiento de pertenencia de los migrantes que ya encontramos en el discurso del Presidente Correa. (Moncayo , 2011)

La Secretaría Nacional del Migrante de la República del Ecuador (SENAMI) tiene como misión fundamental la definición y ejecución de una política migratoria que defiende, para todas las personas, el derecho a: emigrar como opción segura e informada; ser acogido/a y participar

activamente en la sociedad de destino; quedarse en su país (derecho al desarrollo); y a volver a su país de forma voluntaria y digna.

Esta política, recogida en el Plan Nacional para el Desarrollo Humano de las Migraciones, tiene como uno de sus ejes centrales el “Plan Bienvenidos a Casa: Regreso Voluntario, Digno y Sostenible”. Este plan es un conjunto de programas que apoya y acompaña a las personas ecuatorianas en el exterior.

Dentro del Plan se cuenta con tres programas:

\*El Programa “VÍNCULOS”: Busca consolidar y mejorar los espacios y mecanismos de participación y comunicación de las personas emigradas para con su familia, con su comunidad, con sus organizaciones y con su país.

\*El Programa de incentivos productivos “EL CUCAYO”: Pretende incentivar y orientar las inversiones productivas y sociales que las personas y colectivos migrantes desean realizar en el Ecuador.

\*El Programa de acompañamiento al retorno físico “VOLVER A CASA”: Busca facilitar el derecho a un regreso digno. Promueve una serie de facilidades y medidas que contribuirán a la disminución de las trabas económicas y legales para realizar el proyecto de regreso, así como un paquete de medidas de ayuda a la reinserción socio-laboral.

Este último programa ofrece facilidades en lo siguiente:

\*Menaje de casa más auto y equipo de trabajo,

\*Plan de acogida de personas en situación de retorno (vulnerabilidad y deportación)

\*Bono de la vivienda

\*Repatriación de cadáveres



### **CAPITULO III**

#### **LA INFORMACION ASIMETRICA Y LA FACILIDAD “MENAJE DE CASA MAS AUTO Y EQUIPO DE TRABAJO 2008-2012” DEL PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO AL RETORNO FISICO “VOLVER A CASA”.**

##### **3.1 LA INFORMACION ASIMETRICA Y LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA.**

La SENAMI a través de la política de retorno del Ecuador delineada en el Plan Bienvenidos a casa, tiene como objetivo fundamental alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país, construir las condiciones que hagan posible el retorno voluntario, digno y sostenible y contribuir a la reunificación familiar de las personas emigrantes a los mismos que se los consideran actores clave del proceso de reconstrucción nacional (SENAMI, 2008).

Una de las facilidades más importantes de este plan constituye la facilidad Menaje de casa más auto y equipo de trabajo para el retorno voluntario que en convenio con la SENA E otorga la exoneración de aranceles de menaje de casa, equipo de trabajo y vehículo.

Dichas exoneraciones están condicionadas al cumplimiento de una serie de requisitos establecidos en la normativa aduanera que debe cumplir el migrante, entre los más mencionados están los requisitos que deben cumplir los vehículos, los cuales al ser modificados con mucha frecuencia en tan poco tiempo, tienden a convertirse en obstáculos para el migrante en vez de una ayuda.

El plan bienvenido a casa es un conjunto de programas que apoya y acompaña a las personas ecuatorianas en el exterior, los cuales son los siguientes (SENAMI, 2008):

\*El Programa “VÍNCULOS”: Busca consolidar y mejorar los espacios y mecanismos de participación y comunicación de las personas emigradas para con su familia, con su comunidad, con sus organizaciones y con su país.

\*El Programa de incentivos productivos “EL CUCAYO”: Pretende incentivar y orientar las inversiones productivas y sociales que las personas y colectivos migrantes desean realizar en el Ecuador.

\*El Programa de acompañamiento al retorno físico “VOLVER A CASA”: Busca facilitar el derecho a un regreso digno. Promueve una serie de facilidades y medidas que contribuirán a la disminución de las trabas económicas y legales para realizar el proyecto de regreso, así como un paquete de medidas de ayuda a la reinserción socio-laboral.

Entre las facilidades que actualmente ofrece este último programa nos concentraremos en el análisis de la más controvertida: La facilidad de

\*Menaje de casa más auto y equipo de trabajo, la cual se basa en la exoneración de tributos, es decir de cero aranceles por parte de la SENA E de los mismos que le pertenezcan al migrante y que cumplan con los actuales requisitos estipulados en el decreto ejecutivo N 888 (anexo) que señala:

\*La persona migrante de nacionalidad ecuatoriana deberá residir en el exterior, por un lapso no inferior a un año.

\*Para el caso de vehículos importados como parte del menaje de casa, la persona migrante deberá haber permanecido en el exterior por un período mínimo de tres años.

\*Sus ingresos a Ecuador no deben sumar más de sesenta (60) días en el último año (incluidos feriados) que se contarán hasta la fecha de ingreso al país con ánimo de residir permanentemente, de forma regresiva.

\*La persona migrante ecuatoriana que haya residido por un tiempo mayor a cinco años en el exterior, sus ingresos a Ecuador en el último año se ampliarán en treinta (30) días por cada año adicional o fracción, acumulables hasta un máximo de ciento ochenta (180) días.

\*La permanencia en el exterior se corroborará a través del pasaporte y de los registros de movimiento migratorio, en los que se reconozcan las entradas y salidas del viajero hacia y desde Ecuador. Cuando la salida no se haya registrado por parte de la Policía Nacional, podrá acreditarse mediante certificados consulares o registros acreditados por la Secretaría Nacional del Migrante.

\*Las personas migrantes no ecuatorianas podrán solicitar la exoneración de Menaje de Casa y Equipo de Trabajo solamente cuando prevean residir en Ecuador por más de un año.

\*El menaje de casa y equipo de trabajo deberá arribar dentro del lapso comprendido entre los dos meses antes y hasta seis meses después del arribo de la persona migrante con ánimo de domiciliarse definitivamente en Ecuador.

Esta facilidad que se ofrece al migrante conlleva en su proceso la intervención de varios actores:

- 1) Secretaria Nacional del Migrante (SENAMI) en España.
- 2) Empresa embarcadora en España.
- 3) Empresa de transporte (naviera) contratada desde España.
- 4) Agencia de asesoría aduanera o de comercio exterior en Ecuador.
- 5) Agente afianzado de aduanas en Ecuador.

## 6) Empresa terminal o bodega en Ecuador.

El primer actor que interviene en este proceso es la oficina de la SENAMI que está presente en el país donde reside el migrante. El migrante busca informarse en que radica esta propuesta y la única institución que brinda esta información es la SENAMI (Secretaría Nacional Del Migrante) la misma que otorga información, brinda un volante (ver ANEXO 1) y formatos para la realización del listado de los bienes que conforman su menaje de casa, equipo de trabajo y vehículo si fuera este el caso.

Como segundo actor encontramos a las empresas embarcadoras pues el migrante opta por contratar una empresa entre varias que ofrece el mercado para que le dé el servicio de embarque, le facilite el embalaje y la realización ordenada del listado y a su vez ésta actúa como intermediaria con el tercer actor, la NAVIERA (empresa de transporte dueña de contenedores) esta es una empresa privada que se encuentra vendiendo sus servicios a nivel mundial.

El cuarto actor se hace presente en el país destino pues aparece la agencia de asesoría aduanera o de comercio exterior quien vende un servicio de asesoramiento y despacho de la carga en Ecuador, esta agencia facilita el proceso de desaduanización y despacho de la carga, brinda asesoría y realiza manipulación de documentos aduaneros y muchas veces ofrece el servicio de transporte del contenedor desde el terminal de carga correspondiente hacia la puerta de su casa.

Hay que recalcar que ésta agencia actúa también como intermediaria con el quinto actor, el agente afianzado de aduanas, único autorizado aparte del importador, por la SENA (Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador) que es la autoridad competente para determinar si la carga puede acogerse a la exoneración de impuesto.

El sexto y último actor es la empresa terminal de carga o bodega que entre otros servicios logísticos presta el espacio en el cual se coloca los bultos o el contenedor.

Como observamos cada uno de estos actores tiene una actuación muy importante en este proceso logístico de la facilidad. El desconocimiento generalizado de los migrantes de los actores y procesos que son parte de esta facilidad ocasiona problemas de información asimétrica, ya que este desconocimiento de toda la cadena de información genera incentivos perversos y problemas de agencia en uno o varios de esos actores.

Esta facilidad ha dado mucho de qué hablar ya que al ser implementada sin ninguna referencia previa ha experimentado dificultades que se van asumiendo a través de sucesivos procesos de ensayo y error. Dicha facilidad no se percibe todavía como una solución o un éxito rotundo, puesto que hay factores que dejan puerta abierta a la corrupción y abusos, en los que se juega con la confianza y esperanza de los ciudadanos ecuatorianos y en especial de nuestros compatriotas inmigrantes.

Un factor clave que encontramos al inicio de este proceso es el manejo de la información ya que la misma traspasa las fronteras de los diversos países del mundo donde se encuentran nuestros compatriotas ecuatorianos y a su vez permiten que ellos proyecten sus ideales y expectativas en base a la información otorgada, ya que la decisión de retorno implica las mismas sensaciones e inseguridades a la decisión de emigrar.

De una información de calidad depende que el migrante tome una decisión correcta y se trace diversas proyecciones en su futuro de las cuales depende también su familia. Si la información brindada es asimétrica se toman malas decisiones y entonces entra en juego no solo el futuro del migrante en conjunto con su familia sino también el futuro de

la patria ya que recordemos que el emigrante es visto como actor clave en la reconstrucción nacional. Aquí yace el problema de la información asimétrica, no solo está presente en la política pública sino en varios planos sociales lo cual no hace de este problema algo común sino algo preocupante en lo cual se debe tomar medidas para su corrección.

Encontramos información asimétrica en las siguientes situaciones:

1.- el migrante desconoce que la SENAMI no tiene total conocimiento aduanero en esta facilidad como lo tiene SENA (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador). De aquí parte un sin número de información no conocida por el migrante antes de acogerse a este programa y su facilidad de menaje de casa , equipo de trabajo y vehículo ya que el migrante acude a SENAMI en primera y única instancia como institución que brinda información acerca este plan Bienvenido a casa , pues ellos confían en la misma.

2.- la persona migrante en calidad ya de importador que retorna a establecer su domicilio permanente en el Ecuador al llegar al mismo desconoce que mediante el Decreto Ejecutivo No. 888, publicado en el Registro Oficial No. 545 del 29 de septiembre de 2011, el Presidente de la Republica expide las “Normas complementarias para la importación de menajes de casa y equipo de trabajo por parte de personas migrantes que retornan a establecer su domicilio permanente en el Ecuador” que se encuentra estipulado en la resolución del servicio nacional de aduana del ecuador (anexo) en su Art. 16 señala: *Art. 16.- “Embalaje e identificación de los bienes.- “Los elementos del menaje de casa deben embalsarse separadamente por tipo de bienes. No será necesario que estos sean identificados por cada miembro; sin embargo, los bultos y cajas deberán estar debidamente identificados y numerados debiendo coincidir con lo detallado en la declaración juramentada de importación de menaje de casa”.*

Al mismo tiempo desconoce que al no cumplir con ciertos límites y condiciones en mercados en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversión se somete a varios tipos de sanciones establecida en la misma como por ejemplo el Art. 178 señala:

*Art. 178.- Defraudación aduanera.- “Será sancionado con prisión de 2 a 5 años y multa de hasta diez veces el valor de los tributos que se pretendió evadir, la persona que perjudique a la administración aduanera en la recaudación de tributos, sobre mercancías cuya cuantía sea superior a ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador general y, siempre que éstas deban satisfacer tributos al comercio exterior, a través de cualquiera de los siguientes actos: literal c). No declare la cantidad correcta de mercancías”*

3.- desconoce ciertas políticas y costos de empresas navieras al cual obligatoriamente debe acogerse en Ecuador caso contrario no podrá realizar el despacho de su carga

4.- desconoce las empresa que intervienen en este proceso logístico en Ecuador y el costo en que incurre con cada una de ellas: empresa Naviera, agencia tramitadora o de asesoría, agente de aduana, empresa almacenera.

5.- desconoce el procedimiento aduanero por la que debe pasar la carga y el tiempo promedio de desaduanización de la misma en SENA E.

6.- desconoce ciertos problemas muy comunes que suele pasar en el acto de despacho del contenedor (minutos antes de que salga del terminal de carga)

Prueba de esta información asimétrica son los distintos casos de estafas que sufren los migrantes, casos especiales son conocidos por la prensa nacional. La crisis europea ha suscitado mayor interés en este programa

y ha originado que los emigrante en los distintos punto de este continente estén aptos a escuchar cualquier sugerencias que le ayuden a solucionar su situación actual y aprovechar sus capacidades en su país de origen. Esto ha generado que aumente no solo la demanda de información sobre este programa sino también el numero de retornados mediante el plan bienvenido a casa.

### 3.2 PROCESO LOGISTICO DEL PROGRAMA

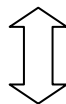
Existe problema de información asimétrica a lo largo de toda la cadena de información en este proceso.

La cadena es la siguiente:

Si bien este plan es posible dado al convenio existente entre SENAMI y SENA E sin embargo entre ambos no existe comunicación fluida. Si bien este plan parte de la política pública migratoria creada por la **SENAMI**, la misma que se debe al migrante y es la encargada de informar y revisar el cumplimiento de los requisitos por parte del mismo, es la SENA E quien tiene la última decisión.

La SENA E es la única autoridad competente para determinar si la carga puede acogerse a la exoneración de impuesto y su acción constituye el mecanismo de apoyo de este programa. Si la SENA E tiene la última palabra en los aspectos técnicos y decisorios, debería ser ésta a quien acuda el migrante en primera instancia en lugar de la SENAMI.

**EMPRESA EMBARCADORA EN ORIGEN**



En calidad de empresa privada vende el servicio de embalaje y de embarcador y esta internamente actúa como intermediaria con la naviera.



## NAVIERAS



Empresas de transportes, por lo general una naviera en calidad de empresa privada tiene sus propias políticas: el importador para poder retirar su carga debe:

\*cancelar gastos locales

\*dejar cheque de garantía y carta de compromiso, las garantías por contenedor varían de acuerdo políticas de cada naviera :

Por ejemplo;

### **MAERSK LINE DEL ECUADOR.**

Tiene como valores los siguientes:

20 DRY \$500 (POR CONTENEDOR)

40 DRY \$1000 (POR CONTENEDOR)

40 REF \$3000 (POR CONTENEDOR)

ELABORACION: NELLY COELLO CEVALLOS

\*cancelar valores por demoraje generados hasta la fecha de salida.

### **MAERSK LINE DEL ECUADOR.**

Días libres tarifa diario

\*20 DRY 10 días libres. Del día 11 al 15 \$45 A partir del día 15 - \$90.

\*40 DRY 10 días libres. Del día 11 al 15 \$55 A partir del día 15 - \$110.

\*40 REF 3 días libres. Del día 4 al 8 \$150 A partir del día 9 - \$220.

ELABORACION: NELLY COELLO CEVALLOS

Ambas empresas privadas manejan su propios costos y el migrante llega a un acuerdo con la empresa embarcadora y esta a su vez realiza los pago a la empresa naviera. Aquí hay una transacción muy importante que no supervisa el Estado.

En el mercado de comercio exterior podemos encontrar un sinnúmero de Navieras cada una con políticas y costos diferentes, como segundo ejemplo;

**MEDITERRANEAN SHIPPING COMPANY SA.**

Tiene como valores los siguientes:

20 DRY \$3000 (POR CONTENEDOR) solo menaje de casa

40 DRY \$6000 (POR CONTENEDOR) solo menaje de casa

ELABORACION: NELLY COELLO CEVALLOS

**CMA CGM SA.**

Tiene como valores los siguientes:

20 DRY \$2000 (POR CONTENEDOR)

40 DRY \$4000 (POR CONTENEDOR)

ELABORACION: NELLY COELLO CEVALLOS



**EMPRESA DE ASESORIA ADUANERA O COMERCIO EXTERIOR**



Una vez que el migrante llega al Ecuador se contacta con una empresa de asesoría aduanera o comercio exterior de menajes de casa en Ecuador, que en su mayoría viene directamente recomendada desde origen. Incluso en muchos casos la empresa embarcadora en origen le entrega directamente la documentación aduanera a esta empresa asesora con o sin consentimiento del migrante, que para esta etapa ya se los considera importadores. Este acto colusorio se justifica argumentando la seguridad de dicha documentación que es de suma importancia”.

Esta empresa asesora también actúa como intermediaria con un agente afianzado de aduanas, aquí hay una transacción muy importante que no supervisa el Estado, lo cual también es ignorado por el migrante. Este desconocimiento es lógico ya que no hablamos de un importador con años de experiencia en el comercio exterior sino de un persona natural antes que todo en calidad de migrante en su mayoría se lanzan al mercado internacional por primera vez por un solo motivo e interés el retornar con todo los bienes que ha adquirido con su esfuerzo y sacrificio .Ellos desconocen de costos, de cuantas empresas intervienen (intermediarias), de cuando les puede convenir o no económicamente, etc. Existe mucha información que ellos desconocen en este proceso.

### AGENTE AFIANZADO DE ADUANAS



Esta empresa intermediaria puede contactarse internamente con el **AGENTE AFIANZADO DE ADUANAS**, quien hace el proceso de desaduanización y cobra la tarifa oficial, la cual es cancelada por la empresa intermediaria, pero la cual a su vez le cobra una cifra exorbitante, aprovechándose del desconocimiento del migrante, viéndolo como negocio redondo y no como servicio.

Hay que recalcar que actualmente no hay regulación a las "**AGENCIAS ASESORAS DE COMERCIO EXTERIOR**" o intermediarias. Estas al no tener control de parte de ninguna agencia reguladora, tiene incentivos perversos para aprovecharse de todo el excedente del consumidor (disposición a pagar), mercantilizando el plan bienvenidos a casa, disminuyendo la eficacia terminal de esta política pública y perjudicando a los supuestos beneficiarios (migrantes).



## EMPRESA ALMACENERA



Por último la empresa terminal o bodega que entre otros servicios logísticos presta el espacio donde se encuentra colocado los bultos o el contenedor cuyo cobro es diario y a continuación se detalla los rubros facturados:

:

\*PROVISION DE MATERIALES- ESTIBA  
\*OPERACIÓN AFORO/ INSPECCION CARGA GENERAL  
\*PESAJE CARGA GENERAL  
\*RECEPCION / DESPACHO DE CARGA GENERAL  
\*ALMACENAJE CARGA GENERAL

ELABORACION: NELLY COELLO CEVALLOS

### **3.3 ANALISIS DE LAS EXPERIENCIA DEL MIGRANTE FRENTE A ESTE PROGRAMA.**

A continuación tenemos la historia de una migrante que nos describe su experiencia al acogerse a este plan Bienvenido a Casa y el real proceso que tuvo que acogerse al retornar al Ecuador aun con la facilidad de este programa, partiendo de este personaje:

Bella tiene 35 años vive en España sola hace ya 10 años, su familia está en Ecuador son 2 hijos que quedaron con sus abuelos; trabajo durante la mayoría de su residencia en dicho país en la parte del campo, ganaba bien y enviaba dinero a su familia para sus hijos y su madre y sus hermanos que viven en la misma casa. Bella apenas logro ser bachiller,

este es casi la realidad de todos los ecuatorianos que migraron a España

Bella inmigrante ecuatoriana luego de residir por más de 10 años en España decidió retornar debido a la crisis que azota a este país entonces se acercó a la SENAMI en España donde la atendieron y según lo conversado le dijeron que si cumplía con los requisitos para acogerse al plan Bienvenidos a Casa y que podía retornar con su menaje de casa al Ecuador sin pagar nada, que el Gobierno Ecuatoriano estaba ayudando a los migrantes mediante este plan y gratis, ella alentada por esa información pues continúa y busca en España una empresa que le lleve su menaje de casa a Ecuador esta empresa le da la opción de alquilarle un contenedor que puede ser de 20” el más pequeño por un valor de 3000 euros o de 40” el más grande por un valor de 4000 euros o a su vez compartir un contenedor con otras personas el valor en este caso dependía del volumen de la carga que desee importar; Bella tiene que presentar un listado detallado de lo que conforma su menaje de casa tal y como se lo solicitó la empresa embarcadora.

Hasta este momento Bella cree tener la información necesaria y suficiente para sentirse confiada en esta decisión. Ella tiene algún conocimiento sobre lo que SENA E prohíbe llevar, Sin embargo la empresa no se compromete en caso de dar una mala o incompleta asesoría, pues su servicio radica más en el alquiler del contenedor.

Cuando Bella decidida a retornar con su menaje dentro de un contenedor de 20” y realizar el listado detallado de todo lo que comprende su menaje y la empresa embarcadora recibe el pago total de su servicio equivalente a 3000 euros, el contenedor es embarcado y con un viaje cuyo destino es Ecuador.

Bella pide a la empresa embarcadora que le informe cuando el contenedor llegue y como hacer cuando el contenedor llegue a Ecuador que sería aproximadamente dentro de 1 mes lo que dura el viaje aproximadamente del buque que trae su contenedor, la empresa le dice

que allá no tiene que pagar nada y que si desea se le puede enviar directamente todos los documentos a una empresa recomendada por ellos que tiene experiencia con los menajes para que le ayuden con el trámite del contenedor es decir un agente de aduanas que le guie cuando el contenedor ya este en Ecuador, Bella confiada como no sabe de documentos prefiere que le envíen directamente con alguien que le saque su contenedor como ya le cancelo todo a la empresa 3000 euros ya no tiene que pagar nada en Ecuador porque pensó que era la misma empresa pero que estaba en ecuador era lo que ella pensaba.

Antes del mes ella se adelanta y viaja a Ecuador contacta anticipadamente a la empresa que le dieron referencia e incluso que tiene los documentos, esta empresa resulta estar localizada en Quito para su suerte ella es de Quito y se reúne y conversan, ellos en calidad de empresa de asesoría en comercio exterior cobran el asesoramiento y los servicios prestados para la desaduanizacion del contenedor , esta empresa cobra 500 incluido IVA solo por los servicios prestados aparte debe cancelar los gastos locales a la naviera que son 200 y dejar un cheque de garantía certificado , como el contenedor es de 20” el cheque debe ser de 2000 dólares valores solicitados por la empresa naviera CMA CGM y así cuando llegue el contenedor la naviera le permita realizar a esta empresa de asesoría en comercio exterior el resto del trámite y así sacar el contenedor.

La empresa de asesoría en comercio exterior le ofrece adicional el servicio de transporte para cuando salga su contenedor haga el viaje desde Guayaquil-puerto a Quito y la hacen sentir inseguridad de cualquier transporte con opiniones como “le pueden robar sus cosas y nosotros no nos responsabilizamos por servicios que no han contratado a nuestra empresa”, dándole a entender a Bella que ellos ofrecen un transporte seguro y garantizado, Bella para evitar cualquier inconveniente con sus

cosas acepta ese servicio adicional , la empresa de asesoría le ofrece un transporte por un valor de 800 dólares.

Bella queda sorprendida y desde ya se siente engañada ya que no esperaba todo esta situación, casi arrepentida se niega a esa cruda realidad porque a ella le han dijeron que no debía pagar nada en Ecuador. La empresa de asesoría procede a explicarle con detalle la generación de dichos costos, no quedándole otra opción a Bella y como es migrante y no conoce a nadie más que pueda ayudarle decide con decepción aceptar ,

Bella realizo un depósito donde cubría:

Pago de servicios de asesoría en comercio exterior -	500 dólares
Pago de gastos locales de naviera -	190 dólares
Pago de transporte del contenedor Guayaquil -Quito	800 dólares
<b>Total del depósito</b>	<b>1490 dólares</b>
<b>Cheque certificado</b>	<b>2000 dólares</b>

ELABORACION: NELLY COELLO CEVALLOS

Bella resignada y pensando que ya eso era todo decidió llegar hasta lo último y tener su contenedor en casa. pasa una semana y la llaman y le dicen que su contenedor recién llego el día de hoy y le piden el comprobante de pago y el cheque de garantía para ellos proceder a realizar las operaciones que conlleva este trámite Bella tuvo que prestar un cheque a un familiar ya que ella no tenia y como era de 3000 el familiar desconfiado le pide que le deposite los 2000 dólares y a cambio el le da un cheque por ese valor, ella le deposito sus únicos ahorros que tenia para que su familiar le proceda a prestar ese cheque; ella se acerca por segunda vez a esta empresa de asesoría y le deja tanto el comprobante de depósito como el cheque de garantía y la empresa queda en llamarle cuando ya vaya a salir su contenedor, pasa 3 días a partir de la llegada del contenedor y la llaman a decirle que tiene que viajar a Guayaquil porque la Aduana le va abrir el contenedor y le va hacer un aforo físico para confirmar si lo que trae físicamente es lo que consta en

los documentos ingresados a la aduana, ella viaja de Quito a Guayaquil a última hora como no conoce le da miedo ir sola y lleva a su hermano.

Bella y su hermano llegan al punto de encuentro en Guayaquil y este es el puerto marítimo al sur de la ciudad,

Un trabajador de la empresa le atiende y le hace los trámites correspondientes para que ella puede ingresar sin ningún problema , ella debe prepararse por seguridad y ponerse casco, chaleco reflectivo y botas como requerimiento a todos lo que ingresen a los patios de una bodega donde hay ciertos riesgos y maquinaria operando, Por todo esto ella paga 3,00 dólares a la persona que le alquila estos implementos obligatorios para el ingreso y pasa a los patios en compañía del trabajador, en los patios se llevo a cabo el aforo físico esto duro aproximadamente 4 horas desde las 9:00 am hasta 1:00 pm sin ningún inconveniente en la revisión de sus cosas ella contenta pensando que eso es todo saliendo de los patios en agradecimiento invita a comer al trabajador y el hermano que la espero todo ese tiempo afuera gasta total 8,00 dólares en tres almuerzos.

Es importante acotar “que en esta etapa si sale todo bien es decir ninguna novedad” solo se tendría que esperar que el funcionario de adunas reporte en el sistema integrado de aduanas que no hubo novedad y se considera liquidado (*registro exonerado de impuesto*) el tramite es decir aduana termina su trabajo por su parte y le da toda autorización para que se proceda sacar el contenedor de ese patio, en el peor de los caso el funcionario de aduanas puede encontrar cierta irregularidad en el aforo físico o en los documentos tenga que justificar la observación hecha por la aduana esto lleva un día o dos depende de cuánto tarde en justificar lo solicitado por la aduana y en esperar repuesta de esta institución.

Son varios los problemas que puede tener un migrante en el acto de aforo físico lo cual puede retrasar más el retiro de sus cosas y estos días van acompañado de un costo.



bueno en el caso de que todo salió bien Bella le pregunta al trabajador si su contenedor podría salir ese mismo día le responde que depende de la hora que liquide la aduana ella le ofrece un dinero extra al trabajador para que le ayude a sacar ese mismo día a lo cual la trabajadora accede y va donde el funcionario público y le presiona con la intención de que le liquide rápido su el tramite, pasa un par de horas y ya el tramite está liquidado que bueno pero resulta que la empresa le da orden al trabajador de Guayaquil que se le despache el día siguiente porque así acordó con el transportista, entonces el trabajador le miente al migrante y le dice que hay que esperar hasta mañana mientras eso ella a averiguado por ahí cuánto cobran por llevar un contenedor a quito y le dijeron hasta 400 y ella se quedo sorprendida y le dio mucho enojo pero lamentablemente ella ya había pagado todo y dudaba que le devuelvan, como no le quedo de otra ella decide esperar hasta el día siguiente y decide quedarse en un hotel cerca del puerto marítimo junto con su hermano en ese momento gasta 30 solo en hospedaje sin contar gastos de comida. ya su bolsillo estaba agotado ya se jugaba el ultimo día con tal de llevar ella sus cosas .

El día siguiente ella se encuentra con el trabajador y el procede junto a ella a facturar los costos generados por la bodega es decir el piso donde estuvo el contenedor desde su arribo hasta el día actual, ella pensando que dentro de lo que había pagado a la empresa que era como 1490 dólares estaba incluido ese valor entonces el trabajador le solicito a Bella el pago de 300 dólares que era el valor generado y facturado , ella enojada le dijo que ella había pagado todo ya que hable con su jefe de Quito que ella no tiene plata ya ... el trabajador procede a confirmar y la respuesta que recibe por parte de la empresa es que Bella debe cancelar ese valor y que si no quiere pues que deje todo ahí y no sale su contenedor que igual si quiere que salga tiene que pagar .

Ella pierde contacto con la empresa en Quito no le respondían la llamada ella se desborona pierde por un momento la esperanza y la dignidad se

siente estafada habla de demandar a la empresa como se dice esa fue la gota que derramo el vaso. ella llama a sus familiares con los ojos húmedos y le pide que le presten 300 dólares que ellas luego le devuelve para poder sacar su contenedor bueno sus parientes hasta ver como conseguían ese dinero que obviamente no estaba a la mano de un momento para otro después de 2 horas ya estaba hecho el depósito y ella procede a pagar y la bodega le factura y le da un turno para que entre el tráiler a cargar el contenedor de 5:00 pm a 6:00 pm ella tiene que esperar con su hermano hasta dicha hora hace un gasto en almuerzo de 6,00 dólares junto a su hermano aparte de estar con la misma ropa del día anterior y tantas preocupación , pasan las horas y son ya las 5:00 pm y el transporte ingresa a la hora señalada y espera que le toque su turno el transportista está listo para su salida con el contenedor esto es a las 7:00 pm, Bella viendo cerca el fin de toda esta pesadilla que le toco pasar como novata , pero lamentablemente aun no era el final .

En el preciso momento en que el transporte estaba por pasar las básculas la bodega detecta que ese contenedor tiene una diferencia de peso en comparando el peso de embarque y el peso de salida en ese momento dado por las básculas. Siguiendo las políticas internas de esta empresa privada que es la bodega, el contenedor debe regresar nuevamente a sus patios para que posterior realicen el debido proceso con aduanas y verifiquen mediante una nueva inspección el motivo de dicha diferencia de peso.

para la mala suerte de Bella le regresaron su contenedor y no pudo salir tanta espera en vano, obviamente ella no entendía lo que estaba pasando, estaba enfurecida y con sus ojos ya humedecidos lloraba de la impotencia ella aseguraba estar arrepentida de haber retornada si yo hubiese sabido todo lo que hay que hacer además de todo lo que hay que pagar no hubiese vuelto exclamo!

Para finalizar ella se tuvo que quedar otro día más para el día siguiente proceder a ingresar a realizar nuevamente otra inspección del

contenedor, tuvo que pagar una nueva factura de 90 dólares emitida por la bodega.

Esta es la experiencia más cercana a la realidad vivida por los migrantes ecuatorianos al retornar con ilusiones en continuar su lucha en el país que los vio nacer, como no se van arrepentir.

### **3.4 PROPUESTAS DE CORRECCION A LA INFORMACION ASIMETRICA DENTRO DEL PROGRAMA**

Las empresas embarcadoras en España recomiendan agencias asesoras en Ecuador, que mercantilizan el programa y disminuyen su eficacia aprovechándose de la falta de conocimiento referente al proceso logístico que conlleva la facilidad de importar menaje de casa con cero aranceles, muchos migrantes son estafados y tanto la SENAMI como la SENA E no se hacen responsable por ello

Propuesta 1: Que dentro de la SENAMI en origen haya una oficina u departamento de asesoría aduanera, la misma que debe estar conformado por funcionarios de la SENA E capacitados en todo lo que concierna la facilidad que esta misma entidad otorga al migrante en exoneración de impuesto para la importación de su menaje de casa, equipo de trabajo y vehículo, dar información clara y completa sobre la parte social y legal de esta facilidad y su proceso logístico a través de charlas , entrevistas para evitar información asimétrica

Este asesoramiento debe quedar registrado y documentado y debidamente garantizado, es decir en el caso de que el migrante presencie un tipo de problema en consecuencia de una mala

asesoramiento, el migrante se respaldara en la asesoría documental que se le fue dada en SENA E en origen pues ellos podrán confirmarlo ya que todo asesoramiento debe quedar debidamente registrado, quien haya pasado por ese asesoramiento oficial, y haya incurrido en una falta pues se someterá a las sancione que también debe de tener conocimiento el migrante desde SENA E en origen.

Si bien no es ético que este departamento de asesoría aduanera SENA E en origen recomiende algún agente afianzado de aduana en especial para que lleve a cabo el proceso de desaduanizacion de la carga una vez puesta en territorio ecuatoriano, pues si es necesario que se le informe sobre el proceso logístico y las empresas que intervienen, dándole la facilidad de un listado impreso de mínimo 10 agentes afianzados de aduna en el Ecuador que son autorizados por la SENA E en realizar los trámites para la desaduanizacion y despacho de esta importación con sus debidos costos, y dirección y números telefónicos donde contactarlos directamente. Los mismos deben ser escogidos por un estudio de costeo realizado por SENA E el más conveniente para el migrante, así se evita que el migrante caiga en manos de empresas intermediarias que se hacen llamar asesoras cuyo costo es injusto y manipulado, muchas veces estas empresas suelen ser empresas fantasmas y ven en ellos un negocio redondo aprovechándose de la desorientación del migrante al llegar al Ecuador y terminan siendo estafados.

Caso contrario El Estado ecuatoriano (su gobierno) se juega el prestigio si el plan bienvenidos a casa no es exitoso

Propuesta 2: Incorporar como parte del convenio ya existente SENAMI-SENA E, que sea la SENA E entre las dos quien se responsabilice por dar una información completa y verídica en origen, y la SENAMI sea agente de control y regulador de la relación que se dé entre SENA E-MIGRANTE

Propuesta 3: Establecer dentro de la política migratoria una ley que ampare a aquellos migrantes víctima de la información asimétrica y de engaños y estafas en su retorno voluntario al Ecuador.

Propuesta 4: Que SENAMI – SENAE tenga conversaciones con las empresas privadas NAVIERAS Y BODEGAS, donde lleguen a un acuerdo y trate de las reducción de costos hacia el migrante y atención prioritaria a los migrantes con el fin de darles una real BIENVENIDA A CASA en Ecuador.

Propuesta 5: La SENAMI debe controlar frecuentemente que la SENAE esté cumpliendo con el migrante y actuar como ente defensor en caso de injusticias hacia el migrante.

Propuesta 6: Considerar la posibilidad de que el migrante pueda importar menaje de casa de única pertenecía del migrante sino a permitirle también traer cosas para uso personal de su familia que desde un comienzo residen en el Ecuador ya que encontramos casos de migrantes que han trabajado años para enviar dinero a su hijos , padres o hermanos en el Ecuador prueba de ello son las remesas de migrantes en la última década ,no hace falta grandes estudios que demuestren a quien iban dirigidos ese dinero sino más que a sus familiares , sin embargo al brindarle la facilidad al migrante no han tomado en consideración a su núcleo familiar en ecuador pues este plan le limita a traer solo cosas del migrante y su núcleo familiar que retorne con ellos, caso contrario será sancionado.

### **3.5 RESULTADOS ESPERADOS PRODUCIDOS POR LA PROPUESTA**

De aquí en unos 5 años si se implementan las propuestas mencionadas, obtendremos en primer lugar un proceso transparente del Plan Bienvenido a Casa.

El migrante desde un principio recibirá la asesoría de la SENA E sobre todo lo que implica este proceso y luego de tener una información completa y correcta sobre todo de los gastos que incurriría en Ecuador, podrá así decidir libremente realizar ese paso importante que es el retornar a su país.

Los migrantes que retornan no se sentirán engañados al contrario se sentiría apoyado y respetados al ver un manejo de la información correcto y completo, ellos actuarían de una forma legal y correcta , así se evitaría que el migrante intente prestarse para engañar a la aduana y a su vez que la aduana intente aprovecharse de la inexperiencia del migrante.

Estos migrantes se sentirían bienvenidos y se reagruparía con su familia recordemos que esta es la base de la sociedad así se fomentaría la valoración del ser y sentirse ecuatorianos. Los migrantes se sentirían seguros del gobierno en turno y con la esperanza de un país que avanza digno para vivir y que les da una bienvenida a casa, sobre todo alentaría la permanencia en su país con las ganas de seguir adelante trabajando y generando trabajo en su país.

La política migratoria en el Ecuador serviría de ejemplo para el mundo como una política basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, sociales y culturales de todas las personas.

En opinión personal se cumple esta hipótesis, ya que por fuentes adquiridas nos basamos en que existe una necesidad de la información completa y correcta sobre las condiciones que conlleva el acogerse al plan bienvenido a casa como también sobre los costos que deberá asumir el migrante por parte de las empresas privadas.

El reducir la información asimétrica que se da en el plan bienvenidos a casa y mejorar la política migratoria y que los migrante a su vez decidan libremente si están en las condiciones para retornar al Ecuador con

expectativa de tener un verdadero apoyo por parte de su gobierno y sobre todo que le libera de las manos de quienes ven un negocio redondo en ellos , estafándolos y manipulando .Un plan que fue y es y será pensado únicamente en el bienestar social, económico, cultural del migrante para ello las autoridades pertinentes deberían implementar la propuesta ya mencionada.

## **CAPITULO IV**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **CONCLUSIONES.**

A través de esta tesis se pudo mostrar las diferentes etapas migratorias en el Ecuador, una primera etapa (1960-2000) que pasa desapercibida para los gobiernos y la sociedad en general y una segunda etapa a partir del 2001 donde recién se evidencia una primera intención por parte del Estado ecuatoriano en crear una política migratoria en respuesta a el fenómeno de la migración, la misma que en ese entonces no era una prioridad para el Estado. No es hasta el Gobierno Nacional de la República del Ecuador presidida por el Eco. Rafael Correa que se ha dado un paso decisivo hacia la proyección y ejecución de una política migratoria y a través de un Decreto Ejecutivo creó la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI). La Secretaría Nacional del Migrante de la República del Ecuador tiene como misión fundamental la definición y ejecución de una política migratoria que defiende, para todas las personas, el derecho a: emigrar como opción segura e informada; ser acogido/a y participar activamente en la sociedad de destino; quedarse en su país (derecho al desarrollo); y a volver a su país de forma voluntaria y digna. De aquí parte la creación del plan bienvenidos a casa, una de las facilidades más importantes de este plan constituye la facilidad de importar su menaje de casa más auto y equipo de trabajo para el retorno

voluntario que en convenio con la SENA E otorga la exoneración de aranceles a los mismos.

La excesiva demanda de esta facilidad por parte de los migrantes que se encuentra en su mayoría en España por razones económicas y crisis que atraviesa hasta la actualidad este país, esto ha causado que empresas privadas involucradas directa e indirectamente en el proceso de importación y de nacionalización del menaje de casa vea en los migrantes y esta situación un negocio redondo, y todo esto debido a una información asimétrica por parte de las instituciones encargadas. Un plan con buenas ideas pero con falta de trabajo y preocupación por parte de los encargados.

Se ha propuesto implementar acciones que ayuden a eliminar la información asimétrica, como un derecho que tiene el migrante a la información correcta y completa y a decidir realizar un retorno o al contrario decidir a no realizarlo. Se sugiere a la SENAMI que no pierda el contacto con migrantes retornados y sus experiencias y actuar como defensores en caso de estafas e injusticias por parte de empresas privadas como públicas en el caso de la SENA E que actualmente a través de creación de normas actúa de una forma estrictamente sancionatoria y restrictiva dejando de un lado las posibilidades de perfeccionar y aumentar los beneficios a los migrantes. Como por ejemplo cerrar puertas que han quedado abiertas a la corrupción, a la estafa, al engaño, al enriquecimiento y todo sin control de las autoridades, una realidad que tal vez las instituciones encargadas tengan conocimiento por parte de queja de los mismos migrantes , pero que no hacen nada por ayudarlos más bien buscan respaldarse en normas que le faciliten el trabajo y no facilite una bienvenida al migrante.

Si se implementaran estas acciones propuesta en el desarrollo de esta tesis le evitaríamos a muchos migrantes ser víctimas de aprovechadores que al ver que tienen una falta de conocimiento sobre el proceso de importación de su menaje de casa y mucha información adicional de suma importancia y que no tienen el respaldo ni dirección de alguna



institución que les garantice su ayuda y guía hasta el final de este proceso peor cuando las únicas instituciones que le ofrecieron un plan de retorno se hacen de la vista gorda.

## **RECOMENDACIONES.**

Recomiendo al Presidente de la Republica, en conjunto con el director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y el secretario general del SENAMI considerar como menaje de casa las mercancías destinadas como uso personal del núcleo familiar del migrante, inclusive si estos han residido en el Ecuador.

Le recomiendo a la SENA E ampliar la difusión dentro y fuera del Ecuador referente al servicio de nacionalización de la mercancía en calidad de menaje de casa de forma gratuita.

Modificar LAS NORMAS COMPLEMENTARIAS PARA LA IMPORTACION DE MENAJE DE CASA Y EQUIPO DE TRABAJO POR PARTE DE PERSONAS MIGRANTES QUE RETORNAN A ESTABLECER SU DOMICILIO PERMANENTE EN EL ECUADOR, y seguir trabajando en conjunto para brindar nuevos beneficios los cuales tal vez no se consideraron en un principio pero se puede ir perfeccionando sin olvidar el objetivo central de este plan y no direccionarse solo a implementar nuevas medidas de restricciones y sanciones como se ha hecho solo hasta la actualidad con la intención tal vez de facilitarle el trabajo a la SENA E y la misma que pone en duda los objetivos del plan bienvenidos a casa donde se debe trabajar a favor del migrante que las instituciones pertinentes lleven a cabo un proceso que se perfeccione equilibradamente en todo el ámbito que este concierne sin dejar puertas abiertas.

Le recomiendo en especial a la SENAMI fortalecer sus funciones como institución y actuar como defensor de los derechos del migrante siempre pendiente de su bienestar como prioridad.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Arízaga, Leonardo (2005). “La política del estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales”. En Emigración y política exterior en Ecuador, Javier Ponce Leiva, editor: 21- 55. Quito: ABYA-YALA.
2. Akerlof, G.A. (1970): The market for “Lemons”: Quality uncertainty and the market mechanism. Quarterly Journal of Economics; August; 488-500 Nobel Prize Foundation (2001): “Markets with asymmetric information”, October 10, 2001. Texto completo en: <http://nobelprize.org/economics /laureates/2001/adv.html>
3. Aguilar Astorga y Lima Facio: ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, [www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.html](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.html)
4. Banco Central del Ecuador (1999). “Memoria 1999”. Disponible en [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec) (visitado el 28 de enero de 2010).
5. Beaver, W.H. (1989): Financial Reporting: An Accounting Revolution 2/e. New Jersey: Prentice Hall.
6. BURBANO, M. (2012): Movilidad humana e integración social en Ecuador de acuerdo al “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013”. Almudena Cortés Maisonave (dir.). Trabajo Fin de Máster. Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones - UPC.
7. Cassarino, Jean-Pierre (2004). “Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited”. En International Journal on Multicultural Societies, Vol. 6, No. 2: 253-279.
8. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de

Población Organización Internacional para las Migraciones  
(OIM) Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Fondo de Población  
de las Naciones Unidas (FNUAP)

La migración internacional y el desarrollo en las Américas

Simposio sobre migraciones internacionales las Américas

San José, Costa Rica, septiembre de 2000

Santiago de Chile, diciembre de 2001

9. CEPAL pag 472

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/10907/LCL1632P.pdf>

10. CEPAL - SERIE Seminarios y conferencias N° 15 -PAG 116

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) para América  
Latina y el Caribe, Ciudad de México, México. 279

11. Durand, Jorge (2004). "Ensayo crítico sobre la emigración de retorno.  
El principio del rendimiento decreciente", Cuadernos Geográficos, N°  
035: 103-116. España: Universidad de Granada.

12. EL COMERCIO(29/05/2012). "Guayaquil, refugio de 2975 foráneos".

[http://www.elcomercio.com/seguridad/Guayaquil-refugioforaneos\\_0\\_708529297.html](http://www.elcomercio.com/seguridad/Guayaquil-refugioforaneos_0_708529297.html)

[Consulta: 29/05/2012]

13. Fátima Pérez Ferrer- Librería-Editorial Dykinson, 2006

Análisis Dogmático y Político-Criminal de Los Delitos Contra Los  
Derechos de Los Ciudadanos Extranjeros -Volumen 7 de Monografías  
de Derecho penal- Colección Monografías de Derecho Penal, dirigida  
por Lorenzo Morillas

14. Fallos de mercado en Microeconomía  
<http://www.encyclopediainanciera.com/teoriaeconomica/microeconomica/fallosdelmercado.htm>
15. FLACSO Sede Ecuador-Quito  
En Andina migrante N°9, diciembre: 2-10.
16. Gobierno Nacional de la República del Ecuador  
SECRETARIA NACIONAL DEL MIGRANTE  
[www.iom.int/jahia/webdav/.../ginebra\\_final\\_plan\\_retorno.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/.../ginebra_final_plan_retorno.pdf)  
Visite esta página el 7/03/13.
17. Gómez Jacinto Luis Gerardo (2008). Actualidad Empresarial.  
ed. *Información Asimétrica: Selección Adversa y Riesgo Moral*. [http://www.aempresarial.com/web/revitem/9\\_8729\\_12163.pdf](http://www.aempresarial.com/web/revitem/9_8729_12163.pdf)  
[http://www.aempresarial.com/web/revitem/9\\_8729\\_12163.pdf](http://www.aempresarial.com/web/revitem/9_8729_12163.pdf)  
Título : Información Asimétrica: Selección Adversa y Riesgo Moral  
Fuente : Actualidad Empresarial, N° 170 -Primera Quincena de  
Noviembre 2008.
18. Herrera, Gioconda (2007). “Ecuatorianos/as en Europa: de la vertiginosa salida a la construcción de espacios transnacionales”. En Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa, Balances y desafíos, Yépez del Castillo y Gioconda Herrera: 189-215. Quito: FLACSO Ecuador, OBREAL, Universidad Católica de Lovaina y Universidad de Barcelona.
19. Larreátegui, Paulina (2008). “La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en el Ecuador” en Seguridad multidimensional en América Latina, Rivera, Fredy (ed.): 81-98. Quito: FLACSO - Sede Ecuador y Ministerio de Cultura del Ecuador.

20. Massey, D.S., J. Durand y N. J. Malone (2002). *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
21. Mascareñas, Juan (2007): *Contratos financieros principal-agente*. Monografía. Universidad Complutense de Madrid. 40 págs.
22. Moncayo, M. I. (2011). *Migración y retorno en el Ecuador: entre el discurso político y la política de gobierno*. Tesis para obtener el título de Maestría en Relaciones Internacionales. Quito: FLACSO-Ecuador
23. Ramírez Jacques y Yolanda Alfaro (2010). “Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migraciones”.
24. SENPLADES (2009): *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. [Versión Completa]. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES. En: [http://www.senplades.gob.ec/c/document\\_library/get\\_file?uuid=5a31e2ff-5645-4027-acb8-6100b17bf049&groupId=18607](http://www.senplades.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=5a31e2ff-5645-4027-acb8-6100b17bf049&groupId=18607) [Consulta: 20/11/2011]
25. SENAMI (2010). *Política migratoria para el buen vivir. Informe 2008-2009. Proyecciones 2010-2013*. Quito.
26. Williamson, O.E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
27. Williamson O.E. (1975): *Markets and Hierachies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.  
<http://www.fuac.edu.co/revista/IV/IV/uno.pdf>

