



RESUMEN

En este trabajo se analiza cómo se encuentran establecidos los beneficios tributarios para las personas migrantes dentro de la legislación ecuatoriana, así como determinar la importancia y su contribución para que el regreso de aquellos que por diversas razones han salido del país, sea digno y sostenible.

Mi investigación inicia realizando un breve análisis de la migración ecuatoriana. A continuación se hace referencia a la Política Pública migratoria ecuatoriana, sus principios y orientaciones, para posteriormente referirme a las medidas tributarias que incentivan el retorno digno y sostenible de migrantes ecuatorianos donde además se realizará un breve análisis de legislaciones de otros países sobre la temática planteada.

Para concluir me refiero a los resultados obtenidos con los incentivos tributarios para personas migrantes y el aporte de estos para el regreso digno y sostenible. En esta última parte también se plantean conclusiones y recomendaciones sobre el tema tratado.

Palabras clave: Incentivos Tributarios, La migración Ecuatoriana



INDICE

ABSTRACT.....	1
INTRODUCCIÓN.....	5

Capítulo I

BREVE ANÁLISIS DE LA MIGRACIÓN ECUATORIANA.....	8
1.1 Algunas definiciones relativas a la Migración.....	8
1.2 Antecedentes y causas de la migración en el Ecuador.....	9
1.3 Distintos enfoques de la realidad migratoria en la actualidad.....	17
Desde la Economía.....	18
Desde lo Social.....	19
Desde lo político.....	23

Capítulo II

POLÍTICA PÚBLICA MIGRATORIA EN EL ECUADOR.....	27
2.1 Principios rectores sobre movilidad Humana.....	27
2.2 La Política Pública migratoria para el buen vivir en el Ecuador.....	29
2.3 La Secretaría Nacional del Migrante como institución rectora de la Política migratoria en el Ecuador.....	32
2.4 Planes y programas de la SENAMI.....	38
2.5 Plan " Bienvenidos a casa ".....	40
2.5.1 PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO AL RETORNO FÍSICO.....	41
2.5.2 CONVENIO DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL ENTRE LA SECRETARIA NACIONAL DEL MIGRANTE Y LA CORPORACION ADUANERA ECUATORIANA, ACTUALMENTE, SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR.....	42



Capítulo III

MEDIDAS TRIBUTARIAS QUE INCENTIVAN EL RETORNO

DIGNO Y SOSTENIBLE DE MIGRANTES ECUATORIANOS.....	45
3.1 Los Incentivos tributarios.....	45
3.1.1 Tipos de incentivos Tributarios.....	47
3.1.2 Efectos de los incentivos tributarios.....	51
3.2 Clases de exenciones y deducciones.....	52
3.3 Los incentivos tributarios en otros países.....	53
3.4 Los incentivos tributarios como medios para alcanzar el buen vivir para las personas migrantes y sus familias.....	58
3.5 Otros tipos de beneficios no tributarios para personas migrantes.....	60
Programa de Incentivos a las Inversiones Sociales y Productivas.....	60
Productos Banca del Migrante.....	63

Capítulo IV

RESULTADOS DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA PERSONAS MIGRANTES.....

MIGRANTES.....	68
4.1 Beneficiarios de Menaje de Casa como incentivo tributario.....	68
4.2 Efectos de los incentivos tributarios para el regreso digno y sostenible de las personas migrantes ecuatorianas.....	74
4.3 Análisis del Decreto Ejecutivo No. 888 publicado en el Registro Oficial N° 545 de fecha septiembre 29 de 2011.....	76

Capítulo V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....

Bibliografía.....	85
--------------------------	-----------



Juan Pedro Peralta Espinoza, reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al Art. 5 literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de Magíster en Derecho Tributario. El uso que la Universidad de Cuenca hiciere de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autor.

Juan Pedro Peralta Espinoza, certifica que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Cuenca, Octubre de 2011.



INTRODUCCIÓN:

El hecho de la movilidad humana en cuanto acontecimiento ligado a los procesos vitales de los individuos y las sociedades humanas puede ser analizado desde las distintas aristas y perspectivas que implica la complejidad y el dinamismo de una realidad que siempre ha estado presente en la historia.

Las migraciones de más de doscientos millones de personas en todo el mundo no constituyen un hecho aislado; son la manifestación evidente y con rostro humano de la continuidad de un orden internacional asimétrico e injusto, secularmente profundizador de desigualdades. La dimensión creciente de las migraciones ha tenido como consecuencia natural su incorporación en la agenda pública internacional y una correlativa preocupación de los Estados de origen, tránsito y destino por generar políticas que den respuesta a las nuevas realidades, problemas, oportunidades y desafíos. La necesidad de “gobernar” las migraciones se ha hecho patente con especial intensidad en el último decenio, como demuestran los múltiples estudios encargados desde los países e instancias multilaterales, así como la adopción de declaraciones y políticas de diferente aliento.

Por lo tanto evidenciar la política migratoria integral del Ecuador y como contribuye ésta en la creación de condiciones favorables para un retorno voluntario o no, digno y sostenible, a través de sus distintos programas y, particularmente los beneficios tributarios para las personas migrantes, es un tema que realmente despierta el interés de quienes trabajan el hecho migratorio y de las personas que se encuentran en estado de movilidad.



En los últimos 50 años, dentro de la población mundial, el porcentaje de personas en situación de movilidad internacional se ha mantenido estable en alrededor del 3%.¹

La inequidad es el principal factor que impulsa la movilidad humana, incluye la disparidad de oportunidades y la acelerada transición demográfica, factores que seguirán presentes en los próximos decenios.

En medio de la actual crisis mundial numerosos migrantes enfrentan un doble riesgo: sufrir condiciones de desempleo, inseguridad y marginalización social y ser considerados a veces como la fuente de estos problemas.

Debemos recalcar la importancia de no usar la actual crisis para transformar a los y las migrantes en “chivos expiatorios”, sino que sea más bien esta una oportunidad para darles un nuevo trato. Debemos ver al migrante en sus roles como de actor social, actor político transformador y actor de desarrollo transnacional.

Por otra parte, si no hay cambios, no solo a nivel de cada país, sino a nivel internacional que impliquen una corresponsabilidad más realista entre países de origen y destino de los flujos migratorios, esta crisis puede poner en riesgo los logros y avances alcanzados y por alcanzar, frustrando no solo a los migrantes, sino a los propios gobiernos empeñados en mejorar su situación.

Si bien la migración no reemplaza a los proyectos de desarrollo, el no incluirla dentro de las políticas y estrategias de desarrollo desaprovecharía la oportunidad de incluir a millones de personas en el camino hacia unas mejores condiciones de desarrollo humano, generando, además, efectos negativos tanto para los países de origen y destino, y, sobre todo, para los mismos migrantes, particularmente los más pobres.

¹ Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando Barreras: Movilidad y desarrollo humanos. PNUD



En este sentido la actual Constitución de la República del Ecuador marca un hito entre el antes y el después sobre la política ecuatoriana que aborda el hecho migratorio, ya que es la primera vez en la historia republicana que dentro de la carta magna se reconocen derechos para las personas en movilidad y convierte en política de estado el abordaje de esta compleja realidad, por lo tanto resulta imprescindible realizar un ajuste profundo al sistema normativo secundario para que se encuentre en armonía con la Constitución y los tratados internacionales con el objeto de garantizar los derechos, libertades y desarrollo integral de las personas migrantes y sus familias.

Con estos antecedentes, el presente trabajo da a conocer el desarrollo de la Política Migratoria en el Ecuador, analiza como se encuentra establecidos los beneficios tributarios para las personas migrantes dentro de la legislación ecuatoriana; al tiempo que se analiza comparativamente los beneficios tributarios para personas migrantes ecuatorianas con legislaciones de otros países.

La presente investigación inicia realizando un análisis breve sobre los antecedentes, causas y situación actual de la migración ecuatoriana.

A continuación se hace referencia a la Política Pública migratoria ecuatoriana, sus principios rectores y orientaciones, la institución que la dirige, sus facultades y perspectivas.

Posteriormente me referiré a las medidas tributarias y como incentivan el retorno digno y sostenible de migrantes ecuatorianos, además además se realizará un breve análisis de legislaciones de otros países sobre la temática planteada.

Para concluir me refiero a los resultados obtenidos con los incentivos tributarios para personas migrantes y el aporte de estos para el regreso digno y sostenible. Por último también se plantean conclusiones y recomendaciones sobre el tema tratado.



“ LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA PERSONAS MIGRANTES ECUATORIANAS.”

CAPÍTULO I BREVE ANÁLISIS DE LA MIGRACIÓN ECUATORIANA.

1.1 Algunas definiciones relativas a la Migración.-

Es importante indicar algunas definiciones relativas al hecho migratorio con el objeto de tener una visión integral del tema que vamos a abordar. A continuación se recogen algunas de ellas, básicamente desde el enfoque elaborado por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM):

Movilidad humana:

Es el cambio de lugar que realizan personas o grupos dentro de uno o varios territorios; movilidad es un concepto que abarca diversas categorías como emigración, inmigración, refugio, desplazamiento, trata y tráfico de seres humanos.

Migración (emigración-inmigración):

Es el movimiento o desplazamiento de los seres humanos hacia diversos lugares fuera del de su residencia habitual. El movimiento de salida de un lugar se denomina emigración y el movimiento de ingreso al nuevo lugar, se llama inmigración.

Los países que se encuentran en el camino entre el lugar de origen y el de destino son países de tránsito.

Migración interna:

Es una migración individual, familiar o colectiva hacia distintas regiones del lugar de vivienda habitual –del campo a la ciudad– debido a situaciones de conflicto



social, depresión económica, proyectos de infraestructura, desastres naturales, entre otros.

Persona migrante:

Se entiende por tal a la persona que se desplaza geográficamente de un lugar a otro, en general por causas económicas o sociales. Se entiende como inmigrante a la persona que ingresa a un lugar y como emigrante a la persona que sale de un lugar.

Para referirnos al ámbito ecuatoriano, se entiende por migrante a todo ecuatoriano que migra internamente en el Ecuador o hacia otros países.

Remesas:

Dinero ganado u obtenido por no-nacionales y transferido a su país de origen.²

1.2 Antecedentes y causas de la migración en el Ecuador.-

En el Ecuador, el tema migratorio se ha convertido en un eje de discusión política debido a sus implicaciones sociales y a sus repercusiones económicas. Como toda materia de interés político, su comprensión y análisis están sujetos a interpretación y dependen por tanto del posicionamiento ideológico del analista. Así, aunque la migración es un proceso social complejo, su interpretación por parte de ciertos analistas puede llevar a considerarla un hecho simple y casual, conclusión por decir lo menos, inapropiada para la realidad ecuatoriana.³

La migración es un proceso que se ha dado a lo largo de toda la historia. Los pueblos siempre han buscado las mejores condiciones para establecerse y hacer de nuevos lugares su propio territorio. A partir de 1492 el mundo empezó a

² GUERRERA, Marco. "Migraciones, liderazgos y desarrollo" Pag 24, Quito. 2006.

³ CARTILLAS SOBRE MIGRACIÓN. "Verdades y medias verdades de la migración" Plan Migración, Comunicación y Desarrollo. 2003.



experimentar una fuerte migración desde Europa hacia América, aunque en la actualidad el proceso sea justamente al contrario.

La emigración en nuestro país, que hasta hace algunos años fue un fenómeno esporádico, toma hoy una importancia crucial para el país.

De un acto aislado, concentrado principalmente en algunas ciudades del austro, se convirtió en una estrategia social de supervivencia a nivel nacional.

Así, la emigración se presenta como un proceso, que afecta a todos los niveles de la sociedad ecuatoriana.

Sin embargo, este fenómeno no aparece exclusivamente en el Ecuador. Sino que se expande en varios países como elemento de un proceso aún más complejo, que es la globalización del sistema capitalista.

Dada la magnitud que el proceso migratorio ha adquirido en el país, no basta con examinar sus efectos. Una comprensión cabal del mismo exige el análisis exhaustivo de sus causas.

El objetivo de este punto, es precisamente dilucidar las principales causas del proceso migratorio ecuatoriano, partiendo del análisis de la realidad política, social, económica y cultural del país, conjugando también factores individuales, psicológicos y emocionales.⁴

En este sentido, la migración es un fenómeno que afecta a toda la sociedad y al mundo entero aunque de maneras distintas y particulares.

Así como la migración es un fenómeno que tiene sus distintas aristas, del mismo modo puede ser tratado desde distintos enfoques.

⁴ Cartillas sobre Migración. "Causas del reciente proceso emigratorio ecuatoriano" Plan Migración, Comunicación y Desarrollo. 2003.



Todo acto humano, sea libre o no, tiene sus consecuencias, su costo. En cuanto a la migración, el entrar en tierra desconocida, el encuentro con un otro extraño y las condiciones limitadas en las que se vive, hace que los sujetos entren en etapas de crisis y momentos depresivos que la mayoría de las veces se manifiestan tanto en el cuerpo como en sus afectos.

A la llegada al nuevo país no hay espacio ni tiempo para la elaboración de las pérdidas que implican dejar lo familiar para enfrentarse a lo extraño. Es decir, el sujeto no tiene un tiempo para reflexionar sobre su nueva condición.

Tampoco hay un espacio o momento para que pueda hablar sobre todos esos cambios y las afecciones que le causan. Tanto inmigrantes y emigrantes se encuentran de pronto con un mundo nuevo en donde la manera de relacionarse habitualmente se encuentra alterada por el hecho de encontrarse con formas de vivir distintas, casi siempre desconocidas. En el caso de los que se quedan en su tierra, viendo partir a sus seres queridos, se encuentran con el hecho de que esas personas cercanas ya no forman parte de la cotidianidad.

El dolor debe ser dejado para sobrevivir en un mundo donde se es ajeno y en ese largo recorrido se pierde el sentido de las palabras. No hay un lugar para la palabra, para lo dicho, porque no hay alguien que escuche, algunos no hablan el mismo idioma e incluso si lo hablan, las palabras tienen otros sentidos.

Y no solo los “otros” son los extraños, sino todo lo que está a su alrededor: las calles, los nombres, las comidas, la moneda, los hábitos, las costumbres, las personas; y ante la angustia que despierta todo lo desconocido, la persona se queda inmóvil ante tanta novedad e incertidumbre. Llega a ese nuevo país con muchas expectativas, sueños, ilusiones que talvez no están acordes a la realidad con la que se enfrenta el sujeto, se da cuenta de que “no todo era como pensaba”, que es difícil encontrar un lugar en esa nueva sociedad. Siente que no es reconocido y se siente como una cosa, un objeto donde no hay posibilidad de ser escuchado ni de escucharse. Es ahí donde debe decidir qué camino tomar:



sumirse en la depresión y desesperación, o sacar fuerzas para seguir y empezar a relacionarse con ese nuevo mundo en el que empieza a vivir.

Al constituirse el ser humano como un sujeto regido por el lenguaje y por las leyes que rigen a éste, el cambio de cultura marca también una alteración del orden simbólico que puede dejar a la persona carente de recursos en su relación con el mundo que en ese momento le rodea. Lo simbólico es una “función compleja y latente, que abarca toda la actividad humana; incluye una parte consciente y una parte inconsciente y adhiere a la función del lenguaje. Es lo que hace al hombre un animal fundamentalmente regido, subvertido por el lenguaje, que determina las formas de su lazo social.”⁵

En el Ecuador, el siglo XX, concluyó con una crisis sin precedentes. Luego de un prolongado período de estancamiento desde 1982, al año 1999 se le recordará por registrar la mayor caída del PIB. Este declinó en -30,1%, de 19.710 millones de dólares en 1998, pasó a 13.769 millones en 1999.⁶

El PIB por habitante se redujo en casi 32%, al desplomarse de 1.619 a 1.109 dólares.⁷

El país experimentó el empobrecimiento más acelerado en la historia de América Latina. Entre el año 1995 y el año 2000, el número de pobres creció de 3,9 a 9,1 millones, en términos porcentuales de 34% al 71%; la pobreza extrema dobló su número de 2,1 a 4,5 millones, el salto relativo fue del 12% a un 31%⁸

⁵ CARTILLAS SOBRE MIGRACIÓN. “El sujeto en el fenómeno de la migración”. Plan Migración, Comunicación y Desarrollo. Febrero del 2006.

⁶ Fuente: Banco Central del Ecuador.

⁷ Ibídem.

⁸ Fuente: INEC.



En estas condiciones, se registró un deterioro acelerado de los índices de bienestar. El ingreso por habitante del Ecuador alcanzó apenas un 43% del promedio latinoamericano. Todo esto vino acompañado de una mayor concentración de la riqueza.

En 1990 el 20% más pobre recibía el 4,6% de los ingresos, mientras que en el año 2.000, este mismo segmento captaba menos de 2,5%

Mientras el 20% más rico incrementaba su participación del 52% a más del 61%, un aumento de casi 10 puntos porcentuales.⁹

“Esta inequidad es, sin duda alguna, una de las principales explicaciones de la pobreza. En efecto, la capacidad productiva del Ecuador podría satisfacer la demanda de bienes y servicios de toda la población, de existir una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza”.¹⁰

La consecuencia de esta evolución fue el masivo desempleo y subempleo; la caída de los ingresos; la reducción de las inversiones sociales: salud, educación, desarrollo comunitario, vivienda; el crecimiento de la pobreza; la creciente inseguridad ciudadana; el deterioro de la calidad de vida; y, la caída vertiginosa de la confianza en el país.

Todos estos factores produjeron un proceso inédito de emigración, cuyas consecuencias recién se empiezan a entender.

Las cifras sobre la emigración varían significativamente. Sin embargo, según datos del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, en los primeros años del siglo XXI, un millón y medio de ecuatorianos y ecuatorianas, más del 10% de la población, habrían salido del país.

⁹ Ibídem.

¹⁰ Cartillas sobre Migración. “Causas del reciente proceso emigratorio ecuatoriano” Plan Migración, Comunicación y Desarrollo. Pag. 3. 2003.



La organización Cáritas-España por su parte, destaca que, al contrario de otros casos, en el Ecuador no se produjo una emigración de las personas con la peor instrucción y preparación (característica de los sectores de bajos ingresos), sino mayoritariamente de esos sectores medios empobrecidos por la crisis.

Según el INEC y la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), más de 2,5 millones de ecuatorianos y ecuatorianas viven fuera del país. Sólo en los EEUU, cifras oficiales estiman que 1,3 millones de compatriotas residen en ese país. Por otro lado, en España, el colectivo de ecuatorianos y ecuatorianas, que ocupaba un discreto décimo puesto entre las comunidades extranjeras en 1998, está disputando el primer lugar en la actualidad con más de 500 mil personas. En Italia las estimaciones hablan de entre 60 mil y 120 mil inmigrantes ecuatorianos y ecuatorianas.¹¹

Las cifras expuestas demuestran la relevancia de una situación compleja, explicable por una serie de factores coyunturales que se potenciaron mutuamente; el multimillonario salvataje bancario, la caída de los precios del petróleo, la desestabilización financiera nacional e internacional, , el ajuste del fondo monetario internacional, la corrupción galopante y la inestabilidad política - cinco gobiernos en cinco años-.

A más de estos problemas coyunturales, mencionaremos algunos de los puntos estructurales más sobresalientes que básicamente se mantuvieron hasta el primer lustro de este siglo, mutuamente interrelacionados, que se agravaron por los problemas antes mencionados:

- La debilidad y fragilidad del mercado interno, a causa de las enormes desigualdades en la distribución de la riqueza, del bajo poder adquisitivo de las masas (pobreza) y de una creciente concentración del ingreso y los

¹¹ Ibidem.



activos en pocas manos; concentración que motiva, también, la creciente pobreza.

- La presencia de sistemas de producción atrasados (con baja productividad de la fuerza de trabajo, pero con elevada productividad del capital) que caracteriza la heterogeneidad estructural del aparato productivo. En esta estructura se anclan la poca capacidad de absorción de la fuerza de trabajo y la desigualdad en la distribución del ingreso y los activos.
- La ausencia de políticas públicas generadoras de empleos estables y de calidad provocadas por otros gobiernos.
- La carencia de una adecuada integración entre las diversas regiones del país y el débil desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados, agobiadas por varias manifestaciones de centralismo gubernamental.
- Insipiente política fiscal y tributaria que no permita una adecuada distribución de la riqueza
- Los escasos encadenamientos productivos y de consumo; a lo cual se suma la reducida vinculación sectorial, en particular de la agricultura con la industria y de las actividades de exportación con el resto de la economía.
- La elevada propensión a importar, no sólo maquinaria, equipo y materias primas, sino, en especial, bienes de consumo duradero y no duradero; consecuencia de la consuetudinaria dependencia externa, en especial tecnológica y cultural.
- El mal manejo administrativo del Estado, una marcada arbitrariedad burocrática y una gran cantidad de ineficiencias acumuladas a lo largo de la historia.
- El irrespeto casi permanente a la institucionalidad democrática y a la misma Constitución, que ha aumentado la inestabilidad. Las masivas ineficiencias del sector privado, así como la falta de empuje y capacidad innovadora del segmento empresarial, infectado por la inercia del rentismo y de los clientelismos de antaño.



- La existencia de estructuras oligopólicas y monopólicas.¹²

Esta crítica situación colapsó con el decreto de feriado bancario y el posterior congelamiento de los depósitos bancarios en marzo de 1999. Esta medida tenía como fin supuestamente evitar la quiebra masiva de bancos.

Pero al restringir abruptamente el medio circulante, muchas pequeñas empresas se vieron imposibilitadas para cubrir sus deudas a corto plazo, e incluso para pagar a sus empleados, por lo que el resultado fue una quiebra generalizada de pequeñas empresas, acompañada de despidos masivos.

El pánico se apoderó de la población y la especulación cundía por doquier, y se afectó profundamente el poder adquisitivo de los sectores más desfavorecidos.

A esto, se sumó la disminución de la inversión social, disposición orientada a financiar el creciente servicio de la deuda externa. Así, mientras la sociedad, por un lado, era literalmente esquilhada para sanear la banca (concretamente para entregar recursos a los banqueros corruptos) por otro, se suspendió, en el año 1999, por varios meses, el pago de sueldos y salarios a maestros, enfermeras, médicos, policías y militares tratando de sostener el servicio de dicha deuda.¹³

Esta política colapsó en agosto del año 1999 cuando el gobierno suspendió el servicio de la deuda externa. La cual fue una decisión tardía e inútil.

No debemos olvidar los efectos nocivos de la dolarización. En los primeros tres años de su imposición, los resultados fueron muy limitados, la rigidez del dólar perjudica duramente la competitividad del país. En efecto, al permitir a los socios comerciales del Ecuador devaluar sus monedas en relación al dólar, los productos ecuatorianos y ecuatorianas se encarecen en el mercado internacional.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.



Frente a esta crisis, los ecuatorianos y ecuatorianas decidieron reestructurar sus estrategias de reproducción social, integrando en éstas un nuevo factor de base: la emigración. Así, frente a la frágil situación nacional de ese entonces y las limitadas posibilidades de reactivación económica, los ecuatorianos y ecuatorianas resolvieron aprovechar los beneficios de los países industrializados. De esta manera, la emigración dejó de ser una aventura individual y se convirtió en un objetivo familiar e incluso colectivo.¹⁴

1.3 Distintos enfoques de la realidad migratoria en la actualidad.-

El hecho de la movilidad en cuanto acontecimiento ligado a los procesos vitales de los individuos y las sociedades humanas, a decir del padre Fernando Vega a quien, puede ser analizado desde las distintas aristas y perspectivas que implica la complejidad y el dinamismo de una realidad que siempre ha estado presente en la historia, pero que hoy, interpela los hábitos sedentarios de las minorías instaladas en situaciones de poder y privilegio y que se ven amenazadas por la presencia de gentes de otros meridianos y paralelos, antes lejanos e inaccesibles, pero ahora avicinados y alcanzables también para los pobres gracias al fenómeno de la globalización.

La importancia de abordar la movilidad humana desde diferentes enfoques ayudará a tener una visión integral de lo que representa la migración en la actualidad, particularmente desde lo económico, lo social y lo político. Estas tres dimensiones se implican mutuamente pues las realidades económicas no solo son resultados de las iniciativas sociales sino también del ejercicio y las decisiones del poder político; por su parte los procesos sociales dependen en mucho de los factores económicos y tienen incidencia en lo político; finalmente las propuestas y respuestas políticas pretenden manejar los fenómenos sociales y organizar y

¹⁴ Cartillas sobre Migración. "Causas del reciente proceso emigratorio ecuatoriano" Plan Migración, Comunicación y Desarrollo. 2003.



direcciona la economía. Por todo ello la movilidad humana se encuentra condicionada, por la situación socioeconómica y política de cada nación.

Desde la Economía:

En la historia, la movilidad y la construcción de asentamientos humanos han estado determinadas por la disponibilidad, el acceso y la distribución de la energía necesaria para el desarrollo de la vida. En términos económicos los pueblos se han movido, mueven y asentado en la medida de la disponibilidad de los recursos naturales, la disponibilidad de agua y combustibles, la producción de alimentos y la seguridad. En los Estados modernos donde las estructuras se han complejizado grandemente hay que añadir el acceso al trabajo, los niveles de remuneración, la producción de bienes y servicios, e incluso los niveles de pertenencia e inclusión social y cultural. En definitiva las personas, los pueblos se mueven y se afincan allí donde haya condiciones para el desarrollo de la vida. Así como una planta, que no tiene pies para moverse, sin embargo tuerce su tronco en dirección de la luz, fuente de vida, así los flujos migratorios se orientan hacia los lugares donde la vida humana puede crecer, florecer y dar frutos en mejores condiciones de vida. De hecho una de las causas que permite clasificar a los migrantes es la economía; así se les llama “migrantes económicos”.

El caso ecuatoriano, –lo mismo podríamos decir otros países latinoamericanos y africanos- ejemplifica lo que acabamos de decir. Durante la segunda mitad del siglo XX los ecuatorianos australes estuvieron saliendo en búsqueda de mejores oportunidades de vida a causa del deterioro permanente de factores económicos relacionados con la cantidad y calidad de la tierra, la baja de precios y mercados para la artesanía y la escasez de fuentes de trabajo y la licuefacción de los salarios debido al proceso inflacionario. Desde 1999, cuando la crisis bancaria y financiera generalizó las condiciones adversas para la vida, cerca de dos millones de ecuatorianos de todas las provincias abandonaron el País. Al mismo tiempo la presencia de estos millones de migrantes fuera de las fronteras ha sido un factor determinante de la estructura y de las condiciones económicas del Ecuador actual



que, durante la última década ha visto crecer año a año el volumen de remesas de los migrantes, que han llegado a constituir el segundo rubro de ingreso de divisas después del petróleo, constituyéndose en uno de los pilares fundamentales de la economía, hasta el punto que su evolución en más o en menos puede resultar un factor determinante de la viabilidad o no a futuro del actual sistema de dolarización.

Ello explica el empeño actual por realizar los cambios estructurales que por un lado se intenta evitar la expulsión de nuevos migrantes y por otro lado “arreglar la casa” para el retorno voluntario, lo cual debería darse si se realiza una verdadera reforma económica de nuestro país, que propugne un modelo alternativo de desarrollo y de economía solidaria, que pretenda privilegiar la economía popular, la inversión social mejorando los ingresos y las oportunidades para la clase media y pobre, así como la recuperación de la soberanía y la dignidad nacional, etc.

Al decir todo esto hay que evidenciar, como se dijo anteriormente, el momento histórico que vive el Ecuador es fruto de las transformaciones sociales que han adquirido expresión y fuerza de actoría política, y hay que decir también que la permanente maduración de un nuevo modelo de desarrollo dependerá en gran medida del apoyo de las fuerzas sociales. Es importante destacar que la voz de los migrantes, en estos últimos tiempos, ha obligado a los políticos a escucharlos, por primera vez, a tenerlos en cuenta en la formulación de políticas públicas y en la institucionalización de los mecanismos de atención a la demanda de sus derechos, en la planificación del desarrollo y en el reconocimiento de los derechos políticos, económicos y culturales consagrados en la nueva Constitución.¹⁵

Desde lo Social:

Siendo característica esencial de la condición humana la sociabilidad, -salvo el caso extremo de un Robinson Crusoe, imposible en un mundo globalizado como el que tenemos este momento-, hoy más que nunca hemos adquirido la conciencia

¹⁵ VEGA, Fernando. Rvdo. Entrevista realizada el 29 de Septiembre de 2010.



de lo relacional. No hay personas solas y aisladas, aunque subjetivamente alguien pudiera sentirse así, la sola presencia del otro provoca reacciones y relaciones. Nuestra condición de mamíferos, nacidos indefensos y necesitados de alimentación y calor físico y afectivo nos enseña a vivir en comunidad, primero en la familia, en la vecindad, en la organización y finalmente en el Estado. El pacto social organiza la economía y la política para servir a la sociedad. De ahí que el poder reside en el pueblo y emana del pueblo para la organización del bien común y el buen vivir.

La cultura como conjunto de usos, costumbres, paradigmas y valores es la expresión compartida del acumulado en la memoria y en la praxis de una sociedad a la largo del tiempo. Aunque no era verdad, en el pasado teníamos la percepción de que las culturas permanecían más o menos encerradas en sí mismas y aisladas. En nuestra corta existencia se nos dificultaba dar cuenta de hasta que punto nuestra propia cultura era fruto de la fusión de otras muchas culturas en el pasado. En cambio hoy la globalización nos arroja a enfrentarnos con los otros, con los diferentes, con otros humanos y humanas de otras latitudes, que viven en condiciones diferentes, comen diferente, rezan diferente.¹⁶

A decir del Padre Fernando Vega, “La televisión, la computadora, el teléfono celular nos han sacado de nuestros pequeños valles donde las montañas de alrededor eran los límites de nuestros horizontes. De alguna manera, hasta para los pobres, el planeta se encogió, las montañas cayeron y nuestro pequeño valle se abrió a la gran planicie del mundo.”

La hegemonía de la cultura del placer y del consumo, impuesta a partir de la propuesta neoliberal de mercado global ha penetrado todos los rincones del planeta y el Ecuador no ha podido quedar al margen de esta poderosa influencia. Esta nueva realidad ha producido en pocos años cambios fundamentales en la manera de ser y entender la vida y el mundo, que se han traducido en profundos

¹⁶ Ibidem.



cambios en lo social: en la familia, en las nuevas generaciones, en los hábitos y costumbres. No cabe duda que esta nueva realidad mundial invita a los habitantes del planeta a moverse, a desinstalarse, a salir en busca de esos otros mundos tan cercanos, de acceder a otros estándares de vida.

El caso ecuatoriano es un evidente ejemplo de las repercusiones de los cambios culturales en el tejido social, sus usos y costumbres en los procesos de movilidad humana y viceversa de cómo la movilidad de los migrantes, refugiados, turistas y viajeros en general son capaces de producir nuevas realidades sociales tanto en los países de origen como en los países receptores de los flujos migratorios.

Somos testigos, dice Fernando Vega, de cómo los tejidos sociales y sus organizaciones se destejen aquí para retejarse y reorganizarse allá; de cómo se producen nuevos modelos de convivencia familiar que nos lleva hablar incluso de familias transnacionales; la religiosidad y el deporte, el amor a la patria, al tiempo que sigue siendo un lazo con el terruño se convierten en nuevas estructuras sociales en los lugares de destino.

En cualquier lugar, después que los pioneros establecen la cabeza de puente en los lugares de destino, inmediatamente se inicia la construcción de redes sociales, primero familiares, luego construyen las redes de relaciones secundarias, más amplias: asociaciones, federaciones, que se articulan en torno a las actividades deportivas, fiestas patrias y fiestas religiosas; en estos ámbitos surgen nuevos liderazgos que pretenden ser voz propia en el concierto de todas las voces de inmigrantes en los países de destino, también pretenden representarlos en los ámbitos sociales y políticos de sus países de origen. Así los inmigrantes tienden a reproducir en sus lugares de asentamiento los imaginarios, los usos y las costumbres de sus países de origen con las obligadas adaptaciones culturales a su nuevo entorno. Por su parte, una vez asentados y más o menos adaptados en las sociedades de acogida, poco a poco, a través de sus familias de origen van



influyendo también en los imaginarios, usos y costumbres en las comunidades originarias.¹⁷

Por primera vez en la Constitución ecuatoriana, se introduce una sección específica para el tratamiento concreto de la Movilidad Humana donde se establecen los principios rectores y los derechos de las personas en Movilidad, convirtiendo una política de gobierno manifestada a través de un decreto ejecutivo que creó la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), en una política de estado, por lo que el Gobierno ha dado un paso decisivo hacia la proyección y ejecución de una política migratoria integral y coherente, que dé cumplimiento efectivo a las necesidades y aspiraciones de las personas migrantes y de sus familias; una política migratoria que, por su calidad humanista, mediante programas permanentes y proyectos concretos, empiece a apoyar y acompañar a las personas en situación de especial vulnerabilidad que se encuentran en el Ecuador o en el exterior, informándoles sobre las oportunidades que existen en el exterior y los canales seguros para ejercer su derecho a una migración informada y con garantías; al mismo tiempo, apoyando con ayudas efectivas, servicios y facilidades, el derecho al retorno de aquellos compatriotas que tengan la voluntad de proseguir sus proyectos vitales en el Ecuador; de una forma digna, sostenible y, esperamos que en su mayoría, voluntaria; proponiendo formas y canales de vinculación y comunicación entre nuestros migrantes y sus ciudades y comunidades de origen, sus organizaciones, sus gremios y universidades, sus familiares y amigos.

En paralelo, el trabajo coordinado con las asociaciones de personas migrantes en el Ecuador y en el exterior, y en general con la sociedad civil organizada, promete un afianzamiento de lo migratorio en la agenda pública y un abordaje verdaderamente integral del tema. Es necesario reconocer que, tanto en el nuestro como en la mayoría de países, la conquista de derechos para las personas migrantes, el análisis y la veeduría entorno a la situación, así como la

¹⁷ Ibidem.



implementación de programas y proyectos focalizados a este sector poblacional con particulares vulnerabilidades, se han ejercido hasta ahora en solitario por asociaciones y movimientos ciudadanos y por algunas universidades.

Con todo esto es importante evidenciar la interrelación entre los hechos y condiciones sociales que se producen en torno al hecho de la Movilidad Humana con el papel de los Estados y de las sociedades de origen y acogida, en términos de la ausencia o presencia de políticas de estado, existencia o no de legislación pertinente, participación de la sociedad civil, etc. Dependiendo de todo ello las condiciones sociales que acompañan a los migrantes en su salida, tránsito, arribo e inserción en sus lugares de destino, pueden ser favorables y positivas o desfavorables y negativas.¹⁸

Desde lo político:

Desde siempre, los éxodos, los desplazamientos, los refugios han sido producidos por catástrofes naturales, pero mucho más por decisiones políticas. Al mismo tiempo la presencia de los recién llegados provoca reacciones sociales en las comunidades de acogida que acaban traducéndose también en decisiones políticas de acogida o rechazo. En muchas ocasiones los Estados han sido espectadores pasivos del hecho migratorio y en la mayoría de los casos reaccionan hasta ahora con políticas migratorias proteccionistas que tienden a criminalizar a los migrantes, evidenciando actitudes y decisiones que no dan cuenta de la realidad de un mundo globalizado y de la corresponsabilidad de todos los Estados en los fenómenos de movilidad humana.

La incapacidad o negligencia de los estados para gestionar de forma más inteligente y responsable los flujos migratorios con políticas y legislaciones y acuerdos internacionales tiene graves consecuencias, entre ellas dos muy importantes: una, la aparición, crecimiento y consolidación de redes de tráfico de personas y los brotes cada vez más frecuentes de xenofobia e intolerancia frente a

¹⁸ Ibidem.



los migrantes. Esta realidad hace de la movilidad un hecho que constituye un fenómeno positivo con potencialidades y oportunidades en un vía crucis lleno de peligros y sufrimientos, sobre todo para la los migrantes económicos.

La emigración latinoamericana a los Estados Unidos es un ejemplo de lo que acabamos de señalar. Hasta hace muy poco el Estado ecuatoriano y sus gobiernos, se desentendían de los ciudadanos que buscaron abandonar el país a consecuencia de las condiciones económicas y sociales adversas creadas por ellos mismos. Los migrantes, abandonados a su suerte podían morir en el camino, ser explotados en los países de destino, sin que los gobiernos se inmutaran. Del otro lado las políticas restrictivas de los EEUU y la comunidad europea que han ido endureciéndose paulatinamente, ha provocado el crecimiento y fortalecimiento da las mafias de tráfico de personas y ha ido creando condiciones cada vez más injustas, denigrantes y adversas para los migrantes que logran atravesar sus fronteras. Poco o nada hacía nuestros representantes diplomáticos en el exterior para conseguir un mejor trato para nuestros con nacionales en los países de destino. Todos sabemos los efectos negativos de esta situación en las familias del austro y sobre todo de las mujeres y los niños.

La migración a España es un ejemplo de cómo el protagonismo de los estados y de los gobiernos, pueden lograr una mejor gestión de los flujos migratorios, neutralizar las mafias de tráfico y crear mejores condiciones sociales y económicas para los migrantes.

En este sentido, los gobiernos de Ecuador y España han podido concretar acuerdos migratorios, establecer políticas concertadas y establecer programas de apoyo en el marco de la corresponsabilidad admitida: El Ecuador puede aportar la mano de obra que España necesita. Proyectos financiados por las regiones autónomas españolas, por el canje de deuda y la cooperación internacional han posibilitado crear mejores condiciones sociales para los migrantes y sus familias. Por citar solo dos aspectos: el tráfico se ha reducido sustancialmente y la gran



mayoría de los migrantes han podido acogerse con éxito a los programas de reunificación familiar. Es de esperar que las nuevas situaciones provocadas por la crisis puedan ser manejadas corresponsablemente.

Lo dicho sobre el caso español, es parte de la respuesta que en el Ecuador se está dando al hecho migratorio y donde se está tomando en serio la movilidad humana, se han dado los primeros pasos promoviendo, discutiendo y construyendo una legislación adecuada, generando políticas públicas en los ámbitos nacional e internacional, de prevención y acompañamiento a corto, mediano y largo plazo y en consecuencia implementando programas y proyectos tendentes a mejorar y garantizar los derechos políticos (y por supuesto, los derechos económicos y culturales) de los migrantes. Sin embargo falta mucho por hacer todavía para poder afianzar y ver los resultados de estos positivos intentos.

La reforma política del Estado realizada en la nueva Constitución evidencia la voluntad de llevar los cambios que necesita el Ecuador al ámbito de la movilidad humana.

La nueva Constitución consagra la aspiración al reconocimiento de la ciudadanía universal al tiempo que descarta toda visión negativa de la movilidad humana valorándola como una oportunidad para el desarrollo y la vigencia y el desarrollo de los derechos humanos de los migrantes y sus familias. En este momento se esta impulsando además, la formulación de una Ley integral sobre la migración por parte de las instituciones competentes, que esperamos se encuentre lista y aprobada lo antes posible ya que de ella dependerá que se establezcan los mecanismos que permitan cumplir efectivamente con los derechos consagrados en nuestra Carta fundamental.

Junto a ello, el Gobierno, desde una nueva postura de dignidad y soberanía, está desarrollando una ofensiva a favor de la integración latinoamericana que superando las limitaciones y sumisiones de los procesos, hasta ahora estancados



en la Comunidad Andina de Naciones y otras instancias, de cuenta del giro político del continente hacia modelos de mayor justicia social y solidaridad. En esta dirección una de las metas a lograrse es el ejercicio de una ciudadanía latinoamericana efectiva que permita que todos sus ciudadanos lo sean de la “Patria Grande”. Se aspira que nuestros países unidos puedan tener un mayor peso en el concierto internacional para lograr que los derechos humanos de los millones de hombres y mujeres sean respetados, cualquiera que sea el país del mundo en que se encuentren.¹⁹

¹⁹ Ibidem.



CAPÍTULO II

POLÍTICA PÚBLICA MIGRATORIA EN EL ECUADOR.

2.1 Principios rectores sobre movilidad Humana.-

La Constitución de la República del Ecuador aprobada en referéndum del 28 de septiembre de 2008, incluida la votación de ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, establece las bases de los cambios profundos que aspiramos para nuestra sociedad, así desde su preámbulo afirma:

“...decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*; una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades; un país democrático comprometido con la integración latinoamericana -sueño de Bolívar y Alfaro-, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra...”²⁰.

Desde su inicio se incorporan aspectos fundamentales que determinan la política migratoria del país, por ello se considera oportuno mencionar a continuación aquellos elementos de mayor avance y relevancia para el hecho migratorio:

1. El Estado asume la responsabilidad de la **política migratoria integral**, velando por derechos de las personas en movilidad y ejerciendo **la rectoría** de la política migratoria a través del órgano competente, en coordinación con los distintos niveles de gobierno.
2. Establece la **no discriminación** a personas por su condición migratoria y la **igualdad de derechos** entre personas inmigrantes y ecuatorianos en el territorio nacional.

²⁰ Constitución de la República del Ecuador aprobada el 28 de septiembre de 2008 y publicada en el R. O. No. 449 Del 20 de Octubre de 2008.



3. Reconoce el ideal de una **Ciudadanía Universal** y propugna su construcción a nivel latinoamericano.
4. Ofrece la **protección de derechos** fundamentales a personas migrantes ecuatorianas en países de tránsito y destino y apoyo para sus familias en nuestro país, brindándoles asistencia, asesoría, protección y programas focalizados.
5. Ofrece a las y los ecuatorianos migrantes la posibilidad de **elegir** sus representantes (voto facultativo) **y ser elegidos** (a responsabilidades políticas, cargos públicos en general; a **presentar proyectos**, propuestas e iniciativas.
6. Reconoce la existencia de **familia transnacional** y se preocupa de **fortalecer los vínculos de ecuatorianos con el país** y facilitar la reunificación familiar.
7. Aplica el principio de **reciprocidad** en general **en las relaciones internacionales**, estableciendo para las personas extranjeras en el territorio ecuatoriano los mismos derechos y deberes que para las ecuatorianas (derecho al voto de extranjeros que residen al menos cinco años en el país).
8. Promueve la **inversión de recursos de las personas migrantes** en su beneficio y del país, impulsando procesos de desarrollo humano.
9. Reconoce el regreso voluntario, digno y sostenible de las personas migrantes como un derecho.²¹

Bajo estas premisas, el Estado ha dado un paso decisivo hacia la proyección y ejecución de una política migratoria de Estado que dé cumplimiento a las

²¹ Constitución de la República del Ecuador aprobada el 28 de septiembre de 2008 y publicada en el R. O. No. 449 Del 20 de Octubre de 2008.



necesidades de las personas migrantes y de sus familias; una política migratoria que, por su calidad profundamente humanística, logre presentarse ante el mundo como una referencia a seguir. El Estado Ecuatoriano trabaja actualmente por dignificar los procesos migratorios, velando porque la migración y la permanencia sean verdaderas opciones para las personas.

2.2 La Política Pública migratoria para el buen vivir en el Ecuador.-

Según el plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones desarrollado por la SENAMI, constituyen ejes de la Política Migratoria para el Buen Vivir los siguientes:

- Desarrollar e impulsar una política migratoria integral, basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, y desarrollo de las capacidades de las personas migrantes.
- Incluir a las personas migrantes en el conjunto de políticas públicas nacionales.
- Mitigar los efectos negativos de la migración y brindar una atención integral a las personas migrantes y sus familias.
- Aprovechar las oportunidades que genera la dinámica migratoria para las personas migrantes, su familia, su entorno y su país.
- Promover procesos de interculturalidad y de construcción de ciudadanía universal.

En este marco la SENAMI actualizó el Plan Estratégico Institucional²² para el período 2010 – 2013 de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional para el Buen Vivir, aprobado por el Consejo Nacional de Planificación en Noviembre de 2009, donde se establece el marco general de objetivos y políticas en que debe enmarcarse la acción pública.

²² El proceso de actualización del Plan Estratégico Institucional concluyó el 22 de enero de 2010 con la aprobación por parte de la Sra. Ministra Lorena Escudero.



A continuación se presenta donde deben contribuir de los programas de la SENAMI a los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.



Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad.



Objetivo 5. Garantizar la Soberanía, la Paz e impulsar la Integración Latinoamericana.

1.6. Reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación.

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.

5.4. Promover el diálogo político y la negociación soberana de la cooperación internacional y de los instrumentos económicos.

5.5. Impulsar la integración con América latina y El Caribe.

5.6. Promover relaciones exteriores soberanas y estratégicas, complementarias



Objetivo 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno, en su diversidad de formas.



Objetivo 7. Construir y fortalecer espacios públicos interculturales y de encuentro común.



Objetivo 8. Afirmar y fortalecer las Identidades diversas para la construcción de una sociedad plurinacional e intercultural.



Objetivo 11. : Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.

y solidarias.

6. 8. Crear condiciones para la reinserción laboral y productiva de la población migrante que retorna al Ecuador, y proteger a las y los trabajadores en movilidad.

7.4. Democratizar la oferta y las expresiones culturales diversas, asegurando la libre circulación, reconocimiento y respeto a las múltiples identidades sociales.

7.5. Impulsar el fortalecimiento y apertura espacios públicos permanentes de intercambio entre grupos diversos que promuevan la interculturalidad, el reconocimiento mutuo y la valoración de todas las expresiones colectivas

8.3. Impulsar el conocimiento, la valoración y afirmación de las diversas identidades socioculturales de los distintos pueblos y nacionalidades que conforman el Ecuador, así como la de las y los ecuatorianos que se encuentran residiendo fuera del país, en atención al fortalecimiento de la identidad ecuatoriana.

11.13. Promover el ahorro y la inversión nacionales consolidando el sistema financiero como servicio de orden público.



Es importante recalcar que la política 1.6 es transversal a todos los programas e intervenciones de la SENAMI, pues busca erradicar cualquier forma de discriminación por condición o estatus migratorio.²³

2.3 La Secretaría Nacional del Migrante como institución rectora de la Política migratoria en el Ecuador.-

La Secretaría Nacional del Migrante fue creada mediante decreto ejecutivo No. 150 del 12 de Marzo de 2007, en un principio se encontraba adscrita a la presidencia de la República, pero una vez en marcha el proceso de Reforma democrática el Estado, la institución logró tener autonomía financiera y administrativa total. En dicho decreto se establecían sus principales facultades que a continuación se describen:

- Coordinar directamente con la presidencia de la República, la ejecución de las políticas migratorias encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores; y,
- Promover y coordinar de una manera oportuna con todos los actores e instituciones, ya sean estos públicos o privados, vinculados con el tema migratorio a nivel de país.

Sin embargo, el Nuevo Modelo de Gestión Institucional de la Secretaría Nacional del Migrante, se atiene a la responsabilidad de cumplir con el proceso de desconcentración de la función ejecutiva establecida en: El Decreto Ejecutivo No. 878, de 18 de enero de 2.008; en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013, en su Objetivo 12: Construir un Estado Democrático para el Buen Vivir, Política 12.3: Consolidar el modelo de gestión estatal articulado que profundice los procesos de descentralización y desconcentración y que promueva el desarrollo territorial equilibrado; y, en el marco de la Constitución Política de la República del

²³ Gráfico: Fuente SENAMI



Ecuador, Título I, Artículo 1 “El Ecuador se organiza en forma de república y se gobierna de forma descentralizada” y Título V sobre organización territorial del Estado.

La Constitución del Ecuador prefigura un modelo de estado descentralizado, en la medida que transfiere el poder de lo central a lo local, y para un proceso de democratización y cercanía con la población establece mayor desconcentración, en base a lo que señala el artículo 147 de las atribuciones y deberes del Presidente/a de la Republica , numeral 5 “Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control”, y al artículo 275 el cual plantea que el desarrollo deberá ser planificado de forma desconcentrada.

El territorio es depositario de la historia económica, política y social de un país, siendo la expresión espacial de la forma de asimilación y redistribución de la riqueza, desde esta perspectiva un nuevo modelo de acumulación y redistribución orientado hacia el Buen Vivir implica una relectura y acción proactiva en los territorios, para impulsar actividades y relaciones económicas, socioculturales y ambientales en relación a una localización específica, que implica sobre todo cambios estructurales en el acceso a los recursos naturales y de servicios para superar la inequidad que históricamente se ha conformado²⁴.

Así el enfoque territorial se entrelaza con los doce objetivos para el Buen Vivir, y lo hace a través de una estrategia que enfrente el reto de impulsar una estructura territorial nacional, policéntrica, articulada y complementaria, que incluya lineamientos de política pública para la gestión y planificación del territorio ecuatoriano, con el objeto de coordinar acciones entre niveles de gobierno y a fin de propiciar la complementariedad y sinergia en las intervenciones públicas.

²⁴ Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013



Constituye una prioridad el promover correlaciones entre diversos espacios geográficos del país y particularmente impulsar la conformación de sistemas estructurados en red que favorezcan el desarrollo endógeno del país.

La consolidación de una estructura nacional policéntrica es definida como la distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio, bajo la estructuración de una red de ciudades como un grupo de unidades urbanas de diferente tamaño, complementarias entre sí, que comparten una o varias actividades económico-productivas y que logran una cohesión social, económica y territorial siguiendo los principios para el Desarrollo.

Complementariamente a la estrategia territorial Nacional está en marcha el modelo de gestión estatal desconcentrado, que busca acercar el Estado hacia la ciudadanía democratizando sus relaciones y coordinando de mejor manera la gestión pública, sosteniendo como desafío la reducción de la carencia de desarrollo institucional en los territorios, y la creación de mecanismos de coordinación interinstitucional entre agencias centrales y sus delegaciones desconcentradas.

En atención a estos principios constitucionales y a las definiciones político-estratégicas del PNBV, la SENPLADES preparó un programa “piloto” de relocalización territorial de la función Ejecutiva que el Presidente de la República del Ecuador ha puesto en marcha, y comunicado públicamente²⁵ a partir del 1 de enero de 2011. Así la SENAMI ha iniciado este proceso relocalización de su sede central en la ciudad de Azogues, provincia del Cañar.

Esta disposición presidencial forma parte del Sistema de Gestión de Compromisos Presidenciales SIGOB²⁶, desde el 3 de enero de 2011 como responsabilidad del ministro René Ramírez Gallegos por SENPLADES, con la corresponsabilidad de la ministra Lorena Escudero Durán por la SENAMI, está definido como un

²⁵ Enlace Ciudadano del 1 de enero de 2011.

²⁶ Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática.



compromiso de la mayor prioridad bajo la denominación de “Plan Piloto Relocalización –SENAMI, en Azogues” en el Sistema de Seguimiento a los Compromisos con el Presidente.

Este proceso tiene como objetivos a los siguientes:

- Consolidar la construcción de un Estado policéntrico, profundizando el proceso de desconcentración del Ejecutivo.
- Construir sentidos de lo nacional en las localidades.
- Democratizar el poder, a través de una presencia equitativa del ejecutivo en el territorio.
- Acercar el Estado a la ciudadanía.
- Mejorar la prestación de servicios públicos.
- Potenciar la gestión de las carteras de Estado en relación a la vocación del territorio.²⁷

En este sentido, La SENAMI es una de las instituciones que ha sido seleccionada (luego del análisis de factibilidad) para ser parte del proceso de Relocalización Institucional Total.

Este proceso de cambio e innovación institucional constituye una oportunidad importante y guarda una estrecha relación con nuestros objetivos institucionales, que buscan:

- Constituir una institución en constante aprendizaje e innovación institucional que garantice una gestión pública efectiva, relevante con la realidad migratoria, coherente con sus valores y principios, y de cercanía con la ciudadanía y comunidades.

²⁷ Modelo de Gestión de la Secretaría Nacional del Migrante, actualizado a Febrero de 2011.



- Impulsar una gestión pública de la política migratoria integral en el país y en el exterior, a partir de procesos desconcentrados, altamente descentralizados e intersectoriales.²⁸

La SENAMI según su Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos establece que su Visión es:

“Contribuir a la construcción de sociedades de origen y destino que garanticen los derechos y libertades para la movilidad humana y permanencia; que incorporen el potencial de las migraciones para el desarrollo humano y el buen vivir, así como la interculturalidad, inclusión y convivencia plenas”.

“La SENAMI será parte activa de un movimiento mundial dedicado a promover la ciudadanía universal y será reconocida por la coherencia de su política y acción pública”.

Por otro lado su Misión se centra en:

“Propiciar el ejercicio pleno de los derechos de las personas migrantes y potenciar sus capacidades para el Buen Vivir; para ello ejerce la rectoría, planifica, gestiona y evalúa la política migratoria ecuatoriana; dialoga y coordina con actores del hecho migratorio; y guarda coherencia en su acción pública inmigratoria con lo que exige para sus ciudadanos en el exterior”.

Sus objetivos programáticos son:

- a. Posicionar la política migratoria integral del Estado ecuatoriano como un referente regional y mundial desde un abordaje humanista y de derechos.

²⁸ Ibidem.



- b. Brindar servicios de información, acompañamiento y atención integral a las personas migrantes y sus familias, con una Red de Casas en el país y en el exterior que favorezca una relación de cercanía con el Estado, sus planes y programas.
- c. Consolidar y mejorar los espacios y mecanismos de participación y comunicación de las personas migrantes con su familia, comunidad, organizaciones y país; así como su identidad, interculturalidad, inclusión, y convivencia plenas.
- d. Facilitar el derecho a un regreso digno de aquellas personas migrantes que hayan decidido volver al Ecuador para continuar sus proyectos de vida o de aquellas personas que hayan sido forzadas a hacerlo.
- e. Incentivar y orientar las inversiones productivas y sociales de las personas migrantes, sus familias y colectivos, fomentando la recuperación de capacidades y la generación de empleo de calidad.
- f. Constituir e implementar una institución financiera, destinada a proveer servicios financieros que cubran las necesidades familiares y empresariales de la persona migrante, vinculándolas a las prioridades de desarrollo del país desde una perspectiva de banca ética.
- g. Apoyar e integrar los saberes, conocimientos, habilidades y prácticas que han adquirido las personas ecuatorianas en el exterior en procesos de desarrollo humano en el país.²⁹

²⁹ ESTATUTO DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL POR PROCESOS DE LA SECRETARIA NACIONAL

DEL MIGRANTE SENAMI CONFORME AL PROCESO DE REFORMA DEMOCRÁTICA DEL ESTADO



Objetivos Institucionales

- a. Ser una institución en constante aprendizaje e innovación que garantice una gestión pública efectiva, relevante con la realidad migratoria, coherente con sus valores y principios; y, de cercanía con la ciudadanía y comunidades.
- b. Impulsar una gestión pública de la política migratoria integral en el país y en el exterior.

2.4 Planes y programas de la SENAMI:

De acuerdo a los lineamientos de la Nueva Política Migratoria para el Buen Vivir, la SENAMI ha puesto en marcha una serie de programas, proyectos y servicios que brindan información, orientación, acompañamiento y protección a las personas migrantes y sus familiares, y que apoyan sus iniciativas y proyectos. A continuación un detalle de ellos según información otorgada por la Institución:

GRÁFICO No. 1

PROGRAMA	LOGOS	OBJETIVO
<p>Posicionamiento de la Política Migratoria Integral “Todos somos Migrantes”</p>		<p>Posicionar la política migratoria integral del Estado ecuatoriano como un referente regional y mundial desde un abordaje humanista y de derechos (Objetivo 5 del PNBV).</p>
<p>Atención a la familia transnacional “Red de casas”</p>		<p>Brindar servicios de información, acompañamiento y atención integral a las personas migrantes y sus familias, con una Red de Casas en el país y en exterior que favorezca una relación de cercanía con el Estado, sus planes y programas. (objetivo 1 del PNBV).</p>
<p>Plan Bienvenid@s a Casa:</p>	<p>Vínculos</p>	<p>Consolidar y mejorar los espacios y mecanismos de participación y comunicación de las personas migrantes con su familia, comunidad, organizaciones y país; así como su identidad, interculturalidad, inclusión y convivencia plenas (objetivos 7 y 8 del PNBV).</p>
	<p>Incentivos a las inversiones sociales y económico</p>	<p>Incentivar y orientar las inversiones productivas y sociales de las personas migrantes, sus familias y colectivos, fomentando la recuperación de capacidades y la generación de empleo de calidad (objetivo 6 del PNBV).</p>
	<p>Acompañamiento al retorno físico “Volver a</p>	<p>Facilitar el derecho a un regreso digno de aquellas personas migrantes que hayan decidido volver al Ecuador para continuar sus proyectos de vida o de aquellas personas que hayan sido</p>



	casa”		forzadas a hacerlo. (objetivo 1 del PNBV)
	Apoyo y recuperación de talentos ecuatorianos		Apoyar e Integrar los saberes, conocimientos, habilidades y prácticas que han adquirido las personas ecuatorianas en el exterior en procesos de desarrollo humano en el país (objetivos 7 y 8 del PNBV).
Banco del Migrante			Constituir e implementar una institución financiera de la economía social y solidaria destinada a proveer servicios financieros y no financieros orientados a cubrir las necesidades personales, familiares y empresariales, vinculándolas a las prioridades de desarrollo del país (objetivo 11 del PNBV). ³⁰

FUENTE: SENAMI

ELEBORACIÓN: SENAMI

2.5 Plan “ Bienvenidos a casa ”.-

La Secretaría Nacional del Migrante de la República del Ecuador, como ya se ha dicho, 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 las Migraciones y el Buen Vivir, tiene como uno de sus ejes centrales el “Plan Bienvenid@s 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, y que está en constante crecimiento, ya que trabajamos a diario en

³⁰ Información proporcionada por SENAMI



coordinación con todos los Ministerios y Organismos del Estado proveyendo nuevos productos, medidas y ayudas para el regreso voluntario, digno y sostenible. Dentro de este plan se establecen con cuatro 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”³¹:** 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.
- **Apoyo y recuperación de talentos ecuatorianos:** Apoyar e integrar los saberes, conocimientos, habilidades y prácticas que han adquirido las personas ecuatorianas en el exterior en procesos de desarrollo humano en el país (objetivos 7 y 8 del PNBV)³²

2.5.1 PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO AL RETORNO FÍSICO:

“Volver a Casa”

Facilidades que ofrece actualmente.

- Menaje de casa más auto y equipo de trabajo, con exoneración de impuestos.
- Plan de acogida de personas en situación de retorno (vulnerabilidad y deportación).
- Repatriación de cadáveres.
- Bono de la vivienda para personas migrantes y sus familias.

³¹ De la palabra Kichwa: Kukayu, que significa Fiambre.

³² Informe de Rendición de Cuentas de la SENAMI 2007-2010



En este contexto, uno de los productos que apoya el regreso físico es el Convenio entre la Corporación Aduanera del Ecuador (CAE) y la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI). Este consiste en dar la facilidad para el traslado de menaje de casa y el equipo de trabajo mediante la exoneración de tributos al comercio exterior, es una opción para quienes tienen como parte de su proyecto de vida el regreso al Ecuador.

2.5.2 CONVENIO DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL ENTRE LA SECRETARIA NACIONAL DEL MIGRANTE Y LA CORPORACION ADUANERA ECUATORIANA, ACTUALMENTE, SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR.

La Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) y la entonces Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE), actualmente Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), firmaron un convenio de cooperación el 30 de abril de 2008 (operativo desde el 25 de enero de 2008 mediante Decreto Ejecutivo N° 855, publicado en R.O. N° 260), facilitando el traslado de menaje de casa para las personas migrantes ecuatorianas que han decidido retornar al país, el mismo acuerdo mejora y hace atractiva la importación de menaje de casa incluyendo un vehículo y herramientas de trabajo (mediante Decreto Ejecutivo N° 901, publicado en R.O. N° 273 de 14 de febrero de 2008), además de hacer el trámite más amigable para la nacionalización del mismo.



Antes del acuerdo:

En el Reglamento de la derogada Ley Orgánica de Aduanas, antes de las reformas realizadas a mediante Decreto Ejecutivo N° 855, de 25 de enero de 2008, el menaje de casa se lo nacionalizaba con los siguientes requisitos:

1. La lista de menaje de casa debía ser revisada por el consulado en el exterior.
2. El tiempo para poder traer su menaje de casa se consideraba entre, dos meses antes y dos meses después de haber arribado el viajero.
3. Consideraba que los días de permanencia en el Ecuador no debían superar los 30 días por ley.
4. No se podía importar vehículos como menaje de casa.

Después del Acuerdo:

A partir del 25 de enero del 2008, mediante Decreto Ejecutivo N° 855, publicado en R.O. N° 260, se reformó el Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas para la importación de menaje de casa, vehículo y equipo de trabajo dentro del Plan Bienvenido a Casa, además la emisión de la Resolución de menaje de casa N° 651, en el mes de junio de 2008; los requisitos eran:

1. La declaración juramentada también puede ser notariada en Ecuador, y no sólo ante Consulado del Ecuador (por diferentes razones como: si la declaración juramentada tenía fallas debía ser reenviada al Consulado para re-emisión, tomaba demasiado tiempo y es una facilidad para personas deportadas).
2. Para que el retorno se dé en mejores condiciones tanto de la persona como de su menaje y herramientas, el tiempo para poder hacer la importación, se incrementó de 2 a 6 meses, desde el día del arribo del viajero (lo cual



favorece tanto a personas deportadas, como a personas que viven en destinos muy alejados).

3. A petición de muchas personas que deseaban volver al Ecuador y no cumplieran este requisito, el acuerdo entre las dos instituciones cambia en el reglamento de la LOA, Art. 15, incrementando el número de días de permanencia en el país a 60 días (favoreciendo a viajeros que en sus vacaciones se han quedado o se quedarán más de los 30 días establecidos anteriormente).
4. A partir de enero de 2008, se pudo incluir un vehículo como parte de menaje de casa de un valor de hasta \$15000 USD precio FOB, máximo 2500 c.c., nuevo, del año y 0 kms., dentro de menaje (exoneración de impuestos, dependiendo del modelo puede llegar a ser desde el 60 al 70% del valor CIF del mismo, no se necesita certificaciones de calidad y de emisión de gases).

Por su parte, en ese entonces la CAE, actual SENA, facilitó el proceso de la exoneración de impuestos al comercio exterior:

- Tramitación de la exoneración de tributos en un mínimo de 72 horas laborables.
- Creación de la partida arancelaria número 325 solo para menaje de casa y facilitar tanto el trabajo del agente afianzado (para que sus costos disminuyan) como el trabajo del aforador físico de aduana.
- Creación de una ventanilla de atención y asesoramiento especial para personas migrantes en el puerto marítimo de Guayaquil.

El convenio fue reformado una vez más en el mes de abril de 2009 a través de los Decretos Ejecutivos N° 1672 y 1725, mediante los cuales cambian el tipo de vehículo que se podrá importar como parte de menaje de casa: un vehículo de hasta \$20000 USD EXW, de máximo 3000 c.c. y de hasta cuatro años atrás de fabricación, incluido el año de importación. Este convenio, se hizo operativo con la emisión de la Resolución N° 976 de Menaje de Casa, el 25 de junio de 2009.



CAPÍTULO III

MEDIDAS TRIBUTARIAS QUE INCENTIVAN EL RETORNO DIGNO Y SOSTENIBLE DE MIGRANTES ECUATORIANOS.

3.1 Los Incentivos tributarios.-

Una consecuencia inevitable del poder de gravar, según el maestro Giuliani Fonrouge, es la potestad de desgravar y, de eximir de la carga tributaria,³³ a decir de este autor, los problemas que se presentan no tienen atinencia con la facultad de eximir considerada en abstracto, sino con aspectos colaterales de su ejercicio. Así como existen limitaciones constitucionales al poder tributario, dice el autor, hay límites que no pueden trasponerse en el poder de eximir, porque ambos no son más que el anverso y el reverso de la misma medalla.³⁴

La capacidad de eximir, continúa el tratadista, tiene singular importancia por su aplicación “a veces exagerada” en la política de estímulo a las inversiones de capital; pero tampoco está de acuerdo en separarla de la tributación, y crear una doctrina de la exención, ya que la una es inherente a la otra.

El tratadista Héctor Villegas sobre este tema manifiesta que “En la hipótesis legal condicionante tributaria (hecho imponible) están descritos hechos o situaciones que realizados o producidos fácticamente por una persona en determinado lugar y tiempo, tornan normalmente aplicable la consecuencia jurídica consistente en la obligación de pagar un tributo”. Dice también que el derecho tributario material no sólo estudia hechos imponibles, sino que también comprende otros hechos o situaciones que son descritos hipotéticamente en otras normas de los ordenamientos tributarios, y que acaecidos en el mundo fenoménico, introducen el peculiar efecto de neutralizar la consecuencia jurídica normal derivada de la

³³ GIULIANI FONROUGE, Carlos M, Derecho Financiero, tomo I. pag. 279-291.

³⁴ Ibidem.



configuración del hecho imponible, o sea, el mandato de pagar el tributo cuyos elementos de mensuración pecuniaria son también normativamente fijados. Esos hechos o situaciones que enervan la eficacia generadora del hecho imponible se denominan "exenciones y beneficios tributarios".³⁵

La Autora argentina Catalina García Vizcaíno se refiere a esta tema cuando dice que "...las exenciones y los beneficios tributarios consisten en circunstancias objetivas o subjetivas que neutralizan los efectos normales de la configuración del hecho imponible, de suerte que aunque éste se halle configurado no nace la obligación tributaria, o nace por un importe menor, o son otorgadas ciertas facilidades para su pago. Es decir si bien se configuran en la realidad fáctica los elementos tipificantes del hecho imponible, por razones de índole económica, política, social, financiera, etc., expresamente se exime del pago del impuesto, operando las exenciones como hipótesis neutralizantes totales de la configuración del hecho imponible, de modo que no nazca la obligación tributaria".³⁶ Didácticamente, nos explica que las exenciones y los beneficios tributarios "...obran como una tijera que corta los hilos que unen los hechos imponibles con la obligación tributaria".

Siguiendo a Giuliani Fonrouge, este dice que la exención es la situación jurídica en cuya virtud el hecho o acto resulta afectado por el tributo en forma abstracta, pero se dispensa de pagarlo por disposición especial. Se debe mencionar también que autores brasileños a su respecto, señalan que "se produce el hecho generador, pero el legislador, sea por motivos relacionados con la apreciación de la capacidad económica del contribuyente, sea por consideraciones extrafiscales, establece la no exigibilidad de la deuda tributaria o, como dice Gomes de Sousa, resuelve "...dispensar del pago de un tributo debido..." De tal manera queda

³⁵ VILLEGAS, Héctor B. **CURSO DE FINANZAS, DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO**, TOMO ÚNICO; pag, 281. 7ma. edición, ampliada y actualizada 2001; Buenos Aires.

³⁶ GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina. **DERECHO TRIBUTARIO. Consideraciones Económicas y Jurídicas**. Tomo I, pag, 321-324. Buenos Aires.



puntualizado, según dice, que el ente público que dispone del poder tributario, se desprende de él en determinadas circunstancias y por diversas razones.

3.1.1 Tipos de incentivos Tributarios.-

Los incentivos tributarios, especialmente los dirigidos a la inversión, al parecer fueron parte de la estrategia de desarrollo de muchos países entre las décadas de 1950 y 1960, donde fueron utilizados como instrumentos de política económica tanto por países desarrollados como en vías de desarrollo. Estos incentivos, que en principio tenían como objeto fomentar la inversión extranjera directa se relacionaron con el proceso de sustitución de importaciones, con el transcurrir del tiempo fueron diversificando sus objetivos en la medida que ampliaron las exenciones sobre otros gravámenes. Es importante señalar también, que los países en desarrollo no sólo tienen una mayor variedad de incentivos tributarios que los países desarrollados sino que tales incentivos son actualmente más comunes en los países en desarrollo que hace una década.

Entre los objetivos que suelen perseguirse con la aplicación de estos incentivos y de los diferentes estudios analizados, se puede resumir que estos son:

- Atraer y aumentar la inversión,
- el desarrollo de determinado sector, región o colectivos menos favorecidos,
- la promoción de exportaciones,
- no perder competitividad,
- la industrialización,
- la generación de empleo,
- el cuidado del medio ambiente,
- la transferencia de tecnología,
- la diversificación de la estructura económica y,
- la formación de capital humano.



Según un interesante estudio realizado por CEPAL³⁷, los incentivos tributarios pueden ser:

- Exoneraciones temporales de impuestos (tax holidays) y reducción de tasas.
- Incentivos a la inversión (depreciación acelerada, deducción parcial, créditos fiscales, diferimiento impositivo).
- Zonas especiales con tratamiento tributario privilegiado (derechos de importación, impuesto a la renta, impuesto al valor agregado).
- Incentivos al empleo (rebajas en impuestos por la contratación de mano de obra).

En el mencionado estudio también se menciona que los tres primeros tipos de incentivos tributarios referidos buscan generar un impacto positivo sobre la inversión, aunque también pueden afectar el logro de otros objetivos, las rebajas de impuestos por la contratación de trabajadores están orientadas a una finalidad diferente.

Según este mismo documento se dice que las exoneraciones temporales de impuestos constituyen una de las formas más comunes de incentivos fiscales a la inversión, donde se exime a las nuevas empresas del pago del impuesto a la renta durante un período determinado. Sin embargo, dado que generalmente las empresas nuevas no producen utilidades en los primeros años, si no se permite arrastrar las pérdidas incurridas durante el período de la exoneración hacia ejercicios futuros, este incentivo puede ser de escasa utilidad.

³⁷ CEPAL - Serie Macroeconomía del desarrollo No 77 Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina, Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá, Santiago de Chile, marzo de 2009.



Otra modalidad muy usada por los países como incentivo para las inversiones, son las tasas reducidas del impuesto sobre la renta de las empresas. Sin embargo, estas medidas pueden no ser eficientes para atraer la inversión extranjera desde países donde existe un enfoque de renta mundial en la imposición a la renta.

Los resultados alcanzados en el estudio referido³⁸ demuestran que la mayor parte de los beneficios que otorgan los países en desarrollo se refieren a exenciones de impuestos, de derechos de importación, permisos para invertir utilidades y alícuotas diferenciadas de impuestos. Por ejemplo dice, "...el 55% de este tipo de países cuentan con exenciones tributarias mientras que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el porcentaje de países que utilizan estos beneficios sólo llega al 20%. En estos últimos es más usual la existencia de préstamos subsidiados, ya que el 45% de los países de la OCDE cuentan con estos beneficios mientras que en los países en desarrollo, sólo el 18% utiliza este instrumento como incentivo a la inversión."

Las razones pueden ser diversas para qué los países de la región hayan utilizado preferentemente exenciones tributarias. Probablemente el bajo uso de subsidios directos se relacione con el menor tamaño de los sectores públicos latinoamericanos mientras que el menor uso de préstamos subsidiados es producto de mercados de capitales reducidos y un menor desarrollo de herramientas financieras.

De una muestra de cuarenta países en desarrollo, donde se analiza el avance de los distintos tipos de incentivos tributarios y se comparan las normas vigentes a comienzos de la década de los noventa respecto de los incentivos existentes en los años 2000-2001, Se evidencia que tanto las exenciones y tasas diferenciadas

³⁸ Ibidem.



del impuesto a la renta como los beneficios a exportadores y la implementación de zonas francas han crecido considerablemente en el período de diez años.³⁹

A decir del tratadista, Giuliani Fonrouge,⁴⁰ en los últimos años, se ha generalizado el sistema de otorgar exenciones, especialmente como estímulo para la radicación de capitales extranjeros, otras veces para fomentar la instalación de industrias nuevas en ámbitos determinados del país y, en muchas ocasiones, para favorecer a las empresas del Estado o a las que prestan servicios públicos, incluyendo los bancos estatales.

Varios autores afirman que la discusión acerca del uso de incentivos tributarios ha resurgido en los últimos años. En esta línea, se mencionan algunas políticas fiscales implementadas recientemente con el objetivo de atraer inversión extranjera hacia la región. Brasil, por ejemplo, ha adoptado un régimen tributario especial para la adquisición de máquinas y equipos utilizados en obras de infraestructura. Colombia, por su parte, ha aplicado una reducción progresiva del impuesto sobre la renta, ha creado zonas francas especiales y ha avanzado en la negociación de acuerdos para evitar la doble tributación. Costa Rica analiza la posibilidad de cambios de la estructura de incentivos tributarios para la inversión extranjera mientras que El Salvador sancionó una ley que contempla la exención total de impuestos de importación de los bienes de capital, exención del impuesto sobre la renta e impuesto municipal sobre los bienes y el capital de la compañía y exención del IVA en la compra de insumos y servicios requeridos para poder realizar las operaciones.⁴¹

De todo lo dicho anteriormente podemos considerar que la aplicación de los incentivos tributarios evidentemente persigue fines extrafiscales por parte de los países que los aplican.

³⁹ Keen, M. y A. Simone (2004), "Tax Policies in Developing Countries: Some Lessons from the 1990, and some Challenges Ahead", en "Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy, Gupta, Clements e Inchauste (eds), Washington DC, FMI.

⁴⁰ GIULIANI FONROUGE, Carlos M, Derecho Financiero, tomo I. pag. 279-291.

⁴¹ CEPAL (2008), "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe - 2007".



Para concluir este punto y como efecto de la crisis económica mundial que empezó en el 2008, los países de América Latina han anunciado y comenzado a implementar medidas de diversa naturaleza, entre las que destacan aquellas relacionadas con la política fiscal y que buscan fundamentalmente estimular el consumo y la inversión. En el caso particular del fomento a la inversión, se encuentran tomando medidas referentes al gasto público y de su sistema tributario donde especialmente constan rebajas de la tasa del impuesto sobre la renta, la exoneración o disminución de impuestos para nuevas inversiones, la reducción de impuestos a la banca privada y estímulos fiscales para la colocación de créditos productivos.

3.1.2 Efectos de los incentivos tributarios

Si hay algo sobre lo que los diferentes estudios concuerdan es en la necesidad de analizar la efectividad de los incentivos tributarios, por lo que en términos generales, los documentos que revisan los efectos de los incentivos fiscales sobre la Inversión Extranjera Directa, demuestra que éstos sólo han influido de manera secundaria en el nivel y localización de las inversiones.

En este sentido, son varios los autores que han señalado que las políticas de incentivos tributarios han sido efectivas únicamente cuando se han establecido en países con cierta estabilidad política y económica, con seguridad jurídica, que cuentan con mano de obra calificada, con un buen nivel de infraestructura y con cierta apertura comercial.

Por otra parte, estudios realizados para EE.UU.⁴² encuentran que los impuestos tienen generalmente un pequeño efecto sobre las decisiones de inversión y contratación de mano de obra por parte de las empresas.

⁴² CEPAL - Serie Macroeconomía del desarrollo No 77 Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina, Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá, Santiago de Chile, marzo de 2009.



En definitiva, se puede decir que los incentivos tributarios constituyen sólo uno de los factores que pueden afectar el incremento de la Inversión Extranjera ya que existen otros elementos distintos al sistema tributario que han resultado más importantes para atraer a los inversores extranjeros.

No obstante, hay quienes señalan que si bien en un contexto internacional los impuestos también son elementos secundarios en la atracción de inversiones, con la integración económica los incentivos fiscales se están convirtiendo en un factor de decisión de importancia creciente para la localización de inversión extranjera, ya que los mercados regionales se vuelven más homogéneos y los impuestos podrían tener más importancia en la decisión de localización de las empresas.⁴³

3.2 Clases de exenciones y deducciones.-

Giuliani Fonrouge dice que el sistema de las exenciones implica limitaciones a los principios de generalidad y de igualdad en la tributación, por lo que la facultad de otorgar exenciones tributarias no es, ni debe ser omnímoda, pues debe asentarse en razones ajenas al mero discrecionalismo de las autoridades y practicarse con la debida competencia. Naturalmente que esto vale como principio general, pues en la práctica a decir del citado autor, se conceden con un amplio margen de discrecionalidad, ya que dependen de decisiones administrativas incontrolables.

Los tributos sólo pueden ser creados por ley (principio de legalidad o de reserva de ley), sólo un acto de la misma naturaleza, otra ley, puede dispensar de su pago.⁴⁴ En ocasiones, según el citado tratadista, “la dispensa está consagrada en las leyes particulares sobre impuestos; otras veces se dictan normas de alcance general que concretan las condiciones requeridas para el otorgamiento del beneficio y se deja librado al criterio de la administración la apreciación de los

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Art. 301, Constitución de la República del Ecuador aprobada el 28 de septiembre de 2008 y publicada en el R. O. No. 449 Del 20 de Octubre de 2008.



casos particulares; en otros, por último, la exención se concreta en un contrato celebrado entre la administración y el contribuyente, pero desde luego que tal instrumentación tiene por origen una ley u ordenanza municipal que la autoriza.”

A continuación, y siguiendo el ilustrado criterio del maestro argentino, a quien nos hemos referido en numerables ocasiones durante este trabajo, veremos la clasificación más usual de exenciones:

Clasificación de exenciones:

- 1) Permanentes o transitorias, según el tiempo de duración del beneficio;
- 2) Condicionales o absolutas: cuando se hallan subordinadas a circunstancias o hechos determinados, o no lo están;
- 3) Totales o parciales, según que comprendan todos los impuestos o solamente uno o algunos de ellos;
- 4) subjetivas u objetivas, si son establecidas en función de determinadas personas físicas o jurídicas, o teniendo en cuenta ciertos hechos o actos que el legislador estima dignos de beneficio.

3.3 Los incentivos tributarios en otros países.-

De acuerdo al sistema de Información y Bases de Datos (INFOLEGIS), del convenio Andrés Bello, citado por el profesor Juan Francisco Cordero en su tesis denominada “Fines Extrafiscales de la Tributación en el Ecuador”, existen diferentes mecanismos recogidos por las legislaciones de otros países para promover los incentivos tributarios. A continuación tomamos el didáctico gráfico realizado en el referido estudio, que sistematiza como se encuentran establecidos los incentivos tributarios en algunos países de América Latina.



CUADRO No. 1

PAIS	INCENTIVOS TRIBUTARIOS
CHILE	<ul style="list-style-type: none">• Deducciones por donaciones para ciencia y tecnología en el Impuesto sobre la Renta.
COLOMBIA	<ul style="list-style-type: none">• Deducción por donaciones a entidades dedicadas al desarrollo científico y tecnológico.• Deducción de las inversiones que efectúen las propias empresas directa e indirectamente, que pueden igualmente ser deducibles con un porcentaje mayor al valor real de la inversión (125%).• Exención de impuesto sobre las ventas de bienes donados destinados a actividades científicas.• Exención del IVA en las importaciones por instituciones de educación superior o centros de altos estudios destinadas a proyectos de investigación científica y tecnológica.
ECUADOR	<ul style="list-style-type: none">• Exoneración de servicios gravados con el IVA.• En Renta, exenciones, deducción por pagos en el exterior, amortización de inversiones, exención de retención en la fuente.• Incentivo a las exportaciones.• Exoneración a usuarios de las zonas francas.• Exención de impuestos aduaneros.• Exoneración de impuestos a los espectáculos públicos.
ESPAÑA	<ul style="list-style-type: none">• Deducción para las sociedades. (Hasta un 20% de los gasto en I+D)• Incentivos para las fundaciones.



VENEZUELA	<ul style="list-style-type: none">• Exención del impuesto sobre la renta para instituciones dedicadas a actividades científicas y tecnológicas.• Deducciones por gastos de investigación y desarrollo.• Asistencia técnica y servicios tecnológicos desde el exterior.
-----------	--

Fuente: Tesis “Fines Extrafiscales de la Tributación en el Ecuador” 2008

Autor: Juan Francisco Cordero.

La aplicación de exenciones tributarias por parte de los países en vías de desarrollo, hacen que sea importante analizar la forma en que los gobiernos de América Latina contabilizan el costo fiscal de estos incentivos. Para calcularlos, las administraciones han avanzado en medir la pérdida de recaudación fiscal por la implementación de estas medidas. A esta forma de cuantificación se le llama “gasto tributario”, este término es atribuido a Stanley Surrey quien como Secretario Asistente para Política Fiscal del Departamento del Tesoro de Estados Unidos en 1967, compiló una lista de preferencias y concesiones en el impuesto a la renta dándole la forma de un programa de gasto.⁴⁵ La idea central de esta formulación es que lo que se deja de recaudar por exención, podría ser recaudado y gastado en esa u otra opción.

En los últimos años se ha usado el término gasto tributario como sinónimo de incentivos por el lado de las exenciones impositivas y se ha ampliado su utilización a un mayor número de impuestos. Así, los gastos tributarios pueden adoptar diversas modalidades como exclusiones, exenciones, deducciones, tasas preferenciales, créditos fiscales o postergación de las obligaciones tributarias.

En sentido amplio, el concepto de gasto tributario puede entenderse como aquella recaudación que el fisco deja de percibir producto de la aplicación de franquicias o

⁴⁵ CEPAL - Serie Macroeconomía del desarrollo No 77 Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina, Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá, Santiago de Chile, marzo de 2009.



regímenes impositivos especiales y cuya finalidad es favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. De esta manera, puede decirse que existe gasto tributario cuando hay desvío de la norma tributaria, pérdida de recaudación y ganancia para ciertos contribuyentes.

Del trabajo de la CEPAL⁴⁶ se puede deducir que la información sobre gastos tributarios involucra numerosas complicaciones conceptuales que la distinguen de la información relativa a los gastos fiscales directos, con los cuales se intenta compararlos. El debate respecto de la estructura “normal” más apropiada para un impuesto, los diferentes tributos incluidos, las diversas metodologías utilizadas para medirlos, sugiere que la información de gasto tributario no debería ser comparada entre países y tendría que ser examinada dentro de un contexto determinado y de supuestos generalmente aceptados con respecto a la política tributaria.

En resumen según el documento referido: En Colombia actualmente subsisten ocho tarifas diferenciales de IVA, que varían entre el 1,6% y el 35,0%, siendo la tasa general del 16%.

En Chile y México, los gastos tributarios se ubican en torno al 5% del PIB y en Guatemala se acercan al 8% del producto.

Por otra parte, los diferimientos impositivos en el impuesto sobre la renta empresarial en México representan poco más del 20% del gasto tributario de este tributo (0.3% del PIB) mientras que en Chile alcanza aproximadamente 3 puntos del PIB (75% del gasto tributario en la imposición a la renta de empresas y personas).

En cuanto a la importancia de los gastos tributarios en relación a la presión tributaria, se observan países con una participación relativamente baja, alrededor

⁴⁶ Ibidem.



del 10%, como es el caso de Argentina, Brasil y Perú, otros con una importancia intermedia como Chile, Colombia y Ecuador y por último, aquellos donde esta relación supera el 50%, como Guatemala y México. Por supuesto, como bien establece el estudio, hay que tener en cuenta las diferencias metodológicas existentes en las estimaciones.

Un indicador que sirve como aproximación de la importancia de los incentivos tributarios a la inversión, sostiene los autores del estudio, consiste en el análisis del ratio de las renuncias tributarias del impuesto sobre la renta empresarial respecto del total de gastos tributarios. Al respecto dicen, "...se observa una mayor importancia relativa de estos incentivos en Colombia y México mientras que en Perú y Ecuador este ratio se ubica por debajo del 8%. En los primeros dos países, el gasto tributario asociado al impuesto a la renta de empresas se encuentra alrededor de 1,4 puntos del producto y en los dos últimos se sitúa en 0,1 y 0,4% del PIB, respectivamente. En términos del producto, el gasto tributario en el impuesto a la renta empresarial en Brasil es de 0,45% mientras que en Chile y Guatemala, este valor se ubica alrededor de 0,9 puntos."⁴⁷

En general, se aprecia que en la mayoría de estos países se han incrementado las renuncias tributarias en el año 2007-08 respecto de los valores registrados en años anteriores. Los países que muestran mayores incrementos son Brasil y México, donde los gastos tributarios aumentaron alrededor de un punto del producto en los últimos siete u ocho años. En Chile y Guatemala el crecimiento de estas renuncias tributarias fue algo menor, registrándose un aumento cercano a medio punto del PIB. En el resto de los países, los gastos tributarios sólo aumentaron marginalmente en los últimos años.

⁴⁷ Ibidem.



3.4 Los incentivos tributarios como medios para alcanzar el buen vivir para las personas migrantes y sus familias.-

De lo anteriormente expuesto podemos evidenciar que los incentivos tributarios en América Latina están, generalmente, dirigidos para la reactivación productiva de los países que otorgan estas preferencias, como mecanismo para enfrentar la crisis mundial, y que van a depender de la política fiscal que cada país aplique para la consecución de sus fines. Los sectores sobre los que generalmente se han aplicado diferentes tipos de incentivos tributarios son el ambiental, energético e industrial independientemente de las personas o empresas que inviertan en estos sectores.

En el Caso del Ecuador y sobre el tema de estudio del presente trabajo los beneficios tributarios creados para un grupo determinado de personas como son el colectivo migrante pueden gran importancia para las políticas públicas en la actualidad, tomando en consideración que han sido un colectivo históricamente relegado y olvidado de las políticas gubernamentales sin tomar en consideración siquiera que gracias a las remesas que nuestros migrantes envían desde hace mucho tiempo atrás representa el mayor ingreso no petrolero del país y que su trabajo y esfuerzo en las diferentes latitudes del planeta constituyen un sostén sumamente importante para la economía del país. Pero en ningún caso los gobiernos anteriores se han preocupado de la diáspora migrante y muy a pesar de todo han sido relegados de las tomas de decisiones en el país.

Con la actualización de los beneficios tributarios, especialmente aduaneros, en favor de las personas migrantes y sus familias que desean volver al Ecuador para continuar con sus proyectos de vida y aportar al desarrollo del país con todo ese bagaje de conocimientos y experiencias adquiridas en su proceso migratorio y porque no decirlo también con sus ahorros para iniciar un empresa y con el apoyo del gobierno que les ofrece, como lo veremos más adelante en este capítulo, asistencia técnica para sus emprendimientos, crédito en condiciones dignas a través de los productos Banca del Migrante, bono de la Vivienda, etc, esta



posibilidad de retorno en condiciones favorables se hace más atractiva para las personas migrantes, quienes se pueden sentir ahora incluidos dentro de políticas públicas incluyentes, equitativas, sostenibles, conducentes al Buen Vivir de los ecuatorianos donde sea que estos se encuentren y deseen hacer patria sin restricciones.

En este contexto, uno de los productos que apoya el regreso físico, como ya se dijo en el capítulo anterior, es el Convenio entre la ex Corporación Aduanera del Ecuador (CAE), ahora Servicio Nacional de Aduna del Ecuador (SENAE) y la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI). Este consiste en dar la facilidad para el traslado de menaje de casa y el equipo de trabajo mediante la exoneración de tributos al comercio exterior, es una opción para quienes tienen como parte de su proyecto de vida el regreso al Ecuador.

Se considera menaje de casa todos los elementos, nuevos o usados, de uso cotidiano de una familia, tales como electrodomésticos, ropa, elementos de baño, cocina, muebles de comedor, sala y dormitorios, enseres de hogar, computadoras, adornos, cuadros, vajillas, libros, herramientas de uso doméstico, etc.

Además se considera también parte del menaje de casa hasta un vehículo o motocicleta automotor de uso familiar, y las herramientas o equipo de trabajo suficientes para ponerse un negocio en el Ecuador.

Toda esta política pública tiene su base normativa en:

1. Constitución de la República del Ecuador, Art. 40 num. 4 en donde se establece que el Estado a través de las entidades correspondientes promoverá los vínculos de las personas migrantes con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.



2. Constitución de la República del Ecuador, Art. 338, donde se establece que el Estado Generará incentivos al retorno del ahorro y bienes de las personas migrantes y los orientará hacia la inversión productiva de calidad.
3. Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones, Art. 125, lit b, en donde se establece como mercancía exonerada de los tributos al comercio exterior , los bienes que se importan en calidad de Menaje de Casa y equipo de trabajo de las personas migrantes.
4. Art. 212 del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones, que dispone: Se considerará como menaje de casa y herramientas o equipo de trabajo, los bienes que pertenezcan a las personas que ingresen al país con el ánimo de domiciliarse en él, de acuerdo con las cantidades, términos y condiciones establecidas mediante el Decreto Ejecutivo y otras normas aplicables que sobre la materia se expida de manera expresa.
5. Decreto Ejecutivo No. 888 publicado en el Registro Oficial N° 545 de fecha septiembre 29 de 2011. Y que entrará en vigencia completa el 1 de enero de 2012.

Las condiciones, requisitos y resultados de este beneficio los analizaremos los analizaremos en el siguiente capítulo.

3.5 Otros tipos de beneficios no tributarios para personas migrantes.-

Programa de Incentivos a las Inversiones Sociales y Productivas:

Con el objeto de contribuir al desarrollo de las capacidades productivas y humanas en el Ecuador, el Fondo “El Cucayo” es sin lugar a dudas la iniciativa con mayor visibilidad nacional e internacional impulsada por la SENAMI; este fondo consiste en un capital semilla, no reembolsable, que se entrega a las ideas de negocio ganadoras de concursos periódicos que realiza la Institución. Este aporte puede ser de hasta el 25% del total de los recursos invertidos en el negocio sin que este



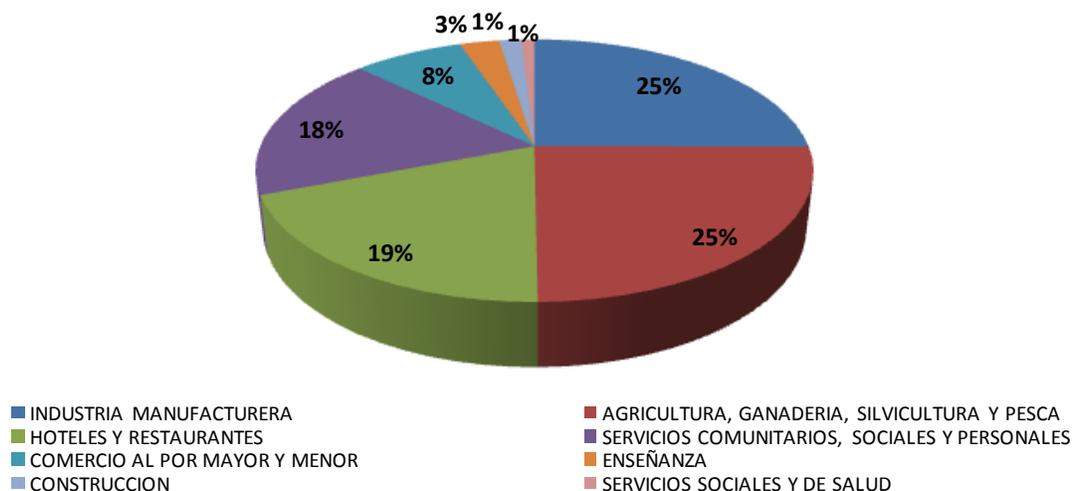
aporte pueda superar los 15.000 usd, para negocios individuales y 50.000 usd, para negocios asociativos.

A continuación algunos resultados de este importante programa proporcionados por la Secretaría Nacional del Migrante:

- **532** emprendimientos productivos de personas migrantes ecuatorianas financiados.
- **2 unidades** económicas transnacionales de producción agropecuaria y producción textil en marcha.
- **5.652.733 usd** entregados en ayudas del Fondo El Cucayo para creación de negocios.
- **15.155.193 usd** invertidos por las personas migrantes como contraparte.
- **2.293** empleos directos generados por los emprendimientos productivos financiados.
- **750** perfiles de proyectos productivos de personas migrantes ecuatorianas elaborados con ayuda de la SENAMI.
- **13.440** personas migrantes informadas y/o asesoradas sobre inversiones sociales y productivas.⁴⁸

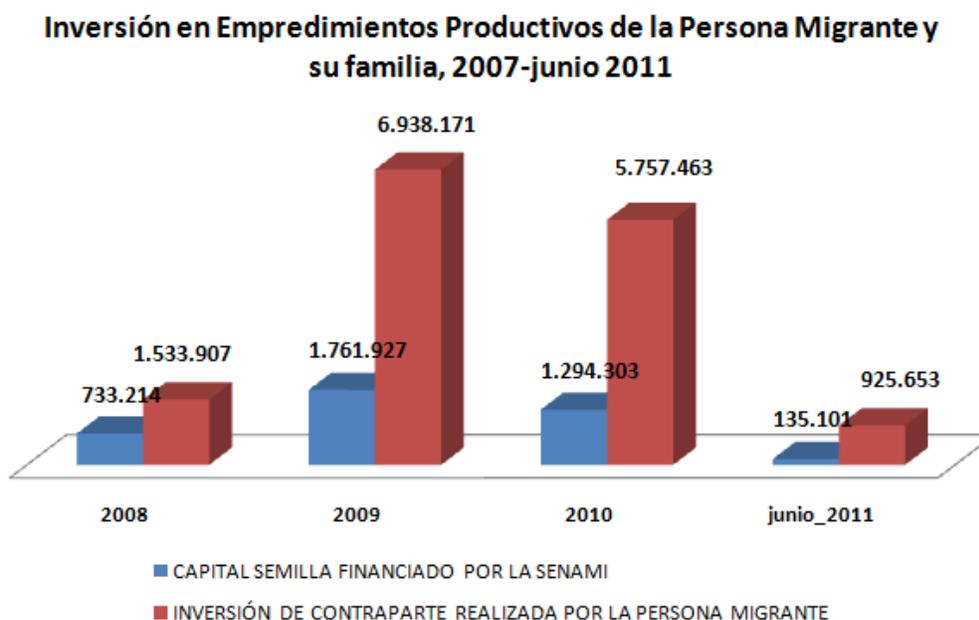
El siguiente gráfico muestra la distribución de los Emprendimientos Productivos incentivados con Capital Semilla del Fondo el Cucayo.

⁴⁸ Rendición de cuentas SENAMI 2007-2011

GRÁFICO No. 2**Distribución del Número de Emprendimientos Productivos por Ramas de Actividad Económica, 2007-junio 2011****FUENTE: SENAMI****ELABORACIÓN: SENAMI**

Se puede evidenciar que los emprendimientos productivos gestionados por la persona migrante y su familia se concentran principalmente en cuatro áreas: el 25% en Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca; el 25% en la Industria Manufacturera; el 19% en Hoteles y Restaurantes y el 18% se concentran en Servicios Comunitarios, Sociales y Personales.

El siguiente grafico da cuenta de relación de la inversión de la personas migrantes y del estado Ecuatoriano dentro de este programa.

GRÁFICO No. 3**FUENTE: SENAMI****ELABORACIÓN: SENAMI****Productos Banca del Migrante:**

Una de las demandas más importantes del colectivo migrante ha sido sin duda la creación de productos financieros y bancarios en condiciones dignas y equitativas ya que por lo general al no contar con “historial crediticio” la banca tradicional les ha cerrado las puertas para el acceso a préstamos y otros servicios. Con la creación y puesta en marcha de la Banca del Migrante esta aspiración es ya una realidad que tiene por objeto incluir a las personas migrantes en sistema de banca social y solidaria.

La Banca del Migrante es un fideicomiso creado entre la SENAMI y la CFN y desde el año 2009 comenzó la ejecución de los primeros productos financieros, con el objetivo de satisfacer las necesidades específicas dentro del sector



financiero de las personas migrantes y sus familias canalizando el ahorro hacia inversiones productivas en el Ecuador.

A continuación se detalla algunos de los resultados más importantes de este Proyecto emblemático proporcionados por la SENAMI:

- **30** Convenios firmados con cooperativas de ahorro y crédito.
- **45** Oficinas de atención en Ecuador y en el Exterior para transacciones bancarias para las personas migrantes y sus familias.
- **1.392** Créditos entregados a través de operadoras financieras calificadas.
- **16.283.302 USD** en recursos del fideicomiso Banco del Migrante invertidos en crédito productivo a través de operaciones financieras.

A continuación se presenta un cuadro que resume el manejo de los recursos financiero del Fideicomiso Banca del Migrante, que ha permitido el acceso de personas migrantes y sus familias a servicios financieros de crédito.

CUADRO No. 2

DATOS PRINCIPALES DE RENDIMIENTO DEL FIDEICOMISO BANCA DEL MIGRANTE	
Al 30 de junio de 2011, las operaciones del Fideicomiso Banca del Migrante se sintetizan así:	
Descripción	Valor
Monto de recursos administrados(asignación Ministerio de Finanzas)	10,000,000
Monto de recursos administrados(asignación RILD)	20,000,000
Total de recursos	30,000,000
No. de operaciones realizadas:	92
Monto total de desembolsos a operadoras:	16,283,012
Interés ganado y cobrado:	466,030
Cartera de riesgo vencido:	0.58%
Número de beneficiarios finales al 31-06-11	2,034
Porcentaje de hombres	46.00%
Porcentaje de mujeres	54.00%

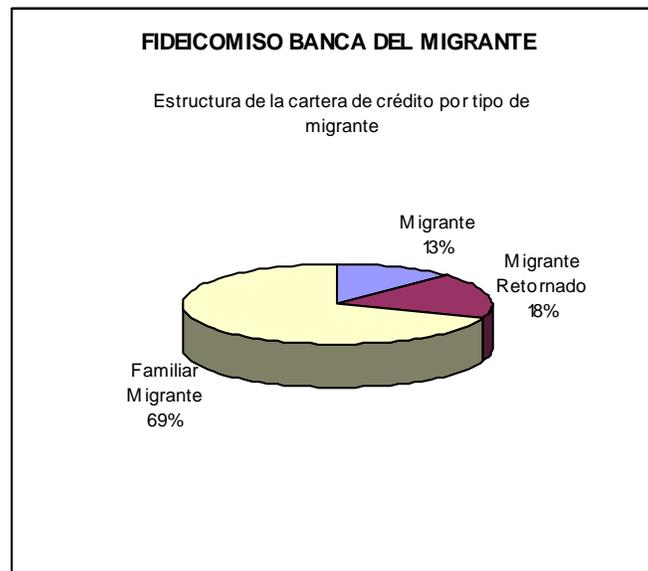
FUENTE: SENAMI

ELABORACIÓN: SENAMI

Se puede apreciar que la cartera de crédito en riesgo que se encuentra vencida es irrisoria, lo que demuestra el acierto en la decisión de crear estos servicios.

Por su parte en los gráficos siguientes se puede observar que 31% de los créditos han beneficiado tanto a personas migrantes como a migrantes retornados y un 69% a familiares de estos.

GRÁFICO No. 4

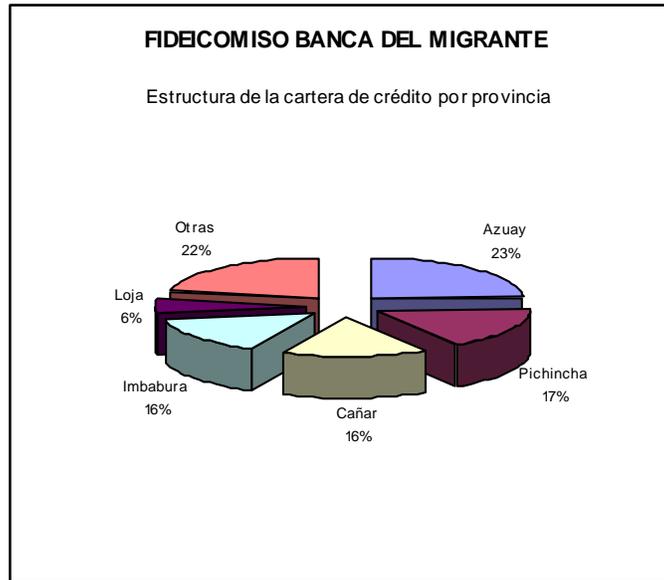


FUENTE: BANCA DEL MIGRANTE

ELABORACIÓN: SENAMI

En términos geográficos la cartera se encuentra en un 49% en el Austro del país (Azuay y Cañar), un 6% en Loja y un importante 33% en el norte (Pichincha e Imbabura).

GRÁFICO No. 5

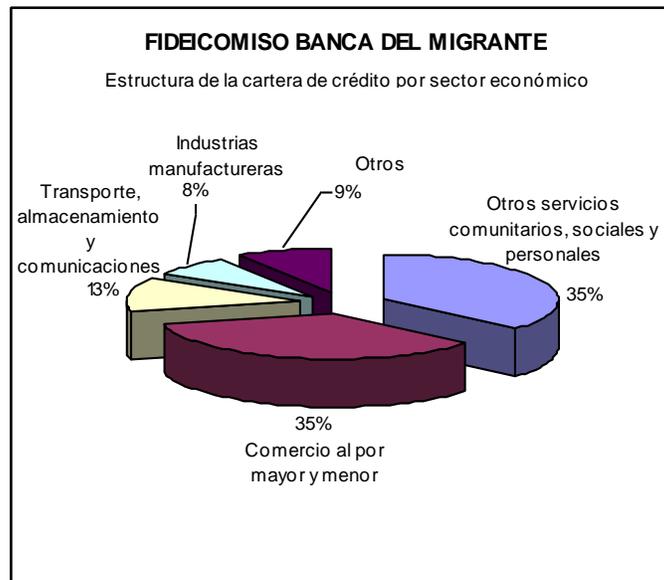


FUENTE: BANCA DEL MIGRANTE

ELABORACIÓN: SENAMI

Finalmente, en cuanto a los sectores de inversión el 35% se encuentra en servicios comunitarios sociales y personales y un 35% en el sector comercio, y un 13% en transporte, almacenamiento y comunicaciones.

GRÁFICO No. 6



FUENTE: BANCA DEL MIGRANTE

ELBORACIÓN: SENAMI

CAPITULO IV

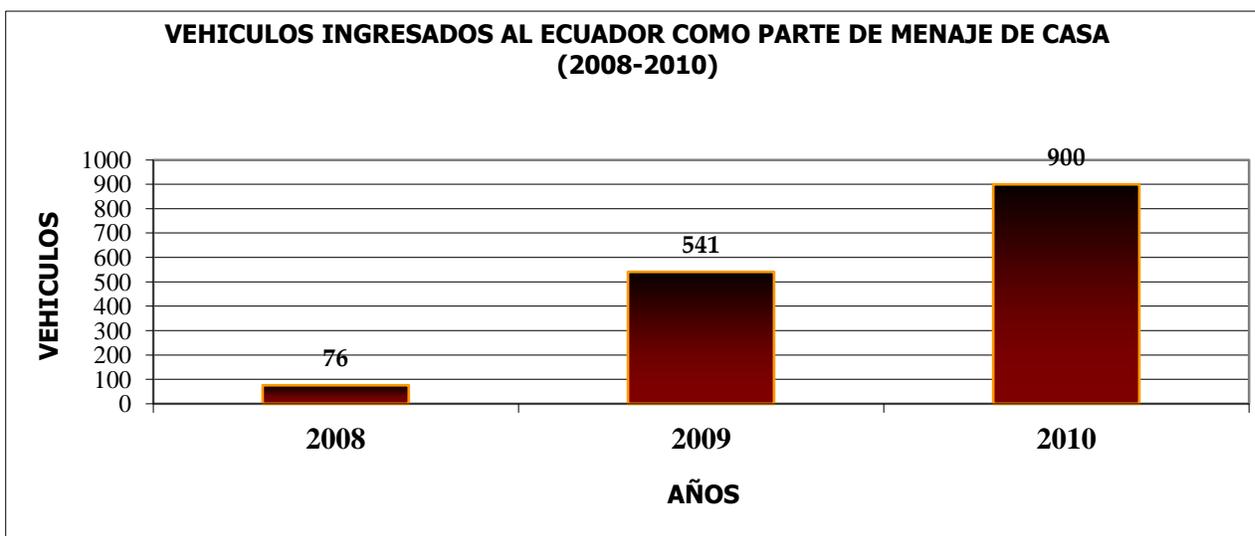
RESULTADOS DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA PERSONAS MIGRANTES.

4.1 Beneficiarios de Menaje de Casa como incentivo tributario.-

Desde febrero de 2008 a septiembre de 2010 al Ecuador han ingresado 4818 menajes de casa exonerados de tributos al comercio exterior, de los cuales 1517 incluyen un vehículo con las características permitidas por la normativa vigente en ese momento.

La cifra de importaciones de vehículos como parte de menaje de casa se ha incrementado desde la reforma al Art. 15 del Reglamento General de la recientemente derogada Ley Orgánica de Aduanas, el mismo que autorizaba dicha importación mediante Decretos Ejecutivos N° 1672 y 1725; lo cual se demuestra en el siguiente gráfico, con el comportamiento anual de menajes de casa nacionalizados:

GRÁFICO No. 7



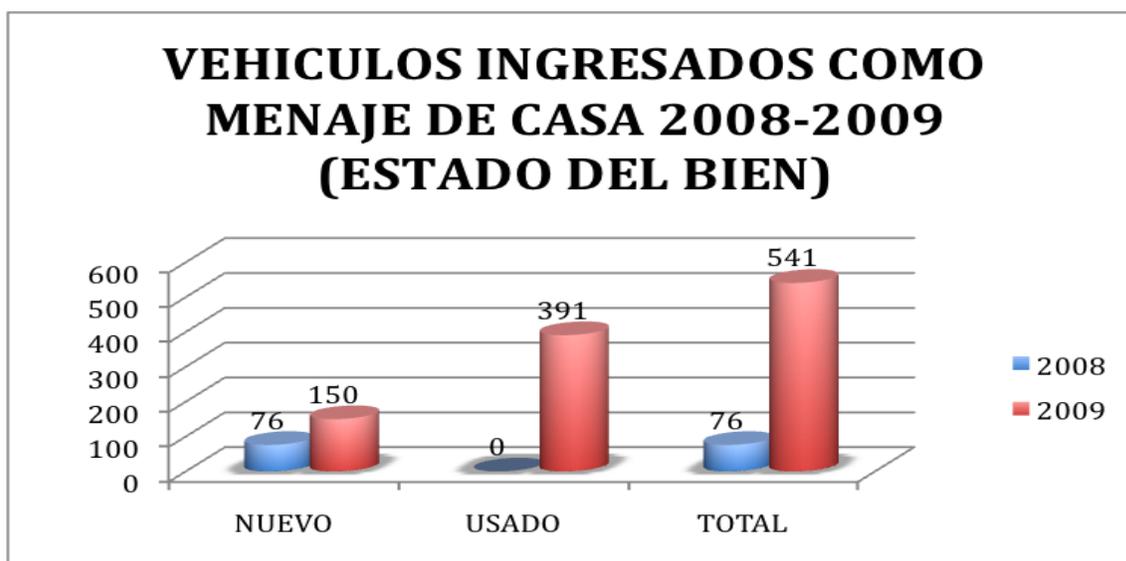
Los datos de 2010 tienen corte al mes de septiembre.

Fuente: SENA E

Elaboración SENAMI

Por otra parte como se observa en el Gráfico 8, en el año 2009 el ingreso de vehículos usados supera en más del doble a la cantidad de vehículos nuevos. La tendencia en principio refleja que existe un incremento de beneficiarios de esta política.

GRÁFICO No. 8



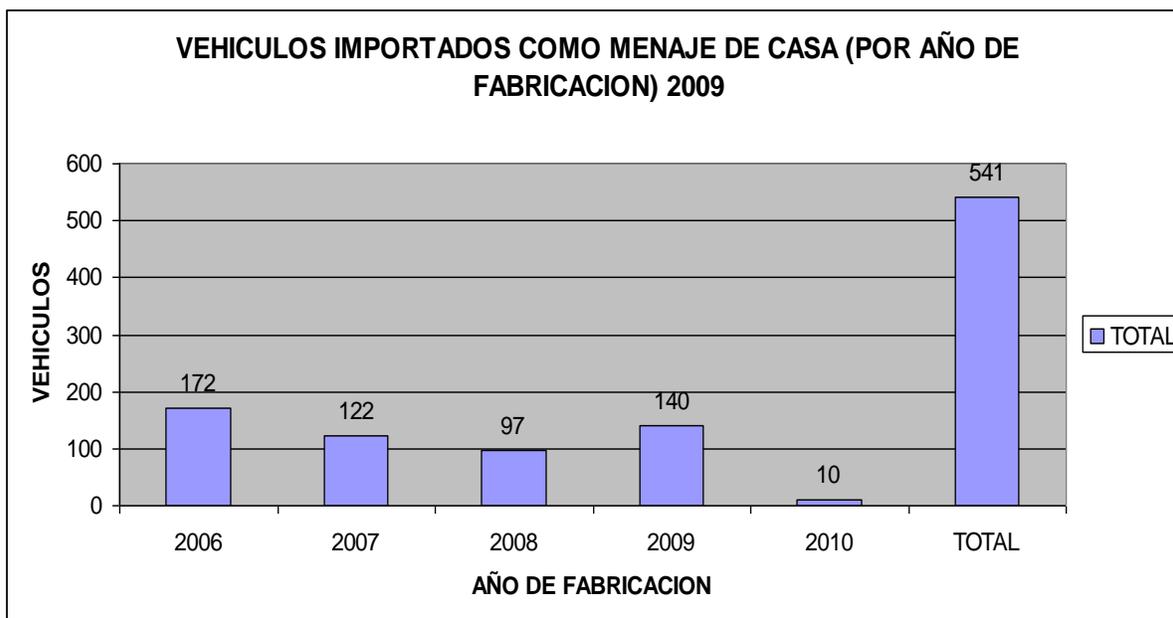
Fuente: SENA E

Elaboración SENAMI

En relación a la procedencia de los vehículos, se puede observar que para el año 2008 y 2009 en primer lugar se encuentra Estados Unidos, luego España, Chile e Italia. Los vehículos que registran irregularidades provienen casi exclusivamente de los Estados Unidos. (Datos Fiscalía)

En el siguiente gráfico se muestra el total de vehículos ingresados como menaje de casa por año de fabricación.

GRÁFICO No. 9



Fuente: SENA E

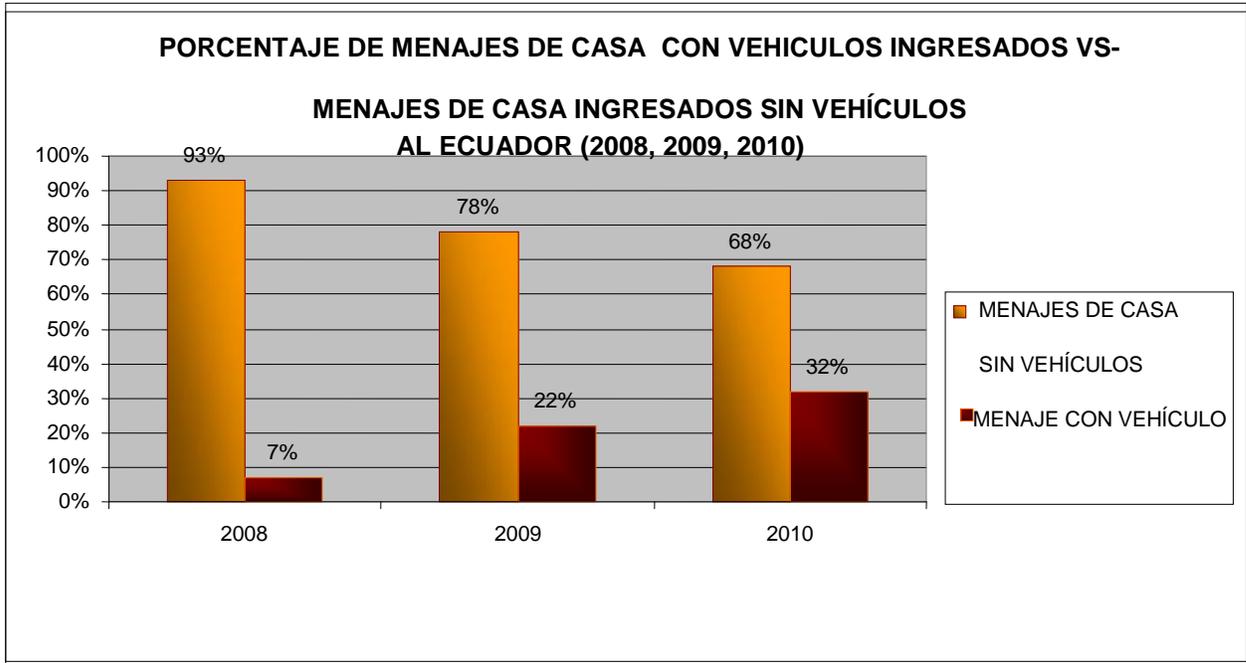
Elaboración: SENAMI

La tendencia es importar vehículos de más tiempo de fabricación (172 del año 2006), que permitiría insertarse por debajo del umbral de los USD\$ 20.000 por efectos de la depreciación del mercado (20% anual). Dato interesante, pues los vehículos de “lujo” atractivos para el contexto ecuatoriano serían estos.

Por otro lado se aprecia una creciente tendencia de aumento del ingreso de vehículos dentro del total de importaciones de menaje de casa que se benefician de la medida fiscal. Esto incluye a los vehículos nuevos y usados, pues en el año 2008 eran solo el 7 % y sube al 22 % en el 2009 (se incluyen los vehículos usados); y hasta septiembre de 2010 se incrementa a un 32 %.



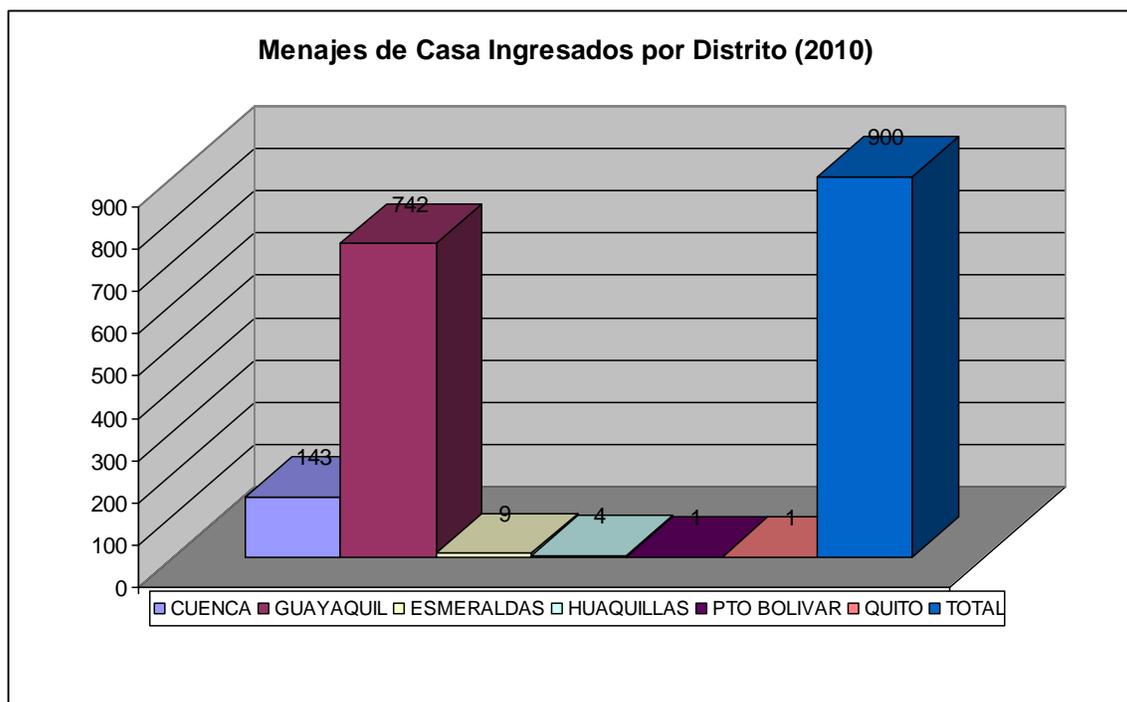
GRÁFICO No. 10



Fuente: CAE

Elaboración SENAMI

Guayaquil, Cuenca y Esmeraldas son los principales distritos aduaneros de llegada de los vehículos, esto debe ser considerado en los procesos de seguimiento e investigación de la SENAE, aunque no necesariamente representan los lugares de circulación y venta.

GRÁFICO No. 11

CUADRO No. 3

DISTRITO	TOTAL
CUENCA	143
GUAYAQUIL	742
ESMERALDAS	9
HUAQUILLAS	4
PTO BOLIVAR	1
QUITO	1
TOTAL	900

Fuente: SENAE

Elaboración: SENAMI

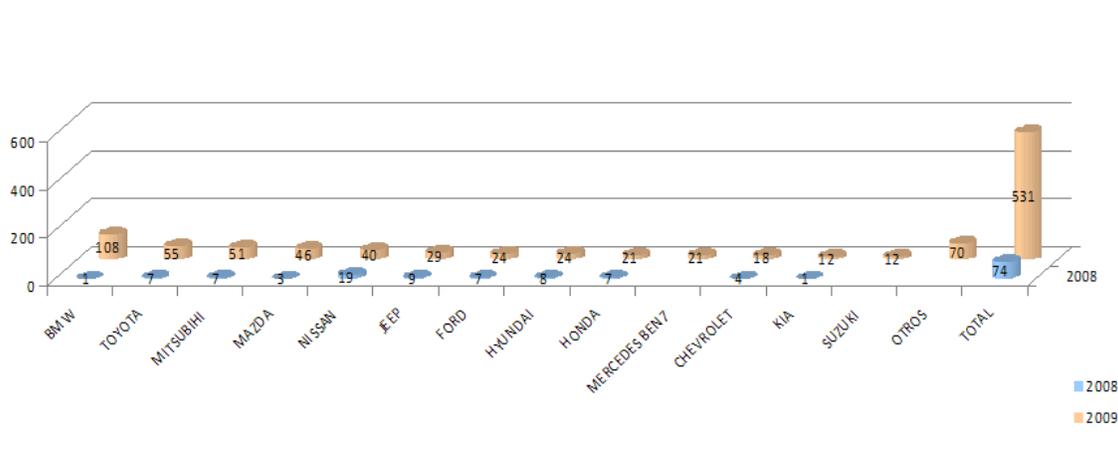
Los vehículos de “lujo” usados que ingresaron al Ecuador como parte de menaje de casa (gracias a la depreciación de 20% anual), se incrementaron, verificando en el siguiente cuadro que marcas como BMW, Toyota, Mazda, Mitsubishi,



Mercedes Benz, etc., se han convertido en marcas atractivas en el mercado ecuatoriano para su posterior venta, aunque la ley y el reglamento de ese momento no permitía enajenar los vehículos sino solo hasta 5 años después de entregada la exoneración de impuestos; o antes previa autorización del Gerente General de la anterior CAE, con el respectivo pago de impuestos según el tiempo de uso del bien. (Art. 29 LOA).

GRÁFICO No. 12

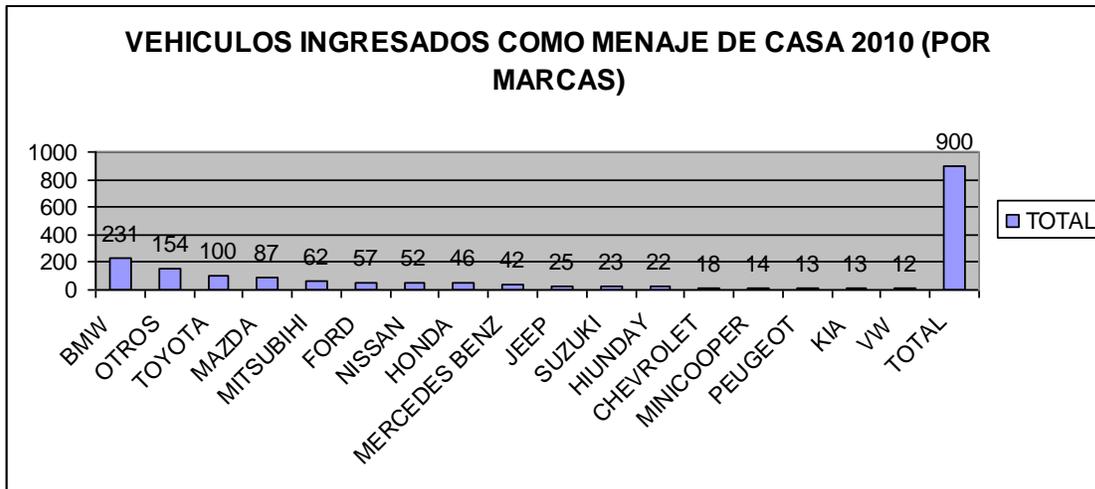
VEHICULOS INGRESADOS COMO MENAJE DE CASA 2008-2009 (POR MARCAS)*sin motocicletas



Fuente: SENA E

Elaboración: SENAMI

GRÁFICO No. 13



Fuente: SENA E

Elaboración: SENAMI

De lo todo lo anteriormente expuesto se puede evidenciar que el incremento de vehículos dentro del menaje de casa comienza una vez que se permite la importación de vehículos usados.

4.2 Efectos de los incentivos tributarios para el regreso digno y sostenible de las personas migrantes ecuatorianas.-

El objetivo del programa promueve el regreso e inclusión de aquellos ecuatorianos(as) que se vieron forzados a migrar desde sus comunidades de origen, y para ello incorporó este incentivo de carácter tributario además de otros no tributarios, como se pudo apreciar en el capítulo anterior.

La medida así concebida y aplicada es parte de las políticas de acción afirmativa del Gobierno del Ecuador implementadas con el objetivo de que se logre equidad social para las personas migrantes retornadas.



Sin embargo de lo anteriormente dicho, se han detectado algunos problemas, que se resumen de la siguiente manera y las recomendaciones que podrían aplicarse:

1. El éxito de esta política, se ha visto afectado ya que existen evidencias de uso indebido de este plan por lo que no se estaría logrando su objetivo (unas 460 personas -43%- de las que importaron vehículos amparados bajo el régimen de exención aduanera, han abandonado nuevamente el país por más de 60 días).
2. Se ha generado la percepción de inequidad y de existencia de diferentes estándares de ciudadanos. Se cree que los beneficios de este plan están siendo aprovechados por otros sectores poblacionales, así como por las redes vinculadas al coyoterismo, tráfico ilícito de personas y corrupción institucionalizada.
3. De las estimaciones mencionadas en los espacios interinstitucionales se calcula que el Estado ecuatoriano ha beneficiado a personas migrantes, por un estimado, hasta finales del año 2010, por 20 millones usd, por concepto de exención de tributos de importación de menaje de casa incluido vehículos. Ello significaría que los incentivos tributarios podrían estar alrededor de unos US \$13.000 por cada beneficiario, incentivos, que lamentablemente no están sirviendo a la población para los que fueron creados.
4. Por otra parte se podría inferir que esta medida, al crear un nuevo imaginario para la población joven, genera la ilusión y la valoración del vehículo particularmente los “vehículos lujosos”, como parte de un nuevo estatus en sus comunidades de origen, situación que podría estimular la migración y sobre todo la riesgosa.



5. No existe un sistema adecuado de seguimiento, control y sanción; su implementación ha resultado particularmente compleja en una institucionalidad que presenta varias debilidades.
6. La situación actual ha generado una sobrecarga de los requerimientos institucionales de la SENAÉ, SENAMI y en su momento de la Fiscalía y de la Función Judicial para el ejercicio de las facultades de seguimiento, control y sanción.

4.3 Análisis del Decreto Ejecutivo No. 888 publicado en el Registro Oficial N° 545 de fecha septiembre 29 de 2011.

A continuación es importante señalar algunas consideraciones respecto del Decreto Ejecutivo No. 888 publicado en el Registro Oficial N° 545 de fecha septiembre 29 de 2011, que regula todo el tema relacionado con la importación del Menaje de Casa.

En relación a lo que se considera como menaje de casa y que incluye, el nuevo Decreto no realiza cambios de fondo con respecto a la resolución No. 976 de la antigua CAE, sin embargo en su art. 1 aclara que se trata de elementos nuevos o usados.

Cosa importante también de señalar, es que se establece que dichos artículos deben ser adquiridos antes de su viaje de regreso al Ecuador y embarcados en el país donde desarrollaba su proceso migratorio. Esta novedad que no se encontraba prevista en la Res. 976, es positiva ya que de la experiencia y la investigación realizada se pudo observar que algunas personas adquirirían su menaje o parte de él, en especial los vehículos, después de su arribo al Ecuador y con la intención de cambiar su domicilio a nuestro país. Esto pues constituía una distorsión de la naturaleza de lo que se entiende por menaje de casa ya que adquirido posteriormente al retorno nunca cumplió su función de menaje.



Otra innovación que creemos positiva es la establecida en el art. 2, donde incorpora límites al peso de la vestimenta y la relación de las tallas que debe tener con los miembros del grupo familiar que retorna, ya que se evidenciaron casos que la cantidad de ropa importada era desorbitada para cada miembro del núcleo familiar en relación con los estándares estadísticos que dispone la SENA E y las tallas de esta vestimenta tampoco guardaba relación con la de los miembros de la Familia.

En cuanto a los demás componentes del Menaje de casa, sus cantidades deben guardar relación con la composición del Grupo familiar, esto es para evitar que se intente importar bajo este régimen de exención cantidades que se consideren destinadas al comercio.

Con respecto al vehículo como parte del Menaje de casa, el decreto mantiene que el año modelo del automotor debe ser de los últimos cuatro años, incluido el de la importación, hasta tres mil centímetros cúbicos y de un precio de hasta 20.000 tomando en cuenta el precio de venta que tenía este, el año que salió al mercado.

En cuanto a las características que debe tener la motocicleta también han cambiado. En la Resolución No. 976, no existía ninguna diferencia para con las del automóvil, ahora, esta solo puede ser de hasta 650 centímetros cúbicos y no debe superar el precio de \$ 8.000 usd.

Estos cambios son fundamentales ya que ahora no se tomará en cuenta la depreciación del vehículo automotor que era del 20 % anual. Y por lo tanto se restringe la importación de un vehículo considerado en el Ecuador como lujoso. Por ejemplo si una persona migrante deseaba importar un vehículo en el año 2011, antes de la vigencia del decreto No. 888, podía importar un vehículo cuyo año modelo podía ser hasta 2008, con una depreciación acumulada de 60% de su valor comercial del año que salió a la venta.



Valor Vehículo modelo 2008 en el año 2008	Depreciación acumulada: 60%	Valor que se declaraba del Vehículo, como Menaje de Casa:
50.000	30.000	20.000

Sobra decir por ejemplo, que un vehículo, en el mercado de EEUU que cuesta \$ 50.000 usd, en el Ecuador ese mismo vehículo, importado en circunstancias arancelarias normales podría llegar a costar aproximadamente \$100.000 usd.

Otra innovación sobre el vehículo, establecida en el Art. 3, del Decreto Ejecutivo No. 888, es que, para poder importarlo, la persona migrante debe haber permanecido fuera del país por un periodo mínimo de tres años, mientras que en la derogada Resolución No. 976 de la ex CAE, se establecía un año de permanencia, sin embargo en la actual disposición no se precisa el tiempo que el migrante podría ausentarse anualmente del país donde reside para acogerse a este beneficio.

Estos cambios pueden obedecer a que se identificó que algunos estudiantes de intercambio estudiantil que permanecían más de un año fuera del país importaban menaje de casa donde principalmente se incluía un vehículo. Por simple lógica, un estudiante de intercambio, adolescente, quien no trabaja en el exterior ya que sus estudios y su estadía por lo general se encuentran cubiertos desde el Ecuador por sus padres o representantes, no tendría los medios suficientes para adquirir de su peculio, un vehículo de las características exigidas para ser considerado menaje de casa.

Sobre este punto estoy de acuerdo que se haya incrementado el tiempo de permanencia en el exterior para poder importar un vehículo como parte del menaje de casa, sin embargo considero que haberlo extendido a dos habría sido suficiente para impedir la tergiversación de este beneficio por parte de este grupo de personas. Además se debe establecer con claridad el tiempo que el migrante podría ausentarse anualmente del país donde reside para acogerse a este



beneficio. Toda vez que, por lo general, nuestros migrantes regresan periódicamente al país para visitar a su familia u ocuparse de asuntos personales.

Tomando en cuenta el análisis realizado en páginas anteriores sobre el incremento de importación de vehículos, usados principalmente, al amparo de la exención tributaria para personas migrantes, el decreto No.888 establece también la exigencia de documentación que acredite la propiedad del vehículo a ser importado. Los documentos exigidos son: Título de propiedad, registro o matrícula, o documento equivalente emitido por autoridad competente en el exterior, a nombre de la persona migrante que realiza la importación y que haya sido emitida previa la llegada del viajero al Ecuador con el ánimo de domiciliarse en el Ecuador.

Esta medida se considera acertada toda vez que no conduzca a discriminar a los migrantes irregulares de los regulares, tomando en consideración que su status migratorio les permita obtener cualquiera de estos documentos en el país donde se encontraban realizando su proceso migratorio.

Con respecto al equipo y herramientas de Trabajo, en la Resolución 976 no limitaba las cantidades ni los montos que se podían importar al amparo del menaje de casa, siempre y cuando sean los necesarios para emprender **una** actividad productiva en el país. En el actual decreto, sin embargo, si el equipo de trabajo supera los treinta mil dólares, el migrante deberá presentar un proyecto de inversión de su negocio en el Ecuador de conformidad con la normativa específica que para el efecto dicte el Servicio Nacional de Aduana.

Se conservan también, al igual que en la resolución derogada, los objetos que no pueden ser importados como herramientas y equipo de trabajo y que pertenecen a los capítulos 87, 88, 89 del Arancel Nacional de Importación.

Una nueva incorporación dentro del recientemente publicado decreto, es la categoría de unión de hecho legalmente reconocida, situación relevante ya que en la anterior resolución nada decía acerca de esta posibilidad, que incluso se encuentra garantizada en nuestra Carta Magna.



Para poder transferir el dominio de los bienes importados al amparo de este régimen de exención, y una vez que ha sido derogada la Ley Orgánica de Aduanas y su reglamento, la persona migrante deberá solicitar personalmente al SENA E y únicamente después de haber residido en el Ecuador de forma continua durante un año después de habersele otorgado el levante de su menaje de casa, se le autorice el pago de los tributos que se le dispensó y se levante la prohibición de enajenar, que pesa sobre los bienes importados.

Esta medida la encontramos acertada también ya que de las investigaciones realizadas, una buena parte de personas que solicitaba la autorización para enajenar los bienes importados como Menaje, ni siquiera se encontraban residiendo en el Ecuador, y lo hacían a través de un apoderado, lo que demostraba que importaban el vehículo no con la finalidad de regresar al vivir en el país en mejores condiciones sino que lo hacían con el propósito de lucrar gracias a esta figura y se regresaban a sus países de destino migratorio.

En el caso de que se transfiera el dominio, enajene o se dé un mal uso de los bienes importados como menaje de casa, incluida la tenencia de terceros, y habiendo sido exentos del pago de tributos, el SENA E tiene las facultades de sancionar y tomar la medidas que considere pertinente al amparo de lo establecido en el Código Orgánico de la Producción y su Reglamento de aplicación

Por otro lado y para concluir este análisis, para volver a importar menaje de casa se deben configurar ciertas condiciones que no se encontraban detalladas en la normativa anterior, estos requisitos son:

Haber permanecido en el Ecuador al menos 5 años plazo contados a partir del levante de las mercancías amparadas en la declaración aduanera que dio lugar a la primera exoneración.



Que su ausencia del país durante esos 5 años no supere los 180 días y;

Se cumplan otra vez los requisitos establecidos para acceder a una exoneración de tributos de Menaje de Casa.



CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Del análisis realizado a lo largo de este estudio, podemos considerar que la aplicación de los incentivos tributarios generalmente persigue fines extrafiscales por parte de los países que los aplican.

Se observa que los países de América Latina recurren activamente a esta herramienta para la consecución de sus fines.

Se puede decir también que los incentivos tributarios constituyen sólo uno de los factores que pueden afectar el incremento de la Inversión Extranjera ya que pueden existir otros elementos distintos al sistema tributario que resulten más importantes para atraer a los inversores extranjeros.

Por su parte, los incentivos tributarios para personas migrantes y concretamente el programa para la importación de menaje de casa, vehículo y herramientas de trabajo exonerados de impuestos a favor de personas migrantes, ha enfrentado problemas, derivados del abuso y mal uso del mismo en el Ecuador, principalmente por la venta de los bienes que no deben ser enajenados sino hasta cinco años después.

Consideramos que el programa es una propuesta innovadora, atractiva y beneficiosa en general para el colectivo migrante sin embargo se ha visto manchada por el mal uso dado por ciertas personas que con su afán de lucrar de una política de acción afirmativa, han desprestigiado la iniciativa. Por eso es necesario realizar los ajustes necesarios que no permitan que una buena idea desaparezca por la “viveza criolla” de unos cuantos.



Principales recomendaciones:

Luego del análisis realizado se considera que se precisan un conjunto de decisiones y acciones correctivas para el programa, entre las que se incluyen:

- Implementar una base de datos para obtener información cruzada, necesaria para todas las instituciones involucradas.
- Realizar un convenio con la Federación Nacional de Agentes Afianzados de Aduana, para establecer una tabla de costo por trámite de los casos de nacionalización de menajes de casa.
- Colocar una ventanilla única para trámites de menajes de casa en donde se encuentren servidores de la CAE, la SENAMI y del SRI, con el objetivo de que se agilicen los procesos.
- Estandarizar requisitos y procedimientos de desaduanizaje.
- Trabajar en campañas informativas a través de folletos y de la plataforma virtual para explicar de los beneficios, así como de las consecuencias de incurrir en Infracciones aduaneras.
- Colaboración entre los organismos de control y la ciudadanía para identificar las redes que se han beneficiado inescrupulosamente de este plan.
- Realizar reformas normativas que desalienten las malas prácticas, corrupción y abuso.
- Información y comunicación sobre las responsabilidades y sanciones.
- Fortalecer los sistemas de seguimiento e investigación.
- Mejorar y aplicar la facultad de control por parte de las instituciones correspondientes.
- Implementación de operativos interinstitucionales de aprehensión con alta cobertura mediática para disuadir este ilícito.



Como hemos podido apreciar, los esfuerzos dirigidos para incluir dentro de las políticas públicas a colectivos históricamente relegados y olvidados como es el sector migrante, no es una cuestión sencilla ni libre de tropiezos, empero, los pasos decididos y la firmeza para enfrentar los abusos por parte de personas inescrupulosas que pretenden realizar negociados de una propuesta innovadora en la región y transparente, no serán suficientes si no se logra un seguimiento y control adecuado en las diferentes instancias, así como desarrollar una campaña de sensibilización y prevención sobre las implicaciones o consecuencias de negociar con bienes que están prohibidas su enajenación.



BIBLIOGRAFÍA:

Ordenamiento Jurídico:

- Constitución de la República del Ecuador aprobada el 28 de septiembre de 2008 y publicada en el R. O. No. 449 Del 20 de Octubre de 2008.
- Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones. Publicado en el R.O No. 351 del 29 de Diciembre de 2010.
- Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones.
- Decreto Ejecutivo No. 888 publicado en el R.O N° 545 de fecha septiembre 29 de 2011.

Obras Literarias:

- GIULIANI FONROUGE, Carlos M. DERECHO FINANCIERO. Ediciones De Palma. 1973. Buenos Aires.
- VILLEGAS, Héctor B. CURSO DE FINANZAS, DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO, TOMO ÚNICO. 7ma. edición, ampliada y actualizada. 2001. Buenos Aires.
- GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina. DERECHO TRIBUTARIO. Consideraciones Económicas y Jurídicas. Ediciones De Palma. 1996. Buenos Aires.



- CEPAL, Serie Macroeconomía del desarrollo No 77 Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina, Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá, Santiago de Chile, marzo de 2009.
- Keen, M. y A. Simone, “Tax Policies in Developing Countries: Some Lessons from the 1990, and some Challenges Ahead”, en “Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy, Gupta, Clements e Inchauste (eds), Washington DC, FMI. 2004.
- CEPAL, “La inversión extranjera en América Latina y el Caribe”. 2007.
- GUERRERA, Marco. “Migraciones, liderazgos y desarrollo”, Quito. 2006.
- CARTILLAS SOBRE MIGRACIÓN. “Verdades y medias verdades de la migración” Plan Migración, Comunicación y Desarrollo. 2003.
- CARTILLAS SOBRE MIGRACIÓN. “Causas del reciente proceso emigratorio ecuatoriano” Plan Migración, Comunicación y Desarrollo. 2003.
- CARTILLAS SOBRE MIGRACIÓN. “El sujeto en el fenómeno de la migración”. Plan Migración, Comunicación y Desarrollo. 2006.
- Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando Barreras: Movilidad y desarrollo humanos. PNUD.

Documentos Institucionales:

- Plan Estratégico Institucional de la SENAMI del 22 de enero de 2010.
- Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013



- Modelo de Gestión de la Secretaría Nacional del Migrante, actualizado a Febrero de 2011.
- Estatuto de Gestión Organizacional por procesos de la Secretaría Nacional del Migrante. R.O No. 152 del 31 de Mayo de 2011.
- Informe de Rendición de Cuentas de la SENAMI 2007-2010.
- Informe de Rendición de Cuentas de la SENAMI 2007-2011.

Entrevistas:

- VEGA, Fernando. Rvdo. Entrevista realizada el 29 de Septiembre de 2010.

Páginas Web:

- www.inec.gov.ec
- www.bce.fin.ec
- www.sigob.gob.ec