UNIVERSIDAD DE LOS HEMISFERIOS

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS

LA INADECUADA INSERCIÓN LABORAL DEL BECARIO INTERNACIONAL DE POSGRADO EN EL PROGRAMA DE SENESCYT DE "UNIVERSIDADES DE EXCELENCIA"2015-2016

TRABAJO PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

AUTOR: RODNEY VINICIO MORILLO PEPINÓS

TUTOR: CÉSAR CASTILLA, PhD.

QUITO-ECUADOR

JUNIO, 2019

Declaración de Aceptación de norma ética y derechos

El presente documento se ciñe a las normas éticas y reglamentarias de la Universidad de Los Hemisferios. Así, declaro que lo contenido en este ha sido redactado con entera sujeción al respeto de los derechos de autor, citando adecuadamente las fuentes. Por tal motivo, autorizo a la Biblioteca a que haga pública su disponibilidad para lectura, a la vez que cedo los derechos de publicación a la Universidad de Los Hemisferios. De comprobarse que no cumplí con las estipulaciones éticas, incurriendo en caso de deshonestidad académica, me someto a las determinaciones que la propia Universidad plantee. Asimismo, no podré disponer del contenido de la presente investigación a menos que eleve por escrito el requerimiento para su evaluación a la Comisión Permanente de la Universidad de Los Hemisferios.

Rodney Vinicio Morillo Pepinós

Agradecimientos. –

En primer lugar, quisiera agradecer a aquellos becarios quienes, pese a sus labores diarios, se dieron el tiempo de contarme sus experiencias como beneficiarios de becas en el exterior, sin duda la oportunidad que el gobierno nacional les ofreció les abrió muchas puertas pese a las dificultades durante su proceso.

A Ashley y a Mike quienes han sido por quien me esfuerzo cada día para ser alguien mejor, para que cuando les toque a ellos, se superen a ellos mismo. La incondicionalidad de hermanos siempre está presente en las buenas y sobre todo en las malas.

A mis abuelos, tíos, primos, quienes siempre han estado apoyándome en mi día a día y en mi crecimiento como persona.

A mis profesores, de quienes aprendí lo bonito de la academia y con quienes tuve el agrado de compartir amistad en muchos de los casos.

A Cesar Castilla, quien ha estado desde el inicio de mi formación en mi carrera universitaria. Gracias por tanta paciencia y tantas enseñanzas en este proceso.

A mis lectores, Alfredo Stornaiolo y Valeria Romano que pese a tanta dificultad siempre estuvieron dispuestos a darme una mano en lo que cabía. Gracias por los consejos, que sé qué son en pro de lo mejor.

A María Emilia y Pryanka quienes han sido luz en mis momentos de oscuridad. Gracias por enseñarme a creer en mí, cada día aprendo más de ustedes.

Y en especial a mis padres que a pesar de las adversidades siempre me han mostrado lo importante que es saber caerse y levantarse cuantas veces puedas. Que siempre confiaron en mí y estuvieron apoyándome. Les amo.

Índice. -

1. **Introducción**……...4

1.1. Estructura del Ensayo…….6

2. **Plan de Análisis**

2.1. El mal planteamiento del programa de "Universidades de Excelencia" 2015-2016…….…….…8

2.1.1……...9

2.1.2…….11

2.2. La Ineficiente aplicación de la política pública en el proceso de compensación dentro del sistema laboral ecuatoriano…...……..…….…….…....13

2.2.1…….13

2.2.2……...……..18

2.2.3…….19

2.3. La falta de reconocimiento del becario de posgrado como migrante retornado dentro de la ley de movilidad humana ……..…….……...22

3. **Conclusiones**……..…….…….…….27

4. **Referencias**…….…….……29

1. Introducción. –

"The main hope of a nation lies in the proper education of its youth"

"La principal esperanza de una nación se asienta en la educación propicia de su juventud"

- (Desiderius Erasmus Roterodamus)

El presente análisis surge ante la respuesta de que los becarios ecuatorianos de posgrado que han pasado de uno a dos años capacitándose en el exterior no logran reinsertarse adecuadamente en el mercado laboral. Esta preocupación es más notoria por el aumento de juicios de coactiva que se siguen en contra de los ciudadanos que no han podido devengar la subvención dada por el gobierno. El problema de inserción laboral se inicia desde un incorrecto planteamiento del programa de becas de posgrado de "Universidades de Excelencia", como segunda afectación se encuentra una ineficiencia en la implementación de la política pública en cuanto a las formas de devengación planteadas y como última falencia está la inseguridad jurídica que causa la falta de reconocimiento al becario retornado dentro de la Ley de Movilidad Humana. Esta problemática pretende estudiar cada una de las causas mencionadas anteriormente y del porque de su afectación a la inadecuada devengación de becas.

En un inicio, como parte de la política de fomento a la educación superior, el gobierno del ex presidente Rafael Correa desarrolló un plan de becas internacionales a través de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT). La inversión estatal fue con el fin de restructurar la educación superior y capacitar a talento humano dentro de las áreas pertinentes que aporten al desarrollo nacional. Este plan de becas estuvo distribuido en distintos programas, con el objetivo de que estudiantes ecuatorianos puedan profesionalizarse a nivel de pregrado y posgrado en diferentes universidades del mundo. Los principales eran: programa globo común, convocatoria abierta, universidades de excelencia, entre otros que premia con becas especializadas en áreas específicas.

El programa de globo común que otorga becas a ciudadanos ecuatorianos para cursar estudios de calidad académica en universidades internacionales. Estas pueden ser

totalmente financiadas por otros países o en colaboración entre el gobierno central del Ecuador y gobiernos o instituciones extranjeras. Si bien el fin de este programa es capacitar al talento humano ecuatoriano, las reglas o normas no son exclusivas de la SENESCYT, ya que estas se rigen a quien haya financiado la subvención.

El de Convocatoria Abierta es un programa que se centra en estudios de cuarto nivel en universidades de excelencia, para que posteriormente exista la transferencia de conocimiento, que esté ligado con los objetivos dentro del Plan de Desarrollo Nacional, este a diferencia del anterior es financiado totalmente por la SENESCYT.

Mientras que el programa de becas de "Universidades de Excelencia" es en el que más se ha invertido con el fin de que los beneficiaros puedan estudiar en el extranjero, y después de terminar su programa académico retornen al país a devengar sus estudios mediante la transferencia de conocimientos adquiridos en áreas pertinentes para el Estado ecuatoriano, al igual que el programa de convocatoria abierta. La problemática se generó cuando el becario pretendía devengar su beca, pues la inserción laboral era inadecuada y no cumplía con los propósitos por el cual fue creada la política pública de inversión. Dentro de este problema se pudieron identificar varias causas por las que se generó esta inadecuación de la inserción. El programa de becas de "Universidades de Excelencia" tuvo falencias en su aplicación. La política pública de capacitación del talento humano fue aplicada ineficientemente en el proceso de compensación dentro del sistema laboral. Además, existió una falta de reconocimiento de derechos y beneficios por parte de la Ley de Movilidad Humana con el becario retornado de posgrado.

El programa de excelencias 2015 y 2016 fueron trascendentales en el ámbito de cambios, por un lado, por el tiempo de compensación, este debía ser devengado a partir de la entrada al país de los becarios, por lo que sirvieron de estudio para analizar su inserción actual. También por otro lado, se especificó en las bases de los programas que este tipo de becas serían delimitadas para estudios de cuarto nivel, salvo casos específicos excepcionales de ser parte del grupo de alto rendimiento (GAR). Se toma en cuenta estos años como base para ver un "antes" de los cambios ya realizados con el nombramiento de Augusto Barrera como secretario, y posteriormente a Adrián Bonilla, quien se encuentra actualmente en el cargo, ya que estas modificaciones no incluían a becarios que se encontraban compensando su beca, según la norma.

Las falencias fueron analizadas con la ayuda de una revisión de literatura relevante, que analiza conceptos como migración de retorno, tipos de migración de retorno, becario internacional, tiempo de compensación y movilidad de cerebros. Los documentos que se estudiaron fueron la Constitución, Ley de Movilidad Humana, Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, Ley Orgánica de Educación Superior, incluyendo sus reformas, Reglamento General de Financiamiento de Becas y Ayudas Económicas, Reglamento para el Financiamiento de Becas y Ayudas Económicas, el Instructivo de Compensación para las personas becarias y beneficiarias de ayudas económicas y los Lineamientos del Programa de Becas Internacionales de "Universidades de Excelencia". La utilización de información estadística proporcionada por la SENESCYT y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). También se realizaron cuatro entrevistas a estudiantes becarios durante el mes de mayo del 2019 que sirvieron de contraste del trabajo visto desde su perspectiva.

1.1. Estructura del Ensayo. –

Este ensayo se estructura en cuatro secciones. Primero, se analizó al programa de becas de la SENESCYT llamado "Universidades de Excelencia" del año 2015 y 2016, que tenía por objetivo principal la entrega de subvenciones a todas las personas que cumplan con los criterios de calificación del Comité Institucional de Becas y Ayudas Económicas que son: excelencia individual, progresividad, excelencia institucional y pertinencia, en todos los casos y programas. Progresivamente se procedía a la firma de un contrato con la institución para así poder adquirir nuevos conocimientos en el ámbito aplicado con el fin de transferirlos dentro del territorio nacional. Se identificaron falencias existentes y se explicó la afectación que causaba al objetivo de la inversión en esta política pública.

En segundo lugar, se expusieron las razones por las que aumentó la inversión del Estado en el otorgamiento de becas a nacionales en universidades de excelencia. Los fines que tenía esta política y las causas de su mala implementación son analizadas a través de la conceptualización y literatura que hablan sobre la movilidad de cerebros, talento humano como pilar para el desarrollo nacional y crecimiento económico endógeno. La deformación de los objetivos de la política pública se ha dado por la mala aplicación, pues los procesos de compensación son indispensables y es la forma en la que el becario internacional de posgrado retribuye al Estado. El problema se dio en la inserción laboral, pues los principios de transferencia de conocimiento se atrofian por varias causas que se

analizaron en este ensayo. También se utilizó cuatro entrevistas de estudiantes retornados ya que su percepción es importante para contrastar fuentes normativas y estadísticas.

Como un tercer punto, la identificación del becario como un migrante retornado estaba estipulado normativamente, pero sin el reconocimiento de los derechos propios de retorno. Este tipo de falencias también afectó a la inserción laboral en su tiempo de compensación. Para analizar este problema, en la tercera parte del ensayo, se utilizó teorías y conceptualización sobre migración de retorno y sus tipos, de acuerdo con varios autores, para poder comparar y precisar con lo que la norma dice. Se concluye que la seguridad jurídica que el Estado proporcionó desde el ámbito de movilidad humana dentro de la inserción al país es insuficiente.

Como cuarto y último punto, se analizó los tres puntos anteriores y de cómo esto ha afectado a una inadecuada inserción laboral del becario internacional de posgrado de universidades de excelencia 2015-2016 deformando la transferencia de conocimientos en los sectores de importancia para el desarrollo nacional.

2. Plan de Análisis. -

2.1. El mal planteamiento del programa "Universidades de Excelencia". –

Para afirmar que estamos ante un mal planteamiento del programa Universidades de Excelencia, se ha identificado las falencias dentro de este programa, en donde se prioriza a la universidad por encima de la carrera de especialización de cuarto nivel para otorgar la beca; por otro lado, la determinación de los espacios donde se otorga la beca y la pertinencia para ser incluidos dentro de las bases de postulación.

No obstante, antes de analizar la información del programa de becas de Universidades de Excelencia habría que establecer algunas definiciones necesarias. Cabe destacar la figura de la persona adjudicataria que es quien postula a una beca y ha cumplido los requisitos necesarios para tener una, la persona becaria es la adjudicataria de una subvención que ha suscrito el contrato de financiamiento correspondiente, y el seguimiento ocupacional hace referencia al informe que debe presentar la persona retornada a la entidad administradora de becas al Instituto de Fomento al Talento Humano (IFTH) durante todo el tiempo de compensación, semestralmente. Estas definiciones son expresamente para todo el sistema de becas de la SENESCYT (Subsecretaría de Fortalecimiento del Conocimiento, 2019).

Adicionalmente, es pertinente especificar las diferencias que existen entre los programas de becas de Convocatoria Abierta y el de Universidades de Excelencia. Ambos tienen el fin de invertir en la formación académica, en universidades de excelencia con un periodo de compensación[1] en áreas de interés nacional, como aspecto prioritario de desarrollo, al terminar sus estudios. Una de las variaciones está en el monto de financiamiento, en el de convocatoria abierta se invierte en estudios de cuarto nivel de acuerdo con el lugar a donde se haya aplicado para realizar los estudios, por ejemplo: en América Latina y el Caribe es hasta un monto de $66.000 USD; en Estados Unidos, Canadá y Oceanía hasta $103.000 USD y para Europa, Asia y África se financia hasta $108.000 USD. (SENESCYT, 2015).

A diferencia, en el de Universidades de Excelencia se financia como monto máximo de $250.000 USD, que cubren gastos de matrícula, colegiatura y derechos de grado, además de una manutención, costos de investigación material bibliográfico, tesis y eventos

[1] Consiste en las actividades obligatorias realizadas por la persona becaria o beneficiaria de ayuda económica, con carácter retributivo a la sociedad ecuatoriana y orientadas hacia el fortalecimiento de la economía social de los conocimientos, creatividad e innovación.

científicos; seguro de salud y vida, pasajes y gastos necesarios adicionales, posterior a un análisis del total de gastos se procede a los desembolsos (SENESCYT, 2015). Otra diferencia es el listado de universidades de excelencia que ambos tienen, en la convocatoria abierta existe mayor número de instituciones en donde se pueden realizar los estudios, mientras que en el de excelencia están únicamente las más reconocidas de acuerdo a *rankings* académicos del mundo.

Además, el proceso de selección es un poco distinto y es aquí en donde se encuentra una de las falencias del programa de excelencia. En el programa de convocatoria abierta, para la postulación es indispensable presentar una carta de aprobación o de pre-aprobación de la universidad en donde se inició el proceso de admisión, posterior a la aprobación por parte de la Subsecretaría de Fortalecimiento del Conocimiento y Becas sigue un proceso de selección en donde se debe rendir pruebas de aptitud académica con calificación mínima del 70% y 60% en el idioma de inglés y posteriormente una entrevista. Mientras que en el proceso de selección del programa de universidades de excelencia, el principal requisito es la carta de aceptación de la universidad en donde se vayan a realizar los estudios, para posteriormente pasar a un análisis por parte del Comité Institucional de Becas y Ayudas Económicas quienes son los que aprueban o desaprueban el otorgamiento de la subvención (SENESCYT, 2015).

2.1.1. El problema está en que dentro del programa de excelencia se prioriza a la universidad por encima de la carrera de especialización de cuarto nivel para otorgar la beca. Esto quiere decir que, el criterio de excelencia institucional no hace un cruce con el de pertinencia tomando en cuenta que es el fin por el cual se invierten estos recursos monetarios del Estado y que además el área de formación específica del becario es de prioridad para el desarrollo nacional en el momento de su compensación. Los criterios consistían en la excelencia individual haciendo referencia a una valoración de capacidades y cualidades individuales de esfuerzo, conocimiento y carrera académica. La progresividad se encarga de medir la atención para grupos prioritarios para el incentivo del acceso a la educación de calidad; la excelencia institucional busca garantizar la inserción del becario en universidades reconocidas en el mundo, es por eso que se realiza un listado para las postulaciones. Por último y la más importante, la pertinencia enfoca la inversión de recursos estatales hacia los espacios de prioridad para el desarrollo nacional.

Es innegable pensar que la excelencia individual no tenga que ser premiada con el financiamiento estatal de becas en universidades importantes del mundo, pues la formación del talento humano es una de las finalidades que tiene la política de becas de la SENESCYT. Pero también es innegable separar a la educación del desarrollo, mientras más educación exista dentro de un Estado, mejor bienestar social se consigue, ayuda a nivelar las desigualdades económicas, las condiciones culturales aumentan y mediante los conocimientos adquiridos se fortalecen los espacios prioritarios de desarrollo del país.

Además, tiene que ver con incluir áreas de estudio que premian a la excelencia individual y a la institucional pero que no están dentro del cambio de matriz productiva, causando una afectación al mismo becario en el tiempo de compensación que debe realizar al terminar sus estudios por dificultarse aún más insertarse laboralmente.

En una de las entrevistas realizadas a becarios del programa Universidades de Excelencia, se asegura que cursó una maestría en Derecho Internacional Público y Europeo en la Universidad Erasmus en Rotterdam y al momento de retornar al Ecuador aplicó a un sinnúmero de lugares para fortalecer el conocimiento en el área de especialización de su posgrado, pero no pudo conseguir empleo porque no existía una institución que solicite sus servicios profesionales en el campo de especialización que tuvo. Este es uno de los varios ejemplos de priorización de excelencia institucional por el de pertinencia.

Otra falencia que está conectada a la antes mencionada es que dentro del programa de universidades de excelencia se puede aplicar con un plan de estudios multidisciplinario que luego de presentar la carta de aceptación pasa por el personal del Comité Institucional de Becas y Ayudas Económicas para su aprobación y ubicación acertada dentro de las áreas de prioridad nacional. Esta determinación muchas veces puede estar sujeta a la subjetividad sin garantizar la ubicación en el espacio pertinente que, como consecuencia, afectaría nuevamente a la inserción del becario en su retorno al país, puesto que la multidisciplinariedad no garantizaría la transferencia de conocimiento en los espacios de necesidad de la matriz productiva del Ecuador provocando que la devengación no se de en sectores estratégicos.

En el programa de “Universidades de Excelencia” del 2015 y 2016 se otorgaron becas en áreas como: educación, artes, ciencias sociales, derecho y humanidades, ciencias naturales, matemáticas y estadística, tecnologías de la información y la comunicación, ingeniería, industria y construcción, agricultura, silvicultura, pesca y veterinaria, salud y

bienestar. Dentro de las justificaciones (literal b) del programa se establecía que la formación del becario debe ser en áreas de interés nacional y según eso se daría la subvención pertinente.

2.1.2. La falencia del programa también está en la determinación de las áreas de mayor pertinencia para el Estado. Los distintos campos de becas se centran en la formación del talento humano, que a su vez responden a una futura transferencia de conocimiento en sectores de interés nacional, basado en la planificación dentro de un periodo. Por un lado, está el valor que tendría cada área para ser escogida, por ejemplo y sin preponderar una por encima de otra. Dentro del programa se encuentran áreas como ingeniería de minas y también una formación en danza, la primera tiene a un postulante en la Universidad de Toronto, mientras que en danza existen cinco postulantes aceptados en Oxford (SENESCYT, 2015). El Estado está obligado (después del análisis del Comité respectivo) a dar la beca a quien con méritos fue aceptado en Toronto para estudiar ingeniería en minas, que cumple con el parámetro de pertinencia y el de excelencia institucional, pero también está en la obligación de otorgar la beca a quienes fueron aceptados en Oxford para estudiar danza, aquí se cumple el principio de excelencia institucional más no el de pertinencia, invirtiendo más recursos en Oxford que en Toronto.

La determinación de las áreas pertinentes se selecciona con una planificación anual que, pese a que no existe una alteración drástica, no se toma en cuenta que el tiempo de compensación se dará dentro del año próximo o a su vez dentro de dos años siguientes al programa de becas por un periodo del doble de tiempo al estudiado.

Entonces si una beca de posgrado es otorgada en 2015 y tiene una duración de dos años, el becario ingresaría a Ecuador en el 2017, para insertarse durante cuatro años, hasta el 2021, dependiendo si el retorno fue inmediato. Si se toma a este supuesto como ejemplo, desde la postulación hasta el retorno al país pasaron dos años o más, dejando de ser el área de especialización una prioridad para el desarrollo del Estado por el auge de profesionales en ese sector. Además, de las consideraciones y decisiones políticas coyunturales que varían según la autoridad en el cargo.

Todas estas falencias son parte del mal planteamiento del programa de becas de "Universidades de Excelencia", tomando en cuenta que es en el que más se ha invertido dentro de todo el periodo con un total de $411´784.205 USD que abarca aproximadamente al 39% del monto total de inversión de becas, y generan inseguridad

laboral para el migrante retornado que debe devengar como parte de su contrato firmado con la SENESCYT.

2.2. La ineficiencia en la aplicación de la política pública en el proceso de compensación dentro del sistema laboral. –

Además de las falencias en el programa de becas de excelencia mencionadas en la sección anterior, es importante la correcta aplicación de la política pública en el proceso de compensación dentro del sistema laboral ya que, desde la perspectiva contractual, es la segunda parte del convenio firmado entre el Estado y el estudiante que se encuentra por devengar su subvención otorgada necesita insertarse lo más pronto posible y así evitar una terminación unilateral del contrato por parte de la institución pública. Esta problemática nace por el poco tiempo que se incluyó en los programas de subvenciones para el retorno del becario y su inserción laboral, además que la SENESCYT no tiene dentro de sus competencias insertar laboralmente al becario, además existe una concentración del Estado en las ciudades principales del Ecuador, tanto a nivel público como privado y como problemática mayor está la complicación estructural de desempleo a nivel nacional.

2.2.1. Es necesario aclarar que el tiempo de compensación es el doble de tiempo al estudiado en las universidades extranjeras. Pues, dentro de las bases de postulación para becas de excelencia 2015 se planteaba un tiempo de apenas dos meses a partir del término de sus estudios, esto quiere decir que el becario debía estar en el país de manera inmediata con el título obtenido y todos los documentos a presentar en la SENESCYT para la validación y homologación respectiva., presentar hojas de vida en los sectores de inserción pertinentes al área de estudio y esperar a su contratación, todo esto en sesenta días.

En las bases de postulación de becas de excelencia del 2016 se aumentó este plazo de inserción en treinta días más, salvo el diferimiento del periodo de hasta máximo un año, con justificación[2] por escrito. Pese a esto, era insuficiente para que los migrantes retornados puedan encontrar un trabajo pertinente al área de devengación.

Tomando en cuenta que, según datos de INEC hasta diciembre del 2017, del total de trabajadores en situación de desempleo, el 27,3% ha demorado hasta un mes en conseguir trabajo, el 16,5% demoró entre uno y dos meses, el 31,6% de desempleados le tomó entre

[2] Se incluye la palabra "justificadamente a las obligaciones del becario dentro de las Bases de Postulación al Programa de Becas "Universidades de Excelencia" 2016

dos y seis meses en conseguir un empleo y al 24,6% le tomó entre seis meses y más (INEC, 2017).

En cambio, si se toma en cuenta que el becario terminó sus estudios en el 2018, su inserción debió darse tres meses después y según el INEC (2018) al 28,6% de desempleados le tomó un mes en encontrar trabajo, al 19,1% de estas les tomó de uno a dos meses insertarse laboralmente, al 30,8% se demoró entre tres y seis meses y al 21,4% encontró trabajo entre siete meses y más (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2018).

Los datos estadísticos muestran que en promedio el ecuatoriano desempleado se demora entre tres a seis meses en conseguir un empleo estable. El becario tiene la mitad de tiempo según esta información, para lo cual es necesario acudir a otros medios de devengación. Dentro de las consultas realizadas a los becarios en las entrevistas se quiso constatar qué tan pronto fue su inserción laboral y en qué área de conocimiento se encuentran compensando la inversión dada por el gobierno. Todos coincidieron en que les tomó tiempo (más del estipulado) insertarse laboralmente y que, para evitar la terminación del contrato, unilateralmente, tuvieron que iniciar cumpliendo esta obligación de alguna otra forma que le permitía cumplir con lo estipulado en el convenio. Uno de ellos optó por la opción de presentar su RUC y certificado del IESS para devengar por medio de servicios profesionales en una empresa, pese a que no recibía remuneración. Otro de los entrevistados empezó haciendo lo mismo, facturando diez dólares mensuales como una supuesta prestación de servicios profesionales.

Una becaria retornada que obtuvo su maestría en derecho internacional público se insertó laboralmente, en un estudio jurídico privado en donde realizaba la misma función que hacía antes de salir a estudiar al extranjero. La complicación más grande a su regreso al Ecuador fue encontrar un trabajo y que la contraten en donde postulaba, su idea siempre fue aplicar los conocimientos adquiridos con la obtención de su maestría en cualquier ámbito público, por cómo funcionaba el sistema no le permitió, indicó ella.

A partir de lo anterior nace otro de los problemas estructurales para la inserción laboral dentro del sistema público. Existen concursos de mérito y oposición en el cual uno como ciudadano puede aplicar por cumplir los requisitos para el cargo laboral, pero durante el seguimiento resulta que la plaza de trabajo fue ocupada por alguien con un porcentaje de nota menor al del otro postulante porque resultó ser alguien que ya estuvo trabajando

previamente en el área. Tal vez en estos casos quepa el término popular "el que tiene padrino se bautiza" o la "palanca" haciendo referencia a estar envuelto en un mundo de amistades para tener mayores oportunidades de acceder a una plaza de empleo tanto en el sector público como privado, dejando de lado las posibilidades de tener una sociedad con meritocracia, en donde cada uno esté en el lugar y cargo que se merece por su conocimiento y preparación.

Los migrantes retornados, desde su percepción miran a la devengación como una oportunidad y posible fuente de empleo remunerada, ya que el tiempo invertido en sus estudios lo deben compensar con el doble de tiempo en el país. Les ha sido difícil la inserción laboral y no siempre logran estar en el ámbito deseado. De los que logran insertarse en un empleo remunerado en el ámbito público o privado acorde al área de conocimiento ha sido por el envío de hojas de vida y recomendaciones de amistades.

El aumento de inversión en el área de educación superior se debió a la voluntariedad del gobierno para construir sociedades de conocimiento que estén ligadas a nuevas teorías de crecimiento económico tomando en cuenta al talento humano como pilar fundamental de desarrollo. El modelo de los años noventa aún se encontraba vigente, aquel dependiente de los países céntricos. Se aislaba a la producción nacional de la formación académica por estar acostumbrados a que los países periféricos eran quienes producían la materia prima para el crecimiento de los países más ricos en donde sí se invertía en educación e industria provocando la salida de la población a países más desarrollados.

La teoría de crecimiento endógeno plantea la concepción de una nueva economía política en donde se identifica al capital humano como activo fundamental para el Estado. El desarrollo sostenible incluye un reconocimiento de la investigación y del conocimiento tecnológico por parte de los trabajadores. La inversión de un año en educar a trabajadores aumenta la producción de cada uno de estos entre 5% y 15% (Barro y Sala-I-Martin, 1995), mientras que los bajos niveles de capacitación detienen el crecimiento y desarrollo económico, disminuyen salarios de los poco calificados y la pobreza aumenta (Lowell, 2003).

En el informe "Hacia las Sociedades del Conocimiento" de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2005), se planteó que la inversión que se hace para educar trabajadores, en ciencias, es una decisión política por encima de la económica.

La inversión en educación debe ir de la mano de la inversión en las distintas industrias si se quiere tener resultados a largo plazo, pues existen personas que han dedicado su vida a la investigación que pertenecen a países de desarrollo que, pese a su gran labor científico de calidad, se les dificulta expandir su conocimiento por falta de medios, especialmente de financiamiento por parte del Estado. Una de las explicaciones para que exista un alto índice de "movilidad de cerebros" es justamente la complicación que existe al producir sectores laborales de alta calidad.

Para Lindsay Lowell (2003), existen varios tipos de "movilidad de cerebros" refiriéndose al capital humano capacitado que decide emigrar por razones distintas. La *movilidad de altas capacidades* es la migración de toda persona que haya estado altamente capacitada, por lo general son aquellos que han logrado cursar una carrera universitaria, e inclusive a bachilleres. Una *fuga de cerebros* se da cuando se pierde aquellos ciudadanos crecidamente preparados pero que han sido poco recompensados en cuanto a lo económico. Según la autora, una *fuga de cerebros óptima* hace referencia a una posible salida del país de origen para que estos estudiantes continúen con su educación superior en el extranjero. En cambio, el *desperdicio de cerebros* es un tipo de movimiento en donde todo aquel que sea un trabajador entrenado óptimamente se encuentre en desempleo tanto en el país de origen como en el de acogida (Lowell & Findlay, 2002). Un gran número de migración de retorno aporta valiosas habilidades y conexiones al mundo laboral dentro del Estado de partida, se le conoce como *circulación de cerebros*. La "circulación de cerebros" es importante para el desarrollo tomando en cuenta que las áreas de especialización y las habilidades adquiridas se encuentren dentro de los espacios prioritarios de producción nacional.

Como muestra de esto está el contrato que se firma para el otorgamiento de becas de excelencia se lo puede ver como un acuerdo que consta de dos partes esenciales: la primera es el financiamiento de la beca a través de desembolsos cada cierto tiempo hasta la culminación de los estudios, y la segunda parte es el retorno del becario para cumplir con el tiempo de compensación mediante la transferencia de conocimiento. Es un "dar-dar", del cual ambas partes deben beneficiarse.

El problema está en que el gobierno te otorga una subvención para premiar la excelencia académica, con la condición de que retornes al país a insertarte en tu área de

especialización, pero no te da los medios ni los recursos para que puedas hacerlo en el tiempo que ellos mismo te imponen.

2.2.2. Como primera afectación está que dentro de las estipulaciones del contrato no se encuentra a la SENESCYT tenga dentro de sus competencias ayudar al becario a insertarse laboralmente para poder cumplir con el tiempo de compensación. La institución no tiene la obligación de buscar un espacio laboral, solo se encarga de otorgar la beca y de vigilar el cumplimiento de esta, caso contrario se procede a finiquitar el contrato unilateralmente, por lo que dificulta aún más la devengación. Pese a esto, dentro del sistema se creó una bolsa de empleo en línea llamada "Red Ensamble" en donde todos los becarios pueden inscribirse y las instituciones tanto públicas como privadas, también inscritas a la red, ingresan a buscar personal capacitado para los espacios necesarios. El inconveniente de esta red es que existe un número minúsculo de instituciones inscritas, lo cual no resuelve la falencia principal de la inserción laboral. Es por esto que la limitación de competencias de la SENESCYT se resume en la falta de convenios interinstitucionales con instituciones públicas y privadas, que ayudaría a cumplirse la segunda parte del dar-dar del contrato firmado con el becario, entendiéndose al Estado como ente que otorga los medios para que el estudiante pueda cumplir con el fin.

Según las estadísticas solicitadas a la Subsecretaría de Fortalecimiento del Conocimiento, se detalla que de las personas que culminaron sus estudios y retornaron, de los programas de becas de excelencia del 2015 y 2016, apenas el 5% pertenece a estudios de pregrado, mientras que el otro 95% son becarios de posgrado. De estos 306 becarios de posgrado en Ecuador, 23% estudiaron ciencias sociales, periodismo e información, el 21% son becarios de ingeniería, industria y construcción; el 14% representa al grupo de artes y humanidades; 13% pertenecen al área de salud y bienestar; ciencias naturales, matemáticas y estadística es un 11%; en educación volvieron el 8%; en TIC[3] son el 4%, al igual que en administración de empresas y derecho; y en agricultura, silvicultura, pesca y veterinaria retornaron el 2%. (Subsecretaría de Fortalecimiento del Conocimiento, 2019)

De los 306 becarios internacionales de posgrado del programa de "Universidades de Excelencia", 74 de ellos no han reportado el seguimiento ocupacional en el 2019 por lo que no se tendría información exacta del porqué no se ha reportado, y en consecuencia de

[3] Tecnologías de la Información y la Comunicación

eso no se podría concluir que se encuentren en desempleo, que estén en devengación, o incluso que estén cumpliendo con la compensación y que por ineficiencias de la SENESCYT o del IFTH no se haya tomado en cuenta a esos 74 becarios (Subsecretaría de Fortalecimiento del Conocimiento, 2019).

Con esta información se denota otro problema, las falencias del sistema burocrático tanto de la SENESCYT como del IFTH, que afectan directamente al becario retornado. Los entrevistados aseguran que muchas veces han perdido papeles de su periodo de compensación que provoca que se les quite tiempo devengado, o de certificados importantes para poder liquidar su beca al terminar el contrato. El constante cambio de analistas de devengación y la sustitución de funcionarios públicos de estas entidades son factores que perjudica a los tiempos de compensación, retrasa la transferencia de conocimiento en las áreas de pertinencia para el desarrollo nacional y causa ineficiencia en el sistema con no tener información verídica en totalidad del proceso de devengación.

Tomando en cuenta lo mencionado anteriormente, la Subsecretaría de Fortalecimiento del Conocimiento e IFTH (2019) muestra que durante el periodo 2015 y 2016, el 29,91% de los becarios de posgrado de universidades de excelencia se ha insertado al sector de la empresa privada. en segundo lugar, está el área de educación superior con un 22,13%, en orden descendente se encuentran quienes están compensando en el Estado Central y los GAD con 19,26%. Mientras que más abajo se encuentran los sectores de salud; educación y centros de investigación; ONG, empresas públicas y otros sectores con el 8,20%, 6,16%, 5,74%, 1,23% y 7,38% respectivamente. (Subsecretaría de Fortalecimiento del Conocimiento, 2019)

Para lo cual se podría entender que el 75, 82% de aquellos que volvieron a su país de origen se encuentran en inserción devengando la subvención otorgada por el gobierno. La información indica el cumplimiento del tiempo de compensación, más no, si se estuvo realizando la transferencia de conocimientos en los sectores de especialización de sus estudios superiores.

2.2.3. Adicionalmente, de todas las falencias mencionadas anteriormente, la ineficiencia en la aplicación de la política pública en el proceso de compensación dentro del sistema laboral ecuatoriano, por la cual fue aprobado el financiamiento de becas, puede responder a una complicación estructural de desempleo a nivel nacional.

Por un lado, están las postulaciones a las entidades de interés para el proceso de devengación que, pese al seguimiento, no obtienen respuesta porque no se necesitan plazas de trabajo. Por otro lado, otra de las dificultades existentes es que los becarios no tienen la experiencia profesional requerida.

La necesidad y la desesperación de no conseguir un trabajo, más aún con un contrato de por medio, lleva a la aplicación de ofertas laborales mucho menores a los de sus conocimientos y aspiraciones, lo cual en muchas ocasiones se encuentran sobre calificados para el cargo siendo estos rechazados, o si logran contratarlos se encuentran con salarios que no cumplen con sus expectativas.

Los salarios bajos a personas sobre calificadas afectan al mercado laboral de una manera que la disminución de sueldos se da en "cadena", pues al ver que una persona con esas características específicas percibe cierta cantidad de sueldo, se empieza a ofertar plazas de empleo con los mismos rangos de salarios y como consecuencia de esto se reducen las remuneraciones a posiciones de características similares o incluso inferiores.

2.2.4. El desempleo también es causado por una centralización del Estado en general, las instituciones públicas y privadas más importantes solo se las puede encontrar en las grandes ciudades y como resultado de esto, los becarios deben adaptarse a las necesidades de estas urbes, sin importa de dónde provenga el devengador de la beca. Esta centralización estatal provoca también la concentración de las ofertas laborales y la preparación académica se agrupa en estas áreas generando desempleo por la oferta excesiva de talento humano, superando la demanda existente en un campo específico.

Según el INEC (2018), la evolución del desempleo desde diciembre del 2015 con 4,9% a diciembre del 2018 aumentó a 8,2% en la ciudad de Quito, en Guayaquil disminuyó de 4,8% a 3,1% y en Cuenca aumentó de 3,3% a 4,7% en las mismas fechas. Siendo las ciudades con mayor desempleo en el Ecuador.

La firma del contrato de becas del programa de "Universidades de Excelencia" del 2015 y 2016 generaba una obligación tanto de la Secretaría de Educación Superior como del becario en cumplir con el plan de estudios y retornar a cumplir con el proceso de devengación de forma obligatoria. Existían casos fortuitos en donde la subvención otorgada podía convertirse en un crédito económico que debía previamente ser notificado por vía escrita al Comité Institucional de Becas las razones justificadas del porqué y

previa aprobación podía transformarse en un préstamo, evitando el cumplimiento del periodo de compensación en territorio nacional, ya que se finiquitaba el contrato.

Con el cambio de mandato presidencial, Lenin Moreno designó a Augusto Barrera como secretario de la SENESCYT en 2017. Quién luego de un análisis jurídico reforma la norma en el sentido que la devengación de la beca podía ser con o sin relación de dependencia, especificando las áreas de inserción del ciudadano: pasantías, prácticas; actividades de voluntariado; ayudantías; participación en proyectos de investigación; publicación de artículos académicos; emprendimientos o actividades económicas con componentes de transferencia de conocimiento[4]. Que, a diferencia de lo vivido anteriormente por los becarios dificultaba la difusión de experiencias en los ámbitos del cual adquirieron habilidades por falta de plazas de empleo, además de haberse tomado en cuenta que la academia también jugaba un rol importante en el momento de transferir lo aprendido. (SENESCYT, Reglamento General de Becas y Ayudas Económicas, 2018)

La especificación y flexibilización de los mecanismos de compensación fueron una respuesta a las necesidades que no se contemplaron en la política pública y ejecución de reglamentos realizados por el exsecretario de la SENESCYT René Ramírez. Con la designación de Adrián Bonilla como nuevo secretario de la SENESCYT en 2019, se expidió un Instructivo de Compensación para las Personas Becarias y Beneficiarias de Ayudas Económicas, por medio del Acuerdo No. SENESCYT-2019-009, en donde aparte de la transferencia del conocimiento se incluye al apoyo de fortalecimiento del talento humano como una solución estructuralmente viable.

Como forma de devengación, que antes no se contemplaba, se incluye a la realización de publicaciones académicas[5] como libros o capítulos de libros que tengan ISBN (International Standard Book Number), artículos académicos que estén en revistas recogidas en bases de datos internacionales o regionales con ISSN (International Standard Serial Number), este tipo de mecanismo equivale a seis meses de su periodo de cumplimiento.

[4] Conjunto de actividades dirigidas a la difusión de conocimientos, experiencias, y habilidades, con el fin de facilitar el uso, aplicación y explotación del conocimiento, potenciando así el desarrollo económico y social de la sociedad ecuatoriana.
[5] Divulgación científica aceptada o publicada de manera posterior a la terminación de los estudios en revistas o libros.

Además de la evaluación de proyectos[6] que se entenderá, al tiempo que se tomó en evaluar cada proyecto, como tiempo comenzado sin opción a pedir este método en el último semestre de su periodo; voluntariado[7] como única actividad hasta por un máximo de seis meses; y otras actividades económicas como la prestación de servicios profesionales como tal el libre ejercicio o consultorías que sean realizados sin relación de dependencia con un flujo monetario de gastos o ingresos reflejado en la Declaración del IVA, además de poseer un RUC y las actividades económicas con contrato de sociedad son aquellas que se realicen bajo contrato en la cual dos o más personas unen sus capitales o industrias, para emprender operaciones mercantiles y participar de sus utilidades. El becario de posgrado debe presentar la declaración semestral del IVA, un registro de la compañía en donde conste su nombre como socio, este registro debe ser posterior a la fecha de culminación del programa de estudios. (Instructivo de Compensación para las personas Becarias y Beneficiarias de ayudas económicas, 2019, págs. 6-10).

Las reformas que fueron realizadas por el exsecretario Barrera y el actual secretario Bonilla también aplican para becarios internacionales de programas anteriores a la expedición de los reglamentos, dando a entender que fueron en respuesta a la ineficiencia que se ha visto en la aplicación de la política pública anteriormente. Esta se situó con dos fines: la capacitación de talento humano para evitar la fuga de cerebros, y el fortalecimiento de áreas de importancia para el desarrollo nacional. El primero se cumple con el otorgamiento de la beca, pero el segundo fin se ha tergiversado por la ineficaz práctica y falta de seguridad jurídica que existía antes de los cambios.

[6] Cuando el órgano rector de la política pública de educación superior, por iniciativa o a petición de cualquier institución pública del país por medio de esta, se solicite, al becario o beneficiario de la ayuda económica, su participación como evaluador de determinados proyectos.

[7] Actividad de vinculación social de participación libre realizado en organizaciones de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales, legalmente establecidas en Ecuador.

2.3. La falta de reconocimiento del becario de posgrado como migrante retornado dentro de la ley de movilidad humana. –

El problema estructural de desempleo es la principal causa para que exista una inadecuada inserción laboral del beneficiario, pero también está la falta de reconocimiento del becario como migrante retornado dentro de la normativa nacional, la Ley Orgánica de Movilidad Humana vigente desde el 2017, lo cual provoca una inseguridad jurídica en el periodo de compensación.

El fin de incluir a la migración de retorno dentro la Ley de Movilidad Humana era establecer derechos específicos para quienes sentían la necesidad de regresar a Ecuador o a su vez eran expulsados abruptamente de los países a los cuales emigraron. En el proceso de aprobación, en un inicio, se hicieron varios acercamientos a los migrantes en el extranjero para de ahí partir con la redacción de la norma (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, s.f.).

Sí se analiza desde las necesidades de los becarios que deciden salir con el fin de capacitarse académicamente entran en el grupo de migrantes que también requieren el reconocimiento de derechos, tanto en el país de destino, como el ser amparados por una normativa ecuatoriana que los proteja como nacionales fuera del territorio nacional. Cabe aclarar que incluso cuando el beneficiario de una subvención ingresa a Ecuador como migrante retornado, no pierde su estatus de becario hasta terminar el cumplimiento del tiempo de compensación en los espacios de prioridad para el Estado.

En cuanto a la Ley Orgánica de Movilidad Humana en su artículo 25 da una definición de quién es una persona retornada, aduciendo que “es toda persona ecuatoriana que se radicó en el exterior y retorna al territorio nacional para establecerse en él.” (LOMH, 2017) Pero solo podrán acogerse a los beneficios quienes hayan permanecido más de dos años en el exterior y decidieron volver voluntaria o forzadamente. Haciendo un breve análisis de lo que contempla la norma, se incluye al migrante retornado que tuvo como fin salir a realizar estudios al exterior, pero se aclara la temporalidad de permanencia como único recurso de clasificación.

Se complementa especificando cuáles son los tipos de retorno: voluntario, “a la persona que retorna al país de manera libre y voluntaria para establecerse en Ecuador”; y, forzado es aquel:

> "que debe retornar al Ecuador por orden de autoridad competente del país en el que se encuentra, por una situación de fuerza mayor o caso fortuito que pongan en riesgo su vida, su integridad física o psicológica o por una situación de abandono o muerte de familiares de quienes dependía en el extranjero". (LOMH, 2017)

Hay que tener claro que las especificaciónes de la norma rescatan apenas dos tipos de retorno de acuerdo a la voluntariedad del emigrante, sin considerar otros parámetros más específicos. Tomando en cuenta que esta ley se encuentra sujeta a los parámetros propuestos en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), quien incluye en su glosario número 7, definiciones de migración de retorno que están sujetas al derecho internacional (2006): El regreso se da dentro de los límites territoriales de un país determinado, o a su vez desde el país receptor (tránsito o destino) al país de origen (OIM, 2006, pág. 61). En la categorización propuesta está el *retorno forzoso* denominado como un regreso obligado del emigrante al país de origen, de transito o un tercer país, a consecuencias de una decisión administrativa o judicial (OIM, 2006, pág. 65). El *retorno voluntario* es:

> "el regreso independiente o asistido al país de origen, de tránsito o a un tercer país basado en la libre voluntad de la persona que regresa". En cambio, el *retorno voluntario asistido* es "con apoyo logístico y financiero, de los solicitantes de asilo rechazados, migrantes objeto de trata, estudiantes desamparados, nacionales calificados y otros migrantes que no pueden o no quieren permanecer en el país receptor y que voluntariamente quieren regresar a su país de origen" (OIM, 2006, pág. 65).

Contemplando parámetros distintos que definan lo que es migración de retorno, Bovenkerk (1974) dice que se debe diferenciar entre los tipos de migración, cuando personas regresan después de haber emigrado, por primera vez, de su país de origen o región, solo ahí se tomará en cuenta el término "migración de retorno". (Bovenkerk, 1974, págs. 4-6).

La clasificación de los tipos migración de retorno de Bovenkerk (1974) debe ir sujeta a los objetivos y el tiempo que llevan a emigrar a otro país, entre estos están: a) emigración permanente prevista sin retorno, b) emigración permanente prevista con retorno, c) migración temporal prevista con retorno, y, d) migración temporal prevista sin retorno.

La migración temporal prevista sin retorno es descrita por el autor afirmando que existe una serie de salidas del país de origen con la principal motivación de conseguir un objetivo definitivo y poder retornar al país de origen tan rápido como los planes hayan sido cumplidos. Según Frank, las razones principales para la migración temporal prevista sin retorno son: educación, entrenamiento vocacional o la adquisición de habilidades prácticas; y el deseo de ganar una suma importante de dinero. En algunos casos, tales migrantes en realidad no regresan, esto no quiere decir que la contemplación de retornar esté muerta. (Bovenkerk, 1974)

Por su parte, Francesco Cerase (1974) menciona que la emigración y el retorno son actos y decisiones individuales, en los cuales se debieron considerar los problemas de readaptación y relacionarlos con el motivo por el cual el emigrante se encuentra en su nueva sociedad temporal. De acuerdo a las realidades sociales de los migrantes, propone varios tipos de retorno: El *retorno fracasado* se da cuando ha tenido problemas en el país de acogida sin resolver y busca contacto con familiares en el país de origen; el *retorno del conservadurismo* es cuando el emigrante se acopló al nuevo entorno pero no sabe si aumentar su calidad de vida o seguir con las aspiraciones de ahorro para una vida mejor al volver al país de origen; *retorno de jubilación* hace referencia al migrante que no tuvo descendencia en el país de acogida por lo tanto el deseo de volver a sus orígenes y adquirir tierras y bienes aliviarán los sufrimientos por la soledad; otro tipo de retorno es cuando el emigrante no se adaptó al nuevo entorno, por lo tanto mira en su país de origen una mayor posibilidad de satisfacer sus necesidades y sus aspiraciones son distintas a las que anteriormente percibía. (Cerase, 1974)

El retorno de innovación es característico porque el migrante ya está preparado para hacer uso de todos los recursos y aprendizajes que adquirió en el país donde experimentó la migración (Cerase, 1974). Este tipo de retorno adquiere mayor relevancia para esta investigación debido a que el becario internacional de posgrado ecuatoriano también es un migrante retornado. Sale con el fin de fortalecer sus conocimientos y en su retorno al país transfiere su conocimiento para capacitar al talento humano que optimiza el desarrollo nacional.

Dentro de la propuesta de Bovenkerk (1974), el becario internacional estaría dentro del flujo migratorio de retorno por partir desde un punto A hacia el B y de B retornar al A, explicado en su texto. Además, formaría parte del grupo de migración temporal prevista

sin retorno por salir del país de origen con el objetivo primordial de estudiar y de retornar una vez cumplida esta meta.

Para la implementación del retornado dentro de la Ley de Movilidad Humana hubo una base de análisis de las distintas problemáticas y limitaciones que tenían los nacionales en el extranjero y al momento de su regreso al país. La falta de empleo, el reclamo de los aportes del IESS, lo difícil que resultaba acceder al sistema financiero, y el acceso a servicios de la seguridad social y salud estuvieron entre los principales problemas. La preocupación más grande era la inserción laboral que el migrante retornado debía recibir por lo que el establecimiento de programas para que los retornados accedan a un empleo a través de la Red Socio Empleo.

Pese a que conste el derecho de las personas ecuatorianas retornadas en la homologación, convalidación y reconocimiento de los títulos en universidades extranjeras, el proceso no es tan eficaz, según mencionan becarios, pues este es demoroso dependiendo la Universidad en donde cursaron sus estudios, además que el sistema burocrático solicita requisitos innecesarios creyendo que los estudios fueron en territorio nacional.

Tomando en cuenta los tipos de retorno que se emplean los autores antes señalados, la especificación de las causas del regreso al país de origen ayuda a que las necesidades se sectoricen para evitar generalizaciones que pueden perjudicar a unos o beneficiar a otros. La norma es clara en el sentido de excluir a los migrantes retornados, que salieron con fines académicos en los beneficios de menaje de casa por la temporalidad de permanencia en el extranjero.

La problemática del reconocimiento insuficiente dentro de la norma de movilidad humana se encuentra en la falta de seguridad jurídica, que causa la no contemplación de los derechos como migrante retornado. El haber estado fuera del país por más de dos años es el requisito que se usa en la norma para la certificación, sin tomar en cuenta que el becario internacional tiene un contrato firmado con el Estado y al retornar al país debe cumplir con una inserción laboral inmediata sin reconocerle su estatus migratorio de “retornado”.

Esta inserción laboral se ve dificultada por competir a la par con otros ciudadanos para distintas ofertas laborales, pero a diferencia de ellos, el becario tiene un tiempo de compensación por cumplir mediante la transferencia de conocimientos dentro de los

espacios de prioridad nacional, o en el caso de incumplir obtendría consecuencias legales con el Estado.

La certificación que se otorga al migrante retornado permite que se tome en cuenta dentro de los grupos de atención prioritaria, grupo al cual el becario retornado pertenece, para facilitar su inserción en territorio nacional, pero al haber la descripción del tiempo de estancia en el extranjero evita el reconocimiento de derechos al que debería ser considerado como retornado de innovación. La inclusión del estudiante retornado en la Ley de Movilidad Humana como persona reconocida de derechos de migración tendría que ser de manera específica para así evitar el favorecimiento con beneficios innecesarios, pero sí para recibir un certificado que le permita la inserción laboral, social e incluso financiera, como parte del grupo de atención prioritaria en cuanto a movilidad humana se refiere.

El contrato firmado entre el becario y el Estado muestra el compromiso que tiene el beneficiario con sus estudios y con el tiempo de compensación en su retorno a Ecuador, pero al no existir la suficiente seguridad jurídica dentro de la Ley de Movilidad Humana no se puede reconocer el estatus migratorio correspondiente, dejando de lado derechos y obligaciones que le pertenecen por ser ciudadano ecuatoriano. Que mediante la especificación dentro de la norma garantizaría su inserción laboral en suelo nacional de una manera más rápida y eficiente como complemento de la solvencia de las problemáticas expuestas anteriormente.

3. Conclusiones. –

La inadecuada inserción laboral del becario internacional de posgrado de los programas de excelencia del 2015 y 2016 responde a tres falencias que hacen que la inserción laboral sea inadecuada y por ende que no cumpla con el fin por el cual se aumentó la inversión en educación superior: (i) el mal planteamiento del programa de "Universidades de Excelencia" 2015-2016, (ii) la ineficiente aplicación de la política pública en el proceso de compensación dentro del sistema laboral ecuatoriano, y (iii) la falta de reconocimiento del becario de posgrado como migrante retornado dentro de la ley de movilidad humana.

Las diferencias entre los programas de Convocatoria Abierta y el de Universidades de Excelencia es mínima en cuanto a la inserción laboral dentro de territorio ecuatoriano. En ambos constan los fines de fortalecer espacios de pertinencia para el desarrollo nacional, lo cual es innecesario tener dos programas de becas que la única diferencia entre estos es el financiamiento y los requisitos para el otorgamiento de la beca. El programa de Universidades de Excelencia está plasmado con el fin de premiar al estudio en las mejores universidades del mundo, dejando de lado las áreas específicas de importancia. La disminución de áreas dentro de las bases de postulación sería de gran ayuda para centrar los esfuerzos en el mismo objetivo, que los demás programas, y además se premia a la persona con una beca de excelencia. Las áreas generales y específicas del programa se encuentran adecuados para priorizar a la Universidad antes que las necesidades nacionales prevalezcan, por lo que el principio de pertinencia no se cumple en muchos casos y al momento de devengar los estudios se descentraliza de lo prioritario para el Estado.

El deficiente sistema burocrático, la inestabilidad laboral y el cambio constante de analistas a los becarios influyen directamente en la mala información de los distintos procesos de seguimiento y afecta al becario en sus tiempos de compensación en la inserción laboral y al momento de liquidar sus becas. La falta de convenios interinstitucionales entre la SENESCYT y otros espacios públicos y privados hace que el becario llegue al país a la deriva a buscar donde poder devengar su beca para así cumplir con el contrato, pero también hay que tomar en cuenta que la Secretaría de Educación Superior es una entidad pública de formación académica más no de inserción laboral, por lo que no estaría obligada a realizar estos acuerdos.

La centralización del Estado y la complicación del desempleo estructural son la problemática mayor de la inadecuada inserción laboral de los becarios internacionales del programa de becas "Universidades de Excelencia" pues el otorgamiento de becas en sectores de prioridad aumentó el auge de talento humano y por ende la oferta laboral. Como consecuencia de esto, llegó a saturar la demanda causando desempleo a los becarios tanto en el ámbito público como en el privado.

El reconocimiento del becario internacional retornado dentro de la Ley de Movilidad Humana es insuficiente tomando en cuenta que los parámetros para considerar retornado al ciudadano ecuatoriano es el tiempo de permanencia afuera. Lo importante de este reconocimiento está en que, mediante la certificación migratoria, la inserción laboral se torna más ágil para quienes regresan al Ecuador. Exceptuar de estos beneficios al becario deja sin efecto el estatus de "migrante retornado" y por ende se violentarían derechos que le pertenecen por ser un retornado más.

La inadecuada inserción del becario internacional del programa de becas "Universidades de Excelencia" 2015-2016 y de aquellos posteriores a estos años, se ha tornado más factible desde la restructuración de la norma. Además de esto, se crearon nuevos espacios que no necesariamente tienen que ser bajo relación de dependencia ni tampoco que tengan que ser remuneradas, con el fin de garantizar espacios de devengación para todos los becarios retornados y como respuesta al problema de desempleo nacional.

A lo largo de este ensayo lo que se pretendió demostrar es que el principio de pertinencia no se ha cumplido en el momento de la inserción laboral y que el hecho de que los becarios internacionales de excelencia 2015-2016 se encuentren en proceso de devengación, no quiere decir que estén cumpliendo con la finalidad de la política pública de inversión. Según datos de la SENESCYT, la mayoría de los becarios retornados están reportando su tiempo de compensación. Sin embargo, al ver la falta de empleos en el área de conocimiento respectiva a sus estudios, miran al proceso de inserción como un requisito por cumplir y más no enfocándose al desarrollo nacional, lo que alteraría una de las finalidades por la que la política pública fue creada.

4. Referencias. –

Barrera, A. (2018). El Estado ha entregado más de USD1.000 millones en becas. (P. V, Entrevistador)

Bovenkerk, F. (1974). The Sociology of Return Migration: A Bibliographic Essay.

Cerase, F. P. (1974). Expectations and Reality: A Case Study of Return Migration From the United States to Southern Italy.

INEC. (2015). *Informe de Economía Laboral.*

Instituto de Fomento al Talento Humano. (2019). *Información de los Programas de Becas "Universidades de Excelencia" y "Convocatoria Abierta" período 2015-2016.*

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2017). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo.* Obtenido de http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2017/Diciembre/122017_M.Laboral.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2018). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo.* Obtenido de http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2018/Diciembre-2018/122018_Presentacion_Mercado%20Laboral.pdf

Ley Orgánica de Educación Superior [LOES]. (septiembre de 2018). Obtenido de http://servicios.senescyt.gob.ec/pregunta-frecuente/que-es-una-beca/

(2017). *Ley Orgánica de Movilidad Humana.*

Lowell, B. L. (1 de junio de 2003). *Migration Information Source.* Obtenido de https://www.migrationpolicy.org/article/skilled-migration-abroad-or-human-capital-flight

Lowell, B. L., & Findlay, A. (2002). *Migration of Highly Skilled Persons form Developing Countries: Impact and Policy Responses.* International Labor Office and the United Kingdom´s Department for International Development.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (s.f.). Obtenido de https://www.cancilleria.gob.ec/construccion-ley-de-movilidad-humana/

OIM. (2002). *Organización Internacional para las Migraciones.* Obtenido de http://www.crmsv.org/documentos/IOM_EMM_Es/v1/V1S03_CM.pdf

OIM, O. I. (2006). *Glosario sobre Migración.*

Ramirez, R. (noviembre de 2013). (Contretemps, Entrevistador)

Ramírez, R. (2016). ¡Becarios de la Esperanza! *https://www.elcomercio.com/uploads/files/2016/02/11/Becarios%20de%20la%20esperanza.pdf*.

(2017). *Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana.*

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES]. (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural.* Quito.

SENAMI. (2010). *Política migratoria para el buen vivir. Informe 2008-2009. Proyecciones 2010-2013.* Quito.

SENESCYT. (7 de noviembre de 2013). *Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.* Obtenido de https://www.educacionsuperior.gob.ec/entrevista-a-rene-ramirez-en-contretemps/

SENESCYT. (2015). *Bases de Postulación del Programa de Becas Convocatoria Abierta.*

SENESCYT. (2015). *Bases de postulación Programa de Becas Universidades de Excelencia.*

SENESCYT. (2016). *Bases de Postulación Programa de Becas "Universidades de Excelencia".*

SENESCYT. (2017). *Secretaría Nacional de Educación Superior, CIencia, Tecnología e Innovación.* Recuperado el 2019, de http://programasbecas.educacionsuperior.gob.ec/globo-comu/

SENESCYT. (2018). Reglamento General de Becas y Ayudas Económicas.

SENESCYT. (2019). Instructivo de Compensación para las personas Becarias y Beneficiarias de ayudas económicas.

Subsecretaría de Fortalecimiento del Conocimiento. (2019). *Información de los Programas de Becas "Universidades de Excelencia" "Convocatoria Abierta" periodo 2015-2016.*

Tapia, J., & Hitner, V. (2018). Políticas públicas de retorno del talento humano calificado de Ecuador y su inserción internacional: el caso de los becarios de doctorado. *Universitas*, 109-132.

UNESCO. (2005). *Hacia las Sociedades del Conocimiento.* París.