

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2019-2021

Tesis para obtener el título de Maestría de Investigación en Políticas Públicas

LAS REDES DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL REDISEÑO DE LOS ASUNTOS
MIGRATORIOS EN ECUADOR

Choez Vergara Ana Belén

Asesora: Albornoz Barriga María Belén

Lectores: Martens Cheryl, Chávez Ordoñez Henry David

Quito, mayo de 2025

Dedicatoria

A Dios, a mis padres que están en el cielo, a mis hermanos y a mi fuerte convicción de que la educación es la puerta al desarrollo de la sociedad y que solo así una persona es capaz de generar oportunidades para su vida sin importar el lugar de procedencia.

Índice de contenidos

Resumen.....	7
Agradecimientos.....	8
Introducción	9
Justificación del estudio.....	10
Problemática de estudio e hipótesis	11
Objetivos.....	12
Capítulo 1. Marco conceptual.....	14
1.1. Análisis de las políticas públicas	14
1.1.1. Enfoques y corrientes.....	17
1.1.2. Neoinstitucionalismo sociológico.....	20
1.1.3. Rediseño de la política pública	20
1.2. Modelo analítico	23
1.2.1. Modelo dialéctico.....	24
1.2.2. Modelo ideacional.....	26
1.3. Metodología.....	26
1.3.1. Selección de caso	27
1.3.2. Metodología mixta.....	27
Capítulo 2. La red y el contexto.....	33
2.1. Contexto de la política pública migratoria siglo XIX y XX en Ecuador	34
2.2. Contexto regional de políticas migratorias	36
2.3. La política pública migratoria en la época de los 2000	37
2.4. Marco político y normativo en la actualidad	42
2.5. Configuración de la red de política y su interacción con el contexto	44

2.6. Resultados de la investigación	54
Capítulo 3. Estructura y agencia: la política pública a partir del 2017	56
3.1. Análisis de la política pública durante el período Morenista.....	59
3.2. La red de actores en 2017-actualidad.....	63
3.3. Principales cambios de política entre 2017–2021.....	70
3.4. El proceso final en el rediseño, hallazgos generales.....	72
Conclusiones	74
Referencias.....	78

Lista de ilustraciones

Gráficos

Gráfico 1.1. Diagrama del modelo dialéctico	25
Gráfico 2.1. Red de políticas que contempla el período 2007-2017.....	50
Gráfico 3.1. Red de actores en etapa morenista.....	66

Tablas

Tabla 1.1. Caracterización del núcleo analítico del institucionalismo y nuevo institucionalismo.....	19
Tabla 1.2. Taxonomía simplificada de los instrumentos sustantivos y procedimentales	22
Tabla 1.3. Elementos que definen la red de actores.....	28
Tabla 1.4. Construcción de la red de actores	29
Tabla 1.5. Descripción y codificación de los entrevistados.....	29
Tabla 1.6. Medidas a identificar en las redes de políticas	30
Tabla 2.1. Instrumentos de política creadas en el siglo XIX y XX con relación a asuntos migratorios.....	35
Tabla 2.2. Acontecimientos importantes en la época de los 2000 con relación a la política pública migratoria.....	38
Tabla 2.3. Actores de la red correísta	44
Tabla 2.4. Actores, descripción y principales ideas.....	50
Tabla 3.1. Desglose de la Ley Orgánica de Movilidad Humana 2018.....	59
Tabla 3.2. Instrumentos, actores y roles en la política pública de movilidad humana en Ecuador	64
Tabla 3.3. Comparativo de redes de política.....	67

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Esta tesis se registra en el repositorio institucional en cumplimiento del artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior que regula la entrega de los trabajos de titulación en formato digital para integrarse al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador, y del artículo 166 del Reglamento General Interno de Docencia de la Sede, que reserva para FLACSO Ecuador el derecho exclusivo de publicación sobre los trabajos de titulación durante un lapso de dos (2) años posteriores a su aprobación.

Quito, mayo de 2025

Resumen

En primera instancia, este trabajo investigativo busca vincular la interacción de diversos actores estatales y no estatales para explicar el rediseño de la política pública migratoria en el Ecuador. Se realiza un estudio conciso y exhaustivo a las motivaciones, creencias e ideas relevantes de la política pública en las etapas de los expresidentes Rafael Correa y Lenin Moreno. El resultado de ello se traduce en la conformación de redes de política, que posteriormente se analizan bajo el software Gephi, que da una mayor estructuración en cuanto a la consolidación de las redes y la estructura de estas.

También, a través de este estudio se pudo identificar que varias propuestas no fueron instrumentadas, pues al momento de ejecutarlas no había el marco pertinente que favorezca a los ciudadanos en condición de movilidad humana. Se concluye, que las redes tanto de la época Correísta y Morenista tienen poca densidad y en general hay un actor que tiene mucha relevancia con relación al rediseño de la política: la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional del Ecuador. Finalmente, se exponen unas breves recomendaciones para estudios futuros, puesto que en política pública nada es estático.

Agradecimientos

Este trabajo no fuera posible sin el aliento de mi profesora y tutora Belén Albornoz, desde el día uno me guío en cada paso de este escrito a fin de que pueda salir adelante pese a los dolorosos momentos que pasé por la pandemia del COVID 19, por ello mi agradecimiento absoluto en este camino académico que está por concluir y que lo vi muy lejano.

Asimismo, no quiero dejar de agradecer a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales con sede en Ecuador, por darme la oportunidad de estudiar en una universidad con prestigio sin igual y que sin duda la formación que adquiriré será de mucho provecho en mi labor de servidora pública que desempeño desde los 18 años de edad, siempre con pasión por la ayuda social y por los proyectos que impacten la vida de la colectividad.

Finalmente, deseo que el agradecimiento a mis padres llegue hasta el cielo, desde el 2018 he vivido duros golpes, primero con la partida de mi mami y luego en 2020 con la de mi padre. No he encontrado aún el alivio que requiere mi mente y corazón para superar la partida de ellos, pero sin duda lo que hizo que tenga fuerzas para no dar mi brazo a torcer en estos duros momentos de ansiedad, dolor y tristeza absoluta, fue saber que aquella costurera y vendedor de escobas sacaron adelante a su hija y que todo el esfuerzo se ve materializado en sus estudios, en su calidad humana y sencillez.

Gracias a todos ustedes, sin el apoyo, esto no hubiera llegado a buen recaudo.

Introducción

La migración es un fenómeno demográfico que se puede atribuir a muchas causas o factores sociales, uno de ellos es la situación social, política o económica de un país. En el presente trabajo investigativo se presenta un análisis sobre las redes de política pública en cuanto al tema migratorio en el Ecuador; ya que este es un tema que toma relevancia a raíz de la llegada del expresidente Rafael Correa al poder, pues claramente a partir de su gobierno la política migratoria sufre varios cambios importantes. Hoy en día, Ecuador es considerado como un país de paso de migrantes, pero con normativa que ha ido modificando de forma poco clara la política que aplica.

El tema de la migración ha sido parte de un proceso histórico que se ha caracterizado por ser dinámico y progresivo en una sociedad cada vez más globalizada. Es un tema de gran impacto global con efectos económicos, culturales, políticos y sociales. Para muchos países destinos la inmigración resulta ser una problemática que ocupa los primeros lugares en la agenda política con el fin de contrarrestar los grandes flujos migratorios, así como los desafíos que esto conlleva. En el caso de Ecuador, las acciones para afrontar la llegada de migrantes se han centrado más en las cuestiones de asilo y fronteras que en políticas de integración o en facilitar el flujo migratorio.

En ese sentido, resulta importante entender que “la integración comprende los procesos que emprenden individual y colectivamente los inmigrantes para devenir parte de la sociedad receptora” (Pardo 2014). Bajo esta perspectiva la política pública migratoria del Ecuador resulta ser el punto de partida para ir construyendo una sociedad multicultural en que se valide al otro por el hecho de ser persona e ir propiciando instancias para la regularización, acceso a beneficios y oportunidades que aseguren bienestar a las personas en situación de movilidad.

Si bien cada Estado es responsable de aplicar las políticas de integración e inclusión, es urgente que las autoridades locales y regionales actúen de oficio para garantizar el derecho a migrar y no discriminación. No obstante, estos apoyos carecen de sentido si se relega la responsabilidad de la integración a los inmigrantes evidenciando falencias en los procesos y la falta de capacidad de respuesta a la situación migratoria que debe ser entendida como un derecho humano. Pues bajo esta perspectiva es posible generar un trabajo multisectorial (desde actores públicos, privados, sociedad civil) que derive en el rediseño de la política.

En términos generales la estrategia de integración de los migrantes alude a ciertas variables tales como: (i) acceso igualitario por parte de toda la sociedad al empleo, (ii) a una vivienda digna, (iii) a los servicios de educación y sanidad (entre otros servicios sociales), o (iv) al trato igualitario y no discriminatorio. Que si bien resultan importantes no son suficientes para que haya un verdadero proceso de integración.

La realidad vislumbra otra situación en una sociedad donde confluyen tantas culturas, los modelos de integración no logran ser suficientes, dejando en evidencia la lucha de los inmigrantes por incorporarse a una sociedad compleja y en el cual las capacidades desplegadas por las personas inmigrantes en sus procesos de asentamiento en las sociedades de destino tienen un papel clave para su desarrollo y adaptabilidad.

Por otro lado, la normativa vigente aún carece de herramientas efectivas para favorecer un verdadero proceso de integración, que incluya un seguimiento continuo a las políticas y estrategias dirigidas a las personas en situación de movilidad. Además, es necesario considerar nuevos modelos que aborden aspectos identitarios, sociales y de bienestar emocional, para asegurar una respuesta integral a las necesidades de esta población. Entender desde otro panorama la problemática, facilitará una mejor evaluación de la magnitud del problema, pero, sobre todo, mejorará la comprensión sobre las distintas repercusiones que puede tener la política pública en la actualidad, más aún en contexto de pandemia, donde la vulneración de derechos ha estado a la luz del día.

Justificación del estudio

Este trabajo de investigación tiene como objetivo analizar las redes de políticas públicas relacionadas con los asuntos migratorios en Ecuador durante el contexto de la Revolución Ciudadana. Durante este período, se generaron diversas propuestas que fueron incorporadas en instrumentos de política pública, gracias a la influencia de varios actores. A través de sus ideas programáticas, estos actores evidenciaron la necesidad de incluir aspectos clave en favor de los derechos de las personas en situación de movilidad humana.

De igual forma, esta investigación destaca la transversalización de las ideas de ciudadanía universal y alcance extraterritorial como ejes fundamentales. Estos conceptos engloban los procesos de inclusión y respeto a los derechos humanos de cualquier individuo en territorio

ecuatoriano. La propuesta se basa en una idea macro de integración social, que concibe a cada persona como un ciudadano del mundo.

Desde el campo de las políticas públicas propongo abordar las diversas circunstancias de lo que suponen las migraciones, en tanto la dimensión de representación política y legal. Parto desde la concepción de las ideas para explicar su rediseño, ya que el incremento de las migraciones produce fuertes cambios en aspectos sociales, económicos y relaciones internacionales que abarcan los procesos de integración regional, lucha contra la migración irregular, la trata y el tráfico ilícito de personas, así como los retos y desafíos para la protección de derechos humanos y no precarización laboral.

Este estudio se enfoca en analizar la política migratoria ecuatoriana durante la Revolución Ciudadana, un período clave para la formulación de propuestas en favor de los derechos de las personas en condición de movilidad humana. Sin embargo, a raíz de la pandemia de COVID-19, han surgido nuevas investigaciones que buscan demostrar si hubo vulneraciones de derechos o incumplimientos de las políticas establecidas. Aunque este trabajo no se centra en la pandemia, ofrece una contribución que puede servir como precedente para futuros estudios, proporcionando una visión integral de la política pública migratoria, tanto en sus aspectos discursivos como técnicos.

Problemática de estudio e hipótesis

El análisis de políticas públicas es un ejercicio de categorización que desemboca a la vez en una interpretación del mundo social y el discurso de los actores. El proceso de *framing* de la política permite situar la problemática en este caso, la política pública migratoria, entre características determinadas y condiciones que conducen el proceso político (Peters, 2015,44). Dicho lo anterior, las acciones del presidente Correa con relación a la política pública migratoria, tuvo un giro con respecto al 2007 en su discurso de posesión en donde llama a los ciudadanos migrantes, miembros de la quinta región, haciendo un llamado a la inclusión en varios aspectos representativos, adquisición de obligaciones y derechos.

La identificación del proceso enunciado desde una perspectiva política permite analizar a los actores dentro del proceso del *rediseño de la política pública* migratoria durante el periodo 2007-2017 (variable dependiente) desde un enfoque pluralista, donde las *ideas progresistas* (variable independiente) de los sectores organizados que fueron tomados en cuenta por el Estado,

representan sus intereses y trazan un nuevo rumbo para los asuntos migratorios. Estas ideas configuran el debate en la Asamblea Constituyente y crean un nuevo marco legal que pone énfasis a la ciudadanía universal y la presencia extraterritorial de los ecuatorianos.

A partir de esto, surge la necesidad de investigar ¿Por qué la participación de actores no estatales influye en el rediseño de la política pública migratoria en el Ecuador con relación a la inclusión del principio de ciudadanía universal y la configuración de la presencia extraterritorial de los ecuatorianos?

La hipótesis central de la investigación plantea que a través de las redes de política que participaron en el rediseño de la política migratoria se consolida una corriente regional que vincula aspectos ideológicos para fortalecer los derechos de los migrantes y reconocer el papel fundamental que juegan como actores transnacionales de desarrollo humano.

Objetivos

Objetivo general

Analizar el rediseño de la política migratoria en cuanto a la participación de redes de políticas para la modificación de aspectos concernientes a la ciudadanía universal y presencia extraterritorial en el Ecuador.

Objetivos específicos

- 1.- Analizar el contexto ideacional e institucional en torno a la política migratoria ecuatoriana.
- 2.- Caracterizar la estructura de las redes de políticas en función de las ideas programáticas, actores e instrumentos.
- 3.- Explicar la agencia de las ideas programáticas para la consecución del rediseño de la política como innovaciones transversales en la política migratoria.

En la actualidad, los estudios de políticas públicas en el Ecuador son escasos y más aún con la metodología propuesta en esta investigación, que busca la interacción de diversos actores a fin de generar vínculos que explique con mayor claridad cómo se gestó la política. Además, al ser el tema migratorio multidimensional y transversal en todos los ámbitos, económico, político, cultural, su análisis profundo es de relevancia para poder determinar las mejores decisiones a

quienes requieren de oportunidades de desarrollar una comunidad, en aras de la construcción de mejorar condiciones de vida y velar por el bienestar de los migrantes.

Capítulo 1. Marco conceptual

En este capítulo se explica el modelo analítico utilizado para la presente investigación. Este trabajo está alineado al realismo crítico, pues evidencia la relación transcendental entre conocimiento y observación y el dualismo entre mente y mundo. Este marco conceptual permite comprender cómo la *policy* funciona como respuesta a un problema público y justifica la intervención del Estado para resolver el problema de la migración en el país.

Para ello se revisan varios enfoques del análisis políticas públicas (Roth 2014) como los tradicionales o racionalistas, los cognitivos, los interpretativistas y neoinstitucionalistas, para indicar la opción epistemológica que guía este trabajo: el neoinstitucionalismo sociológico. Pues este último ayuda a explorar las instituciones, su contexto, sus actores y los instrumentos de política pública.

En concordancia, el modelo analítico se basa en el análisis de redes de política para explicar cómo el rediseño de la política responde a las estructuras, la agencia y las ideas programáticas de las redes de actores. Se escoge el modelo de Marsh y Smith (2000) y el modelo ideacional de Kisby (2007) para el analizar este estudio de caso.

1.1. Análisis de las políticas públicas

Desde una perspectiva simple, la política pública puede ser definida como la consecuencia de la actividad política. Pero, de manera más precisa, se reconoce a la política pública como un conjunto interrelacionado de elementos y procesos por medio del cual se presta atención a un área determinada de conflicto o tensión social, en busca de mejorarla. En este sentido, se trata de un conjunto de decisiones adoptadas para satisfacer necesidades de la sociedad. Desde la mirada de André Roth (2014,41) se establece que se puede comprender la política pública como las orientaciones generales y acciones que se desarrollan vía programas y que se concentran en proyectos.

Por otro lado, es importante destacar que el término política pública se relaciona de forma intrínseca con el Estado de Derecho propio de un régimen democrático. Wayne Parsons (2007, 37) analiza la idea de que la política pública presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no responde a intereses particulares sino colectivos. A partir de ello, se puede inferir que la política pública surge como consecuencia de la transformación de las organizaciones de la

sociedad civil ante un descontento, insatisfacción o necesidad; por tanto, cuando esto ocurre, el Estado a través de un proceso de enlace entre la voluntad y el saber, procura lograr un desarrollo como fin último a través de construcciones colectivas. Esto es, que no solo existen asuntos que involucran al aparato gubernamental sino a la sociedad en su conjunto y, precisamente para satisfacer esas necesidades generales, se deben poner en marcha objetivos que presupongan una contestación a dichas carencias.

Asimismo, desde una visión idealizada la política pública surge de la necesidad de implementar una solución viable para una situación específica. En términos de Parsons, la política tiene varios niveles: (a) la iniciación, que corresponde a una noción diagnóstica de los problemas para que puedan ser incorporados en la agenda; b) la elaboración, que consiste en la formulación de opciones y selección de alternativas para contribuir a la resolución de la problemática; c) la implementación, la instancia donde se asegura que los medios utilizados lleven a cabo el plan determinado y; d) la evaluación y seguimiento, etapa en donde se analiza el alcance de la política pública y el cumplimiento de los objetivos previstos (2007,111). No obstante, este modelo cíclico ha sido criticado por varios autores, quienes plantean que este proceso debe ser concebido como una guía para entender y situarnos en el análisis de la política pública.

Por otra parte, es importante conocer el marco de referencia que Harold Lasswell (1992) propone para el análisis de la política pública. En primer lugar, se ocupa del conocimiento en el proceso de la política pública (*knowledge in*), en particular, aborda cuáles son las disciplinas que intervienen para determinar las mejores soluciones al problema de la política pública (ciencias sociales, ciencias naturales o ciencias exactas). Ello permite identificar cuáles son los marcos teóricos y metodológicos más adecuados para diseñar instrumentos de política. En segundo lugar, estudia el conocimiento en el proceso de la política (*knowledge of*) para establecer las relaciones causales que existen entre los estudios analíticos, empíricos y sistemáticos de los fenómenos sociales y políticos, a fin de describir cómo el gobierno acoge o implementa la política pública (Parsons 2007, 54). Cabe recalcar que la una no excluye a la otra, pues la relación teórico-práctico es fundamental para entender los procesos y los fenómenos abordados en aras de mejorar las diversas decisiones de política pública.

En el campo de las ciencias políticas, el modelo secuencial o ciclo para el análisis de las políticas públicas es un diseño universal, que propone dividir el proceso en una serie de etapas o fases

para abordar los problemas públicos. Esta concepción y desarrollo teórico del enfoque o modelo de análisis tiene influencia de varios autores como Lasswell, Brewer, Meny, Thoening y Ortegón, Roth y Subirats. Cada uno de ellos presenta sus perspectivas y variaciones a dicho modelo. Sin embargo, todos confluyen en una serie encadenada de fases, en donde cada momento tiene características determinadas. En tal virtud, esto puede ser interpretado a partir de lo señalado por Sabatier (2010): “en el proceso de las políticas públicas, las incertidumbres e insatisfacciones son conceptualizadas y, a partir de ahí, son mostradas al aparato que tiene el poder para que se busquen y se creen soluciones viables que serán implementadas y posteriormente evaluadas”.

Las fases que se pueden identificar en el análisis de la política son las siguientes:

- (i) la identificación del problema y formación de la agenda, es la etapa originaria, en donde se llevan a cabo discrepancias entre actores, recopilación de información, intercambio de conocimientos de los actores, elaboración de propuestas para que estas sean negociadas y finalmente se acaben perfilando como una política pública capaz de atender las necesidades correspondientes, es decir, que los determinados aspectos de una realidad inconforme se confronta para convertirse en problemas, con el propósito de ser considerados en la agenda pública (Roth 2014, 87). En este sentido, es importante señalar que, para que los problemas públicos sean asumidos como tales por las autoridades, existen una serie de factores que influyen como la presión social, las diversas actividades de los grupos de interés, catástrofes, crisis, el peso de las élites políticas, entre otros.
- (ii) la fase de formulación de alternativas para tratamiento de los problemas públicos a partir de estudios y análisis sobre posibles respuestas a los asuntos que fueron incorporados en la agenda. En esta etapa se planea qué acciones se llevarán a cabo para afrontar dichas situaciones en base a perspectivas racionalistas, científicas y críticas que supongan la elección de las mejores decisiones para que las consecuencias sean positivas e impacten de manera considerable a la sociedad en favor de su beneficio.
- (iii) la fase de implementación se refiere a la instancia en donde se ejecutan las decisiones diseñadas y adoptadas en consensos, ya sea únicamente dentro del aparato burocrático o en coordinación entre la sociedad y el gobierno (Grau 2002, 43).
- (iv) la fase de evaluación de la política pública, en donde se considera realizar un análisis y revisión de los efectos, inferencias e impresiones de una decisión puesta en marcha. En este punto

es primordial indicar que, al ser evaluada la política por parte de expertos, ésta puede sufrir ajustes o recomendarse su supresión (Roth 2014, 87).

Luego de haber realizado una aproximación conceptual de cada una de las fases determinadas para analizar la política pública, es fundamental reflexionar sobre las ventajas y desventajas de este enfoque racionalista-secuencial. Para Sabatier (2010, 9), esta explicación del análisis de la política pública es una proposición imprecisa para los fines descriptivos de un problema público, puesto que se aleja de la dinámica real al pensar que los fenómenos sociales se pueden explicar mediante un instrucción lógica y sucesiva, ya que, en cierta manera, se limita las explicaciones acerca de los cambios, consecuencias y variaciones que sufre una decisión pública.

Esto significa que el análisis deviene en un tinte simplista, ignorando otros aspectos necesarios, no únicamente este estudio fase por fase (De León 2007, 466). Asimismo, suponer que este esquema cíclico de perfecto orden en el proceso de la política pública constituye una visión utópica de los conflictos y momentos caóticos fruto de las confrontaciones del poder en las instituciones, y en la interacción con actores de la sociedad civil. Es decir, se estaría olvidando un aspecto fundamental para el análisis de la política pública, como es el situarse en los principios que rigen la relación entre la esfera política y acción pública (Medellín 2004, 7).

Por otro lado, Roth (2014, 86-88) afirma que la herramienta del modelo del ciclo de la política pública es necesaria, pues permite la delimitación del objeto de análisis y, a partir de esa segmentación, el analista puede focalizarse en aspectos sustanciales de la política pública para poder entenderla. En concordancia con lo antes expuesto, Harguindéguy (2015, 22) explica que, de alguna forma, las ciencias sociales buscan simplificar la realidad para tener una idea clara de cierto asunto.

1.1.1. Enfoques y corrientes

Para el análisis de políticas públicas existen perspectivas epistemológicas que aportarán al debate académico y ayudan a situar el objeto de estudio. Entre las más importantes tenemos los paradigmas positivista y neopositivista; el paradigma post positivista o del racionalismo crítico; el paradigma de la teoría crítica y; el paradigma constructivista (Roth 2017).

En lo concerniente a los enfoques teóricos podemos determinar que existen: los enfoques racionalistas, en el que se incluye la escuela de la elección pública, las teorías de elección racional y la revolución conductista; los enfoques neo-institucionalistas: histórico, sociológico y

económico y; los enfoques cognitivistas que abarcan los procesos de aprendizaje y la teoría crítica.

Para los autores Hall y Taylor (1996), el neo institucionalismo comprende tres grandes enfoques que se desarrollan como respuesta al conductivismo: el institucionalismo histórico, de elección racional y sociológico. Todos ellos, de alguna manera, procuran explicar el efecto de las dinámicas sociales, denominadas instituciones, en los aspectos económicos, sociales y políticos. El institucionalismo histórico determina que las instituciones se conforman por estructuras formales, reglas informales o procedimientos que organizan la conducta. De esta forma, emerge como reacción a la “teoría política de grupos” y a la “estructural- funcionalista” de las décadas de los sesentas y setentas, y, a pesar de haber tomado ciertos aspectos de dichas teorías, se intenta ir más allá de las mismas.

También, es importante conocer que, según Hall y Taylor (1996,18), el institucionalismo histórico tiene las siguientes cuatro características: conceptualizan las relaciones entre instituciones y comportamientos de los individuos en términos amplios; reconocen las asimetrías de poder asociadas con la operación y desarrollo de las instituciones; explican el desarrollo institucional como resultado de los hilos del pasado y consecuencias específicas (entornos), lo que significa que las instituciones no generan los mismos resultados en todas partes; y están preocupados en integrar el análisis institucional con la contribución de otros tipos de factores que pueden generar resultados políticos. En tal virtud, el institucionalismo histórico agrega valor al estudio de las instituciones, pues busca la continuidad de los ajustes institucionales a lo largo del tiempo, y esto permite que la calidad de ajustes se vea reflejada en la gobernabilidad por el bien común.

Rothstein (2001) plantea que, en el institucionalismo de elección racional, un factor esencial son los individuos que se desempeñan como actores fundamentales en todos los procesos económicos y políticos. No obstante, las instituciones, por medio de un conjunto de reglas, coartan la capacidad de actuación de los individuos y lo circunscriben a lo que se considera legal o socialmente correcto, evitando conductas disfuncionales por parte de los mismos. Esto quiere decir que las instituciones resuelven los problemas de la acción colectiva. En este sentido, las características centrales que Hall y Taylor (1996, 26) reconocen tienen que ver el comportamiento humano (las preferencias y gustos son guiados por la maximización de

beneficios); la política entendida como dilemas de acción colectiva, tales como el dilema del prisionero; 3) el énfasis en el papel de la interacción estratégica, considerando la determinación de los resultados políticos; y el origen, transformación y mantenimiento de las instituciones.

Por otro lado, es preciso indicar que las instituciones se distinguen de una actividad esporádica o circunstancial en el neo institucionalismo sociológico, porque, al referirnos a ellas, hablamos de una serie de conductas que se ajustan a patrones estables o reglas permanentes, por medio de las cuales se posicionan los actores, determinando qué rol ocupan, con lo cual se otorga un papel relevante a estas instituciones.

De igual manera, todos estos enfoques son cruciales y juegan un rol preponderante en el proceso de políticas públicas, ya que las instituciones distribuyen recursos, condicionan estrategias y preferencias, definen intereses, determinan quienes son los actores legítimos, establecen la estructura de oportunidad frente a la participación política de los actores, y subordinan los procesos decisionales (Lowndes y Roberts 2010).

Tabla 1.1. Caracterización del núcleo analítico del institucionalismo y nuevo institucionalismo

Institucionalismo	Nuevo Institucionalismo
Fijación en las organizaciones	Focalización en las reglas y en la lógica de lo adecuado.
Concepción formal legal de las instituciones	Importancia equilibrada de las instituciones formales e informales
Carácter estático de las instituciones	Las instituciones se caracterizan con relación a la conducta humana es decir son imperfectas y temporales.
Conjunto predeterminado de valores y modelos de gobierno	Valores en constante cambio que llegan a encarnarse en las instituciones.
Concepción holística de las instituciones	Concepción diferenciada de las instituciones, análisis de diversos componentes de la vida pública/ política.

Fuente: Córdova (2017).

1.1.2. Neoinstitucionalismo sociológico

El neo institucionalismo sociológico explica el rol de las burocracias, buscando respuesta del porqué las organizaciones adoptan formas o procedimientos determinados y la resalta importancia de la interacción entre individuos, en la cual la cultura y las creencias tienen un papel relevante en la formación de las instituciones (Muller y Surel 1998, 46 citado en Roth 2017, 99). Su principal objetivo es la comprensión de factores culturales y condiciones que legitiman a las organizaciones y que no pueden ser desvinculadas.

De igual manera, ciencias sociales y ciencias naturales caracterizan este enfoque desde una definición ampliada de institución: sistemas simbólicos, marcos cognitivos, patrones morales. Resaltan la forma cómo las instituciones influyen en las conductas al construir marcos cognitivos, categorías y modelos para la acción, o sea el carácter mutuamente constitutivo entre instituciones y conductas. Es relevante indicar que en este enfoque las instituciones impactan no sólo en lo que se debe hacer, sino en lo que el sujeto puede imaginarse haciendo.

Además, Lowndes (2010) hace referencia a que el neo institucionalismo sociológico pone atención a las interacciones entre individuos y grupos que estructuran las conductas políticas, para responder a las decisiones en materia de políticas públicas. March y Olsen (1984) concuerdan en que las conductas y valores desde sus perspectivas, están intrínsecamente ligadas a las instituciones políticas que tienen reglas formalizadas e implícitas.

1.1.3. Rediseño de la política pública

Fundamentalmente, para mencionar que existe un rediseño en la política pública, es preciso abordar el significado de diseño que según Howlett (2011, 3) hace referencia a procesos que se orientan a la mejora de los resultados de la política pública en un contexto determinado, con conocimientos específicos, buscando canalizar las propuestas de los diversos actores que, con sus ideas divergentes, necesitan llegar a un acuerdo común para lograr los ajustes pertinentes.

El diseño de políticas públicas puede ser entendido, según Schneider (2012, 218), como un enfoque para el análisis que hace mención del estudio del proceso multidimensional, complejo y heterogéneo que caracteriza la construcción de una política pública en lo que respecta a un aspecto formal o sustancial. Es decir, este enfoque no sólo permite examinar los elementos técnico-racionales positivistas, que son prácticamente vistos a la luz del quehacer del diseño de

políticas, como por ejemplo cuando se habla de los grupos beneficiarios, los objetivos principales y secundarios, o los instrumentos que se utilizan, entre otros no de menos relevancia.

Con respecto a lo anterior, también se toma en consideración componentes indirectos o implícitos en el diseño de la política pública, tales como los principios imperantes en una colectividad determinada, sus valores, convicciones, prejuicios y sobre todo la visión de cómo perciben los problemas públicos. Esto significa que las construcciones sociales e interpretaciones de escenarios reales, que carecen de argumentación lógico/racional en ciertos casos, son elementos que siempre estarán presentes en el diseño de políticas públicas.

Cabe precisar que este enfoque analítico, de acuerdo con Bobrow (2006,78), rebasa el simplismo formalista del enfoque del ciclo de las políticas públicas, puesto que el diseño no se lo puede comprender a manera de un paso más dentro de un proceso lineal o técnico; sino, más bien, debe ser abordado como elemento importante en el cual se toma las decisiones de carácter técnico y político de una determinada política pública. En este sentido, Schneider (2012, 222) hace alusión a que el diseño de una política se verá de cierta forma condicionado al contexto y objetivos políticos propios del seguimiento de intereses relacionados a realidades determinadas, que traerán consecuencias que pueden irrumpir en el contenido de políticas públicas que se generan en el futuro.

La efectividad de las políticas públicas con respecto al rediseño tiene que ver con la creación de un marco de acción que permita legitimar el establecimiento de los problemas públicos y sus procesos, así como también determinar las diferentes alternativas de solución por medio de su aceptación y definición colectiva (Peters 2018,19). En otros términos, la efectividad puede ser entendida como un paso para llegar a una visión global por medio de la construcción de un *framework* constante en el cual se debatan legítimamente y de forma colectiva los problemas públicos y las posibles soluciones a dichas problemáticas.

Igualmente, es importante conocer que según Peters (2018, 23-33), para entender la efectividad de las políticas públicas, éstas deben contar con tres elementos: la efectividad en los espacios del diseño, la cual hace referencia a la discusión que se lleva a cabo en torno a los problemas públicos con relación al contexto social, económico y político; la efectividad del proceso de diseño, que hace mención a la eficacia de la elección de las diversas políticas o su combinación, dado que los escenarios para el rediseño de la política pública ya se encuentran marcados o

predeterminados; la efectividad de los instrumentos para la implantación de las políticas públicas.

Peters (2018) sostiene que la efectividad en el diseño de políticas públicas se promueve a través de la participación de la ciudadanía de manera integral, que puede estar representada a través de organizaciones no gubernamentales, sector privado, movimientos sociales y colectivos, grupos de interés, partidos políticos, entre otros. Esto significa que el rol del Estado, la burocracia y los responsables de toma de decisiones, por supuesto que son relevantes, pero también es de vital importancia incluir a la ciudadanía en estos procesos para ganar legitimidad al diseñar y ejecutar políticas públicas, porque, al final del día, los beneficiarios deben conocer de qué manera se afectará e impactará su desarrollo.

La condición necesaria que promueve la efectividad en el diseño, según la perspectiva analítica de Peters (2018), es la obtención o no de los resultados ponderables con relación al planteamiento de la política pública. En relación a lo antes expuesto, cabe destacar que para favorecer la efectividad del diseño de políticas públicas es necesario considerar los siguientes aspectos: estabilidad y legitimidad política en el diseño como tal, a fin de impulsar, defender y ejecutar la política con mayor eficacia; disponibilidad de instrumentos y recursos, es decir contar con financiamiento y; capacidad de poder buscar una resolución lógica que sea medible, verificable y cuantificable.

Para tener mayor precisión en lo que suponen los instrumentos de política pública es relevante comprender la taxonomía sustantiva y procedimental propuesta desde Howlett (2011) de la siguiente manera:

Tabla 1.2. Taxonomía simplificada de los instrumentos sustantivos y procedimentales

Propósito del instrumento	Modalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Sustantivo	Campañas de información	Agencias regulatorias independientes	Subsidios y subvenciones	Empresa Públicas
Procedimental	Actos secretos oficiales	Comités asesores administrativos	Financiamiento de grupos de interés	Arreglos del gobierno

Fuente: Howlett (2011).

1.2. Modelo analítico

Desde sus orígenes las redes de políticas públicas hacen referencia a los cambios que se dan en la manera de gobernar y en la realidad política, ya sea nacional o local. En primera instancia se conoce a los triángulos de hierro como intervenciones de grupos limitados de actores, conformados por el gobierno, legislativo y grupos de interés. Según Chaqués (2004,14) las redes de políticas establecen que no se trata de una estructura de poder única, sino que el escenario político da lugar a la conformación de estructuras propias. Con relación a lo antes expuesto, Heclo (1978, 258) manifiesta que no solo se debe prestar atención a encontrar los triángulos de hierros (cerrados) porque esto implica dejar de lado otras relaciones que se forman e inciden en las decisiones de un gobierno.

Heclo (1978, 266) afirma que en las redes de política los participantes no son fijos, sino que la capacidad asociativa depende de los intereses, compromisos intelectuales o emocionales. Los actores que conforman una red comparten información relevante que va de la mano con un lineamiento político similar a lo que ellos piensan y una visión semejante de cómo poder ayudar para la búsqueda de soluciones y alternativas a los problemas públicos.

Desde otra óptica, Mash y Rhodes (1992) exponen que las redes de políticas se pueden entender a partir de dos dimensiones: las comunidades de políticas, que están formadas por pocos actores en las que existe un grupo que monopoliza la representación de intereses con relación a la política pública, su rango de movilizaciones es alto y se asocian en función a una red profesionalizante que ayuda a mantener una relación estable con el gobierno de turno y; las redes de asuntos, que se caracterizan por su inestabilidad en cuanto a la sinergia y conexión entre organizaciones sociales y grupos estatales, donde las disputas al interior evitan que se homogenice la manera de entender los problemas, dando paso a una red más abierta y plural.

Por otro lado, el enfoque de redes parte, de cierta forma, de otras perspectivas teóricas, como la teoría de grupos (pluralismo y neo corporativismo). Éste no es absolutamente nuevo (Chaqués 2014,54), pero con este enfoque se pretende analizar la diversidad de actores y la existencia de relaciones multilaterales entre ellos, a fin de que este número amplio de participantes se conecten a través de relaciones recíprocas en donde se concentran, como una trama o comunidad orientada a una problemática determinada. En el texto de Jean Baptiste Harguindéguy (2015,123) se afirma que el enfoque de redes es necesario para abordar de manera eficaz la explicación sobre la

interacción entre actores estatales y no estatales, puesto que los enfoques clásicos carecen de argumentos para interpretar la correlación entre ambos; es decir, el espacio donde expertos, líderes de opinión, empresarios, sociedad civil, entre otros grupos de interés, confluyen para intercambiar recursos a partir de la negociación de posibles repuestas a problemas de la esfera pública.

En relación, a las principales características, éstas se pueden resumir en: dependencia; variedad de actores; y, patrones de relación entre estos actores (Chaqués 2014,51). Esta dependencia parte de la idea de que las redes de políticas públicas buscan esta interconexión de actores que se encuentran a la expectativa de lograr metas comunes. En cuanto a la variedad de actores, es importante reconocer que, si se cumple este factor, el debate al momento de la elaboración de propuestas será enriquecedor ya que, a partir de estos contactos, no solo institucionales, sino también profesionales de distintas áreas, éstos pueden incidir en la concreción del fin último de la política pública, y estos patrones de relaciones pueden determinar la influencia en las interacciones entre actores.

1.2.1. Modelo dialéctico

Para Evans (2001) el análisis de redes de políticas hace referencia a un concepto de meso-nivel que a la vez es considerado como nivel central, puesto que las teorías de macro nivel son en general abstractas y aplicadas a una realidad específica y las teorías de micro nivel hacen caso omiso a otros factores estructurales que tienen relevancia en las instancias de toma de decisiones. Por tal motivo, el análisis de nivel meso ayuda a no dejar de lado aspectos preponderantes tanto del nivel micro como de nivel macro de la política pública.

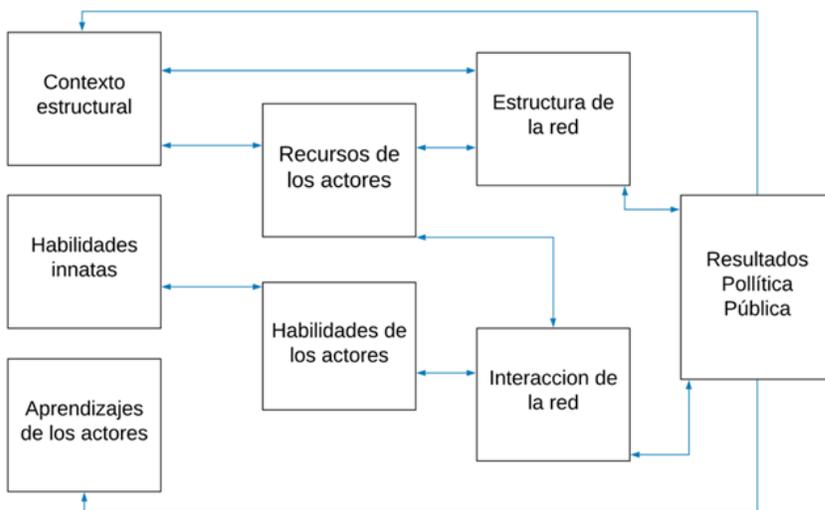
A partir de una crítica a los enfoques más tradicionales de agencia (como la teoría de acción racional o el antropológico de interacciones personales) o de estructura (de corte funcionalista). Marsh y Smith realizan una combinación de las fortalezas de los enfoques de redes de políticas a partir de las relaciones interactivas entre la estructura y agencia (2001,543). En este modelo, las redes de políticas públicas son consideradas variables independientes.

El modelo dialéctico de Marsh y Smith se fundamenta en el carácter interactivo entre agentes y estructura, red y contexto, la red y resultados. Con el fin de comprender las causas que desarrollaron un cambio en el posicionamiento de la construcción de un instrumento de política

pública a fin de poder entender el funcionamiento de las redes y su conexión con los resultados políticos. Según Toke y Marsh (2003,229) el modelo dialéctico se utiliza a fin de analizar los procesos de una transformación de la red y la relación entre las redes de política y los resultados de la misma.

En cuanto a las tres interrelaciones que mencionan Toke y Marsh (2003), la estructura que interactúa con agentes refleja la relación en la cual se definen roles, asuntos a debatir, reglas, principios que van a determinar la estabilidad de la red. En cuanto a la red y el contexto, desde la óptica de Marsh y Smith (2001, 7-9), las redes de políticas multiplican patrones y estructuras de acuerdo al ámbito en donde se desarrollan. También existen factores como la ideología, el posicionamiento político y económico, o los conocimientos que logran modificar los comportamientos en torno a las estrategias, recursos e intereses de las redes. Además, con relación a la red y los resultados, se hace referencia a que los resultados de la política ayudan a retroalimentar la estructura de la red, puesto que de esta forma se cuestiona sobre la redistribución de poder, recursos, intereses, estrategias de los actores a fin de lograr un aprendizaje. Además, la estructura de la red genera ciertos valores que tienen incidencia directa en las acciones de los individuos que la conforman, no obstante, el individuo puede transformar esa cultura o valores.

Gráfico 1.1. Diagrama del modelo dialéctico



Fuente: Marsh y Smith (2000).

1.2.2. Modelo ideacional

El modelo ideacional de Kisby (2007) propone que las ideas deben ser tomadas en consideración, no simplemente como discursos retóricos utilizados por los actores con el afán de movilizar sus preferencias sobre un determinado asunto público, sino más bien como elementos cohesionadores de la estructura.

Por tal motivo, es que desde una perspectiva meso del análisis de políticas, el contexto ideacional se configura relevante para comprender la dimensión micro, en donde las ideas se convierten en creencias programáticas, las cuales van a motivar a que los diversos actores se concentren formando una red. Desde el punto de vista de Kisby (2007), estas relaciones de índole interactivo serán las que marquen la hoja de ruta para generar resultados que moldean la pertenencia y forma de una red de políticas.

1.3. Metodología

La presente investigación se desarrolló bajo un esquema mixto desde el realismo crítico, de modo que la información no solo quede en el nivel de los hechos empíricos (lo observable), o a nivel de acontecimientos y situaciones, sino que busca avanzar en las estructuras y mecanismos causales de afectación directa sobre el tema en cuestión.

Además, es preciso indicar que la ontología filosófica del realismo crítico propuesta por Jackson (2016) supone una separación en dos vertientes: el dualismo mente-mundo, que se encuentra alineado con el positivismo y que argumenta que el mundo existe independientemente del investigador y; el transfactualismo, fundamentado en que el mundo puede conocerse mediante fenómenos no observables que ayudan a explicar los fenómenos de la realidad social. También, para Jackson (2016) con el transfactualismo es posible ir más allá de correlaciones o conjunciones, y poder hablar de poderes causales.

De igual manera, en esta investigación las explicaciones que se derivan de las lógicas exclusivamente inductivas y deductivas no logran explicar nada por si solas, puesto que describen una relación numérica o estadística. Lo de fondo dentro de esta metodología aplicada a este estudio, es la capacidad de generar inferencias que logren conectar a los fenómenos con causas, situándolos en eventos que ocurren en la realidad. Por lo que, se determinan modos de

razonamiento como la abducción e interconexión de actores en este trabajo a partir de las redes de políticas.

1.3.1. Selección de caso

En primera instancia, cuando nos referimos a un estudio de caso, hacemos énfasis en un fenómeno relevante que se selecciona por la oportunidad que ofrece al investigador para desarrollar teoría. Este análisis se basa en las causas de las similitudes o diferencias entre las instancias relacionadas con un evento determinado. Según George y Bennett (2004), un estudio de caso es un episodio histórico que el investigador elige para analizar.

En este trabajo, se ha seleccionado el caso de la política migratoria en Ecuador, enfocándose específicamente en el rediseño de esta política durante los gobiernos de Rafael Correa (2007-2017) y Lenín Moreno (2017-2021). El objetivo es explicar cómo la política migratoria ha sido modificada a lo largo de estos dos períodos presidenciales.

Este estudio de caso busca producir conocimiento sobre cómo la política migratoria se define a partir de sus ideas programáticas y redes de política, tomando en cuenta tanto el contexto de la Revolución Ciudadana como las transformaciones ocurridas en el gobierno de Moreno. Así, se exploran las interacciones de diferentes elementos en la formulación y rediseño de la política migratoria en estos dos momentos históricos.

De este modo, queda claro que el análisis se centra en los períodos de Correa y Moreno, sin abarcar el contexto de la pandemia de COVID-19 como tema principal.

1.3.2. Metodología mixta

Al analizar las redes de políticas se hace énfasis en las estructuras que determinan a dichas redes, esto es las interacciones de los diversos actores que las conforman. Según Sanz (2003, 21), para el análisis de redes sociales se utiliza un conjunto de técnicas que permiten realizar un estudio formal de las relaciones o realización de eventos.

Dicho lo anterior, la teoría de los grafos ha sido fundamental en el análisis de las redes de políticas, pues a través de los grafos se pueden representar a los actores mediante nodos y a sus relaciones a través de líneas. La medición de las redes sociales se realiza tomando en cuenta la estructura con relación a la densidad y cohesión del conjunto de redes, para así conocer la

posición de los actores involucrados respecto a la centralidad de la red y la centralidad de sus ideas programáticas

Como ha sido descrito, las redes son dinámicas, en esta investigación se plantean varios grafos con relación a las ideas que influyen en el rediseño de la política migratoria. Así se utilizará un grafo para el momento del contexto y otro para el momento del rediseño, utilizando medidas de las estructuras de la red con los siguientes indicadores: densidad, centralidad, intermediación y cercanía.

El contexto ideacional analiza la integración de los diversos actores que fueron parte de las discusiones técnicas y de apoyo para la reingeniería institucional y normativa de la política pública que se investiga a fin de consolidar las redes. Esto se logra a partir de la recolección de información que construye matrices de actores, vínculos para luego determinar la posición de estos y su influencia en el rediseño de la política pública.

A continuación, se muestra los componentes prioritarios de las redes de actores a partir del método de Análisis de Redes Sociales (ARS) mencionado en Sanz 2003.

Tabla 1.3. Elementos que definen la red de actores

Componente	Concepto	Representación con redes sociales (ARS)
Actantes	Son todas las personas, organizaciones, grupos, clúster de vínculos en un sistema social. Asimismo, en las redes se incluyen actores como instrumentos, leyes, etcétera.	Puntos en la red o nodos
Vínculos	Relaciones entre los diversos actantes. Los actores configuran vínculos y estructuras profundas.	Líneas entre pares de nodos

Fuente: Sanz (2003, 25).

Tabla 1.4. Construcción de la red de actores

Recolección de datos	Revisión de bibliografía y recolección de información de fuentes primarias y secundarias para identificar actores y sus vínculos
Transformación de los datos recolectados a una forma relacional	Construcción de la matriz de vínculos en Excel
Graficar la estructura de la red	El grafo se lo construye en el programa Gephi. Las redes que se construyen son dirigidas
Caracterización de la estructura de la red	Se calculan las medidas e indicadores para mayor comprensión de las redes

Fuente: Sanz (2003).

Es primordial el análisis y recopilación de documentación a fin de poder dar soporte al contexto del problema en cuestión y entender la trayectoria de reconfiguración de la política pública. Esta investigación es de índole explicativa fundamentada en un fuerte proceso reflexivo y de análisis riguroso para cumplir los objetivos propuestos.

Para profundizar el levantamiento de datos se realizaron entrevistas semiestructuradas que permitieron comparar y triangular la información recolectada de los distintos informantes. Esta información fue incluida en la matriz de relaciones de actores para darle un valor explicativo a los grafos. Las entrevistas fueron grabadas y transcritas para luego ser analizado su contenido. Los participantes firmaron un documento de consentimiento informado.

Debido a las condiciones de pandemia en que se llevó a cabo esta investigación, fue muy difícil entrevistar a todos los actores identificados, por ello solo se pudo contrastar a información secundario con representantes del sector público, privado y privado social.

Tabla 1.5. Descripción y codificación de los entrevistados

Codificación	Unidad de Análisis	Género	Descripción
Entrevistado 1	Ex funcionario	Mujer	Sector Público

Entrevistado 2	Directivo	Mujer	Sector Privado
Entrevistado 3	Directivo	Mujer	ONGs

Fuente: Hernández, Fernández y Baptista (2010).

La teoría de grafos permitió analizar las interacciones sociales mediante la medición de las propiedades de la red y obtener teoremas propios de la realidad de los grafos. Wasserman y Faust (1994, 93-95) mencionan que los grafos están conformados por nodos que sirven para representar los diversos actores, las líneas que sus puntos básicos que representan los vínculos entre los diversos actores. Esto en fórmula se ejemplifica de la siguiente manera: los nodos como $N = \{n1, n2... \}$ y las líneas / vínculos: $L \{l1, l2 ... \}$.

Para Sanz (2003) la teoría de grafos permite dar una descripción más profunda y realce al análisis desde las medidas que se puedan obtener, de la siguiente manera:

Tabla 1.6. Medidas a identificar en las redes de políticas

Tipo	Estadísticas	Red 1	Red 2	Explicación
Estructura	Nodos			Número de actores de una red
	Aristas			Vínculos en una red
	Densidad			Número de vínculos que se establecen entre los nodos con relación a un número máximo que pudiera establecerse si todos los actores estuvieran conectados directamente por una línea con todos los demás.
	Autoridad			Mayores aristas que llegan al nodo
	Intermediación			Actores que son puentes entre diversos nodos

Posición de los actores	Cercanía	Capacidad del actor para conectar entre sí
	Excentricidad	Distancia de los nodos con relación a la lejanía
	a) Centralidad-proximidad (Closeness)	a) Propiedad por la cual, cada actor puede tener relaciones con otros actores, pero a través de un pequeño número de pasos en la red. Un actor es más central cuanto mayor es el valor de su cercanía, eso significa que es menor el número de pasos que a través de la red deben dar para relacionarse con los otros.
	b) Centralidad mediación (Betweenness)	b) Nivel en que otros actores deben pasar a través de un actor focal para comunicarse con el resto de los actores. La mediación sintetiza, por su parte, el control que cada uno de los actores tiene de los flujos relacionales en el conjunto de la red. Entre valores más altos de mediación más centrales los actores.

Fuente: Sanz (2003) y Stanley Wasserman y Faust (1994).

Todas las medidas indicadas, se pueden obtener del programa informático de software libre llamado Gephi, en él se puede vislumbrar varias interacciones de las redes a fin de dar un mayor análisis con matrices interactivas y juego de colores en los nodos y artistas. En virtud de lo indicado con Gephi, el investigador obtiene trabajos más prolijos para explicaciones dinámicas.

De igual manera, se plantea utilizar la técnica de la observación directa no participante y bola de nieve para de esta manera construir las diferentes perspectivas, que en la investigación son

necesarias para recopilar información de los diversos actores. La técnica bola de nieve ayuda a establecer los lazos sociales que sin ayuda de un sujeto o actor *a priori* sería imposible poder rastrear, encontrar estos vínculos alimentan la investigación, dado la capacidad de poder involucrar a personajes de distintas esferas económicas, sociales y políticas (Alloatti,2014). Del mismo modo, se busca en distintas bibliotecas virtuales recursos que permitan dar soporte académico a la investigación que se está generando a partir de este tema.

Capítulo 2. La red y el contexto

La política pública migratoria siempre ha sido motivo de regulación por parte de los Estados, Ecuador históricamente ha pasado por varias etapas similares a las acontecidas de manera similar en toda Latinoamérica. Por esa razón, aunque los instrumentos de política sobre movilidad humana, aunque estaban presentes en las agendas políticas desde el nacimiento de la República, eran escuetos y ambiguos. Principalmente centrados en el enfoque de seguridad, control y prevención de la entrada de personas no deseables y tratar de impulsar que ingresen al país personas que pudieran “*beneficiar*” al Ecuador. En este sentido, la introducción de este capítulo tiene como fin mostrar el proceso histórico de la consolidación de la política pública migratoria en su nueva ola de respeto irrestricto de derechos.

En términos generales, la palabra migración evoca el desplazamiento de un lugar a otro distinto del que se tiene como domicilio o hábitat habitual. La migración puede ser interna cuando el movimiento se da dentro de las fronteras de un mismo país o internacional cuando se cruzan las fronteras.

Según Guzmán (2005, 1), los desplazamientos territoriales del hombre han sido parte de su propia historia, agudizados en determinados periodos, atenuados en otros; han estado condicionados por diferentes factores de naturaleza ambiental, demográfica, económica, cultural, religiosa y sociopolítica. Así, la formación de naciones, estados e imperios de una parte y las guerras de otra, han dado lugar a migraciones tanto voluntarias como forzadas.

El concepto base es sencillo, no obstante, la migración es un proceso que conlleva infinidad de aristas, tantas que por ello es motivo de un sin número de estudios sobre teorías que tratan de comprenderlo, existiendo un largo debate sobre cómo debe definirse, cómo debe comprenderse y qué abarca a nivel mundial.

Además, la movilidad humana es un término que nace de la necesidad de visualizar el proceso de desplazamiento humano de una manera amplia y sobre todo integral, de comprender que la persona que se emigra de un lugar, muchas veces atraviesa por otro, para llegar a uno distinto, y en todo ese recorrido existen varias incógnitas por resolver y que su comprensión implica la aplicación de correctas políticas públicas y regulaciones legales por parte de las naciones para que los derechos de las personas que están en movilidad no se vulneren.

Ecuador ha tenido 21 Constituciones, dentro de las cuales la migración ha estado regulada de manera muy similar, y con muy pocas variantes, permitiendo el “goce” de los derechos a los inmigrantes, pero con algunas restricciones en materia de acceso a servicios en el país. Es decir, existía una concepción de “sospecha del otro”. La nueva Constitución del Ecuador del 2008, se considera como una ruptura con las anteriores concepciones en todo lo que tiene que ver con materia de desplazamiento de las personas, la migración se mira desde una óptica amplia, el proceso migratorio, en este cuerpo legal se abarca desde la perspectiva de la movilidad humana.

Por ello, este capítulo comprende el análisis desde la mirada histórica de los momentos más relevantes que atravesó la política pública migratoria en la época de la Constitución de Montecristi. Esto incluye la revisión del contexto en el ámbito político regional y local, se explica los cambios que han sufrido instrumentos de políticas en los cuales han influido redes de actores de toda índole: público, privado y ONGs. Finalmente, a través de un grafo se expone las relaciones de los actores con las ideas programáticas destacadas en esta investigación.

2.1. Contexto de la política pública migratoria siglo XIX y XX en Ecuador

Desde finales del siglo XIX en Ecuador se elaboraron instrumentos de política pública relevantes para los asuntos migratorios: en 1886 la primera Ley de Extranjería, en 1892 la segunda, y la Constitución de 1897 donde se estipuló que los extranjeros gozaban de garantías constitucionales. Además, el decreto del 25 de noviembre de 1867 reconoció como ciudadanos de la República a personas que habían llegado desde Colombia, Perú, Venezuela y Chile, dando paso al enfoque de política migratoria de aperturismo segmentado (Ramírez 2013, 15).

Luego a raíz de la Segunda Guerra Mundial y el conflicto militar del Ecuador con el vecino país del sur, se instauró una doctrina dominante que buscaba preservar la seguridad nacional de las naciones a nivel regional. Por ello, el país se vio en la necesidad de realizar un censo de extranjeros, para que registren su dirección de residencia en la Dirección de Inmigración y Extranjería, así como la expedición de un reglamento para dos tipos de extranjeros: estudiantes y científicos (Castillo 2019, 36).

Cabe indicar que, según Nasimba (2010) en la mitad del siglo XX se decretaron tres normativas que abordaron la cuestión migratoria: el Decreto Supremo de Extranjería de 1938, el Decreto Legislativo de Extranjería en 1940 y el Decreto Legislativo de Extranjería de 1947. Fue en este

período cuando se cristalizó el enfoque de control y seguridad en la política migratoria ecuatoriana.

También, los temas relacionados a inmigración y extranjería serían competencias exclusivas del Ministerio del Interior, dejando abierta la posibilidad de expulsión para extranjeros que dañen al país. En 1941 vía decreto 339 el Ecuador crea el timbre de inmigración, que imponía el cobro de dinero para el otorgamiento de visas, para ello el aspecto moral tenía una fuerte carga interpretativa en dicha situación. Para finales del siglo XX los migrantes adquirieron la posibilidad de contar con doble nacionalidad en 1994 y en 1998 la posibilidad de ejercer el voto en territorio nacional, no en el exterior, esto fue una situación de mucho debate alrededor del antiguo Congreso Nacional.

Tabla 2.1. Instrumentos de política creadas en el siglo XIX y XX con relación a asuntos migratorios

1886	Primera Ley de Extranjería
1892	Segunda Ley de Extranjería
1897	Constitución donde se estipuló que los extranjeros gozaban de garantías constitucionales
1947	Nuevo marco constitucional que categoriza a los extranjeros en deseables y no deseables.
1957	Decretos Ejecutivos que se enfocaban en temas puntuales como la necesidad de realizar censo a extranjeros.
1958	
1960	
1971	Expedición de visas de inmigrantes (Ministerio del Interior) y no inmigrante (Ministerio de Relaciones Exteriores)
1994	Posibilidad de poseer doble nacionalidad
1998	Derecho al voto

Fuente: Nasimbra (2010), Ramírez (2013).

2.2. Contexto regional de políticas migratorias

Las migraciones en un contexto internacional se circunscriben a la consolidación de la economía mundial, estructura y conflictos políticos, relaciones de Gobierno con la sociedad y en términos generales en la satisfacción de los factores que permitan una vida digna a los ciudadanos. En este sentido, la protección de los derechos de los migrantes constituye un importante elemento para poner en agenda política y en marco normativo una serie de instrumentos internacionales, como los emanados por las Naciones Unidas, acuerdos regionales y aportes legislativos en materia migratoria de los países. El gran desafío dentro del siglo XXI especialmente en Sudamérica es el reconocimiento de la libre movilidad como derecho humano.

Desde dicha perspectiva, se teje una de las principales tensiones en los países, con relación a la concepción tradicional de la soberanía estatal y el proceso de internacionalización del derecho en materia de movilidad, dando paso a la reconstrucción de un nuevo orden, en el cual los Estados, según definición del Mercosur (2016) ceden parte de su soberanía para integrarse a sistemas multilaterales de derechos humanos que permiten el reconocimiento de derechos fundamentales de las personas sin distinción de sus comunidades nacionales.

Por otra parte, el incremento de la migración intrarregional ha tenido importancia en cuanto a los acuerdos de integración regional, con especial énfasis el Mercosur, proceso de integración, que ha venido desarrollándose en los últimos años, registrando avances fundamentales en materia migratoria. Asimismo, el segundo proceso relevante es la Comunidad Andina (CAN) cuyo esquema busca garantizar las siguientes libertades según Texidó y Gurrieri (2012): a) libre circulación de bienes; b) libre circulación de servicios, c) libre circulación de capitales y d) libre circulación de personas.

De igual forma, para avanzar en lo mencionado se propuso a nivel regional el Plan Andino de Desarrollo Humano para las migraciones, cuyo objetivo era desarrollar una política pública migratoria en común. En 2009 se alcanzó por primera vez un consenso con relación al proyecto destacado. No obstante, fue imposible cristalizar ese anhelo y sigue pendiente la aprobación del documento final hasta la actualidad.

También, otro intento en consolidar la región fue la UNASUR, esta vez se trataba de un apoyo en términos con relación a la identidad y forjar un camino hacia una ciudadanía sudamericana.

Según Mejía (2015) un objetivo fuerte es la cooperación en materia migratoria bajo el enfoque de derechos humanos y laborales para la migración y la armonización de políticas.

Además, es preciso destacar que en las poblaciones sudamericanas la movilidad humana se da principalmente por factores económicos, laborales, sociales y políticos. Esto es que se encuentran en constante búsqueda de localidades que les permitan alcanzar mejores perspectivas de vida.

2.3. La política pública migratoria en la época de los 2000

En el contexto ecuatoriano, con la llegada al poder de gobiernos ultranacionalistas como los de Donald Trump en EE. UU. (2016), Viktor Orbán en Hungría (2010), Matteo Salvini en Italia (2018), Ley y Justicia en Polonia (2015), y Jair Bolsonaro en Brasil (2019), son los que cambiaron la concepción referente a los desplazamientos humanos como consecuencias de crisis en los contextos donde se desarrollaban. La Organización Internacional de las Migraciones en 2015 reportó que aproximadamente 244 millones de personas cruzaron una frontera internacional, lo que representa el 3,3% de la población mundial, debido a las desigualdades que viven los migrantes en sus sociedades de origen y que son cada vez mayores a nivel global (Vera et al. 2019, 3).

Es por ello que países con una larga data de personas en condiciones de movilidad se cuestionan sobre la necesidad de implementar mecanismos que ayuden a mermar el impacto sobre las condiciones de vida de la gente, especialmente provenientes de Colombia y Venezuela. Por tal motivo, Ecuador, Chile, Perú y Bolivia, Salvador, Honduras, Guatemala y México a nivel regional comienzan con las discusiones y posibilidad de validar desde un campo técnico la idea de ciudadanía universal para tratar este problema de índole humanitario.

Según López y Toledo (2018,101) los flujos migratorios han alcanzado dimensiones planetarias y constituyen un tema polémico en América Latina que, por acciones obvias, no han sido visibilizadas por los gobiernos de turno, a pesar de que debe ser tratado como un problema natural, no excluyente de la agenda política.

Con Rafael Correa al poder en 2007, el manejo político e institucional que se planteaba respecto a los migrantes e inmigrantes, consistía en una política pública inclusiva y simbólica, para demostrar que Ecuador es un país de fronteras abiertas y de oportunidades, no solo para sus

nacionales, sino también para ciudadanos extranjeros (Herrera 2016, 108), toda vez que el proyecto político de Correa se caracterizó por mantener presentes en el escenario de debate y disputa lo concerniente al tema migratorio.

Según Le Quang (2016, 110), la Asamblea Constituyente fue un espacio central y neurálgico para consagrar el tema de la migración e inmigración como problema público, que merecía atención por parte del Estado. Es por ello, que varias organizaciones que venían trabajando a favor de los refugiados e inmigrantes vieron el momento propicio para aportar con ideas, y fue así como el nuevo texto Constitucional estableció las principales características de una política de derechos del Estado en esta materia (Herrera 2016, 111).

Tabla 2.2. Acontecimientos importantes en la época de los 2000 con relación a la política pública migratoria

2001	Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos
2002	Programa de Ayuda, ahorro e inversión para migrantes ecuatorianos y sus familias
2003	Subsecretaría de asuntos consulares y migratorios
2003	Corporación Nacional de Protección al Migrante
	Discurso de posesión de Rafael Correa como presidente del Ecuador, cataloga a los migrantes como ciudadanos de la quinta región
	Creación de la Secretaría Nacional del Migrante
2007	Plan Nacional de Desarrollo Humano de las Migraciones
	Decreto Ejecutivo para crear establecimientos de Atención Integral a Migrantes
2009	Nueva política consular

Fuente: Le Quang (2016), Herrera (2016).

Entre los principales artículos de la Constitución que hacen referencia al tema abordado tenemos: a) Art.40, que menciona el principio de no discriminación de las personas por su condición migratoria; b) Art 40.6, referente a la protección de las familias transnacionales; c) Art.416.6, 9 acerca de la promoción del principio de ciudadanía universal; y, d) Art. 392, en el cual se establece el rol preponderante que tiene el Estado en la protección de los derechos de los migrantes y la rectoría de la política pública migratoria.

Además, es fundamental mencionar que los esfuerzos de esta política pública se centraron en desplegar una serie de planes y proyectos para la facilitación del retorno e inserción productiva de los emigrantes que, por diversas razones de índole político, social y económico, tuvieron que abandonar el país para buscar nuevas oportunidades (Herrera 2016, 106).

En este sentido, la intencionalidad con la que se pretendía atender a este segmento de la población de manera declarativa denotaba una preocupación relevante por parte del Estado. La política pública fue ajustada bajo las condiciones que el nuevo proyecto político proyectaba. Sin embargo, en sus inicios, tuvo tensiones y vacilaciones en torno al desenvolvimiento interinstitucional para el control y evaluación de los intereses de los migrantes (Le Quang 2016,108).

De igual manera, es importante recalcar que la política pública per sé no puede desligarse del contexto institucional en el que se desenvuelve, ya que la construcción de la misma se vio favorecida porque se consolidó en el ámbito de la acción pública. En marzo de 2007, el expresidente Correa creó la Secretaría Nacional del Migrante (Senami) con el propósito de definir y ejecutar la política pública ecuatoriana en esta materia. Institución que no pudo avanzar y fue debilitándose porque las configuraciones de competencias asignadas al Ministerio de Movilidad Humana eran similares, es decir cumplían un mismo rol. Además, con la Senami, se dio lugar a la concepción del Plan Nacional de desarrollo humano para las migraciones en diciembre de 2007 (Nasimba 2013,35).

Durante el gobierno del ex presidente Rafael Correa y a través de la Senami, se llevaron a cabo varias campañas publicitarias para promocionar el trabajo que se estaba realizando a favor de los migrantes. Tal es el caso de la difusión del Programa “Bienvenidos a Casa”, que se ejecutaba en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Humano, con la finalidad de promover un mensaje de

inclusión y creación de vínculos para que exista una convivencia plena entre los extranjeros y nacionales.

De igual forma, se ejecutó el programa comunicacional de posicionamiento de la política migratoria integral del Ecuador para que sea vista como un referente regional y mundial desde una perspectiva de protección a los derechos humanos al promover la ciudadanía universal (Decreto Ejecutivo 150/2007; Quiloango 2011, 28). Cabe indicar que, a través de la Cancillería, según Herrera (2016,114), se expresaba apoyo a las familias transnacionales otorgándoles atención integral y acompañamiento para que puedan establecerse.

Asimismo, bajo la presidencia de Correa, se expide la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017, 2) para regular el ejercicio de deberes, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados con las personas emigrantes e inmigrantes que requieran protección y atención por parte del Estado. En esta ley se plantean varios principios fundamentales como: a) ciudadanía universal; b) libre movilidad humana; c) prohibición de criminalización; d) protección de personas ecuatorianas en el exterior; e) igualdad ante la ley y no discriminación; f) principio pro persona en movilidad humana; g) interés superior de la niña, niño y adolescente; h) no devolución; e, i) integración regional (Ley Orgánica de Movilidad Humana 2017,3). De igual forma, cabe recalcar que mientras se tejían los conflictos por la rectoría de la política pública, los grupos interesados en el reconocimiento de derechos apuntaban a la integración por medio de las tecnologías, puesto que como fue mencionado antes, darle realce a la Quinta Región era la prioridad estatal.

Uno de los aspectos importantes en este tema, es la presencia extraterritorial del Ecuador, lo primero destacable fue el reconocimiento del derecho electoral a nivel legislativo. Este acercamiento con los migrantes se dio a través de quienes desplegaban misiones de Servicios en el Exterior, creando la figura de diplomacia ciudadana, instancia que invitaba a los migrantes a ser parte de las distintas actividades que se desarrollaban en el territorio ecuatoriano a través de las embajadas y consulados. Para fomentar la representatividad legislativa, Ecuador abrió cuatro oficinas en el exterior denominadas “Casas de la Asamblea” espacios que dan apertura a la participación ciudadana de los migrantes y socialización de proyectos de Ley que se tramitan en el país.

Otro aspecto relevante con la Constitución de 2008, es que se promueve la participación de los migrantes, las visitas de los funcionarios de gobierno y presidente en el exterior, como fue mencionado. También, aquellos que brindan servicios diplomáticos son responsables de fortalecer vínculos con los ciudadanos de la Quinta Región.

Por otro lado, la función judicial, instauró el “Buzón judicial” con el fin de atender los problemas legales pendientes en territorio ecuatoriano de los emigrantes y así ofrecer servicios de abogacía para los migrantes en condiciones de vulnerabilidad. Además, tuvieron una campaña de sociabilización para sensibilizarse con la situación de los migrantes en cuanto a su condición social.

Cabe señalar que este aspecto de la política pública migratoria, como es la presencia extraterritorial es poco explorado por los académicos, en términos electorales estudiar la dinámica de los migrantes a través del desarrollo del voto en elecciones generales puede dar cuenta de las distintas vivencias, percepciones y creencias tanto de los actores involucrados como de las instancias institucionales que lo desarrollan.

Desde la perspectiva de Escobar (2004) hablar de presencia extraterritorial incluye un concepto moderno de lo que significa ciudadanía, que está íntimamente ligado al principio constitucional de la ciudadanía universal, esta concepción nueva en el Ecuador fue producto del fenómeno del transnacionalismo, que según Guarnizo et al (2003) toma fuerza en los países por las conexiones generadas debido a la migración, movimientos sociales y redes entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

En Ecuador la política migratoria ha puesto énfasis en las prácticas transnacionales de los migrantes en donde su condición depende de diversos factores como la movilidad, aspecto emigrante e inmigrante y estructuras desplegadas a nivel local para ayudar a los migrantes. Además, existen pocas publicaciones dedicadas a indagar el tema de la política pública de movilidad humana del Ecuador con relación al principio de ciudadanía universal como eje transversal de la política, debido a que el fenómeno de la migración al país ha acarreado varios problemas desde la instrumentalización de la política. Sin embargo, existen diversos estudios dedicados a estudiar el marco institucional de la política, el concepto de movilidad humana, la integración social e inserción laboral de los extranjeros. Para varios investigadores el ámbito

laboral ha sido de mayor preocupación, pero estudiar la política pública en general basada en el diseño de este principio de ciudadanía universal al parecer está relegado.

Andrea Recalde (2019) indaga sobre el principio de ciudadanía universal para explicar las tendencias internacionales para el tratamiento de la migración y pone especial énfasis en aspectos como el pasaporte y la ciudadanía como factores que indiquen en la privación de derechos. No obstante, dedica un capítulo a analizar la adopción de ciudadanía universal en las agendas de planificación a nivel local y nacional del Ecuador.

Lenin Daza (2015) explora las políticas públicas con relación a la protección especial y promoción de los derechos de las personas en estado de refugiados, aspecto muy importante de la Constitución del 2008 con relación a los migrantes. Esta investigación resulta interesante, toda vez que analiza el acceso a servicios públicos, dificultades y desafíos para establecer en territorio ecuatoriano, y finalmente realiza una propuesta para fortalecer la acción de respuesta estatal para la inclusión de los extranjeros en dicha condición.

Diana Jiménez (2016) acerca de la innovación en materia de aplicación de derechos de movilidad humana, libre acceso a movilidad, derecho a migrar e incongruencias legales sobre la práctica cotidiana de estos derechos reconocidos constitucionalmente en Ecuador.

2.4. Marco político y normativo en la actualidad

El Ecuador es emisor y receptor de migrantes, a esto se suma la acogida de desplazados por parte de otras nacionalidades que lo han convertido en América Latina, en el primer país de refugio y en los últimos tiempos de tránsito migratorio. Además, cabe mencionar que, en términos políticos, las políticas migratorias son flexibles en la medida que el Estado no reconoce en condición de ilegalidad a ninguna persona, puesto que el derecho a migrar está contemplado en la Constitución y significa un avance en materia de garantizar los derechos humanos.

Dentro del marco normativo, el concepto de movilidad humana se convierte en una variable transversal dentro del proceso de globalización e integralidad a nivel político que supone la protección del migrante como sujeto derechos sin importar la nacionalidad. Asimismo, en el país cuando se habla de movilidad hay que considerar varias aristas que son: la emigración, inmigración, refugio, asilo, tránsito, trata, tráfico ilícito de personas migrantes.

Ecuador es un país de movilidad humana que presenta de manera significativa todos los contextos de migración conocidos, pues es una nación de origen, tránsito, destino y retorno. En ese marco, la Constitución de la República reconoce a las personas el derecho a la libre movilidad, principio con el que se ha posicionado a la vanguardia del enfoque completamente nuevo en las políticas y la legislación migratoria que, conforme la disposición constitucional, con el tiempo se eliminará la diferencia discriminatoria entre nacionales y extranjeros, como propugna el principio de ciudadanía universal.

Sin embargo, la libre movilidad no se entiende como una virtual supresión de las fronteras para la movilidad humana, sino un derecho humano sujeto a normas que lo protegen, garantiza y regulan. De ahí que se expidió la Ley Orgánica de Movilidad Humana publicada en el Registro Oficial No. 938 de 6 de febrero de 2017, que representa uno de los adelantos más significativos en la defensa y protección de los derechos de las personas en esta condición a nivel regional, e incorpora entre sus principios básicos a la Ciudadanía Universal que le identifica el ejercicio de derechos humanos independientemente de la condición migratoria, nacionalidad o lugar de origen.

Asimismo, los instrumentos de política pública que contienen de manera transversal la Libre Movilidad Humana, explica que esto implica la protección del Estado a la movilidad de cualquier persona, familia o grupo humano; y la Prohibición de la Criminalización de la migración, entendida como la disposición de que ninguna persona será sujeta a sanciones penales por su condición de movilidad humana; Igualdad ante la Ley y no discriminación, que se refiere a que todas las personas en movilidad humana que se encuentren en territorio ecuatoriano gozan de los derechos reconocidos en la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Ecuador.

Si bien es cierto que la vigencia de este instrumento de política es reciente y que toda norma requiere un tiempo para su institucionalización, su implementación ha tenido que enfrentar desafíos de diversa naturaleza lo que ha evidenciado necesidades de llegar a disputas entre la Función Ejecutiva, Legislativa y la sociedad civil para cambiar y ajustar parámetros que permitan la correcta aplicación de principios que reconozcan derechos a los migrantes; en algunos casos, las normas implementadas resultaron insuficientes, en otros se ha evidenciado la

necesidad de mayor precisión o cambios que permitan el cumplimiento de los derechos y garantías.

Es así que se ha identificado que existen vacíos en temas de derechos, principios, retorno, refugio, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, que requieren ser desarrollados de mejor manera para su interpretación y que su aplicación resulte inequívoca.

No obstante, lo anotado en la actualidad la Ley requiere adaptarse a los nuevos cambios en la movilidad humana, en los distintos contextos local, nacional y regional, para contribuir a proteger y promover los derechos de la población migrante, así también los mecanismos de transversalización de las políticas públicas de movilidad humana.

2.5. Configuración de la red de política y su interacción con el contexto

Las ideas que constituyen un pilar fundamental para el rediseño de la política pública migratoria son las siguientes: conceptualización de la ciudadanía universal; conceptualización de la presencia extraterritorial y; consecución de incremento de derechos laborales para nacionales y extranjeros.

Desde el 2007 como se explica en el contexto de la política se lleva a cabo una serie de acciones para profundizar este trabajo desde diversos actores no estatales y conseguir apoyo desde las funciones del Estado. En el siguiente cuadro se detalla los roles que juegan los actores en las redes.

Tabla 2.3. Actores de la red correísta

Instrumentos	Descripción
Constitución de la República del Ecuador	Marco Jurídico que contiene los principios discutidos con relación a la rectoría de la política pública migratoria. Dentro del Estado de derecho, funciona como eje direccional de la política en mención
Ley Orgánica de Movilidad Humana	Contiene aspectos que promueven la Universalidad de la condición del migrante

Plan de Movilidad Humana	Promueve el desarrollo socioeconómico a personas en condición de movilidad humana
Plan Andino de Desarrollo Humano	Promueve la cohesión regional en cuanto a aspectos culturales, económicos y políticos
Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana	Contiene aspectos relevantes que transversaliza el ideario de la política pública migratoria (desde una concepción partidista)
Conferencia Sudamericana de Migraciones	Fue organizado como una mesa técnica que marca la discusión de la ciudadanía universal y presencia extraterritorial en la región Andina
Acuerdo Defensorial sobre Movilidad Humana	Contiene aspectos relevantes en material laboral y regularización, legalización, para que, de manera satisfactoria y permanente, se proteja los derechos de los nacionales y extranjeros
Instrumento Andino de Migración Laboral	Contiene las guías para programas y proyectos de inversión en materia migratoria que responda a la planificación institucional en la región Andina
Instrumento Andino de Seguridad Social	Reporta información sobre la ejecución de proyectos que incluyan a ciudadanos extranjeros
Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo	Impulsa procesos de protección de derechos y deberes que tienen las persona en situación de movilidad humana, precautelando obligaciones del Estado que deben ser a favor de los migrantes
Plan de acción sobre Migraciones Internacionales en América Del Sur	Fortalece el impulso de fronteras y ciudades solidarias, para identificar a personas que se encuentran en desplazamientos internos y transfronterizos

Plan Nacional del Buen Vivir	Impulsa mecanismos para la protección de derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana, en instancias multilaterales y bilaterales que mantiene el Ecuador
Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones	Profundiza en iniciativas regionales y globales en materia de protección a personas en movilidad, para establecer políticas y programas de protección efectiva y diseños de soluciones duraderas
Actores / Sector Público	Roles
Secretaría Nacional del Migrante	Institución creada para impulsar la política pública migratoria en el 2008
Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	Entidad rectora encargada de dirigir las políticas públicas en materia de migraciones
Presidencia de la República del Ecuador	Función ejecutiva encargada de la política pública
Asamblea Nacional del Ecuador	Función legislativa encargada de planificar los cambios y directrices que se implementan en instrumentos de políticas públicas en esta materia
Universidad Central del Ecuador	Aportes académicos para alimentar la política pública migratoria
Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo y Emergencia	No interviene de forma positiva o negativa en el ámbito de la política pública migratoria, pero advierte de acciones peligrosas respecto a la recepción de extranjeros en el país
Ministerio de Justicia y derechos Humanos	Apoya y promueve la política pública migratoria por principios de derechos humanos que deben ser contemplados para los migrantes

Comisión Especializada Permanente de Integración Soberanía Relaciones Internacionales y Seguridad Integral	Mesa de labores y gestión para ajustes de instrumentos de política pública migratoria
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	Responsable de coordinar las acciones que se llevarán a cabo en el sector público ecuatoriano con relación a esta materia
Fiscalía General del Estado	Promueve y apoya la creación de un marco institucional que contengan principios que respeten los derechos ciudadanos y que sean articulados de manera integral.
Ministerio De Finanzas	Contempla el presupuesto destinado para la ejecución de planes y programas para las personas en situación de movilidad humana
Ministerio De Gobierno	Promueve directrices para precautelar la situación de personas en situación de movilidad humana
Actores – ONG	Roles
Fundación para la integración y desarrollo de América Latina	Realiza conexiones con organizaciones a nivel nacional e internacional para precautelar derechos de las personas en movilidad humana
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Promueve la protección de los derechos del migrante
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	promueve la protección de las personas en situación de desplazamientos irregulares
Fundación Justicia y Paz	Promueve la unión de residentes extranjeros en Ecuador, impulsa la integración e inserción laboral, también contribuye en mediar conflictos de índoles social entre extranjeros

Fundación de Apoyo Laboral y Cooperación Migratoria	Establece y mantiene un sistema de difusión e información por medio de conferencias simposios, seminarios que posibiliten el desarrollo de las personas en situación de movilidad
Actores – Sector Privado	Roles
Corporación de ayuda al Migrante y de Estudios Democráticos Humanistas	Elabora y ejecuta proyectos sociales, innovadores e integrales para buscar la solución de conflictos con los migrantes y sus familias
Asociación de Red de Familiares de los Migrantes	Fomentar el espíritu de unión y coordinar con entidades públicas y privadas el desarrollo social, cultural y económico de las personas en movilidad
Organización Judía Global- HIAS	Promueve y coordina con las entidades públicas y privadas para la protección integral para la protección de personas en condición de movilidad
Asociación de Refugiados Nueva Vida	Agrupar a extranjeros para entrar en un proceso de legalización en Ecuador y puedan alcanzar estabilidad laboral
Colonia de Colombianos Residentes en Carchi	Promueve la protección permanente de los derechos humanos de los migrantes
Corporación de Movilidad Humana en el Ecuador	Trabajan activamente en los derechos de los migrantes consagrados en la Constitución de la República
Corporación de Defensa de Migrantes	Promueve la protección de derechos humanos.
Asociación Ecuatoriana de Migrantes	Ayuda a solucionar los problemas de legalización de extranjeros
Asociación de Apoyo Social a los Emigrantes Ecuatorianos	Unifica y agrupa a todos los migrantes técnicos y profesionales en retorno productivo para desarrollar

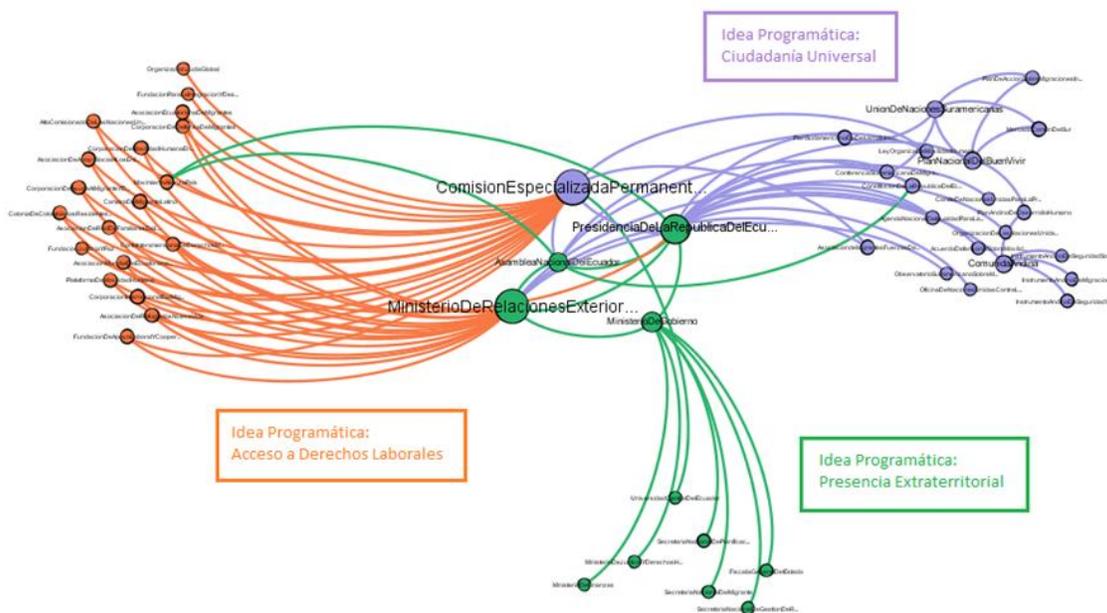
	planes y programas que le ayuden a la estabilidad económica
Cámara del Migrante Latino	Propende al desarrollo humano de manera sustentable e integral del colectivo migrante
Corporación Internacional del Migrante Exiliado y Víctima.	Presenta propuestas de protección social e impulsa la suscripción y ratificación de convenios y tratados internacionales que mejoran las condiciones del migrante
Asociación Mundial de Ecuatorianos Residentes en el Exterior	Promueve la unidad para la consecución de políticas públicas
Movimiento Alianza País	Promueve la integración de la quinta región dentro de las políticas públicas dentro del Estado
Actores – ámbito internacional	Roles
Unión de Naciones Suramericanas	Proyecto regional que impulsa alianzas para la integración de la comunidad Andina
Mercado Común del Sur	Impulsa políticas económicas para mejorar el desarrollo de los países en Sudamérica
Asociación de Migrantes Fuerzas del Sur	Promueve el empoderamiento de la población en la situación y contexto de la movilidad humana
Comité de Naciones Unidas para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares	Precautela el cumplimiento de la protección de los derechos humanos
Comunidad Andina	Promueve la Integración Regional
Observatorio Sudamericano sobre Migraciones	Promueve iniciativas que fortalezcan las políticas públicas migratorias

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito Advierte el riesgo de la recepción de extranjeros sin el debido control migratorio

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura Promueve el cumplimiento de los derechos humanos para las personas en situación de movilidad

Elaborada por la autora.

Gráfico 2.1. Red de políticas que contempla el período 2007-2017



Elaborada por la autora con base en fuentes primarias y secundarias.

Tabla 2.4. Actores, descripción y principales ideas

Actores	Descripción	Idea Programática
CRE	Constitución De La Republica Del Ecuador	
LOMH	Ley Orgánica De Movilidad Humana	
UNASUR	Unión De Naciones Suramericanas	

Parlamento_Andino_Desarrollo_Humano	Plan Andino De Desarrollo Humano	
MERCOSUR	MercadoComunDelSur	
Plan Buen Vivir	Plan Nacional Del Buen Vivir	
ASOFUSUR	Asociación de Migrantes Fuerzas Del Sur	
Comisión Asamblea Relaciones Internacionales	ComisionEspecializadaPermanenteDeIntegracionSobrerelacionesInternacionalesYSeguridadIntegral	
ANIMH	Agenda Nacional De igualdad Para La Movilidad Humana	
CSM	Conferencia Sudamericana De Migraciones	
ADMH	Acuerdo Defensorial Sobre Movilidad Humana	Ciudadanía Universal
CNUPTMYF	Comité De Naciones Unidas Para La Protección De Todos Los Trabajadores Migratorios Y Sus Familiares	
PSDHM	Plan Sudamericano De Desarrollo Humano De Las Migraciones	
CAN	Comunidad Andina	
IAML	Instrumento Andino De Migración Laboral	
IASS	Instrumento Andino De Seguridad Social	
IASST	Instrumento Andino De Seguridad Y Salud En El Trabajo	
Plan Acción Migraciones	Plan De Acción Sobre Migraciones Internacionales En América Del Sur	

OSM	Observatorio Sudamericano Sobre Migraciones	
ONUCDD	Oficina De Naciones Unidas Contra La Droga Y El Delito	
UNESCO	OrganizacionDeLasNacionesUnidasParaLaEducacionLaCienciaYLaCultura	
SENAMI	Secretaria Nacional Del Migrante	
Ministerio Relaciones Exteriores	Ministerio De Relaciones Exteriores Y Movilidad Humana	
Presidencia Ecuador	Presidencia De La Republica Del Ecuador	
Asamblea Nacional	Asamblea Nacional Del Ecuador	
UCE	Universidad Central Del Ecuador	Presencia Extraterritorial
SNGRE	Secretaria Nacional De Gestión De Riesgo Y Emergencia	
Ministerio Justicia	Ministerio De Justicia Y Derechos Humanos	
SENPLADES	Secretaria Nacional De Planificación Y Desarrollo	
FGE	Fiscalía General Del Estado	
Ministerio Finanzas	Ministerio De Finanzas	
Ministerio Gobierno	Ministerio De Gobierno	
FIDAL	Fundación Para La Integración Y Desarrollo De América Latina	
HIAS	Organización Judía Global	

ACNUR	Alto Comisionado De Las Naciones Unidas Para Los Refugiados	
CIDH	Corte Interamericana De Derechos Humanos	
Asociación Refugiados	Asociación De Refugiados Nueva Vida	
Colonia Colombianos	Colonia De Colombianos Residentes En Carchi	
CMHE	Corporación De Movilidad Humana En El Ecuador	
Fundación Justicia Paz	Fundación Justicia Y Paz	
Corporación Ayuda Migrante	Corporación De Ayuda Al Migrante Y De Estudios Democráticos Humanistas	Ampliación de derechos laborales
Asociación Familias Migrante	Asociación De Red De Familiares De Los Migrantes	
CDM	Corporación De Defensa De Migrantes	
FALCOM	Fundación De Apoyo Laboral Y Cooperación Migratoria	
ASOCEMI	Asociación Ecuatoriana De Migrantes	
Plataforma Movilidad Humana	Plataforma De Movilidad Humana	
Asociación Apoyo Emigrantes Ecuador	Asociación De Apoyo Social A Los Emigrantes Ecuatorianos	
CML	Cámara Del Migrante Latino	
CIMEV	Corporación Internacional Del Migrante Exiliado Y Victima	

AMERE

Asociación Mundial De Ecuatorianos Residentes En
El Exterior

Movimiento Alianza País

Movimiento Alianza País

Elaborada por la autora con base en el rastreo de actores

En virtud de lo expuesto, es necesario mencionar que el instrumento de política pública -Ley Orgánica de Movilidad Humana- ha sufrido cambios por legítimas propuestas de las organizaciones sociales y la sociedad civil que trabajan en el ámbito de movilidad humana, con la finalidad de ajustarla a los estándares constitucionales e internacionales correspondientes.

A nivel de normativas de forma transversal se cambia los conceptos de *condición* migratoria por *situación* migratoria y se pone énfasis en la unidad familiar. De igual forma, se consideran cuestiones como la migración riesgosa a fin de precautelar y salvaguardar a los ciudadanos del mundo.

Por otro lado, se amplían beneficios de retorno para los ecuatorianos nacidos en el exterior que vengan a radicarse en el país, con incentivos laborales que permitan el acceso a un empleo digno. Se establece en un nuevo artículo que los ciudadanos que retornen al Ecuador tienen derecho a acceder a una vivienda de aquellas que brinda el Estado. Además, algo que se debe tener consideración es que se transforma a las personas en movilidad humana en general, sin distinción alguna, en grupo de atención prioritaria (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017 Art 20).

Asimismo, para el ingreso y salida de sudamericanos se establece mecanismos temporales de autorización de ingreso ante casos de necesidad debidamente fundamentados, por ejemplo, el caso de los venezolanos, que por crisis política y económica deben dejar su país de origen.

Además, cuestiones relevantes identificadas y que han sido acogidas por las redes, es que desde el Estado se asegure ofertas laborales para personas en condición de movilidad humana.

2.6. Resultados de la investigación

La política pública migratoria forma parte de la macro política de puertas abiertas que prometía el Ecuador a todo ciudadano del mundo, que a su vez juega un papel preponderante en el ámbito laboral y económico del país.

Es por ello que resulta necesario mencionar que Ecuador reconoció varios principios de forma transversal en la política pública migratoria, los cuales son:

El principio de igualdad: todos somos iguales, sin importar la nacionalidad que tengamos, es decir que no importa el estatus migratorio, si es una persona que ingresó regular o irregularmente al país, o en calidad de asilado, este principio se consagra en el Artículo 9 de la Constitución donde se detalla que: Las extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas (Asamblea Constituyente, 2008).

El principio a la no discriminación por la condición migratoria, establecido en el Artículo 11 numeral 2 de la Constitución, concepto que debe tomarse en cuenta conjuntamente con el de seguridad y soberanía al momento de establecer políticas de ingreso, de estadía, visados, el Derecho a migrar que se establece en el Artículo 40 y la libre circulación Artículo 66, numeral 14.

El principio de no devolución que en el Artículo 66, numeral 14 en el capítulo de los derechos de la libertad se ha incorporado, no solo para las personas refugiadas, sino se extiende para todas aquellas para quienes se han movilizad y regresar a su lugar de origen implicaría peligro. El principio de que ninguna persona se considera como ilegal por su condición de migrante conforme el Artículo 40 de la Constitución.

El principio de Unidad Familiar, incluyendo a las familias transnacionales conforme el Artículo 40, numeral 6.

La Ciudadanía universal y latinoamericana, conforme el Artículo 416, numeral 6, que implica que todas las personas tienen todos los derechos sin ninguna clase de discriminación. (Arcentales y Hurtado 2009).

El Art. 41 reconoce los derechos de asilo y de refugio conforme los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Todos estos principios llegan a replantearse en el 2018, cuando se comienzan a configurar una nueva mirada de la política pública migratoria bajo la presidencia de Lenin Moreno con relación al tránsito y acogimiento, aplicación en la inmigración de ciudadanos extranjeros (cubanos y venezolanos) y la construcción de la identificación colectiva que se promueve en migración.

Capítulo 3. Estructura y agencia: la política pública a partir del 2017

Este período de análisis es relevante porque a nivel político comienzan las discusiones por cambio de ideología y accionar de un mandatario de la revolución ciudadana. Los instrumentos que dan pie al rediseño de la política pública migratoria en este período se configuran alrededor del Plan Nacional de Desarrollo “Toda una vida” (2017-2021), el Plan Nacional de Movilidad Humana (2017-2018) y la Agenda de Política Exterior (2017-2021), tomando en cuenta las mismas temáticas del gobierno anterior, pero situándose en aspectos como educación y seguridad ciudadana tal como lo menciona el entrevistado 1.

Asimismo, estos instrumentos se basan en los principios establecidos en la constitución, pero con el objetivo de dejar la visión estática y la planificación tradicional de los anteriores planes, se enfoca en los derechos a una vida digna y el derecho a una integridad personal que consta en la Constitución de 2008. En primera instancia, se establece que la propuesta de una vida digna significa una vida donde nadie se quede atrás, una vida con igualdad material para todos (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art.35 p. 30), y eso converge con el acceso a la educación dicho por la entrevistada 2 de la Fundación Semilla, que es fundamental para comenzar a atacar los círculos de pobreza que se extiende a los grupos marginados como son las personas en situación de movilidad humana.

Dicho lo anterior, en el año 2008 se plantea en la Política del Ecuador en Materia de Refugio y se retoma en este Plan de Desarrollo, que la política migratoria debe responder a una estrategia de desarrollo de largo plazo cuyo objetivo primordial es la incorporación activa de toda la sociedad. Esto es que se le garantice a la sociedad un nivel de bienestar que responda a satisfacción colectiva e individual (Política del Ecuador en Materia de Refugio 2008, 20). Esto es el principio que se sustenta en la ciudadanía universal. La entrevistada menciona que la seguridad ciudadana también es garantía de una vida plena, puesto que así los problemas de delincuencia no se les atribuyen a las personas en condición de movilidad.

Por otro lado, el derecho a la integridad personal contiene “la integridad física, psíquica, moral y sexual; una vida libre de violencia en el ámbito público y privado, así como la obligación del Estado de adoptar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 66, p. 47). Es con base en estos principios que este plan establece sus políticas públicas entorno a la cohesión territorial, un

hábitat seguro, una adecuada salud y educación, la inclusión de las personas en situación de movilidad humana, trabajo y seguridad social.

En cuanto a su primer objetivo, “Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas” (Plan Nacional de Desarrollo “Toda una Vida” 2017-2021, 2017, p. 53), hay que resaltar que únicamente una de las políticas está dirigida a las personas en situación de movilidad, la misma que especifica que se debe erradicar toda forma de discriminación y violencia por razones de movilidad humana. Al mencionar el derecho a una vida digna y la integración personal, también se debe incluir el derecho a tener una identidad propia y el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana, en el cual está basado el segundo, quinto y noveno objetivo de este plan, en los cuales se busca afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas y la garantía de derechos.

Del mismo modo, el derecho a una identidad propia de los inmigrantes refuerza la identidad nacional de los ciudadanos del país de acogida que se ha mantenido apagada, ya que la presencia del otro hace que se reconozca esta identidad nacional. Por tanto, la construcción de la identidad de los inmigrantes como tales, o como miembros de identidades nacionales, culturales o religiosas, la estamos haciendo las sociedades receptoras de la inmigración (García 2008, 12).

Esto se traduce a lo que supone ser la ciudadanía universal, sin embargo, en cuanto al problema de seguridad ciudadana, a estas personas sin papeles, se las está catalogando de delincuentes.

Por otra parte, el artículo 21 de la Constitución del 2008, manifiesta que las personas tienen derecho a construir y mantener su propia identidad cultural, a decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales y a expresar dichas elecciones; a la libertad estética; a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural; a difundir sus propias expresiones culturales y tener acceso a expresiones culturales diversas (Constitución de la República del Ecuador 2008 art.21, 26).

Por ello, las políticas públicas durante esta etapa, están dirigidas al fortalecimiento del sentido de identidad, de una sociedad inclusiva, sin discriminación por situación de movilidad, por una pertenencia con su comunidad y a sus colectivos, luchando contra el racismo, la xenofobia y la exclusión social menciona la entrevistada 3 del CAMEC, un centro dedicado a ayudar a las personas a buscar regulación en el país.

Es relevante profundizar en el proceso de integración con América Latina y El Caribe, en especial la cooperación sur-sur, afianzando la capacidad negociadora y el desarrollo de las zonas fronterizas de la región. Dicha cooperación debe darse por medio de los organismos regionales que va más allá de la Comunidad Andina de Naciones que se tomaba en cuenta en la administración del Correísmo, incluyendo organismos como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

Por otra parte, es relevante tomar en cuenta que, Venezuela que es el caso de mayor atención debido a la migración y a las entrevistas realizadas a miembros de CAMEC, además de no ser parte de la CAN, tampoco integra MERCOSUR, pero sí forma parte de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y de la ALBA, igual que Cuba (Plan Nacional Movilidad Humana 2018).

La Agenda de Política Exterior plantea que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos del Desarrollo Sostenible tienen como fin la cooperación e integración con América Latina y el Caribe. En ese contexto, Ecuador es un importante actor en el proceso de construcción del Pacto Global para la Migración Segura, Ordenada y Regular y además del Pacto Global sobre Refugiados, que buscan posicionar a nivel internacional el principio de ciudadanía universal, la no criminalización de la migración, el aporte positivo de los migrantes a la sociedad de destino, y la inclusión de estas personas, para lo cual se trabaja mancomunadamente con la Ley Orgánica de Movilidad Humana que será analizada más adelante con sus distintas aristas.

El Plan Nacional de Movilidad Humana anteriormente mencionado se realiza a partir del objetivo 5 de la Agenda de Política Exterior, planteando una política de “fronteras abiertas”, con un enfoque garantista de derechos y no únicamente del control de flujos migratorios, característica no únicamente de los planes y políticas de esta administración sino también del gobierno de Rafael Correa, como se ha venido analizando. Con base en esto, da a conocer las siguientes políticas. En primer lugar, el impulso de la ciudadanía universal y la libre movilidad en el ámbito internacional, que concuerda con otras políticas que se ha venido examinando (Plan Nacional Movilidad Humana 2018).

También, se busca fortalecer la protección de los derechos de la población en situación de movilidad humana, en base a los criterios de equidad, pertinencia y calidad. Estos derechos

abarcan las mismas directrices que la administración anterior, es decir, educación, salud, seguridad social, empleo, vivienda y justicia. La estrategia de esta política es implementar el Plan Toda una Vida tanto en Ecuador como en el exterior, adoptar estrategias multisectoriales, incentivando la intersectorialidad para la implementación de las políticas públicas, es decir, que exista la participación de todas las instituciones, entidades, personas y recursos a los que están orientados a objetivos específicos (Plan Nacional Movilidad Humana 2018).

3.1. Análisis de la política pública durante el período Morenista

Con relación a la Constitución de la República del Ecuador y la Ley de Movilidad Humana, que son los instrumentos de política pública que han tenido mayores ajustes desde su diseño original, hay que tomar en consideración varios puntos relevantes para la población en situación de movilidad.

Tabla 3.1. Desglose de la Ley Orgánica de Movilidad Humana 2018

Inserción educativa	<ul style="list-style-type: none"> Se establece un seguimiento psicopedagógico por parte del Estado para inserción educativa de niños y adolescentes retornados en planteles públicos y privados
Menaje de casa	<ul style="list-style-type: none"> Para efectos del plan retorno y se otorga el plazo perentorio de 10 días para que se desaduanice el menaje de casa El menaje de casa incluye un vehículo. Ahora modifican la norma para que quien retorne y no haya podido comprar el vehículo en el exterior, pueda hacerlo en Ecuador libre de aranceles
Repatriación de restos mortales	<ul style="list-style-type: none"> Se hará la repatriación a cualquier ecuatoriano fallecido en el exterior, sin discriminación alguna y obligación del Estado con la sola petición de sus familiares

Afiliación al IEES	La falta de cumplimiento con los extranjeros merece una sanción
Personas en movilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Se elimina el requisito de que extranjeros cuenten con un seguro por el tiempo de permanencia en el Ecuador • Se cambia las condiciones de turistas • Se establece una visa para actos de comercio y otra para actividades con duración de 180 días por una sola vez en el año • La visa de residencia temporal ahora podría ser renovable en múltiples ocasiones, ya no por una sola como era antes. Para otorgar esta visa, se incluye la categoría de inversionistas, cooperantes gubernamentales, ONG y prensa extranjera, y tripulante marino • Se elimina el artículo de requisitos para residencia temporal. Se lo unifica en el artículo 64 con los requisitos para la residencia permanente • **Se establece la conservación de residencia para las personas con visa de amparo cuyo familiar haya fallecido o se haya disuelto el vínculo matrimonial o de hecho que dieron lugar al amparo • Se elimina la Visa especial de turismo y se redacta mejor la Visa Diplomática • Se aclaran las condiciones de terminación, cancelación y revocatoria de visa. <u>Aquí se debía incluir una reforma que permita la deportación de migrantes delincuentes</u>

-
- Se aclaran condiciones para acceder a carta de naturalización, y se aumenta la norma sobre la solicitud de naturalización que solo puede presentarse desde dentro del país (evitamos el caso Assange)
 - Se hacen más rigurosos los requisitos para carta de naturalización
 - Se crea un nuevo artículo con requisitos para naturalización por matrimonio o unión de hecho
 - La naturalización por servicios relevantes al país ahora requiere permanencia regular de la persona por más de 3 años
 - Se crean condiciones para pérdida de naturalización
 - Obligatoriedad de los naturalizados de sacar cédula, caso contrario se revoca
 - Se crea un nuevo artículo con requisitos para suspensión de naturalización
 - Se reforma el artículo 78 pero entra en contradicción con el 71.A creado, ya que habla de las condiciones para pedir la naturalización y dice que se puede presentar a solicitud “en territorio ecuatoriano” (puede ser una embajada), mientras en el 71.A se había hablado de que solo se puede presentar “dentro del país”
 - Se elimina artículos de requisitos de residencia temporal y permanente para sudamericanos. Se
-

cambia por un nuevo artículo con condiciones sujetas al Reglamento

- Se crea un documento de identidad nuevo para personas con estatus de protección internacional
- Se crea nuevo artículo referente a derechos y obligaciones para personas sujetas de protección internacional, donde se dice que no se les exime de responsabilidad por cometimiento de infracciones (Sujetos de deportación)
- Se cambia la definición de Asilo, se la hace general y se refiere a cuestiones políticas
- Se agrega calidad de “refugiado sur place” para personas que, no habiendo tenido los riesgos cuando llegaron al Ecuador, durante su permanencia aquí se hayan presentado las causales
- Se puede cancelar o revocar el refugio cuando haya sido sentenciado por un delito

Ahora se puede emitir un documento de viaje para personas consideradas apátridas

Trata de personas

- Se aclara la definición de víctimas, se establecen principios para su atención, políticas públicas contra el delito, sistema de identificación para víctimas, se crea un Comité para la ejecución y evaluación de la política pública y una política de prevención de trata y
-

	<p>promoción de derechos, ligada a la autoridad de Educación Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se define por separado víctima de tráfico ilícito de migrantes
Deportación	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 143 agrega la comisión de delitos y contravenciones como causal de deportación. Elimina la causal de inmiscuirse en asuntos de política interna siendo visitante temporal • Se agrega una Disposición Reformativa al Art. 91 del COIP sobre trata de personas • Art. 144 elimina las reglas del procedimiento para la deportación. La reforma da a entender que ya no existiría audiencia ni recursos de reposición y apelación, y no da plazos para la resolución de la causa. Esto es inconstitucional

Elaborada por la autora con base en las reformas a la Ley de Movilidad Humana de 2018.

3.2. La red de actores en 2017-actualidad

Para construir esta red se ha logrado contactar a personajes relevantes provenientes de Asamblea, defensoría pública, centros de asesoría a migrantes y trabajadora social de la Fundación Semilla, ellos han coincidido de lo que los mayores cambios a considerar deben ser acceso a educación y percepciones sobre cómo mejorar la seguridad ciudadana.

Es por ello, que se ha incluido dos ideas programáticas en esta nueva red sobre la política pública migratoria y se ha juntado la idea de presencia extraterritorial y ciudadanía universal porque los actores involucrados lo tratan como uno solo, ya que, en las discusiones para la configuración de instrumentos, las tratan como principios constitucionales que marcaron la reciente etapa de la política pública migratoria.

Tabla 3.2. Instrumentos, actores y roles en la política pública de movilidad humana en Ecuador

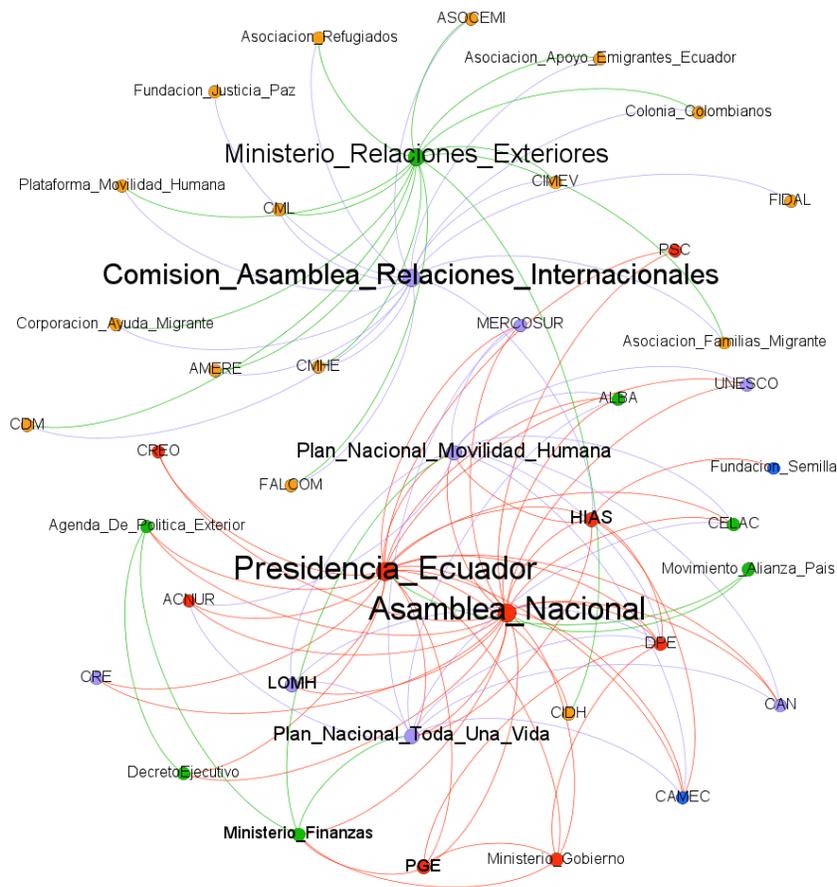
Instrumentos	Descripción
Constitución de la República del Ecuador	Marco Jurídico que contiene los principios discutidos con relación a la rectoría de la política pública migratoria. Dentro del Estado de derecho, funciona como eje direccional de la política en mención
Ley Orgánica de Movilidad Humana	Contiene aspectos que promueven la Universalidad de la condición del migrante
Plan Nacional Toda Una Vida	
Agenda De Política Exterior	Contempla las metas y lineamientos que debe seguir el Ministerio de Relaciones Exteriores
Presupuesto General del Estado	
Plan Nacional de Movilidad Humana	Promueve el desarrollo socioeconómico a personas en condición de movilidad humana
Decreto Ejecutivo N826	Incidencia directa con la normativa vigente de la Ley de Movilidad Humana
Actores / Sector Público	Roles
Presidencia de la República del Ecuador	Función ejecutiva encargada de la política pública
Asamblea Nacional del Ecuador	Función legislativa encargada de planificar los cambios y directrices que se implementan en instrumentos de políticas públicas en esta materia
Defensoría Pública	Promueve el acceso a la justicia de las Personas

Ministerio De Finanzas	Contempla el presupuesto destinado para la ejecución de planes y programas para las personas en situación de movilidad humana
Ministerio De Gobierno	Promueve directrices para precautelar la situación de personas en situación de movilidad humana
Actores – ONG	Roles
Fundación Semilla	Contribuye al desarrollo humano de hombres y mujeres
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	promueve la protección de las personas en situación de desplazamientos irregulares
Actores – Sector Privado	Roles
Centro de Asesoría de Migración Ecuador	Promueve los trámites de legalización para los migrantes
Organización Judia Global- HIAS	Promueve y coordina con las entidades públicas y privadas para la protección integral para la protección de personas en condición de movilidad
Movimiento CREO	Promueven la movilidad en la región
Partido Social Cristiano	Promueven aportes para la movilidad ciudadana
Movimiento Alianza Pais	Promueve la integración de la quinta región dentro de las políticas públicas dentro del Estado
Actores – ámbito internacional	Roles
Comunidad de Estados Latinoamericanos y caribeños	Promueve los mecanismos de integración entre los países de Latinoamérica y los del Caribe

Mercado Común del Sur	Impulsa políticas económicas para mejorar el desarrollo de los países en Sudamérica
Alianza Bolivariana para los Pueblos de América	Promueve la creación de instrumentos para la cooperación entre las naciones
Comunidad Andina	Promueve la Integración Regional
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	Promueve el cumplimiento de los derechos humanos para las personas en situación de movilidad

Elaborada por la autora.

Gráfico 3.1. Red de actores en etapa morenista



Fuente: Gephi (2022)

Tabla 3.3. Comparativo de redes de política

Actores	Descripción	Idea programática
CRE	Constitución De La Republica Del Ecuador	Ciudadanía Universal
LOMH	Ley Orgánica De Movilidad Humana	Ciudadanía Universal
Presidencia Ecuador	Presidencia De La Republica Del Ecuador	Seguridad Ciudadana
Asamblea Nacional	Asamblea Nacional Del Ecuador	Seguridad Ciudadana
HIAS	Organización Judía Global	Seguridad Ciudadana
ACNUR	Alto Comisionado De Las Naciones Unidas Para Los Refugiados	Seguridad Ciudadana
Ministerio Finanzas	Ministerio De Finanzas	Presencia Extraterritorial
UNESCO	Organización De Las Naciones Unidas Para La Educación La Ciencia Y La Cultura	Ciudadanía Universal
Movimiento Alianza País	Movimiento Alianza País	Presencia Extraterritorial
Ministerio Gobierno	Ministerio De Gobierno	Seguridad Ciudadana
PGE	Presupuesto General Estado	Seguridad Ciudadana
CAMEC	Centro Asesoría Migración Ecuador	Educación

Plan Nacional Toda Una Vida	Plan Nacional Toda Una Vida	Ciudadanía Universal
Agenda De Política Exterior	Agenda De Política Exterior	Presencia Extraterritorial
CAN	Comunidad Andina	Ciudadanía Universal
Plan Nacional_ Movilidad Humana	Plan Nacional de Movilidad Humana	Ciudadanía Universal
Decreto Ejecutivo	Decreto Ejecutivo N826	Presencia Extraterritorial
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y caribeños	Presencia Extraterritorial
MERCOSUR	Mercado Común del Sur	Ciudadanía Universal
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de América	Presencia Extraterritorial
DPE	Defensoría Pública	Seguridad Ciudadana
Fundación Semilla	Fundación Semilla	Educación
CREO	Movimiento CREO	Seguridad Ciudadana
PSC	Partido Social Cristiano	Seguridad Ciudadana

FIDAL	Fundación Para La Integración Y Desarrollo De América Latina	Ampliación de derechos laborales
CIDH	Corte Interamericana De Derechos Humanos	Ampliación de derechos laborales
Asociación Refugiados	Asociación De Refugiados Nueva Vida	Ampliación de derechos laborales
Colonia Colombianos	Colonia De Colombianos Residentes En Carchi	Ampliación de derechos laborales
CMHE	Corporación De Movilidad Humana En El Ecuador	Ampliación de derechos laborales
Fundación Justicia Paz	Fundación Justicia Y Paz	Ampliación de derechos laborales
Corporación Ayuda_ Migrante	Corporación De Ayuda Al Migrante Y De Estudios Democráticos Humanistas	Ampliación de derechos laborales
Asociación Familias Migrante	Asociación De Red De Familiares De Los Migrantes	Ampliación de derechos laborales
CDM	Corporación De Defensa De Migrantes	Ampliación de derechos laborales
FALCOM	Fundación De Apoyo Laboral Y Cooperación Migratoria	Ampliación de derechos laborales
ASOCEMI	Asociación Ecuatoriana De Migrantes	Ampliación de derechos laborales
Plataforma Movilidad Humana	Plataforma De Movilidad Humana	Ampliación de derechos laborales

Asociación Apoyo Emigrantes Ecuador	Asociación De Apoyo Social A Los Emigrantes Ecuatorianos	Ampliación de derechos laborales
CML	Cámara Del Migrante Latino	Ampliación de derechos laborales
CIMEV	Corporación Internacional Del Migrante Exiliado Y Victima	Ampliación de derechos laborales
AMERE	Asociación Mundial De Ecuatorianos Residentes En El Exterior	Ampliación de derechos laborales
Comisión Asamblea_ Relaciones Internacionales	Comisión Especializada Permanente De Integración Soberanía Relaciones Internacionales Y Seguridad Integral	Ciudadanía Universal
Ministerio Relaciones Exteriores	Ministerio De Relaciones Exteriores	Presencia Extraterritorial

Elaborada por la autora.

3.3. Principales cambios de política entre 2017–2021

Entre las alternativas para mejorar el sistema migratorio en cuanto a su reinserción dentro del país, es importante fomentar los programas de becas, facilitar los procesos de ingreso al sistema educativo, la convalidación de títulos profesionales de los ciudadanos inmigrantes. Con relación a la salud, se busca simplificar los trámites para acceso al sistema sanitario y capacitar a los prestadores de este servicio para una atención especializada sin discriminación.

Además, es fundamental promover programas de inserción laboral para migrantes, acceso a créditos para emprendimientos y asesoramiento laboral, como establece el Plan Nacional de Movilidad Humana (2018). Estas medidas no solo optimizan el uso de las capacidades profesionales de los migrantes, sino que también contribuyen a mejorar la seguridad ciudadana al reducir percepciones negativas. El análisis del rediseño de la política migratoria en Ecuador revela la importancia de las redes de políticas en la modificación de aspectos clave, como la

ciudadanía universal y la presencia extraterritorial, fortaleciendo los derechos de las personas en movilidad humana.

Por otra parte, las personas que ingresen a Ecuador al gozar de derechos también tienen obligaciones que deben ser cumplidos con la finalidad de la protección y soberanía del Estado. En este sentido, por su seguridad y la de sus ciudadanos y con base en la política establecida en la Agenda de Política Exterior, que se refiere a la defensa de las soberanías y la construcción de la paz, en el artículo 1 del acuerdo ministerial 0000001.

Por ello, se establece que los ciudadanos venezolanos que deseen ingresar a territorio ecuatoriano deberán presentar el Certificado de Antecedentes Penales del país de origen, exceptuando a niños, niñas y adolescentes quienes en el caso de ser menores de edad deberán presentar cédula de identidad o certificado de nacimiento (Acuerdo Ministerial N.º 0000001 2019).

Del mismo modo, se modifica el artículo mencionado en un nuevo acuerdo, en el cual se plantea que no es necesario presentar el Certificado de Antecedentes Penales, en el caso de mantener vínculos familiares hasta el segundo grado de consanguinidad con un ecuatoriano residente o poseer una visa de residencia vigente. Además, no será necesario para los ciudadanos venezolanos que utilicen a Ecuador como país de tránsito y poseen una visa o permiso migratorio (Acuerdo Ministerial N.º 0000002, 2019). Esta es una aclaración que no se realizó con precisión y que traía mucha confusión al momento de estar en tránsito en el país.

Por otra parte, sobre los documentos de viaje que requieren los ciudadanos venezolanos para ingresar a Ecuador, a partir de agosto del 2018, se establece que como requisito para ingresar al territorio nacional la presentación del pasaporte con vigencia mínima de 6 meses previa a su caducidad para los ciudadanos originarios de la República Bolivariana de Venezuela, con excepción de niños, niñas y adolescentes (Acuerdo Ministerial N. 000242 2018).

Cabe recalcar, que este requisito fue modificado, y se estableció que no era necesario el pasaporte para ingresar al Ecuador, sino únicamente la cedula de identidad validada, cuyo certificado de validación debería ser emitido por un organismo regional o internacional reconocido por el Gobierno Ecuatoriano (Acuerdo Ministerial N. 000244 2018).

De igual manera, ambos requisitos mencionados pierden validez con la implementación de las regularizaciones que manifiesta el Decreto Ejecutivo 826, en el cual se da a conocer el

otorgamiento de una amnistía migratoria para todos los ciudadanos venezolanos que no hayan violado las leyes del Ecuador y que hayan ingresado regularmente al país y se encuentren en condición migratoria irregular. Asimismo, se plantea implementar un proceso de regularización por motivos humanitarios mediante la organización de un censo de extranjeros y el otorgamiento de una visa de residencia temporal, la visa será gratuita, todo esto se estableció en tiempos de pandemia, cuando la ola migratoria se acrecentó, trayendo como consecuencia la no prestación de servicios básicos y especiales de calidad para quienes buscaban una vida digna.

Finalmente, es preciso indicar que en el caso de las personas venezolanas que quieran ingresar al Ecuador a la fecha de hoy, deben presentar la visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias, la visa consular de turismo o cualquier otra visa prevista en la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

3.4. El proceso final en el rediseño, hallazgos generales

En el análisis realizado, se considera el rediseño de la política pública como una variable dependiente, cuya naturaleza y características son susceptibles de explicación. Las políticas migratorias son el resultado de una serie de factores que actúan como variables independientes, influyendo en el fenómeno del rediseño. Por lo tanto, la política pública migratoria se ve afectada de manera directa e indirecta por el contexto político, social y económico, así como por las instituciones, actores y redes que la circunscriben.

La política pública migratoria ha adquirido relevancia en la agenda gubernamental, especialmente en los contextos contemporáneos. Sin embargo, la inoperancia de los gobiernos para adoptar decisiones firmes en relación con el presupuesto general del Estado, más allá de la retórica discursiva, ha sido evidente en tiempos recientes. Este contexto actual de inestabilidad resalta la importancia de un enfoque integral y sistemático en el rediseño de la política migratoria, a fin de abordar de manera efectiva las necesidades de la población migrante y garantizar sus derechos.

En el análisis de política pública en los periodos del Correísmo y Morenismo se puede evidenciar una serie de ajustes que sufrió la política pública desde un pronunciamiento ideológico hasta uno más técnico propiciada por el Covid-19. En primera instancia la implementación de un modelo de política pública se llevó a cabo con el principio de inclusión (ciudadanía universal), los cuales se enmarcaban en los planes nacionales de desarrollo, directrices directas del primer mandatario

de la época, buscando así el carácter globalizador y potenciando el rol de las personas en movilidad humana.

En segunda instancia, en ambas redes de política se puede evidenciar la interacción entre los diferentes actores gubernamentales, no gubernamentales y ONG de manera directa, que buscan el desarrollo de planteamientos apegados a garantizar la vida digna de los migrantes.

Aproximadamente en la primera red hubo 51 actores de diversos sectores de la sociedad, mientras que en la segunda se redujo a 24 actores con preocupaciones distintas propias de la inestabilidad del gobierno Morenista.

En tercera instancia se identificaron varias creencias e ideas programáticas, en donde había actores proponentes y responsables de las mismas, sin embargo, todos partían de la idea de la quinta región que promovía en su momento el expresidente Rafael Correa. Es decir, que cuando observamos las estadísticas obtenidas del software Gephi, podemos observar que las instituciones públicas tales como presidencia y Asamblea son los actores más relevantes, porque se tejía la red y coordinación de esta desde ellas.

Para evidenciar el rediseño, se analizaron los instrumentos de nodalidad y de autoridad como Constitución, los planes nacionales, la agenda del exterior, la Ley orgánica de movilidad humana y los decretos ejecutivos que inciden directamente en los asuntos migratorios del país. A pesar de que se identificó al Ministerio de relaciones exteriores, resulta curioso que la rectoría se ejerza desde Cancillería y principalmente desde la Presidencia de la República sin coordinación alguna con esta cartera de Estado. Adicional a ello, es preciso indicar que las creencias programáticas encontradas tuvieron un vínculo con la idea central del gobierno que era el buen vivir y desde esa perspectiva podríamos estar hablando de una propuesta de política top-down.

Conclusiones

En esta investigación se ha llevado a cabo un análisis de la política pública migratoria ecuatoriana mediante el estudio de las redes que intervienen en su rediseño durante dos períodos presidenciales. Aunque ambos gobiernos siguieron una línea similar, no lograron alinear sus acciones con la propuesta original que buscaba darle mayor relevancia a la política migratoria, no solo desde una perspectiva histórica, sino también desde una base estructural que permitiera observar con mayor claridad los ajustes realizados en torno a ella. De este modo, la investigación se enmarcó en dar explicaciones procurando dar relevancia a las interconexiones entre el contexto, las redes, los actores y las ideas programáticas presentadas en las diversas redes de políticas en los capítulos anteriores.

Un aspecto del análisis empírico de instituciones, instrumentos y actores a través de la red de políticas permite mostrar el proceso de toma de decisiones y aspectos que se tornan decisivos como la presión social o factores externos relacionados con la coyuntura política y económica.

Así, la relación entre el contexto y estructura de la red permitió entender cómo se tomaban las decisiones alrededor de la movilidad humana que afectaban a todo nivel tanto educativo, laboral, seguridad ciudadana entre otros, por mencionar los componentes más fuertes que salieron a la luz mediante este proceso investigativo.

Es por ello, que en primera instancia se explicó el marco legal con relación a los refugiados, la presencia extraterritorial de los migrantes y lo que suponía vincular a quienes pertenecían a la quinta región para comprender la incidencia de estos grupos en la configuración de políticas públicas que velaran por el reconocimiento de sus derechos, especialmente de la ciudadanía universal, como principio novedoso y estructural de las agendas de planificación a nivel local y nacional que no puede ser excluido porque constitucionalmente es mandatorio.

Analizar el diseño de la política pública implica realizar una búsqueda exhaustiva de actores más allá de las administraciones públicas, ya que estos pueden enmarcar de manera más precisa las necesidades de instrumentación de la política migratoria. Esta búsqueda se orienta hacia una visión integral que fortalezca los derechos de movilidad humana, garantizando el acceso a la movilidad, el derecho a migrar y el reconocimiento pleno de estos derechos en todos los niveles.

Por otro lado, cabe resaltar que la investigación utilizó como punto de partida el modelo dialéctico de Marsh y Smith (2010) pero puntualmente la propuesta ideacional de Kisby (2007), ya que este permite incluir las ideas programáticas relacionadas con la política pública migratoria y así dar sustento al trabajo que quería explicar el rediseño de la política migratoria desde la época Correísta hasta la actualidad. Las ideas programáticas fueron utilizadas como una variable que incidía en el accionar de los diferentes actores que forman una red de política pública como se podía apreciar en los grafos.

El levantamiento de la información se hizo mediante rastreo de instrumentos, revisión de fuentes primarias y secundarias, entrevistas a profundidad con actores destacados de la rama migratoria y que por supuesto tuvieron en su momento vínculos en el gobierno de los expresidentes Rafael Correa y Lenin Moreno.

La hipótesis central de esta investigación plantea que, a través de las redes de política involucradas en el rediseño de la política migratoria, se consolidó una corriente regional que vinculaba aspectos ideológicos para fortalecer los derechos de los migrantes y reconocer su papel como actores transnacionales de desarrollo humano. Los resultados muestran que, aunque este rediseño inicial favoreció la movilidad humana, ciertos instrumentos de política no lograron establecer plenamente la conexión con la propuesta original, lo que derivó en transgresiones constitucionales. Para comprobar esto, se analizaron las ideas programáticas relacionadas con dos principios clave: la ciudadanía universal y la presencia extraterritorial. A estos se añadieron elementos como la inserción laboral, la educación y la seguridad ciudadana, que también influyeron en el proceso.

Además, es importante reconocer que se consideraron los actores formales e informales, para así dar soporte a las ideas que fueron apareciendo durante el proceso de investigación; y así determinar en qué medida estas influían en la hipótesis que se planteaban en este escrito. Poniendo en evidencia que había una fuerte influencia de aspectos regionales dentro de la agenda de estos gobiernos, por considerar que la participación del migrante podría legitimar el accionar del Ecuador con respecto a la comunidad internacional.

Cabe indicar que la pregunta de investigación, la cual es el punto de partida y la hipótesis planteada, la respuesta esperada; no consideraba los aspectos integrales en torno a educación, seguridad e inserción laboral, por tanto fue relevante dar énfasis a estas nuevas ideas que

surgieron del proceso investigativo y que trazaron un nuevo rumbo con relación a lo que se espera de una política pública de movilidad humana fuerte y que se enmarque en las demandas de los migrantes, es por eso que el rol de las ideas dentro del análisis de políticas es un baluarte que alimenta un trabajo científico.

Es necesario hacer énfasis de que esta investigación se desplegó en contexto de emergencia sanitaria por COVID 19, por tal motivo una de las principales limitaciones fue el acceso de información en campo, todo lo realizado se consiguió virtualmente y sitios web de entidades gubernamentales se tardaron en entregar la información requerida; e incluso, los documentos contenían información deficiente, mal trabajada, mal sistematizada, que no aportaban en mucho para esta investigación. Por tal motivo, esta investigación se enriqueció de entrevistas y un análisis minucioso de los actores que formaban las redes de política, con un fuerte componente teórico para dar su aporte a la línea investigativa.

El tema migratorio es un asunto que debe formar parte de la agenda entre los Estados, por eso, es necesario mantener las relaciones en esta materia para hacer un seguimiento de las cifras migratorias y sus causas, para crear instrumentos de política que permitan controlar este fenómeno migratorio.

Además, la globalización invita a que nos hagamos cuestionamientos sobre cómo se está comprendiendo la ciudadanía pues las personas ahora de acuerdo con sus necesidades e intereses se movilizan de un lugar a otro, y allí pueden permanecer por largos periodos de tiempo o de manera transitoria, lo cierto es que en ese territorio convergen varias culturas, etnias e idiomas.

Esto hace de ese lugar que antes pertenecía solo a los habitantes de una determinada región, un espacio transnacional, donde cada habitante va impregnando su huella cultural, política y aportando lo que está a su alcance desde el aspecto económico. En el mundo se van consolidando nuevas culturas que terminan transformando aspectos políticos, sociales y económicos del lugar de acogida.

De igual manera, considero que en futuras investigaciones deben tomarse en consideración los temas relativos a las familias transnacionales que enfrentan varios desafíos que afectan principalmente las relaciones familiares internas que deja huellas sobre los hijos, más que en los padres porque son quienes entienden el proceso migratorio y las razones puntuales por el que toman esa decisión, a diferencia de los niños.

Conociendo que el proceso migratorio vincula fuertemente a la familia y la ausencia de un miembro, el cual comprende el cambio y variación sobre los roles que desempeña cada individuo. Por esa razón, familiares como los abuelos terminan supliendo este rol con la finalidad de mantener el vínculo familiar transnacional, tal como lo mencionaba la directora de la Fundación Semilla.

Además, es evidente la existencia de una tendencia migratoria femenina, lo que constituye un cambio en la estructura familiar, distinta a la convencional que espera una presencia permanente de la madre como cuidadora del hogar, para convertirse en proveedora del sustento económico y las necesidades de los hijos y la familia en general, si es el caso.

De igual manera, la tendencia migratoria supone una apertura en las plazas de trabajo con un enfoque de género por parte de los países de primer mundo que acogen a la población migrante. Con un sector económico y laboral estandarizado por el género, se desencadenan prácticas en desigualdad de género que únicamente pueden ser mitigadas con la creación de políticas laborales de protección migratoria, un tema que fue abordado en la red que se ejemplifica en la época correísta.

De igual manera, las familias transnacionales empiezan proyectos de reagrupación que diversifican la población y cultura en los países que los reciben, aunque al principio deben atravesar por un proceso de absorción sobre cómo funciona el sistema y la cultura para poder adaptarse como familia y como individuos cuando a cada uno les toque desenvolverse por sí solos, como por ejemplo en el campo laboral o en el escolar.

No obstante, este no es el único desafío, sino también la convivencia entre los miembros de la unidad familiar que por un lapso de tiempo estuvieron separados y en el que adoptaron distintos hábitos ante la fase de fragmentación; los desafíos que atraviesan en conjunto en el país de destino terminan siendo un motivo para reforzar el vínculo familiar.

Adicional a ello, el tema de familias transnacionales toma relevancia por el fenómeno del COVID - 19 que con mucho dolor trajo un índice gigantesco de desplazamientos, por ello este estudio por ejemplo de los cambios en requisitos migratorio como la visa humanitaria, sería novedoso para complementar esta investigación

Referencias

- Alloatti, Magali. 2014. “Una discusión sobre la técnica de bola de nieve a partir de la experiencia de investigación en migraciones internacionales”. *Universidad Nacional de La Plata*.
- Borrow, David. 2006. “Policy Design: Ubiquitous, Necessary and Difficult”. En *Handbook of Public Policy*, editado por J. Pierre y G. Peters. Londres: SAGE.
- Castro, Edgar. 2010. “El Estudio de casos como metodología de investigación y su importancia en la administración”. *Revista Nacional de Administración* 1 (2): 31-54.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3693387>
- Chaqués, Laura. 2004. *Redes de políticas públicas*. Madrid: Siglo Veintiuno, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Constitución de la República del Ecuador*. 2008. Registro Oficial No. 449.
- De Haas, Hein. 2010. “Migration and Development: A Theoretical Perspective”. *International Migration Review* 44 (1): 227-264.
- Denzin, Norman, y Yvonna Lincoln. 1994. *Handbook of Qualitative Research*. California.
- Escobar, Carlos. 2004. “The Dual Citizenship and Political Participation: Migrants in the Interplay of United States and Colombian Politics”. *Latino Studies* 2: 45-69.
- Evans, Mark. 2001. “Understanding Dialectics in Policy Network Analysis”. *Political Studies*.
- George, Alexander, y Andrew Bennett. 2004. “*Case Studies and Theory Development in the Social Science*”. Londres: MIT Press.
- Goertz, Gary, y James Mahoney. 2012. *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Hall, Peter, y Rosemary Taylor. 1996. “Political Science and Three New Institutionalisms”. *Political Studies* 44 (5). 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Harguindeguy, Jean Baptiste. 2015. “¿Qué es el análisis de las políticas públicas?”. En *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Editorial Technos.
- Hecló, Hugh. 1978. “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo”.
https://negociacionytomadedecisiones.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/04/05_heclo_h_las-redes-de-asuntos-y-el-poder-ejecutivo.pdf
- Hernández, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista. 2010. *Metodología de Investigación*. Ciudad de México: McGraw Hill.
- Herrera, William. 2016. *Rediseñando la presencia estatal extraterritorial: el manejo político e institucional de la emigración bajo la Revolución Ciudadana del Ecuador*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Kisby, Ben. 2007. “Analysing Policy Networks: Towards an Ideational Approach”. *Policy Studies* 28 (1): 71-90.
- Lasswell, Harold. 1992. “La orientación hacia las políticas”. En *La hechura de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Le Quang, Matthieu. 2016. *La Revolución Ciudadana en la escala de grises: avances, continuidades y dilemas*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Ley Orgánica de Movilidad Humana*. 2017. Registro Oficial Suplemento No. 938, Quito, Ecuador.
- López Valdivia, Diana E., y Jorge A. Toledo García. 2018. “Políticas públicas y migraciones internacionales. Miradas cruzadas”. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina* 6 (3): 94-104.

- Lowndes, Vivien. 2010. "The Institutional Approach". *Theory and Methods in Political Science*.
- March, James, y Johan Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life".
- Marsh, David, y Martin Smith. 2001. "Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach". EE. UU.
- Marsh, David, y R.A.W. Rhodes. 1992. "Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches". *Oxford Scholarship Online*.
- Mejía, William. 2015. "Espacios intergubernamentales para la discusión de políticas migratorias en América Latina". *OASIS*.
- Mercosur. 2016. *Migración, derechos humanos y política migratoria* (No. 1). Buenos Aires, Argentina.
- Nasimba, Rocío. 2013. *La política de inmigración en el gobierno de Rafael Correa*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Pardo, Fernando. 2014. "Enfrentando las políticas de integración y de ciudadanía: migrantes Latinoamericanos en la ciudad europea". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*.
- Pardo. 2020. "COVID-19 Política migratoria". Video de YouTube.
<https://www.youtube.com/watch?v=78bN81foirU>
- Parsons, Wayne. 2007. *Las políticas públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de las políticas públicas*. México: FLACSO-México.
- Peters, Guy. 2018. *Designing for Policy Effectiveness*. Londres: Cambridge University Press.
- Quiloango, Susana. 2011. *Políticas Públicas migratorias en el Ecuador*. Quito: Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS.
- Roth, André-Noël. 2017. *Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul. 2010. "Se necesitan mejores teorías". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación / República Argentina.
- Sánz, Luis. 2003. "Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes". Documento de Trabajo, Unidad de Políticas Comparadas.
https://digital.csic.es/bitstream/10261/1569/1/analisis_redes_sociales.pdf
- Schneider, Anne. 2012. "Policy Design and Transfer". En *Routledge Handbook of Public Policy*. Londres: Routledge.
- Texidó, Ezequiel, y Jorge Gurrieri. 2012. *Panorama migratorio de América del Sur*. Buenos Aires: OIM.
- Toke, David, y David Marsh Smith. 2003. "Policy Networks and the GM Crops Issue: Assessing the Utility of a Dialectical Model of Policy Networks". *Public Administration* 81 (2): 229-251. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00344>
- Truong, Thanh-Dam, María Luz Marin, y Almudena Quesada-Bondad. 2014. "Intersectionality, Structural Vulnerability, and Access to Sexual and Reproductive Health Services". En *Migration, Gender and Social Justice: Perspectives on Human Insecurity*, editado por Thanh-Dam Truong et al. Heidelberg: Springer.
- Vera, José L., Jorge Acosta y Diego Domínguez. 2019. "Ciudadanía Universal y Libre Movilidad Humana una mirada desde el perfil temático de la producción científica"

internacional”. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina* 7 (2): 1-12. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2308-01322019000200002