

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Sociología y Estudios de Género
Convocatoria 2021-2022

Tesina para obtener el título de especialización en Migración, Desarrollo y
Derechos Humanos

Burocratización local y la producción de la irregularidad migrante entre personas venezolanas en
Portoviejo

María Gabriela Zambrano Soledispa

Asesora: Patricia Ramos Ordóñez
Lectora: María Mercedes Eguiguren Jiménez

Quito, octubre de 2022

Índice de contenidos

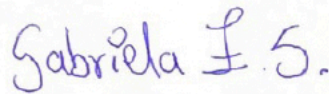
| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Resumen..... | VI |
| Introducción..... | 1 |
| Capítulo 1. La irregularidad migrante y la relación entre burocracia y migración..... | 7 |
| 1.1 Irregularidad migrante y burocracia en América del Sur..... | 8 |
| 1.1.1 Políticas migratorias en el camino a la exclusión..... | 12 |
| 1.1.2 La producción de la irregularidad migrante..... | 14 |
| 1.2 La burocracia local, entre las teorías y las prácticas..... | 17 |
| Capítulo 2. Migración venezolana en la región de América del Sur, en Ecuador y Portoviejo como ciudad receptora de migrantes..... | 22 |
| 2.1. Éxodo venezolano en América Latina y en el Ecuador..... | 23 |
| 2.2. Contexto de políticas securitistas..... | 25 |
| 2.3 Portoviejo como nuevo destino para la migración venezolana..... | 28 |
| Capítulo 3. La burocracia local como incidencia en la producción de la irregularidad migrante | 32 |
| 3.1. Contradicciones en la normativa migratoria vigente del Ecuador..... | 32 |
| 3.1.1 Trayectoria de la política migratoria del Estado ecuatoriano..... | 33 |
| 3.1.2 Las políticas migratorias para el caso venezolano en el Ecuador..... | 35 |
| 3.1.3 Política migratoria del cantón Portoviejo..... | 42 |
| 3.2. Experiencias del proceso de regularización e irregularización en el Ecuador..... | 44 |
| 3.2.1 “El dólar es fuerte en la región”. Decisiones ante la crisis en origen..... | 45 |
| 3.2.2 Proceso de regularización..... | 48 |
| 3.2.3 Consecuencias para la población migrante..... | 54 |
| 3.2.4 Observando la burocracia local en Portoviejo - Manta..... | 56 |
| 3.3 Discusión..... | 58 |
| Conclusiones..... | 62 |
| Siglas..... | 65 |
| Lista de referencias..... | 66 |
| Anexos..... | 69 |

Declaración de cesión de derecho de publicación

Yo, María Gabriela Zambrano Soledispa, autora de la tesina titulada “Burocratización local y la producción de la irregularidad migrante entre personas venezolanas en Portoviejo”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización en Migración, Desarrollo y Derechos Humanos, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, octubre de 2022



Firma

María Gabriela Zambrano Soledispa

Resumen

A partir de la observación de la burocracia local, se analiza su incidencia en la producción de la irregularidad migrante en la población venezolana que se encuentra en el cantón Portoviejo, perteneciente a la provincia de Manabí. El interés por esta problemática reside en las dificultades que, para regularizarse, atraviesa la población en movilidad humana en Portoviejo, a causa de los obstáculos con los que se encuentran en las instituciones locales involucradas en dichos procesos; a su vez, esto incide en sus búsquedas de oportunidades en sus nuevos lugares de residencia. La pregunta que guió el estudio interroga ¿de qué manera el proceso burocrático en lo local incrementa la producción de la irregularidad migrante entre venezolanos en Portoviejo durante el periodo 2017 - 2021?

A través de la información obtenida tanto en el análisis documental y en el trabajo de campo se examinan los principales giros y problemáticas de la normativa migratoria del Ecuador y la práctica de la burocracia a nivel local. El estudio concluye, por un lado, que si bien la política migratoria es “aperturista”, según se manifiesta en la Constitución del Ecuador del 2008, se identifican contradicciones en la normativa vigente que reconoce el derecho de las personas a migrar y que prohíbe su identificación como ilegal debido a su condición de movilidad humana. Por otro lado, se concluye que la práctica de la burocracia en Portoviejo afecta el proceso de regularización a la población migrante debido a que, la falta de respuestas oportunas, la serie de trámites, esperas y costos, se cruza con la situación de incertidumbre que implica el buscar su regularización en una localidad alejada de los centros administrativos, y sin los suficientes recursos (materiales, redes y contactos, entre otros) para lograr los ansiados documentos. Se trata de factores que se articulan y afectan la posibilidad de acceder a otros derechos en mejores condiciones, con implicaciones negativas en la calidad de sus vidas cotidianas y sus intentos de inserción social y económica.

Introducción¹

Portoviejo se ha convertido en una ciudad de destino para los y las migrantes venezolanos/as ya que antiguamente no lo era. La crisis socioeconómica y política que se vive en Venezuela, se ha tornado en contexto y detonante de los desplazamientos masivos de su población hacia otros países.

De acuerdo con la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V 2021) de aproximadamente 5,6 millones de venezolanos migrantes, unos 4,6 millones se encuentran en América Latina y de ese total alrededor de 1 millón estaría en situación irregularizada (R4V 2021, citada en Zambrano 2021a). En Portoviejo hay aproximadamente 4.242 migrantes (1,51%) venezolanos/as según el censo realizado en la ciudad por el señor Roberth Gutiérrez, representante de la población venezolana en Portoviejo en diciembre 2020 (Zambrano 2021a, 2021c).

El Monitoreo de Flujo de Población Venezolana (Ronda 11), realizado en junio 2021 por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), señala que el 78,6 % están en una situación migratoria irregularizada. Según el estudio de Álvarez et al. (2020), muchos de los y las migrantes venezolanos/as no tienen pasaporte vigente, y es de conocimiento que la cédula de Venezuela no es válida en Ecuador; adicionalmente, los costos de los trámites son altos como las visas (USD 450-500) (Álvarez et al. 2020, 27, citada en Zambrano 2021a).

Herrera y Cabezas (2019) argumentan que algunos/as migrantes sobrepasaron los 180 días de permanencia otorgados por la visa de turismo, y no han tramitado su visa de residencia temporal, por lo que deben pagar una multa de dos salarios básicos (aproximadamente USD 770) y esto resulta muy costoso y se suma al resto de valores necesarios para iniciar el proceso de regularización (Herrera y Cabezas 2019, 137, citada en Zambrano 2021a). En el marco del presente estudio en Portoviejo, se constató que la complejidad de estos trámites burocráticos impide que la población migrante venezolana, que arriba y subsiste en condiciones de desventaja, pueda iniciar, continuar o terminar su

¹ El presente capítulo es una versión re-trabajada de la entrega como tarea 3 sobre propuesta de investigación y capítulo de contexto, en el aula virtual de la asignatura Taller de Tesina I, en octubre de 2021.

proceso de regularización. Esto les dificulta acceder a un trabajo formal y se agudiza su situación de precariedad (Zambrano 2021a, 2021c).

Los aspectos de la burocracia desde el poder central adquieren varios matices a nivel local. Por ejemplo, de acuerdo a la investigación realizada, la población migrante que trabaja de manera informal, debe pedir permiso o dejar de laborar un día entero para ir a la ciudad de Manta y/o Guayaquil, a fin de realizar los trámites de regularización. Esto significa que pierden un día de trabajo, y por lo tanto de ingresos. Así mismo, las personas que no han podido acceder a un empleo por falta de documentos, no pueden financiar los trámites de regularización, que significan aspectos logísticos (Ej., viajes, alimentación durante el viaje), costos por emisión de cierto tipo de documentos, entre otros. A esto se suma el desconocimiento y la falta de redes y contactos para asesorarse sobre cómo y dónde realizar estas gestiones.

Por otra parte, las limitaciones de las oficinas locales incide en la calidad de sus servicios, de tal forma que estos no son siempre efectivos, ya que dependen de sus similares en Quito o Guayaquil en varios aspectos; uno de ellos, y lo más común, es la deficiente conectividad con sistema informático institucional, o cuando la oficina local no tiene capacidad o autorización para la emisión de documentos claves como las cédulas.

La población migrante es una de las más afectadas a causa este sistema de servicios centralizados, de tal manera que, el cruce entre las precariedades de las personas en movilidad humana y las limitaciones de la infraestructura institucional local, se conjuga como un entramado de dificultades que configuran la irregularidad migrante en Portoviejo.

La presente investigación realizado tuvo como objetivo general analizar el proceso burocrático en lo local que incide en la producción de la irregularidad migrante de las personas venezolanas en Portoviejo entre el periodo 2017 - 2021. Específicamente, se buscó identificar los principales giros y problemáticas de la normativa migratoria ecuatoriana, los momentos de contradicción en la normativa vigente, y, principalmente, analizar la práctica de la burocracia local y sus afectaciones al proceso de regularización de personas migrantes venezolanas en Portoviejo. El estudio se interrogó de qué manera

el proceso burocrático en lo local incrementa la producción de la irregularidad migrante entre venezolanos en Portoviejo durante el periodo 2017 – 2021.

El tema de esta investigación surgió a partir de la necesidad de conocer la práctica de burocracia en localidades pequeñas de la costa del país, y no sólo en las grandes ciudades, sedes del poder estatal, tal como destacan otros estudios sobre la migración venezolana en el Ecuador. Con dicho enfoque de centralidad encontramos que Álvarez et al. (2020) resalta cómo se produce la irregularidad migrante en Ecuador y las implicaciones que hay en las vidas de personas migrantes que residen en el país. Dicho estudio se refiere al *continuum* del redoblamiento del control migratorio en Ecuador entre los años 2008 y 2020 (Álvarez et al. 2020, 6), el cual, según explica, se concreta a través de: primero, la paradójica coexistencia de un marco constitucional progresista a la par de leyes securitistas y restrictivas; segundo, una selectiva reimposición de visas para ciertas nacionalidades, incluso de países con fuertes conflictos, con lo que el Estado incumple acuerdos internacionales y afecta al derecho al refugio; tercero, los requisitos en el proceso de regularización; y, cuarto, el tiempo que toma para reconocer a los refugiados. Todo esto, implica “candados legales que producen la irregularidad migrante” (Álvarez et al. 2020, 48) y han generado su incremento entre población venezolana y de otras nacionalidades (Álvarez et al. 2020, 48).

Herrera y Cabezas (2019), analizan las políticas del Estado ecuatoriano frente a la experiencia de la población venezolana en el país entre los años 2015-2018 y los obstáculos que este sector tiene para acceder a la regularidad migratoria. Revisan experiencias laborales y de integración social de las y los migrantes venezolanos en un contexto económico cada vez más recesivo que los afecta (Herrera y Cabezas 2019, 127).

Ramírez et al. (2013) identifica tensiones entre políticas securitistas y políticas dirigidas hacia la extensión de derechos. Toma como punto de partida a la Ley de Migración y Extranjería de 1938, y destaca a la Constitución del año 2008 como “la normativa más potente en términos de derechos y garantías” en materia migratoria (Ramírez et al. 2013, 69). Resalta la necesidad de “una reestructuración institucional” a fin de evitar duplicación de funciones y competencias y desburocratizar procedimientos en el ámbito migratorio (Ramírez et al. 2013, 71).

Cabe resaltar que, el presente estudio se acerca a este apunte de Ramírez et al (2013) sobre la desburocratización, pero, al igual que los otros autores revisados, no se detienen a profundizar en las incidencias de la burocracia en lo local que tome en cuenta aspectos geográficos o de dependencia de las principales oficinas administrativas que dirigen la implementación de la política. El actual análisis observa otros espacios de la burocracia que se contraponen a la centralidad ejercida en el poder político del país (Zambrano 2021c). Se expone la forma en que las particularidades de la burocracia local en lugares como Portoviejo, afectan de manera diferenciada a las personas migrantes que allí residen e intentan regularizarse. Se trata de procesos que tienen matices configurados por distintos factores que se conjugan entre sí.

Metodología

Para realizar esta investigación, se utilizó la metodología cualitativa que permitió explorar las experiencias del proceso de regularización de ciudadanos de Venezuela en Ecuador. Se entrevistó a cinco personas, cuatro de las cuales son venezolanas/os que han llegado al país durante el periodo analizado (2017-2021) y que actualmente residen en Portoviejo; y, uno de los entrevistados es un técnico relacionado con una entidad que trabaja el tema. El tamaño de la muestra responde a las dificultades causadas por las medidas de restricción de la movilidad, para preservar la salud pública, en el contexto de la pandemia COVID-19 en el año 2020, y que tuvo fuertes repuntes en el año 2021. Se toma en cuenta a dos grupos de sujetos: por un lado, a quienes se encuentran en situación regularizada con el objetivo de conocer sus experiencias migratorias durante su proceso de regularización; y por otro lado, se incluye a aquellos que se encuentran en situación irregularizada, para analizar las razones por las que no han podido obtener sus papeles, o el estado del trámite. Con esta estrategia se buscó contrastar similitudes y/o diferencias de dicho procedimiento y de acuerdo a su situación. Cabe mencionar que se usaron seudónimos para referenciar a cada persona entrevistada.

El escenario analizado fue el cantón Portoviejo y, además, se realizó una observación de campo en las oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en Manta, porque, a nivel de la provincia de Manabí, el proceso de regularización se lo realiza sólo en dicha ciudad.

Mediante la técnica de la investigación documental, se revisó documentos y normativas estatales como: Constitución de la República del Ecuador 2008 y Ley Orgánica de Movilidad Humana 2017 y 2021. Además, se incluyó decretos y Ordenanza de Movilidad Humana del Cantón Portoviejo, para obtener información de las publicaciones oficiales durante el tiempo propuesto e identificar los momentos de contradicción en la normativa vigente. Por otro lado, se aplicaron cuatro entrevistas semiestructuradas a dos mujeres y dos hombres venezolanos entre 30 y 52 años de manera presencial; esto se aplicó de acuerdo con lo que dice Munarriz (1992), que la recolección de información se realiza a partir de las preguntas planteadas en el análisis de los datos y documentos, notas de campo, y otros (Munarriz 1992, 112). Según lo planificado, se realizó una entrevista focalizada a una profesional que trabaja en una organización no gubernamental (ONG) que da atención a la población migrante venezolana en Portoviejo. Las entrevistas se efectuaron entre septiembre y diciembre del año 2021.

En cuanto a la estructura del presente documento, el primer capítulo introduce el concepto de burocracia local y la producción de la irregularidad migrante. Se argumenta que el trabajo dentro de la estructura de normas que vienen desde el poder central, es decir, desde el Estado, limita las decisiones que se tomen y el trabajo efectivo a nivel organizacional desde lo local. A su vez, el Estado es el principal responsable de que un grupo de la población migrante se encuentre irregularizada por los requisitos y medidas que les imponen, lo cual obstaculiza su proceso de regularización (Zambrano 2021a, 2021c).

En el segundo capítulo se examina el contexto de la migración venezolana en la región latinoamericana y en Ecuador, así como la política migratoria del Ecuador que tiene una mirada securitista y restrictiva para la población migrante. Finalmente se presenta información acerca del cantón Portoviejo como nuevo destino de los y las migrantes venezolanos (Zambrano 2021c).

En el tercer capítulo se identifican los principales giros y momentos de contradicción de la normativa migratoria ecuatoriana, y se profundiza en el análisis de la práctica burocrática local, a través de las entrevistas semiestructuradas realizadas a las cuatro personas venezolanas indagadas. Mediante los diálogos y la observación indirecta en

oficinas de servicios de regularización, se buscó establecer los factores que afectan su proceso de regularización en Portoviejo.

De acuerdo con lo investigado, hay tres aspectos claves que se conjugan en la construcción de la irregularidad migrante: primero está la contraposición de la burocracia local a un sistema estatal centralizado que le impide operar con la eficiencia necesaria; segundo, hay ciertas prácticas autónomas por parte de funcionarios públicos locales en ciudades pequeñas como Portoviejo y que no siempre resultan en un servicio de calidad, sin que haya un control al respecto; y, tercero, los dos aspectos antes mencionados se cruzan con la situación de precariedad de las personas migrantes que buscan regularizarse en Portoviejo. Estas reflexiones se planean para dejar abierta la puerta a futuras investigaciones que profundicen en el análisis del rol e incidencias de la burocracia local en la construcción de la irregularidad migrante, sobre todo en flujos intrarregionales de América del Sur.

Capítulo1. La irregularidad migrante y la relación entre burocracia y migración²

Este capítulo tiene como objetivo conceptualizar la producción de la irregularidad migrante y el rol constitutivo que en ello juega la burocracia local; el objetivo es contribuir a la comprensión de los procesos y dificultades que para regularizarse atraviesan las personas en movilidad humana que se encuentran en una ciudad periférica y alejada de los centros de poder administrativo y político estatal.

Para el efecto, se revisan las discusiones acerca de la relación paradójica entre las políticas de regularización migratoria y la irregularidad de las personas que intentan acceder a este derecho. De igual forma, se presenta la definición y principales líneas de debates sobre políticas migratorias a fin de identificar los tipos de brechas existentes en el caso que se analiza; se conceptualiza además la producción de irregularidad migrante, la burocracia en la región latinoamericana, y la relación entre burocracia y migración.

En cuanto a los conceptos claves del estudio se destacan, en primer lugar, la burocracia local, que según LeRoux (2014), es un aparato administrativo cuyo propósito es llevar a cabo los objetivos políticos estatales para la planificación y prestación de servicios públicos en lo local. La reflexión sobre la base de este concepto, se sustenta en la relación del Estado con sus ciudadanos y los mecanismos de control que implementa en las localidades (LeRoux, 2014); a su vez, los niveles de eficiencia o ineficiencia en la institucionalidad pública van a depender del perfil de compromiso del funcionario responsable de los servicios que se brinda, lo cual, en América Latina no tiene un buen antecedente en los estudios realizados (Polga-Hecimovich 2019, 9).

En segundo lugar, se desarrolla la noción de producción de la irregularidad migrante, a fin de dejar sentado los principales factores que en ello intervienen; al respecto, Álvarez et al. (2020) explica que los Estados receptores de población migrante exigen cada vez más requisitos de control migratorio, de tal manera que, en el caso de personas de nacionalidad venezolana, se les dificulta cumplir, y se ven abocados a ingresar al país a

² El presente capítulo es una versión re-trabajada de la entrega como tarea 2 sobre conceptos claves, en el aula virtual de la asignatura Taller de Tesina I, en septiembre de 2021.

través de pasos “no oficiales”, por trochas, situación que incrementa la irregularidad migrante (Álvarez et al. 2020, 12).

En el caso Portoviejo que se estudia en la presente investigación, los mencionados conceptos son útiles para entender de qué manera los estrictos mecanismos estatales de control y regularización migratoria, se cruzan con las trayectorias de quienes ingresan por pasos informales de las fronteras y se adentran en localidades alejadas de los centros administrativos del país con intención de permanencia. Sobre todo, porque estos flujos migratorios están marcados por situaciones previas de crisis, desplazamiento forzado y carencias de recursos, lo cual les dificulta aún más cumplir con sus expectativas de regularizarse en el país.

1.1 Irregularidad migrante y burocracia en América del Sur

Acosta y Freier (2015), anotan que, en los últimos 15 años, los discursos de los gobiernos de América Latina sobre la migración se han tornado más liberales al referirse a los derechos de los migrantes y la promoción de la movilidad humana universal (Acosta y Freier 2015, 660). Mientras tanto, Gandini, Prieto y Lozano (2019) enfatizan en que estos discursos adoptan el enfoque de los derechos humanos en los marcos regulatorios sobre la migración de estos países (Gandini, Prieto y Lozano 2019, 14). En esa línea, Gil y Santi (2019) expresan que, en Argentina, en el año 2003, se reconoció a la migración como derecho humano, mientras que Ecuador esto se dio en el 2008 y 2017, Uruguay en el 2008, y Bolivia en el 2013 (Gil y Santi 2019, 6).

A su vez, Acosta y Freier (2015) indican que los discursos por parte del legislativo y las reformas políticas del Ecuador sobre la migración se muestran más “abiertos” al referirse al “derecho a migrar” (Acosta y Freier 2015, 661) dentro de la Constitución 2008 del Ecuador, así como también, el acceso libre al territorio ecuatoriano sin visado.

Los mencionados autores también dejan claro que existen diferencias “entre los discursos liberales y su traducción en leyes y políticas” (Acosta y Freier 2015, 661), y se refieren a la “paradoja de la brecha discursiva” que toma cuerpo entre la retórica política restrictiva, las leyes, y las políticas de migración en los estados receptores (Acosta y Freier 2015, 663).

En el caso ecuatoriano, este panorama de contradicciones planteado por los autores consultados, puede constatarse en la vigencia de un discurso institucional restrictivo que controla y regula los flujos migratorios por las fronteras nacionales, pero que al mismo tiempo ha tenido como antecedente políticas denominadas de puertas abiertas a la migración internacional. Esto fue evidente en el caso cubano, la migración africana y asiática alrededor del período 2015-2016, y más aún en la migración venezolana y su fase de crisis en el año 2018, tal como se verá más adelante en el capítulo de contexto. Se trataría de políticas que son promovidas para una regulación migratoria, pero que al mismo tiempo inciden en situaciones de irregularidad.

Gil y Santi (2019), citan a Domenech (2017) para argumentar que la noción de migración “regular” construye a la migración “irregular” como un problema, y esto conlleva a la necesidad de estrategias de intervención (Gil y Santi 2019, 2 - 3). Así mismo, Domenech (2017) menciona que las políticas y prácticas del control de las migraciones a nivel nacional, regional e internacional han experimentado fuertes procesos de criminalización y securitización (Domenech 2017, 21). Esto es atribuido a la llegada al poder de partidos políticos o coaliciones que enfatizan en “la persistencia de la figura legal y de la práctica estatal de expulsión o deportación; programas de regularización migratoria por razones de 'seguridad'; programas de 'retorno voluntario asistido' y 'reasantamiento'; restricciones en las políticas de visado” (Domenech 2017, 21-22).

En el presente estudio, se analiza la construcción de la irregularidad migrante, a partir de las restricciones producto de políticas migratorias, sea a través de lo que dictan las normas vigentes, o por prácticas burocráticas obstaculizantes; es decir, políticas supuestamente pensadas para regularizar la migración, estarían generando lo contrario en sus destinatarios en el marco de sus acciones y relaciones directas con la población meta.

Polga-Hecimovich (2019) afirma que la irregularidad de la migración en la región suramericana ha sido propiciada por la burocracia como tal, al contrario de otros países como Estados Unidos y Europa Occidental, en los que la burocracia ha logrado lo que Polga-Hecimovich (2019) ha calificado como buena gobernanza, es decir, con prácticas a partir de conocimientos técnicos, una clara jerarquía organizativa, contratación de meritocracia para la dotación de personal, así como apoyo político, recursos y la

autonomía para idear soluciones basadas en la experiencia (Polga-Hecimovich 2019, 1, citado en Zambrano 2021b).

Polga-Hecimovich (2019) agrega que en América Latina o en otros continentes del mundo en desarrollo pasa lo contrario, cita un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, que calcula los indicadores de los países de América Latina y el Caribe, y concluye que Venezuela y Nicaragua tienen los sectores públicos menos eficientes y menos eficaces, mientras que Chile y Guatemala cuentan con los más eficientes y eficaces (Polga-Hecimovich 2019, 9). Resalta que las diferencias cualitativas que representan estos resultados son instructivas, pues en Venezuela, Paraguay y Nicaragua el sector público está caracterizado por la informalidad. Además, en dichos países, el ingreso del personal y el ascenso laboral están basados en gran medida en la afiliación política y no en el mérito; ante esto, hay una baja moral y escasa memoria institucional. De allí que, la corrupción en el sector público sucede frecuentemente en estos lugares (Polga-Hecimovich 2019).

Por otro lado, Polga-Hecimovich (2019) argumenta que los países mejor valorados, entre ellos Chile, son los que más se aproximan a la burocracia meritocrática y altamente profesional. En esos lugares, la corrupción es la excepción en lugar de la norma, y los burócratas suelen reflejar un alto nivel de probidad (Polga-Hecimovich 2019, 10, citado en Zambrano 2021b).

Polga-Hecimovich (2019) expone que el empleo en el sector público en los países como Ecuador, Bolivia, Venezuela y Argentina aumentó entre el 2000 y 2010 (Polga-Hecimovich 2019, 10). El autor alude que este crecimiento del sector público se dio en Bolivia con Evo Morales, con Rafael Correa en Ecuador, Hugo Chávez en Venezuela, y Cristina Fernández en Argentina. Como ejemplo señala que en el Ecuador se duplicó el número de funcionarios públicos en el período 2003-2011, y se incrementó de 230.185 a 510.430 durante el gobierno de Correa (Polga-Hecimovich 2019, 10, citado en Zambrano 2021b).

Echebarría (2006) hace énfasis en que la burocracia en América Latina ha sido deficiente, en el marco del poder político predominante en los gobiernos de la región, particularidad que se asocia a la “poca capacidad de respuesta a las necesidades de los

ciudadanos”, y a la “falta de una burocracia de profesionales estables” (Echebarría 2006, 1). Agrega el autor que la burocracia ha sido vista como “un sistema de empleo, recurso en manos del poder político y de los intereses corporativos” (Echebarría 2006, 1), en los que se dan retrocesos de orden clientelistas, al utilizar el intercambio de votos de partidos políticos ganadores por trabajo, con el objetivo de reducir la autonomía en algunos sectores y esto se percibe como intereses corporativos (Echebarría 2006, 1).

Se podría reflexionar que, en un contexto institucional politizado e informal, que no garantiza un buen desenvolvimiento por parte del personal de atención al público, impide garantizar una buena calidad en los servicios de este sector, y debilitan al sistema burocrático. En el caso de Portoviejo, donde hay usuarios en situación de movilidad humana, esto los afecta doblemente, pues inician su periplo migratorio en situación de desventaja. Al arribar, buscan una inserción socio económica aún sin recursos (financieros y de redes y contactos); pero, al encontrarse con un sistema burocrático plagado de personal que da una atención deficiente e inoportuna, y en ciertas ocasiones con sesgos de corrupción, agudiza su situación de discriminación en el lugar de destino.

La problemática descrita en el párrafo anterior nos remite a Bozeman (2015), quien se refiere a la noción de burocracia fallida, a la que define como “fuerza impulsora del comportamiento de los burócratas y dan forma a la ejecución de las funciones oficiales” (Bozeman 2015, 15). Esto quiere decir, que esta patología, como la llama el autor, es la “contraparte institucional de un Estado fallido” (Bozeman 2015, 15).

Bozeman (2015) advierte que, si bien la corrupción es una de las razones más frecuentes de una burocracia fallida, no siempre es así, pues hay índices que destacan a la corrupción como una cualidad que va en distintas escalas (Bozeman 2015, 16); entre ellos está el ranking de 175 países de Transparency International, en el que Latinoamérica tiene rangos altos y bajos, y no es claro si la burocracia en la región llega a niveles de corrupción tan altos para que sea considerada fallida. La burocracia fallida, aclara el autor, es cuando la corrupción es universal, cuando hay dinero ilícito (Bozeman 2015, 16). Sin embargo, para que una burocracia sea eficaz, Bozeman (2015) menciona que es indispensable la imparcialidad, característica muy importante para el modelo de burocracia de Weber (Bozeman 2015).

Un análisis desde la noción de burocracia local, sino fallida por lo menos debilitada, permite comprender el caso de Portoviejo, y también de Manta que es la ciudad donde se encuentran las instituciones de atención en migraciones en la provincia de Manabí, pues allí se dan este tipo de deficiencias, producto de un sistema centralizado, que afectan la fase de implementación de las políticas migratorias, y tornan excluyentes para la población en movilidad humana.

1.1.1 Políticas migratorias en el camino a la exclusión

El camino a la exclusión desde las políticas migratorias se define a partir de cómo son concebidas, estructuradas en su normativa e implementación. Para Acosta y Freier (2015) las políticas de migración son definidas como “reglas y procedimientos que gobiernan la selección, admisión y deportación de ciudadanos extranjeros en el territorio de un Estado” (Acosta y Freier 2015, 664). Por su parte, López (2005) explicita que las políticas de migración generan la producción de normas y se valen de los poderes coercitivos del cuerpo administrativo para lograr los objetivos deseados (López 2005, 109).

Acosta y Freier (2015) hacen mención a la existencia de distintos tipos de políticas migratorias, en las que ellos identifican los roles y relaciones de actores estatales y poblacionales. Para su análisis, se centran en dos tipos: primero, la paradoja liberal, basada en la idea de economía internacional empujando a los Estados hacia el aperturismo, mientras que el sistema estatal internacional y las fuerzas políticas internas impulsan al cierre de políticas; y, segundo, la paradoja de la inmigración, concebida como un fracaso de los Estados al controlar la migración (Acosta y Freier 2015, 662). En esta última paradoja, los autores distinguen a su vez una subclasificación: la brecha discursiva que “describe la discrepancia entre los objetivos planteados en los discursos oficiales y productos de política, es decir, legislación y políticas en papel” (Acosta y Freier 2015, 663); las brechas de implementación, que establecen la diferencia entre la legislación y las políticas oficiales y su aplicación; y, las brechas de eficacia, que refieren el grado en que las políticas determinan sus resultados, es decir, los flujos migratorios (Acosta y Freier 2015, 663).

El presente análisis se ubica en las brechas de implementación, para, de acuerdo a la premisa de la investigación, constatar la disimilitud entre la aplicación de las políticas migratorias y la legislación. Según Acosta y Freier (2015) esta brecha se encuentra en la “diferencia entre discursos restrictivos y políticas y leyes relativamente permisivas” (Acosta y Freier 2015, 663).

Esta diferencia también es observada en Castles et al. (2012), quien se refiere a la contradicción de los Estados a través de sus políticas migratorias, porque en lugar de ayudar a los migrantes, lo que hace es contribuir a la producción de su irregularidad. De esta manera, se reflexiona sobre el carácter excluyente de las políticas migratorias, porque estas buscan negar o tomar prevenciones contra la llegada de extranjeros que son considerados “indeseables” (Castles et al. 2012, 119).

Para Castles et al. (2012), el Estado, a través de sus políticas, contribuye a la figura del “migrante ilegal”; de igual forma, Domenech (2017) y Gonzáles (2010) analizan la producción del “migrante ilegal”. En el presente trabajo no se maneja el concepto de ilegalización, pero sí nos interesan los argumentos de los autores, pues se relacionan con el tema de la irregularidad migrante y las implicaciones que en este fenómeno tienen las políticas migratorias en su fase de implementación, pero, sin dejar de tomar en cuenta las normas vigentes y los supuestos que las podrían estar permeando.

Gonzáles (2010) recalca que el uso del término ilegalidad ha generado rechazo en las discusiones especializadas, pues alude a la criminalización de los migrantes en situación irregular, a pesar de que no han cometido ningún delito penal (González 2010, 672). La negación de la condición de la personalidad legal del y la migrante los perjudica en su condición de movilidad humana, ya que la “ilegalidad” hace referencia a “la exclusión, de restricción de derechos y de servicios creando 'espacios de no-existencia' ” (González 2010, 672).

Domenech (2017) apunta que esta “ilegalidad” es un “constructo producido social, política y legalmente” (Domenech 2017, 30), concebido desde el Estado como un problema que afecta a los intereses de la población de acogida, ya sea en lo económico, social y político. El autor alude la alteración del orden nacional a través de la figura del migrante, por la presencia y convivencia cotidiana; de tal manera, la migración “ilegal”

desestabiliza la autoridad del Estado (Domenech 2017, 31). Estos constructos sobre la ilegalidad, promovidos desde el Estado, se materializan en políticas cada vez más restrictivas con las que se intenta regular los flujos migratorios, lo cual implicaría un crecimiento del papel del Estado como regulador social del movimiento migratorio (López 2005, 109).

Castles et al. (2012) alerta sobre una visión selectiva de los estados modernos a través de sus políticas migratorias, pues en la práctica se privilegia a algunas personas consideradas idóneas para la entrada y residencia en un país de destino, mientras que otras son rechazadas por su no idoneidad (Castles et al. 2012, 119). Ejemplariza que en Australia, Canadá y Estados Unidos, hasta la década de los años sesenta, se excluían a los ciudadanos no europeos; y, en organizaciones regionales como el MERCOSUR hubo momentos de las políticas que generaron normas preferenciales para admitir a los nacionales de los Estados miembros (Castles et al. 2012, 119). La mirada selectiva se fija principalmente en criterios de alta calificación en áreas tecnológicas, científicas y otras de interés para los países industrializados (2012, 119).

Según los argumentos de los autores referenciados en líneas anteriores, es posible establecer cómo, a partir de políticas migratorias, conjugadas con la burocracia y las condiciones socio económicas y de capital humano de las personas migrantes, se dan formas de exclusión, y se configura una antesala para la producción de la irregularidad migrante.

1.1.2 La producción de la irregularidad migrante

De Genova (2002) argumenta que la irregularidad migrante ha adquirido una gran importancia en los debates políticos y se ha tornado en objeto de estrategias de vigilancia fronteriza para los estados alrededor del mundo (De Genova 2002, 419). Esta importancia se da, señala Álvarez et al. (2020), por las dinámicas migratorias que suceden a nivel global a causa de la desigualdad sistémica, la pobreza, conflictos bélicos, religiosos y políticos en varias regiones que explican la expansión global de las migraciones (Álvarez et al. 2020, 9).

Según los autores consultados, no hay una definición exacta sobre la migración irregular, pero una aproximación al respecto la refiere como “movimiento de personas que se produce al margen de las leyes, las normas o los acuerdos internacionales que rigen la entrada o la salida del país de origen, de tránsito o de destino” (Álvarez et al. 2020, 11). Esta expresión se utiliza para la designación a las personas que se movilizan “al margen de las vías de migración regular” (Álvarez et al. 2020, 11, citados en Zambrano 2021b).

Desde una visión crítica, tanto en De Genova (2002) como en Álvarez et al. (2020), se ha presentado una aproximación conceptual que indaga en el proceso de producción de la ilegalidad, y se utiliza el término “migración irregularizada” en vez de migración irregular, a fin de resaltar el rol activo y la responsabilidad que los Estados tienen en la producción de la irregularidad a través de sus políticas y acciones (Álvarez et al. 2020, 11; De Genova 2002).

Si bien el presente estudio no utiliza literalmente este término (irregularizada), sí es de interés retomar los factores constitutivos del mismo, para comprender la relación que hay entre la burocracia local y la irregularidad que se produce entre los migrantes venezolanos en Portoviejo al intentar legalizar su permanencia en dicha ciudad.

Para argumentar el mencionado concepto (migración irregularizada), se reconoce, por un lado, al régimen migratorio y fronterizo global basado en el control, la deportación y la criminalización de la migración; y, por otro lado, a la externalización de la frontera. Sobre lo segundo, se especifica que, los migrantes provenientes de países “pobres”, son contruidos como amenazas para la cohesión, la seguridad y la identidad nacional, por lo que resulta necesario generar y consolidar mecanismos de control, contención, deportación y seguridad estandarizados, con el fin de combatir las amenazas y garantizar su seguridad nacional (Álvarez et al. 2020, 65, citados en Zambrano 2021b).

Álvarez et al. (2020) explica que los Estados, ya sea de acogida o de origen, ponen requisitos de control migratorio cada vez más rígidos, que no son ajustados a la realidad socioeconómica de la población, y esto resulta en el incremento de la irregularidad migrante. Algunos de estos requisitos son resultado de los cambios imprevistos en las políticas migratorias, y/o son solicitados de manera cada vez más exigente para la

emisión de visas. Por otra parte están los altos costos de las visas, de los cambios de status migratorio y de la renovación; la espera para la resolución de los trámites de regularización; y, los canales estatales, que son limitados para poder acceder a los documentos como el pasaporte, apostillas y otros. Las consecuencias de estas acciones son el bloqueo de viajes o el cambio de rumbo de los flujos migratorios (Álvarez et al. 2020, 12, citados en Zambrano 2021b).

Castles et al. (2012) argumenta que la migración irregular socava el Estado de Derecho, conduce a violaciones de los derechos humanos de los migrantes, y genera conflictos entre los migrantes y grupos significativos de la población de los países receptores. Para el autor, la discusión no debe centrarse en el incumplimiento de normas por parte de los migrantes, sino en el aumento de la desigualdad, dentro de los países y entre ellos, así como en la incapacidad de los Estados para crear regímenes migratorios que atiendan de manera justa las demandas de todos los interesados, respetando los derechos de los migrantes (Castles et al. 2012, 137-138).

En este contexto, Álvarez et al. (2020) argumenta que el Estado es el principal responsable de la producción de la irregularización debido a la adopción de políticas migratorias y medidas securitistas dirigidas hacia la población migrante. Agregan que los Estados deberían eliminar estos impedimentos para gestionar de una mejor manera la “regularización migratoria y garantizar la libre movilidad” (Álvarez et al. 2020, 12).

En el caso que se estudia, la noción de producción de irregularidad migrante es necesaria para analizar, de manera particularizada, los factores que intervienen en estos procesos. Sobre todo porque, si bien están enmarcados en políticas de regularización, devienen de un escenario de obstáculos, entre los que se destacan los requisitos desconectados con las realidades precarias de las personas solicitantes, así como de las localidades en donde estas se encuentran. A esto se suma el rol de la burocracia local, que es crucial en la agudización de la discriminación de quienes aún en condiciones de desventaja buscan regularizarse y no logran acceder a este derecho.

1.2 La burocracia local, entre las teorías y las prácticas

Martínez (2016) nos habla sobre la noción de burocracia desarrollada por el sociólogo alemán Max Weber (1864-1920), que la define como un instrumento de dominación y de administración del Estado (Martínez 2016, 142). Mientras tanto, Reyes (2020) resalta que la burocracia, vista desde Weber, es una forma de organización social que usa la estructura jerárquica para clasificar a las personas en rangos o niveles donde cada uno tiene asignadas tareas y responsabilidades que determinan las relaciones de poder formal (Reyes 2020, 24). Como dice Grueso (2011), la burocracia es un tipo de organización en la cual las atribuciones de los funcionarios son fijadas oficialmente, en virtud de leyes, de reglas o de disposiciones administrativas (Grueso 2011, 16).

La asignación que se le da a la burocracia está relacionada con el hecho de que su existencia ha estado donde ha habido tareas que solucionar desde lo central; no se niega que la presencia de los seres humanos está dirigida y controlada por oficinas centrales, y no pueden evitar ser dirigidos, controlados y manejados (Grueso 2011, 17-18, citado en Zambrano 2021b). En el caso analizado en Portoviejo, se ha constatado que estas instancias burocráticas locales, las personas migrantes encuentran barreras de orden institucional debido a esta dependencia de las oficinas centrales impide una mayor celeridad y eficiencia en los procesos.

A través de Ackerman (2014) y su análisis del Estado desde la antropología sociocultural se puede reflexionar sobre la conexión entre burocracia y migración, pues la solicitud de una visa de residencia puede ser reflexionado como un proceso que requiere una relación entre la sociedad civil, en este caso los extranjeros residentes, y el gobierno (Ackerman 2014, 25). Detalla que, todo el trámite y proceso que conlleva el solicitar una visa en el Ecuador contribuyen a la formación ideológica de los “extranjeros” y el “Estado” ecuatoriano (Ackerman 2014, 25). Asimismo, menciona que, a través “de la solicitud de visa de residencia que un individuo entiende su rol como “extranjero”, se imagina y contribuye a la construcción del proyecto estatal” (Ackerman 2014, 25).

La clave para la comprensión del rol del estado estaría en entender el proceso y sus connotaciones, pues, según señala Ackerman (2014), el cumplimiento de los requisitos de “residencia está simbolizado en la visa en la cual representa la legibilidad del Estado y le

da legalidad a una persona que también en la práctica es una forma de identificar y categorizar a un individuo” (Ackerman 2014, 25). Sin embargo, es un documento que se legitima por un proceso normado:

La legitimidad del proyecto estatal no solamente se establece en el documento mismo de la visa, sino en las normas jurídicas que establecen las reglas y procedimientos para solicitar una visa y en las prácticas cotidianas que los funcionarios gubernamentales y los extranjeros residentes en Ecuador desarrollan durante el proceso de la solicitud de una visa de residencia (Ackerman 2014, 25).

De acuerdo con la cita anterior, la relación entre burocracia y migración se sustenta en el encuentro entre el Estado y en la vida cotidiana de los y las migrantes, lo cual está marcado por las condiciones socioeconómicas que vive la población en movilidad humana. En la investigación realizada en Portoviejo, se trata de personas en situación irregularizada, que por lo general trabajan de manera informal para la comida del día, mediante largas jornadas y con mínimas ganancias; esto les dificulta reunir el dinero suficiente para solicitar la residencia permanente o temporal en el país. A su vez, estas personas deben lidiar con funcionarios de niveles medios y bajos del sector público que dan forma y vida al sistema burocrático local y a las normas que los rigen y validan la política migratoria.

A partir de Ackerman (2014), cabe anotar que la desventaja de los casos descritos líneas arriba, es que son vistos desde el imaginario del extranjero, es decir, no el que señala la Constitución de la República, con iguales derechos que los habitantes del país receptor, sino lo contrario, sino aquel que es excluido por su nacionalidad. De allí que la burocracia opera en función de la relación entre el Estado y sus ciudadanos, mas no con otros que no lo sean.

Cabrera-Hanna (2016) explica que la intervención del Estado en lo local sucede a través de la penetración política y administrativa. Detalla que esto se refiere a las actividades que el Estado extiende y las instituciones que crea con el propósito de tomar el control administrativo de su territorio nacional, pues se busca “la homogeneización normativa que corresponde al afán del estado de crear y formular leyes, valores y mitos cuyo

objetivo es transformar la población en una entidad colectiva” (Cabrera-Hanna 2016, 155-156).

Anota Cabrera-Hanna (2016) que esta argumentación implica, primero, el movimiento estatal como ente compacto, con capacidad de articular los sectores regionales y locales; segundo, es lineal y unidireccional, pues “el movimiento estatal se realiza solo desde el centro hacia las periferias, versus la idea de un intercambio de flujos entre las demandas estatales” (Cabrera-Hanna 2016, 156). Estas pueden ser los cuerpos legales, reglamentos y valores; también, “los mecanismos de incorporación efectiva, como formas de control social y las prácticas locales que se ponen en marcha con arreglo a dichas demandas” (Cabrera-Hanna 2016, 156, citada en Zambrano 2021b).

En este punto es pertinente traer el tema de la burocracia local como un espacio que puede dinamizar acciones institucionales para brindar servicios, o configurar escenarios para el control de los habitantes en territorios lejanos a los centros de poder. LeRoux (2014) define la burocracia local como “aparato administrativo de las jurisdicciones políticas locales que existe con el propósito principal de llevar a cabo los objetivos políticos estatales y federales y para planificación y prestación de servicios públicos locales” (LeRoux 2014, 1).

La autora citada dice que, en principio, los objetivos y el comportamiento organizativo de las burocracias locales, se basan en la eficiencia y la capacidad de respuesta en la prestación de servicios. De hecho, esto puede ser considerado importante por los servidores públicos, pero las complejas demandas del contexto político, cada vez más interconectado con la burocracia local, hacen que los servidores públicos tengan que hacer concesiones en la búsqueda de los objetivos señalados (LeRoux 2014, 1).

LeRoux (2014) analiza que, la institucionalización generalizada de los sistemas de medición del desempeño, plantean varios desafíos para los gobiernos locales a medida que se vuelven más interdependientes con las organizaciones y actores en su entorno externo (LeRoux 2014, 14-15). El primero de estos desafíos, es que la medición del desempeño y la gestión por resultados, se torna un problema cuando la burocracia local debe realizar su trabajo a través de una red o mediante un acuerdo contractual con un tercero. El segundo es el desafío de motivar a los empleados públicos para un alto

desempeño en una atmósfera en la que la congelación de contrataciones y de salarios, y la subcontratación de empleos públicos, son un medio cada vez más frecuente para equilibrar el presupuesto. Y, en tercer lugar, destaca el reto de trabajar dentro de la estructura de reglas y regulaciones burocráticas que limitan la toma de decisiones y obstaculizan la efectividad organizacional (LeRoux 2014, 14-15).

Mediante estos desafíos se avizoran consecuencias claves que inciden en el sistema; por ejemplo, la tercerización de servicios impide un control cabal de la calidad de los mismos por parte de la propia institución, y menos aún una exigibilidad por parte de los usuarios; al mismo tiempo, los servidores se desempeñan en medio de una incertidumbre laboral, y, finalmente una estructura normativa institucional no siempre facilita la fluidez de los pasos a dar para lograr la eficiencia a la hora de implementación de los servicios. En la práctica esto se resume en una burocracia ralentizada, y es una de las principales afectaciones que se encuentran en el caso Portoviejo.

LeRoux (2014) argumenta que las reglas y rutinas burocráticas pueden influir en la efectividad organizacional, particularmente cuando tales reglas tienen poca importancia para los objetivos del programa o crean demoras excesivas en la implementación o el acceso a un programa o servicio. En ese sentido, la burocracia implica reglas burocráticas excesivas sin "valor protector" para las partes interesadas de una organización, ampliamente definidas (LeRoux 2014, 20). Estos últimos argumentos de LeRoux (2014) dan cuenta de que la eficiencia y la capacidad de respuesta son objetivos clave de las burocracias locales y representan los valores fundamentales quienes la gestionan y dirigen (LeRoux 2014, 21).

En este contexto institucional, se entiende que las burocracias locales pueden estar intervenidas y/o modeladas por distintos formatos de valoración del trabajo realizado, así como de relaciones de jerarquías y laborales contractuales que pueden afectar la calidad de los desempeños. En el caso de Portoviejo, entender el funcionamiento y dinámicas de la burocracia local, nos brinda elementos de juicio para el análisis de los procesos de regularización de personas migrantes, y cómo estos son efectivos o no, según la eficiencia de la burocracia en las entidades involucradas. También nos permite identificar hasta qué punto un sistema burocrático local va a funcionar de acuerdo a los parámetros

dictados por la política migratoria, o según como se lo permitan las condiciones de trabajo, pero en lo cual tendrá además mucho que ver la condición de cierta autonomía brindada por la distancia de las instancias jerárquicas superiores.

Cabrera -Hanna (2016) argumenta que los “actores clave en la formación del Estado son los dirigentes políticos y las élites burocráticas” (Cabrera-Hanna 2016, 159). Agrega que “el poder central fortalece los vínculos con las periferias 'hacia adentro', y al hacerlo delinea sus contornos 'hacia fuera’” (Cabrera Hanna 2016, 160). En el caso del estudio, y de acuerdo a lo constatado, es posible que los vínculos se den de manera circunstancial, mas no de una forma sistemática y de acuerdo a un régimen corporativo, esto es, una relación del poder central con sus instancias burocráticas periféricas, podría estar respondiendo a intereses puntuales para el control de las migraciones desde una mirada securitizada y excluyente, tal como se pudo constatar en la investigación de campo.

Lo anotado líneas arriba configura la producción de la irregularidad migrante, pues, por un lado, como bien se ha observado, en el trabajo de campo, y lo anotan los autores revisados, las políticas migratorias se vuelven cada vez más restrictivas por parte del Estado, con imposiciones de carácter securitista, que aunque buscan “controlar sus fronteras”, estas son cruzadas por las personas en situación de movilidad humana e irregularidad.

Por otro lado, la burocracia local incide en esta producción de la irregularidad migrante, debido al entorno normativo, institucional y de valores y prácticas que permean las formas de atención y eficiencia en estos procesos. Esto afecta la cotidianidad de las personas que buscan regularizarse, pues los trámites para un visado y los costos y tiempos que ello implica, se cruzan y chocan con sus condiciones de vida y subsistencia, pues al no contar con sus documentos en regla, no siempre acceden a un empleo, y cuando lo hacen es en condiciones informales.

Esta relación entre la burocracia local, la producción de irregularidad migrante y la vida misma de las personas en movilidad humana, se desenvuelve en el contexto de migración venezolana emergente, en distintas ciudades del país, tal como se verá en el capítulo a continuación.

Capítulo 2. Migración venezolana en la región de América del Sur, en Ecuador y Portoviejo como ciudad receptora de migrantes³

Nunca se me olvida, que cuando yo llegué al terminal de Portoviejo un señor me vio con las maletas que yo venía y me dijo: ¿tú eres venezolano? Yo le dije sí. Él siguió, “bienvenido al Ecuador, aquí son bienvenidos”. Esas palabras que él me dijo me impactaron porque o sea tú vienes de un lado y que te diga eso, para mí fue una motivación que yo pude sentir en ese momento.

– Horacio, venezolano, Portoviejo, septiembre 2021

Horacio salió de Venezuela en el año 2017. La crisis política y socioeconómica causó que saliera de su lugar de origen en busca de una mejor vida para él y su familia. Él sabía que tenía que migrar a otro país porque era eso o seguir viviendo en condiciones precarias. En un principio pensaba migrar a Perú o Chile, pero decidió quedarse en Ecuador por la moneda que aquí circula, el dólar, y por su red familiar que se encontraba en Portoviejo. Horacio llegó a Portoviejo con la mentalidad de trabajar para poder mantener a su familia. Después de los seis meses de estar en el país, empezó a informarse sobre los trámites que debe de realizar para poder regularizarse.

A Horacio, al igual que otros migrantes venezolanos que se encuentran en Portoviejo, les resulta difícil regularizarse por varias razones, entre ellas, debido a que las oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana más cercana se encuentran en la ciudad de Manta, a unos 40 minutos de Portoviejo. Además de la distancia les afectan los costos de movilización y de tiempo de dedicación a los trámites, teniendo en cuenta la cantidad de visitas que se requieran en esta entidad pública, esto es, las personas migrantes se enfrentan también a la burocracia local como un problema adicional que será abordado en el capítulo 3 en mis hallazgos.

El presente capítulo busca contextualizar el análisis sobre las afectaciones de la burocracia local en los procesos de regularización de ciudadanos venezolanos que viven en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí. A partir de la literatura sobre el tema y otra

³ El presente capítulo es una versión re-trabajada de la entrega como trabajo final del capítulo del contexto en el aula virtual de la asignatura Taller de Tesina I, en octubre de 2021.

información secundaria especializada (informes, reportes, entre otros), se reconstruirá las principales trayectorias de estos flujos y su presencia en la localidad observada.

2.1 Éxodo venezolano en América Latina y en el Ecuador

Respecto a la situación que enmarca al fenómeno migratorio venezolano en el lugar de origen, Gandini, Prieto y Lozano (2019) relacionan al deterioro de las condiciones de vida en la República Bolivariana de Venezuela (en adelante Venezuela), con un proceso de recesión, endeudamiento externo e hiperinflación. Esto se atribuye a los sucesos políticos y socioeconómicos que se traducen, desde el año 2015, en una escasez de alimentos, medicinas y suministro de los servicios básicos de agua, gas y electricidad (Gandini, Prieto y Lozano 2019, 9). Según la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) realizada en Venezuela en el año 2018, el 91% de la población vive bajo condiciones de pobreza de ingreso (Gandini, Prieto y Lozano 2019, 9, citados en Zambrano 2021c).

De acuerdo con la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V 2021) de alrededor de 5,6 millones de venezolanos migrantes que se encuentran fuera de su país de origen, unos 4,6 millones están en América Latina, de los cuales, alrededor de un millón estarían en situación irregularizada (R4V 2021). Gandini, Prieto y Lozano (2019) mencionan que la mayoría de los países de la región enfrentan grandes desafíos en los ámbitos social y legal al convertirse en receptores de ésta población (Gandini, Prieto y Lozano 2019, 10, en Zambrano 2021).

En este contexto, los autores consultados (Gandini, Prieto y Lozano, 2019) argumentan que la región latinoamericana ha sido testigos de la transformación de la dinámica migratoria de Venezuela, que pasó de ser un país históricamente atrayente de personas de varios países del mundo, a un país emisor de migración (Gandini, Prieto y Lozano 2019, 9). A partir de diferentes estimaciones, indican que Colombia, seguido de Perú, Chile y Ecuador, lidera el grupo de países receptores. “Sólo en Colombia residen 1.2 millones de venezolanos; mientras unos 700 mil lo hacen en Perú, casi 300 mil en Chile y 220 mil en Ecuador” (Gandini, Prieto y Lozano 2019, 10, citados en Zambrano 2021c).

Cabe resaltar que, según las entrevistas realizadas para el presente estudio, Ecuador es visto en un inicio como un país de tránsito, pero este rol cambia de acuerdo a aspectos de coyuntura, relacionados con dos tipos de factores: las políticas restrictivas de frontera de los mencionados países sureños (Perú y Chile), y/o, la falta de recursos financieros así como de redes y contactos de las personas migrantes. De esta manera, se ven abocados a una decisión de regresar a Ecuador, país en el que se sienten más acogidos en el marco de proyectos humanitarios de la cooperación internacional. Estas, junto a otras causales, han sido reflexionadas también por otras investigaciones, como la de Herrera y Cabezas (2019).

Dichas autoras (Herrera y Cabezas 2019) destacan que los flujos migratorios venezolanos en el Ecuador han aumentado a gran velocidad, y se estima que en los últimos tres años han llegado al país alrededor de 250,000 venezolanos, cifra que han alcanzado los migrantes colombianos en 20 años (Herrera y Cabezas 2019, 126). Agregan que, según las estadísticas del Ministerio del Gobierno, en el año 2018 se dispararon las cifras entre las entradas y salidas, pues ingresaron al país 954,217 personas y salieron 799,838, lo que dejó un saldo migratorio de 154,379 (Herrera y Cabezas 2019, 129). Esto hace pensar, reflexionan las autoras, que Ecuador no solo constituye un país de tránsito hacia otros lugares de la región de América Latina sino además de destino para la población venezolana. Un factor atrayente para la población migrante en general, particularmente para la venezolana, es la dolarización, ya que no se la encuentra en otro país de América Latina (Herrera y Cabezas 2019, 126-128).

En lo referente a la distribución geográfica de esta población en el Ecuador, Mishel Álvarez (2020) menciona, que las ciudades con mayor concentración de personas venezolanas se encuentran en Quito, Guayaquil y Manta (Álvarez 2020, 66). Quito presenta la mayor concentración de la población venezolana por la percepción de que existen mayores oportunidades laborales (Álvarez 2020, 66, citados en Zambrano 2021c).

Sin embargo, el fenómeno venezolano es generalizado en el país, y se encuentra también en otras ciudades pequeñas y/o periféricas. Está el caso de la frontera sur, en la provincia de El Oro, donde se vivieron difíciles momentos durante la crisis humanitaria del año 2018, aparte de otras ciudades como el caso de Portoviejo, en la provincia de Manabí, en

la costa centro ecuatoriana. Se ha constatado en las indagaciones para el presente estudio, que la afluencia de ciudadanos/as venezolanos/as en esta región del país (Portoviejo, Manabí) estaría relacionada con una percepción de lugares similares a sus entornos de origen en cuanto a aspectos climáticos, por ejemplo, y ciertas similitudes en la alimentación (en comparación con la gastronomía de la sierra que es totalmente distinta); además, son considerados espacios más pequeños, en donde pueden manejarse mejor según sus precarias condiciones de vida.

De manera contradictoria, el incremento de migrantes venezolanos en el país, ha resultado un justificativo para el Estado ecuatoriano para adoptar políticas migratorias restrictivas y contradictorias con el marco legal ecuatoriano que se analizarán en el siguiente apartado.

2.2 Contexto de políticas securitistas

Herrera y Cabezas (2019) mencionan que, a finales del siglo XX, la política migratoria ecuatoriana ha estado marcada por una visión securitista y restrictiva; ha predominado una diferenciación entre migrantes deseables, por ejemplo europeos, norteamericanos, y no deseables, entre ellos chinos u otros (Herrera y Cabezas 2019, 135).

Álvarez et al. (2020), señala que en el año 2008 con la nueva Constitución, el Ecuador adoptó una perspectiva de derechos humanos, y ha sido este marco aperturista pro-derechos de migrantes el que ha atraído la migración a Ecuador (Álvarez et al. 2020, 13). Esto se expresa, según Mishel Álvarez (2020), en el artículo 416 de la Constitución del Ecuador del 2008, en la cual reconoce la libre movilidad de las personas, la ciudadanía universal y se manifiesta que las personas en movilidad humana gozan de los mismos derechos que los ecuatorianos en el territorio nacional (Álvarez 2020, 67).

Álvarez et al. (2020) recalca que en la mencionada Constitución se prohibió la identificación de cualquier persona como ilegal por su condición de migrante y, por decreto ejecutivo, se eliminó el requisito de visa en un tiempo de hasta 90 días en territorio ecuatoriano para todos los ciudadanos del mundo (Álvarez et al. 2020, 13). Por su parte, Herrera y Cabezas (2019) y Mishel Álvarez (2020) hacen referencia a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) aprobada en febrero de 2017, que establece

derechos y deberes de las personas de movilidad humana (Herrera y Cabezas 2019; Álvarez 2020, citados en Zambrano 2021c).

Mishel Álvarez (2020) señala que estos marcos legales – mencionados en el párrafo anterior- fueron implementados por el gobierno de Rafael Correa, y que, en la administración de Lenin Moreno (2017-2021), las políticas migratorias se tornaron más securitistas. Se reflejó un discurso estatal, compuesto por normas y acciones sustentadas en el incremento de la migración, y se legitimó así políticas de control, no solo con restricciones de flujos migratorios en las fronteras nacionales, sino también mediante la generación de obstáculos para el acceso a la residencia (Álvarez 2020, 67).

En esa misma línea, Álvarez et al. (2020) reflexiona que desde el año 2008 al 2020 se ha reforzado el control a la movilidad humana, lo que contradice la Constitución del año 2008 del Ecuador (Álvarez et al. 2020, 16). La autora agrega que, que entre el reforzamiento de este control, se encuentran nuevos candados legales y formas de sanción a la migración irregularizada, vía deportación administrativa, el incremento de la discrecionalidad de los agentes migratorios durante el control, que en años anteriores fue la carta blanca para vulnerar derechos a la población migrante (Álvarez et al. 2020, 16, citados en Zambrano 2021c).

Al contrario de los criterios anotados, Ramírez, Linares y Useche (2019) afirman que las personas venezolanas podían ingresar sin tantas trabas legales al Ecuador hasta mediados de agosto de 2018, fecha en la que el gobierno ecuatoriano da un giro en su política migratoria ante el incremento de la llegada de ciudadanos del mencionado país.

Dicho lo anterior, estoy de acuerdo con el argumento de Álvarez et al. (2020), ya que, si bien, en el 2008 el Gobierno ecuatoriano eliminó el requisito de visas por 90 días para todos los ciudadanos del mundo, este Decreto Presidencial perduró poco, y se endurecieron las medidas, como se verá más adelante (Álvarez et al. 2020, 16).

Con respecto al caso venezolano, Álvarez et al. (2020) puntualiza que, mediante Decreto Ejecutivo No. 826 y Acuerdo Ministerial No. 103 de junio 2019, se estableció el requisito de pasaporte y pasado judicial apostillado para que las personas de Venezuela puedan entrar al país (Álvarez et al. 2020, 17). En ese sentido, Herrera y Cabezas (2019)

advierten que la muerte de una mujer por parte de su pareja de origen venezolano en Ibarra en el año 2019, fue un detonante para que el ejecutivo haya adoptado estas medidas (Herrera y Cabezas 2019, 138).

Las mencionadas medidas, según Álvarez et al. (2020), se dieron bajo la justificación de “garantizar el orden y seguridad para los ecuatorianos y también para migrantes venezolanos con pleno respeto a sus derechos” (Álvarez et al. 2020, 17); pero, agrega, esta disposición contradice a la Constitución del 2008, así como a la LOMH, y atenta al derecho a la libre movilidad en la región sudamericana (Álvarez et al. 2020, 17, citados en Zambrano 2021c).

Herrera y Cabezas (2019) argumentan, que a partir de la entrada en vigencia de la LOMH, el Estado ecuatoriano aplicó por partes los mandatos constitucionales, y reaccionó de manera selectiva a la llegada de migrantes de varios países. Por ejemplo, se restauró el pedido de, visado para la población china (Herrera y Cabezas 2019, 135), así como nueve nacionalidades del continente asiático y africano en noviembre de 2010 y, a la población cubana desde diciembre de 2015 (Herrera y Cabezas 2019, 135). Estas medidas, apunta Álvarez et al. (2020), se justificaron bajo el argumento de supuestas amenazas de seguridad nacional, así como ante la necesidad de disminuir la migración irregularizada y combatir las redes de tráfico (Álvarez et al. 2020, 16). Álvarez et al. (2020) detalla que, son “29 países a los que se les exige visado provenientes de África, Asia, Latinoamérica y el Caribe que hacen parte del denominado ‘sur global’, cuyos saldos migratorios incrementaron por la política progresista implementada” (Álvarez et al. 2020, 18, citados en Zambrano 2021c).

En el año 2016, argumenta Álvarez et al. (2020), el Estado aumentó los costos de los trámites de regularización, por ejemplo, el costo de la visa de turismo se incrementó a USD 450 (50 el formulario de solicitud y 400 por el trámite), y la visa de residencia permanente mayor a 21 meses se valoró en USD 500 (Álvarez et al. 2020, 19).

Igualmente, Herrera y Cabezas (2019) describen que los costos de las multas impuestas por distintos tipos de incumplimientos por parte de los extranjeros residentes en el país se empezaron a implementar a partir de febrero del año 2018, mediante acuerdo ministerial 904 (Herrera y Cabezas 2019, 137). A su vez, las autoras mencionan que, al sobrepasar

los días permitidos con la visa de turismo y sin iniciar el trámite de residencia temporal, deben de pagar una multa de dos salarios básicos, esto es, aproximadamente USD 770 (Herrera y Cabezas 2019, 137). Álvarez et al. (2020) advierte que estos costos a los trámites no se ajustan a la realidad socioeconómica de la población migrante, por lo que se vuelven inalcanzables de cumplir; esto los convierte en candados legales que contribuyen al despojo de derechos y dan paso así a la irregularidad (Álvarez et al. 2020, 19, citados en Zambrano 2021c).

La irregularidad migrante en el país también se vive a nivel local, en ciudades y pueblos alejados del centro político nacional (Quito). Para evidenciar cómo se dan estas dinámicas, la presente investigación se enfocó en el cantón Portoviejo, de la provincia de Manabí, en la costa ecuatoriana, en la que se indagó de qué manera se ha vivido la migración irregularizada, especialmente la población migrante venezolana.

2.3 Portoviejo como nuevo destino para la migración venezolana

Según el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) del 2021, el Cantón Portoviejo, capital de la provincia de Manabí, está ubicado en la costa central de la región (PDOT 2021). De acuerdo con el Instituto de Estadística y Censos (INEC) del 2010, el índice del Coeficiente de Gini (medición de la desigualdad salarial) en Manabí está ubicado en 0,35 (entiéndase que la variable 1 representa la máxima desigualdad). Portoviejo es descrita en el PDOT de Portoviejo como una de las ciudades más antiguas de la costa ecuatoriana, fue fundada el 12 de marzo de 1535 y tiene una extensión de 957,74 Km², que representa el 5% de área total de la provincia (PDOT 2021, citado en Zambrano 2021c).

De acuerdo con el INEC (2010) y el PDOT (2021), el cantón contaba 290.199 habitantes en el censo de 2010. La población cantonal proyectada al 2020 es de 321.800 habitantes, de los cuales 256.363 (79,67%) se encuentran en la zona urbana, y 65.437 (20,33%) en la zona rural (INEC 2010; PDOT 2021). La mayor parte de la población se auto identifica como mestiza (67,92%) seguida del montubio (20,75%), blanco (5,67%), afro descendientes (5,26%) (PDOT 2021, citado en Zambrano 2021c).

Datos del Banco Central del Ecuador, señalan que el Valor Agregado Bruto en el Cantón Portoviejo desde 2013 al 2020, se refleja con mayor porcentaje de participación en la actividad de Construcción (37%), seguido del Comercio (13%) , de la actividad del Transporte, Información y Comunicaciones (9%), Administración Pública (8%), Actividades Profesionales e Inmobiliarias (7%), Enseñanza (7%), Salud (6%) y Agricultura, ganadería, silvicultura y Pesca (5%) (PDOT 2021, citado en Zambrano 2021c).

Al igual que el resto del país, el fenómeno migratorio en Portoviejo se dio primero a la inversa, es decir, era una localidad emisora de migrantes hacia el exterior. Así tenemos que, hasta el año 2010, en que se realizó el último censo de población y vivienda en el país, el principal destino de la población emigrante de Portoviejo era España (41,85%). Motivados por razones laborales se identificaron 1145 casos de un total de 1575 registrados; otro principal destino fue Estados Unidos con el 23,84%. Entre las causas de la emigración se destacan lo laboral, con 361 migrantes; 277 por reinserción familiar; y, 151 por estudios (INEC 2010). Según el INEC (2010), dentro del cantón se identifican 1584 habitantes de origen extranjero correspondientes a los continentes de América (76,70 %), Europa (18,56 %), Asia (4, 23%), África (0,25 %) y Oceanía (0,25 %). Sin embargo, se considera a la población de otras nacionalidades, como un grupo minoritario en relación con la población de acogida en Portoviejo (INEC 2010, citado en Zambrano 2021c).

En la actualidad, a nivel nacional, las localidades del país reciben migrantes de otras nacionalidades, y al mismo tiempo tienen una parte de su población que continúa en procesos de emigración, los cuales han tomado un repunte importante (España 2021). En todo caso, si bien la migración ecuatoriana al exterior continúa, el fenómeno tiene ahora nuevos escenarios y protagonistas con la migración venezolana en el país.

En este contexto, Portoviejo no es considerada una ciudad de destino por muchos migrantes extranjeros. Sin embargo, en un censo realizado en el cantón por el señor Roberth Gutiérrez, representante de la población venezolana en esta localidad, en diciembre 2020 hubo aproximadamente 4.242 migrantes venezolanos/as, representando el 1,32% de la población cantonal proyectada al 2020 (Zambrano 2021a, 2021c).

Un Monitoreo de Flujo de Población Venezolana (Ronda 11) realizado en junio 2021 por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), encuestó por primera vez en Portoviejo a 400 personas migrantes, entre ellas un 51,5% hombres, un 47,8% mujeres, y un 0.7% sin respuesta. Entre los resultados, se observa que el 64,9% de los encuestados entró al Ecuador por paso oficial y un 34,8% ingresó por cruce informal. Asimismo, el 51,3% utilizó el DNI/Cédula de Identidad para entrar al país y el 48,3% con pasaporte (OIM, 2021).

Entre las principales razones de llegada a Portoviejo se destacan las oportunidades laborales (40%), seguido por la reunificación familiar (35,8%), y por contactos o conocidos (21,1%). Estos dos últimos porcentajes demuestran una cantidad significativa de migración que posiblemente se ha valido de redes de amigos o conocidos que viajaron previamente, o de imaginarios e información que circula en las redes sociales a las que tienen acceso. De allí que la presencia de este colectivo poblacional es sustancial en el cantón, sobre todo si se considera que Portoviejo no ha sido un tradicional lugar de destino de la migración de extranjeros.

En cuanto a su situación migratoria, el 78,6 % de consultados en la encuesta de OIM (2021), se encuentran en la irregularidad, y el 93.3% eligieron como destino Portoviejo porque se sienten seguros. En lo referente a la situación laboral de la población venezolana encuestada, se refleja lo siguiente: el 49,7% recibe salarios mensuales de hasta USD 200; el 46,3%, entre USD 201 y USD 400; y, el 4,1% entre USD 401 y USD 800 (OIM 2021, citado en Zambrano 2021a, 2021c).

Los resultados de esta encuesta de Monitoreo de Flujo de la población venezolana reflejan una de las posibles motivaciones de las personas migrantes para arribar a Portoviejo, una ciudad pequeña y considerada segura, comparada con otros centros urbanos económicos del país. Esto se pudo corroborar durante las entrevistas realizadas para la presente tesina, pues, al ser consultados sobre sus motivaciones y preferencias para escoger un lugar de residencia, expresaron sus percepciones acerca no solo sobre la cuestión climática y alimenticia, sino también por otros aspectos relacionados con las ventajas de vivir en una ciudad más pequeña.

Sin embargo, vivir en ciudades lejanas a los centros de poder administrativo estatal, afectan sus procesos de regularización, pues, en el marco de un sistema burocrático centralizado, tienen dificultades logísticas de distancias geográficas para acceder a los trámites de obtención de documentos que se emiten en otras ciudades más grandes.

Estas barreras que vive la población venezolana en Ecuador se cruzan con su situación de precariedad, ya que al no tener sus documentos regularizados no pueden acceder a una vivienda digna, un trabajo formal con los beneficios de ley, entre otros derechos. Ante esto, laboran de manera informal, y se enfrentan a muchas horas de trabajo con poca remuneración que sólo les alcanza para el día a día. Todos estos aspectos son constitutivos de una situación de irregularidad migrante, que es el tema que se analiza en el siguiente capítulo a partir de la investigación realizada

Capítulo 3. La burocracia local como incidencia en la producción de la irregularidad migrante

El actual capítulo presenta los resultados de la investigación sobre la burocracia local en la producción de la irregularidad migrante a partir de las experiencias migratorias de las personas venezolanas migrantes en el Ecuador. Se ha buscado responder a la interrogante ¿De qué manera el proceso burocrático en lo local incrementa la producción de la irregularidad migrante entre venezolanos en Portoviejo durante el periodo 2017 - 2021?. Esta pregunta es relevante, pues ciudades lejanas como Portoviejo, son escenarios poco o nada observados, y las investigaciones realizadas sobre la migración venezolana en Ecuador se centran en las principales ciudades, como Quito, Guayaquil o Cuenca, máximo frontera norte o sur, y se excluye a otras realidades.

El capítulo se divide en dos grandes secciones: en la primera, se analiza la trayectoria de la política migratoria ecuatoriana, con énfasis en el caso venezolano, mediante la revisión de la norma y de estudios especializados de varios autores/as. En la segunda parte, se observa las prácticas de la burocracia local, a través de entrevistas semiestructuradas a personas venezolanas, en las que se identifican las problemáticas que afectan su proceso de regularización en Portoviejo. Mediante una observación indirecta, se evidencian las condiciones de las oficinas donde se brindan los servicios públicos en el área de regularización en la ciudad de Manta, a fin de plantear un escenario de dificultades que perjudica a las personas en movilidad humana.

3.1 Contradicciones en la normativa migratoria vigente del Ecuador

Esta sección responde, en su primera parte, a la necesidad de reconstruir la trayectoria de la política migratoria del Ecuador, a fin de poder ubicar la situación actual del país en el tema de movilidad humana. Luego, se analizan las contradicciones que existen entre lo que reza en la normativa ecuatoriana y las realidades de las personas migrantes; para el efecto se revisa la Constitución del 2008 y la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), además de las disposiciones restrictivas que se han dado en los últimos años hacia la población migrante venezolana, y que afectan su proceso de regularización. En tercer lugar se repasa la política local de movilidad humana en el cantón Portoviejo, que es el escenario directo del tema que se analiza.

3.1.1 Trayectoria de la política migratoria del Estado ecuatoriano

Ramírez (2013) menciona que la política migratoria hasta finales del siglo XX se dirigía a la inmigración y extranjería, es decir una política selectiva con “extranjeros”, en el sentido que personas de ciertos países eran bienvenidos, por ejemplo Estados Unidos o el continente europeo; sin embargo, ciudadanos de otros países no eran gratos, como el caso de los provenientes del continente asiático (Ramírez 2013, 15). A pesar de que la inmigración era poca en Ecuador, se aplicaron costos a las visas, basados en criterios morales, se decidía quiénes eran admisibles y quiénes no, y se rechazaba sobre todo a, personas analfabetas, dementes, polígamos, entre otros; la discriminación también dependía del país de origen (Ramírez 2013, 15 - 19).

A partir del año 1998 y en el marco del incremento de las migraciones de ecuatorianos hacia el exterior, se generan cambios en las políticas migratorias. Eguiguren (2011), en su estudio sobre el rol del Estado en las políticas migratorias, destaca el Plan Nacional de Derechos Humanos para el período 1999-2003, aprobado en el año 1998 mediante Decreto Ejecutivo 1527, y en el cual se reconoce al Ecuador como un país de tránsito y recepción de migrantes, quienes son sujetos de derechos (Eguiguren, 2011, 17). Sin embargo, mientras la emigración ecuatoriana al exterior se incrementa, el Estado no le presta mucha atención a los flujos de inmigración, a pesar de la notoriedad de los arribos de personas de otras nacionalidades, sobre todo de Cuba, Haitianos y Colombianos (Eguiguren 2011).

Eguiguren (2011) identifica la existencia de dos etapas cronológicas de la política migratoria del Ecuador, “el antes de 1998 y después de 1998” (Eguiguren 2011, 52). Examina, en el periodo 1998 – 2007, las propuestas legislativas en torno a la migración, e identifica dos tendencias: “controles sobre la migración irregularizada orientados a la seguridad nacional, y la protección del Estado hacia los migrantes” (Eguiguren 2011, 53).

Mientras aumentan a la par los flujos migratorios al exterior y de inmigraciones hacia Ecuador, se generan normativas que ponen en vigor los enfoques de seguridad y soberanía nacional. Así, en el período 2004-2005, se da la codificación de las antiguas leyes de Migración y de Extranjería que databan el año 1971, y que se sustentan bajo dos

lógicas: “a nivel internacional está presente la seguridad nacional y a nivel local orientada a la noción de la defensa nacional y de modernización” (Eguiguren 2011, 55-57).

En su revisión del periodo legislativo 1998 – 2007, Eguiguren (2011) alerta sobre un incremento de la agenda legislativa sobre migraciones, pues entre 1970 y 1998, señala, se presentaron 19 proyectos de ley, mientras que entre 1998 y el año 2007 se registraron 30, entre los que se destacan los temas de seguridad. Un ejemplo de lo anotado es la reforma a la Ley de Migración en 1998 que endurece el control del denominado tráfico ilegal de migrantes (Eguiguren 2011, 58), al que se “lo relaciona como un delito o 'coyotaje', al establecimiento y endurecimiento de penas y el desarrollo de mecanismos para su prevención” (Eguiguren 2011, 58).

También se discuten otros aspectos, entre ellos “las formas de protección, amparo a migrantes, establecer condiciones especiales para favorecer el retorno de ciudadanos ecuatorianos jubilados, como también propuestas sobre la permanencia de extranjeros en territorio nacional” (Eguiguren 2011, 58). Esto último establece nuevas disposiciones para penalizar a los extranjeros y se advienen reajustes a la “normativa de control de flujos migratorios, la revisión de criterios de restricción de inmigración, la fijación de visados, entre otros” (Eguiguren 2011, 58-59).

En el análisis de Eguiguren, se aprecia que las tendencias de la agenda legislativa sobre temas migratorios, van de acuerdo con los giros que toman los flujos, tanto hacia el exterior como los de llegada al país. Esto modela el endurecimiento de medidas de control, al ser cada vez más notorias las oleadas de migraciones de personas de otras nacionalidades que toman al Ecuador como país de tránsito o de destino. Asimismo, se posiciona la perspectiva de exclusión selectiva que ya se identifica en las antiguas leyes migratorias, acerca de quién es aceptable o no; tal como señala Ackerman (2014), la incorporación de visas para poder entrar y residir en el Ecuador, implica “una técnica de control de la entrada y residencia de extranjeros deseables y la exclusión de aquellos que no lo son” (Ackerman 2014, 48).

Agrega la autora consultada que, través de este tipo de mecanismos, el gobierno pone en práctica el poder legítimo de decidir quién entra al territorio ecuatoriano para formar parte de “nosotros” y quiénes no. Para el efecto, detalla, se establecen diferentes

categorías de visas y requisitos que cierran las puertas a los considerados no deseados para entrar al país, y se la abre a aquellos que “contribuirán al proyecto estatal del momento” (Ackerman 2014, 48).

El discurso de inclusión en materia migratoria quedaría en el papel, pues los cambios en las políticas contradicen incluso a la Constitución del Ecuador del año 2008, y en lugar de respetar los derechos a la movilidad humana, se los restringe bajo esta lógica de establecer visas para los “extranjeros” (Ackerman 2014). Las brechas entre el discurso y las prácticas de las políticas migratorias se acentúan en los años posteriores, en los que Ecuador viviría la crisis humanitaria generada por los desplazamientos emergentes de la población venezolana hacia América del Sur.

3.1.2 Las políticas migratorias para el caso venezolano en el Ecuador

Álvarez et al. (2020) manifiestan que la Constitución del Ecuador 2008 intentó ser una nueva propuesta de ciudadanía y de derechos humanos (Álvarez et al. 2020, 13); así mismo, Herrera y Cabezas (2019) dicen que se reconoce en la Constitución 2008 los derechos de los y las migrantes en el Ecuador. Sin embargo, las autoras Herrera y Cabezas (2019) citan Acosta y Freier (2015) diciendo que “contradicciones y brechas entre un discurso basado en los derechos humanos y la progresiva aplicación de políticas restrictivas que sostiene un discurso público de apertura para los migrantes y *de facto* aplicar políticas que excluyen a los inmigrantes” (Herrera y Cabezas 2019, 136). Esta aplicación de políticas restrictivas para inmigrantes en el Ecuador, comentan las autoras, ha sido de manera selectiva a pesar de los mandatos de la Constitución 2008 (Herrera y Cabezas 2019).

Para empezar, en el artículo 40 de la Constitución de la República, del año 2008, se garantiza el derecho a migrar para todos y todas:

Art. 40.- Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria:

1. Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país.
2. Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.
3. Precautelar sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.
4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.
5. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.
6. Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros (Constitución 2008).

Este artículo mencionado es contradictorio, primero porque al inicio se refiere a que no se identifica ni se considera como ilegal a ningún ser humano por su condición migratoria, pero los seis puntos mencionados en este artículo están dirigidos sólo para las personas ecuatorianas en el exterior, es decir, se excluye la inmigración. Segundo, se reconoce el derecho a migrar para todas las personas, sin embargo, esto no se demuestra en la aplicación de la norma, ya que las medidas de control estatal son dirigidas a la población migrante de otros países que se encuentran en el Ecuador. Algunos ejemplos se observan en la aplicación de visados, la serie de requisitos para obtener la residencia ya sea temporal o permanente, las altas multas que deben de pagar si se pasan el límite de tiempo en el territorio ecuatoriano, y los limitantes que tienen para acceder a los beneficios de ley por no estar regularizados.

Por otra parte, se adopta el principio de la ciudadanía universal dentro del capítulo de las relaciones internacionales que, en el art. 416, “propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur” (Constitución 2008, art. 416).

Argumenta Álvarez et al. (2020), que hay una selectiva imposición de visas por Decreto Presidencial aplicada en el 2008 por el gobierno ecuatoriano para países como Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, entre otras nacionalidades, de las que se afirma “representan una amenaza a la seguridad nacional” (Álvarez et al. 2020, 16) y contradice lo expuesto en la Constitución del 2008 acerca del principio de la ciudadanía universal y la libre movilidad. Las medidas migratorias impuestas por el Estado ecuatoriano ponen en desventaja a las personas en movilidad humana, especialmente aquellos que han tenido que huir de su país de origen, ya sea por conflicto interno político, social y/o económico, que es lo que está pasando en Venezuela, población objeto de este estudio.

Herrera y Cabezas (2019), señalan que, en el año 2008, se restableció el visado para las personas de China; en noviembre de 2010, se reinstauró la visa a nueve países asiáticos y africanos; desde el 2015 a Cuba, y, a la población haitiana se le empezó a exigir “su inscripción en el *sistema de registro turístico*”, lo que implica una restricción para el ingreso a Ecuador (Herrera y Cabezas 2019, 135).

Agregan Herrera y Cabezas (2019), que los derechos migratorios mencionados en párrafos anteriores se plasmaron de manera parcial en la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), aprobada en febrero de 2017, casi 10 años después. En este tiempo, precisan, “no había una Ley actualizada y el Estado aplicó parcialmente mandatos constitucionales y reaccionó de manera selectiva y casuística frente a la llegada de distintos grupos de migrantes” (Herrera y Cabezas 2019, 135).

A partir de la promulgación de la LOMH en el año 2017, los ciudadanos venezolanos podían regularizarse a través de la Visa UNASUR que reconocía una libre circulación a “los ciudadanos suramericanos en Ecuador”, esto es, “las personas nacionales de los países suramericanos pertenecientes a la UNASUR” (Ley Orgánica de Movilidad Humana 2017, art. 83).

Mientras tanto, el artículo 84 de la LOMH agrega que:

Los ciudadanos suramericanos pueden ingresar, circular y salir del territorio ecuatoriano presentando solamente su documento de identificación nacional, por puntos de control

migratorio oficiales. Los documentos de identificación emitidos por sus respectivos países constituyen documentos de viaje. El Estado ecuatoriano establecerá canales de control migratorio preferenciales para ciudadanos suramericanos en aeropuertos, pasos fronterizos y puertos marítimos. Las personas suramericanas no podrán ser inadmitidas ni deportadas cuando hayan reingresado al país luego de haber iniciado el proceso de regularización de su condición migratoria hasta que se resuelva la misma (Ley Orgánica de Movilidad Humana 2017, art. 84).

Herrera y Cabezas (2019), destacan que, en el año 2017, la población venezolana solicitaba la visa UNASUR para obtener su residencia por dos años y renovarla una sola vez, además, porque no se requería muchos documentos, y tenían un valor de USD 250 (Herrera y Cabezas 2019, 137). Pero, el artículo 83 sobre los visados de residencia UNASUR fue derogado mediante la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, publicada en el Registro Oficial en el tercer suplemento No. 386 el 05 de febrero de 2021 (Ley Orgánica de Movilidad Humana 2021). Es decir, ya no se pueden solicitar esta visa actualmente.

En la LOMH hay una sección de régimen sancionatorio, que fija multas para aquellas personas migrantes que no cumplan con lo estipulado. Por ejemplo, en el art. 170 dice:

Faltas migratorias. Son faltas migratorias sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiera lugar:

La persona que realice actividades diferentes a las permitidas en la visa o categoría migratoria otorgada por la autoridad competente será sancionada con multa de un salario básico unificado. En caso de reincidencia se cancelará la condición migratoria.

La persona residente temporal que se ausente por más de noventa días acumulables por cada año dentro del período de vigencia de su residencia será sancionada con una multa de tres salarios básicos unificados.

La persona residente permanente que se ausente más de ciento ochenta días en cada año contado desde la fecha obtención de su condición migratoria durante los dos primeros años, será sancionada con multa de cuatro salarios básicos unificados. En caso de reincidencia dentro del mismo período de tiempo perderá su condición migratoria. La

persona residente permanente que transcurridos los dos primeros años, se ausente del país cinco o más años sin retornar al Ecuador perderá la residencia (Ley Orgánica de Movilidad Humana 2017, art. 170).

Estas multas empezaron a implementarse en “febrero de 2018 con el acuerdo ministerial 904” (Herrera y Cabezas 2019, 137), el cual estipula que la persona migrante en el Ecuador que trabaje sin una visa de trabajo será multada, sin embargo, muchos migrantes lo hacen. Otra multa se contempla para aquellos ciudadanos de otros países que están más de 180 días en el territorio ecuatoriano y no han realizado el proceso de regularización. Estas multas conllevan altos costos económicos, pues consisten en dos salarios básicos (aproximadamente USD 770) y, si es una familia entera, el valor es extremadamente alto (Herrera y Cabezas 2019).

Las medidas indicadas perjudican a la población migrante, en especial aquellas que tienen que huir de su país. En las entrevistas realizadas para la presente investigación, uno de los informantes mencionó que él tiene una multa y es una de las razones por las cuales no ha podido iniciar el proceso de regularización en el país. Señaló que muchos de sus compatriotas tienen situación similar. Lo descrito explica cómo una política, en vez de beneficiar a la población migrante, los perjudica y les impide regularizarse; en consecuencia, hay un aumento de la irregularidad migrante.

Herrera y Cabezas (2019) reflexionan que, a medida que aumenta el ingreso de la población venezolana al territorio ecuatoriano, el Estado da un giro a la política migratoria; un ejemplo es la imposición de exigencia del pasaporte a la población venezolana para ingresar al país. Pero también pueden suceder otros eventos imprevistos y que relacionan a la migración con la inseguridad; así, las autoras argumentan que, en enero de 2019, en la ciudad de Ibarra ocurrió “un episodio de violencia de género, en que una mujer fue asesinada por su pareja de origen venezolano, el Estado sacó un decreto exigiendo la presentación del pasado judicial apostillado para los ciudadanos en la frontera” (Herrera y Cabezas 2019, 138). Aunque –agregan–, en febrero del mismo año, mediante acuerdo interministerial, se exoneró esta solicitud de documento (Herrera y Cabezas 2019, 138).

Lo anterior nos deja entrever que, si bien el Estado ha tratado de endurecer las medidas para la población venezolana, luego han sido revocadas en seguimiento a la normativa actual hacia la población de Suramérica. Así, migración venezolana ha hecho visible las tensiones entre los estamentos estatales involucrados en la implementación de las políticas migratorias (Herrera y Cabezas 2019, 138). Esto afecta, de distintas maneras, a la población migrante, que a más de su situación de precariedad, se debe enfrentar a los constantes cambios en las normativas y sus contradicciones, e incluso el discurso velado de exclusión que puede haber tras un visado humanitario.

De acuerdo con la investigación de Álvarez et al (2020), en julio del año 2019, el Estado adoptó nuevas medidas para la población venezolana, mediante “Decreto ejecutivo No 826 y Acuerdo Ministerial No 103, y solicitó visa con el argumento de garantizar el orden y seguridad para los ecuatorianos y también para los migrantes con pleno respeto a sus derechos” (Álvarez et al. 2020, 17). Esto implicó el inicio de una regularización que tiene sus propios contratiempos.

En primer lugar, en el artículo 2 del Decreto ejecutivo No 826 del 25 de julio de 2019 y el Acuerdo Ministerial No 103 disponen: “implementar un proceso de regularización por motivos humanitarios mediante la organización de un censo de extranjeros el otorgamiento de una visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias para los ciudadanos venezolanos” (Decreto ejecutivo No 826 y Acuerdo Ministerial No 103 de julio 2019, art. 2).

Este documento emergente, conocido como visa VERHU, se aplica para aquellas personas venezolanas que hayan ingresado regularmente al Ecuador hasta julio de 2019 y aquellos que habiendo ingresado de manera regularizada al Ecuador y se encuentre irregularizados en el país por haber estado más de los 180 días en territorio ecuatoriano (Decreto ejecutivo No 826 y Acuerdo Ministerial No 103 de julio 2019, art. 1).

Asimismo, en el artículo 5 del mismo Decreto ejecutivo y Acuerdo Ministerial establecen:

Requerir a todo ciudadano venezolano, para su ingreso a la República del Ecuador, la presentación de la visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias establecida en el presente Decreto, la visa consular de turismo o cualquier otra visa prevista en la Ley Orgánica de Movilidad Humana (Decreto ejecutivo No 826 y Acuerdo Ministerial No 103 de julio 2019, art. 5).

Álvarez et al. (2020) señala que este proceso de regularización de la Visa de Residencia Temporal de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU) excluyó a muchos venezolanos que no cumplían con los requisitos como el pasaporte, el pasado judicial, partidas de nacimiento y matrimonio apostilladas. Sumándole a esto, tiene un costo de USD 50 cada visa. De acuerdo a las consultas realizadas, esto implicaría que, una persona migrante que se encuentre en Ecuador con su pareja e hijos/as, necesitaría el dinero para el visado de más de un miembro de la familia, lo cual duplica o triplica los costos.

Los mismos autores mencionan que, según dicho Decreto y Acuerdo Ministerial, el proceso de regularización culminaba el 31 de marzo de 2020, sin embargo, se suspendieron todos los trámites administrativos debido a la pandemia del COVID-19 (Álvarez et al. 2020, 27).

En dicho lapso, “alrededor de 40.000 personas se beneficiaron de la VERHU, es decir solo el 10% del total de personas venezolanas” (Álvarez et al. 2020, 27). En otras palabras, el resultado de este proceso fue limitado en comparación al total de migrantes regularizados por otras vías. Además, Álvarez et al. (2020) dice que, el número de migrantes venezolanos irregularizados es superior a los 221 mil cuantificados por el Estado (Álvarez et al. 2020).

A pesar de la exigencia de la visa para ingresar al país, y las fronteras cerradas por la pandemia de la COVID-19, los ciudadanos venezolanos aún ingresan al país de manera no oficial, es decir, por trochas o pagando, por lo cual, se atribuye al Estado la responsabilidad de que muchos de ellos estén en situación irregularizada (Álvarez et al. 2020).

Nos recuerda Álvarez et al. (2020) que, adicional a estas medidas hacia la población migrante, se suman los requisitos para el proceso de regularización en el Ecuador, empezando por los altos costos de las visas, según el Acuerdo Ministerial 000271. Agrega que, el formulario de solicitud cuesta USD 50, la visa temporal está valorada en USD 400, y la visa para residencia permanente tiene un costo de USD 500, tarifas que, según los autores, se establecen durante el gobierno de Rafael Correa y se mantienen en la administración de Lenin Moreno que superan a un salario básico, por lo tanto aumenta la complejidad de poder cumplir con los requisitos para la población migrante (Álvarez et al. 2020, 17).

Los documentos base que se requieren para solicitar una visa son: “El certificado original de los antecedentes penales del país de origen o en el que hubiese residido en los últimos cinco años, traducido, apostillado o legalizado; acreditar medios de vida lícitos; y, el pago de la tarifa de la solicitud y del trámite” (Álvarez et al. 2020, 19).

Todas estas limitaciones, son vistas como “candados legales” (Álvarez et al. 2020) para muchos migrantes, en este caso venezolanos, que eligen caminos no oficiales (trochas) o pagan para cruzar la frontera, debido a las imposiciones de visas y sus requisitos; así mismo, las multas dan como resultado el aumento de la migración irregularizada de la población venezolana (Álvarez et al. 2020, 17).

Las políticas migratorias y restricciones expuestas evidencian a qué dificultades se enfrenta la población venezolana para el cumplimiento de requisitos de permanencia considerada legal en el país; esto es parte sustancial de la producción de la irregularidad migrante de personas de otras nacionalidades en Portoviejo. A esto se suman los enfoques de la política migratoria del gobierno local, que si bien plasma en su normativa la promoción de derechos de las personas en movilidad humana, se puede entrever sesgos de exclusión, contra los colectivos migrantes en la localidad.

3.1.3 Política migratoria del cantón Portoviejo

A nivel local, el Cantón Portoviejo aprobó la Ordenanza de la protección y promoción de los derechos de las personas en condición de movilidad humana en diciembre de 2019.

Esta Ordenanza tiene como finalidad:

Promover y garantizar el ejercicio de los derechos y la protección de las personas en condición de movilidad humana, en cumplimiento con la Constitución de la República del Ecuador y los instrumentos internacionales de derechos humanos, de acuerdo a las competencias determinadas para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Ordenanza de la protección y promoción de los derechos de las personas en condición de movilidad humana del Cantón Portoviejo 2019, art. 1).

Al ser una ordenanza del gobierno local, esta normativa se aplica en el territorio de Portoviejo y ampara a todas las personas que estén en condición de movilidad humana. A su vez, en el marco de las competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Portoviejo (GAD Portoviejo), declara como política pública la promoción de los derechos y la protección de las personas en condición de movilidad humana. A su vez, asegura la transversalización del enfoque de movilidad humana en todos sus planes, programas, proyectos, servicios y acciones (Ordenanza de la protección y promoción de los derechos de las personas en condición de movilidad humana del Cantón Portoviejo 2019, art. 4).

En este sentido, la población migrante venezolana en Portoviejo está contemplada en la cobertura de los planes, programas y proyectos de las Direcciones Cantonales de Desarrollo Social, de Cultura y Económico y Productivo del GAD Portoviejo, a fin de que participen en varias actividades que desarrollan cada una de las áreas nombradas.

En materia de la regularización, según el artículo 18 de la Ordenanza dice que: “conforme las leyes nacionales vigentes, las personas de movilidad humana tienen el deber de formalizar su situación migratoria” (Ordenanza de la protección y promoción de los derechos de las personas en condición de movilidad humana del Cantón Portoviejo 2019, art. 18).

Es decir, la población migrante que se encuentra en el territorio del cantón Portoviejo debe de estar regularizada, tal como lo exige la política migratoria impuesta por el

Estado ecuatoriano. De alguna manera, en el momento en que la normativa local, establece que la población de otras nacionalidades debe estar regularizada, es una especie de sesgo que señala una exigencia, que no todos los migrantes pueden cumplir. En la siguiente sección, se ahondará en la incidencia que tiene la burocracia local en el proceso de regularización.

3.2. Experiencias del proceso de regularización e irregularización en el Ecuador

Para analizar las experiencias migratorias de la población venezolana en Portoviejo, se realizaron cuatro entrevistas semiestructuradas de manera presencial, dos hombres y dos mujeres de Venezuela que residen en el Cantón Portoviejo y llegaron durante el periodo 2017-2021; y, para complementar con información pertinente y percepciones sobre la situación de los sujetos observados, se abordó a una profesional con experiencia en atención y servicios a las personas migrantes venezolanas en Portoviejo.

Los/as venezolanos/as entrevistados/as vienen de diferentes partes de su país: dos mujeres y un hombre de Caracas y otro hombre de Maracay, provincia de Aragua. Entre las principales motivaciones se destacan la crisis socio-económica y política que están viviendo en Venezuela.

Las entrevistas abordaron no solo sus datos básicos y motivaciones para migrar, sino también los criterios de selección de los nuevos lugares de residencia; en ese sentido, los informantes afirman haber escogido a Portoviejo como una ciudad de destino por su clima cálido, su comida y su gente; de esta manera, se buscó argumentar la presencia de los flujos migratorios venezolanos en la localidad del estudio. Las personas indagadas mencionaron tener una buena experiencia al llegar a esta ciudad y en la manera que los recibieron; es decir, se ha podido constatar que la decisión final del lugar de destino se relaciona también con empatías socioculturales, y similitudes geográficas o climáticas a las existentes en sus lugares de origen.

El nivel de estudio de los y las entrevistados/as es entre bachillerato y tercer nivel. Sus edades fluctúan entre los 30-51 años. Un hombre y una mujer están solteros, y el otro hombre y mujer son casados. El perfil de los entrevistados concuerda con el diseño de la muestra, porque han ingresado al Ecuador dentro del periodo que observa el presente

estudio, de tal manera que aportan con insumos para analizar las afectaciones que han experimentado durante el proceso de regularización en Portoviejo.

Iniciaré con los testimonios de entrevistados/as que narraron su decisión de emigrar y de quedarse en Ecuador, a pesar de que en algunos casos no tenían pensado hacerlo, hecho que ha marcado sus trayectorias en el país, así como sus actuales lugares de residencia. Es importante recalcar que me referiré a ellos como Horacio, Carlos, Margarita, Nancy.

En las secciones posteriores analizo las experiencias migratorias que han tenido en el proceso de regularización, las dificultades para obtener los documentos y la manera en que la burocracia local les afecta. Esto incluye distintas problemáticas de orden socioeconómico de las personas que aspiran a regularizarse y no lo logran, así como otras que se encuentran regularizadas pero aun así, no pueden conseguir un trabajo formal.

3.2.1 “El dólar es fuerte en la región”. Decisiones ante la crisis en origen

Cada persona entrevistada tiene una historia diferente en cuanto a su experiencia migratoria; pero, coinciden en que tomaron la decisión de migrar en un contexto de crisis socioeconómica en su natal Venezuela. Para algunas personas migrantes, Ecuador era el destino final, mientras que otros habían previsto que sea solo un país de paso para llegar a su destino, sobre todo Perú o Chile. Estos lugares los escogen ya sea por sus redes sociales o familiares, y porque se generó un imaginario de mayores oportunidades en dichos países, lo cual, sin embargo, no pudo cristalizarse debido a las restricciones para el ingreso o estadía, así como las distancias que demandaban mayores recursos económicos. Así lo menciona uno de los indagados: “Mi plan era venirme al Ecuador para ver si me iba bien, pero mi destino final era Perú. Si me iba mal aquí, me marchaba a Perú o Chile porque tengo otros familiares allá, veamos cómo nos va, porque no queremos seguir viajando” (Horacio, venezolano, entrevistado por la autora en Portoviejo, 23 de septiembre 2021).

Horacio llegó al Ecuador solo en el año 2017, es padre de familia de cinco niñas; a los seis meses después arribó su esposa con cuatro hijas, y una quinta niña nació en Portoviejo. Él ingresó al Ecuador por Tulcán presentando su pasaporte. Su ruta para llegar al Ecuador fue por Colombia, para lo cual viajó en bus durante cuatro días.

Margarita llegó al Ecuador en el año 2018 por Tulcán presentando su pasaporte; ella migró al Ecuador por la crisis en Venezuela, y atraída básicamente por la economía dolarizada, pues el dólar es la moneda más fuerte en la región latinoamericana, así lo dice: “Me vine por la necesidad, el país ya estaba en crisis económica, política y social. La moneda no vale nada, no alcanza para nada, está devaluada, el dólar es más valioso que el bolívar. Con la moneda de aquí, puedo enviar dinero a mi familia en Venezuela” (Margarita, venezolana, entrevistada por la autora en Portoviejo, 23 de noviembre 2021).

Margarita tiene 30 años y es abogada de profesión, migró con su esposo e hijo de cinco años. Con su pareja trabajan en Portoviejo, ella como manicurista y su él en un restaurante. En principio su plan era emigrar a Chile, pero se quedaron en Portoviejo: “Nos quedamos por la economía, el dólar es fuerte en la región. En principio, estábamos pensando Chile también, pero nos quedamos aquí. Tengo familia por todos lados, algunos que están en Chile, nos dicen que nos vayamos para allá. Eso aún no sabemos, por ahora seguimos aquí” (Margarita, venezolana, entrevistada por la autora en Portoviejo, 23 de noviembre, 2021).

Otras de las mujeres, Nancy, venezolana de 52 años, llegó sola al país, por primera vez, en el año 2015, de visita a Junín, un cantón de la provincia de Manabí, La primera vez que llegó a Portoviejo fue para observar cómo era la localidad, el clima, la economía, la vivencia, etc., pero emigró al Ecuador a partir del 2017, año en el que vivió en Junín, y, a partir del 2018 reside en Portoviejo. Llegó al país por la necesidad que vivía en Venezuela: “En el 2015 llegué a Junín sólo por una semana, 'estaba estudiando el terreno'. Luego en el 2017 me vine a vivir a Junín y en el 2018 vine a Portoviejo” (Nancy, mujer venezolana migrante, entrevistada por la autora en Portoviejo, 23 de noviembre 2021).

Por lo anterior se observa que una de las razones por la que eligen emigrar al Ecuador es por la moneda, que es el dólar. Aunque también ha funcionado en ciertos casos la red familiar y de amistades. Horacio, nos comenta que algunos de sus sobrinos estaban en Portoviejo, por lo que él, cuando ingresó al país, se dirigió a Portoviejo, y decidió quedarse porque estaba con su núcleo familiar (esposa e hijas).

Mis sobrinos estaban en Portoviejo y pues me vine directamente acá porque me estaba esperando, pero luego, ellos decidieron irse a Chile, yo no me fui con ellos porque estaba con mi esposa e hijas, si me hubiera encontrado sólo, se me hubiera hecho más fácil trasladarme de un lado a otro, pero como se encuentra con la familia se me complica mucho (Horacio, venezolano, entrevistado por la autora en Portoviejo, 23 de septiembre 2021).

Otro de los entrevistados, Carlos, venezolano de 51 años, llegó a residir al Ecuador en el año 2017. En los años noventa vino de visita a Portoviejo a un campeonato sudamericano de boxeo en el que fue árbitro; en ese momento hizo algunas amistades en Portoviejo y gracias a ello, ahora vive en esta localidad:

En los años noventa vine por primera vez a Portoviejo a un campeonato sudamericano de boxeo, en ese tiempo era árbitro. En ese momento, conocí al que ahora es actual presidente de la Federación Ecuatoriano de Boxeo, por lo cual tengo más de 30 años de amistad con él. Mi plan en primero lugar, era irme a España, porque uno de mis hermanos está allá. Pero, cambié de planes porque a los 4 meses antes de viajar a España, hablé con mi amigo de Portoviejo y me invitó para que venga a Portoviejo a trabajar juntos, por lo cual, la amistad fue el motivo principal por la que elegí Ecuador para residir (Carlos, venezolano, entrevistado por la autora en Portoviejo, 29 de octubre 2021).

Las cuatro personas entrevistadas comparten las razones por las que decidieron migrar al Ecuador, por la necesidad, la crisis socioeconómica. Eligieron el país, por la vigencia del dólar ya que su moneda, el Bolívar, está devaluada, y también por sus redes de parentesco y de contactos. A su vez, ingresaron al país por paso formal presentando su pasaporte. Dos de ellos lograron regularizarse y el resto no, debido a la serie de obstáculos existentes, tal como se verá en la siguiente sección.

3.2.2 Proceso de regularización

Me piden unos requisitos como si me fuera a casar

-Nancy, venezolana, Portoviejo, 23 de noviembre 2021

De acuerdo con lo anotado en la sección anterior, dos de las personas entrevistadas están regularizadas en el país, es decir, tienen su visa y su cédula, aunque sus procesos no han sido necesariamente fáciles. Es el caso de Nancy y Carlos, quienes obtuvieron la Visa Humanitaria. Ambos emigraron al país en el año 2017, cuando llegaron, realizaron el proceso de regularización dentro del tiempo que tenían para hacerlo, esto es, en el marco de los 180 días que pueden estar en el territorio ecuatoriano (Herrera y Cabezas 2019).

Sus trámites los realizaron en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en la ciudad de Manta, ya que en Portoviejo no hay oficinas de esta institución. Nancy tiene la visa temporal que dura dos años; por tal motivo, ha debido renovar dos veces dicho documento, y eso le ha afectado, pues son gastos económicos que debe de hacer cada dos años. Además de los trámites, ha tenido que viajar hasta Manta dos veces por cada renovación, una vez para su cita y la segunda vez para retirar la visa, aparte de un tercer viaje a Guayaquil para gestionar la solicitud de la cédula: “Yo saqué mi visa humanitaria en Manta, y luego tuve que ir a Guayaquil para la cédula, eso es un día de trabajo perdido y un gasto que debemos de hacer a parte del trámite en sí. He tenido que hacer esto dos veces, porque la visa dura dos años” (Nancy, venezolana, entrevistada por la autora en Portoviejo, 23 de noviembre 2021).

Nancy trabaja como peluquera, oficio que lo ha realizado desde cuando vivía en Venezuela. Ella necesita tramitar su visa permanente, sin embargo el costo es muy alto, USD 500, y no lo puede costear. Además, se le dificulta cumplir con los requisitos que el Estado ecuatoriano solicita, ella así lo manifiesta:

No me dan la visa permanente porque me piden unos requisitos como si me fuera a casar, es una barbaridad lo que piden, nada más y nada menos te piden una cuenta en el banco, te piden una cantidad de cosas sobre todo cómo hago yo aquí para mantenerme en el Ecuador, ¿no tengo 5 años aquí? ¿Cómo me mantengo? ¡Pues trabajando, todo esto piden,

a parte pagar el seguro! (Nancy, venezolana, entrevistada por la autora en Portoviejo, 23 de noviembre 2021).

Los requisitos para solicitar la visa permanente han sido una limitante para Nancy, empezando por el costo que significa más de un salario básico unificado, lo que trabaja en un mes, apenas le alcanza para pagar el arriendo y la comida.

La situación de Carlos podría ser diferente, porque él tiene la visa humanitaria pero su condición económica es un poco mejor que Nancy. Él pudo pagar los trámites que se requieren para la visa temporal y permanente; sin embargo, durante el proceso tuvo una problemática, en principio iba a sacar la visa UNASUR, y, durante el proceso, tuvo que viajar por trabajo a Venezuela. Cuando le tocó salir del país, no alcanzó a retirar la visa en Manta, pero mostró la notificación de aprobación de la visa a los agentes de migración en el aeropuerto; a pesar de ello, no le hicieron válido y le pusieron una multa de un salario básico, que tenía que pagar al ingresar al Ecuador. Así lo explicó:

Como a los 6 meses debí de realizar el proceso de regularización, en el último mes lo empecé. No tuve problemas, me aprobaron la visa UNASUR a través del correo electrónico, en ese momento, tuve que viajar a Venezuela por un campeonato de Boxeo, al realizar las maletas, se me queda el documento para presentar en el aeropuerto. Sin embargo, presenté la notificación de haber sido aprobada mi visa en el teléfono, pero los funcionarios de migración en el aeropuerto no me lo aceptaron. Migración me multó con un salario básico. A pesar de haber sido multado, viajé a Venezuela. Al regresar al país, me hicieron problema en migración porque debía que pagar la multa, pero yo estaba bien informado e indiqué que tenía 30 días para pagar la multa. Después, fui a la Defensoría del Pueblo, tuve que pagar abogados a parte pero no me pudieron resolver. Gasté dinero, tiempo, me hicieron problema al viajar a otro país, perdí la oportunidad de tener otra categoría de visa que había aplicado, la cual la perdí, porque el pasaporte se me venció, había aplicado a la renovación de pasaporte en el sistema en Venezuela pero hasta ahora estoy esperando el trámite y el tiempo de espera había pasado para retirar la visa. En ese momento me salvó la visa humanitaria, porque al aplicar esta visa, me exoneraron la multa (Carlos, venezolano, entrevistado por la autora en Portoviejo, 29 de octubre 2021).

La multa y su pasaporte vencido impidieron que pueda sellar su visa, ya que el pasaporte vigente era requisito necesario. Además, Carlos indicó que en el sistema de migración a nivel nacional debería tener todo digitalizado para que pudieran ver que él tenía aprobada su visa, lo cual no fue así. Estas dificultades de la burocracia hacen que los procesos tomen más tiempo.

Por otro lado, Margarita y Horacio se encuentran irregularizados en el Ecuador.

Margarita, vino primero con su esposo y después regresó a Venezuela a ver a su hijo. Ella tuvo la visa temporal UNASUR, la solicitó en Manta, aunque no ha podido renovarla debido el costo de las visas, y porque cuando entró de nuevo al Ecuador, los funcionarios de migración en la frontera no le sellaron la entrada. Ella indicó:

Cuando me fui a ver mi hijo tuve un problema. Bueno, como hay esta ley o reglamento que los extranjeros no pueden estar fuera del país más de 3 meses porque o si no te multan. Yo no sabía eso, con tal que cuando llego a la frontera para entrar al país, el funcionario me dijo todo grosero que yo tengo una multa que pagar de \$180, yo le dije que porqué, bueno ahí me explicó esto, pero no sabía. Yo no pensaba pagar la multa, me dijo que me iba a sellar el pasaporte como multada pero le dije que no. Justo en ese momento, llegaba una delegación de un país, eran deportistas creo, era un grupo grande por lo que estaban apurando para pasar a las demás personas. Así que en ese momento aproveché y cogí mi pasaporte y pasé. Lo malo fue que no me sellaron la entrada, es decir, no aparezco como que haya entrado. Han de pensar que sigo en Venezuela. Eso es lo que debo de averiguar ahora (Margarita, venezolana, entrevistada por la autora en Portoviejo, 23 de noviembre 2021).

La entrevistada prevé que, al no estar registrada su entrada al país, le dificultará aún más poderse regularizar de nuevo. Cabe recalcar que la visa UNASUR ya no se puede solicitar porque se derogó mediante el artículo 83 sobre los visados de residencia UNASUR, de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, publicada en el Registro Oficial, tercer suplemento, No. 386, del 05 de febrero de 2021 (Ley Orgánica de Movilidad Humana 2021).

Margarita comenta que no puede volverse a regularizar por los altos costos que conlleva el trámite, y no sabe si estará multada, y eso es otro rubro que no puede costear. Aseguró en la entrevista que, “son muy caras las visas, tengo que pagar como USD 500 que no lo tengo, es un platal. No sé, tampoco sé cómo sería ahí porque no me sellaron la entrada. Y mi pasaporte se me expiró ahora, lo cual ese es otro trámite en Venezuela” (Margarita, venezolana, entrevistada por la autora en Portoviejo, 23 de noviembre 2021).

Horacio coincide con Margarita, no ha podido regularizarse por los requisitos y altos costos. Él llegó al país con el objetivo de trabajar y poder ayudar a su familia, sin pensar en iniciar el proceso de regularización en ese momento: “Al principio me olvidé por iniciar el proceso de regularización, llegué con la mentalidad de sólo trabajar y ganar dinero para ayudar a mi familia” (Horacio, hombre venezolano migrante, entrevistado por la autora en Portoviejo, 23 de septiembre 2021).

Cuando entró en vigencia el Decreto ejecutivo No 826 y el Acuerdo Ministerial No 103, de julio del año 2019, sobre la visa humanitaria para la población venezolana, durante la administración de Lenín Moreno, Horacio no inició el trámite, principalmente por sus ocupaciones de trabajo; sin embargo, en diciembre del mismo año, empezó a buscar información sobre el trámite:

Cuando se anuncia esta visa humanitaria para nosotros me despreocupé al inicio por temas de trabajo, no pensé en ese momento regularizarme. Después del nacimiento de mi última hija, decidí realizar los trámites en diciembre del 2019. Empecé a buscar información por internet para iniciar el proceso de regularización, sin embargo no me dio tiempo de obtener la visa, pues por la pandemia por el coronavirus, el proceso que había otorgado el gobierno para adquirir ésta visa había finalizado (Horacio, venezolano, entrevistado por la autora en Portoviejo, 23 de septiembre 2021).

Él siguió buscando otras opciones para poder regularizarse, en esa búsqueda se encontró con la novedad de que tiene una multa que pagar de USD 700, motivo por el que aún no ha podido regularizarse:

No alcancé a sacar la visa humanitaria, pero Migración en Portoviejo me dio la opción de obtener la visa de UNASUR, pues en ese tiempo aún se podía sacar, pero me enteré por el sistema en Migración que tengo una multa de \$700 que debo de pagar, más la visa que costaba \$250, dinero que no tengo para eso (Horacio, venezolano, entrevistado por la autora en Portoviejo, 23 de septiembre 2021).

Igualmente, Horacio tiene su pasaporte vencido, y manifiesta que el trámite para renovarlo es complicado: “para sacar un pasaporte nuevo es como si yo me encontrara un billete de lotería en la calle y lo sacara” (Horacio, venezolano, entrevistado por la autora en Portoviejo, 23 de septiembre 2021).

Se observa que Horacio y Margarita coinciden en sus objetivos, esto es, primero trabajar para poder ayudar a su familia, tener que comer y pagar el arriendo de la vivienda. Otra similitud es que ambos tienen su pasaporte vencido, y les resulta difícil renovarlo en el sistema de Venezuela.

Los entrevistados han encontrado que la “libre movilidad”, el “derecho a migrar”, tal como lo indica la Constitución ecuatoriana del año 2008, sólo dura el tiempo permitido por la norma para estar en el territorio ecuatoriano sin documentos regularizados, esto es, 180 días según la LOMH. Ecuador promovía una Constitución que garantizaba los derechos a los migrantes, esto atraía a los venezolanos, aparte de la moneda vigente, que es el dólar, para poder ayudar económicamente a su familia.

En el caso de Margarita y Horacio, no sabían las multas que tenían que pagar si permanecían más de 180 días en el Ecuador. Tampoco conocían sobre los requisitos, costos y tiempos que conlleva una regularización en el país, por los trámites y los viajes que deben de realizar entre Portoviejo-Manta, Manta-Guayaquil, con las subsecuentes afectaciones económicas, por ejemplo, al perder un día de labores, o posiblemente perder el trabajo, por faltar a fin de realizar los trámites.

La técnica de una organización no gubernamental (ONG) que trabaja en Portoviejo con población migrante venezolana. Comenta que algunas ONG tienen las oficinas en Manta y no en Portoviejo, y brindan ayuda con los trámites para la regularización, así como con

parte de los costos. Pero, no les apoyan con las multas, que muchos de los migrantes venezolanos deben pagar antes de iniciar el proceso. La técnica nos indica lo siguiente:

Los principales obstáculos que tienen para realizar el proceso de regularización es la falta de conocimiento, del no estar informado, no saber cuál es el proceso a seguir. Otra problemática, es que no poseen muchas veces el recurso económico, si bien es cierto hay organizaciones que costean ciertas partes de los gastos en el proceso de regularización pero hay otra parte que tiene que asumir la persona y es ahí que se les hace muy complicado para ellos poder cubrir toda la cantidad de dinero. Otro obstáculo es que no hay un proceso de regularización dentro de Portoviejo, sino que tienen que ir a Manta o Guayaquil. Las organizaciones que también ayudan con este proceso de regularización siempre trabajan para hacer los trámites en Guayaquil, eso también lo complica, aunque el gasto de movilización es cubierto, pasa que a veces tienen niños y no tienen con quién dejarlos y eso les limita a viajar hasta Guayaquil hacer el trámite (Técnica de una ONG, entrevistada por la autora en Portoviejo, 12 de diciembre 2021).

El hecho de que varias de las organizaciones que apoyan con los procesos de regularización a los migrantes, como el caso de HIAS, COOPI, Consejo Noruego para Refugiados, entre otros, tengan sus oficinas en Manta, se ha sumado, indirectamente, a los obstáculos para acceder a sus documentos pertinentes.

Las dificultades para obtener un documento que legalice su estadía en el país, traen consigo otras complicaciones que afectan sus procesos socio económicos y de proyectos de vida en sus nuevos lugares de residencia. Por ejemplo, al no estar regularizados los entrevistados sufren doble discriminación, por su nacionalidad y por falta de documentos, ante lo cual no pueden acceder a un trabajo formal, al acceso a una vivienda, a un préstamo en el banco, entre otros, que se analizan en el siguiente apartado.

3.2.3 Consecuencias para la población migrante

Tengo una cuenta en el Banco, cuando pido un crédito, no me lo dan porque mi cédula es con la visa temporal y no la permanente

-Nancy, venezolana, Portoviejo, 23 de noviembre 2021

Entre las afectaciones claves como consecuencia de la falta de documentos se destaca la inserción socioeconómica de la población migrante. De acuerdo con lo relatado por una de las informantes organizacionales, un 80% de personas de nacionalidad venezolana se encuentran irregularizados en Portoviejo, y por este motivo no tienen acceso a otros derechos, como el trabajo por ejemplo:

De la población venezolana que trabajamos, un 80% se encuentran irregularizados, esta población tiene el desconocimiento de los trámites que deben de realizar para el proceso de regularización, otro factor que se les dificulta es la situación laboral y económica que no les permite pagar todo el trámite para regularizarse. La mayoría tienen los estudios inconclusos, muy pocos cuentan con el título académico, pero no pueden ejercer porque no se encuentran regularizados. Los que tienen el título académico no cuentan con la apostilla por el factor económico (Técnica de una ONG, entrevistada por la autora en Portoviejo, 12 de diciembre 2021).

Margarita tiene esta dificultad señalada en la cita anterior, pues aparte de no poderse regularizar, no encuentra un trabajo formal en su profesión. Ha presentado su hoja de vida, pero sin el título apostillado no ha podido acceder a un empleo, y más bien es un malestar que ha tenido que vivir, tal como expresa:

Fui aquí al Banco a dejar mi carpeta y decirles que yo soy abogada de profesión y podía ayudarles. Pero, la chica quien me atendió, me trató muy mal, me dio mucho coraje, ella cree que porque yo soy de otro país, de Venezuela, puede tratar así a la gente. Me trató

mal esa chica, y me dijeron que no podía porque mi título no estaba apostillado. Yo no alcancé hacer ese trámite en Venezuela, pero le dije que estaba legalizado, notariado. Hasta le dije que estoy registrada en el sistema en Venezuela, que podía poner mi nombre en el Google y aparecía registrada, pero me dijo que no (Margarita, venezolana, entrevistada por la autora en Portoviejo, 23 de noviembre 2021).

Mientras estudiaba derecho en su natal Venezuela, Margarita hacía también *manicure y pedicure*, con lo que generaba sus ingresos. Ahora ese aprendizaje complementario le ha servido para sostener su situación, pues trabaja como manicurista en un local en Portoviejo, le pagan a diario según cuántas personas atiende; a veces gana \$10 diarios, y otros días obtiene hasta \$50.

Nancy en cambio, con su visa temporal, no puede acceder a un crédito en el banco para mejorar su negocio de peluquería, por lo pronto, arrienda un local pequeño pero no tiene muchos implementos necesarios. El banco le ha negado el crédito porque no tiene la cédula permanente:

Uno va al banco a pedir un crédito, tengo 5 años una cuenta en el banco del Pacífico. Tengo ese huequito montado ahí de peluquería con las uñas, vendiendo comida, limpiando casa para poder comprar las cosas, porque el banco no te da nada, ¿por qué? Porque me piden la cédula con visa permanente, como tengo la temporal no me pueden dar nada (Nancy, venezolana, entrevistada por la autora en Portoviejo, 23 de noviembre 2021).

Esta es una de las razones por las que ahora Nancy indica que no le importa si estar o no regularizada, pues el banco en el Ecuador no le puede dar el crédito por los requisitos que le piden:

Para otra cosa la cédula sí sirve, para multarte y para sacarte eso si sirve, para ir a votar eso si sirve. Por este tipo de cosas no dan ganas que sacar más papeles, por gusto. Tengo 5 años con una cuenta en un Banco, cuando pido un crédito lo que me dicen que si me sale

el crédito, pero no me lo dan porque mi cédula es con la visa temporal y no la permanente y tengo 5 años aquí, ¿qué más quieren que les demuestre? ¿Que tenga 10 años?, entonces es por eso que me da igual si me regulan o no me regulan (Nancy, venezolana, entrevistada por la autora en Portoviejo, 23 de noviembre 2021).

El caso de Nancy es típico para evidenciar que los impedimentos que tienen los migrantes venezolanos entrevistados cada vez son más complejos, no solo para regularizarse sino para acceder a otros derechos, por ejemplo un trabajo formal, al seguro social, a un préstamo, poder emprender un pequeño negocio, entre otros.

En ese sentido, vemos cómo, en la práctica, las políticas migratorias establecidas por el Estado resultan desventajosa para la población migrante, en este caso la venezolana, objeto del estudio, que no migraron por turismo o placer, sino que decidieron desplazarse en el marco de los conflictos internos en su país de origen. Pero, el Estado ecuatoriano, en lugar de facilitar los procesos de regularización y acogida a las personas en situación de crisis, interpone más impedimentos, como los antes expuestos, lo que aumenta la producción de la irregularidad migrante. Juegan un rol clave en todo esto los procesos burocráticos locales, plagados de trámites engorrosos, como parte de sistemas centralizados que agudizan la ineficiencia en ciudades pequeñas como Portoviejo.

3.2.4 Observando la burocracia local en Portoviejo - Manta⁴

Realicé una observación de campo en las oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en Manta. Durante esta actividad investigativa, la atención se daba en una casa de dos pisos, había cuatro funcionarios en la planta baja para el trámite de visas, en una área pequeña, donde no hay mucho espacio para que los/as usuarios/as puedan esperar su turno, situación que desde un inicio lo vuelve incómodo. Debido a la pandemia del COVID-19, sólo puede entrar la persona que va a realizar el trámite; allí el o la usuaria ingresa y debe explicar qué servicio requiere y le solicitan la cita impresa.

⁴ La presente sección se realizó sobre la base de observación indirecta, y las notas de campo que se tomó como resultado de la actividad.

En una de las actividades de observación estuve desde las 10:00 hasta 11:00, había 10 personas a la espera de que les llamaran para realizar el trámite. Entre ellos se percibía cierto nerviosismo y ansiedad. Los funcionarios se encontraban serios, menos una mujer que sonreía y era más amable con los usuarios; de hecho, pude escuchar a un usuario mientras decía que esperaba que le tocara con ella. Otro usuario había llegado 15 minutos tarde y uno de los funcionarios no lo recibió, le dijo que tenía que sacar otra cita y llegar 10 minutos antes. Sin embargo, el usuario habló con otros funcionarios y uno de ellos sí lo atendió.

Los funcionarios hacen revisar al usuario que todos sus datos estén correctos para evitar una equivocación. Pude observar que un usuario fue a Guayaquil a sacar su cédula, pero no le dieron porque estaba escrito mal su apellido en la orden de cedulación que le habían generado en Manta. Tuvo que regresar a Manta a pagar otra vez el documento para que le corrigieran e ir de nuevo a Guayaquil. El usuario se encontraba molesto porque viajó en vano hasta Guayaquil, y gastó dinero por ello, además del trámite en Manta; sin contar con que luego tuvo que ir de nuevo a Manta, pagar el trámite otra vez, pues para realizarlo se debe comprar una especie, y finalmente, después de que le corrigieran en Manta, viajar de nuevo a Guayaquil para la emisión de su cédula. Todo esto no solo significó tiempo o dinero para los viajes y trámites, sino uno o más días de trabajo perdido, y sin laborar no genera ingresos para la subsistencia u otras necesidades básicas.

Dentro de la institución hay una oficina de BanEcuador, ahí los usuarios deben de pagar el formulario de solicitud y la visa. Durante una de las visitas de observación, en ese momento se fue el sistema informático de BanEcuador, por lo que los usuarios debieron de esperar casi dos horas que tardó en llegar el sistema. Sin el sistema para pagar, pues los demás funcionarios tampoco podían continuar con el trámite.

Los funcionarios tienen 15 minutos para atender cada trámite, pero ese tiempo es muy corto, porque si suceden retrasos en el sistema de pago, se demoran más; así mismo, se toman el tiempo para ingresar muy bien en dicho sistema todos los datos e información de la persona, tomar las huellas dactilares, tomar la fotografía, hacer firmar los documentos, escanear y sacar copia para que la carpeta de cada usuario quede lista en sus archivos, todo esto en 15 minutos es muy poco.

Esta corta observación que realicé en Manta sobre el trabajo en la institución donde los migrantes deben de ir a realizar sus trámites de regularización me ha permitido realizar algunas reflexiones. Por un lado, que los funcionarios quieren atender a la mayoría de usuarios en pocos minutos; y los usuarios desean ser atendidos por “buenos” funcionarios que no les hagan problemas, les acepten y aprueben la solicitud. Por otro lado, las especies y los sellos tienen un código cada uno, y cada funcionario recibe de la institución cierta cantidad de especies para los trámites. Es decir, llevan un registro por cada especie que entreguen al usuario, ya sea para las visas y/u orden de cedula. Y, cada vez que se equivocan en emitir un documento, el usuario paga por eso, lo que no es necesariamente justo.

Las dificultades que experimenta la población migrante se dan también por el formalismo y el exceso de papeles como requisitos. Además, por la resistencia al cambio al interior de la burocracia, en el sentido de que los funcionarios se vuelven rutinarios en los procedimientos impuestos por el Estado, ya que hacen lo estrictamente contemplado en las normas, tales como: el tiempo que tiene cada funcionario por usuario; el proceso y/o los pasos a seguir para cada trámite, entre otros. Todo esto agudiza las problemáticas que las personas en movilidad humana tienen durante el proceso de regularización. A esto se suman las condiciones en que se brinda el servicio, en oficinas anti funcionales, que les impiden una atención rápida y eficiente; sin contar con aspectos de centralización de la emisión de documentos propiamente dicho, con lo cual se puede ver una serie de factores que se acumulan como barreras que tienen las personas migrantes por su situación de irregularidad.

3.3 Discusión

La investigación de campo ayudó a evidenciar que el proceso burocrático local, en este caso en Portoviejo, incrementa la producción de la irregularidad migrante entre venezolanos en el cantón. A través de las entrevistas y observación, se pudo establecer la serie de dificultades que se cruzan y articulan una irregularidad que la política migratoria no puede detener, y que, nos atreveríamos a señalar que más bien impulsa la irregularidad.

En primer lugar, la problemática radica, como lo menciona Grueso (2011), en que las disposiciones administrativas son fijadas desde el gobierno central y esto se da en virtud de las leyes y reglas que el Estado ecuatoriano emite; por lo tanto, los procesos burocráticos están dirigidos y controlados por las oficinas centrales (Grueso 2011, 16 - 18). Como indica LeRoux (2014), los servicios públicos locales están encaminados a cumplir con los objetivos políticos estatales (LeRoux 2014, 1) y los funcionarios públicos locales no tienen otra opción a que seguir las reglas desde lo central.

En segundo lugar, esta centralización de los servicios públicos, se cruza con aspectos de precariedad de las personas que buscan regularizarse. De esta manera, el hecho de que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana se encuentre en otra ciudad y no en Portoviejo, genera una dificultad, tal como lo han expuesto los informantes. Esto no sólo genera un costo económico, sino además de tiempo, porque los migrantes tienen como prioridad el trabajo para generar ingresos económicos necesarios para la subsistencia del día a día.

En tercer lugar, el Estado, a través de la política migratoria, es el responsable de las sanciones que afectan a los migrantes venezolanos en Portoviejo que hasta el momento de la investigación estos no han podido regularizarse. Por ejemplo está el caso de las multas económicas que les imponen por haberse sobrepasado los 180 días en el país y, además como lo menciona Álvarez et al. (2020), los canales estatales son limitados al acceder a los documentos como el pasaporte, apostillas y demás (Álvarez et al. 2020, 12).

Algunos de mis informantes tienen su pasaporte expirado, y cuyo trámite para la renovación en Venezuela es muy lento. La embajada de Venezuela queda en Guayaquil, es el único canal administrativo más cercano para aplicar y hacer la renovación, pero primero deben de solicitar en línea en Venezuela, así lo dijo Horacio: “Debemos de registrarnos en el sistema SAIME y solicitar cita, y bueno la cita no te la dan hasta después de un buen tiempo, si te digo un año es poco tiempo. Una amiga solicitó la cita y ¿adivina para cuándo le dieron? Para mayo del 2024, ¡es una barbaridad!” (Horacio, venezolano, entrevistado por la autora en Portoviejo, 23 de septiembre 2021).

Asimismo, al iniciar el trámite de regularización en el país, la población migrante en Portoviejo experimenta ansiedad y estrés con todo lo que conlleva el proceso. Desde reunir todos los documentos entre ellos están las apostillas, que deben de realizar en Venezuela, aparte de tener el pasaporte vigente, esto incluye ir a la embajada de Venezuela en Guayaquil, a fin de obtener un turno en el sistema de renovación del pasaporte, que no es tan rápido.

Aquellos que están en situación irregularizada en Portoviejo no pueden iniciar el proceso debido a los altos gastos que conlleva la solicitud de residencia, por ello se encuentran trabajando de manera informal, o recibiendo poca remuneración en sus empleos formales, lo que apenas les alcanza para la subsistencia diaria.

Estas dificultades viven los migrantes venezolanos en Portoviejo, y muchos de ellos se encuentran en similar situación: multas que pagar, pasaporte vencido, documentos sin la apostilla, sin un trabajo formal, entre otras.

Otras razones por barreras que impiden la regularización son los requisitos que el Estado solicita para las visas. Esto evidencia, como lo dice Soledad Álvarez et al. (2020), a que cada vez el Estado impone medidas de control migratorio más rígidos que no se ajustan a la realidad socioeconómica de la población y provoca un incremento de la irregularidad migrante (Álvarez et al. 2020, 12).

Por otro lado, los procedimientos burocráticos inciden en la problemática analizada. Los funcionarios públicos y los migrantes (usuarios) deben de regirse a las normativas estipuladas por el Estado e implementadas a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Los migrantes dependen de la persona (funcionario) que los atiendan, y, de acuerdo a la observación realizada, no todos reciben una atención con calidad y calidez. Se debe tomar en cuenta que, en ciertos casos, los funcionarios no tienen todas las condiciones de infraestructura y de servicios descentralizados para una atención más ágil a sus usuarios, y/o dichas condiciones no contribuyen a una mejor predisposición a la calidad en su trabajo.

En ese sentido, como lo recalca Grueso (2011), las atribuciones de los funcionarios están sujetas oficialmente, ya sea por leyes, reglas o disposiciones administrativas (Grueso 2011, 16), como también dice que a la burocracia se le asignan tareas que se tienen que solucionar desde lo central, por tal razón los procesos están controlados por las oficinas centrales (Grueso 2011, 16), Por tanto, las oficinas locales, de ciudades pequeñas deben regirse a las normativas, reglas y/o disposiciones desde la centralidad.

La movilidad humana se encuentra en desventaja frente a la consistente dependencia de las oficinas locales con las oficinas centrales, que vuelven los trámites y procesos más lentos, difíciles de cumplir por las políticas migratorias impuestas desde la centralidad hacia la población migrante.

Conclusiones

La presente investigación, que se interrogó ¿de qué manera el proceso burocrático en lo local incrementa la producción de la irregularidad migrante entre venezolanos en Portoviejo durante el periodo 2017 - 2021? , permitió evidenciar la incidencia de la burocracia local en la producción de la irregularidad migrante. Esta burocracia, se enmarca en estructuras normativas y de políticas migratorias que se articulan y configuran barreras para el acceso a documentos de estadía de las personas en movilidad humana en el país.

Para entender la política migratoria actual del Ecuador, en el marco del primer objetivo específico de la investigación, esto es, identificar los principales giros y problemáticas de la normativa migratoria ecuatoriana, se realizó una revisión de normativa antigua y actual, así como análisis especializados que me brindaron elementos de juicio para la discusión sobre los mecanismos y matices del rol histórico y actual de la burocracia local en la construcción de la irregularidad migrante.

Tal como se constató, históricamente las leyes sobre migración han tenido un enfoque securitista y cierto sesgo moral, se ha decidido quien puede entrar al país y quién no, bajo valoraciones hechas según el país de origen, salud, formación, entre otros. Es decir, se trata de políticas selectivas sustentadas en estereotipos de lo que significa ser un migrante deseable (preferiblemente europeo, altamente calificado, sano, etc.).

En cuanto a la normativa actual, como en el caso de la Constitución del año 2008, se reconoce el derecho a migrar, a la libre movilización. Sin embargo, la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), vigente desde el año 2017, impone normas estrictas a la población migrante; se ha destacado en los estudios y en las entrevistas que la solicitud de visado, las multas para sancionar estadías no regulares en el país, los costos de los trámites para las visas, constituyen serias barreras para la regularización de los flujos venezolanos en Ecuador.

A lo anterior se suma la solicitud del pasaporte vigente para ingresar, sin tomar en cuenta que, en el caso venezolano, las condiciones de crisis y convulsión política en su país de origen, empujó desplazamientos apresurados y caóticos, en los que no siempre (o casi

nunca) han tenido la oportunidad de obtener un documento de viaje. El requerimiento del pasaporte ha significado más ingresos informales a través de rutas no oficiales, entre ellas las peligrosas trochas, donde hay riesgos de asaltos y todo tipo de violencias. En estas condiciones, y sin poder legalizar su situación en el país, las nuevas políticas han significado entonces agudizar la irregularidad migratoria de ciudadanos venezolanos en Ecuador.

Para el cumplimiento de los objetivos planteados se realizó un trabajo de campo mediante entrevistas a actores locales, entre ellos personas migrantes y no migrantes vinculados con el tema. De acuerdo con las entrevistas, se ha constatado que las experiencias migratorias de la población venezolana pueden ser diferentes en una misma localidad y esto depende del contexto, procesos socioeconómicos previos y aspectos culturales de cada persona. Son evidentes las semejanzas culturales de las personas migrantes entrevistadas ya que buscan lugares y/o escenarios similares a los de su lugar de origen, porque se identifican, con el fin de hacer de ellos sus nuevos lugares de residencia. Por estas razones mencionadas, mis informantes eligieron vivir en Portoviejo y no en otra ciudad del Ecuador. Sus estadías en esta localidad están también relacionadas a la red familiar y de amistades que tenían e influyeron en sus decisiones de llegar hasta Portoviejo.

Sin embargo, también se trata de personas que han tenido que salir de su país de origen debido a la crisis interna política y socioeconómica, y que se encuentran en sus nuevos lugares de residencia desprovistos de recursos, con trabajos informales, o sin trabajo. En estas condiciones, se enfrentan además a problemáticas de centralismo y la burocracia local que les impiden regularizarse y acceder a otros tipos de derechos, con lo que se profundiza la discriminación. La burocracia local ha implicado para ellos lidiar con personal institucional no siempre comprometido con una vocación de servicio, y además en malas condiciones de atención; a esto se suma que el centralismo les impide una independencia en cuanto a las respuestas oportunas ante los usuarios que, como el caso venezolano, son personas que viven el día a día.

Por otro lado, ha sido notoria en las entrevistas y observaciones realizadas, la desinformación existente sobre el proceso de regularización y existe incluso cierto

desinterés entre los propios migrantes indagados- Esto podría responder a que vienen a Ecuador enfocados en trabajar, ganar dinero y enviar remesas a sus familiares del lugar de origen, tal como se constató durante las entrevistas. El desinterés por la regularización, se debe a aspectos económicos, relacionados a su vez con la serie de barreras con las que se encuentran durante el proceso. Esto implica que aumente la irregularidad migrante en el país.

Como se ve en los hallazgos y de acuerdo a la literatura consultada, la irregularidad migrante en el cantón Portoviejo se produce con la articulación de distintos factores que profundizan la discriminación, y estos tienen que ver con el perfil de las personas en movilidad humana, esto es, llegan con situaciones precarias arrastradas desde el lugar de origen, falta de todo tipo de recursos materiales y de conocimiento para posicionarse en sus nuevos lugares de residencia, discriminación por su condición de migrante.

En estas condiciones se encuentran con el sistema burocrático local, que, como se ve, no cuenta con la infraestructura y la independencia para una mayor eficiencia, pues funcionan en el marco de un régimen centralizado; a esto se suma el perfil de actitudes, prácticas y falta de accesos por meritocracia por parte del personal que hace parte de la burocracia local, de tal forma que no se garantiza la calidad de los servicios brindados.

Cierra el círculo la perspectiva securitista y excluyente de las políticas, que se reflejan a la hora de su implementación a través de los distintos tipos de requisitos que se solicitan para otorgar visas, lo cual no siempre concuerda con las realidades socio económicas y de ubicación geográficas de las personas en movilidad humana que las solicitan. Se trata de un complejo entramado de obstáculos y barreras que, en el marco de una política migratoria que hace es profundizar la irregularidad migrante en su más amplio sentido.

Siglas

COOPI: Cooperazione Internazionale

COVID-19: Enfermedad por Coronavirus

ENCOVI: Encuesta de Condiciones de Vida

GAD Portoviejo: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Portoviejo

HIAS: Organización Judía Global que protege al refugiado

INEC: Instituto de Estadística y Censos

LOMH: Ley Orgánica de Movilidad Humana

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

ONG: Organización No Gubernamental

PDOT: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

R4V: Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela

SAIME: Servicio Administrativo de Identificación Migración y Extranjería de Venezuela

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

VERHU: Visa de Residencia Temporal de Excepción por Razones Humanitarias

Lista de referencias

- Ackerman, Alana Sylvie. 2014. *La ley, el orden y el caos*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Acosta Arcarazo, Diego y Luisa Freier. 2015. "Turning the Immigration Policy Paradox Upside Down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America". *International Migration Review* 49 (3): 659-696.
- Álvarez Velasco, Soledad, Manuel Bayón Jiménez, Francisco Hurtado Caicedo, Lucía Pérez Martínez, Camilo Baroja, Jesús Tapia, y María Rosa Yumbra. 2020. *Viviendo al límite: migrantes irregularizados en Ecuador*. Quito: Colectivo de Geografía Crítica de Ecuador / Red Clamor / GIZ.
- Álvarez, Mishel. 2020. "El Estado como productor legal de la ilegalidad migrante: caso migración venezolana en el Ecuador." *Colloquia Revista de Pensamiento y Cultura* 7: 63-71. doi:10.1093/oxfordhb/9780199579679.001.0001
- Bozeman, Barry. 2015. "Causas, efectos y eficacia de la burocratización en las administraciones públicas nacionales: desarrollando reformas sensibles a culturas políticas singulares." *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 63: 5-32.
- Cabrera Hanna, Santiago. 2016. "Repensando el Estado como institución. Poder central, cultura local y relaciones centro-periferia en las interpretaciones de Juan Manguashca y el debate Schwarz-Carvalho Franco." *Almanack*, 153-183. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-463320161308>
- Castles, Stephen, Magdalena Arias Cubas, Kim Chulhyo y Derya Ozkul. 2012. "Irregular Migration: Causes, Patterns, and Strategies". En *Global Perspectives on Migration and Development*, editado por Irena Omelaniuk, 117- 151. New York: Springer.
- De Genova, Nicholas. 2002. "Migrant "Illegality" and deportability in everyday life". *Annual Review of Anthropology* 31: 419-447.
- Domenech, Eduardo. 2017. "Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo". *Revista crítica de Sociología e Política* 8 (1): 19-48.
- Echebarría, Koldo. 2006. "Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 34: 1-11.
- Eguiguren, María Mercedes. 2011. *Sujeto migrante, crisis y tutela estatal. Construcción de la migración y modos de intervención del Estado ecuatoriano*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- España, Sara. 2021. "Los ecuatorianos vuelven a huir a Estados Unidos empujados por la pobreza". Diario El País, 13 de octubre 2021. <https://elpais.com/internacional/2021-10-13/los-ecuatorianos-vuelven-a-huir-a-estados-unidos-empujados-por-la-pobreza.html>.
- Gandini, Luciana, Victoria Prieto Rosa y Fernando Lozano Ascencio. 2019. "El éxodo venezolano: migración en contextos de crisis y respuestas de los países latinoamericanos". En *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, coordinado por Luciana Gandini, Fernando Lozano y Victoria Prieto, 9-31. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Gil Araujo, Sandra y Silvana Santi. 2019. “El gobierno de la migración en América del Sur: regímenes, controles y fronteras”. *GT CLACSO - Las políticas migratorias y el control de las poblaciones en el siglo XXI: Debates, prácticas y normativas en América del Sur* 3 (1): 2-10.
- González Cámara, Noelia. 2010. “De indeseables a ilegales: Una aproximación a la irregularidad migrante”. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura* 186 (744): 671-687.
- Grueso Caicedo, Orlando. 2011. “Análisis de Percepción sobre la Burocracia Pública: Una Aproximación a un Estudio de Caso en el Plan de Estudios Políticos Y Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle Códigos 2005, 2006, 2007, 2008”. Trabajo de Grado, Universidad del Valle Instituto de Educación y Pedagogía Estudios Políticos y Resolución de Conflictos Santiago de Cali.
- Herrera, Gioconda y Gabriela Cabezas. 2019. “Ecuador: de la recepción a la disuasión. Políticas frente a la población venezolana y experiencia migratoria 2015-2018”. En *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, coordinado por Luciana Gandini, Fernando Lozano y Victoria Prieto, 125-156. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- INEC, Instituto de Estadística y Censos. 2010. Estadísticas sociodemográficas y sociales, y Censo de Población y Vivienda.
<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>
- LeRoux, Kelly. 2014. “Local Bureaucracy” En *The Oxford Handbook on State and Local Government*, editado por Donald Haider – Markel, 487-510.
doi:10.1093/oxfordhb/9780199579679.001.0001
- López Sala, Ana María. 2005. *Inmigrantes y estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Martínez Castilla, Santiago. 2016. “La burocracia: elemento de dominación en la obra de Max Weber.” *Misión Jurídica: Revista de derecho y ciencias sociales* 9 (10): 141-154.
- Munarriz, Begoña. 1992. “Técnicas y métodos en investigación cualitativa.” *Universidade da Coruña*: 101-116.
- OIM, Organización Internacional para las Migraciones. 2021. Informe de monitoreo de flujo de población venezolana en Ecuador, ronda 11 junio 2021.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. 2021. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Portoviejo.
<https://content.bhybrid.com/publication/df513425/mobile/>
- Polga-Hecimovich, John. 2019. “Bureaucracy in Latin America”. *Publisher: Oxford University Press*. doi:10.1093/acrefore/9780190228637.013.1675
- R4V, Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes. 2021. RMRP 2021 para refugiados y migrantes de Venezuela: Plan de respuesta regional Enero- Diciembre 2021. <https://www.r4v.info/es/document/rmrp-2021-es>
- Ramírez Gallegos, Jacques. 2013. *La política migratoria en Ecuador. Rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Ramírez, Jacques, Yoharlis Linares y Emilio Useche. 2019. “Geopolíticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: Migrantes venezolanos en Ecuador”. En *Después*

- de la Llegada. Realidades de la migración venezolana*, coordinado por Cécile Blouin. Lima: Themis-PUCP.
- Reyes Mejía, Verónica. 2020. “Vigencia de la Teoría Burocrática de Max Weber y su relación con la satisfacción laboral en una institución pública”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Zambrano Soledispa, Gabriela. 2021a. “Tarea 3: Propuesta de investigación” Entregado en el aula virtual de FLACSO de la signatura Taller de Tesina I.
- Zambrano Soledispa, Gabriela. 2021b. “Tarea 2: Conceptos” Entregado en el aula virtual de FLACSO de la signatura Taller de Tesina I.
- Zambrano Soledispa, Gabriela. 2021c. “Trabajo final Capítulo Contextual” Entregado en el aula virtual de FLACSO de la signatura Taller de Tesina I.

Referencia Normativa

- Constitución de la República del Ecuador 2008
Ley Orgánica de Movilidad Humana 2017
Ley Orgánica de Movilidad Humana 2021

Anexos

1.- Matriz de sistematización general de entrevistados

| Nombre | Edad | Estado civil | Tiempo en Ecuador | Situación Migratoria | Instrucción | Observaciones |
|-----------|------|--------------|-------------------|----------------------|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Margarita | 30 | Casada | 3 años | Irregularizada | Abogada | Tuvo la visa temporal UNASUR, pero se le venció y no ha renovado. Cuando entró por segunda vez al país en Tulcán, no le sellaron la entrada. |
| Nancy | 52 | Casada | 2 años | Regularizada | 4to año de bachillerato | Dos veces ha solicitado la visa temporal, primero tuvo la UNASUR, se le venció y ahora tiene la humanitaria. Quiere solicitar la visa permanente para tener la cedula permanente, pero no ha podido por los requisitos que piden y el costo de la misma es muy alto. |
| Horacio | 49 | Casado | 4 años | Irregularizado | Bachillerato | No ha podido regularizarse por falta de dinero, tiene una multa que no ha pagado. |
| Carlos | 51 | Soltero | 4 años | Regularizado | Contaduría público | Vino a Portoviejo en los 90's de visita, y ahora emigró a Portoviejo. Es el líder de los venezolanos en Portoviejo, realizó la única encuesta que hay hasta el momento de venezolanos en Portoviejo en diciembre 2020. |

2.- Modelos de guías de entrevistas utilizadas

Entrevistas semiestructurada a venezolanos/as regularizados/as

Presentación:

Mi nombre es Gabriela Zambrano Soledispa, soy estudiante de la Especialización en Migración, Desarrollo y Derechos Humanos de la Universidad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador, la cual me encuentro realizando mi tesina de investigación que tiene como objetivo analizar el proceso burocrático en lo local que incide la producción de la irregularidad migrante de personas venezolanas en Portoviejo entre el periodo 2017 y 2021.

Dicho esto, me permito solicitar su aprobación para realizarle una entrevista, es importante mencionar que la información será utilizada únicamente para fines académicos, será completamente anónima y quisiera preguntarle si me permite grabar la entrevista para el análisis de mi investigación.

Datos sociodemográficos:

Edad:

Hijos/as:

Sexo:

Estudios:

Nacionalidad:

Último grado educativo:

Estado civil:

Sector de la ciudad donde reside:

APERTURA

¿Qué clima le gusta más caliente o frío? ¿Por qué?

¿Cuál es su plato de comida favorito?

¿De qué ciudad de Venezuela viene?

Tema 1: Proceso migratorio e inmigración

Objetivo: Analizar sobre el inicio del desplazamiento de las personas migrantes y las razones por las que se desplazaron al Ecuador e instalarse en la ciudad donde se

encuentran actualmente, con el objetivo de entender los elementos que incidieron al tomar las decisiones acerca quedarse ya sea temporal o permanente.

Preguntas:

¿Cuándo llegó al Ecuador?

¿Cómo fue el viaje hasta aquí? ¿Qué tiempo le tomó llegar hasta el país? Ruta, medio de transporte.

¿Cómo fue su experiencia migratoria hasta llegar aquí? ¿Qué tuvo que pasar para llegar?

¿Entró al país por paso oficial o cruce informal? ¿Con qué documento entró? ¿Por dónde entró al país?

¿Cuál es la razón principal por la que vino a Ecuador y no fue a otro país?

¿Cuál es la razón principal por la que vino a esta ciudad y no a otra ciudad del Ecuador?

¿Qué tiempo tiene en el Ecuador?

¿Qué tiempo tiene en la ciudad donde se encuentra actualmente?

¿Ha estado en otras ciudades del Ecuador? ¿Cuáles? ¿De paso, o qué tiempo estuvo?

¿Piensa residir en esta ciudad?

¿Qué fue lo más fácil y difícil? Hábleme de sus primeros meses

¿Cómo fue su llegada a Portoviejo? ¿Qué expectativas tenía de esta ciudad? Cuénteme su experiencia aquí en Portoviejo.

¿Ha trabajado en Portoviejo? ¿En qué ha trabajado? ¿Trabaja ahora?

Tema 2: Burocracia en lo local

Objetivo: Conocer las experiencias que han tenido en el proceso burocrático en la ciudad donde viven actualmente para poder regularizarse con el fin de comprender las dificultades que han pasado durante este proceso y en la manera que se les dificulta el mismo (reconstrucción de trayectorias migratorias).

Preguntas:

Hace qué tiempo realizó el proceso de regularización? Dónde hizo el trámite?

Estuvo en situación irregularizada en algún momento? Pagó alguna multa en el proceso?

Ud. dónde se informó para realizar el trámite?

¿Cómo fue su experiencia durante el proceso? Cuáles fueron sus pros y contras?

¿Qué tiempo le tomó realizar todo el proceso?

¿Qué tiempo le toma ir hasta allá Manta?

¿Qué cantidad de dinero tiene que gastar para ir hasta allá?

¿Cuántas veces tuvo que ir a la institución para realizar el proceso?

¿Cuánto tuvo que pagar en los costos de los trámites?

¿Tuvo que pagar a parte a algún/a empleado/a para agilizar el proceso?

¿Tuvo que esperar para realizar el trámite? ¿Cuánto tiempo?

¿Cuál fue el trato con usted por parte de los y las funcionarios/as del Ministerio de Relaciones Exteriores en Manta?

¿Cuáles fueron sus malas y buenas experiencias durante el proceso?

Tema 3: La producción de la irregularidad migrante

Objetivo: Indagar en las experiencias vividas de las y los migrantes irregularizados/as en base a los candados legales impuestos por el Ecuador hacia la población migrante.

Preguntas:

¿Qué impedimentos legales ha tenido? Detalle de dificultades que ha tenido por no tener papeles (laboral, vivienda, acceso a salud)

¿A qué atribuye la actitud por parte de las autoridades y funcionarios/as de instituciones públicas con respecto de acceso a servicios y documentos de regularización?

¿Cuál es la percepción que tiene de Portoviejo hacia la población migrante?

¿Qué cree ud que piensa las personas de Portoviejo acerca la población venezolana?

Entrevista semi estructurada a venezolanos/as irregularizados/as

Presentación:

Mi nombre es Gabriela Zambrano Soledispa, soy estudiante de la **Especialización en Migración, Desarrollo y Derechos Humanos** de la **Universidad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador**, la cual me encuentro realizando mi tesina de investigación que tiene como objetivo analizar el proceso burocrático en lo local que incide la producción de la irregularidad migrante de personas venezolanas en Portoviejo entre el periodo 2017 y 2021.

Dicho esto, me permito solicitar su aprobación para realizarle una entrevista, es importante mencionar que la información será utilizada únicamente para fines académicos, será completamente anónima y quisiera preguntarle si me permite grabar la entrevista para el análisis de mi investigación.

Datos sociodemográficos:

Edad:

Hijos/as:

Sexo:

Estudios:

Nacionalidad:

Último grado educativo:

Estado civil:

Sector de la ciudad donde reside:

APERTURA

¿Qué clima le gusta más caliente o frío? ¿Por qué?

¿Cuál es su plato de comida favorito?

¿De qué ciudad de Venezuela viene?

Tema 1: Proceso migratorio e inmigración

Objetivo: Analizar sobre el inicio del desplazamiento de las personas migrantes y las razones por las que se desplazaron al Ecuador e instalarse en la ciudad donde se encuentran actualmente, con el objetivo de entender los elementos que incidieron al tomar las decisiones acerca quedarse ya sea temporal o permanente.

Preguntas:

¿Cuándo llegó al Ecuador?

¿Cómo fue el viaje hasta aquí? ¿Qué tiempo le tomó llegar hasta el país? Ruta, medio de transporte.

¿Cómo fue su experiencia migratoria hasta llegar aquí? ¿Qué tuvo que pasar para llegar?

¿Entró al país por paso oficial o cruce informal? ¿Con qué documento entró? ¿Por dónde entró al país?

¿Cuál es la razón principal por la que vino a Ecuador y no fue a otro país?

¿Cuál es la razón principal por la que vino a esta ciudad y no a otra ciudad del Ecuador?

¿Qué tiempo tiene en el Ecuador?

¿Qué tiempo tiene en la ciudad donde se encuentra actualmente?

¿Ha estado en otras ciudades del Ecuador? ¿Cuáles? ¿De paso, o qué tiempo estuvo?

¿Piensa residir en esta ciudad?

¿Qué fue lo más fácil y difícil? Hábleme de sus primeros meses

¿Cómo fue su llegada a Portoviejo? ¿Qué expectativas tenía de esta ciudad? Cuénteme su experiencia aquí en Portoviejo.

Tema 2: Burocracia en lo local

Objetivo: Conocer las experiencias que han tenido en el proceso burocrático en la ciudad donde viven actualmente para poder regularizarse con el fin de comprender las dificultades que han pasado durante este proceso y en la manera que se les dificulta el mismo (reconstrucción de trayectorias migratorias).

Preguntas:

¿Usted se encuentra en situación regular o irregular?

En el caso que sea irregularizado/a: ¿Usted ha intentado iniciar el proceso de regularización?

Si tiene multa: ¿Sabe cuánto tiene que pagar para la multa?

¿Sabe cuáles son los trámites que debe realizar para regularizarse? ¿Se le dificulta obtener estos requisitos? ¿En qué medida?

¿Ha ido a las oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores en Manta?

¿Cómo fue su experiencia?

¿Qué tiempo le toma ir hasta allá?

¿Qué cantidad de dinero tiene que gastar para ir hasta allá?

¿Cuántas veces ha tenido que ir a la institución en Manta?

¿Tuvo que esperar para realizar el trámite? ¿Cuánto tiempo?

¿Cuál fue el trato con usted por parte de los y las funcionarios/as del Ministerio de Relaciones Exteriores en Manta?

¿Ha realizado el trámite para obtener los movimientos migratorios? ¿Qué tuvo que hacer para obtenerlos?

¿Ha tenido de pagar a parte a una personas que trabaje en las oficinas para que le agilite el trámite?

Tema 3: La producción de la irregularidad migrante

Objetivo: Indagar en las experiencias vividas de las y los migrantes irregularizados/as en base a los candados legales impuestos por el Ecuador hacia la población migrante.

Preguntas:

¿Qué impedimentos legales ha tenido? Detalle de dificultades que ha tenido por no tener papeles (laboral, vivienda, acceso a salud)

¿Conoce algún tipo de ro con autoridades Portovial, policía nacional por el hecho de estar sin documentos?

¿A qué atribuye la actitud por parte de las autoridades y funcionarios/as de instituciones públicas con respecto de acceso a servicios y documentos de regularización?

¿Cuál es la percepción que tiene de Portoviejo hacia la población migrante?

¿Qué cree ud que piensa las personas de Portoviejo acerca la población venezolana?

3.- Matriz de sistematización de investigación documental (síntesis)

| Normativa | No. Artículo | Síntesis o cita |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Ley Orgánica de Movilidad Humana. Registro oficial 938 de 06 febrero 2027. Última modificación 23 oct 2018</p> | <p>Capítulo III, a partir del art. 42, sobre las personas extranjeras en el Ecuador.</p> | <p>Art. 43.- Derecho a la libre movilidad responsable y migración segura. Las personas extranjeras en el Ecuador tendrán derecho a migrar en condiciones de respeto a sus derechos, integridad personal de acuerdo a la normativa interna del país y a los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador. El Estado realizará todas las acciones necesarias para fomentar el principio de la ciudadanía universal y la libre movilidad humana de manera responsable.</p> <p>Art. 44.- Derecho a solicitar una condición migratoria. Las personas extranjeras tendrán derecho a solicitar una condición migratoria de conformidad a lo establecido en esta Ley y su reglamento. Una vez concedida la condición migratoria de residente se otorgará cédula de identidad.</p> <p>Art. 47.- Acceso a la justicia en igualdad de condiciones. Las personas extranjeras, sin importar su condición migratoria, tendrán derecho a acceder a la justicia y a las garantías del debido proceso para la tutela de sus derechos, de conformidad con la Constitución, la ley y los instrumentos internacionales vigentes.</p> |
| | | <p>Art. 40.- Se reconoce a las personas el derecho a</p> |

| | | |
|-------------------------------------------------|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Constitución del Ecuador del 2008.</p> | <p>Art. 40</p> | <p>migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país. 2. Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos. 3. Precautelará sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior. 4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario. 5. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior. 6. Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros. |
| <p>Decreto Ejecutivo 826 , 25 de julio 2019</p> | <p>Art.1 y 2</p> | <p>Artículo 1.- OTORGAR una amnistía migratoria para todas las ciudadanas y ciudadanos venezolanos que no hayan violado las leyes del Ecuador y que: 1) Hayan ingresado regularmente a través de los puntos de control migratorio al territorio,, del Ecuador hasta la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto Ejecutivo. 2) Habiendo ingresado regularmente al Ecuador a través de los puntos de control migratorio, se encuentren en condición migratoria irregular por haber excedido el tiempo de permanencia otorgado a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto Ejecutivo;</p> <p>Artículo 2.- 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 de excepción por razones humanitarias para los ciudadanos venezolanos mencionados en el artículo I del presente Decreto Ejecutivo. El proceso de visado</p> |

| | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | <p>contendrá criterios para el trámite preferente de visas para los grupos de atención prioritaria reconocidos en la Constitución de la República. La visa será gratuita, debiendo el solicitante asumir solamente el costo del formulario de solicitud. El proceso de regularización culminará el 31 de marzo de 2020</p> |
| <p>Acuerdo Ministerial 242, 16 de agosto 2020</p> | <p>Artículo único</p> | <p>Establecer como requisito previo al ingreso a territorio ecuatoriano la presentación del pasaporte con una vigencia mínima de seis meses previa a su caducidad a los venezolanos, a partir del 18 de agosto 2020.</p> |
| <p>Ordenanza de Movilidad Humana del Cantón Portoviejo, 05 de diciembre de 2019.</p> | <p>Art. 1 y 2</p> | <p>Artículo innumerado (1).- Finalidad.- La presente ordenanza del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Portoviejo tiene como finalidad promover y garantizar el ejercicio de los derechos y la protección de las personas en condición de movilidad humana, en cumplimiento a la Constitución de la República del Ecuador y los instrumentos internacionales de derechos humanos, de acuerdo a las competencias determinadas para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Artículo innumerado (2).- Ámbito.- La presente normativa se aplicará en el territorio del Cantón Portoviejo en las zonas urbanas y rurales, en los ámbitos públicos y privados y comunitarios ampara a todas las personas, definidas por esta Ordenanza, en condición de movilidad humana.</p> |