

La ley, el orden y el caos

Construcción social del Estado
y el inmigrante en Ecuador

Alana Sylvie Ackerman



La Universidad
de postgrado
del Estado

320.1
A1823I

Ackerman, Alana Sylvie

La ley, el orden y el caos: construcción social del Estado y el inmigrante en Ecuador / Alana Sylvie Ackerman. — 1.^a ed. — Quito: Editorial IAEN, 2014
166 p.; 15 x 21 cm.

ISBN: 978-9942-950-23-9

1. CIENCIAS POLÍTICAS 2. ESTADO 3. BUROCRACIA 4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 5. INMIGRACIÓN 6. ECUADOR I. Título

Colección de Estudios Migratorios

Director: Jacques Ramírez G.

Escuela de Relaciones Internacionales 'José Peralta'

Instituto de Altos Estudios Nacionales

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Edificio administrativo, 5.º piso

Telf: (593 2) 382 9900, ext. 236

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Miguel Romero Flores

Diseño portada e interiores: César Ortiz Alcívar

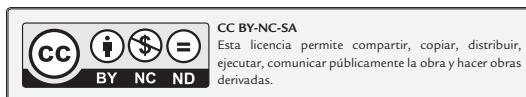
Corrección de estilo: La Caracola Editores y Roberto Ramírez Paredes

Impresión: Imprenta Mariscal

Tiraje: 500 ejemplares

Quito-Ecuador, 2014

Esta obra es fruto de la articulación del IAEN con otras instituciones de educación superior para el desarrollo de investigaciones sobre el Estado y la migración, así como la difusión de sus resultados; en este caso, con Flasco Ecuador.



Índice

Agradecimientos	9
Prólogo	11
Resumen	15

Capítulo I

Introducción: hacia una antropología del estado

1.1. La problemática	17
1.2. El debate sobre el “estado” desde la antropología sociocultural	24
1.3. Estudios migratorios en Ecuador	30
1.4. La metodología	35

Capítulo II

El discurso estatal sobre el extranjero: 1938-1971

2.1. Introducción	43
2.2. Las definiciones de “extranjero”, “ecuatoriano” y “ciudadano” entre 1938 y 1971	46
2.3. Categorías de extranjeros “deseables” y “no deseables” entre 1938 y 1971	51
2.4. La implementación de visas de entrada y residencia entre 1938 y 1971	60
2.5. La burocratización de visas entre 1938 y 1971	71
2.6. Conclusiones	82

Capítulo III

El discurso estatal sobre el extranjero en la última década

3.1. Introducción	85
3.2. El aumento del tema migratorio en el discurso estatal durante la última década.....	87

3.3. Las definiciones de “extranjero,” “ecuatoriano” y “ciudadano” entre 1998 y 2011	88
3.4. Extranjeros “deseables” y “no deseables” entre 2003 y 2011	93
3.5. La implementación de visas entre 2000 y 2011	98
3.6. Conclusiones	109

Capítulo IV

Etnografiando el sistema burocrático de visas

4.1. Introducción: buscando el estado en lo cotidiano	111
4.2. Acercándome al sitio de estudio	114
4.3. Mi presencia en el campo	119
4.4. La rutina burocrática en la Dirección de Migración y Extranjería	124
4.5. La agencia de los funcionarios.....	133
4.6. La ausencia de la rutina burocrática en la Dirección General de Extranjería	137
4.7. Conclusiones	143

Capítulo V

Conclusiones

5.1. La construcción del “otro” extranjero	145
5.2. La construcción del estado	149

Bibliografía	153
--------------------	-----

Índice de tablas

Tabla 1: Organización de la Dirección de Migración y Extranjería	124
Tabla 2: Jerarquía de la Dirección de Migración y Extranjería	130
Tabla 3: Organización de la Dirección General de Extranjería	138
Tabla 4: Flujos de poder durante el proceso burocrático de las visas	143

A mis padres.

A los extranjeros residentes en Ecuador que construyen
el estado todos los días.

Agradecimientos

Este libro es el resultado de un proceso que duró casi dos años. Ha sido un viaje de aprendizaje, de compartir, experimentar, percibir; de dar y recibir. Todo esto no hubiera sido posible sin las contribuciones de varios individuos y organizaciones.

Primeramente deseo reconocer a Jacques Ramírez, decano de la Escuela de Relaciones Internacionales del IAEN, por su diligente dirección de este proyecto, y por su interés y entusiasmo desde el primer día. Su pasión por el estudio de la migración y el estado, y por involucrar a otros en este trabajo, es una inspiración. Donó generosamente de su tiempo, leyó cuidadosamente cada etapa del proyecto y dio sus comentarios valiosos para guiar la idea, el proceso y el producto final de este proyecto.

También deseo reconocer a Gioconda Herrera por su presencia desde el principio. Cada parte de este trabajo ha sido moldeada por sus comentarios y sugerencias certeras, que siempre me dirigieron a un trabajo más sólido. La misma forma de este proyecto debe su existencia a Gioconda.

También le doy mis agradecimientos profundos a María Mercedes Eguiguren, por su lectura cuidadosa y sus comentarios perspicaces que dieron forma al proyecto naciente.

Mis agradecimientos a los dos lectores, Eduardo Domenech y Soledad Álvarez, por su lectura del borrador de esta tesis y por sus comentarios astutos, los cuales he intentado incorporar fielmente a este trabajo final.

Gracias a Flacso Ecuador por el espacio intelectual y los recursos económicos para llevar a cabo este proyecto. Gracias también a mis compañeros del programa por sus conversaciones, percepciones y apoyo.

Gracias al Ministerio de Relaciones Exteriores —a la Dirección de Migración y Extranjería y la Dirección General de Extranjería— por hacer posible este proyecto. Especialmente, gracias a Ricardo Patiño, Eliana Larrea, Gonzalo Andrade, Edita Apolo, Williams Viera y Rosana Torres, por facilitar el trabajo de campo. Gracias también a todos los funcionarios que me permitieron observarlos, seguirlos, aprender de ellos, y que contestaron mis preguntas a pesar de la cantidad de trabajo que les ocupa todos los días.

Gracias al Archivo de la Asamblea Nacional del Ecuador, por abrir sus puertas a este proyecto, por su ayuda en la recuperación de documentos y por su asistencia con la investigación.

Gracias a Cefamm (Centro Familiar de Ayuda al Migrante) y a Flor María Haro, por asistirme con la investigación y por proveer un espacio de trabajo y acceso a entrevistas con extranjeros.

Finalmente, gracias a los extranjeros que compartieron sus experiencias conmigo, que han luchado por su reconocimiento legal y que han luchado con el sistema institucional del estado.

Prólogo

Si las identidades se construyen por oposición y alteridad, el Estado ecuatoriano y sus ciudadanos ecuatorianos se han construido a través de los extranjeros.

El trabajo de Alana Ackerman se centra en un análisis minucioso de las categorías de ‘ecuatorianos’, ‘ciudadanos’ y ‘extranjeros’ a partir de tres entradas metodológicas: a) revisión histórica de los corpus legales, ya sea constituciones, leyes, decretos, normas, reglamentos y actas donde el Estado ecuatoriano —a través de sus diferentes gobernantes— han definido dichas categorías; b) análisis del proceso de burocratización de requisitos de entrada y permanencia en el país, poniendo especial atención al tema de las visas; y c) etnografía del Estado en la vida cotidiana a partir de un trabajo de campo en la dirección de migración y extranjería del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Este estudio pionero de antropología del Estado titulado *La ley, el orden y el caos*, se enmarca dentro de la línea de investigación de política migratoria que lleva adelante el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), por intermedio de la Escuela de Relaciones Internacionales, y constituye un aporte significativo para seguir entendiendo los complejos y cambiantes discursos estatales sobre ‘el otro’, que a su vez permite entender al propio Estado, a partir del énfasis que hace la autora sobre que tanto ecuatorianos como extranjeros tenemos que interactuar cotidianamente con la burocracia estatal. De esta manera, se da un proceso de construcción en doble dirección entre el Estado y el extranjero dado que, parafraseando a Sayad, para que haya inmigrantes es preciso que haya Estados y fronteras, y para que haya territorios nacionales es preciso que haya extranjeros.

Efectivamente estas fronteras que se construyen desde ‘arriba’, desde lo legal, aparecen como lenguajes estatales que se materializan en las personas y en las prácticas institucionales que van moldeando los sentidos de pertenencia, por un lado, pero por otro también sirven para ver cómo se concibe al inmigrante/extranjero.

En otros estudios de esta misma colección, he planteado la existencia de tres enfoques de la política migratoria a lo largo de la historia del Estado

ecuatoriano: enfoque de aperturismo segmentado, enfoque de control y seguridad y enfoque de derechos, esbozando las tensiones actuales entre estos dos últimos. Ackerman retoma esta taxonomía y temporalidad arrancando con el enfoque de control y aportando con más material de archivo e información de primera mano fruto de su trabajo de campo.

En efecto, es desde finales de la década de los treinta del siglo XX cuando se empieza a poner los cimientos del paradigma del control y la seguridad migratoria, que cuajó en los años cuarenta en el contexto del conflicto militar del Ecuador con Perú y la Segunda Guerra Mundial y llegó a su consolidación a inicios de la década de los setenta cuando en nuestro país gobernaba la dictadura militar y dominaba en la región la doctrina de seguridad nacional.

Alana arranca su estudio a finales de los treinta y recorre todo el siglo XX hasta llegar al presente, época en la cual se empieza a posicionar el enfoque de derechos en la política migratoria no sin tensiones y en algunos casos contradicciones, las cuales hay que entenderlas a partir de las ‘configuraciones políticas’, es decir, la existencia de asimetrías, heterogeneidades y poderes en disputa entre los diferentes actores gubernamentales, quienes se enfrentan, negocian y construyen la política en escenarios cambiantes, lo cual ha dado paso a la (re)definición y clasificación de categorías como ecuatoriano, ciudadano o extranjero.

Dicho trabajo, que arrancó a finales de 2011, efectuado en el marco de su estudio de maestría en antropología que realizó en Flacso Sede Ecuador, al tener una mirada diacrónica nos permite analizar los cambios y continuidades de la política migratoria a lo largo de 70 años. Esto se encuentra muy bien detallado en los capítulos II y III donde se hace una revisión del corpus legal sobre inmigración y extranjería. El capítulo IV realiza una etnografía de los espacios burocráticos de otorgamiento de visas, describiendo y analizando las prácticas cotidianas de la burocracia estatal que maneja el tema migratorio (específicamente de visas). Al hacer esta etnografía la autora se encuentra con prácticas muy bien establecidas, pero otras caóticas, de ahí el título de su trabajo ‘orden y caos’. Uno de los hallazgos más notorios de su estudio es el deseo, en algunos casos transformados en exigencia por parte de los inmigrantes, para que el Gobierno les atienda, registre y categorice. En otras palabras, que pueda ejercer su rol regulatorio hacia ellos.

La autora también detalla cómo el Estado, a partir de sus prácticas clasificatorias, históricamente ha definido entre ‘migrantes deseables’ y ‘migrantes no deseables’ y que los primeros han estado asociados a aquellos extranjeros que vienen a contribuir al desarrollo y progreso del país.

Ahora que el Estado ecuatoriano después de más de 40 años está construyendo un nuevo marco legal en materia de movilidad humana, el texto de Alana Ackerman se vuelve fundamental para no cometer los errores del pasado, para superar enfoques y miradas decimonónicas y retomar el enfoque de derechos, tal como manda nuestra Carta magna.

Dr. Jacques Ramírez

Coordinador de la Serie Editorial Estudios Migratorios

Decano de la Escuela de Relaciones Internacionales 'José Peralta'

Resumen

En esta investigación pretendo hacer una etnografía histórica sobre la construcción mutua del “estado” ecuatoriano y el “otro” extranjero durante los últimos 70 años. Se parte de la premisa de que tanto el estado como el extranjero son construcciones sociales cuya implementación y desarrollo se puede observar en diversas prácticas y discursos. Para esbozar esta mutua construcción, se especifican dos objetivos particulares: 1) trazar los cambios y continuidades en el discurso jurídico del Ecuador con respecto a la postura “estatal” del “otro” extranjero; y 2) describir y analizar las prácticas cotidianas que rodean el proceso burocrático de tramitar una visa de residencia para observar la construcción diaria del “estado” y el “otro” extranjero. De esta manera, podemos percibir la construcción mutua del estado y del otro extranjero en el discurso jurídico y en los espacios institucionales del gobierno.

En la primera sección, se bosqueja la mutua construcción del estado y el extranjero a mediados del siglo XX, a través del cambiante discurso legal que trata los temas de la migración y extranjería en el Ecuador. En nuestra mirada al discurso jurídico, percibimos cómo se construye el concepto de un “estado” ecuatoriano en oposición al “otro” extranjero a través de cuatro categorías o procesos que cambian con el paso del tiempo: 1) la definición de “ciudadanos”, “ecuatorianos” y “extranjeros”; la distinción entre extranjeros “deseables” e “indeseables”; la implementación de visas de entrada y residencia; y la implementación de una burocracia gubernamental para procesar las solicitudes de visas se consideran hitos específicos para analizar los cambios y continuidades en estos cuatro fenómenos, los cuales nos demuestran cómo se construye el “estado” ecuatoriano alrededor de un concepto clásico de “desarrollo”, y cómo se construye el concepto de un “otro” extranjero que puede (o no) contribuir a la implementación de este ideal.

Esta perspectiva histórica me permite establecer una base para entender el estado de la cuestión durante los últimos 15 años, período durante el cual los temas de la migración y la extranjería del país vuelven al discurso estatal con fuerza. Durante este último período, se intenta implementar un enfoque de derechos en el discurso estatal (los derechos de los “migrantes” son enfatizados), pero este enfoque se entrecruza con un enfoque de seguridad, reliquia del siglo XX. Además, el discurso de derechos es

limitado por un enfoque de integración regional que mantiene intactas las categorías de “ciudadano” y “extranjero”, y los conceptos de extranjeros *deseables* e *indeseables*, obstaculizando así la plena implementación de derechos promulgados en la Constitución ecuatoriana. La tensión entre estas perspectivas, evidenciada en las varias leyes y normas decretadas por el gobierno ecuatoriano, demuestra el carácter heterogéneo del estado y la variedad de ideales y metas que se combinan para constituir la “voz estatal”.

En la tercera parte de la investigación, realizo una etnografía de los espacios cotidianos donde se implementan en la práctica los conceptos del “estado” y el “extranjero”: las oficinas institucionales encargadas de tramitar las visas de residencia permanente y temporal. En la Dirección de Migración y Extranjería y en la Dirección General de Extranjería, se observan las técnicas que crean la apariencia de dos entidades contrapartidas, por ejemplo, a través de la configuración del espacio y las relaciones sociales que actúan como la base para la separación dicotómica del estado y los extranjeros. A través de esta etnografía, se entiende que tanto el “estado” como el “extranjero” no son entidades ni categorías esenciales, sino construcciones sociales que se imaginan, se construyen y se experimentan activamente.

También se observa que el estado no es una organización social basada en la dominación de unos pocos sobre las masas como comúnmente se piensa, sino un proyecto al cual todos contribuimos. Si se considera el estado como un proyecto ideológico de dominación (Abrams, 1988 [1977]), debemos reconocer que los legisladores ecuatorianos, las organizaciones que generan incidencia política, los funcionarios estatales, los ciudadanos ecuatorianos y los extranjeros en Ecuador imaginan este proyecto, lo implementan y lo experimentan. Si se reconoce que el estado no es una dominación desde “arriba” hacia “abajo”, se puede empezar a aceptar la idea de que todos contribuimos a este proyecto de dominación, y que todos experimentamos esta dominación (tanto aquellos que supuestamente representan el poder estatal como aquellos que supuestamente se categorizan como el “otro” en oposición al estado).

Llevé a cabo el trabajo de campo para este proyecto entre octubre de 2011 y agosto de 2012. Durante ese tiempo hice siete meses de etnografía archivística en la Asamblea Nacional de Ecuador, recuperando y analizando decretos ejecutivos y legislativos, tratados, resoluciones, constituciones y actas; y durante cuatro meses realicé observación participante en la Dirección de Migración y Extranjería y en la Dirección General de Extranjería, y 19 entrevistas con extranjeros, oficiales públicos y trabajadores de organizaciones de migrantes en Ecuador.

CAPÍTULO I

Introducción: hacia una antropología del estado

1.1. La problemática

David¹ viajaba por el mundo en el año 2010 durante una pausa en su carrera profesional. Empezó en Asia, regresó a su casa en Canadá, viajó a Cuba, voló a México, y bajó por Centroamérica en bus. Cruzó a Colombia y finalmente entró al Ecuador. Puesto que cuenta con las ciudadanías canadiense e italiana, entrar y salir de los países en calidad de turista era relativamente sencillo para él: no requería ningún permiso especial ni visas de entrada para seguir la ruta de su viaje mundial. Su plan era pasar por Quito, Baños y Cuenca antes de cruzar a Perú, pero su viaje sufrió un pequeño tropiezo: conoció a la persona que se convertiría en su pareja, y decidió quedarse en Ecuador. Durante los siguientes dos años, David aprendió lo que significaba dejar de ser “transeúnte”,² y convertirse en un “extranjero residente”, una categoría legal definida por el estado que marcó su experiencia en Ecuador de manera impensable.

Durante los últimos dos años, David solicitó varias visas de residencia en Ecuador, experimentó dos cambios del sistema burocrático de visas que afectaron sus solicitudes, tuvo que viajar a Canadá para sacar documentos que el estado ecuatoriano exigió que tramitara personalmente, luchó con funcionarios estatales, abogados y notarios en Ecuador para poder entender los requisitos y cumplir con estos, experimentó discriminación por parte de las personas encargadas de distintos pasos de los trámites de sus visas, movió grandes cantidades de dinero y gastó miles de dólares, notariizó documentos legales, se tomó fotografías y un día hasta tuvo que correr por las calles de Quito buscando una carpeta con vincha, todo esto para

1 Todos los nombres de los entrevistados han sido cambiados para proteger su privacidad.

2 Mediante esta tesis, la autora se refiere a varios términos entre comillas, lo cual tiene el propósito de indicar su perspectiva de que ciertas categorías como el “estado”, el “otro”, el “ciudadano”, etc., son construcciones sociales que deben ser desnaturalizadas y cuestionadas.

ser elegible para residir en Ecuador legalmente. Durante este tiempo, lloró por la frustración de intentar cumplir con las reglas estatales, sintió alivio cuando disfrutaba de un estatus legal y se enojó por el tratamiento que recibió. En sus propias palabras, fue un proceso “desastroso, absolutamente una pesadilla... Nunca me sentí en una posición de poder... Siempre llegaba con la expectativa que me iban a pedir otro papel, otro documento, otro trámite...” (comunicación personal, 30 de marzo de 2012). Y el proceso todavía no termina. Actualmente, David posee una visa de residencia temporal, y cuando se caduque, tendrá que empezar el proceso de nuevo si quiere estar en el Ecuador legalmente.

La historia de David nos muestra, por un lado, el impacto que el estado³ tiene en la vida de los individuos. El estado es la autoridad que define la identidad legal de un individuo (“ciudadano” versus “extranjero”), categoriza tipos de identidades legales (por ejemplo, “residente permanente” *versus* “residente temporal”), decide qué actividades pueden ejercer los extranjeros en el país según su categorización, decreta los procesos burocráticos que se deben tramitar para recibir el reconocimiento legal, y hasta influye en el tipo de emociones e interacciones cotidianas que se mantienen entre extranjeros y ciudadanos ecuatorianos. Por otro lado, podemos decir que lo contrario también es cierto: las visas que David solicitó, los trámites legales que hizo, las normas y leyes con las cuales cumplió y las emociones que sintió dan forma a este fenómeno que es el “estado” y le conceden significado.

En la tesis que sigue, propongo hacer una antropología del estado. Mi propósito general en esta investigación es doble: por un lado quiero observar y analizar el estado a través de las relaciones sociales que lo imaginan, lo construyen y lo experimentan activamente. Propongo analizar estas relaciones sociales, teniendo como entrada el tema de la migración y extranjería en Ecuador, específicamente, durante el proceso de la construcción del “otro” extranjero por parte del estado ecuatoriano. Mientras la categoría del “extranjero” es creada por el estado, planteo que el estado también se construye y consigue significado a través de la construcción e implementación de la categoría “extranjero”. Lo que quiero etnografiar es este proceso de doble constitución, y los mecanismos y significados atribuidos a este proceso. Por consiguiente, la pregunta básica que guía esta tesis es: ¿cómo se constituyen mutuamente el “estado” ecuatoriano y el “otro” extranjero en Ecuador?

3 Por medio de esta tesis, la autora se refiere al “estado” en minúscula como esfuerzo intelectual de romper con la idea de la supremacía de este proyecto. Al referirse al “estado” en minúscula, la autora pretende cuestionar la característica abstracta de este proyecto y reforzar la idea de que el “estado” se puede formar a través de acciones, interacciones e imaginarios cotidianos como cualquier otro proyecto sociopolítico.

Históricamente, los teóricos sociales han considerado los estados como organizaciones políticas que se definen en relación al “otro”:⁴ un estado se imagina y se define según el contraste entre un “nosotros” y aquellos que no pertenecen a esta comunidad de “nosotros” (Wimmer y Glick-Schiller, 2002).⁵ Por lo tanto, la construcción del estado depende de la construcción de un “otro”. Justamente como el estado surge a través de la creación del “otro”, este se manifiesta por medio de la formación de un estado: las dos construcciones se definen mutuamente. Desde la propia formación de los estados, estos se han preocupado por el establecimiento y la implementación de una definición del “otro”, del extranjero que no es intrínsecamente parte de la misma comunidad que representa la comunidad estatal (Frisch, 1998; Wilson y Donnan, 1998; Bommers y Geddes, 2000; Maktabi, 2000).

Hillel Frisch (1998) parte de la idea de que la formación del estado está basada en el establecimiento de una comunidad nativa en contraste con comunidades exteriores. Frisch se refiere al conflicto Israel-Palestina y específicamente al establecimiento de un estado palestino cuando declara que “[...] los movimientos en diáspora tienen que *territorializarse*, o directamente o a través de la transferencia del liderazgo y recursos del ‘exterior’ al ‘interior’, o indirectamente, mediante la movilización de la gente nativa para exigir independencia por parte del movimiento nacional” (Frisch, 1998: 2).⁶ Según la concepción de Frisch, la formación del estado depende no solamente de un territorio nacional, sino de una población nacional en contraste con una población exterior.⁷ Su uso del término “nativo” naturaliza el concepto de la comunidad de “nosotros”: la equivale con la gente “originaria” de un espacio geográfico, en contraste con aquellas personas “no nativas”, al “exterior” de

4 Esta visión construccionista entiende al estado como una construcción social en permanente rediseño, que no está atada a un espacio geográfico. Esta visión se contrapone con una noción esencialista y naturalizada del estado-nación como atado a un espacio territorial.

5 Esta concepción de “nosotros” versus el “otro” también está estrechamente vinculada con el concepto de la nación, una “comunidad política imaginada” en las palabras de Benedict Anderson, cuyos miembros la construyen a través de su concepción mental de estar conectados a otros individuos de la misma comunidad (aunque no se han visto ni conocido a todos los miembros de esta comunidad), y separados o distintos de individuos que pertenecen a otras comunidades políticas (Anderson, 1983). Sin embargo, Wimmer y Glick-Schiller, entre otros, reconocen que la distinción entre una comunidad de “nosotros” y una compuesta del “otro” también es central al concepto del estado.

6 Las citas del capítulo de Hillel Frisch son traducciones de la autora del inglés; énfasis en el original.

7 Como podemos observar, la visión de Frisch sobre el estado-nación se basa en la idea del establecimiento de un territorio geográfico, entonces no concuerda totalmente con una visión construccionista. Sin embargo, su visión es útil para considerar la importancia de los conceptos de “nosotros” y un “otro” en la constitución del estado-nación.

la comunidad. Sin embargo, es útil considerar la propuesta de Frisch de la importancia de una división conceptual entre una comunidad de “nosotros” y de un “otro” para la constitución de un estado-nación.

Michael Bommes y Andrew Geddes también argumentan que el estado se define por la existencia de una comunidad de “nosotros” y una comunidad de “otros” (o varias comunidades de “otros”), y afirman que el concepto del estado entra en riesgo cuando la línea entre el “otro” y el “nosotros” se vuelve borrosa, por ejemplo, a través de la migración.⁸ En esta perspectiva, Bommes y Geddes dicen que la migración internacional es un “problema” en el sentido de que, durante el proceso de la migración internacional, la división entre la comunidad interna estatal y aquella externa al estado entra en disputa, lo cual amenaza la soberanía del estado-nación:

La migración internacional se enfrenta con los tres elementos básicos de la soberanía del estado-nación: población, territorio y los medios físicos de la violencia. De hecho, es muy aparente que los estado-naciones distingan entre otras poblaciones y aquella población sobre la cual afirman soberanía —los ciudadanos— e intentan controlar acceso al territorio estatal. La soberanía de los estado-naciones sobre un territorio dado y sobre una población era y sigue estando basada en el intercambio de la provisión política del bienestar por la lealtad nacional. Si la lealtad representa una cara de la moneda, la otra cara es el cierre hacia el exterior (Bommes y Geddes, 2000: 1).⁹

Bommes y Geddes también reconocen la importancia de la construcción del “otro” para la fundación de un estado-nación, y afirman que cuando estas poblaciones ya no se pueden distinguir tan claramente, por ejemplo a través de la llegada y el asentamiento de los “otros” entre la población de “nosotros”, el concepto del estado sufre el riesgo de perder control y autoridad —y, yo añadiría, significado—.

En Ecuador el estado se ha establecido como entidad en contraste con el “otro” desde el año de su primera Constitución política. En 1830, los “Representantes del Estado del Ecuador” declararon: “son Ecuatorianos: 1. Los nacidos en el territorio y sus hijos; 2. Los naturales de los otros Estados de Colombia, vecindados en el Ecuador; 3. Los militares que estaban en servicio del Ecuador al tiempo de declararse en [sic] Estado independiente; 4. Los extranjeros, que eran ciudadanos en la misma época; 5. Los extranjeros, que por sus servicios al país obtengan [sic] carta

8 Estas divagaciones sobre el estado se encuentran aquí para problematizar el concepto de la construcción simultánea de “estado” y “extranjero”.

9 Las citas del libro de Bommes y Geddes son traducciones de la autora del inglés.

de naturaleza” (Constitución del Ecuador de 1830: artículo 9). En este temprano ejemplo del discurso estatal, la división entre “ecuatorianos” y “extranjeros” estaba borrosa, y había una confusión sobre las etiquetas legales de ciertos individuos (un individuo se consideraba “extranjero” y a la vez “ecuatoriano” bajo ciertas circunstancias descritas en este artículo constitucional). No obstante, queda claro que desde una de las primeras declaraciones del estado ecuatoriano, se distinguía entre una población nacional, los “ecuatorianos”, y una población extranjera, que en general representaba “otra” comunidad política.

Hoy en día, aunque los significados legales y sociales de los términos “ecuatorianos” y “extranjeros” han cambiado, el estado ecuatoriano sigue formándose y definiéndose con respecto a un “otro”, y la creación de este “otro” sigue prestando significado al estado ecuatoriano. Bajo el “Título I” de la Constitución actual del Ecuador, llamado “Elementos constitutivos del estado”, el estado ecuatoriano es “independiente” y “unitario”, los miembros pertenecientes a esta unidad sociopolítica (los “ciudadanos”) lo son por nacimiento o por naturalización¹⁰ y se afirma que los extranjeros que se encuentran en el territorio estatal disfrutarán de “los mismos derechos y deberes que las [personas] ecuatorianas [...]” (Constitución del Ecuador de 2008: artículos 1, 7-9). Entonces casi dos siglos después de la primera Constitución, aquel documento que representa la voz del estado ecuatoriano sigue definiéndose con respecto a los que representan el “nosotros” y aquellos que pertenecen a otras comunidades.

En 2008, aunque la Carta magna del estado declara que los “otros” dentro del territorio estatal también disfrutaban de los derechos y los deberes de los ciudadanos ecuatorianos, no se especifica que los extranjeros que residen en Ecuador tienen que pasar por un complejo proceso para obtener la residencia legal y, así, convertirse en sujetos de estos deberes y derechos. La solicitud de la residencia está regulada por las leyes de migración y extranjería, las cuales están administradas por el Ministerio de Relaciones Exteriores.¹¹ Esta institución gubernamental divide a los extranjeros residentes en dos

10 En el artículo 7 del segundo capítulo de la Constitución, se declara que un individuo es ciudadano ecuatoriano si nace dentro de los límites territoriales estatales o si nace de padres ecuatorianos en el exterior; y en el artículo 8 del mismo capítulo se declara que un individuo es ciudadano ecuatoriano si obtiene una carta de naturalización por matrimonio con ecuatoriano, por prestar servicios al país, etc. (Constitución del Ecuador de 2008: artículos 7 y 8).

11 Antes de junio de 2012, el Ministerio del Interior estaba encargado de tramitar las visas de residencia permanente, tarea que cambió a la jurisdicción del Ministerio de Relaciones Exteriores en esta fecha, el cual tramita tanto las visas de residencia temporal como de residencia permanente ahora. Este cambio coincidió con la etapa de mi trabajo de campo.

grupos: aquellos que buscan/tienen la residencia no permanente y que se consideran “residentes no inmigrantes”, y aquellos que buscan/tienen la residencia permanente y que se consideran “residentes inmigrantes”.

Estas categorías jurídicas definidas por el estado demuestran que la legalidad (y la ilegalidad) de los individuos es una construcción estatal: ningún individuo es intrínsecamente “legal” o “ilegal”, y tampoco es natural el hecho de que las personas deben solicitar permiso para residir en un espacio geográfico específico. En el capítulo “Crónica de una “amenaza” anunciada”, Eduardo Domenech afirma que:

[...] la “ilegalidad” en tanto artefacto de construcción estatal, cuyo origen se remonta a la primera mitad del siglo XX, cuando los instrumentos de control migratorio aún eran rudimentarios y estaban dirigidos a regular aquella fracción de la inmigración europea considerada *indeseable* por sus adscripciones étnico-nacionales o político-ideológicas, se fue constituyendo como una dimensión central de la definición de la migración como problema y, consecuentemente, de la política migratoria argentina, en tiempos en que el aparato estatal empezó a prestar mayor atención al control de las fronteras y a validar la división entre *nacionales* y *extranjeros*, a partir de criterios jurídico-políticos de exclusión asentados en el estatuto legal del inmigrante (Domenech, 2011: 33).¹²

Por tanto, el propósito del estado al crear los estatus de legalidad e ilegalidad es consolidar su autoridad y legitimidad para categorizar a la gente y para evitar la entrada de los extranjeros “indeseables”. Los extranjeros “deseables” encajan en las categorías legales de “residentes temporales”¹³

12 Aunque Domenech se está refiriendo al caso argentino, me parece una observación pertinente al caso ecuatoriano también (y para algunos países de la región), como veremos en el segundo capítulo.

13 Con respecto a la categoría jurídica de residentes no permanentes o residentes no inmigrantes en el Ecuador —extranjeros deseables para el estado ecuatoriano— el artículo 12 de la Ley de Extranjería de 1971 (que sigue vigente hasta hoy) declara: “Considérese no inmigrante a todo extranjero con domicilio en otro Estado que se interna legal y condicionalmente en el país, sin ánimo de radicarse y con los motivos que en cada categoría se determinan a continuación” (Ley de Extranjería, 30 de diciembre de 1971: artículo 12). Las categorías de residentes no permanentes son: 12-I y 12-II. Funcionarios diplomáticos y representantes de organizaciones internacionales; 12-III. Altos funcionarios de otros Estados y sus empleados domésticos; 12-IV. Refugiados; 12-V. Estudiantes; 12-VI. Profesionales que ejecutan labores temporales; 12-VII. Misioneros y voluntarios; 12-VIII. Personas que participan en intercambio cultural; 12-IX. Personas que hacen actos de comercio sin la importación de bienes; y 12-X. Transeúntes (pasajeros de cruceros, personas que cruzan las fronteras estatales diariamente por el trabajo, etc.) y turistas.

y “residentes permanentes”,¹⁴ y pueden cumplir con los requisitos para solicitar estos tipos de residencia en Ecuador; mientras que los extranjeros “indeseables” a los ojos del estado no encajan en ninguna categoría de residencia según los requisitos especificados por el Ministerio, y por lo tanto, no son elegibles para residir legalmente en el país. Las categorías jurídicas —la legalidad e ilegalidad, en otras palabras— existen para permitir la entrada y residencia de los “deseables” y la exclusión de los “indeseables”, y además, para validar estas categorizaciones mediante la implementación de herramientas de control migratorio.

La solicitud de la residencia, tanto permanente como no permanente, es un proceso burocrático y técnico que requiere un contacto prolongado entre los extranjeros residentes en el país y el gobierno ecuatoriano. La búsqueda de los requisitos, la recolección de documentos, la entrega de la solicitud, la revisión del proceso durante la espera, el otorgamiento (o negación) de la visa de residencia, el vencimiento de la visa de residencia legal y la repetición del proceso o el cambio de estatus legal: todos estos son pasos, entre otros, que contribuyen a la formación ideológica de los “extranjeros” y el “estado” ecuatoriano. Es mediante la solicitud de una visa de residencia que un individuo entiende su rol como “extranjero”, e imagina y contribuye a la construcción del proyecto estatal.

El cumplir con los requisitos para la solicitud de residencia está simbolizado en la visa, un documento que representa la legibilidad del estado y que otorga legalidad a un individuo. En su función práctica, la visa es una manera de identificar y categorizar a los individuos. En su función simbólica, la visa es una manifestación de la autoridad del estado para establecer y ejercer control sobre los individuos y sobre la población a nivel más general. Por otro lado, el extranjero residente que solicita una visa de residencia entra en contacto con una burocracia gubernamental que implica un conjunto de prácticas e interacciones que contribuyen a la construcción del estado. Las interacciones que el extranjero residente desarrolla, las prácticas que ejerce y hasta los pensamientos y emociones que experimenta durante el proceso de solicitar una visa de residencia contribuyen a la formación del estado.

14 Con respecto a la categoría estatal de residentes permanentes o inmigrantes (también “deseables” para el estado ecuatoriano): en el artículo 9 de la Ley de Extranjería, bajo el título Categorías de Inmigración, se declara: “Considérese inmigrante a todo extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas que en cada categoría se determina a continuación” (Ley de Extranjería ecuatoriana, artículo 9). Las categorías son: 9-I. Jubilados; 9-II. Inversionistas de bienes raíces; 9-III. Inversionistas de comercio; 9-IV. Apoderado general; 9-V. Profesionales; y 9-VI. Parentesco o reunificación familiar.

Entonces, 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.

1.2. El debate sobre el “estado” desde la antropología sociocultural

“El gobierno no es el estado; el estado es el gobierno” (Walter, extranjero).

“El estado somos todos... Es un conjunto de ciudadanos en busca del buen vivir” (Rocío, servidora pública).

“Hay muchas definiciones del estado. No sé a qué va” (Victoria, servidora pública).

Dado que la reflexión central de esta investigación gira en torno al concepto del estado, será necesario preguntarnos ¿qué es el estado? Es una interrogante que se ha debatido por mucho tiempo desde varias perspectivas y campos académicos, y que sigue siendo una pregunta sin respuesta definitiva. Se ha debatido la noción del “estado” desde los campos de la ciencia política, la sociología y la antropología, entre otros, por más de un siglo, con cientos de teóricos que contribuyen a la discusión variada y amplia. Aunque se enfatiza en este acápite la noción del estado dentro de la antropología, se pasa revista a otros pensadores que son claves para entender dicho concepto; uno de ellos, Max Weber.

En efecto, las ideas de Max Weber son consideradas una de las contribuciones principales a la teorización del concepto del estado.¹⁵ Reflexionó en 1919 que el estado era una comunidad humana dentro de un territorio específico que “reclama *el monopolio del uso legítimo de la fuerza física*” (Weber, 1946: 78).¹⁶ Se preguntó por qué y bajo qué condiciones las personas obedecen a otras personas: si el estado era una “relación de hombres dominando a hombres, una relación mantenida por medio de la violencia legítima”, la pregunta importante que contestar era ¿cuáles son las

15 Me parece importante recalcar dos puntos: primero, que las teorías de Weber no son universalmente aceptadas; y segundo, que sus contribuciones no se limitan a un campo académico, sino que se reconocen dentro de varios campos, incluyendo la ciencia política. Sin embargo, Weber es más conocido por sus aportes al campo de la sociología y a la teoría social en general.

16 Las citas del trabajo de Weber son traducciones de la autora del inglés; énfasis en el original.

justificaciones que los dominados se dan para ser dominados, y qué medios externos usan los dominantes para subyugar a los demás? (Weber, 1946: 78). Según la concepción de Weber, el estado era un tipo de relación que penetraba toda una sociedad: pocas personas ejercían la fuerza estatal para controlar a las masas, quienes experimentaban la fuerza estatal. Según esta noción, el estado no era una unidad social total, sino un tipo de relacionamiento.

Quisiera incorporar esta noción del estado a la presente investigación, porque considero que el estado se imagina, se construye y se experimenta activamente en las relaciones sociales de manera cotidiana; no existe aparte de las interacciones entre personas. Sin embargo, no me parece útil para este estudio considerar la “relación estatal” como una fuerza que algunos ejercen y otros reciben. Considero que todas las personas, sean políticos, legisladores, funcionarios, trabajadores, migrantes, niños, etc., contribuyen a la construcción del estado con sus pensamientos, discursos y acciones. Para los fines de este estudio, el estado no es una fuerza ejercida desde y hacia ciertas personas, sino una fuerza que todos pueden imaginar y construir.

Aparte del concepto del estado, Weber también contribuyó de manera importante a las teorizaciones de la burocracia gubernamental, un fenómeno que representa la racionalización secular de la sociedad moderna (Weber, 1946: 51). Weber escribió que la burocracia es un tipo de organización social que depende de reglas “calculables”, y que por lo tanto funciona “sin considerar a las personas” (Weber, 1946: 215). Las propiedades básicas de la burocracia —áreas jurisdiccionales, jerarquías de autoridades, documentos escritos originales, la capacitación de funcionarios, el uso de la capacidad laboral total de los funcionarios y reglas exhaustivas y estables que se pueden aprender (Weber, 1946: 198)— existen para “remover” al individuo del proceso administrativo en cuestión (sea el funcionario o el usuario del sistema) y supuestamente para mejorar la “precisión, velocidad, inambigüedad, conocimiento de los expedientes, continuidad, discreción, unidad, subyugación, reducción de fricción y de costos materiales y personales” (Weber, 1946: 214).

¿Qué exactamente regula la burocracia gubernamental? Weber afirmó que la burocracia representa una interpretación racional de la ley estatal, con el fin de evitar juicios informales que dependen de valores éticos —*Kadi-justice*, o justicia-Kadi, en las palabras de R. Schmidt (citado en Weber, 1946: 216)—. Supuestamente, cuando se implementa la ley a través de procedimientos burocráticos objetivos, ocurre una igualación de personas de distintas posiciones socioeconómicas:

La burocracia inevitablemente acompaña *la democracia moderna en masa* en contraste con el autogobierno democrático de unidades homogéneas pequeñas. Esto resulta de la característica principal de la burocracia: la regularidad abstracta de la ejecución de autoridad, lo cual es consecuencia de la demanda por la “igualdad ante la ley” en el sentido personal y funcional —de ahí el horror del “privilegio”, y el rechazo por principio de considerar los casos por separado (Weber, 1946: 224).

La teoría de Weber del estado y la burocracia se basa sobre la distinción teórica entre la sociedad moderna (en la cual el estado ejerce una fuerza física legítima y existen burocracias funcionales y racionales) y la sociedad premoderna (en la cual la legitimidad de la fuerza estatal no está completamente desarrollada y la burocracia gubernamental no existe o existe en sus etapas iniciales).¹⁷

Menos de 10 años después de que Weber elaborara su teoría clásica sobre el estado y la burocracia gubernamental moderna, Robert Lowie, antropólogo estadounidense de origen austriaco, reveló una teoría que no solamente disputaba a Weber, sino a antropólogos anteriores que se adherían a la idea de una distinción concreta entre sociedades modernas y premodernas. Lowie cuestionó la noción de Henry Maine del siglo XIX de que existía una época preestatal cuando “los hombres se integraban por propósitos gubernamentales a través de lazos de parentesco, y un período estatal cuando desarrollaron el principio de la contigüidad local” (Lasswell, 1928: 319).¹⁸ Según Lowie, la gente “primitiva” también “tenían una sensación de pertenencia a una unidad social territorial más grande que un grupo de parentesco” (Lasswell, 1928: 320). Sin embargo, no cuestionó el concepto de Maine de que el estado era un conjunto integrado de “hombres” con una función gubernamental: solo se distinguía de perspectivas anteriores en su manera de entender cómo las personas se integraban. Según estas concepciones, el estado no era separado de la sociedad civil, ni un tipo de relación de “fuerza” entre aquellos que la ejercían y aquellos que la experimentaban (como en la teoría de Weber), ni una entidad que controlaba una sociedad más grande, sino un tipo de organización social que abarcaba todas las relaciones dentro de una sociedad, fuera “moderna” o no.

Me gustaría incorporar la noción del estado como una organización social al presente estudio, para entender cómo se construye el estado en las relaciones sociales entre personas “integradas” de una cierta sociedad. Sin embargo, cuestiono la idea de Lowie de que el estado es un “conjunto” de personas:

17 Weber no afirmó que esta distinción necesariamente existiera en la práctica, sino que eran dos categorías, o “tipos ideales”, que eran útiles para interpretar la realidad.

18 Traducción de la autora del inglés.

mientras podemos decir que el estado se construye a través de las ideas, discursos y acciones de las personas que pertenecen a una cierta sociedad, no deberíamos reificar el estado para considerarlo como un “conjunto”. No considero que el “estado” sea un conjunto de personas, en el mismo sentido que no considero el estado como un objeto; existe una diferencia entre una agrupación de personas y las interacciones entre tales personas.

En 1940, Radcliffe-Brown rechazó las teorías previas sobre el estado, y declaró que el estado “no existe en el mundo fenomenal; es una ficción de los filósofos. Lo que sí existe es una organización, a saber: una colección de seres humanos individuales conectados por un sistema complejo de relaciones [...] No existe tal cosa como el poder del Estado [...]” (Radcliffe-Brown, 1940, citado en Trouillot, 2001: 126). Igual que Maine y Lowie, Radcliffe-Brown teorizó que deberíamos estudiar las relaciones sociales que se entretienen en una sociedad, pero no creía que existiera un “estado”, ni compuesto de los individuos de una sociedad ni que controlase a estos individuos. Concluyó que deberíamos observar y analizar el “gobierno” y otras instituciones empíricas donde se observan las relaciones humanas en acción.

Décadas más tarde, en 1977, Philip Abrams criticó a los teóricos sociales por su incapacidad de iluminar el concepto del estado, y también por su evasión del tema:

La separación intelectual entre la sociedad y el estado en la sociología parece significar en la práctica la exclusión del estado de la política: nociones distintivas, como el “gobierno”, sirven para colapsar la identidad del estado más que clarificarla [...] Los protagonistas principales han dirigido su atención a otros asuntos [...] En este nivel, el estado logra evitar de nuevo el examen.

Parece necesario decir, por lo tanto, que el estado, concebido como una entidad sustancial separada de la sociedad, ha resultado ser un objeto de análisis increíblemente elusivo. Aridez y mistificación parecen ser los resultados típicos de ambas tradiciones dentro de las cuales se han considerado los análisis del estado como un asunto significativo en el pasado reciente (Abrams, 1988: 61).¹⁹

Abrams propuso varias alternativas a las teorías sociales existentes para abordar el concepto del estado. Primero escribió que deberíamos abandonar el estudio del estado como una entidad natural, separada de la sociedad civil. En cambio, deberíamos estudiar “las instituciones políticas, el ‘estado-sistema’ [...] [que son] las agencias reales desde las cuales se construye *la idea* del estado” (Abrams, 1988: 75; énfasis añadido). Entonces Abrams rechazó la propuesta de teóricos como Radcliffe-Brown de que el estado simplemente

19 Las traducciones del inglés del texto de Abrams son de la autora.

no existía, y también se alejó de teóricos como Lowie que consideraban que el estado era un tipo de organización social. En cambio, Abrams pensaba que el estado era una constitución mental (un proyecto ideológico que él llamaba *the state-idea*, o la idea-estado), observable directamente a través de instituciones políticas (lo que él llamaba *the state-system*, o el sistema-estado):

Existe un sistema-estado: un nexo de práctica y estructura institucional centrado en el gobierno y más o menos extensivo, unificado y dominante en cualquier sociedad. También hay una idea-estado, proyectada, proveída y creída en diferentes sociedades en diferentes momentos [...] El estado surge como una estructuración dentro de la práctica política [...] y adquiere una identidad simbólica manifiesta, progresivamente divorciada de la práctica como una versión ilusoria de la práctica (Abrams, 1988: 58).

La construcción, implementación y experimentación de estas dos formas del estado tenían una función específica según Abrams: la obtención “del apoyo para, o la tolerancia de, lo insoportable y lo intolerable, por presentarlos como algo que no lo son, a saber: la dominación legítima e imparcial” (Abrams, 1988: 76).²⁰ En otras palabras, lo que deberíamos estudiar, según Abrams, son los procesos de dominación social y la legitimación de estos procesos, visibilizados en el sistema-estado y la idea-estado.

Abrams también criticó a los teóricos previos por reificar el estado a través de la negación de su carácter histórico. Para entender el estado como un proyecto ideológico, según Abrams, necesitamos ver cómo se ha construido como tal históricamente. El estado no es una entidad que deberíamos tomar por sentado, sino un proyecto que se ha cimentado a través de procesos concretos históricos, por ejemplo, a través de la invención, implementación y evolución de aparatos jurídicos y legales (Abrams, 1988: 80): “se creó y se usó la idea del estado para propósitos sociales específicos en un escenario histórico específico —y esa es la única realidad que tenía. Todo lo demás es más minucioso” (Abrams, 1988: 80).

Casi 30 años después de que Abrams develó su teoría del estado, los antropólogos Aradhana Sharma y Akhil Gupta (2006) se unieron a la propuesta de Abrams, y sugirieron que no se debería tomar este concepto como un objeto *a priori*: “En cambio, buscamos unir los aspectos ideológicos y materiales de la construcción del estado, y entender cómo ‘el estado’ se crea, cómo se ‘lo’ distingue de otras formas institucionales y qué efectos tiene esta construcción en la operación y difusión de poder para la sociedad” (Sharma

20 Esta concepción del estado como una dominación legítima es parecida a la propuesta de Max Weber de que el estado era una comunidad humana que ejercía una fuerza física legítima.

y Gupta, 2006: 8). Estos pensadores aceptan la propuesta de Abrams del estado como una construcción ideológica que a la vez tiene efectos empíricos y observables. No aceptan la dicotomía naturalizada del “estado” como fuera de y sobre la “sociedad civil”, y afirman que esta distinción es una construcción intelectual y un efecto de poder que no ayuda a desmitificar el carácter del estado, una propuesta que deben al legado intelectual de Abrams.

Sharma y Gupta argumentan que el estudio antropológico del estado contribuye a desmitificar este concepto de varias maneras. Primero, la antropología es una disciplina que permite un análisis tanto del sistema-estado como de la idea-estado: la etnografía posibilita la desagregación del sistema estatal para observar los varios niveles y capas institucionales que son representados como una unidad coherente y singular; y, justamente como Abrams escribió sobre la visibilización de la construcción de la idea-estado en las instituciones políticas empíricas, Sharma y Gupta proponen que la antropología se presta al estudio de las “prácticas cotidianas” que ayudan a construir el estado como un efecto ideológico (Sharma y Gupta, 2006).

Además, Sharma y Gupta sostienen que estudiar el estado desde la antropología implica entender el sistema-estado y la idea-estado como construcciones culturales que tienen diferentes significados para distintas sociedades: la construcción y el significado del estado están sujetos al espacio y tiempo en el cual se encuentra la persona que contribuye a su construcción y que a la vez “lo” experimenta (Sharma y Gupta, 2006: 11). Abordar el estado desde la antropología significa evitar su reificación a través de su consideración como experiencia humana.

Con respecto a la definición funcional del “estado” que empleo en esta investigación, me parece útil tomar aportes de varios de los pensadores mencionados previamente, para usar una concepción *bricolage* del estado. Ante todo, quiero usar la propuesta de los primeros antropólogos modernos de considerar el estado como un tipo de organización social. Por lo tanto, rechazo la perspectiva de varios sociólogos políticos que consideraban al estado como una entidad separada de la sociedad civil y situada sobre esta.²¹ Por el contrario, considero al estado como una forma de relación social que engloba toda una sociedad, como en la concepción de Weber y Lowie.

21 Philip Abrams escribió en 1977 que “la sociología política [...] nace de la separación de la política —y especialmente el estado— de lo social. Se la construye como un intento de considerar al estado como una agencia política concreta o una estructura distinta de las agencias y estructuras sociales de la sociedad en la cual opera, actuando sobre ellas y a la vez influido por ellas [...] La sociología política es rica en agendas [...] pero es decididamente pobre en rendimiento” (Abrams, 1988: 60). Menciona a Robert Dowse, John Hughs, Ralph Miliband y Nicos Poulantzas específicamente como los teóricos principales de la

También retomo la noción de Abrams del sistema-estado y la idea-estado: el estado como un proyecto ideológico de dominación que toma forma en las instituciones políticas. La propuesta de Sharma y Gupta de considerar cómo este proyecto ideológico se manifiesta en las prácticas cotidianas de la gente está implicada en mi uso de la teoría de Abrams. El estado es, entonces, para los fines de este estudio, un proyecto ideológico de dominación, construido y manifestado en instituciones políticas y públicas, y a través de las relaciones sociales cotidianas que se despliegan en estos espacios.

Ahora bien, esta investigación se trata de una antropología del estado en general, y del estado ecuatoriano en particular. Sin embargo, hay poca literatura ecuatoriana que desarrolla una antropología del estado. Lo que sí existe son obras sobre la formación del estado ecuatoriano (Clark, 2003; Coronel y Prieto, 2010), estudios que analizan la relación entre el estado y sectores de la “sociedad civil”, como por ejemplo los indígenas en Ecuador (Chávez y García, 2004; Prieto, 2004; García Serrano, 2011) e informes y reportes de carácter sociológico sobre el estado ecuatoriano (Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, 2009; Programa Andino de Derechos Humanos, 2011; Estado del País, 2011). No obstante, estas obras sobre el estado ecuatoriano no cuestionan ni desnaturalizan el concepto del “estado”. Dan por sentado la noción del estado como separado de la “sociedad civil”, y demuestran cómo esta noción del estado se formó en el Ecuador, cómo esta “entidad” se relacionaba con distintos sectores sociales, y analizan los “avances” que el estado ecuatoriano ha hecho en varias áreas, como por ejemplo en los derechos humanos, las políticas públicas inclusivas y los procesos electorales democráticos. El presente estudio pretende contribuir a una línea de pensamiento ecuatoriano que aborda el concepto del “estado” como una construcción sociocultural, y que analiza procesos —históricos y actuales— de la construcción de la idea misma del “estado”, específicamente a través del tema de migración y extranjería. A continuación se pasa revista a lo que se ha escrito desde los estudios migratorios en el Ecuador.

1.3. Estudios migratorios en Ecuador

Se puede categorizar los estudios migratorios según aquellos que se enfocan en la emigración ecuatoriana (y el retorno de los ecuatorianos a su país de origen) y aquellos que se enfocan en la inmigración de extranjeros hacia el Ecuador. Se ha examinado más la primera categoría en la academia

sociología política que suponen una separación entre el estado y la sociedad civil, y que, por consiguiente, permiten que el estado “eluda revisión” (Abrams, 1988: 60).

ecuatoriana en general. Durante el último siglo, Ecuador se ha reconocido como un país de origen, de donde los migrantes salen para buscar mejores oportunidades en el extranjero. Desde la caída del mercado de paja toquilla en el austrosur en los años cuarenta, hasta la crisis financiera nacional de 1999; desde la cadena de las crisis políticas a través del siglo XX, hasta la alta valoración actual del consumismo occidental moderno, los ecuatorianos siempre han emigrado en grandes números. Tanto las causas económicas y políticas que indujeron estos números como las consecuencias sociales y económicas en el Ecuador han sido el tema de muchos estudios: la mayoría de estudios ecuatorianos sobre la emigración nacional se enfoca en las crisis económicas y políticas nacionales como impulsores de la emigración (Sánchez, 2004; Ramírez y Ramírez, 2005; Acosta, 2006), las experiencias de los migrantes ecuatorianos en los Estados Unidos y Europa (Jokisch y Kyle, 2005; Yépez del Castillo y Herrera, 2007), el impacto de la emigración ecuatoriana en los espacios de origen (Kyle, 2000; Jokisch, 2002), la importancia de las remesas en la economía local (Acosta, López y Villamar, 2005) y la legislación y la política migratoria con respecto a los emigrantes ecuatorianos (Ponce Leiva, 2005).

Aunque se ha deliberado más en torno a la emigración ecuatoriana, el tema de la inmigración también ha estado presente en el escenario académico. Los estudios sobre la inmigración se orientan hacia el tema del refugio (Acuña, 2004; Navas, 2004; Informe Sombra, 2008; Schussler, 2009; Ospina y Santacruz, 2011; Ortega y Ospina, 2012), los inmigrantes en el Ecuador y los derechos humanos (Guerrero, 1995; Grijalva, 2006) e historias de flujos inmigratorios específicos, por ejemplo, Crawford de Roberts (1997) sobre el caso libanés; Fierro Granados (2010) sobre el caso chino.

No obstante, la presente investigación se encaja dentro de otra temática con respecto a la inmigración: la legislación y política migratoria. Esta ha sido:

[...] uno de los ejes temáticos que menos atención han despertado en los estudios sobre migración [...] Muchos de los trabajos encontrados son de corte más ensayístico y no han sido producto necesariamente de investigación teórica ni de campo. Es por ello que recomendamos realizar estudios que por un lado puedan ofrecer un análisis institucional del rol del Estado ecuatoriano en materia migratoria [...] Sería importante realizar estudios históricos sobre las leyes y políticas migratorias en destino y origen, así como analizar el rol de éstas [sic] políticas en el caso ecuatoriano al ser un Estado receptor [...] (Flasco, 2008: 9, 16).

La mayoría de los estudios sobre leyes y políticas migratorias se enfocan en la emigración ecuatoriana, el retorno de los emigrantes ecuatorianos

y las normas en el exterior que afectan a los emigrantes ecuatorianos (Borja, 2005; Ponce Leiva, 2005; Túpac Yupanqui, 2007; Gil Araujo, 2010).

Con respecto a los estudios en Ecuador que se enfocan en las leyes y políticas *inmigratorias* (que afectan a los extranjeros que llegan al país), podemos distinguir entre aquellos que tienen una perspectiva unilateral (estudios sobre las propuestas desde el estado ecuatoriano) (De la Vega y Túpac Yupanqui, 2004; Eguiguren, 2009; Ramírez Gallegos, 2012) y aquellos que tienen una perspectiva multilateral (estudios sobre propuestas desde las relaciones internacionales y el multilateralismo) (Ponce Leiva, 2005; Ramírez Gallegos y Estévez, 2012).²² Es la primera categoría la que nos interesa para el caso de la presente investigación.

Pablo de la Vega y Luis Túpac Yupanqui argumentan, en un artículo de 2004, que el gobierno ecuatoriano debería ofrecer soluciones y respuestas no solamente a las grandes olas de emigración ecuatoriana de las últimas décadas, sino a las riadas de extranjeros que están llegando al país, a quienes el estado debería tomar en cuenta al momento de decretar políticas migratorias:

La integralidad de una propuesta de esta naturaleza [una política migratoria con un enfoque de derechos humanos] también está relacionada con los principios, normas, procedimientos y disposiciones emanadas desde el Estado, a través de las autoridades gubernamentales responsables del tema migratorio, para administrar y gestionar los flujos migratorios provenientes desde el exterior, en particular de los inmigrantes que proceden de nuestros países vecinos, algunos de ellos caracterizados por complejas situaciones sociales y políticas, como el conflicto social y armado colombiano y la grave crisis humanitaria y de derechos humanos por la que atraviesa ese país, o la persistente crisis política y económica que ha contribuido a incrementar la pobreza en el Perú (De la Vega y Túpac Yupanqui, 2004: 420).

Es decir, los autores piensan que la entidad responsable de regular y controlar los flujos inmigratorios es el estado, el que debería asegurar sus derechos. De las varias propuestas que los autores plantean para una política migratoria integral, encontramos una que no se ha cumplido desde la fecha de publicación del artículo (la llamada para una nueva ley migratoria para reemplazar el decreto vigente desde 1971, el cual se basa en el principio de la seguridad nacional y, por lo tanto, incluye conceptos restrictivos y excluyentes), y varias propuestas que el estado sí ha llevado a cabo en el

22 Aunque estoy considerando los trabajos mencionados aquí como estudios sobre la inmigración, la mayoría también toca los temas de la emigración y el retorno de los ecuatorianos emigrados. No obstante, los incluyo aquí porque una parte sustancial de cada uno se trata de la política que afecta a los extranjeros en Ecuador.

discurso constitucional, si no en la práctica (un marco jurídico reformado para reforzar los derechos humanos de los migrantes, la igualdad de los extranjeros ante la ley ecuatoriana y la despenalización de la estadía “irregular” de los extranjeros) (De la Vega y Túpac Yupanqui, 2004: 421). Vemos que según De la Vega y Túpac Yupanqui, el estado es la fuerza que regula a los extranjeros en el territorio nacional: no problematizan el concepto del “estado”, sino que ofrecen respuestas que el gobierno debería dar ante la situación inmigratoria.

María Mercedes Eguiguren (2009) también asume que el estado es la entidad que “representa” y “construye” la migración ecuatoriana: la interrogante principal que guía su trabajo es: “¿Desde qué imaginarios o categorías el Estado construye representaciones de la migración?” (Eguiguren, 2009: 13). Ella plantea que la política migratoria ecuatoriana se vincula estrechamente con la coyuntura económica y política; y argumenta que la crisis que Ecuador sufrió a finales del siglo XX llevó al estado a considerar a los sujetos migrantes desde un enfoque de corrupción moral, lo cual se tradujo en la aprobación de varios proyectos y normas migratorias que generaban una cierta representación estatal (un “campo de fuerzas”) sobre el migrante y la migración (Eguiguren, 2009: 76-77). Además, Eguiguren llega a polemizar el concepto del estado, algo que De la Vega y Túpac Yupanqui no hacen:

En el caso ecuatoriano, observamos que las políticas públicas no solamente forman parte del proceso de construcción de la migración; sino que su elaboración misma, en tanto modo de operación estatal, revela una intervención decisiva del Estado, al ser éste el que canaliza e impulsa un proceso en el que discursos e imaginarios dispersos sobre la migración se condensan en un *canon*; en un modo autorizado, legítimo y hegemónico de pensar y entender al sujeto migrante y a la población así clasificada [...] La construcción del discurso no solo [es] como un acto de poder estatal, sino como una de las formas fundamentales en que se ejerce y reproduce el poder del Estado, en la medida en que el pensamiento de Estado pertenece a un entramado de espacios dominantes, donde la acción discursiva tiene la capacidad de establecer determinados órdenes sobre la realidad (Eguiguren, 2009: 102, 107).

Se observa en el trabajo de Eguiguren no solamente cómo el estado llega a representar y construir al sujeto migrante, sino cómo se construye y se representa *a sí mismo*. Es esa línea de pensamiento la que se retoma en este trabajo.

No obstante, los trabajos de De la Vega y Túpac Yupanqui y de Eguiguren no tratan la política migratoria que afecta a los extranjeros en el Ecuador, sino sobre todo las políticas que afectan a los ecuatorianos emigrados. El trabajo de Jacques Ramírez y otros, *Ciudad-Estado, inmigrantes y políticas*, es una compilación que se enfoca casi en su totalidad en los inmigrantes que

llegaron al Ecuador durante el período entre 1890 y 1950, y las políticas migratorias históricas del país que afectaron a dichos flujos inmigratorios. El argumento que se entreteje en todo el libro es que “las políticas migratorias implementadas en el país estaban estrictamente relacionadas con el ideal de construir un Estado-nación, blanco-mestizo, ‘moderno y civilizado’, donde se combinaron factores étnicos, geográfico-espaciales, económicos y socioculturales” (Ramírez Gallegos, 2012: 18). El propósito de hacer esta “aproximación histórica etnográfica” era “colocar en el centro a los protagonistas de esta historia, los migrantes, en el marco de su contexto de arribo, sobre todo a la ciudad de Quito [...] y en el contexto internacional, teniendo como eje transversal las políticas migratorias que emprendió el Estado ecuatoriano” (Ramírez Gallegos, 2012: 48).

La presente investigación pretende apoyar al esfuerzo de Ramírez Gallegos de hacer una etnografía histórica de las políticas migratorias y de los extranjeros residentes en Ecuador. Justamente acerca de cómo Ramírez presenta la construcción histórica de los inmigrantes como categoría estatal y demuestra cómo el estado se consolida a través de esta representación, quiero enfatizar que los migrantes son solamente un protagonista de este estudio; el otro protagonista central es el estado.

Las políticas migratorias que tratan el tema de la inmigración en el Ecuador se combinan con las experiencias de los extranjeros residentes en el país durante los procesos burocráticos para adquirir la residencia legal para demostrarnos cómo el estado ecuatoriano se construye, se representa y se imagina a través de los discursos emitidos por los representantes estatales y a través de las prácticas y relaciones entre aquellos que representan el estado ecuatoriano (los funcionarios públicos) y aquellos que supuestamente se encuentran fuera de esta construcción (los extranjeros residentes). Es la construcción discursiva y práctica del proyecto estatal la que está al centro de la presente investigación.

Como ya se ha dicho, el objetivo principal de esta investigación es responder la interrogante: ¿Cómo se constituyen mutuamente el “estado” ecuatoriano y el “otro” extranjero en Ecuador? Hemos visto hasta aquí que el estado ecuatoriano —el proyecto ideológico de dominación legítima— toma forma: 1) en el discurso estatal sobre el “otro”, es decir, las leyes y otras normas que son emitidas por aquellos que supuestamente representan la voz del “estado”; y 2) en la implementación cotidiana y burocrática de la distinción entre ciudadanos y extranjeros, a través de las visas de residencia.

Tomando en cuenta estas técnicas de la construcción del estado, los dos objetivos específicos de esta investigación son: 1) trazar los cambios y

continuidades en el discurso jurídico del Ecuador con respecto a la postura “estatal” del “otro” extranjero; y 2) describir y analizar las prácticas cotidianas que rodean el proceso burocrático de tramitar una visa de residencia para observar la construcción diaria del “estado” y el “otro” extranjero.

1.4. La metodología

Divido la metodología de este estudio según los dos objetivos específicos a los que responderé. Con respecto al primer objetivo: las leyes y otras normas que los legisladores crean y fundan representan un discurso que establece la estructura del estado-sistema y un proyecto ideológico de dominación legítima. Las normas legisladas en Ecuador determinan qué instituciones públicas se fundan, cómo operan y cómo las personas experimentan estas instituciones; y las normas legisladas también representan un discurso de autoridad que establece categorías sociales y que legitima su implementación. A través de una descripción y análisis del desarrollo del discurso normativo en Ecuador, podemos observar cómo los legisladores activamente implementan un proyecto estatal.

¿Por qué es importante un análisis del discurso del estado? Susana Novick (2011) propone estudiar el estado usando dos dimensiones de su discurso: la jurídica, representada en las normas y leyes; y la de los actores institucionales que ayudan a formular las normas y leyes. Mediante el estudio de estas dos dimensiones, según Novick, evitamos “tomar *a priori* ciertas categorías analíticas dadas y fijas (tales como *inmigrante*, *emigrante*, *refugiado*, *exiliado*, *desplazado*, etc.) [...] [para] comprender cómo las mismas categorías son construidas y reconstruidas en sus significados, en situaciones y circunstancias específicas” (Novick, 2011: 114). Mientras que el enfoque de Novick en su ensayo es usar estas dos dimensiones del discurso para entender el vínculo entre la migración y la integración, mi primer objetivo de la tesis es usar estas dos dimensiones para analizar cómo se forman las construcciones de los “inmigrantes” y el “estado”.

La evidencia para contestar el primer objetivo de esta tesis, por lo tanto, consiste en leyes y normas, las actas en las cuales se debaten los legisladores, y fuentes secundarias para contextualizar los momentos históricos en los cuales se decretan las normas. ¿Cómo podemos usar esta evidencia para llegar a un entendimiento de la política y del estado? No es un deber obvio, como Novick reconoce:

Trabajar sobre textos —los jurídicos incluidos— no constituye una práctica obvia e inocente. El análisis del discurso tiene grandes dificultades para dominar su objeto, pues un discurso no es una realidad evidente, un objeto concreto ofrecido a la intuición, sino el resultado de una construcción (Mengenea, 1980). El lenguaje y su uso no son neutros o transparentes, ni indiferentes al lugar desde el cual son realizados [...] (Novick, 2011: 113).

Entonces el primer desafío del análisis del discurso en general es que este es una *construcción* que el investigador debe *deconstruir* de cierta manera, para entender los motivos detrás del sujeto que emitió el discurso y el contexto al que responde. No se debe tomar un discurso al pie de la letra; hay que desmontar lo que se dice para contestar el porqué.

Un desafío de hacer análisis del discurso jurídico e institucional específicamente es que este no se presta al análisis de “la vida social que tiene una lógica no jurídica, ni formal o normada [...]” (Guerrero, 2010: 323). Con material jurídico, el investigador “no llega a [...] retrasar sus estrategias [del sujeto social] o reconstituir el tejido de las vinculaciones sociales en el que se mueven; tampoco le permite conocer los intereses propios y ajenos que manipulan y persiguen en sus actividades” (Guerrero, 2010: 326). Aunque Andrés Guerrero se refería a los tinterillos específicamente, me parece que esta observación se puede aplicar también al discurso estatal que trata a los “extranjeros” o “inmigrantes”: el discurso jurídico y de los actores institucionales son *perspectivas desde los representantes del estado* que nos permiten conocer la relación *jurídica-política* entre los representantes del estado y los individuos que son contruidos como extranjeros. No nos permiten conocer qué está detrás de las acciones de los extranjeros en Ecuador, sus estrategias, sus motivos, las relaciones sociales y políticas desde su perspectiva. Sin embargo, mi objetivo es trazar la construcción del proyecto estatal, y el discurso jurídico sí nos permite entender de qué manera los legisladores quieren representar este fenómeno, y las actas que contienen sus debates demuestran las tensiones y disputas durante la construcción del proyecto estatal.

El hecho de que las normas que describo y analizo tratan los temas de migración y extranjería añade otro elemento al estudio. Argumento en los dos capítulos que responden al primer objetivo que los legisladores crean e implementan un proyecto estatal a través de cuatro procesos: establecen y definen los términos “extranjero”, “nacional” y “ciudadano”; delimitan el concepto de extranjeros “deseables” y “no deseables”; implementan y decretan normas que regulan las visas de residencia; y establecen una burocracia encargada de tramitar las visas de residencia. Con un análisis de

estas categorías y procesos, y su desarrollo en el tiempo, se puede observar la construcción del proyecto estatal en acción.

En el primer capítulo que trata este objetivo, abordo el discurso jurídico según hitos específicos entre 1938 y 1971. Los años específicos que trabajo son: 1938, cuando se legisló un Decreto Supremo de Extranjería que se basó en un enfoque de control y seguridad, en contraste con leyes anteriores que se basaban más en una política de aperturismo segmentado (Ramírez Gallegos, 2012); 1940, cuando se decretó una nueva Ley de Extranjería; 1941, cuando se decretó un Reglamento de la Ley de Extranjería; 1947, cuando se legisló una nueva Ley de Extranjería en la cual se observa la tensión entre un enfoque securitista y una apertura selectiva; las décadas de los cincuenta y sesenta, cuando se decretó solamente tres políticas relacionadas con el tema de la migración y extranjería;²³ y 1971, cuando se legisló un Decreto Supremo de Extranjería justamente antes de la toma del poder del Triunvirato Militar. A través del análisis del discurso jurídico sobre la migración y extranjería en estos momentos históricos, podemos observar la creación de una ideología de dominación y la implementación de este proyecto estatal.

En el segundo capítulo, analizaré el discurso jurídico dentro de la última década y media. Este capítulo contesta el mismo objetivo que el anterior: trazar el proyecto estatal a través del cambiante discurso jurídico, pero en el período entre 1998 y 2011. Durante este período, se aumentó el tema de la migración y extranjería en el discurso legal ecuatoriano y se legislaron varias normas con respecto al tema, en las cuales se observa una tensión entre un enfoque de seguridad y uno de derechos. Una mirada al discurso de los legisladores durante este período demuestra cómo se forma un proyecto ideológico del estado a través del discurso sobre migración, los extranjeros, y “el otro”. Tomo las mismas categorías y procesos del capítulo previo —las definiciones de “extranjeros” y “ciudadanos”, la distinción entre extranjeros “deseables” y “no deseables” y la implementación de las visas de residencia— para trazar el proyecto estatal durante un período más reciente.

Para hacer esta etnografía histórica, hice investigación archivística en la Asamblea Nacional de Ecuador, y también usé la base de datos Lexis para recuperar leyes, normas y actas. Hice esta investigación durante seis meses, entre octubre de 2011 y abril de 2012.

23 El Decreto Ejecutivo del 16 de julio de 1957, que exigió un censo de extranjeros; el Decreto Ejecutivo del 2 de agosto de 1958, que exigió que los extranjeros en el Ecuador registraran su dirección de residencia con el gobierno; y el Decreto Ejecutivo del 4 de agosto de 1960, que reguló la entrada de estudiantes extranjeros y “hombres de ciencia o arte”.

¿Por qué no considero el período entre 1971 y 1998 en este estudio? Durante este período, el estado no demostró mucho interés en la migración ecuatoriana. Las únicas propuestas de nueva legislación migratoria durante este período son de 1979, 1987, 1989, 1991, 1992 y 1997, y ninguna propuesta llegó a ser decretada (Eguiguren, 2009: 46). Una posible explicación para este vacío en el discurso estatal es el hecho de que no existían flujos de migración muy significativos: entre 1976 y 1990, la diferencia entre las salidas de emigrantes y las entradas de inmigrantes se sitúa en alrededor de 20.000, un número relativamente bajo (Herrera, 2008: 16).²⁴ Se observa que cuando los números de entradas y salidas del país son estables, el tema de la migración pierde importancia para el estado, y no aparece en el discurso estatal. Por esta razón, en este estudio no se considera el período entre 1971 y 1998.

En la segunda parte de esta tesis, respondo al segundo objetivo, de describir y analizar las prácticas cotidianas que rodean el proceso burocrático de tramitar las visas de residencia. El estado como un proyecto ideológico de dominación tiene efectos reales y empíricos que se prestan fácilmente a la observación y el estudio. Abrams afirmó:

Se puede examinar [...] [las] fuentes, estructuras y variaciones [del sistema-estado] de manera bastante sencilla y empírica [...] [Los] modos, efectos y variaciones [de la idea-estado] también son susceptibles a la investigación [...] Solo creamos dificultades para nosotros mismos cuando suponemos que también deberíamos estudiar el estado —una entidad, agente, función o relación sobre y fuera del sistema-estado y la idea-estado (Abrams, 1988: 82).

El sistema-estado y la idea-estado son dos proyectos que podemos observar en la cotidianeidad: no son conceptos abstractos que flotan afuera de la esfera práctica. Sharma y Gupta también se unen a esta propuesta de buscar el estado en espacios y acciones cotidianos. Declaran que “la esfera de las prácticas diarias es el ámbito principal en el cual la gente aprende algo sobre el estado” (Sharma y Gupta, 2006: 11).

Un espacio adecuado para estudiar tanto el sistema institucional del estado (el sistema-estado) como el proyecto ideológico del estado (la idea-estado) son las burocracias gubernamentales. Las burocracias representan espacios donde se crea y se reproduce el proyecto estatal diariamente. El significado que el estado tiene para los individuos de una sociedad, sean representantes del

24 Entre 1998 y 1999, este número salta a 91.108, un aumento de más de 100%, indicando un desequilibrio entre el número de salidas y entradas registradas; y en 2000, el número salta a 175.922, otro aumento de casi 100%.

estado o personas supuestamente situadas afuera de su ámbito, toma forma en las experiencias de las personas durante los procesos burocráticos y en los espacios dedicados al procesamiento burocrático. Sharma y Gupta dicen que:

El procedimentalismo,²⁵ la repetición banal de acciones cotidianas, y las realidades rutinarias del correspondiente precedente reproducen el “estado” como una institución a través del espacio y el tiempo [...] Por las actividades rutinarias, la primacía del estado se reproduce, y su superioridad sobre otras instituciones sociales se establece [...] La línea entre las esferas estatales y no-estatales se marca en parte por las prácticas laborales diarias de los burócratas y sus encuentros con otras personas (Sharma y Gupta, 2006: 16).

Aunque no se equipara la burocracia gubernamental con el estado, podemos observar cómo se construye el proyecto estatal en las prácticas y relaciones que se desenvuelven en estos espacios del gobierno. Aquí me alejo de la propuesta de Abrams de que el estudio del gobierno solo “mitifica” el concepto del estado, y propongo buscar el significado del estado en los funcionamientos de la burocracia gubernamental.

Realizar este objetivo significó hacer observación participante en las oficinas encargadas de los trámites de visas —la Dirección de Migración y Extranjería y la Dirección General de Extranjería— y entrevistar a funcionarios que trabajan en estas oficinas y a extranjeros que han pasado por el proceso de tramitar. Hice esta etnografía entre mayo y agosto de 2012. Combinada con la etnografía archivística que empecé en octubre de 2011, realicé 11 meses de trabajo de campo en total.

En la Dirección de Migración y Extranjería, hice observación participante en el primer piso, donde hay un escritorio de información y ventanillas de pagos y legalizaciones; en el segundo piso, donde se solicitan y se tramitan las visas de residencia temporal; y en el tercer piso, donde se solicitan y se tramitan las naturalizaciones. En estos espacios pude observar cómo el espacio físico está configurado para crear la noción de dos grupos distintos, el “estado” y los “extranjeros”, cómo la rutina burocrática controla las acciones y comportamientos de los funcionarios y los extranjeros, cómo esta rutina deshumaniza tanto a los extranjeros como a los funcionarios, y en qué momentos y circunstancias el sistema burocrático es flexible, y cómo los funcionarios lo manejan a sus fines.

25 La palabra que Sharma y Gupta usan en inglés es *proceduralism*, que está relacionada con una “manera oficial o establecida de hacer algo” o “una serie de acciones conducidas en un cierto orden o de una cierta manera” (www.oxforddictionaries.com) (traducción del inglés de la autora).

También hice observación participante en la Dirección General de Extranjería, que sirvió como un caso de comparación con el primer espacio. Observé diferencias en la rutina burocrática en el segundo lugar —mejor dicho, la falta de una rutina—, en las interacciones entre los funcionarios y los extranjeros, y en los comportamientos de los extranjeros. El estrés de los extranjeros en el segundo espacio se puede explicar por la incapacidad de la burocracia gubernamental de procesar las solicitudes de los extranjeros para poder categorizarlos.²⁶ Los extranjeros exigen que el gobierno les registre y les categorice; exigen que el estado les ejerza un poder regulador. La comparación de estos dos espacios y los distintos comportamientos e interacciones que se desarrollaban en estos espacios demuestran las expectativas de los extranjeros, cómo asumen su rol de “extranjeros”, y cómo ellos y los funcionarios imaginan y construyen activamente el proyecto estatal de manera cotidiana. No existe un “estado” fuera de los mismos individuos que participen en la construcción y la representación de un “nosotros” y un “otro”.

Con respecto a las entrevistas realizadas para este proyecto, llevé a cabo 19 entrevistas formales —cuatro con funcionarios de la Dirección de Migración y Extranjería, dos con funcionarios de la Dirección General de Extranjería, y 13 con extranjeros residentes en el Ecuador— y conversé informalmente con docenas de individuos en las oficinas mencionadas anteriormente. En relación con las entrevistas formales con funcionarios en la Dirección de Migración y Extranjería, conversé con dos en el segundo piso en la oficina donde se tramitan las visas de residencia temporal y con dos en el tercer piso de esta Dirección en la oficina de naturalizaciones. En total fueron tres mujeres y un hombre. Dos mujeres estaban entre los 20 y 29 años de edad y habían empezado a trabajar en la oficina hace menos de un año. Otra funcionaria estaba entre los 40 y 49 años de edad y había trabajado en esa oficina por dos años y medio, y en otras oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores por seis años en total. El funcionario estaba entre los 40 y 49 años y había trabajado en el Ministerio de Relaciones Exteriores por aproximadamente 20 años, y en la oficina de visas por aproximadamente seis años.

En la Dirección General de Extranjería, entrevisté formalmente a dos funcionarios: una mujer y un hombre. La funcionaria estaba entre los 30 y 39 años de edad y había trabajado en la oficina por dos meses (y en la coordinación de Guayaquil por cinco años más). El funcionario estaba entre los 50 y 59 años y también había trabajado por dos meses en la dirección y por varios años más en Guayaquil.

26 Realizo una descripción detallada del trabajo etnográfico en el capítulo 4.

Todos los funcionarios entrevistados eran ecuatorianos por nacimiento, y se autoidentificaron como “mestizos” o fueron identificados como “mestizos” para este estudio.

Aparte de una variedad en relación al sexo, edad y tiempo de experiencia laboral en las direcciones, los criterios de selección para escoger a los funcionarios que entrevistar también incluyeron el tiempo disponible para la entrevista (varios funcionarios no tuvieron tiempo para conversar o cancelaron citas), la disposición para ser entrevistados, su capacidad de expresarse y la compatibilidad personal (algunos funcionarios no demostraron interés en conversar conmigo sobre sus responsabilidades laborales).

Con respecto a los extranjeros residentes en Ecuador que entrevisté para este proyecto, conversé con 13 en total; seis mujeres y siete hombres: tres estadounidenses, tres colombianos, dos españolas, dos franceses, un inglés, un canadiense/italiano y un boliviano. Los “extranjeros” que más tiempo habían residido en el Ecuador fueron el boliviano (30 años) y una colombiana (15 años). La mayoría de extranjeros residentes entrevistados llegaron al Ecuador entre 2005 y 2010 (entre dos y siete años). Los que más recientemente llegaron fueron una estadounidense, que llegó en febrero de 2011 (un año y medio en Ecuador al tiempo de la entrevista), y una española, que llegó en enero de 2012 (seis meses en Ecuador al tiempo de entrevistarle). Esta diversidad sirvió para observar una variedad de experiencias y perspectivas de los usuarios del sistema institucional de las visas de residencia.

Me parece que el estudio que he presentado es necesario por tres motivos: uno académico, uno ético y uno epistemológico. Primero, ¿por qué es importante un estudio antropológico que se enfoca en los aparatos gubernamentales? En 1972, Laura Nader propuso una reinención de la antropología desde la idea de “estudiar hacia arriba”. La antropología nace de raíces coloniales, una de las razones por las cuales los antropólogos tradicionalmente han estudiado sociedades lejanas o “exóticas”, y sectores sociales bajos en estas sociedades. Por medio de este tipo de estudio, los antropólogos reforzaban las relaciones coloniales según las cuales los académicos occidentales se encontraban en una posición de ventaja en relación con los sujetos subalternos. Lo que Nader propuso era un re-trabajo del campo para hacer las mismas preguntas que se hacían sobre sociedades “exóticas” y sectores sociales bajos, con respecto a nuestra propia sociedad, y sobre los sectores sociales altos que ejercen más poder (Nader, 1972). Insistió en que no podemos captar un entendimiento integral de nuestra sociedad sin estudiar las élites y aquellos que controlen las instituciones que regulan nuestra realidad (Nader, 1972). Entonces mi esfuerzo en este estudio por analizar el discurso jurídico de los legisladores del Ecuador, y

las relaciones que se despliegan en los aparatos burocráticos encargados de las visas de residencia, es un empeño por seguir la invitación de Nader de “estudiar arriba”.²⁷

Otro motivo que respalda el presente estudio es la relevancia democrática. Nader preguntó hace 40 años: “¿Cómo puede funcionar una ciudadanía en una democracia cuando esa ciudadanía es completamente ignorante de cómo la sociedad funciona o no, de cómo un ciudadano puede participar como ciudadano [...] para que el sistema funcione para él?” (Nader, 1972: 294). Una democracia funcional depende del entendimiento por parte del público acerca de los funcionamientos gubernamentales para interactuar con el gobierno de una manera más informada. Esta cuestión toma aun más importancia cuando hablamos de extranjeros residiendo en un país, porque tienen menos conocimiento de cómo funcionan estos procesos, y porque su estado legal (y en este sentido su futuro) depende de su relación con estas instituciones. Espero con esta investigación ofrecer una apertura de esta información para contribuir a una democracia en acción.

Y finalmente, una investigación antropológica del estado es relevante no solamente por los cuestionamientos políticos que nos permite hacer (“el estado es ‘así’, y está bien, o está mal, y podemos usar la información de ‘tal’ manera”), sino por las ofrendas epistemológicas que nos proporciona (“¿cómo sabemos qué ‘es’ el estado?”) (Bourdieu, 1998). Como observamos en la primera parte de este capítulo, la mayoría de pensadores que han abordado el concepto del estado debatieron sobre la naturaleza del mismo. Sin embargo, si cuestionamos lo que “sabemos” sobre el estado, y reconocemos el carácter social de nuestro entendimiento, podemos empezar a cambiar el debate. En este estudio, abordo el concepto principal —el estado— como una construcción social, algo que se constituye a través de lo que la gente dice, hace e imagina. De manera similar, nuestro *entendimiento* del estado se construye a través de lo que la gente dice, hace e imagina. Espero que este estudio nos brinde un nuevo entendimiento, no solamente del estado, sino de la manera misma en que abordamos conceptos escurridizos que nos han resultado difíciles de agarrar, y de cómo construimos nuestro conocimiento de estos conceptos.

27 Aquí hay que reconocer mi posición en este estudio. Aunque soy estadounidense, he vivido varios años en el Ecuador, y mi tiempo en este país no es temporal. Me siento tan en casa aquí como en Estados Unidos, y he adoptado la cultura ecuatoriana como la mía. Por lo tanto, considero que mi estudio en Ecuador concuerda con la propuesta de Nader de que los antropólogos deberían estudiar sus propias culturas y sociedades.