



MIRADA PÚBLICA
REPOSITORIO DIGITAL DEL IAEN

Movilidad humana



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

Dirección
Editorial

Bolívar Lucio
Editor

Movilidad humana

Octubre de 2024



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

Dirección
Editorial

325.21
M9354

Movilidad humana / Zaira Novoa, Luis Calva, Alex Valle, Michelle Aguirre, Ramiro Hidalgo, Elena Celentano, Ernesto Fajardo Pascagaza, Mabel Xiomara Botello

Hernández, Gabriel Cevallos, Paúl Cisneros y Fabián Pinto. —1ª. ed.— Quito: Editorial IAEN, 2024..

110 p.; 15 x 21 cm

ISBN impreso: 978-9942-29-112-7

ISBN electrónico: 978-9942-29-113-4

1. Emigración e Inmigración 2. Migración Humana 3. Política Migratoria – Ecuador
4. Educación Superior 5. Derechos Humanos 6. Colombia 7. Venezuela I. Título

Colección editorial WORKING PAPERS

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

Impresión: Dirección Editorial del IAEN

Tiraje: 25 ejemplares

© IAEN, 2024



CC BY-NC-ND

Esta licencia permite compartir, copiar, distribuir, ejecutar, comunicar públicamente la obra y hacer obras derivadas.

Índice

Personas autoras	7
Presentación	
Movilidad humana y gestión universitaria	9
Flujo de personas ecuatorianas en tránsito a Estados Unidos	
<i>Zaira Novoa, Luis Calva, Alex Valle et al.</i>	
1. Introducción	15
2. Metodología	16
3. Antecedentes de la emigración de población ecuatoriana hacia EE. UU.....	17
4. Lugar de origen y perfil de los ecuatorianos migrantes	23
5. Comentarios finales	26
6. Referencias bibliográficas	29
El dilema cíclico de los migrantes: el efecto “Trump” en EE. UU. y la respuesta del Gobierno de Ecuador	
<i>Michelle Aguirre</i>	
1. Antecedentes	33
2. La historia es cíclica	34
3. Coyuntura: ¿el móvil de la migración?	35
4. La respuesta del Gobierno ecuatoriano ante Donald Trump...	41
5. Conclusiones: retos para el Gobierno actual	42
6. Bibliografía	44
¿Es posible la supresión de visado Schengen para ecuatorianos?	
<i>Ramiro Hidalgo</i>	
1. Introducción.....	45
2. Afectaciones al Ecuador del requisito de visado Schengen.....	47
3. Argumentos y exigencias de la Comisión Europea para mantener el requisito de visado a Ecuador.....	49
4. Requisitos establecidos en la legislación comunitaria europea	56
5. Gestiones de Ecuador con la Unión Europea	58

6. Conclusiones y recomendaciones.....	60
7. Referencias bibliográficas	61

Transversalización de la migración ‘por casualidad’ en las políticas italianas de educación pública

Elena Celentano

1. Introducción.....	63
2. Desarrollo	65
3. Conclusiones	72
4. Referencias	74

Retos de la Policía Nacional de Colombia frente a la migración irregular venezolana

Ernesto Fajardo y Mabel Botello

1. Introducción.....	77
2. Metodología.....	79
3. Conclusiones	91
4. Referencias bibliográficas	93

Heteroevaluación en la educación superior ecuatoriana: recomendaciones desde una universidad de posgrado

Gabriel Cevallos, Paúl Cisneros y Fabián Pinto

1. Introducción.....	95
2. Desarrollo	97
3. Conclusiones	103
4. Referencias bibliográficas.....	106

Personas autoras

Bolívar Lucio

bolivar.lucio@iaen.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-1298-4947>

Zaira Novoa Rodríguez

zaira.novoa@iaen.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0131-0866>

Luis Enrique Calva Sánchez

lecalva@colef.mx

ORCID:<https://orcid.org/0000-0002-7037-5874>

Alex Valle Franco

alex.valle@iaen.edu.ec

ORCID:<https://orcid.org/0000-0001-9992-9044>

Michelle Aguirre Acuña

michelle.aguirre@iaen.edu.ec

ORCID:<https://orcid.org/0009-0003-8687-2183>

Ramiro Hidalgo

hidalgowr@gmail.com

Elena Celentano

elen.celentano@gmail.com

ORCID:<https://orcid.org/0009-0007-9448-2926>

Ernesto Fajardo Pascagaza

ernestofajardopascagaza@gmail.com

ORCID:<https://orcid.org/0000-0003-1168-9512>

Mabel Xiomara Botello Hernández

mabel.botello@correo.policia.gov.co

ORCID:<https://orcid.org/0000-0002-9108-7433>

Gabriel Cevallos-Martínez

gabriel.cevallos@iaen.edu.ec

ORCID:<https://orcid.org/0000-0002-6584-615X>

Paúl Cisneros

paul.cisneros@iaen.edu.ec

ORCID:<https://orcid.org/https://orcid.org/0000-0002-7037-5874>

Fabián Pinto

fabian.pinto@iaen.edu.ec

ORCID:<https://orcid.org/0009-0000-9006-1912>

Presentación

Movilidad humana y gestión universitaria

ESTE VOLUMEN DE los documentos de investigación de *Mirada Pública* trae una propuesta que persigue visibilizar trabajos que posicionan temas clave y contemporáneos. Se trata de investigaciones en proceso que se presentan para diversificar las aristas de debate y suscitar que el siguiente paso considere otras referencias y posturas que enriquezcan el trabajo. Seis documentos componen este número. Cinco de ellos revisan el tema de la movilidad humana y el sexto es un diagnóstico técnico en temas administrativos importantes para la gestión de la universidad.

El artículo “Flujo de personas ecuatorianas en tránsito a Estados Unidos” es un esfuerzo colaborativo e interinstitucional. Las personas autoras exponen criterios complementarios —a partir de su experiencia de universidades en Reino Unido, México y Ecuador— sobre procesos migratorios que entrañan una fase transicional; es decir, aquellos movimientos en los que las personas llegan a un país que no es su destino final, pero al que se recurre porque el ingreso tiene menos trabas o porque desde esa locación se accede a otros mecanismos que los preparan para dar el paso hacia el lugar de migración definitiva.

De esta manera, Novoa, Calva, Valle *et al.* exponen que quienes deciden migrar a Estados Unidos suelen elegir a México como la primera etapa de su viaje. La razón tiene un trasfondo práctico: primero, el proceso de solicitud de visado mexicano tiene menos pasos intermedios y verificaciones que el estadounidense; segundo, la entrada a EE. UU. se hace vía terrestre y de manera irregular. Los colaboradores han revisado registros migratorios de salida y entrada para enumerar el número de veces que una persona, con el argumento de una visita familiar o vacaciones, dejan el país y no regresan.

La investigación repasa, brevemente y de manera retrospectiva, la migración ecuatoriana a Estados Unidos. En el curso de sesenta años, la construcción de redes migratorias de recepción en ese país contribuye a que las personas opten por emprender una travesía larga y peligrosa. Estos migrantes, expuestos a tratantes de personas, suelen viajar, vía terrestre, a Colombia, la selva del Darién y Centroamérica, antes de llegar a México. Como secuela de lo anterior, este último país y los Estados centroamericanos han empezado a solicitar visa de visitante para disminuir flujos migratorios; pero el estudio expone que un esquema más estricto de requisitos no ha reducido los números de migrantes de manera significativa y que, más bien, deberían implementarse políticas que mejoren la situación de personas migrantes en albergues y, desde luego, medidas que penalicen el tráfico ilegal de personas. A futuro, este tipo de investigación podría complementarse con el levantamiento de datos que no se recoge en el registro migratorio regular y que podrían encontrarse en los centros del albergue de migrantes en México o a lo largo de la ruta de tránsito.

Michelle Aguirre nos propone en “El dilema cíclico de los migrantes: el efecto ‘Trump’ y la respuesta del Gobierno de Ecuador” que la concepción de una política pública migratoria no puede basarse solo en la postura originada dentro de las fronteras nacionales, sino que es necesario considerar el paraguas político de países receptores que, por efecto de sus propias circunstancias, pueden reconfigurar sus políticas migratorias. En efecto, la Constitución ecuatoriana reconoce que las personas deberían tener derecho a la movilidad y que los migrantes, en situación de vulnerabilidad, merecen protección. No obstante, las personas que, por distintas razones, deciden migrar deben enfrentar los altos costos, peligros y la incertidumbre del viaje y, una vez ahí, un contexto político como el suscitado por el expresidente —y ahora candidato— Trump. Su postura, incluso una carta de presentación de campaña, considera acciones como la deportación masiva, la prohibición de entrada a ciertas nacionalidades, dar fin a la ciudadanía por nacimiento y la reducción significativa en las solicitudes de asilo.

La autora reconoce que se deben tomar en cuenta las razones que motivan la migración para las personas no sientan que deben buscar mejores oportunidades en el exterior; se propone que el gobierno debería las posibilidades de educación, empleo, salud y seguridad que garanticen una vida digna. De otra parte, para quienes ya se encuentran el exterior la política pública debería promover la protección de la población ante el riesgo (más alto en la eventualidad de la reelección de Trump) de deportación masivas y esquemas de retorno que alienen a las personas a retornar a su país de origen.

El artículo de Ramiro Hidalgo, “¿Es posible la supresión de visado Schengen para ecuatorianos?”, cuestiona críticamente la pertinencia del requerimiento de visa para ingresar a la Unión Europea. Antes que una observación a la decisión soberana de cada Estado respecto de la administración de sus fronteras, el autor plantea que, frente a un mismo esquema de gestión y similares circunstancias, Ecuador soporta requerimientos que aparecen inequitativos. Es razonable que el significativo flujo migratorio hacia países de Europa occidental a principios de siglo resultara en el establecimiento de una visa para visitas cortas, estudios o trabajo; sin embargo, Colombia y Perú, que vieron emigrar a muchos conciudadanos en el mismo lapso, al momento y a diferencia de Ecuador, están exentos de visa. A partir de cifras del padrón de extranjeros en España, el autor confirma que, en efecto, el número de ecuatorianos creció de manera exponencial; pero entre 2003 y 2021 la cifra se ha reducido en 77 %. Esta circunstancia es particular porque, de manera uniforme y constante, el número de latinoamericanos de otras nacionalidades se ha incrementado. Por ejemplo, al momento el número de empadronados de Colombia es el doble de los ecuatorianos.

Otro argumento que se esgrime, y que no es posible transversalizar a cada caso, es el requerimiento de haber firmado un acuerdo comercial. Por ejemplo, señala que Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela no han firmado acuerdos comerciales y, sin embargo, sus ciudadanos no requieren visa. Algo similar se dice respecto del requerimiento de pasaporte biométrico. Colombia, Costa Rica, Honduras y El Salvador, pese a que no contaban con un pasaporte electrónico, pudieron acceder a la zona Schengen sin visa. Leemos en este artículo

que “Ecuador implementó el pasaporte biométrico desde septiembre de 2020, pero la UE todavía cuestiona la conveniencia de exonerar [...] el requisito de visado”. El autor sugiere que este requerimiento podría considerarse discriminatorio por las afectaciones económicas, sociales, culturales y educativas que del mismo se desprenden. Hacia el futuro es conveniente tomar en cuenta que, por lo expuesto, la permanencia de la solicitud de visado no se sostiene en justificativos técnicos, sino que aparecen como el resultado de falta de voluntad política para ejecutar modificaciones a los protocolos. Es deseable que la normativa aplicada no exponga tantas zonas grises y sea la misma para todos los países. En este sentido, el Estado ecuatoriano debe continuar en su empeño de negociar con los representantes de los Estados europeos y subrayar que las condiciones para el desarrollo razonable de migraciones se cumplen igual que otros países de la región, por lo que no puede justificarse que Ecuador no acceda al mismo tratamiento si ya atiende las mismas regulaciones.

Elena Celentano muestra cómo la magnitud y recurrencia de la migración crean tendencias de respuesta que se *transversalizan*, sin que necesariamente este proceso sea el resultado de un trabajo articulado. “Transversalización de la migración ‘por casualidad’ en las políticas italianas de educación pública” expone que el derecho a la educación de cualquier niño o niña, sin importar su condición migratoria, que llegue a una escuela italiana enfrenta un vacío normativo. Las leyes de educación no dan cabida a ningún tipo de discriminación y cada centro de estudio, de manera individual, establece protocolos de seguimiento y atención a niños y niñas migrantes; sin embargo, como no existe una normativa estatal general respecto de la situación de migrantes jóvenes, las respuestas individuales pueden ser diversas y el nivel de atención inequitativo en la medida que no atiende las mismas necesidades de la misma forma.

La transversalización de la migración (TM)¹ sugiere que el centro de gravedad de políticas específicas para personas en movilidad humana se ha trasladado hacia la integración de la atención a la migración en otros los ámbitos de la decisión pública. No obstante, la

1 La traducción que la autora propone para *mainstreaming migration* (MM).

autora propone que, en el ámbito educativo, ocurre ‘por casualidad’ en tanto cada institución educativa responde a partir de su propia comprensión y recursos. No existe una normativa estatal determinada que deban atacar todas las escuelas para entender mejor las necesidades y saber cómo atenderlas; por el contrario, la instauración de regímenes de derecha haría que la situación de niños y niñas migrantes se prioricen cada vez menos.

Para finalizar con los trabajos que abordan el tema de movilidad humana, Ernesto Fajardo y Mabel Botello envían un aporte desde Colombia que expone la reacción de una institución del país receptor frente a la llegada en significativos de personas migrantes. “Retos de la Policía Nacional de Colombia frente a la migración irregular venezolana” muestra que la emergencia de una circunstancia de migración no anticipada crea un marco de complejidad tanto para la población venezolana que llega sin recursos para su supervivencia, como para el Gobierno colombiano que debe preparar la estructura que permita una recepción ordenada, junto con el hecho de que las necesidades de la población local no están atendidas de manera satisfactoria.

Lo que proponen los autores es que se atienda la normativa adscrita al estatus temporal que pueden solicitar las personas migrantes y les permiten residir por diez años en el nuevo territorio. Este mecanismo garantiza derechos y exige deberes, como a cualquier otro ciudadano, hacia una mejor inserción en la nueva comunidad. El registro, además, permite identificar a quienes incumplan la normativa y que menoscaben las posibilidades de una convivencia pacífica. Para cerrar, los autores proponen que los Gobiernos de Colombia y Venezuela mejoren relaciones diplomáticas para que se pueda intercambiar información de la situación y número de personas que cruzan las fronteras entre ambos países.

Por último, el trabajo de Gabriel Cevallos, Paúl Cisneros y Fabián Pinto es el reporte de un proceso de evaluación. Si bien es un texto esquemático, la sugerencia es leer más allá de la ejecución de una encuesta o la evaluación de sus resultados. El contexto del estudio es universitario y enfatiza en el hecho de que un ejercicio de estas

características es saludable y necesario en cualquier comunidad académica. No obstante lo anterior, debe ejecutarse más allá de la necesidad de cumplir con la normativa, no es solo un requerimiento específico o una formalidad. Por el contrario, antes de llevar a cabo una evaluación debe quedar en claro las motivaciones, la ejecución, los objetivos y cómo se interpretarán los resultados para conseguir cambios que incidan de manera positiva.

Los autores coinciden en que la ‘heteroevaluación’ es una ruta idónea en tanto busca integrar a todos los actores de la comunidad académica, implica una apropiación del proceso y está relacionada con la toma de decisiones académicas y administrativas. Este documento incluye una tabla, muy detallada, que ilustra resultados en cinco áreas: importancia, proceso, instrumento, reporte e impacto. La intención es cubrir todas las aristas de un proceso de heteroevaluación, tanto para identificar debilidades como para reconocer cuáles son las rutas hacia un funcionamiento más eficiente. Los autores conciben una evaluación dialogada y formativa y hacen propuestas, desde un anclaje metodológico y aplicable sin demasiadas dificultades, para que la heteroevaluación sea un instrumento efectivo hacia procesos de mejora educativa y de aseguramiento de la calidad.

Esperamos que esta compilación de investigaciones en primera fase se nutra de los puntos de vista y observaciones de los lectores de este repositorio digital. Al momento de escribir esta presentación, las descargas de documentos supera la cifra de 16 mil. Continuaremos con la tarea de brindar una plataforma pública a trabajos académicos que planteen problemáticas y ofrezcan soluciones.

Bolívar Lucio
Director de Editorial del IAEN

Flujo de personas ecuatorianas en tránsito a Estados Unidos¹

Zaira Novoa, Luis Calva, Alex Valle *et al.*

1. Introducción

EL PRESENTE DOCUMENTO es resultado del esfuerzo conjunto entre profesores y exestudiantes del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) de Ecuador, el Colegio de la Frontera Norte de México (Colef) y el University College London (UCL) del Reino Unido.² Como una primera etapa del proyecto, se propuso identificar y analizar el flujo de población ecuatoriana con destino a Estados Unidos (EE. UU.), en el marco tanto de la pandemia por covid-19 como de los cambios en el contexto socioeconómico y de la política migratoria.

Se trata de un análisis cuantitativo y hemerográfico. La parte cuantitativa toma como sustento el análisis de registros administrativos sobre entradas y salidas de personas ecuatorianas residentes en su país, con los cuales se proporciona un posible escenario de la evolución del flujo migratorio de ecuatorianos hacia México que buscan ingresar a EE. UU. por su frontera suroeste. El período de estudio comprende entre los años 2017 y 2022, lapso durante el cual se identifican importantes cambios tanto en la magnitud como en la composición del flujo. La revisión hemerográfica y de bibliografía

1 El estudio fue llevado a cabo por el grupo de investigación “Los riesgos de la población ecuatoriana en movilidad humana en tránsito por México”.

2 Integrantes: Zaira Novoa, docente del IAEN (Ecuador); Luis Calva, docente del Colegio de la Frontera Norte (México); Alex Valle, docente del IAEN; Katiuska Lalvay, exalumna del IAEN; Hugo Campos, exalumno del IAEN; Andrea Valeria, exalumna del University College London (Reino Unido); Verónica Carrión, tutor de la Especialidad en Migración Internacional de El Colegio de la Frontera Norte.

especializada ayudó a explicar estos cambios a la luz de factores del contexto socioeconómico y de la política migratoria.

El documento se encuentra estructurado en cuatro secciones. Además de esta introducción, se expone la metodología utilizada para realizar el análisis de los flujos migratorios; tras lo cual se presenta una reseña sobre la emigración de la población ecuatoriana hacia EE. UU.; a continuación, se describe el escenario del flujo migratorio, en el que se identifica el monto mensual de salidas sin retorno y se caracterizan según el lugar de origen y perfil de los ecuatorianos que participan. En la sección final se revisa del papel que juegan los Estados en la gestión de estos flujos, de manera específica, de Ecuador, Guatemala y México.

2. Metodología

El análisis se realiza con los registros administrativos sobre salidas y entradas desde y al Ecuador. Esta fuente de datos persigue cuantificar los movimientos internacionales ocurridos en el país, según las vías de transporte utilizadas. Los datos son públicos, están disponibles en la página del

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC); no obstante, la información fue solicitada de manera directa al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), así como al Ministerio del Interior, Subsecretaría de Migración. Esto, para agregar una variable que permita relacionar los eventos que realiza una misma persona y con esto ordenar desde el pasado al presente, según la fecha del evento, todos los registros de un mismo individuo para así identificar las emigraciones como aquellos casos en los que el último evento fue una salida sin retorno. El total de casos así identificados conformó la población de estudio.

Además, como criterio de inclusión, se consideró que tanto el país de nacimiento como de residencia sea Ecuador, para excluir los eventos de población extranjera y de ecuatorianos que residen en el extranjero. Un último criterio fue excluir los casos de personas que tuvieran más de tres eventos en el período analizado, pues un alto número de salidas y entradas refleja una circularidad que no es frecuente entre la población migrante que se busca analizar en este trabajo.

Por ejemplo, en 2022, el 22 % de las personas que salieron de Ecuador a México tenía cinco o más eventos de ingresos o salidas, por lo que es más probable que se trate de personas que trabajan o tienen familia en ese país. Los datos de los que se dispone cubren el período de enero de 2017 a enero de 2023.

Para el análisis se contemplan las salidas hacia México, que es un paso obligado para la migración en tránsito hacia EE. UU.; además, se consideran las salidas hacia otros países que están en la ruta migratoria: Colombia, Panamá, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala. Se eligieron estos países por su ubicación geográfica y debido a que, en una primera exploración de los datos, destacaban por la cantidad de eventos. Además, se añadió a Perú como caso de contraste y para explorar la posibilidad de otra ruta migratoria (viajar a Perú y desde ahí a México).

Debido a las limitaciones de la aproximación al fenómeno, las cifras que se presentan a continuación deben entenderse solo como un posible escenario del flujo en tránsito de ecuatorianos hacia EE. UU. Está aproximación no representa todo el flujo

migratorio, ya que hay ecuatorianos que intentaron el viaje, pero no lograron su meta y regresaron a su país (registrando así una salida y entrada). Además de la fuente de datos, se hizo una revisión hemerográfica y bibliográfica sobre la emigración ecuatoriana, lo que ayudó a contextualizar y entender los datos que se presentan a continuación.

3. Antecedentes de la emigración de población ecuatoriana hacia EE. UU.

Los diarios de la región y del Ecuador reflejan, de forma cotidiana, la tragedia migratoria que viven miles de personas que salen hacia el norte. La emigración se asocia con la búsqueda de oportunidades económicas, con la reunificación familiar, como un medio para huir de la violencia social, etc. Los migrantes afrontan un trayecto riesgoso plagado de delincuencia, de riesgos naturales y con alta incidencia de muerte, pero esperanzados y apoyados por una red familiar que les espera y que les ayudará a conseguir trabajo si logran llegar a su destino.

La emigración de ecuatorianos al extranjero no es un fenómeno nuevo. El primer

flujo migratorio históricamente registrado sucedió en la década de 1960. Durante esa época, Ecuador estaba gobernado por cuatro presidentes y una junta militar, lo que generó inestabilidad política, crisis económica y social. Según el investigador de migración Gratton (2005), la primera fase de la migración ecuatoriana a EE. UU. coincidió con la disminución de las exportaciones del llamado sombrero de Panamá (en realidad elaborado en Montecristi, Ecuador) y las escasas oportunidades de adquisición de tierras para los agricultores.

El destino de los migrantes ecuatorianos durante la década de 1960 fue EE. UU. El 65 % de los emigrantes presentaba estado civil casado, con un promedio de tres hijos por cada hogar, lo que cambió la estructura social de la familia. Los destinos preferidos fueron Nueva York, Chicago, Miami, Los Ángeles y Minneapolis. Durante la segunda mitad de la década se registró un promedio de 22 mil ecuatorianos que salieron del país cada año (INEC, 1976). En aquella época no regían excesivas políticas restrictivas para emigrar ni fronteras externas o rutas complejas; sin embargo, sí existían

controles migratorios y se pedía la presentación de documentos de viaje, como pasaporte y visa. La migración fue posible gracias a las redes que se formaron con los pioneros.

El segundo flujo de migrantes tiene como antecedente la crisis económica, bancaria y financiera de la década de 1990. Parte de ese flujo tuvo por destino EE. UU., pese a que en ese país, en 1986, había entrado en vigor la “Ley de Control de Trabajo Indocumentado Simpson-Rodino”. En 1990 se vio el mayor número de emigrantes que en los años anteriores: un total de 27 089 (Sandoval, 2004). Durante ese tiempo se establecieron muchas redes de migración que han llevado a cabo numerosos proyectos para apoyar a los nuevos inmigrantes en EE. UU. El apoyo de la red para nuevos inmigrantes incluyó, entre otras cosas, rutas de viaje, mercados laborales, procesos de adquisición de visas y fuentes de crédito para financiar el viaje (Camacho, 2007). Entre 1995 y 1996 se registró un aumento de emigrantes, de 33 146 a 37 349. A más de la crisis financiera, se sumaron otros eventos, como el conflicto armado entre Ecuador y Perú en 1995,

la crisis del Sudeste Asiático en 1997, la brusca caída de los precios del petróleo en 1998 y el fenómeno de El Niño, que desencadenó inundaciones. Todos estos hechos exacerbaron la crisis económica y provocaron una migración masiva. Las salidas a EE. UU. aumentaron a un promedio de 250 000 anuales, con una media de 30 000 ecuatorianos que optaron por no regresar (INEC, 1995-1996).

En esos años ya se registran restricciones migratorias, como el control migratorio en terceros países, con el apareamiento de fronteras externas en Estados centroamericanos, los cuales implantan la imposición de visas y otros documentos migratorios. También se verifica la presencia de redes de tráfico ilícito de personas. Para ese entonces, el Estado ecuatoriano comenzó a prestar atención al fenómeno migratorio, no solo por el papel de las remesas en la economía ecuatoriana, sino también por la importancia política y social de las redes migratorias, tanto dentro como fuera del país. Cabe señalar que los destinos de los migrantes en esta época fueron, sobre todo, EE. UU., España e Italia (Valle, 2017).

La emigración en el contexto de la pandemia por covid-19

La pandemia de la covid-19 tuvo un impacto profundo en las economías de la región y, como consecuencia, en los movimientos migratorios de personas que buscan mejores oportunidades y que se dirigen desde el sur hacia el norte del continente americano. En esta sección se presenta, a partir del caso ecuatoriano, una aproximación a este fenómeno y un análisis que lo relaciona con los cambios contextuales producto de la pandemia.

La crisis económica, producto de la pandemia y su efecto en las condiciones económicas y sociales, aceleró un flujo migratorio ecuatoriano que estuvo latente o a un bajo nivel por varios años. Ecuador es uno de los países más afectados por la crisis, como lo muestran algunos indicadores: el Producto Interno Bruto decreció 7,8 % entre 2019 y 2020 (Cepal, 2022) y la tasa de desempleo aumentó de 4,2 % a 5,2 % entre los años 2019 y 2021 (en 2020 no se publicaron cifras), en tanto que algunas provincias presentan porcentajes mayores respecto al nacional, como Pichincha (10,8 %) y Esmeraldas (10,0 %). También destaca un

menor porcentaje de empleo pleno o adecuado, ya que pasó de 38,3 % a 32,5 % en los mismos años (INEC, 2022).

El contexto económico funcionó como factor catalizador para que miles de personas que, por decisión o circunstancia, emigraron en busca de mejores oportunidades, pero también hubo factores opuestos que limitaron la movilidad en algunos períodos, como las políticas del Gobierno mexicano y guatemalteco de solicitar visa a los ecuatorianos (Instituto Guatemalteco de Migración, 2021). En este sentido, hay que tener presente dos fechas: la primera, el 5 de diciembre de 2018, cuando el Gobierno mexicano emitió una exención de visados a las y los ecuatorianos, con el objetivo de aumentar el flujo de turistas entre ambos países; la segunda, en agosto de 2021, cuando el mismo Gobierno suspende por un tiempo esta exención, argumentando que se busca coadyuvar a que los migrantes no sean presa de las redes de tráfico ilícito de personas (SRE, 2021).

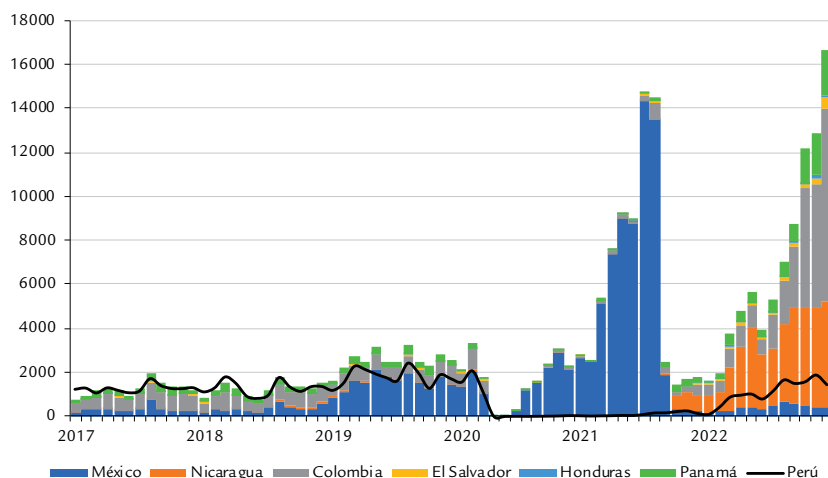
Teniendo presente este conjunto de factores económicos y de política migratoria, en el gráfico 1 se exhibe una aproximación

al flujo de emigrantes ecuatorianos que tienen por destino EE. UU., elaborado con base en los registros administrativos presentados en el apartado metodológico. Se trata de las salidas de ecuatorianos de su país de las que se supone que no hubo retorno y por lo tanto se consideran como emigraciones. Se seleccionaron las salidas que tienen por destino países de tránsito hacia EE. UU: Colombia, Panamá, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala y México (se agregó Perú como caso de comparación).

Al analizar los datos del gráfico 1, se identifican cambios drásticos en la serie, por una parte, en el monto total de salidas y, por otra, en la distribución por país de destino. Además, estos cambios coinciden con el análisis contextual antes presentado. El primer cambio importante se asocia con la excepción de visa en México de diciembre de 2018, la medida tuvo un impacto en el incremento de salidas vinculadas con la emigración, ya que durante 2018 el monto mensual de salidas fue de 321 y a partir de diciembre de ese año aumentó de tal forma que durante 2019 el promedio mensual

Gráfico 1

Monto mensual de salidas sin retorno de ecuatorianos desde su país, según destino, enero 2017-diciembre 2022



Fuente y elaboración: propia, con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH).

casi se quintuplicó (1541), y así se mantuvo hasta el inicio de la crisis por covid-19. En esta etapa destaca también que el número de salidas a los otros países analizados no cambió: el promedio mensual fue de 190, 178 y 197 entre los años 2017 y 2019.

El segundo momento clave presente en el gráfico 1 se registra en el mes de abril de 2020, cuando el flujo migratorio cayó casi a cero, lo que se explica por el cierre de las fronteras producto de la medida implementada

contra la pandemia por parte del Gobierno ecuatoriano, pero a partir de la reapertura, y en un contexto de crisis económica, social y de salud, el número de salidas a México aumentó de manera exponencial, alcanzando la cifra mensual récord de 14 301 en julio de 2021. Se puede sugerir que este flujo tenía por destino EE. UU., porque de forma paralela se identifica un incremento de detenciones por parte de la patrulla fronteriza de dicho país. En el año fiscal 2021, el monto de encuentros o

detenciones de migrantes en general alcanzó una cifra récord: 1,6 millones (Gramlich y Scheller, 2021). Además, entre los grupos más numerosos destacaron los ecuatorianos, con 95 692 eventos. Frente al contexto anterior, el Gobierno mexicano, coaccionado por el estadounidense, optó por suspender de manera temporal la exención de visas para nacionales ecuatorianos en agosto de 2021. El efecto de esta medida se observa en el mismo gráfico: entre julio y septiembre de 2021 el monto mensual de salidas desde Ecuador a México pasó de 13 455 a solo 330 y desde entonces no ha aumentado en grado sustancial. Situación similar se observó con el número de detenciones/encuentros de personas ecuatorianas en la frontera suroeste de EE. UU.

Posterior a la caída en el número de salidas hacia México (último trimestre de 2020), se observa un tercer momento en la serie de datos, que se caracteriza por un incremento de dimensiones similares al anterior pero ahora hacia países que se ubican al sur de México, como Nicaragua, Panamá y Colombia. Esto se empieza a observar casi

a finales de 2020, es decir, en los meses subsecuentes a que México impusiera la visa, pero alcanza su máximo hasta finales de 2021. Las salidas sin retorno se identifican sobre todo hacia Colombia, Nicaragua y, en menor medida, a Panamá.

Esta respuesta del flujo migratorio evidencia el efecto de las políticas migratorias que limitan la movilidad. Bajo el pretexto de coadyuvar a que los migrantes no sean presa de las redes de tráfico ilícito de personas, los Gobiernos de México y Guatemala impusieron la visa. Sin embargo, el resultado fue opuesto, ya que forzó a los migrantes a tomar rutas más riesgosas, algunos incluso a realizar todo el viaje por vía terrestre, lo que implica cruzar la frontera entre Colombia y Panamá. Estas nuevas rutas involucran mayores riesgos al bienestar de las personas migrantes, su economía y la de sus hogares, ya que deben invertir más recursos que muchas veces son obtenidos mediante préstamos destinados a pagar cuotas a extorsionadores para seguir el camino al norte, o incluso pagar rescates a secuestradores.

4. Lugar de origen y perfil de los ecuatorianos migrantes

El perfil de las personas que emigran desde Ecuador ha cambiado en las distintas etapas identificadas en la sección anterior. Para mostrar estos cambios se eligieron los registros de migrantes que salieron durante 2018, 2021 y 2022. En el mapa 1 se presenta la distribución por provincia de origen, que se construyó con las salidas con rumbo a México en 2018 y 2021, ya que fue el principal destino antes de la pandemia. El primero de estos años refleja el escenario previo a la eliminación del requisito de visa por parte del Gobierno mexicano y el segundo refleja el momento con más flujo de personas.

La diferencia entre ambos mapas es notable. En el primero, la provincia con el mayor porcentaje de salidas es Pichincha (40,1 %), seguida de Guayas (16,8 %). Ambas tienen la mayor concentración de población del país y las ciudades más relevantes respecto de condiciones económicas (Villacís y Carrillo, 2012), por lo que explicaría el número de personas que podían obtener una visa para viajar a México. El escenario

cambió de manera drástica en 2021, ya que el origen de las personas se concentró en provincias de la región interandina del sur del país, destacando cuatro: Azuay (28,0 %), Chimborazo (14,6 %), Tungurahua (13,5 %) y Cañar (13,1 %), entre estas se explica el 69,2 % flujo de emigrantes a México.

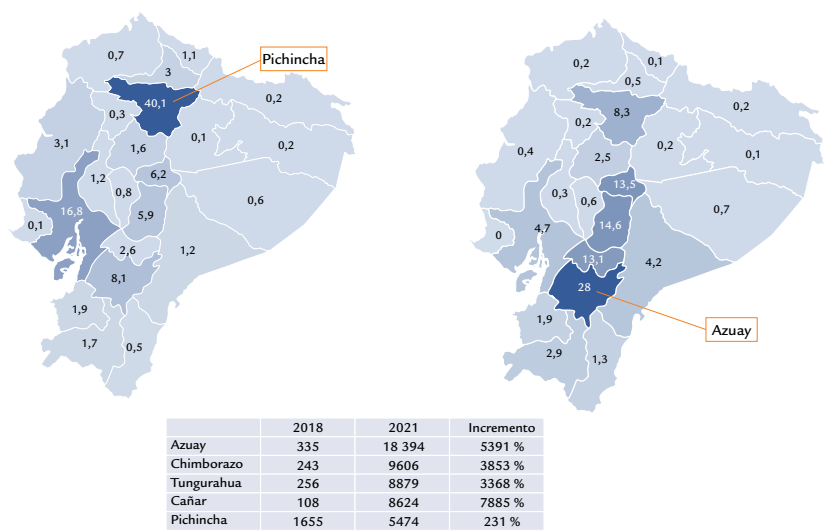
La distribución por provincia de las salidas a Nicaragua en 2022 (no se presenta en el mapa) tiene una correlación casi perfecta con lo observado en las salidas a México en 2021. Este resultado, aunado a lo presentado en el gráfico 1, sugiere que se trata del mismo flujo, solo que cambió la estrategia para llegar a EE. UU., debido al cambio en la política impuesta por el Gobierno mexicano. Este resultado refuerza el argumento de que haber solicitado la visa solo aumentó la vulnerabilidad de los migrantes, además de que no se logró frenar el flujo migratorio. Con relación al lugar de origen de las personas que salen hacia Perú, las principales provincias de origen son distintas: en este caso destaca Guayas, con cerca de 30 %, y Pichincha, con cerca de 15 %. Además, resalta que no se registran grandes cambios en

el transcurso del tiempo respecto al monto ni con el cambio de política migratoria en México ni al comparar la etapa previa y posterior al inicio de la pandemia, así que es menos probable que las salidas hacia Perú estén relacionadas con la emigración hacia EE. UU.

Por último, en la tabla 1 se presentan las características generales de la población que compone el flujo migratorio. Se emplearon los datos de dos años y tres países de destino. El primero de estos países es México. En 2018, destaca que el porcentaje de mujeres (52,3 %) es mayor

Mapa 1

Porcentaje de eventos de salida sin retorno con destino a México y número de migrantes, según provincia de origen (2018-2021)



Fuente y elaboración: propia, con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH).¹

1 No se presenta la provincia de Galápagos, que tiene menos de una unidad porcentual en la distribución.

que el de los hombres; la mayoría del flujo está conformado por personas en edad laboral, pero con un importante porcentaje de 50 años o más (26,5 %). En este último grupo es más probable que se encuentren adultos mayores con estancias largas en el extranjero, asociadas a cuestiones de turismo o visitas familiares y por esto sean identificados

como emigrantes. En 2021, estas características cambiaron drásticamente: el porcentaje de mujeres descendió a 43 %, el grupo de edad de 50 años o más decreció a tan solo 1,7 %, en cambio aumentó el porcentaje de menores de 15 años, es decir, que se trata de un perfil todavía más enfocado en lo que se suele identificar en los flujos migratorios.

Tabla 1

Características de personas que salieron del Ecuador según año y país de destino, 2018, 2021 y 2022

		México		Perú		Nicaragua	
		2018	2021	2018	2021	2018	2022
Sexo	Hombre	47,7	57,0	53,6	55,2	66,8	56,7
	Mujer	52,3	43,0	46,4	44,8	33,2	43,3
Edad agrupada	0-14	10,5	24,6	11,2	12,2	1,5	22,0
	15-17	2,8	4,7	2,2	2,4	-	4,3
	18-29	21,6	42,1	30,2	36,0	62,6	44,3
	30-49	38,7	27,0	39,2	36,2	32,6	28,3
	50 o más	26,5	1,7	17,1	13,2	3,3	1,2
Ocupación	Profesionales	35,3	6,0	16,6	26,4	12,0	4,3
	Servicios, asistentes	28,4	30,3	24,3	28,7	29,9	32,0
	Agricultura, construcción	1,4	8,7	3,3	3,4	7,5	10,3
	Comerciante	5,5	12,3	15,0	8,9	22,5	13,4
	Estudiante	9,6	8,9	16,6	12,2	24,0	8,8
	Menor de edad	13,3	29,3	13,5	14,6	1,5	26,2
	Hogar	6,6	4,5	10,8	5,8	2,7	4,9

Fuente y elaboración: propia, con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH).

El análisis por país de destino refuerza el argumento de que el flujo migratorio con destino a México se desvió al sur como consecuencia de la imposición del visado en septiembre de 2021, ya que es notoria una fuerte coincidencia del perfil del flujo que tuvo por destino Nicaragua en 2022 con el observado en México en 2021: el porcentaje de mujeres es prácticamente el mismo (43 %), la distribución por ocupación es muy similar, así como la edad, indicador en el que destaca el incremento de menores de 15 años, 24,6 % a México y 22,0 % a Nicaragua, situación que no se observa en el caso de Perú, que cabe señalar que no presenta cambios significativos en los años analizados.

Por último, de los datos anteriores destaca el caso de los menores de 15 años, ya que, si se suman a los que tienen entre 16 y 17 años, representan cerca de una cuarta parte del flujo que llegó a México en 2021 y, posteriormente, a Nicaragua en 2022, lo que refleja la incorporación de las unidades familiares y menores no acompañados a los flujos migratorios. Los niños migrantes sin compañía constituyen el lado más crítico de la nueva migración

ecuatoriana. Diversos medios de comunicación dan cuenta de que, en el año 2021, la cifra fue tres veces más alta que en 2020 (*Primicias*, 2021). En el año 2022 la patrulla fronteriza registró 19 651 niños no acompañados intentando cruzar la frontera (*El Comercio*, 2022). En enero y febrero de 2023, según alertas de Unicef, 9700 niños y adolescentes atraviesan la selva del Darién, que se ha convertido en una ruta tránsito altamente peligrosa para los niños por la violencia, el abuso y la explotación de que son objeto (Unicef, 2023).

5. Comentarios finales

Con base en el análisis presentado en este documento, se ha constatado los cambios en el flujo de personas ecuatorianas hacia EE. UU. que, por su situación migratoria, deben ingresar a ese país de forma irregular. Entre estos cambios destaca el aumento exponencial manifestado durante la pandemia por covid-19, situación que contrasta con lo observado tan solo un par de años antes, cuando el Gobierno mexicano eliminó el requisito de visa, mostrando que las personas no emigran solo porque tengan la oportunidad de hacerlo, sino

porque son forzadas debido a los contextos adversos que afrontan en sus lugares de origen.

Por lo anterior, es importante tener presente el objetivo de las políticas que limitan la movilidad humana y las posibles consecuencias al implementarlas. En este caso, el Gobierno mexicano ha colaborado con el estadounidense en la tarea de frenar los flujos en tránsito hacia EE. UU. En el año 2019, por ejemplo, acordó una serie de estrategias para afrontar la migración irregular, entre las que destaca: incrementar el control migratorio en territorio mexicano, que las personas que solicitan asilo en EE. UU. esperen su audiencia en México (frontera norte), así como negociar la posibilidad de que México se convierta en “país seguro”, estatus que obligaría a los migrantes a pedir refugio en ese país en lugar de hacerlo en EE. UU. (Selee *et al.*, 2019). Situación similar se observa entre el Gobierno guatemalteco, que emuló la acción del mexicano e impuso el requisito de visa a los ecuatorianos para frenar su flujo migratorio. Este tipo de medidas suelen ir acompañadas de un argumento, insostenible, de coadyuvar a que los migrantes

no se pongan en riesgo o que no sean presa de redes de tráfico ilícito de personas.

Los datos aquí presentados indican que no solo se fracasó en coadyuvar a disminuir la vulnerabilidad de los migrantes ecuatorianos, sino que además no se logró el objetivo de disminuir el flujo. Lo más probable es que únicamente se haya retrasado la llegada de una población que buscó nuevas alternativas para hacer el “viaje al norte”. Las cifras estimadas de eventos de salidas sin retorno tuvieron un máximo justo antes de la imposición de la visa (14 774), con esta medida bajó el flujo, pero solo de manera temporal, pues en diciembre de 2022 se volvió a superar esa cifra (16 650).

Esta situación debería tener eco en los países de tránsito y suscitar reflexiones sobre las medidas adoptadas para gestionar los flujos de personas; también en los países de origen, por lo que conviene recordar el papel que ha tenido el Gobierno ecuatoriano. En esa línea, Ecuador en 2018 comenzó a trazar su política pública en materia de movilidad humana, que estuvo vinculada con dos aspectos. En primer lugar, para contener el flujo de

migrantes venezolanos (se estimó en ese año que ingresaban cada día al Ecuador al menos 1500 personas), lo que condujo a reformas a la Ley Orgánica de Movilidad Humana y que se aplicaran medidas que buscaran controlar el referido flujo migratorio.

En segundo lugar, la política relacionada con la salida de ecuatorianos que persigue, entre otras cosas, brindar atención y protección a los ecuatorianos migrantes en el exterior; “promover la regularización del estatus migratorio de los ecuatorianos en el exterior”, “acompañar los procesos de retorno de los ecuatorianos fomentando su inclusión social y económica en el país, prevenir la migración riesgosa”. Respecto de este último punto, la política prevé dos campos de acción: el primero consiste en “alertar y sensibilizar” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Política de Movilidad Humana, 2018) a la población ecuatoriana sobre los riesgos de la migración irregular; mientras que en el segundo se plantea más rigurosidad en el control migratorio para fortalecer la información sobre las dificultades de la migración

riesgosa e intentar persuadir a las personas que tengan la intención de hacerlo.

No obstante, esto no ha incidido en la intencionalidad de los ecuatorianos de emigrar, así como tampoco en estos años pospandemia el Estado ecuatoriano ha alertado de los riesgos que implican tomar estas nuevas rutas de tránsito hasta llegar a la frontera de México con EE. UU. Por último, es importante mencionar que de una entrevista con las autoridades del MREMH se ha conocido que han realizado una visita, durante el año 2023, al campamento de la Organización de Naciones Unidas en el trayecto de la Selva del Darién (Panamá). Dicha visita buscaba, entre otros objetivos, obtener información de primera mano sobre los riesgos a los que se someten las personas que atraviesan la selva en busca de llegar a EE. UU. Se esperaba que el Estado ecuatoriano pudiera tomar las acciones necesarias para alertar a las personas sobre los riesgos a los que se enfrentan en dicho trayecto. Sin embargo, a la fecha se desconoce si se ha hecho público un informe que dé cuenta de los hallazgos de la visita.

6. Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2023). Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EC>
- Camacho, G. (2007). *Sistema de información sobre migración laboral*. Observatorio Laboral Ecuatoriano MTE-UNFPA.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2022). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2022: dinámica y desafíos de la inversión para impulsar una recuperación sostenible e inclusiva. <https://hdl.handle.net/11362/48077>
- El Comercio* (6 de septiembre de 2022). Niño ecuatoriano fue abandonado en frontera de Estados Unidos. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/mundo/nino-ecuatoriano-abandonado-frontera-eeuu.html>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef] (30 de marzo del 2023). 7 veces ha aumentado la cantidad de niños y niñas que cruzan la selva del Darién rumbo a Norteamérica. *Unicef*. <https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/7-veces-ha-aumentado-la-cantidad-de-ninos-y-ninas-que-cruzan-la-selva-del-darien-rumbo-a-norte-america>
- Gramlich, J., & Scheller, A. (2021). What's happening at the U.S.-Mexico border in 7 charts. *Pew Research Center*. <https://pewrsr.ch/3H5oXE8>
- Gratton, B. (2005). Ecuador en la historia de la migración internacional ¿Modelo o aberración? En G. Herrera, M. Carrillo y A. Torres, *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades* (pp. 31-55). Flacso-Sede Ecuador.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2022). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), anual 2021. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLERO/2021/Anual-2021/Bolet%C3%ADn%20t%C3%A9cnico%20anual%20enero-diciembre%202021.pdf>
- _____. (2012). Anuario de entradas y salidas internacionales 2011. http://www.inec.gob.ec/estadisticas_sociales/Ent_Sal_Int_2011/entradas/
- Instituto Guatemalteco de Migración (2021). A partir del 20 de septiembre ecuatorianos deberán tramitar una visa consular para ingresar a Guatemala. *Instituto Guatemalteco de Migración*. <https://igm.gob>

gt/a-partir-del-20-de-septiembre-ecuatorianos-deberan-tramitar-una-visa-consular-para-ingresar-a-guatemala/

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador [MRE-MH] (2018). Plan Nacional de Movilidad Humana. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf

Primicias (25 de septiembre de 2021). Niños sin compañía, el lado crítico de la nueva migración ecuatoriana. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/menores-edad-no-acompanados-migracion-ecuatoriana/>

Sandoval, J. (2004). Los movimientos migratorios: una perspectiva desde el Sur. En F. Hidalgo (ed.), *Migraciones: un juego con cartas marcadas*. Editorial Abya Yala.

Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE] (20 de agosto de 2021). México suspende temporalmente exención de visas para nacionales ecuatorianos. *SRE*. <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-suspende-temporalmente-exencion-de-visas-para-nacionales-ecuatorianos-280613?idiom=es>

Selee, A., Giorguli-Saucedo, S., Masferrer, C., y Ruiz Soto, A. (julio de 2019). Soluciones estratégicas para afrontar la crisis migratoria en Estados Unidos y México. *Migration Policy Institute* (MPI). <https://www.migrationpolicy.org/news/soluciones-estrategicas-para-afrontar-la-crisis-migratoria-en-estados-unidos-y-mexico>

Valle, A. (2017). Breve análisis histórico de la inmigración al Ecuador. *RFJ*, n.º 2, pp. 377-406.

Villacís B., y Carrillo D. (2012). *País atrevido: la nueva cara sociodemográfica del Ecuador. Edición especial revista Analítica*. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Anexo**Cuadro 1**

Distribución por provincia de origen de las salidas sin retorno de ecuatorianos, según país de destino, 2018-2022

	México				Nicaragua		Perú			
	2018	2019	2020	2021	2021	2022	2018	2019	2021	2022
Azuay	8,11	18,08	33,6	27,96	38,01	24,87	7	12,63	6,79	6,25
Chimborazo	0,75	0,37	0,22	0,57	0,48	1,56	0,5	0,52	0,4	0,42
Tungurahua	2,62	14,7	14,91	13,11	14,34	10,08	2,32	9,16	5,35	1,68
Cañar	1,14	0,69	0,2	0,09	-	0,03	0,38	0,38	0,64	0,46
Pichincha	5,88	8,25	12,88	14,6	9,98	16,43	2,86	5,33	4,47	2,29
Guayas	1,65	1,43	0,75	2,46	2,05	7,02	1,51	1,25	1,12	1,29
Morona Santiago	1,89	1,46	1,98	1,87	3,79	3,39	10,16	7,89	2,08	9,01
Loja	0,65	0,74	0,32	0,16	0,09	0,16	2,67	2,29	1,44	4,14
Cotopaxi	0,22	0,13	0,07	0,11	-	0,09	0,18	0,17	-	0,16
El Oro	16,78	8,15	5,66	4,67	4,8	5,94	30,16	23,38	30,91	30,85
Zamora Chinchipe	2,95	1,79	0,58	0,5	0,39	0,23	3,75	2,55	2,72	4,26
Pastaza	1,67	1,73	3,27	2,94	4,8	3,28	4,9	4,13	1,68	4,44
Bolívar	1,19	0,83	0,32	0,32	0,48	0,5	4,26	3,71	2,16	5,53
Imbabura	3,1	1,68	0,8	0,44	0,22	0,34	4,84	3,32	6,23	4,72
Manabí	1,23	2,42	4,78	4,2	4,45	3,47	0,7	1,45	3,19	0,64
Los Ríos	0,15	0,23	0,12	0,17	0,35	0,12	0,38	0,26	0,64	0,16
Santo Domingo	0,22	0,12	0,07	0,11	0,17	0,15	0,33	0,23	-	0,29
Sucumbíos	0,61	0,51	0,56	0,73	0,78	0,9	0,39	0,31	0,96	0,41
Napo	40,07	21,78	8,3	8,32	6,76	9,51	14,9	12,42	18,69	16,22
Esmeraldas	0,12	0,1	0,03	0,03	-	0,02	0,46	0,36	0,4	0,43
Galápagos	0,27	0,33	0,24	0,19	0,13	0,31	1,09	0,94	0,32	1,67
Orellana	0,17	0,15	0,26	0,18	0,44	0,33	0,55	0,43	0,16	0,59
Carchi	6,2	12,29	6,57	13,5	3,97	9,01	3,08	4,76	6,15	2,19
Santa Elena	0,48	0,86	1,37	1,32	2,4	1,24	0,85	1,11	0,8	1,09

El dilema cíclico de los migrantes: el efecto “Trump” en EE. UU. y la respuesta del Gobierno de Ecuador

Michelle Aguirre¹

Reflexionar sobre la inmigración y la emigración implica pensar el Estado y la nación, y ambos se piensan a sí mismos al pensar la migración.

Abdelmalek Sayad

1. Antecedentes

LA CONSTITUCIÓN DE la República del Ecuador de 2008 marca un hito trascendental en la postura del país respecto a la migración. La percepción de la movilidad humana, en todas sus formas (emigración, tránsito, retorno, inmigración, refugio y desplazamiento interno), se convirtió en un ámbito de enfoque prioritario para el Gobierno ecuatoriano. No obstante, la concepción de una política pública migratoria no puede basarse solo en la postura de un país. Es imperativo que las circunstancias experimentadas en un momento determinado ayuden a configurar el proceder político de una nación ante los desafíos migratorios, así como fomentar una constante reinención de sus herramientas.

Este ensayo analiza la política que gira en torno a la protección de los derechos de los migrantes ecuatorianos en el exterior, particularmente en Estados Unidos, país receptor que, en la actualidad, y bajo un paraguas político incierto, reconfigura constantemente sus políticas migratorias. Esto genera alerta en Ecuador, pues Estados Unidos es uno de los principales destinos de nuestros conciudadanos.

1 Coordinación General de Investigación del IAEN

2. La historia es cíclica

Las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 2016, con el ascenso de Donald Trump, fueron una sorpresa para el mundo entero, incluyendo a los propios estadounidenses y, sobre todo, a la población migrante en ese país. La propuesta de construir un muro en la frontera con México, la firme intención de deportar a migrantes indocumentados y la incertidumbre acerca del proceder con socios comerciales estratégicos en América Latina encendieron varias alertas a los demás países de la región. Ecuador, sin lugar a dudas, no se encontró al margen de estas preocupaciones.

El discurso del presidente Trump, bajo el lema *Make America Great Again*, marcaba visiblemente un rechazo al movimiento migratorio. Nada más contrapuesto a los principios de la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008, p. 183), donde, en su artículo 416, literal 5, se expresa que:

Reconoce los derechos de los distintos pueblos que coexisten dentro de los Estados, en especial el de promover mecanismos que expresen, preserven y

protejan el carácter diverso de sus sociedades, y rechaza el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación.

Así como, en su literal 6 (*Ibid.*):

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.

Sin embargo, la historia es cíclica y, con unas elecciones presidenciales en Estados Unidos a la vuelta de la esquina, donde Donald Trump figura como candidato del Partido Republicano, el discurso migratorio ha tomado, de nuevo, gran relevancia en su campaña política. Su estrategia electoral respondería a un crecimiento importante y sostenido en las solicitudes de ingreso a Estados Unidos por parte de población migrante. De acuerdo con cifras presentadas por el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos² (2024), al cierre del año 2023, se recibieron 10,9 millones de

² Uscis, por sus siglas en inglés.

casos en esta dependencia gubernamental. Su conformación comprende, en su mayoría, las categorías de carácter humanitario: asilo político, refugio, trabajo, reunificación familiar, permanencia temporal.

En caso de alcanzar la reelección y cumplir con su discurso radical, Donald Trump endurecería las medidas de respuesta ante un panorama migratorio que se percibe complejo y, en comparación con 2016, exacerbado para muchos. Acciones como la deportación masiva, la prohibición de entrada a ciertas nacionalidades, dar fin a la ciudadanía por nacimiento y la reducción significativa en las solicitudes de asilo, entre otras, afligen a la población migrante asentada en Estados Unidos.

Dicho esto, resulta importante centrar el presente artículo en dos interrogantes que contribuyan a, primero, comprender el origen del panorama migratorio ecuatoriano y, segundo, proponer mecanismos de acción, en el marco de las competencias del Estado, para la generación de políticas públicas que permitan mitigar la situación de vulnerabilidad de nuestros migrantes y amparar sus derechos. Se

plantean las preguntas: ¿cuáles han sido los factores que propician esta creciente y acelerada ola migratoria hacia EE. UU.? y ¿cuál es el rol del Estado y cómo podría favorecer a mermar los efectos de esta presumible coyuntura política?

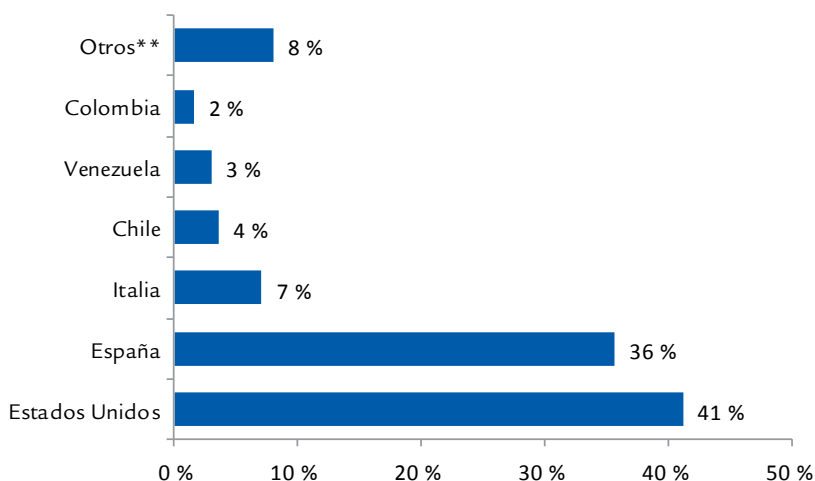
3. Coyuntura: ¿el móvil de la migración?

Es cada vez más común que emigrantes, con el único deseo de llegar a sus destinos, emprendan peligrosos viajes migratorios, con costos tanto personales como económicos. En la actualidad, es casi cotidiano ver reflejado el caso de México, con cruces de frontera hacia Estados Unidos, por un sinnúmero de países en todo el mundo. Los peores escenarios incluyen la posibilidad de que no lleguen a su destino, bloqueos en algún país de tránsito, abusos sexuales o psicológicos, maltratos e incluso la muerte antes de su llegada (Aguirre, 2018).

De acuerdo con el Migration Policy Institute (MPI) (2023), en 2021, cerca de 481 000 ecuatorianos vivían en Estados Unidos. De un total de 1 170 000 emigrantes ecuatorianos radicados en diferentes países alrededor del mundo, esta nación lidera

Gráfico 1

Porcentaje de emigrantes ecuatorianos por país de destino 2020*



* El corte de la información corresponde a 2020, excepto para EE. UU., donde las cifras tienen corte a 2021.

**Contempla países como Canadá, Perú, Alemania, Reino Unido, entre otros.

Fuente: Migration Policy Institute (2023).

Elaboración: Propia.

la lista con el 41 % del total, lo cual la encasilla como uno de los destinos más destacados dentro de una lista amplia de posibles opciones. Le siguen países como España, con el 36 %, e Italia, en menor proporción con el 7 %.

Esta elección podría interpretarse como una relación *costo-beneficio*³ para el emigrante, en la que

los retos, brechas y externalidades de llegar a Estados Unidos pueden ser más engorrosas, pero que, sin embargo, proporcionaría mayores beneficios en ámbitos como trabajo, seguridad, educación, salud, etc., una vez alcanzado el objetivo.

3 En economía, el análisis costo-beneficio (ACB) es una metodología diseñada para evaluar de forma exhaustiva tanto los costos como los beneficios de un proyecto (programa, intervención o medida de

política), con el objetivo de determinar si el proyecto resulta deseable desde el punto de vista del bienestar social y, si lo es, en qué medida. Para ello, tanto los costos como los beneficios deben ser cuantificados y expresados en unidades monetarias, con el fin de poder calcular los beneficios netos del proyecto para la sociedad en su conjunto (Ortega, 2012).

Según información provista por el MPI (2023), la población ecuatoriana en Estados Unidos está asentada, principalmente, en tres de los cincuenta estados federados. En primer lugar, se encuentra el estado de Nueva York (36 %), seguido de New Jersey (20 %) y Florida (11 %). Estos tres estados juntos engloban el 67 % del total, lo que representa la tercera población de inmigrantes latinoamericanos más grande en Estados Unidos, solo después de dominicanos y mexicanos.

La inserción laboral sería la principal motivación para estos asentamientos, a pesar de que el costo de vida en el estado de Nueva York es más alto que el promedio. La relativamente rápida colocación en puestos de trabajo relacionados con el sector servicios, industria textil, los restaurantes y el trabajo doméstico lo han promocionado como la primera opción de llegada, al igual que New Jersey. La brecha idiomática, por su parte, se ve mitigada en estados como Florida, donde en ciudades como Miami existe una fuerte presencia de la comunidad latina y de habla hispana, lo cual representa una ventaja para la población ecuatoriana que no habla inglés.

Pero, ¿cuál ha sido el estímulo de la población ecuatoriana para migrar? Según Arango (2003), la migración comprende una decisión individual y racional, motivada por un incremento del bienestar en el lugar de destino, mayor al que se obtiene en su país, lo suficientemente alto como para compensar los costes tangibles e intangibles del desplazamiento.

En ese sentido, Ecuador ha experimentado períodos importantes de emigración, fundamentados en contextos similares de crisis económicas, contracción de las plazas laborales, austeridad y dificultades políticas. La primera ola tendría lugar en la década de 1970, cuando la contracción económica se evidenció, sobre todo, en el sector agrícola. La segunda se desencadenaría por la crisis bancaria de 1999, acompañada de un cambio en la moneda de curso legal y una trascendental inestabilidad política. En la actualidad, el país vive la que podría considerarse como su tercera ola migratoria, que comenzó en 2021 y ha crecido de manera mucho más acelerada y sostenida en comparación con episodios anteriores.

Los factores son múltiples y de doble vía. Si bien en los periodos de auge migratorio detallados anteriormente el destino predilecto fue Estados Unidos, otras opciones comprendían países en Latinoamérica, como Venezuela, y, en Europa, como Italia y España. Hasta hace poco, la administración del presidente Biden propició reformas migratorias que beneficiaron la llegada masiva de migrantes de todas las nacionalidades a este país (Verea, 2022). Además, la fuerte presencia de redes de “coyotes” ofrece servicios para llegar a Estados Unidos sin necesidad de visado, por medio de tramos terrestres o aéreos.

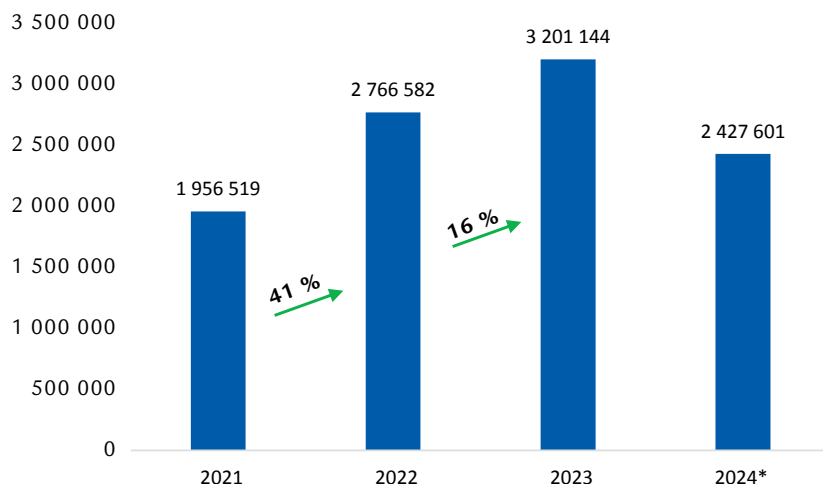
Las estadísticas corroboran este hecho. Según una nota del diario digital *Primicias* (2024), el flujo migratorio de ecuatorianos por El Salvador pasó de 340 ecuatorianos en promedio, durante el mes de septiembre de 2022, a 3058 en julio de 2023. Las cifras van en aumento y evidencian una crisis migratoria. Como se puede apreciar en el gráfico 2, el año

2023 fue el período con mayor número de “encuentros” con migrantes, reportados por las autoridades fronterizas de Estados Unidos. Según la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de este país (U.S. Customs and Border Protection), el año 2023 cerró con un total de 3 201 144 personas con un estatus migratorio irregular que buscaban cruzar las fronteras norte y sur.

Estas cifras evidencian una realidad latente y preocupante: el vertiginoso y sostenido crecimiento de los flujos migratorios hacia Estados Unidos no parece desacelerarse; es más, incrementa año tras año. Al cierre de 2021, 1 956 519 migrantes pertenecían al grupo de “encontrados” en frontera. No obstante, para 2022 esta cifra se incrementó en un 41 % y para 2023 lo hizo en un 16 %. El escenario para 2024 resultaría menos alentador, con corte a julio del año en curso, la cifra alcanzó un total de 2 427 601 personas, considerando que la estadística por año fiscal aún no se completa.

Gráfico 2

Total de “encuentros” en frontera con EE. UU. 2021-2024*



* En número de personas de toda nacionalidad. Corte a julio de 2024.

Fuente: U.S. Customs and Border Protection Data Portal (2024).

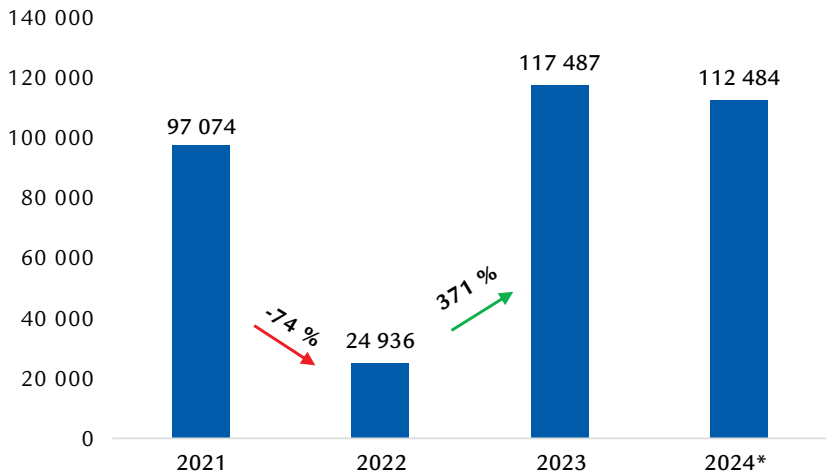
Elaboración: Propia.

Al analizar la población migrante proveniente de Ecuador, la tendencia presentó particularidades en el año 2022, cuando el número de “encuentros” en la frontera se redujo frente a 2021 en un 74 %, de 97 074 en 2021 a 24 936 en 2022. Los efectos económicos y sociales que trajo consigo la pandemia de covid-19 en 2020, fueron los principales

precursores de una salida importante de coterráneos hacia Estados Unidos en 2021, bajo una reapertura de fronteras. Aunque la situación parecía desacelerarse en 2022, los años próximos reportarían cifras históricas en nuestros registros, llegando a crecer entre 2022 y 2023 hasta un 321 % (ver gráfico 3).

Gráfico 3

Total de encuentros con personas ecuatorianas en la frontera con EE. UU.
2021-2024



*Corte a julio de 2024.

Fuente: U.S. Customs and Border Protection Data Portal (2024)

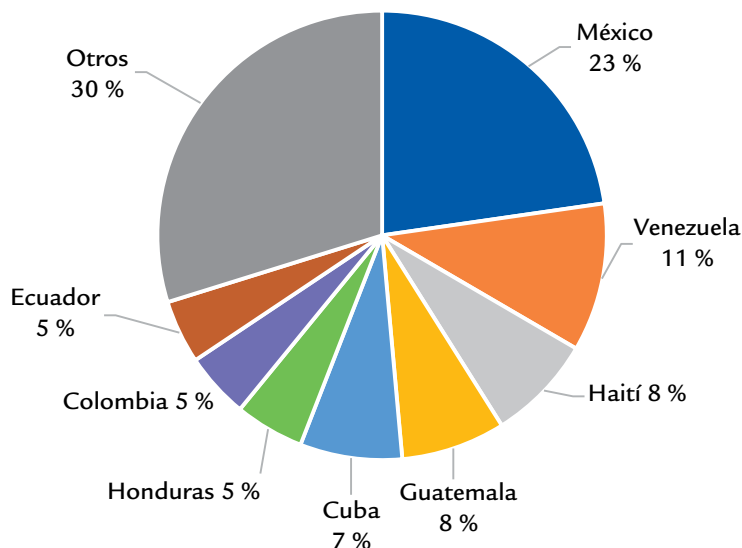
Elaboración: Propia.

En 2024, según las cifras reportadas hasta julio, los encuentros con migrantes por país de origen se concentraron, en primer lugar, en México (23%), seguido por Venezuela con un 11%. Por su parte, Ecuador se posicionó en el octavo lugar (5 %). La ubicación de Ecuador

en los tres diez primeros lugares refleja que el escenario migratorio ecuatoriano ha tomado más fuerza en el último año, solo precedido por países como México, Venezuela, Haití, Guatemala, Cuba, Honduras y Colombia, que cuentan una historia migratoria de larga data.

Gráfico 4

Porcentaje de “encuentros” en frontera con Estados Unidos por país de origen (2024)*



* Corte a julio de 2024.

Fuente: U.S. Customs and Border Protection Data Portal (2024).

Elaboración: Propia.

4. La respuesta del Gobierno ecuatoriano ante Donald Trump

Como respuesta a las elecciones de 2016, en las que Donald Trump resultó ganador, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana activó en 2017 un plan de contingencia consular para los ciudadanos ecuatorianos residentes en Estados Unidos. Este plan

comprendió medidas inmediatas a tomar en caso de un suceso que pudiera poner en riesgo los derechos de un conciudadano ante la política antimigratoria de Trump. Entre estas medidas se consideró la ampliación de los horarios de atención en los consulados de EE. UU., la habilitación de una línea 1800 para consultas, denuncias o requerimientos, asesoría legal gratuita para inmigrantes, consulados móviles, difusión de

derechos y servicios, entre otros beneficios. Según el excanciller Guillaume Long, el objetivo era que “nuestros migrantes conozcan cuáles son sus derechos y sientan que su Gobierno los protege” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2017, p. 1).

De forma paralela, se dio mayor énfasis y socialización al denominado “Plan retorno” o “Bienvenido a casa”, instaurado en 2012 por el Gobierno con el fin de motivar a los migrantes en EE. UU. y en el mundo a retornar al país. Entre los beneficios de esta política se incluyó el libre ingreso de menaje de casa y herramientas de trabajo, además de varias acciones gubernamentales que englobaban apoyo económico, educativo, laboral, salud, vivienda, seguridad social, para el migrante “retornado”.

La política pública buscó, en este sentido, promover la protección de la población ecuatoriana en los Estados Unidos ante los embates de una posible deportación masiva, basándose en el discurso del presidente electo. Paralelamente, también fomentó una política de retorno y prevención, no solo de migrantes asentados en Estados Unidos, sino

a escala global. De acuerdo con Naciones Unidas (2013), muchos países que han percibido sus niveles de emigración como demasiado elevados, han instituido políticas para alentar a sus ciudadanos a permanecer o retornar a su país.

5. Conclusiones: retos para el Gobierno actual

El escenario migratorio es hostil para los compatriotas que viven en Estados Unidos de manera irregular, debido a un nuevo giro en las políticas de inmigración anunciadas por el Gobierno de Biden. A corto plazo, se avizorarán desafíos ante una alta posibilidad de reelección de Donald Trump. Para el presidente Daniel Noboa, la atmósfera en 2024 marcaría un reto similar al de 2017, producto de una coyuntura política y económica compleja que ha instado a un gran número de ecuatorianos a salir del país, tanto de forma regular como irregular, ocasionando lo que muchos catalogan como una “crisis migratoria”.

Los grandes flujos de salida del país evidencian la necesidad del Gobierno actual de establecer nuevas alternativas a una Ley de Movilidad Humana existente que

aseguren la protección del migrante en condiciones de retorno, mitigando así la vulneración de sus derechos. Siguiendo los ejemplos expuestos por Naciones Unidas (2013), es imperioso promover actividades de prevención, activar el entramado económico y laboral, ofrecer condiciones de seguridad, y mejorar el acceso a la educación y la salud, con el objetivo de que el país vuelva a ser un lugar atractivo para el retorno de la población ecuatoriana, sobre todo para aquellos compatriotas en una posición de alta vulnerabilidad, indocumentados o en situación irregular en la mayoría de los casos. A pesar de los intentos de proteger al migrante mediante políticas enfocadas en sus derechos, Ecuador debe ofrecer más razones de fondo que de forma para fomentar su retorno.

De igual manera, es necesario adoptar una postura

conciliadora frente a las posibles deportaciones actuales y futuras mediante el diálogo anticipado entre las autoridades competentes, previendo la agudización del escenario actual. Las eventuales deportaciones tendrían un impacto negativo, no solo en términos de derechos humanos, sino también en aspectos económicos, estimando una caída en la recepción de remesas provenientes del exterior.

Por último, es imperativa la instauración de un nuevo plan de contingencia migratoria, promovido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, como una medida de apoyo para los migrantes ecuatorianos ante posibles deportaciones masivas, así como una política pública de carácter preventivo que fortalezca los vínculos entre los migrantes y el Estado.

6. Bibliografía

- Arango, J. (2003). La explicación teórica de las migraciones: Luz y sombra. *Migración y desarrollo*, 1-30.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2017). Noticias. Coalición por las migraciones y el Refugio, 2009: Contenidos básicos sobre movilidad humana. Aportes para una normativa en Ecuador.
- Naciones Unidas. (2013). *International Migration Policies, Government Views and Priorities*. United Nations.
- Ortega, B. (2012). Análisis Coste-Beneficio. *Extoikos*, n.º 5, 147-149.
- Primicias. (2024). Trump dice que migrantes "van a destruir" a Estados Unidos y promete deportaciones. *Primicias*. www.primicias.ec/noticias/internacional/donald-trump-migrantes-deportaciones-estados-unidos-ejercito/
- U.S. Citizenship and Immigration Services. (2024). *USCIS Atendió una Cifra sin Precedentes de 10 Millones de Casos de Inmigración en el Año Fiscal 2023 y Redujo su Acumulación de Casos por Primera Vez en Más de una Década*. <https://www.uscis.gov/es/EOY2023#:~:text=Este%20progreso%2C%20se%20produjo%20incluso,y%20el%20a%C3%B1o%20fiscal%202021.>
- U.S. Customs and Border Protection. (2024). *U.S. Border Patrol and Office of Field Operations Encounters by Area of Responsibility and Component*.
- Verea, M. (2022). La política migratoria de Biden a un año de su administración. *Norteamérica*, vol. 17, n.º 1, 265-291.

¿Es posible la supresión de visado Schengen para ecuatorianos?

Ramiro Hidalgo¹

1. Introducción

DESDE HACE UNA década, Ecuador ha cumplido múltiples gestiones para lograr la exención del requisito de visado Schengen. Este trabajo revisa los argumentos y exigencias esgrimidas por la Unión Europea para no atender el pedido ecuatoriano, junto con un análisis comparado con otros países de la región y los pasos pendientes de realizar para alcanzar ese objetivo.

a. Antecedentes

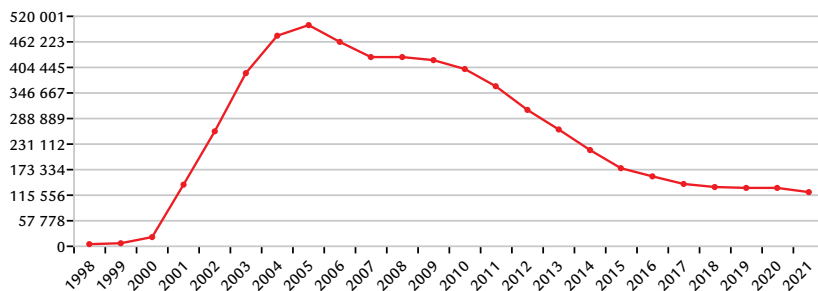
En el año 1999, Ecuador sufrió una severa crisis, ocasionada por la quiebra de varias instituciones financieras, el congelamiento de los depósitos y la dolarización de la economía nacional. Como resultado de esa crisis, la población ecuatoriana perdió buena parte de sus ahorros y muchos optaron por migrar al exterior.

¹ Es diplomático de carrera del servicio exterior ecuatoriano. Ha servido en la Misión del Ecuador ante la Unión Europea (2008-2013) y en la Embajada del Ecuador en México (2015-2020). Fue funcionario del Viceministerio de Movilidad Humana de Cancillería. Ha sido profesor universitario y ha publicado artículos sobre relaciones internacionales.

Gráfico 1

Cifras de ecuatorianos registrados en el padrón de extranjeros de España

Estadística del Padrón Continuo, Ecuador, Total Nacional, Ambos sexos



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) de España. Consultado el 22/12/2022.

En 1998, la población ecuatoriana registrada en el padrón de extranjeros de España era de 3 972 personas. En 2001 esa cifra ya había ascendido a 139 022 migrantes ecuatorianos y, en 2003, llegó a 390 297. Los ecuatorianos continuaron empadronándose en el registro español y en 2005 se contabilizaron 497 799 connacionales residentes en España. Se especula que la cifra real de ecuatorianos en España era mayor, porque muchos habrían preferido no empadronarse por temor a ser deportados. A ellos hay que sumar los ecuatorianos que migraron a otros Estados miembros de la UE, como Italia, Francia y Bélgica, principalmente.

Debido al flujo masivo de ecuatorianos hacia Europa, en el Reglamento (CE) n.º 453/2003 del Consejo, de 6 de marzo de 2003, la Comisión Europea incluyó al Ecuador entre los países que requieren visado para ingresar a la zona Schengen. Los ecuatorianos que se encontraban en Europa para esa fecha ya no regresaron al país, lo que provocó la separación de decenas de miles de familias.

Desde entonces, Ecuador ha realizado intensas gestiones para eliminar el requisito de visado, sin resultados concretos hasta la fecha. Esto ha generado una sensación de que los ecuatorianos son víctimas de discriminación

por parte de los europeos, pues Ecuador es uno de los pocos países de todo el continente americano a cuyos nacionales se les exige visa para ingresar a la zona Schengen.

2. Afectaciones al Ecuador del requisito de visado Schengen

La exigencia de visado Schengen para los ciudadanos ecuatorianos provoca afectaciones en el país en distintos ámbitos, como el económico, social, cultural y en el desarrollo científico.

a. Afectaciones económicas

Mientras los empresarios europeos pueden visitar Ecuador sin obstáculo alguno, los ecuatorianos deben realizar múltiples trámites para conseguir un visado que, además, deben renovar de manera continua. En el caso de Estados miembros de la UE que no tienen representación consular en Ecuador, los gastos son todavía más onerosos. Asimismo, el requisito de visado Schengen no se limita a los Estados miembros de la UE, sino que otros países no miembros de la UE, como Suiza o Liechtenstein, también lo aplican.

A muchos pequeños y medianos empresarios exportadores e importadores se les niega el visado, por lo que se frenan sus deseos de realizar negocios con Europa. Esto es de especial preocupación, pues no permite un cabal aprovechamiento del Ecuador del Acuerdo Comercial Multipartes firmado con la Unión Europea que entró en vigor el 1 de enero de 2017.

Esto genera una disparidad en materia comercial no solo entre Ecuador y la Unión Europea, sino también con sus más cercanos competidores (de manera particular, Colombia y Perú), cuyos empresarios no deben incurrir en esos gastos ni tienen restricciones para acceder al mercado europeo. Eso se evidencia con mayor fuerza en el sector de servicios y en especial el sector de turismo, pues sus labores dependen mucho del envío de turistas (Modo 2 del Acuerdo General de Comercio de Servicios -AGCS- de la Organización Mundial de Comercio) o de la presencia de un agente comercial en el territorio del otro Estado (Modo 3 del AGCS de la OMC).

b. Afectaciones sociales

Uno de los efectos del establecimiento del requisito de visado por la UE fue la separación de decenas de miles de familias ecuatorianas. Dicha fragmentación familiar, en muchos casos, ha generado como consecuencia el apareamiento de conflictos sociales, como la creación de pandillas y el deterioro del tejido social en las zonas de mayor emigración del Ecuador (Criollo, 2016). La dificultad para la reunificación familiar ha acentuado esa problemática.

Otra afectación es el recrudecimiento de la migración riesgosa desde Ecuador hacia Europa a la que se exponen nuestros connacionales. En la actualidad, algunos ecuatorianos llegan a la UE a través de países como Turquía, que no exige visado a nuestros connacionales, con el uso de documentos falsos o con la ayuda de traficantes de migrantes a través de rutas peligrosas, para buscar ingresar a la zona Schengen. Sin embargo, en ocasiones esos migrantes son detenidos y deportados, lo que deviene tanto en afectaciones económicas para ellos y sus familias, así como en sentir frustración.

Las personas que toman esos riesgos, por lo general, tienen a familiares cercanos residiendo en Europa, como padres, hermanos o cónyuges. No suele tratarse de personas con un mero interés de migrar a Europa por razones económicas pues, si quisieran tomar riesgos de esa naturaleza, preferirían migrar a Estados Unidos, que en la actualidad ofrece más oportunidades de empleo y mejores remuneraciones. Es preciso considerar que miles de ecuatorianos que han adquirido la nacionalidad de países europeos han decidido dejar ese continente hacia otros destinos y en especial hacia Estados Unidos.

c. Afectaciones culturales

Los requisitos para obtener una visa Schengen incluyen condiciones como ingresos mínimos de los solicitantes, lo que en la práctica impide que nuestros gestores culturales puedan viajar con plena libertad a Europa para exponer sus obras. El visado entorpece y encarece la planificación de programas culturales y genera desventajas tanto frente a los gestores culturales europeos que vienen al Ecuador sin restricción alguna como a otros países de la región que no requieren visado.

Por otra parte, la separación de los ecuatorianos de su país de origen suele conllevar un desarraigo y la pérdida de su identidad, que es difícil de atender por el Estado ecuatoriano, debido a la dificultad de acercar la cultura, por la imposición del visado a los artistas ecuatorianos.

d. Afectaciones para el desarrollo científico

Los ecuatorianos no pueden acceder libremente a la educación superior y de posgrado en Europa, como es el caso de nacionales de terceros países, lo que afecta al desarrollo educativo y científico de nuestro país. La participación en seminarios, foros, cursos y otros eventos científicos muchas veces se ve limitada debido a la necesidad de obtener un visado, que implica mayor tiempo y esfuerzo para ello.

3. Argumentos y exigencias de la Comisión Europea para mantener el requisito de visado a Ecuador

La Comisión Europea ha mantenido, desde el año 2003, una posición negativa hacia facilitar la movilidad de ecuatorianos hacia Europa. En ese marco, se han esgrimido todo tipo de argumentos y exigencias.

a. Ingreso tardío al Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea

En varias ocasiones, representantes europeos han manifestado que el requisito de visado se mantiene porque Ecuador no firmó el Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea, junto con Colombia y Perú, en el año 2013. Ese argumento, aunque repetido de forma constante, no tiene asidero alguno ni en los datos reales ni en la legislación europea.

El hecho cierto es que Ecuador adhirió a ese Acuerdo en 2014 y sus disposiciones entraron en vigor en enero de 2017. Si en verdad era necesaria la firma del acuerdo comercial, lo lógico hubiese sido que la UE retire el requisito de visado a Ecuador una vez que se cumplió con esa condición. Sin embargo, la UE mantuvo al Ecuador en la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado, emitida en el Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, casi dos años después de que entró en vigor el acuerdo de Ecuador con la Unión Europea. La Comisión Europea tampoco incluyó a Ecuador en

la propuesta que se discute en el Parlamento Europeo para el retiro del requisito de visado a Kuwait y Catar.

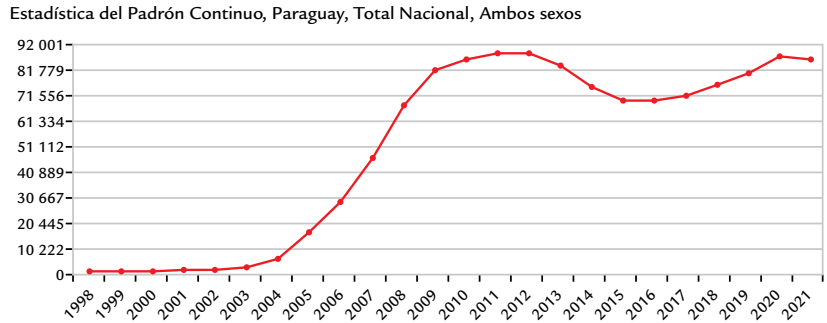
En los datos reales, varios países, como Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela, no tienen acuerdos comerciales con la Unión Europea; sin embargo, sus nacionales no requieren visado para viajar a la zona Schengen. Es importante subrayar que países como Venezuela y Paraguay mantienen flujos elevados de

migración hacia Europa, incluso muy por encima que Ecuador.

Mientras que en el caso ecuatoriano la cifra de ecuatorianos residentes en España se ha reducido de manera significativa y hoy existe poco más del 20 % de su máximo histórico, en el caso paraguayo, la cifra de inmigrantes siguió subiendo, incluso durante la crisis económica de 2009-2012, en tanto que en 2021 la cifra se encuentra muy cercana a sus máximos históricos.

Gráfico 2

Cifras de paraguayos registrados en el padrón de extranjeros de España



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) de España. Consultado el 22 de diciembre de 2022.

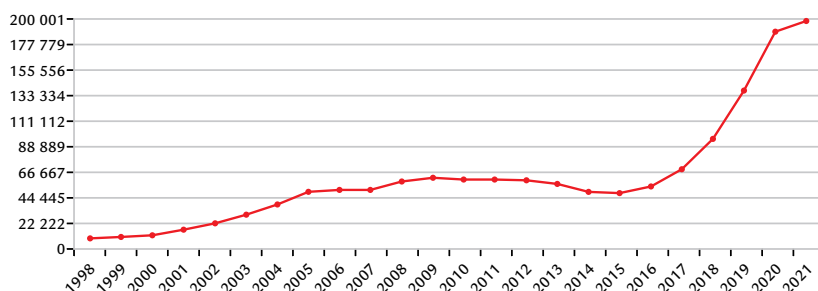
En lo que se refiere a Venezuela, la cifra de nacionales de ese país registrados en el padrón español ha mantenido una tendencia creciente desde 1998, lo que se puede revisar en los registros del INE. Sin embargo, se observa que el aumento se

vuelve exponencial desde el año 2015, cuando pasa de 48 421 a 199 078; es decir, un incremento superior al 400 % en solo 7 años. En la actualidad, la cifra de venezolanos en España es casi el doble de la de ecuatorianos.

Gráfico 3

Cifras de venezolanos registrados en el padrón de extranjeros de España

Estadística del Padrón Continuo, Venezuela, Total Nacional, Ambos sexos



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) de España. Consultado el 22 de diciembre de 2022.

Estas cifras no tienen como propósito sugerir que se establezca el requisito de visado Schengen a paraguayos o venezolanos, sino que buscan reflejar la discriminación sufrida por los ecuatorianos de parte de la Comisión Europea.

b. El Ecuador tiene un alto riesgo de migración masiva

Ha existido una tendencia a aseverar que de retirarse el requisito de visa a los ecuatorianos habría una estampida migratoria hacia Europa. Eso es un evidente prejuicio, pues la situación de Ecuador en 2003 era muy diferente a la que muestran las cifras actuales de la migración ecuatoriana. Según datos del INE de

España, recogidos en el gráfico 1, desde el año 2005 al 2021 fueron muchos más los migrantes ecuatorianos que retornaron al Ecuador que los que salieron hacia Europa. Para citar un ejemplo, según información del INE, en 2011, el número de ecuatorianos empadronados en España disminuyó en 54 330 personas (Hidalgo, 2013).

Incluso hubo una migración importante de varios miles de europeos hacia Ecuador, que de nuevo los acogió con generosidad, como lo ha hecho desde hace varios siglos. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística de España (INE), en 2010, 36 967 españoles tomaron la decisión de migrar, de los

cuales 1890 llegaron a Ecuador. En 2011, esa cifra ascendió a 4182 españoles (Hidalgo, 2013).

En 2021 se contabilizaron solo 123 736 ecuatorianos empadronados en España; una cifra muy distante del casi medio millón de connacionales registrado en 2005.

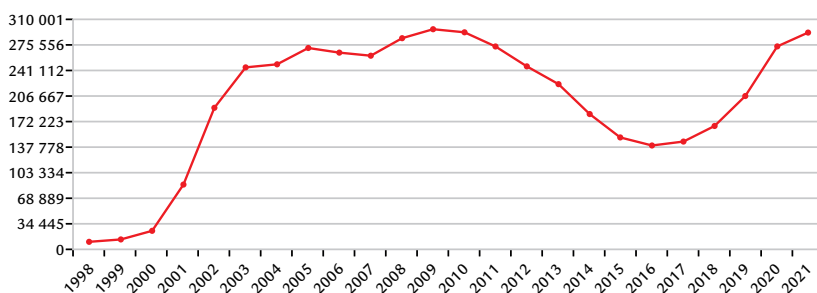
Es preciso reconocer que en la actualidad existe un flujo importante de migrantes hacia Estados Unidos, como resultado de varias situaciones: a) el crecimiento de la economía estadounidense; b) la alta demanda de mano de obra en Estados Unidos; c) los altos salarios en ese país; y d) la difícil situación económica y de seguridad en Ecuador.

Aunque existe una alta migración hacia Estados Unidos, no implica que eso se vaya a replicar con Europa, pues en ese continente se presenta un escenario opuesto: a) una crisis económica y desempleo rampantes; b) una depreciación del euro frente al dólar; c) un menor poder adquisitivo y capacidad de envío de remesas a sus familiares en Ecuador, que tiene una economía dolarizada. Muchos otros países latinoamericanos, como El Salvador, Honduras, Guatemala y México, tienen altos índices de migración hacia Estados Unidos, pero una migración reducida hacia Europa.

Gráfico 4

Cifras de colombianos registrados en el padrón de extranjeros de España

Estadística del Padrón Continuo, Colombia, Total Nacional, Ambos sexos



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) de España. Consultado el 22 de diciembre de 2022.

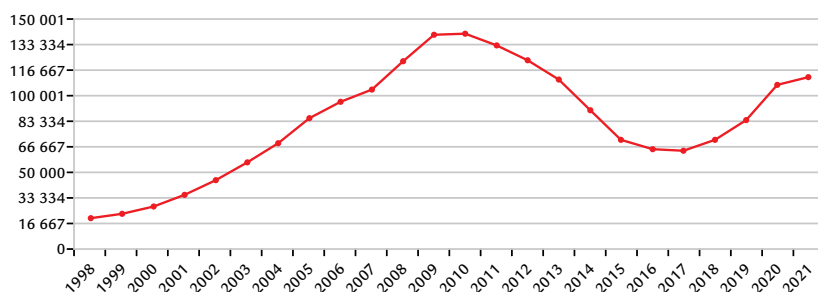
Por otra parte, al revisar las cifras de colombianos empadronados en España, que es el destino preferido de la migración hispanoamericana a Europa, se observa que, a partir de la exención del requisito de visado, en 2016, se incrementaron de manera sustancial los migrantes colombianos hacia España. Sin embargo, ese Estado miembro de la Unión Europea no ha notificado

ni ha solicitado a la Comisión la aplicación del artículo 8 del Reglamento (UE) 2018/1806; la Comisión Europea tampoco ha tomado ninguna medida al respecto. Incluso en el año 2018 hubo un incremento de más del 20 % de migrantes colombianos en España en relación con 2017 y, en el año 2019, el incremento fue superior al 30 % en comparación con 2018.

Gráfico 5

Cifras de peruanos registrados en el padrón de extranjeros de España

Estadística del Padrón Continuo, Perú, Total Nacional, Ambos sexos



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) de España. Consultado el 22 de diciembre de 2022.

Adicionalmente, en el caso de Perú, la curva de población peruana en España sigue una tendencia similar a la colombiana. Con la crisis en Europa, entre los años 2009 y 2016 se observa una disminución de las cifras de peruanos registrados en el padrón español. En 2017, como

resultado de la firma del acuerdo de exención de visados con la UE, la cifra de peruanos vuelve a subir y en 2021 hubo 111 681 peruanos empadronados en España; aunque aún está lejos de llegar a los máximos históricos de 2010, cuando había 140 182 peruanos empadronados en España.

Esto permite colegir que si existe flexibilidad con la migración colombiana y peruana debería haber esa misma apertura para con los ecuatorianos. Lo contrario significaría una nueva discriminación hacia nuestros connacionales.

c. Exigencia de tener un Acuerdo de Readmisión con la UE

En el “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia sobre exención de visados para estancias de corta duración”, del 2 de diciembre de 2015, se incluyó una “Declaración Conjunta sobre la Cooperación en Materia de Migración Irregular”, con un compromiso de ambas partes sobre la readmisión de migrantes irregulares.

Esa Declaración menciona el artículo 49, apartado 3, del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y la Comunidad Andina, firmado el 15 de diciembre de 2003, cuyo texto establece que “las Partes acuerdan readmitir a sus inmigrantes ilegales, previa solicitud y sin otra formalidad adicional, para lo cual debe proporcionar a sus nacionales los documentos de identidad

adecuados y conceder las facilidades administrativas necesarias para ese propósito”.

Al hacer un análisis comparado, se observa que en el acuerdo de exención de visados de la UE con Colombia se prevé la celebración de un acuerdo sobre readmisión. Sin embargo, ese entendimiento aún no ha sido negociado por la UE con Colombia. Lo propio ocurre en el “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Perú sobre exención de visados para estancias de corta duración”, firmado el 14 de marzo de 2016, que contiene disposiciones idénticas a las establecidas por la UE con Colombia.

Ecuador ha expresado no tener inconvenientes en la firma de un acuerdo de readmisión con la Unión Europea. Lo importante es que este asunto no dilate más la exención del visado para los ecuatorianos. En este sentido, en el acuerdo de exención de visado entre la UE y Ecuador se puede incluir disposiciones sobre readmisión similares a las establecidas en los acuerdos con Colombia y Perú.

Si bien en algún momento hubo dificultades para que Ecuador asuma compromisos en materia de readmisión, por restricciones constitucionales,

ese escenario ha sido superado. En la actualidad está en vigor un acuerdo de esa naturaleza, firmado por nuestro país con México, el 23 de mayo de 2017, que fue sometido a control de la Corte Constitucional y ratificado por la Asamblea Nacional del Ecuador. Además, también están en vigor acuerdos de readmisión suscritos por Ecuador con Francia y España. Con Bélgica se tiene un Memorando de Entendimiento, firmado en 2009, sobre cooperación en asuntos consulares y migratorios, en el que existen disposiciones sobre readmisión, pero solo de ecuatorianos que hayan cometido delitos graves, en tanto que se prohíbe el retorno de menores de edad no acompañados.

Para terminar, resulta necesario comprender que la eliminación del requisito de visado no implicará un derecho automático de ingreso de los ecuatorianos al espacio Schengen. La inadmisión o rechazo de connacionales en las fronteras de la UE seguirá siendo una posibilidad. De hecho, es muy probable que al menos en los meses iniciales de implementación de la exención de visado, el número de connacionales inadmitidos o rechazados se incremente de forma sustancial e irá reduciéndose a medida que los

ecuatorianos comprendan que la eliminación del requisito de visado no significa un libre tránsito hacia la zona Schengen.

d. Exigencia de tener en marcha el pasaporte biométrico

Durante varios años, los responsables de la Unión Europea dijeron al Ecuador que la exención del requisito de visado no era posible porque no había implementado el pasaporte biométrico, el cual era un requisito esencial para ello. Sin embargo, es preciso recordar que a Colombia se le eliminó el requisito de visado sin que haya tenido en aplicación el pasaporte biométrico.

Ecuador implementó el pasaporte biométrico desde septiembre de 2020, pero hasta la fecha la UE todavía cuestiona la conveniencia de exonerar a nuestros nacionales del requisito de visado. Países como Costa Rica y Honduras recién implementaron el pasaporte biométrico en el año 2022, pero nunca tuvieron restricciones para viajar a la UE. Otros, como El Salvador y Nicaragua, aún no han implementado el pasaporte biométrico, lo que no les ha significado alguna dificultad para acceder al espacio Schengen.

e. Exigencia de que no haya un porcentaje importante de rechazos de solicitudes de visa

La más reciente de las exigencias europeas es que no debe haber un porcentaje importante de rechazos de solicitudes de visa (*El Universo*, 2022). Sin embargo, no existe un acuerdo sobre cuál sería un porcentaje aceptable para la Comisión Europea, ni se consideran los criterios subjetivos que intervienen en los rechazos de visados por parte de las autoridades consulares europeas. Tampoco se consideran situaciones particulares que ha vivido la humanidad en los últimos años, como la pandemia de covid-19.

Al respecto, se debe analizar que si se restableciera el requisito de visado Schengen a otros países de la región, el porcentaje de rechazados quizá sería similar al Ecuador. Eso implica que de nuevo a los ecuatorianos se les imponen parámetros más elevados que al resto de la región, para evaluar el retiro del requisito de visado Schengen.

4. Requisitos establecidos en la legislación comunitaria europea

Tanto en el Reglamento (CE) n.º 539/2001 como en el Reglamento (UE) 2018/1806 se

establecen los criterios de evaluación para incorporar o retirar a un país de la lista de países que requieren visado para viajar a la UE. Esos criterios son: riesgos de migración irregular, el orden público y la seguridad, las relaciones exteriores de la Unión Europea con los terceros países, así como la coherencia regional y la reciprocidad.

a. Riesgos de migración irregular

Este es el motivo central por el que se impuso el requisito de visado a los ecuatorianos, en 2003. Como se ha explicado de manera detallada en párrafos anteriores, este riesgo es reducido. Es probable que, luego de la entrada en vigor de la exención del visado, durante algunos meses se evidencie un incremento notable en los ingresos a la UE y una alta tasa de no retorno, que de seguro corresponderá a algunos familiares cercanos de los ecuatorianos que residen en Europa desde hace muchos años.

Además, el Reglamento (UE) 2018/1806 prevé la posibilidad de que la Comisión Europea suspenda de manera temporal la exención de la obligación de visado al Ecuador, por un incremento importante de migrantes

irregulares. De modo que la Comisión Europea tiene las herramientas necesarias para actuar, si se llegase a producir una estampida migratoria.

b. Orden público y seguridad

Afortunadamente la Unión Europea no ha utilizado como argumento que los ecuatorianos sean una amenaza para el orden público o la seguridad de sus Estados miembros. Nuestros conacionales se han distinguido por ser trabajadores, honestos y de fácil integración en los países de acogida.

Sería inadmisibles que se pretendiere utilizar este argumento en contra de los ecuatorianos, cuando ciudadanos de otros países del continente con altos índices de violencia, como México, El Salvador y Honduras, no requieren visado para viajar a la UE.

c. Relaciones exteriores de la Unión Europea

Las relaciones del Ecuador con la Unión Europea pasan por uno de sus mejores momentos y más aún desde la entrada en vigor del acuerdo comercial entre ambas partes. Existe concordancia de posiciones a nivel bilateral y

multilateral en temas tan amplios como ambiente y cambio climático, derechos humanos, paz y seguridad, democracia y muchos otros.

Además, en 2023 Ecuador ocupará un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad y ha mantenido reuniones con Francia y otros Estados miembros de la UE para coordinar posiciones en ese foro. En ese marco, la exigencia de visados es un irritante permanente en la relación bilateral que debe ser resuelto.

d. Coherencia regional y reciprocidad

Ecuador es uno de los pocos países de América Latina y el Caribe a cuyos nacionales se exige visado en la UE. La política migratoria europea no guarda coherencia, pues se sigue aplicando criterios de hace veinte años para mantener el requisito de visado a los ecuatorianos, mientras nuestros vecinos, Colombia y Perú, están exentos de ello, pese a un incremento sustancial en el número de migrantes de esos países en la UE en los últimos años. Además, nuestro país no exige visado a los nacionales de Estados miembros de la UE.

5. Gestiones de Ecuador con la Unión Europea

La Unión Europea tiene un mecanismo complejo de toma de decisiones, en el que confluyen elementos técnicos y políticos, junto con intereses de los Estados miembros de la UE e ideologías políticas. En materia migratoria las decisiones se toman en un “triálogo” entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo europeos. Por ello, es importante evaluar algunos puntos de importancia en las gestiones que realiza Ecuador con cada uno de los espacios de decisión de la UE.

a. Parlamento Europeo

En octubre del año 2013, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo aprobó la exención de visado Schengen para los nacionales de Colombia y Perú. La inclusión de ambos países fue una propuesta de los eurodiputados españoles de los grupos del Partido Popular Europeo (PPE) y de los Socialistas y Demócratas (S&D) y fue aprobada con 48 votos a favor, 6 en contra y una abstención (SELA, 2013). En esa ocasión, la Comisión Europea no propuso la exención de visados para colombianos y peruanos, sino que fueron los eurodiputados quienes promovieron esa medida.

Las gestiones que realiza el actual Gobierno ecuatoriano con el Parlamento Europeo siguen la misma línea que la observada con Colombia y Perú y podrán ser exitosas si son conducidas de manera adecuada. Un logro importante fue la inclusión de Ecuador en la lista de países que no requieren visa Schengen, aprobada por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, el 1 de diciembre de 2022 (*El Mercurio*, 2022).

Luego, el tema debía pasar a decisión del Pleno del Parlamento Europeo, cuya votación debía tener lugar en diciembre, pero se vio postergada por el escándalo de corrupción de varios miembros de la Eurocámara. Empero, Ecuador no debería ser víctima colateral de la corrupción de algunos eurodiputados, en la que nuestro país no ha tenido ninguna participación. La UE debería resolver sus asuntos internos sin perjudicar a terceros países, en este caso Ecuador.

Ecuador debe persistir con sus gestiones con el Parlamento Europeo, pues le asiste la razón y cuenta con el respaldo de al menos dos de los principales grupos políticos: el Partido Popular Europeo y los Socialistas y Demócratas, los mismos grupos que impulsaron y lograron el retiro del requisito de visado a los

colombianos y peruanos. Si bien los eurodiputados españoles son los más entusiastas promotores de ese beneficio para los ecuatorianos, no se debe caer en el error de individualizar y reconocer solo su apoyo, pues las votaciones en el Parlamento Europeo se toman de manera colegiada y hay varios otros grupos políticos que también apoyan a Ecuador.

b. Consejo Europeo

La decisión de retirar el requisito de visado a los ecuatorianos también pasa por el Consejo Europeo, en el que están representados todos los Estados miembros de la UE. De modo que no corresponde que las gestiones de Ecuador se concentren solo en España, sino que debe abarcar a todos los Estados miembros, al menos para que no presenten ninguna objeción al pedido ecuatoriano. Esas gestiones se han venido realizando de manera consistente desde hace una década, por lo que no debería haber inconveniente en conseguir el apoyo del Consejo Europeo.

c. Comisión Europea

Esta institución europea ha mantenido siempre una posición contraria al Ecuador. Incluso, en diciembre de 2022, la Comisaria Europea del Interior,

Ylva Johansson, manifestó que Ecuador no está listo para la exención de visado (*Primicias*, 2022), en tanto que el embajador de la UE en Ecuador, Charles-Michel Geurts, esgrimió nuevos argumentos para negar ese beneficio a los ecuatorianos (*El Universo*, 2022).

No obstante, una vez que sea aprobado por el Parlamento, se abrirá un triálogo con la Comisión y el Consejo europeos para decidir sobre el tema. Si existe apoyo a Ecuador en el Parlamento y en el Consejo, lo más probable es que la Comisión Europea se allane, como lo hizo en el caso de Colombia y Perú. Una vez que eso ocurra, en su papel de órgano ejecutivo de la UE, la Comisión deberá negociar un acuerdo de exención de visados con Ecuador, por lo cual es preciso mantener posiciones cordiales con esa institución europea.

Para finalizar, se necesita avanzar con paso firme en esta etapa decisiva del retiro del requisito de visado Schengen a los ecuatorianos, aunque se debe tener claridad de que ese proceso tomará alrededor de dos años para concretarse, si se actúa de manera correcta en las gestiones ante las instituciones de la UE y con sus Estados miembros.

6. Conclusiones y recomendaciones

Ha quedado claro que el requisito de visado de la UE afecta de manera sustancial a Ecuador y su exigencia no se justifica, pues nuestro país ha cumplido desde hace varios años con todas las exigencias establecidas por la normativa comunitaria europea y por la Comisión Europea.

Por otra parte, la exigencia del requisito de visado Schengen a los ecuatorianos no se sustenta en elementos técnicos, sino en una falta de voluntad política de la UE y en especial de prejuicios en la Comisión Europea. En particular, se debe considerar que la Unión Europea ya no es un destino preferido para los migrantes ecuatorianos, en especial debido a la depreciación del euro frente al dólar, las dificultades para encontrar trabajo y los bajos salarios en relación con Estados Unidos. De modo que no tiene asidero la idea de que habrá una inundación de migrantes ecuatorianos.

Asimismo, el argumento de la Comisión Europea, de que solo Ecuador es origen de migrantes latinoamericanos y por

tanto merece tener la restricción de visado, no se justifica, pues otros países de la región, como Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela (con cifras de migración más elevadas), no tienen esa restricción.

Los pilares para la gestión del Ecuador con las instituciones europeas son el Parlamento y el Consejo europeos. No obstante, es importante una buena relación con la Comisión Europea. La gestión del Gobierno ecuatoriano para conseguir la exención del requisito de visado de la UE ha estado relativamente bien encaminada, aunque se ha visto afectada por el incremento en la salida de migrantes, la situación de seguridad del país y los actos de corrupción en el Parlamento Europeo. Es preciso coordinar los próximos pasos a seguir y mejorar los mensajes comunicacionales.

Para finalizar, en el momento en que la UE decida exentar del requisito de visado a los ecuatorianos, se deberá establecer una apropiada campaña de difusión de las limitaciones de ese beneficio, como lo hizo Colombia en su momento (MRE de Colombia, 2015).

7. Referencias bibliográficas

- Agencia EFE (13 de diciembre de 2022). Comisión Europea: “Ecuador no está listo aún para exención de visa”. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/comision-europea-ecuador-no-listo-exencion-visa/>
- Comisión Europea (15 de octubre de 2003). Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus Estados miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, por otra parte. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52016JC0004>
- Criollo, N (2016). *Pandillas y violencia en escenarios migratorios del cantón Biblián, provincia del Cañar-Ecuador* (Tesis de maestría). Universidad de Cuenca. <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/25590>
- Hidalgo, R. (2013). Propuesta de eliminación del requisito de visado de la Unión Europea para los ciudadanos ecuatorianos: escenarios y estrategias. *Comentario Internacional, Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*. ISSN 1390-1532).
- González, J. (17 de diciembre de 2022). ‘Más del 20 % de pedidos de ciudadanos ecuatorianos de visado son rechazados, puede ser un indicador de intentos de inmigración irregular’, dice embajador de la Unión Europea en Ecuador. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/hay-un-problema-de-documentos-falsos-embajador-de-la-union-europea-en-ecuador-sobre-alto-nivel-de-rechazo-de-visados-nota/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2015). Información sobre el acuerdo de exención del visado con 30 países de Europa. <https://www.cancilleria.gov.co/especiales/visado-union-europea/#:~:text=Es%20un%20acuerdo%20que%20permitir%C3%A1,un%20periodo%20de%20180%20d%C3%ADas>
- Mora, C. (1 de diciembre de 2022). Eurodiputados piden suprimir visado Schengen a ecuatorianos para entrar en la UE. *El Mercurio*. <https://elmercurio.com.ec/2022/12/01/visado-schengen-ecuador/>
- Presidencia de la República de Costa Rica (3 de septiembre de 2021). Costa Rica contará con pasaporte biométrico en el 2022. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2021/09/costa-rica-contara-con-pasaporte-biometrico-en-el-2022/>

Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001.

_____ n.º 2414/2001 del Consejo, de 7 de diciembre de 2001.

_____ n.º 453/2003 del Consejo, de 6 de marzo de 2003.

_____ n.º 851/2005 del Consejo, de 2 de junio de 2005.

_____ n.º 1791/2006 del Consejo, de 20 de noviembre de 2006.

_____ n.º 1932/2006 del Consejo, de 21 de diciembre de 2006.

_____ n.º 1244/2009 del Consejo, de 30 de noviembre de 2009.

_____ n.º 1091/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010.

_____ n.º 1211/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2010.

_____ n.º 517/2013 del Consejo, de 13 de mayo de 2013.

_____ n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013.

_____ n.º 1289/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013.

_____ n.º 259/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014.

_____ n.º 509/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014.

_____ 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018.

Secretaría de Prensa de Honduras [@gobprensaHN] (22 de marzo de 2022).

Honduras se convierte en el tercer país de Centroamérica en implementar el pasaporte electrónico, después de Costa Rica y Panamá, informó el director del Instituto Nacional de Migración, Allan Alvarenga. <https://twitter.com/gobprensaHN/status/1506319464660447235?s=20&t=0-P0doFPQIrljoQ1HVAMkw>

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe [SELA] (2013). Eurodiputados apoyan la exención de visados para Colombia y Perú. <http://s017.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/2013/10/20131022/eurodiputados-apoyan-la-exenci%C3%B3n-de-visados-para-colombia-y-per%C3%BA/>

Transversalización de la migración ‘por casualidad’ en las políticas italianas de educación pública

Elena Celentano¹

1. Introducción

EN LAS ÚLTIMAS décadas, Italia se ha transformado en un país multicultural debido al descenso demográfico del componente nacional y al incremento de la inmigración (Istat, 2019; Strozza y De Santis, 2017). Las instituciones y los partidos políticos han respondido a este cambio con políticas fragmentarias y medidas securitistas, alimentando un debate público caracterizado por un maniqueísmo radical, sobre todo durante los años de la llamada “crisis de los refugiados”. Por estas razones, la ‘integración’ de los contingentes inmigrantes se ha producido a través de ‘buenas prácticas’ fragmentadas y resoluciones de emergencia, dando lugar a un “modelo implícito” italiano de inclusión, según indica el sociólogo Maurizio Ambrosini (2001).

Un fenómeno similar ha ocurrido en la escuela pública italiana, que ha experimentado un aumento en el porcentaje de alumnas y alumnos con *background* migratorio (Strozza y De Santis, 2017; Santagati y Colussi, 2019). Ante el reto de la superdiversidad (Van Breugel y Scholten, 2016; Ahad y Benton, 2018), el Ministerio de Educación ha elaborado directrices periódicas para la gestión de este fenómeno, la última de las cuales fue difundida en marzo de 2022. Estas directrices delegan en los centros educativos la adopción de respuestas autónomas basadas en prácticas informales y ocasionales, ante la escasez de recursos estructurales.

1 Especialización en Migración, Desarrollo y Derechos Humanos Flacso-Sede Ecuador

La transversalización de la migración (TM) —*mainstreaming migration* (MM)— sugiere un proceso que implica trasladar el centro de gravedad de políticas específicas para personas en movilidad humana hacia la integración de la atención a la migración en todos los ámbitos de la decisión pública. La TM considera tanto el contenido como la estructura de gestión de estas políticas (Scholten y Van Breugel, 2018). En esta investigación se argumenta que la escuela italiana ha adoptado la TM de manera desarticulada; según lo representado por Ignacy Jóźwiak y Sorando (2018), lo que ha ocurrido es un *mainstreaming by accident*, es decir, una “transversalización por casualidad”.

En particular, se analiza la política italiana de inclusión de estudiantes de origen migrante en las escuelas públicas, mirándola a través de la perspectiva de la TM, durante las tres últimas décadas hasta la víspera de la pandemia de SARS covid-19. Al analizar los documentos y los testimonios recopilados en diversos contextos locales, se evalúa si estas políticas, que idealmente promueven un alto nivel de descentralización para ajustarse

mejor a la especificidad de cada contexto local, corren el riesgo de crear un margen de arbitrariedad en la protección de los derechos de las y los alumnos con ciudadanía no italiana.

Las fuentes primarias de la investigación incluyen la revisión de la literatura académica especializada y los informes estadísticos pertinentes, así como el análisis documental de leyes, propuestas legislativas y directrices italianas. Para mejorar la lectura de los documentos y triangular los resultados, se ha realizado una serie de entrevistas dirigidas a actores clave situados en dos grandes ciudades italianas, Torino y Nápoles, ambas en contextos diferentes de significativo multiculturalismo. Las entrevistas se realizaron entre septiembre de 2021 y mayo de 2022.

Para complementar la información recopilada con un dato numéricamente más significativo, se promovió la recolección de datos sobre la práctica de la inclusión escolar, a través de un cuestionario estructurado, dirigido a 140 docentes de escuelas primarias y secundarias de primer nivel y segundo nivel de varias regiones italianas.

2. Desarrollo

En Italia, el trato dado a los estudiantes extranjeros, en especial a los menores de edad, es favorable desde el punto de vista normativo. El art. 34 de la Constitución italiana enuncia que “la escuela está abierta a todos” y los artículos 38, 39 y 39 bis del Texto Único sobre Inmigración (D.L. 286/1998) reiteran el derecho a la educación para los menores de edad extranjeros, a la enseñanza para los adultos, en especial del idioma italiano, así como valoran la adopción de un enfoque intercultural en las escuelas.

Como lo indican Santagati y Zanzottera (2018), durante mucho tiempo, las políticas educativas para los inmigrantes no fueron consideradas una prioridad por parte de los académicos y políticos europeos e italianos, quienes subestimaron las dinámicas familiares, intergeneracionales y educativas desencadenadas por la inmigración. Mientras tanto, las reformas escolares de las últimas décadas han aumentado la autonomía de los centros educativos en detrimento de la Administración central (L. 59/1997, D.P.R. 275/1999), como parte de un proceso más amplio de descentralización de

la acción administrativa. De esta manera, las responsabilidades directas de los centros educativos ya no son puramente pedagógicas, sino también administrativas y de planificación.

Cierta precariedad normativa y la falta de recursos económicos estructurales y humanos invertidos por los Gobiernos hacen sospechar de la capacidad de las escuelas italianas para integrar y garantizar la igualdad de oportunidades en este marco de autonomía escolar (Di Bartolomeo, Bonifazi y Strozza, 2017). En este sentido, la herramienta conceptual de la TM permite recomponer el marco de la demanda social planteada por la población escolar migrante, a menudo frustrada por las interacciones entre el sistema de la autonomía escolar y la falta de recursos y medidas dedicadas.

La principal referencia teórica del MM está representada por las investigaciones de Peter Scholten y sus colegas. En ensayos pioneros (Scholten, Collett y Petrovic, 2017; Van Breugel y Scholten, 2018; Scholten, 2020), Scholten ha abordado la cuestión de la transversalización (*mainstreaming*) en relación con las políticas de integración

de los migrantes, sobre todo en los países de Europa del centro-norte. Según estos estudios, la TM surge de la creciente complejidad del fenómeno migratorio contemporáneo. La variedad en edades, géneros, idiomas, religiones, nacionalidades, lugares de nacimiento, tipos de familia y estatus migratorio de las poblaciones con *background* migratorio, entrelazados en un espectro de variables analíticas, se intensifica con el aumento de los flujos globales y su estratificación histórica. Esto ha llevado a los estudiosos a hablar de superdiversidad (Vetrovec, 2007).

La estratificación rizomática de sujetos relacionados con movilidad humana, no asimilables entre sí, sigue multiplicándose, lo que debilita la capacidad de observación institucional y de intervención de los Gobiernos centrales para abordar la especificidad de cada situación con políticas tradicionales *target oriented*, es decir, orientadas a objetivos específicos (Ambrosini, 2017; Meissner, 2018). Por eso, a través de la TM, se busca un abordaje a la sociedad en su conjunto (*whole-society approach*), en el que las intervenciones se dirigen a amplios segmentos de la

población y tienen un contenido transversal (Scholten, 2020).

El segundo elemento característico de la TM se refiere al paso de una gestión por el Estado central a una gobernanza policéntrica, tanto horizontal como vertical (Scholten, Collett y Petrovic, 2017). Esto significa estrechar la colaboración entre los distintos niveles de gobierno (de la Unión Europea hasta el nivel local), al tiempo que se fomenta el diálogo entre entidades pares (como ministerios o departamentos con distintas competencias) y se abre a un mayor papel de la sociedad civil (Ferrari y Riallant, 2015). Por tanto, la TM se produce en el momento en que existe un doble deslizamiento en la gobernanza de la inclusión de las personas de origen migrante de específico a genérico en su contenido y de centralizado a policéntrico en su gestión.

En línea con lo dicho, en países como Polonia o España, la falta de acciones específicas para la inclusión de los inmigrantes o sus descendientes genera un modelo de transversalización que se produce ‘por accidente’ o de manera eventual (Ignacy Józwiak y Sorando, 2018). Se trata de un modelo policéntrico en el que la

cohesión social está garantizada por la sociedad civil frente al claudicante estado de bienestar. Al igual que en Italia, en estos países la población nacional confía en la asistencia familiar como mecanismo de protección social para compensar las carencias del Estado. Los migrantes internacionales, privados de la red de apoyo familiar, reciben respuestas en la mayoría de los casos por el tercer sector, creando la ilusión óptica de una tendencia hacia la gobernanza de múltiples actores. Este es un mecanismo de integración que se produce ‘de hecho’ y no por una elección clara de las instituciones: frente al atraso de los Estados, sobre todo por la falta de recursos, se registra un avance de los representantes territoriales de las instituciones, como los centros educativos, que en este proceso se apoyan en principios estatales muy amplios y transversales, como, por ejemplo, el universalismo del derecho a la educación.

La reciente explosión de la matriz multicultural en la población escolar y la crisis de los resultados de los alumnos no italianos han exigido un reajuste pragmático del enfoque intercultural, orientado a la urgencia de

difundir el conocimiento de la lengua italiana entre los alumnos de origen extranjero. La investigación de Ahad y Benton (2018), habiendo mostrado el vínculo entre la TM en el ámbito escolar y el enfoque intercultural, subraya cómo todavía este esfuerzo ha avanzado poco en Europa. Sin embargo, según Santagati y Zanzottera (2018), Italia puede considerarse el país europeo donde la pedagogía intercultural ha recibido un mayor reconocimiento en términos de prácticas y legislación escolar, ya desde la década de 1970, cuando nació en Italia el debate sobre el derecho al estudio, como una necesidad de dar a todos la oportunidad de acceder a la escuela, obtener una educación de calidad y completar la oferta educativa con servicios de apoyo a la escolarización (Giovannini, 2011).

En 1997, el Consejo de Europa construyó un modelo de currículo intercultural y en 2008 la Unión Europea lanzó iniciativas —como el Año del Diálogo Intercultural— que adoptaron el *Libro Verde Migración y movilidad: desafíos y oportunidades para los sistemas educativos de la UE*. En 2015, los ministros nacionales

de cultura de la UE crearon una nueva coordinación política sobre el diálogo intercultural, centrándose en la integración de los migrantes y refugiados en la sociedad por medio del arte y la cultura (Eacea Eurydice, 2019). Sin embargo, en Italia, ya en 1990 la escuela pública se declaraba intercultural, en la Circular Ministerial (C. M.) 205/1990: aquí se encuentran ya marcados elementos de transversalización, en continuidad con la legislación inmediatamente anterior. Esta circular pide que se distingan los territorios según la consistencia y la complejidad del fenómeno inmigratorio: se considera necesario que en los *provveditorati agli studi* (las autoridades educativas provinciales) se creen grupos de trabajo y una oficina de referencia para los problemas de los alumnos extranjeros, garantizando la coordinación con las autoridades locales, instituciones interesadas y representantes de las comunidades extranjeras, para planificar las intervenciones.

Es una necesidad que sigue expresándose en la C.M. 73/1994, en la que se reitera que la educación intercultural no se agota en los problemas que plantea la presencia de alumnos extranjeros,

sino que mira a la creación de una cultura de convivencia europea y global, como respuesta más elevada al racismo y al antisemitismo. Los valores que dan sentido a la vida, propios de las diferentes culturas, deben ser relativizados, haciendo posible el diálogo intracomunitario.

En 2006 y en 2014 el Ministerio de Educación italiano elaboró unos Lineamientos para la Acogida e Integración de Alumnos Extranjeros. El primero de ellos habla de una “elección hacia la educación intercultural” en la escuela italiana, proporcionando indicaciones operativas relativas a tres dimensiones: la administrativa, la comunicativa-relacional y la educativo-didáctica (C.M. n.24/2006). En la introducción del informe *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri* (Observatorio Nacional para la Integración de los Alumnos Extranjeros y la Educación Intercultural, 2007), el entonces ministro de Educación, Giuseppe Fioroni, destacó que la presencia de alumnos de origen inmigrante constituye un rasgo estructural del sistema escolar italiano. Además, intentó definir “un modelo italiano” para su inclusión.

Este modelo adopta principios como el universalismo, la escuela común (evitando la construcción de lugares de aprendizaje separados), la centralidad de la persona en relación con el otro y la interculturalidad. Al partir de estos principios básicos, se identifican acciones organizadas en los siguientes tres macroámbitos: acciones de integración dirigidas de forma directa a los alumnos con ciudadanía no italiana y a sus familias; acciones transversales para toda la población escolar para la interacción intercultural (por ejemplo, intervenciones sobre la discriminación y los prejuicios o perspectivas interculturales sobre conocimientos y habilidades); y, por último, la identificación de actores y recursos (autonomía escolar y redes entre las instituciones educativas, la sociedad civil y el territorio).

Este texto es muy importante, puesto que evidencia el riesgo —propio de una política de transversalización— de que la autonomía no se aplique como una ‘asunción responsable’ por parte de instituciones territoriales, sino que implique una especie de ‘localización de derechos’. De hecho, leemos que hay

un claro carácter discrecional de las respuestas de una escuela a otra y de una ciudad a otra (Osservatorio, 2007, p. 19). Por supuesto, es evidente que las medidas puramente transversales no cumplen con la necesidad de reducir las dificultades específicas que afectan a los menores no italianos matriculados en Italia. Entre estas, el nulo o reducido conocimiento de la lengua italiana, primero como lengua de comunicación y luego como lengua de estudio, o el mayor riesgo de fracaso escolar o de abandono de los estudios, o incluso la elección de itinerarios profesionales menos cualificados.

Una de las pocas medidas en este sentido está en la C. M. 2/2010, en la que se ha previsto un límite del 30 % de alumnos de nacionalidad no italiana que no dominan la lengua italiana en cada clase. La junta de docentes también puede definir la adaptación necesaria de los programas de enseñanza, con Planes de Aprendizaje Personalizados individuales o grupales (Directiva del Ministerio de Educación de 27.12.12; CM n. 8/2013), incluyendo en las Necesidades Educativas Especiales (BES) no solo las dificultades médicas/

psicológicas, sino también la desventaja social y cultural, como la que resulta del desconocimiento de la cultura y la lengua italiana por pertenecer a culturas diferentes (C. M., 8/2013, p. 2).

Como se anticipaba en la nota metodológica introductora, con el fin de triangular los resultados del análisis documental, se ha realizado unas entrevistas semiestructuradas a la profesora Mira Francesca Carello, directora del centro de enseñanza Istituto Comprensivo Regio Parco, en Turín, y a la profesora Petronilla Romano, vicaria de la directora del centro de enseñanza Istituto comprensivo Bovio Colletta, en Nápoles. Los principales puntos del diálogo fueron la transversalidad en los contenidos de enseñanza (enfoque intercultural en el currículo), la transversalización de las responsabilidades (colaboración vertical entre los órganos institucionales escolares y la horizontal en el territorio con otros órganos públicos y privados) y la necesidad de políticas complementarias, orientadas a objetivos específicos en materia de inclusión escolar para personas con orígenes migratorias.

En cuanto a los contenidos de enseñanza, la impresión de la directora vicaria napolitana es que los programas de enseñanza intercultural, a pesar de los avances más recientes, podrían mejorar si es que se otorga valor al patrimonio de origen de los alumnos extranjeros, ya que esos mundos todavía permanecen inexplorados, mudos y casi alejados. Se reconoce al Ministerio su aporte al tema de la inclusión del alumnado no italiano a través de un pequeño fondo específico para escuelas en zonas de riesgo, con un fuerte proceso de inmigración y contra la marginación, disciplinado por el Contrato colectivo nacional de trabajo para la escuela, art. 9, que se refiere a contextos altamente enmarcados por la presencia extranjera conjuntamente a otros riesgos. Sin embargo, son medidas para contextos extremos: con un poco menos de presión migratoria, no siempre las escuelas acceden a las mismas oportunidades.

La red local garantiza la presencia de mediadores lingüísticos-culturales o de docentes de italiano como secundo idioma (L2), con lo que se activan proyectos temporales financiados por el FAMI (Fondo europeo

para el Asilo, la Migración y la Integración) o otros promovidos por organizaciones del tercer sector. Sin embargo, la directora observa que, en todas las escuelas, sería necesario disponer de estos profesionales de forma más continua y estructural. Con respecto al ejemplo de Turín, la directora Carello subraya cómo la presencia extranjera en el instituto Regio Parco es claramente diversa, hasta el punto de que están representadas 38 nacionalidades diferentes: un mosaico realmente difícil de recomponer. El Ministerio tiene la responsabilidad de confiar a los gestores los recursos, tanto humanos como financieros. Las inversiones a largo plazo en recursos humanos son escasas. Sin embargo, existe otra deficiencia estructural que a veces ralentiza, cuando no impide, el acceso a los fondos del Programma Operativo Nazionale (PON), como la falta de personal administrativo suficiente o preparado.

Para dar mayor consistencia numérica a las conclusiones alcanzadas en esta investigación, se realizó un cuestionario estructurado, dirigido a docentes de centros de enseñanza primaria

y secundaria italianos, en particular mayoritariamente de Campania (61,4 %) y Piemonte (20,7 %). Entre diciembre de 2021 y febrero de 2022 se recogieron 140 respuestas en línea. Más del 60 % de las personas entrevistadas cree que la escuela pública italiana adopta un enfoque intercultural, que, sin embargo, no es suficiente para responder a los retos actuales. En cuanto a las dificultades específicas de los alumnos de origen inmigrante, los docentes destacan que a los cursos ordinarios de recuperación en italiano acuden más alumnos de nacionalidad extranjera, mientras que en matemáticas las dificultades son iguales para italianos y extranjeros. En cualquier caso, los resultados escolares son inferiores a los de los italianos para más de la mitad de los encuestados, mientras que la tasa de abandono escolar es superior según casi la mitad de la muestra estadística. Siguiendo con el tema de las dificultades específicas, el número de profesores que destacan que, según su experiencia, la situación socioeconómica que viven los estudiantes no italianos en Italia, comparada con la de

sus compañeros italianos, es generalmente peor, ronda el 80 %.

Otra cuestión relevante para la integración es la capacidad de crear una verdadera comunidad educativa. Más del 70 % de los profesores entrevistados cree que, en relación con la transformación multicultural de Italia, la respuesta de la escuela pública italiana ha venido hasta ahora principalmente por parte de los centros educativos en su autonomía o de la iniciativa y la preparación de los docentes. Se opina que la respuesta de la escuela italiana no es suficientemente sistémica, empezando por el hecho de que al menos el 60 % de los entrevistados no ha recibido en los últimos cinco años ninguna oportunidad de formación actualizada sobre la educación intercultural o sobre las cuestiones relacionadas con la inmigración. La contribución del tercer sector todavía es estratégica para al menos el 40 % de la muestra; otros actores relevantes son las instituciones sanitarias, los centros de educación de adultos, las oficinas escolares provinciales y la red de escuelas.

3. Conclusiones

El análisis del panorama actual de las escuelas públicas italianas revela una complejidad derivada de la ‘superdiversidad’ multicultural entre la población estudiantil. Estos desafíos van más allá de soluciones centralizadas, requiriendo una respuesta multi-nivel. Las políticas adoptadas en las escuelas italianas en respuesta a la multiculturalidad pueden clasificarse como políticas de transversalización de la migración, aunque se produzcan de manera implícita: estas políticas surgen de una transferencia formal de poder hacia las escuelas, reforzando su autonomía, pero carecen de procedimientos operativos estándares y financiación estable del Gobierno central.

La transversalización de políticas implica un desplazamiento de lo específico a lo genérico en su contenido y de lo centralizado a lo policéntrico en su gestión. Sin embargo, esto puede llevar al abandono de acciones específicas y positivas, así como a la impotencia de una retórica basada en el discurso público y el *soft law*. Una perspectiva de transversalización, que sea consciente y

adecuadamente complementada por medidas centralizadas y más orientadas a objetivos específicos, podría ser ventajosa por su capacidad de adaptación a las diferentes situaciones locales de multiculturalidad. Pero, si eso no se realiza, existe el riesgo de que la transversalización de la migración implique una gobernanza puramente aleatoria, carente de contenido específico para la inclusión y con una arbitraria gestión de la protección a los derechos fundamentales.

El Ministerio de Educación declara una elección intercultural de la escuela italiana, pero carece de formalización y recursos estructurales estables. Así, las escuelas para abordar necesidades como la mediación lingüístico-cultural y la capacitación del profesorado a menudo necesitan proyectos temporales financiados por el Gobierno central o la Unión Europea, realizados en colaboración con instituciones públicas o privadas. La responsabilidad de la toma de decisiones y la gestión de problemas se traslada a lo local, pero esto puede

resultar en una inclusión desigual y precaria, dependiendo de muchos factores contextuales y del personal.

Por tanto, si autores como Scholten (2020, p. 190) y Collett y Petrovic (2014, p. 28) destacan las oportunidades de la transversalización, que tiene el mérito de no reducir la complejidad, ofreciendo un enfoque más sostenible de integración en una sociedad superdiversa, desde un punto de vista ideológico queda abierta la pregunta sobre la TM, que no parece poder definirse como una política pública en el sentido pleno, sino como un enfoque práctico con implicaciones constructivistas que se adapta a un paradigma genérico de tipo liberal democrático. Solo un equilibrio entre políticas de *Mainstreaming* conscientemente adoptadas y medidas específicas, acompañadas de capacitación del personal y recursos adecuados, podría promover una auténtica comunidad intercultural en las escuelas italianas, siempre más multiculturales y diversas, asegurando que nadie quede atrás en esta transformación.

4. Referencias

- Ahad, B. (2018). *Mainstreaming 2.0. How Europe's Education Systems Can Boost Migrant Integration*. MPI.
- Ambrosini, M. (2001). *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*. Il Mulino.
- _____. (2017). Superdiversity, multiculturalism and local policies: A study on European cities. *Policy and Politics*.
- Di Bartolomeo, A., Bonifazi, C., e Strozza, S. (2017). *Migrazioni e integrazioni nell'Italia di oggi*. CNR-IRPPS e-Publishing
- Eacea. (2019). *Eurydice Integrating Students from Migrant Backgrounds into Schools in Europe. Eurydice Report*. European Union.
- Ferrari, O., Irvine, J. & Riallant, C. (2015). *White paper: mainstreaming migration into local development*. OIM y JMDI.
- Giovannini, G. (2011). Il diritto allo studio alla prova dell'immigrazione. in *Libertà civili*, G2, seconda generazione. Ministero dell'Interno.
- Istat. (2021). *Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente 2019*.
- Jóźwiak, I., Sánchez-Domínguez, M., y Sorando, D. (2018). Mainstreaming by Accident in the New-Migration Countries: The Role of NGOs in Spain and Poland. *Mainstreaming integration governance*. Palgrave Macmillan.
- Meissner, F. (2018). From Integration Mainstreaming to Convivial Disintegration: how Superdiversity shows the Pitfalls of (Mainstreaming) Immigrant Integration. *Max Planck Institute*
- Ministerio de Educación de la República Italiana (1989). Circular ministerial (C. M.) 301/1989.
- _____. (1990). C. M. 205/1990.
- _____. (1994). C. M. 73/1994.
- _____. (2006). C. M. 24/2006.
- _____. (2010). C. M. 2/2010.
- _____. (2012). Direttiva Ministeriale 27.12.2012.
- _____. (2013). C. M. 8/2013.
- _____. (2014). C. M. 4233/2014.

- Osservatorio per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale. (2007). *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*.
- _____. (2014). *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*.
- República Italiana. 1948. *Constitución de la Republica Italiana*.
- _____. (1998). Decreto Legislativo n. 286/1998.
- _____. (1999). D.P.R. 275/1999.
- _____. (1997). Ley 59/1997.
- Santagati, Z. (2018). Istruzione: una sfida per le città interculturali. En Villa, *Le città globali e la sfida dell'integrazione*. ISPI.
- Santagati, C. (2019). *Alunni con background migratorio in Italia. Emergenze e traguardi*. Ismu.
- Scholten, P., Collett, E., & Petrovic, M. (2017). Mainstreaming migrant integration? A critical analysis of a new trend in integration governance. *International Review of Administrative Sciences*.
- Scholten, P., & Van Breugel, I. (2018). *Mainstreaming integration governance. New trends in migrant integration policies*. Palgrave Macmillan.
- Scholten, P. (2020). *Mainstreaming versus Alienation. A Complexity Approach to the Governance of Migration and Diversity*. Palgrave Macmillan.
- Strozza, S. (2017). *Rapporto sulla popolazione. Le molte facce della presenza straniera in Italia*. Il Mulino.
- Van Breugel, I., & Scholten, P. (2016). Mainstreaming in response to super-diversity? The governance of migration-related diversity in France, the UK and the Netherlands. *Policy & Politics*.

Retos de la Policía Nacional de Colombia frente a la migración irregular venezolana

Ernesto Fajardo y Mabel Botello¹

1. Introducción

EL FENÓMENO DE la migración se ha convertido en una evidencia de la ineficacia de algunos Estados para garantizar condiciones adecuadas de vida a sus ciudadanos. Al mismo tiempo, representa un reto para aquellos Gobiernos, que, por razones humanitarias, deben acoger a migrantes que abandonan sus países en busca de mejores oportunidades para sus familias. En este contexto, es esencial que las instituciones implementen sus planes de contingencia y proyecten los cambios estructurales y funcionales necesarios para responder de manera adecuada a la demanda que acompaña a la migración, un proceso que implica una transformación social significativa ([Haas, 2021](#)).

Según Castillo y Reguant (2017), existe un patrón migratorio diferente, quizá debido a los contextos nacionales disímiles en los que se encuentran ubicadas las personas, como la dificultad económica o la desintegración social. Además, las situaciones anexas al fenómeno migratorio han generado diversos conflictos sociales, en especial, de personas venezolanas que llegan a Colombia en busca de una mejor calidad de vida y estabilidad laboral, viéndose presionadas por la situación actual de su país (Fernández y Orozco, 2018).

No se puede desconocer la dificultad que presenta la falta de articulación institucional en el manejo de algunos hechos y fenómenos sociales. En este caso, la migración debe concentrar la atención del Estado para mitigar actos de violencia que se generan como resultado

¹ Escuela de Cadetes General Santander (ECSAN) Colombia

de la migración irregular (Leyva *et al.*, 2019). La inexistencia de consulados que permitan un trabajo articulado con las instituciones tiene como consecuencia que se debilita la imagen institucional y dificulta la ejecución de los procesos, lo que se suma a que, en la actualidad, ingresan a Colombia, de forma irregular, personas provenientes de Venezuela, que luego se integran a la vida social y económica del país, según las cifras investigadas. Es allí que las autoridades de policía se ven limitadas para realizar medidas correctivas siguiendo el debido proceso que se exige de estos casos, ya que no se cuenta con registros de identificación de dichas personas y tampoco se tiene reseña alguna de quienes han tenido alguna situación contraria a la ley (Arboleda y Gómez, 2018).

Según datos estadísticos, más de 53 000 personas venezolanas ingresaron a Colombia durante el año 2016; cifras que, en 2018, se incrementaron a 1 774 000, mientras que entre enero y agosto de 2021 la cifra aumentó a 1 842 390. Como consecuencia de este flujo migratorio, la población venezolana ha tenido que enfrentarse a dificultades para conseguir trabajo estable

y bien remunerado (Migración Colombia, 2021), lo que, a la postre, continúa afectando su calidad de vida, por lo que muchos de ellos deciden dedicarse a cometer actos ilícitos de tipo penal y contravencional.

El fenómeno migratorio genera una problemática que se manifiesta debido tanto a la debilidad institucional para afrontar estos fenómenos como a la limitación del actuar policial frente a la aplicación de la norma, en particular, en lo concerniente al flujo y disponibilidad de información confiable acerca de los migrantes provenientes de los distintos países, sobre todo de Venezuela, además de la insuficiente capacidad de atención en el proceso de ingreso al país, referente al registro e identificación de dicha población (Mejía *et al.*, 2014). Por lo tanto, no contar con la información adecuada limita la actuación institucional y genera que en la toma de decisiones se cometan algunos errores en la aplicabilidad, porque no atienden de manera real el problema presentado.

En este sentido, cabe preguntarse: ¿cuáles son los retos institucionales que enfrenta la Policía colombiana con respecto a los migrantes que ingresan

de manera irregular al país, que afectan la seguridad, convivencia ciudadana y aplicación de la Ley 1801 de 2016? La respuesta implica analizar los retos institucionales frente a la población migrante venezolana y la aplicación de la Ley 1801 de 2016, por supuesto, a los migrantes que se encuentren en Colombia de forma irregular.

Es necesaria la interoperabilidad de los sistemas en la institución para generar una integración y analítica de datos para el servicio de policía, permitiendo entrelazar las bases de datos e información que permite obtener un resultado con el que se pueda considerar la diversidad de variables para asegurar una adecuada toma de decisiones, teniendo en cuenta la mencionada interoperabilidad, la cual debe elevarse a instancias interinstitucionales e interdisciplinarias, entrelazando bases de datos como el SIVIC, el CIEDCO, el SIATH, SIJUR, etc., lo que establece un reto interno en la mejora continua de la interinstitucionalidad.

2. Metodología

Se analizaron datos cualitativos y cuantitativos de forma manual, con herramientas conocidas

como MAXQDA, SPSS, y AtlasTi 9, facilitando la tabulación de los resultados obtenidos tras la aplicación de la encuesta a 184 uniformados y la entrevista a cinco expertos en el Código Nacional, lo que permitió evidenciar el carácter de tipo analítico del proceso investigativo, con el objetivo de apropiar conocimientos más cercanos al fenómeno investigado (Hernández *et al.*, 2014).

Además, el carácter analítico y exploratorio de la investigación permitió establecer consecuencias y dificultades generadas en el problema planteado, así como indicar la población sometida al análisis para recolectar información, ya sea de manera independiente o conjunta (Hernández *et al.*, 2014). Se buscó describir los retos institucionales que se tienen frente a la población migrante de acuerdo con la misionalidad y función operativa, al igual que la aplicación del estatuto por el cual se rige el ingreso y permanencia de esta población en Colombia. También tiene un carácter de investigación documental con la revisión y búsqueda de categorías e investigaciones realizadas en los últimos cinco años.

En cuanto a la población, se seleccionó un personal de

la institución de la Estación de Policía Tunjuelito, ubicada en la misma localidad (Transversal 33 # 48c-21 Sur), evaluando los uniformados pertenecientes al Centro de Atención inmediata (CAI) San Carlos (Diagonal 51 con Kra. 18A-20 sur,), CAI Tunal (Calle 48 c con Kra. 24 sur esquina) y el CAI Venecia (Transversal 44 sur con Kra. 53 sur esquina). Esto permitió establecer la problemática asociada al tema migratorio en dicha población georreferenciada.

Como criterios de inclusión, se tuvo en cuenta que el personal uniformado se encontrara relacionado con el objeto de la investigación, que tuviera más de un año en el servicio activo, así como la puesta en ejecución de la Ley 1801 y el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC). De igual forma, se trató de profesionales con experiencia que pudieran aportar elementos suficientes para la realización de los análisis. Además, como criterios de exclusión se tuvo en cuenta personal uniformado con experiencia menor a un año en el servicio, que no desempeñe funciones en el MNVCC o en unidades diferentes que no proporcione aporte a la investigación, en el entendido

de que el bagaje profesional y la praxis podrán aportar elementos diferenciales y novedosos para entender el porqué de las razones del fenómeno y la manera de abordarlo desde la institucionalidad.

a. Muestra

Se tuvo en cuenta una población total de $n=184$ policías distribuidos de la siguiente manera: en la primera muestra fueron entrevistados 5 expertos de diferentes ciudades del territorio colombiano adscritos a la Oficina de Medidas Correctivas, mediación policial, capacitadores de la normativa (Ley 1801), oficial encargado de CAI con experiencia en el Código de Convivencia y Seguridad Ciudadana, con el fin de darle mayor fundamento a los retos planteados y los que manejan en la actualidad frente al fenómeno de migrantes y aplicación de la ley. Para la segunda y tercera muestra, 138 uniformados, entre patrulleros, subintendentes e intendentes integrantes del MNVCC. Por otro lado, en la tabla 1 se resume la población, las fases, cantidad, participantes y dependencias en las que laboran de acuerdo con su perfil, competencia y aporte según el desarrollo funcional propio del cargo.

Tabla 1
Población y muestra

Fase	Uniformados participantes	Dependencia/función
Primera	46 expertos con experiencia en temas técnicos	Oficina medidas correctivas Mediación policial Capacitadores ley 1801 Comandante CAI
Segunda	80 (patrulleros, subintendentes e intendentes)	Integrantes con praxis en el MNVCC
Tercera	58 (patrulleros, subintendentes e intendentes)	Integrantes con praxis en el MNVCC

Fuente: Elaboración propia (2021).

b. Instrumentos para la recolección de información

Se aplicó una encuesta semiestructurada mediante la herramienta de Google Forms a una muestra conformada por la población experta en el procedimiento, aplicación de la Ley 1801 en el MNVCC y que hayan tenido contacto con la población migrante venezolana, con el objetivo de analizar los retos institucionales de la Policía Nacional frente al fenómeno migrante.

Se realizó una entrevista semiestructurada con doce cuestionamientos. La respuesta a las preguntas permitió complementar, aclarar e incluso desvirtuar vacíos del resultado de la aplicación de la encuesta, procurando el máximo de objetividad

posible, con base en la lectura de las respuestas extraídas de las encuestas y entrevistas. Además, se analizaron criterios que no fueron arrojados por las herramientas MAXQDA 2020, SPSS, ATLAS ti 9.

c. Resultados y discusión

Empezar por conocer y analizar (Paz *et al.*, 2021) el estatus temporal migratorio venezolano y, después, brindar información sobre este, es un paso importante para el cumplimiento de los retos de la Policía colombiana en su labor procedimental para garantizar la convivencia. En este sentido, es inaplazable el accionar de soluciones que permitan contar con un método matemático exhaustivo a escala nacional; esto favorecerá que, por medio del

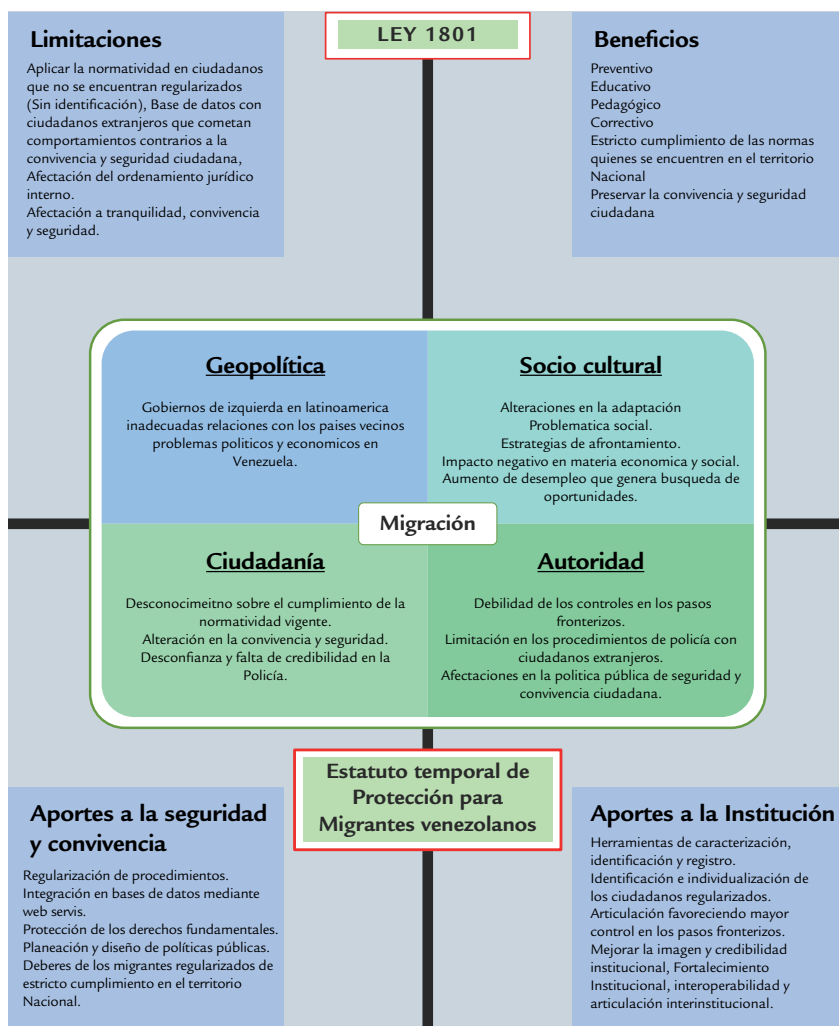
uso de sistemas de información, se puedan tener datos confiables y útiles para impulsar políticas adecuadas, además de aplicar de leyes y derechos para con los migrantes (Ramos, 2018). Es imprescindible implementar más puntos de control en los pasos fronterizos terrestres, en los que confluyen un trabajo interinstitucional y no una responsabilidad exclusiva de la Policía. Estos controles permiten un mayor filtro e identificación de la población venezolana que ingresa al país que pueda convertirse en un riesgo para la seguridad ciudadana y la sana convivencia. Es necesario revisar los actos administrativos y la normatividad en general emitida que favorece o desfavorece la actuación institucional, la regulación ciudadana y el control efectivo por parte del Estado (Mazzoli *et al.*, 2018).

Las funciones de la Policía colombiana están enfocadas en velar por la convivencia, la seguridad, los derechos y el cumplimiento de las leyes constitucionales. Esto limita el campo de acción en ciertos contextos, por lo que, al hablar de retos frente a la población migrante venezolana y la aplicación de la Ley

1801 de 2016, sus competencias están condicionadas, viéndose ineficiente ante procedimientos de identificación, formalización o modificación de estatus migratorio. Aun así, uno de los objetivos importantes de la Policía colombiana parte de la individualización y reseña para identificaciones futuras, conforme a lo validado en la norma.

El objetivo del Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos se centra en facilitar el tránsito de Régimen de Protección Temporal al Régimen Migratorio Ordinario. Este mecanismo permitiría legalizar la estadía de los migrantes en Colombia, por lo cual surge el siguiente interrogante: ¿cómo acceder al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes? Las personas deben inscribirse en el Registro Único de Migrantes Venezolanos bajo el régimen de protección temporal, por el que se recaudará y actualizará información para la formulación y diseño de políticas públicas por medio del Proyecto RIC (Registro, Identificación y Control) de Migración Colombia (Cancillería de Colombia, 2021).

Tabla 2
Retos institucionales frente a los migrantes venezolanos irregulares y la aplicación de la ley 1801 (2016)



Fuente: Elaboración propia (2021).

La norma estipulada trae consigo un análisis que nace de la realidad y medidas, que, al ser puestas en marcha, deberían satisfacer todas las necesidades. Pero no se puede ocultar que la operacionalización implica una serie de retos que no llevan a feliz término lo que se encuentra consignado en la ley. Aspectos de tipo cultural, social, intereses personales, corrupción, entre otras, influyen de manera directa en el resultado final. En este caso, estos problemas son aún más pronunciados, debido a la falta de formalización en la plena identificación de los migrantes irregulares.

Es necesario conocer los procedimientos que en la actualidad vienen realizando los uniformados a quienes se les aplicaron los instrumentos para evaluar las alternativas que permite la norma y la forma de interactuar con el inmigrante venezolano que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia, teniendo en cuenta que, ante la irregularidad de su estadía, muchos de los aspectos formales y protocolizados

no se puedan aplicar de manera correcta. Esto implicará una variación en el procedimiento, que, en muchos casos, es más de corte pedagógico e informativo.

Los procedimientos que debe desarrollar la Policía colombiana frente a la aplicación del Código de Convivencia y Seguridad Ciudadana, en orden de importancia, son: comparendos (42,8 %), medidas correctivas (20,3 %), registros y controles (14,5 %), medidas preventivas (8,0 %), entre otras. Preservar el orden y mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos implica acciones que son impopulares entre la ciudadanía, en especial entre quienes infringen la normalidad convivencial. Este hecho también implica, por parte del cuerpo uniformado de la Policía colombiana, conocimiento, profesionalismo, criterio y buen juicio a la hora de realizar los procedimientos, en los que debe quedar la sensación del correcto proceder y la educación social.

Tabla 3
Opiniones por parte de los uniformados sobre la Ley 1801 de 2016

Ítem	Opinión		
	Sí n (%)	No n (%)	NS/NR n (%)
¿Considera que hay limitación en el servicio de policía durante la aplicación de la Ley 1801?	133 (96,4 %)	5 (3,6 %)	
¿Existe un procedimiento de policía para la aplicación de la Ley 1801 en ciudadanos venezolanos que ingresaron de forma irregular a Colombia?	60 (43,5 %)	73 (52,9 %)	5 (3,6 %)

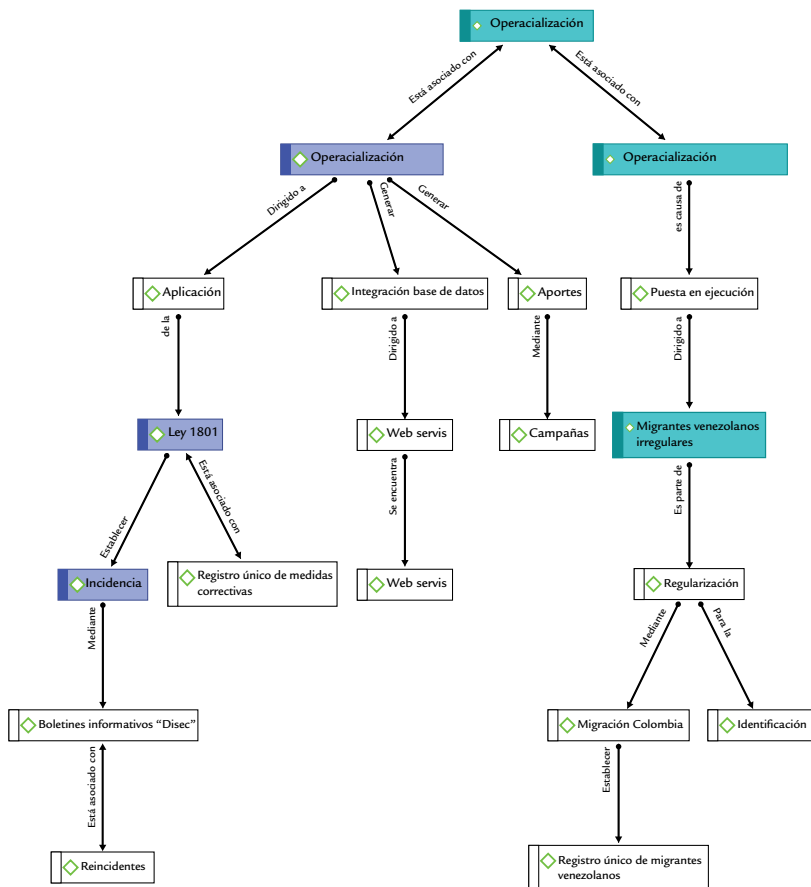
Fuente: Elaboración propia (2021).

El 96,4 % de los funcionarios uniformados entrevistados coincide en afirmar que existe una limitación en el servicio de policía en la aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, tanto para ciudadanos colombianos como para venezolanos. Además, el 58 % no sabe o desconoce si existe algún procedimiento para la aplicación de la ley a población venezolana que ingresó de forma irregular a Colombia, evidenciando no solo desconocimiento por parte de los ciudadanos, sino de un porcentaje considerable del personal uniformado.

Es clara la existencia de una barrera para la aplicación de la ley frente a la población inmigrante irregular que no cuenta con una identificación válida para cualquier tipo de procedimiento

mencionado e incluso para acceder algún tipo de beneficio estatal. La incertidumbre entre el personal uniformado es notable, al igual que las opiniones encontradas al respecto. Coinciden en señalar que se debe hacer algo de forma inmediata, pero la competencia para la toma de decisiones que modifique la política, ajuste la norma, amplíe los canales y regularice procedimientos no corresponde en forma exclusiva a la Policía colombiana. Antes, debe haber voluntad política y una clara intención de respeto por las personas, la justicia y el ordenamiento social. Para aumentar los elementos de análisis y tener una visión holística del problema, se realizó una red de codificación que representa la operacionalización del decreto que proporciona el estatus temporal desarrollada en el *software* ATLAS Ti (gráfico 1).

Gráfico 1
Codificación estatuto temporal para migrantes venezolanos irregulares en Colombia



Fuente: Elaboración propia (2021).

Existen beneficios que genera en materia de seguridad la aplicación de la norma y la efectividad del estatuto que se encuentra en proceso de ejecución de regularización en personas que aún no se encuentran registradas con el apoyo de Migración Colombia (gráfico 2).

Gráfico 2

Datos de interpretación y codificación del estatuto temporal para migrantes venezolanos que se encuentran de forma irregular



Fuente: Elaboración propia (2021).

De acuerdo con los datos recopilados mediante el programa AtlasTi, se analiza la operacionalización del Estatuto Temporal de Protección a Inmigrantes a partir de la aplicación de la Ley 1801, teniendo en cuenta que la puesta en ejecución del estatuto se encuentra en segunda fase de registro de tipo biométrico, permitiendo una identificación de los ciudadanos que se encuentran en proceso de regularización, aspecto que impacta de forma positiva los intereses institucionales, en el entendido de que el registro es una de las estrategias

para articular una base de datos completa que entregue información valiosa para la toma de decisiones operacionales.

Aunque las opiniones acerca del estatuto de los ciudadanos migrantes encontrados irregularmente en Colombia fueron diferentes (Battitessa *et al.*, 2018), sí hubo una esperanza del beneficio que traerá a nivel institucional su puesta en marcha, además de la regularización de una población que paulatinamente se ha venido vinculando en la vida cotidiana, social, cultural y económica del país. Se considera una medida

importante y se espera que traiga consigo armonización y convivencia; no obstante, también se puede identificar un desconocimiento del contenido del estatuto y el carácter preventivo y anticipatorio de la norma. Los entrevistados creen entender a cabalidad el porqué de la norma y proyectan una serie de hechos y fenómenos que formarán parte de los resultados de la puesta en marcha de cada una de las fases del estatuto (tabla 4).

El 87 % de los evaluados reconoció saber poco o nada sobre el nuevo estatuto. A la pregunta: *¿La Policía Nacional se encuentra participando durante la puesta en ejecución del Estatuto Temporal de Protección Para Migrantes Venezolanos?*, apenas el 42 % respondió afirmativamente; el 20,3 % respondió que no y el 37,7 % no sabe o no responde.

Tabla 4
Opiniones sobre el estatuto de protección temporal

Ítem	Opinión		
	Sí n (%)	No n (%)	NS/NR n (%)
¿La Policía Nacional se encuentra participando durante la puesta en ejecución del Estatuto Temporal de Protección Para Migrantes Venezolanos?	58 (42,0 %)	28 (20,3 %)	52 (37,7 %)
¿Considera que el estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos favorece la aplicación de la ley 1801?	114 (82,6 %)	24 (17,4 %)	
¿ Hay beneficios a nivel institucional que pueda aportar la puesta ejecución del estatuto temporal para migrantes venezolanos?	46 (33,3 %)	86 (62,3 %)	6 (4,3 %)
¿Podría favorecer la aplicación del estatuto temporal para cruzar información con la base de datos de la Policía Nacional en el momento de realizar una medida correctiva?	114 (82,6 %)	8 (5,8 %)	16 (11,6 %)

Fuente: Elaboración propia (2021).

A pesar de que existe desconocimiento frente al Decreto 216 de 2021, el 82,6 % dijo estar de acuerdo que la implementación de esta norma favorecerá la aplicación del Código de Convivencia y Seguridad Ciudadana en esta población migrante, a sabiendas de que la ejecución busca, como se ha insistido, en regular a las personas que no cuentan con ningún tipo de identificación o registro en el territorio colombiano. El 33,3 % considera que la puesta en marcha del estatuto traería beneficios a nivel institucional, entre los cuales se destacan favorecer la actuación policial en la implementación de acciones correctivas, mayor control ciudadano, planeación del servicio, empoderamiento operativo, visibilidad de la acción estatal, respeto hacia la institucionalidad, identificación de la autoridad, entre otros. El 82,6 % del personal entrevistado está de acuerdo en que la aplicación del estatuto temporal favorecerá el cruce de información con los registros estadísticos de la institución, de manera específica, al momento de realizar medidas correctivas en población migrante venezolana, lo cual beneficia y responde de forma asertiva al

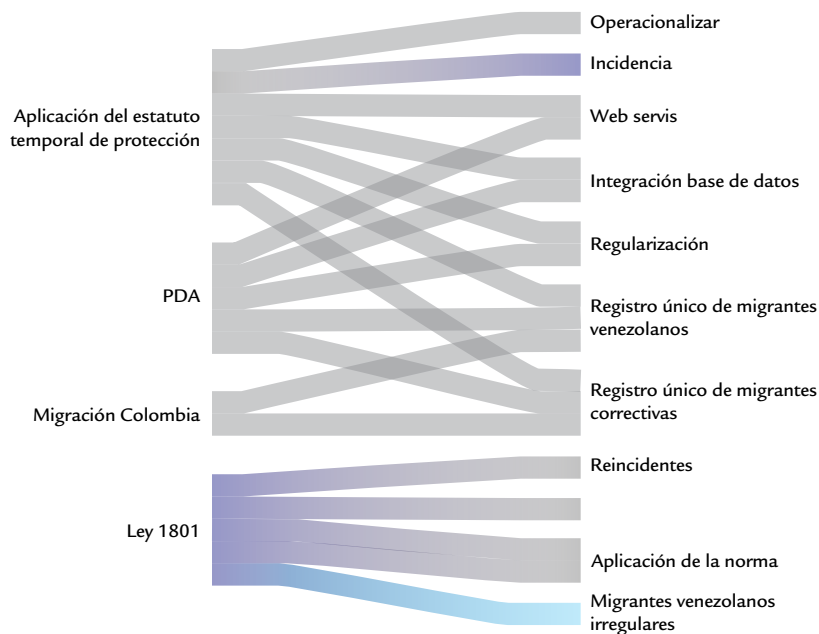
objetivo general de la investigación, aspecto que permite dar viabilidad a las estrategias planteadas por la Policía colombiana al momento de la puesta en ejecución del estatuto en el momento en que finalice.

Teniendo en cuenta el análisis realizado a la información proporcionada por el *software* Atlas. Ti 9.1 (gráfico 3), se complementa de forma asertiva la respuesta a los objetivos propuestos, ya que la operacionalización del decreto temporal de protección para irregulares se da mediante un registro que se encuentra en proceso de ejecución en una segunda fase, lo que permite generar estrategias interinstitucionales junto a Migración Colombia. Una de estas estrategias es la integración de base de datos a partir del RUMV y la recepción nacional de las medidas correctivas y la PDA con el fin de que, al finalizar este proceso de registro, se cree una web servís que permitirá determinar la suma de conductas contempladas en la Ley 1801 a la población migrante venezolana que se logró regularizar y los reincidentes en situaciones que afectan la tranquilidad, la seguridad y la convivencia, favoreciendo la aplicación y cumplimiento de la

normativa vigente. (Morales *et al.*, 2019). La estrategia de integración informativa implica una serie de convenios interinstitucionales e interdisciplinarios que busquen la interoperabilidad de

los sistemas y bases de información, como en la actualidad se tiene entre la Policía colombiana y la Fiscalía General de la Nación por medio del aplicativo CIEDCO.

Gráfico 3
Diagrama de Sankey



Fuente:Elaboración propia (2021).

3. Conclusiones

Aun cuando el Gobierno colombiano se ha mostrado abierto a recibir y apoyar a la población migrante venezolana, no se puede desconocer que el hecho fue inesperado, además de que ha traído consigo una serie de fenómenos para los cuales el país no estaba preparado. Esta situación ha impactado la normalidad de la lógica convivencial de los colombianos, en la gran mayoría de los casos, de forma negativa. No obstante, los esfuerzos ingentes no son suficientes, dado el enorme flujo migratorio y la clase de personas que llegan al país, muchas de ellas con costumbres y prácticas personales que se pueden denominar complejas socialmente hablando. Esto, sin mencionar que las políticas públicas generadas ni siquiera han logrado satisfacer a cabalidad las necesidades de los propios nacionales, ahora, cómo se pretende satisfacer las de personas extranjeras.

La solicitud del estatus temporal por diez años estipulado en la norma va a empoderar al ciudadano extranjero, le permitirá sentirse propio en un territorio extraño, le favorecerá insertarse en la vida social y económica para satisfacer sus necesidades

básicas y las de su familia. El estatus temporal, en paralelo, le permitirá comprender que debe respetar la institucionalidad, la autoridad, asumir deberes sociales y comunitarios, convertirse en un agente de cambio positivo que no genere alteraciones del orden y coadyuve en la convivencia en el entorno laboral y comunitario en el que se desarrolle.

La realización del Estatuto Temporal Migrantes Venezolanos Irregulares ha sido satisfactoria y muchos ciudadanos venezolanos se encuentran en proceso de legalización, favoreciendo de forma significativa las estrategias planteadas a nivel institucional, la aplicación de normas de convivencia, a partir de la regularización de los ciudadanos venezolanos que pasaron de ser irregulares a tener un estatus temporal. Este hecho también favorece el servicio de policía, la aplicabilidad de la normativa y el impacto positivo en la convivencia y seguridad ciudadana, evidenciados en la reducción de comportamientos contrarios a la convivencia.

La aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley 1801 de 2016, en lo que se refiere al procedimiento policial en el momento en que sean sorprendidos ciudadanos venezolanos infringiendo la norma

mentada y, con ello, poder imponer una medida correctiva si se encuentran afectadas las garantías jurídicas contenidas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, es una situación que preocupa no solo a la Policía colombiana, sino también a la comunidad en general, que, al no observar acciones contundentes por parte de la institución contra los migrantes que se hallen de manera irregular en nuestro país, queda insatisfecha con el servicio de policía, lo que afecta la credibilidad institucional frente al mantenimiento de la tranquilidad, seguridad y convivencia ciudadana.

Al no poder tener identificados a estos ciudadanos, poco o nada puede hacer la Policía colombiana para corregir a quienes infrinjan lo reglado en el Código Nacional de seguridad y convivencia, por lo que la actuación policial se perdería. Una situación que aqueja la correcta aplicación de la norma radica en el desconocimiento por parte de los funcionarios de Policía sobre el procedimiento a realizar en el momento en que sea sorprendido un ciudadano venezolano llevando a cabo una conducta que merece el reproche de lo contenido en la norma vigente, situación que se evidenció en los

resultados de las encuestas realizadas y que sí afecta en gran medida a la institución no solo en su imagen, sino frente a sus intereses patrimoniales

Es necesario mejorar las relaciones diplomáticas entre los Gobiernos de Venezuela y Colombia, lo que permitirá el intercambio de información para obtener la identificación de los ciudadanos venezolanos que se encuentran en el país de manera irregular. Esto, en aras de poder individualizar en el momento en que se presenten hechos que afecten el ordenamiento jurídico interno y, así, poder endilgarles la responsabilidad de sus actos, lo que contribuye a mejorar la credibilidad e imagen institucional frente a todos los conciudadanos nacionales e internacionales. El fenómeno de la migración hacia Colombia no terminará pronto y estas personas se van a establecer en el país como residentes permanentes, hecho que requiere de una acción estatal para la generación de políticas públicas, marcos jurídicos, fortalecimiento institucional en las regiones y un llamado a la población en general para abordar iniciativas que permitan contrarrestar las problemáticas que se siguen presentando de forma sistemática.

4. Referencias bibliográficas

- Arboleda, A., y Gómez, M. (2018). *Estrategias para mitigar la probabilidad de comisión de hurtos en Cúcuta norte de Santander* (tesis de tecnología en investigación criminal). Universidad Libre Seccional Cúcuta. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/11554/Estrategias%20para%20mitigar%20la%20probabilidad%20de%20comisi%C3%B3n%20de%20hurtos%20en%20C%C3%BAcuta.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Battitessa, D., Heredia, B., y Jassir, Y. (2018). Nueva realidad migratoria venezolana. *REIB: Revista Electrónica Iberoamericana*, 12(1), 15-46. <https://www.urjc.es/ceib/>
- Cancillería de Colombia. (2021). Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos. <https://www.cancilleria.gov.co/estatuto-temporal-proteccion-migrantes-venezolanos>
- Castillo, T., y Reguant, M. (2017). Percepciones sobre la migración venezolana: causas, España como destino, expectativas de retorno. *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*. (41), 133-163. <https://doi.org/10.14422/mig.i41.y2017.006>
- Decreto 216. (2021). Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_0216_2021.htm
- Fernández, J., y Orozco, K. (2018). Migración venezolana en Colombia: retos en salud pública. *Salud UIS*, 50(1), 6-7. <https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistasaluduis/article/view/7992>
- Haas, H. (2021). A theory of migration: the aspirations-capabilities framework. *Comparative migration studies*, 9(1), 8. https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7902564/pdf/40878_2020_Article_210.pdf
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>
- Ley 1801. (2016). "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana" <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80538>

- Leyva-Flores, R., Infante, C., Gutiérrez, J., Quintino-Perez, F., Gómez-Saldivar, M., & Torres-Robles, C. (2019). Migrants in transit through Mexico to the US: Experiences with violence and related factors, 2009-2015. *PloS one*, 14(8), <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6703673/pdf/pone.0220775.pdf>
- Mazzoli, M., Diechtiareff, B., Tugores, A., Wives, W., Adler, N., Colet, P., & Ramasco, J. (2020). Migrant mobility flows characterized with digital data. *PloS one*, 15(3), <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7089540/pdf/pone.0230264.pdf>
- Mejía, D., Ortega, D., y Ortiz, K. (2014). *Un análisis de la criminalidad urbana en Colombia*. Universidad de los Andes. <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/01/Criminalidad-urbana-en-Colombia-diciembre-2014.pdf>
- Migración Colombia (26 de octubre de 2021). Estatuto Temporal de Protección a Migrantes ha sido exitoso y 1'182.059 ciudadanos venezolanos esperan regularización <https://idm.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Estatuto-Temporal-de-Proteccion-a-Migrantes-ha-sido-exitoso-y-1182059-211026.aspx>
- _____. (3 de abril de 2020). *Más de 1 millón 825 mil venezolanos estarían radicados en Colombia*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/mas-de-1-millon-825-mil-venezolanos-estarian-radicados-en-colombia>
- Morales, M., Rincón, D., y Rodríguez, J. (2019). Afectaciones de la migración venezolana para Colombia. *Perspectivas en Inteligencia*, 11(20), 117-128. <https://doi.org/10.47961/2145194X.22>
- Paz, B., Alpala, Ó., y Villota, E. (2021). Análisis de la migración venezolana en la ciudad de Pasto: características y percepciones de los migrantes. *Revista Tendencias*, 22(1), 71-94. <https://doi.org/10.22267/rtend.202102.155>
- Ramos, F. (2018). *Retos y oportunidades de la movilidad humana venezolana en la construcción de una política migratoria colombiana*. <https://www.kas.de/documents/287914/287963/Retos+y+oportunidades+de+la+movilidad+humana+venezolana+en+la+construcci%C3%B3n+de+una+pol%C3%ADtica+migratoria+colombiana.pdf/bcee4a33-9677-4405-bc16-b10dc4565937>

Heteroevaluación en la educación superior ecuatoriana: recomendaciones desde una universidad de posgrado

Gabriel Cevallos, Paúl Cisneros¹ y Fabián Pinto²

1. Introducción

LA MEJORA CONTINUA de la educación superior es necesaria en un contexto en el que las probabilidades de un país de ofrecer un estándar de vida aceptable para su población dependen de la capacidad de innovación de la sociedad. El desarrollo de innovaciones está influenciado por el nivel educativo y por la inversión estatal y privada en investigación y desarrollo. Por lo anterior, la evaluación de la calidad de la educación es una herramienta que puede aportar a mejorar el desempeño de las instituciones de educación superior (Green y López, 2015).

La evaluación educativa puede tomar distintas modalidades en función de los actores y cómo estos participan al valorar la enseñanza-aprendizaje: la autoevaluación, referida al actor examinando su propio desempeño; la coevaluación, como forma dialogada de evaluación en la que estudiantes y docentes examinan lo realizado con un objetivo compartido (López-Pastor *et al.*, 2016) y la heteroevaluación, que en general se refiere al ejercicio de valoración entre actores, sobre todo de docentes y cursos, desde los estudiantes.³

1 Docentes de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del IAEN.

2 Técnico docente de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del IAEN.

3 Son casos menos aplicados de heteroevaluación: la evaluación de los docentes a los estudiantes y directivos, de directivos o coordinadores a grupos de docentes u otros similares; en estos casos, la evaluación difiere de las calificaciones de la clase y se enfoca sobre todo en cuestiones actitudinales.

En educación, existen varios actores involucrados, incluyendo directivos, funcionarios, así como profesores y estudiantes; el propósito de la heteroevaluación es establecer el valor que los estudiantes asignan a una cátedra o curso y su profesor. Sin embargo, aquella valoración no depende solo de las competencias y acciones de docentes y estudiantes en el aula, sino que se vincula con las condiciones institucionales, entre ellas: infraestructura, procedimientos, nivel de servicio de los colaboradores, integración y acceso a tecnologías educativas, sesgos de los actores educativos, entre otras (Cevallos y Cisneros, 2023).

Otro factor que tiene incidencia en la calidad de la heteroevaluación se relaciona con la forma en que se lleva a cabo y cómo sus resultados se vinculan con la toma de decisiones y la planificación de la mejora continua. Así, la metaevaluación pretende observar los procesos de evaluación de forma que estos sean cada vez más confiables y precisos, considerando en sus objetos de análisis, por ejemplo, períodos de evaluación, dispositivos utilizados, interpretaciones de los actores, análisis aplicados, socialización de resultados y usos del conocimiento generado.

La mejora de la evaluación, en general, suele ligarse a la actualización de los cuestionarios aplicados a los estudiantes, ya sea para responder a normativas educativas o dar cuenta de algún cambio significativo en la enseñanza (cambio de modalidad, por ejemplo). Sin embargo, la metaevaluación prevé la verificación de todo alrededor de la evaluación, lo que incluye no solo la validez de los instrumentos, sino también el procedimiento aplicado (medios, tiempos, fases, entre otros), reporte generado (calidad de la información, análisis aplicados, difusión, entre otros aspectos) y el impacto que aquella evaluación genera al tomar decisiones (uso de los reportes para reconocimiento docente, planificación de capacitaciones, seguimiento, entre otros).

En Ecuador, la política que rige al Sistema de Educación Superior (SES) vincula los procesos de evaluación con la rendición de cuentas institucional, en el marco de la calidad de la educación. Así, la evaluación de cursos y cátedras tiene relevancia aún mayor, ya que, hacia adentro, tiene que ver con la mejora continua educativa, en tanto que, hacia afuera, forma parte de la verificación de la calidad institucional que hacen los organismos gestores del SES

como condición previa para la acreditación.

Considerando lo anterior, este trabajo pretende evaluar la heteroevaluación de una universidad ecuatoriana de posgrado desde la perspectiva de profesores y estudiantes, al tomar en cuenta las siguientes dimensiones: proceso, instrumento, reporte e impacto. La pregunta central de esta investigación es: ¿cómo aportan las heteroevaluaciones a la mejora de la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje y a los procesos sumativos relacionados con la toma de decisiones académicas y administrativas?

Para el desarrollo de la investigación se trabajó con datos disponibles en el Instituto de Altos Estudios Nacionales, única universidad pública de posgrado en Ecuador. Los dispositivos de recolección de datos fueron: una revisión de normativas relacionadas con la heteroevaluación, un grupo focal aplicado a estudiantes y entrevistas particulares a una muestra de profesores de especializaciones y maestrías de la Escuela de Gobierno y Administración Pública (EGAP). Algunos de los resultados obtenidos son comparados brevemente con un análisis cuantitativo correlacional realizado con antelación a partir de una base de datos construida con

reportes de heteroevaluación entre 2015 y 2018.

2. Desarrollo

La Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) establece un marco general para la evaluación y acreditación de las instituciones y programas de educación superior en Ecuador. Esta ley determina la importancia de la evaluación como un proceso fundamental para asegurar la calidad de la educación superior. Alineado a dicha norma, se emitió el Reglamento de Carrera y Escalafón personal de Educación Superior, que define la heteroevaluación, en su artículo 87, como “la evaluación que realizan los estudiantes sobre el proceso de aprendizaje impartido por el personal académico [...]” (LOES, 2010).

En general, las normativas internas de las instituciones de educación superior, incluida la universidad escenario de este estudio, relaciona el proceso de autoevaluación con los estímulos para la docencia, perfeccionamiento docente, participación estudiantil y la mejora institucional continua. De hecho, para identificar nudos críticos y oportunidades de mejora del proceso de heteroevaluación se usaron dos dispositivos: 1) entrevistas a profundidad para

docentes y 2) grupo focal para estudiantes. Ambos se trabajaron mediante un muestreo no probabilístico, de tipo oportunista y por casos extremos. El muestreo oportunista selecciona aquellos participantes “proclives a colaborar en el estudio y a los cuales el investigador tiene garantizado el acceso” (Marradi, Archenti y Piovani, 2007, p. 275).

Por otro lado, los casos extremos buscan que la muestra sea diversa en varias características predefinidas (Monje, 2011, p. 18); este mecanismo promueve visiones diferentes, siendo lo “extremo” la intención de reunir polos opuestos de aquellas características. Por ejemplo, si un criterio de muestreo es la edad, el muestreo por casos extremos buscaría incluir a personas de la tercera edad y niños, o si el criterio es la formación, se agruparía a personas con educación básica truncada con doctores.

En este estudio la muestra de entrevistas comprendió nueve docentes que dictaron clases en la Escuela de Gobierno y Administración Pública del IAEN entre 2015 y 2022. El grupo combinó hombres (4) y mujeres (5), con diferente formación de tercer y cuarto nivel, distintas clases, profesores internos (5), por contrato (4), diferentes antigüedades

en la institución y algunos que desempeñaron cargos jerárquicos. El anexo 1 muestra las preguntas aplicadas en cada sección de la entrevista semiestructurada.

Para llegar a los informantes se procuró la aceptación oral previa de participación y, posteriormente, la firma de una carta de invitación y términos de consentimiento para ser parte de la investigación. Las entrevistas, que tuvieron una duración de entre 1 hora y 1 hora y media, se llevaron a cabo por videoconferencia (Google Meet) entre el 6 y el 24 de marzo de 2023. Todas las entrevistas fueron grabadas y después transcritas con la plataforma Good Tape, previo al análisis de contenido.

Dos fases se consideraron para el análisis de las respuestas: 1) identificación de nudos críticos y sugerencias relacionadas y 2) construcción de criterios unificadores de acuerdo con cada categoría analítica representada en las secciones de la entrevista. A partir del análisis se procuró condensar y definir la percepción de los informantes sobre la heteroevaluación del IAEN. A continuación, se resume el análisis obtenido, señalando por cada sección los consensos y problemas identificados por los informantes.

Categ.	Consensos y nudos críticos
Importancia	Ámbito educativo: Se considera que las heteroevaluaciones son relevantes pues permiten el mejoramiento continuo desde las retroalimentaciones de los estudiantes. Sin embargo, los resultados no tendrían incidencia en el ciclo de enseñanza, ya que se realizan una vez terminada cada cátedra. Los reportes de heteroevaluación son tomados en cuenta desde la discrecionalidad de cada docente. Ámbito administrativo: En principio, la heteroevaluación se vincula con mejora de ciclos administrativos, seguimiento de objetivos, gestión de TT. HH. e identificación de mejoras en las condiciones institucionales, como la infraestructura. Sin embargo, el valor asignado a la heteroevaluación es solo el cumplimiento de un requisito formal para la acreditación universitaria. Así, el enfoque iría más hacia la generación de evidencias para el control externo que a la aplicación de sus resultados en procesos de capacitación docente,⁴ asignación de cátedras, recategorización o contratación de profesores externos, entre otros.
Proceso	Conocimiento del proceso: El conocimiento sobre el proceso de heteroevaluación es diferente entre los informantes, por ejemplo, aquellos que conocen solo el reporte de heteroevaluación y los docentes que participaron en comisiones para definir la operativización. Se señala una ausencia de inducción alrededor de la heteroevaluación, criterios utilizados y sus efectos. En consecuencia, lo que se conoce es lo instrumental y operativo, sin ir más allá de los cronogramas de aplicación de instrumentos y reportes. Percepción de los docentes sobre la motivación de los estudiantes al evaluar: Sobre la participación de estudiantes en la heteroevaluación, hay un acuerdo en el sentido de que lo hacen por obligación y para acceder a sus reportes de notas. Otro motivo para evaluar (según los docentes) sería la retaliación, sobre todo con profesores más rigurosos. En general, existe escepticismo alrededor del valor que los estudiantes otorgan a la heteroevaluación, no se confía en que la mayoría oriente sus evaluaciones a aspectos de mejora, sino a cuestiones como la gratificación al docente por haber obtenido una buena calificación.⁵ De manera adicional, se señala la ausencia de inducción también para los estudiantes, quienes no conocerían etapas, tiempos y cuestiones de anonimato del proceso, asuntos a los que se suma la obligatoriedad, en lugar de que este proceso sea valorado como instrumento para la mejora educativa. La nula socialización de resultados con los estudiantes sería decisiva en la desapropiación de ese grupo con respecto a la heteroevaluación.

- 4 El Reglamento Interno de Carrera y Escalafón del Personal Académico y del Personal de Apoyo Académico del IAEN indica en el art. 88: “Garantía del perfeccionamiento académico.- El Vicerrectorado, con el apoyo de la Dirección de Evaluación y Autoevaluación y de las Escuelas, aprobará el plan de perfeccionamiento académico anual, para lo cual considerarán los requerimientos del personal académico y el personal de apoyo académico, así como los objetivos, fines institucionales y los resultados de la evaluación integral de desempeño. [...]”. Sin embargo, los datos sugieren que existe un divorcio entre los resultados de la evaluación integral y el plan.
- 5 En un estudio previo (Cevallos y Cisneros, 2023), se aplicó un análisis cuantitativo a más de 750 reportes de heteroevaluación realizados en el IAEN entre diciembre de 2015 y julio

Instrumento	Claridad: La comprensión se enfoca en conocer las secciones evaluadas en la cátedra (planificación, ejecución, recursos y evaluación), sin empoderarse de los ítems que las componen. Además, se señalaron problemas con el instrumento: 1) ambigüedad, como el ítem “Los recursos de aprendizaje fueron actualizados”, que queda bajo interpretación si aquella actualización se refiere a avances del campo laboral, contenidos de la materia, entre otros; 2) sesgo, ya que varios ítems indicarían responsabilidad del docente en aspectos que no están completamente bajo su control, por ejemplo, los resultados de aprendizaje que ya están definidos desde la malla del programa. Pertinencia: Se sugiere diferenciar qué ítems apuntan al desempeño de cada actor y cuáles son de carácter articulador entre condiciones institucionales, coordinación y trabajo docente. Por otro lado, se señala un desajuste del instrumento, una vez que la pandemia obligó a pasar a otras modalidades de enseñanza.⁶ Suficiencia: Se considera la heteroevaluación insuficiente desde varias aristas: 1) ausencia de instrumentos para evaluación de programas; 2) carencia de otros aspectos de la práctica docente, por ejemplo, particularidades de cada modalidad; 3) se aplica el instrumento solo al final de la cátedra; 4) el instrumento es el único procedimiento-espacio de heteroevaluación; 5) solo se refiere a resultados de la cátedra y no se complementa con procedimientos que apunten a los impactos; 6) se capturan solo percepciones estudiantiles, no está diseñado para el contraste con evidencias, por ejemplo, la asistencia puntual que puede verificarse de forma directa.
Reporte	Ficción de perfección: Los rendimientos extremadamente positivos⁸ impiden identificar señales de alerta y aspectos de mejora. Existe escepticismo respecto de la excelencia allí representada, por parte de los informantes, quienes se refieren al sesgo de “no agresión”, ya referido, en el que los estudiantes evalúan un alto desempeño, en espera de mejores calificaciones. Una preocupación derivada es que dicho escepticismo no es nuevo y el proceso permanece igual.

de 2020. Por medio de la aplicación del test de Spearman (variables no normales) se reveló una correlación positiva leve entre la evaluación asignada a la cátedra ($\rho=0,129$) y al profesor ($\rho=0,189$), ambas con el promedio de calificaciones de los estudiantes en una cátedra dada.

- 6 Cabe mencionar que la normativa ecuatoriana (externa) y de la universidad (interna) considera procesos de evaluación sobre los componentes de educación en formación presencial. Se identificó que no se elaboró ni publicó normativa sobre la heteroevaluación en circunstancias de formación en modalidad en línea.
- 7 La normativa ecuatoriana prevé cinco modalidades educativas: presencial, semipresencial, en línea, a distancia e híbrida. Cada una de ellas tiene características particulares que requieren evaluaciones específicas. Por ejemplo, la modalidad en línea y a distancia conlleva la integración de tecnologías educativas, por lo cual se requiere que las plataformas educativas y los recursos educativos digitales sean evaluados en cuanto a su facilidad de uso, aporte a los resultados de aprendizaje, seguridad de datos e información, acceso a datos, pertinencia de canales de comunicación. Son aspectos diferentes de, por ejemplo, el espacio, la luz y la temperatura del ambiente educativo en el caso de lo presencial.
- 8 Cevallos y Cisneros (2023) encontraron que en el período de agosto de 2015 a julio de 2020 se dictaron 764 cátedras, cuyo promedio de evaluación fue de 9,008. En las mismas observaciones, el promedio de evaluación de los profesores fue de 9,129.

Reporte	Resultados: En lo cuantitativo, el reporte no muestra diferencias entre un desempeño “Muy bueno” y uno “Excelente”. En lo cualitativo solo recoge las respuestas de los estudiantes, lo que efectivamente agrega valor a las evaluaciones cuantitativas, pero dicho valor depende de la interpretación del docente. En general, los docentes afirman ir a las sugerencias para tener información sobre cómo mejorar. El reporte no pone en diálogo los resultados cuantitativos y cualitativos, con lo cual muchas veces se observan inconsistencias entre un buen desempeño cuantitativo con muchos comentarios negativos cualitativos o viceversa. Además, existe ausencia de un proceso institucional de procesamiento y análisis de los resultados. Hoy se limita a la obtención de promedios y enlistar comentarios, lo que no permite dar un seguimiento ni observar impactos de intervenciones de mejoramiento docente. Difusión: El reporte llega solo a los docentes por medio del sistema de gestión académica, una parte de los entrevistados considera que los reportes deberían llegar a los estudiantes. Por otro lado, no todos los docentes abren sus reportes de evaluación, en muchos casos son conocidos apenas en procesos de evaluación integral; esto se agrava con la ausencia de un espacio institucional de análisis y reflexión de los resultados, que bien podría involucrar a otros actores como Desarrollo Humano o la Dirección de Evaluación. Pacto: El sesgo o supuesto pacto tácito aparece nuevamente en las expresiones de los docentes, quienes consideran que los estudiantes asumen que los resultados de las heteroevaluaciones condicionan la calificación que recibirán y viceversa. Complejidad y baja aplicabilidad: Otra distorsión se relacionaría con la complejidad y aplicabilidad de los contenidos de cada cátedra. Así, los informantes consideran que los seminarios de titulación y contenidos metodológicos son percibidos como más complejos y de aplicabilidad tardía, lo que provocaría evaluaciones más bajas.⁹
Impacto	Énfasis en resultados: Existe consenso en que la heteroevaluación no genera impactos ni se hace seguimiento de los resultados. Se percibe al proceso como un modo de burocratización basado en la producción de reportes, informes y procedimientos con énfasis en la ejecución, pero no en cómo se aplica en la mejora, constituyéndose la heteroevaluación en un fin en sí misma. Heteroevaluación y evaluación integral: De todas formas, se considera que la heteroevaluación está mejor desarrollada que otras formas de evaluación. Además, se afirma que las reformulaciones en la heteroevaluación deben considerar su rol en la evaluación integral docente¹⁰ y revisar el peso asignado como parte de la evaluación de la docencia. En este punto hay divergencia, se pide tanto la reducción como el aumento; los últimos, al considerar que quienes están en las aulas tienen más legitimidad para evaluar que pares y directivos, cuyas evaluaciones estarían atravesadas por el capital social (positivo o negativo) que el docente haya construido con sus jefes y colegas.

9 En el mismo estudio previo, mediante la comprobación de hipótesis por Mann-Whitney, se verificó que las materias de especialidad son mejor evaluadas que las materias de investigación ($p\text{-value} = 0,002147$); lo que ocurre también con la evaluación de los docentes de especialidad respecto a los profesores de metodologías ($p\text{-value} = 0,002636$).

10 Según el Reglamento de Carrera y Escalafón del personal de Educación Superior, art. 87.- Componentes y ponderación, “Heteroevaluación.- Es la evaluación que realizan los estudiantes sobre el proceso de aprendizaje impartido por el personal académico [...]”, “La ponderación de cada componente de evaluación será la siguiente: 1. Para las actividades

En cuanto a los estudiantes, el grupo focal estuvo compuesto por siete personas, cuatro hombres y tres mujeres de cinco programas de la EGAP. El encuentro tuvo una duración de 45 minutos y se realizó como videoconferencia por medio de Google Meet, en tres etapas: 1) presentación de los objetivos de la reunión; 2) desarrollo del cuestionario, adjunto como anexo 2; y 3) cierre del encuentro. Al igual que en las entrevistas, este cuestionario se refirió a las dimensiones de importancia, proceso, instrumentos, resultados e impacto. A continuación, se sintetizan los consensos identificados.

Calidad y pertenencia: La heteroevaluación es una “crítica constructiva” de la práctica docente en la que el estudiante se convierte en evaluador. Su importancia se debe a que promueve la calidad institucional y es un mecanismo de pertenencia institucional en el que la universidad reconoce la opinión de sus

estudiantes. Lamentablemente, tanto la promoción como la pertenencia serían parciales o incluso solo aparentes, ya que no se llega a conocer si lo expresado se toma en cuenta. Un problema adicional es que la participación es obligatoria y no nace de una apropiación reflexiva del proceso.

Los estudiantes esperan ver impactos de sus opiniones en las clases, además señalan una falta de inducción. Consideran que la heteroevaluación al final de la cátedra y no socializar los reportes con ellos son cuestiones por revisarse. De todas formas, se sostiene que en la universidad prima un modelo centrado en el estudiante, quizás no representado en la heteroevaluación, pero sí en el acompañamiento de los coordinadores, espacios de libre expresión en todas las cátedras y el seguimiento a la titulación. El mismo grupo focal se consideró como una acción de apropiación del rol de los estudiantes en la universidad.

Sesgos: Un grupo de estudiantes sostuvo que la objetividad de la heteroevaluación se respalda en que son profesionales, maduros y con trayectoria; lo cual les da la capacidad para

de docencia: [...] y heteroevaluación 30-40 %. [...] 3. Para las actividades de dirección o gestión académica: [...] heteroevaluación 10-20 %” (RCEPASES, 2017). El IAEN, en su reglamento de escalafón interno, capítulo XII, define la evaluación de su personal académico que incluye: coevaluación, evaluación del jefe inmediato y la heteroevaluación, entre otros aspectos.

hacer un balance adecuado de la enseñanza-aprendizaje. Otro grupo dijo que la heteroevaluación no puede despojarse de subjetividad, basada en la experiencia particular de cada estudiante. De todas formas, en ambos grupos se expresa un temor a represalias si realizan una mala evaluación, o dicen “no querer perjudicar a nadie”, ambas expresiones que hacen referencia a un sesgo similar señalado por los docentes.

Varios elementos se relacionan con esto último: ignorar o desconfiar que la heteroevaluación sea anónima y que los reportes hacia los profesores contengan nombres. Se desconoce que la temporalidad del procedimiento actual está diseñada para que el docente evalúe a los estudiantes sin conocer la heteroevaluación y que los estudiantes evalúan al profesor y su cátedra sin saber sus notas, junto con la presunción de que su registro de identidad quede albergado en la plataforma de heteroevaluación institucional.

3. Conclusiones

Tanto estudiantes como profesores tienen críticas al proceso de heteroevaluación, coincidiendo en su importancia como

herramienta para la mejora continua, pero señalando que no estaría cumpliendo plenamente con su rol. Así, los sesgos, la des apropiación del proceso, la poca relación con la toma de decisiones académicas y administrativas son espacios de mejora de este proceso de vital importancia para la universidad.

En esta línea, se presenta la evaluación dialogada y formativa como estrategia para cubrir varios de los nudos descritos, recuperando el papel de la heteroevaluación como espacio de reflexión y mejora de la enseñanza-aprendizaje. La evaluación dialogada involucra varios actores educativos alrededor de un mismo objeto de investigación; por ejemplo, procedimientos e instrumentos que son diseñados en conjunto entre estudiantes y profesores, como completar de manera colectiva un cuestionario, o realizar encuentros de evaluación final de una intervención educativa.

Sánchez y Fraile (2018), mediante una implementación de la evaluación dialogada en una universidad, establecieron que aquella empodera al estudiante, observando mejoras en la calidad de respuestas, al permitirse

una reflexión más franca, no solo en las heteroevaluaciones, sino también en la autoevaluación estudiantil.

Por supuesto, el diálogo puede aplicarse a cualquier parte de la evaluación, así como en cualquier momento. Justamente, la evaluación formativa es aquella que se aplica mientras ocurre el proceso de enseñanza-aprendizaje y funciona para guiar a los estudiantes mediante retroalimentaciones, así como aplicada a la enseñanza para lograr elementos de mejora. De forma adicional, López-Pastor (2009) le asigna un matiz específico a la evaluación formativa al señalar que aquella busca “optimizar el proceso de enseñanza-aprendizaje que tiene lugar, desde una perspectiva humanizadora y no como mero fin calificador”.

Con aquellas consideraciones, se propone una estrategia de evaluación dialogada y formativa para la heteroevaluación, que tenga como objeto principal la práctica docente. Para cubrir las actuales falencias identificadas en las entrevistas y grupo focal, esta evaluación tendría las siguientes características:

- a. Diálogo entre docente y un representante estudiantil¹¹ mediado por el coordinador de programa. Se sugiere trabajar solamente con un estudiante, de manera que la representación en la evaluación esté equilibrada. El propósito general del diálogo es establecer posibilidades de mejora en la práctica docente, pero, al mismo tiempo que se aborda la enseñanza, habrá referencias al aprendizaje y características del grupo. En este sentido, las oportunidades de mejora se interconfiguran, es decir, suscitan compromisos de lado y lado que sistematiza el coordinador y quien diferencia lo que puede lograrse a corto, mediano y largo plazo. Los resultados deberían difundirse entre todos los actores para abordar el problema de la socialización de resultados y promover el empoderamiento estudiantil.
- b. Este encuentro debería ocurrir tras haberse desarrollado la mitad de cada cátedra, de manera que los compromisos

11 El papel del representante de curso debe fortalecerse y ser reconocido en la comunidad educativa. Previo a este encuentro, la persona con este rol debería capturar preocupaciones comunes respecto de una cátedra y priorizar las relevantes.

a corto plazo puedan cumplirse (podrían también aparecer compromisos para los estudiantes). Las actas de la heteroevaluación dialogada generarían un registro de mejora para la labor docente. Los reportes no quedarían para interpretación, sino que se recogerían expresiones de los mismos estudiantes por intermedio de su representante.

- c. Vale decir que la existencia de una heteroevaluación dialogada debe considerarse como un complemento de la heteroevaluación actual. Además de los nudos ya identificados, consideramos como nudos principales a tomarse en cuenta la ausencia de análisis de los actuales reportes y la necesidad de trabajar con reactivos que se vinculen con la modalidad. En este aspecto, la Dirección de evaluación debería aproximarse a conceptos y prácticas relacionadas con la analítica del aprendizaje y la calidad de la educación en línea, ambas categorías que ya tienen un recorrido en cuanto a literatura y experiencias de implementación.

Si bien otras acciones pueden tomarse, estas estrategias de política educativa buscan superar el

mero cumplimiento de la heteroevaluación y permitir que aquel alcance sus verdaderos fines. En esta tarea, no se puede partir de visiones unilaterales, de allí que el camino debe llevarse de manera colectiva, corresponsable y sincera, más aún en el momento en que los procesos educativos en todos los niveles enfrentan cada día desafíos más complejos.

Las implicaciones de estos resultados y reflexiones para el modelo de evaluación de la educación superior en el Ecuador son varias. Lo principal es que de la forma en la que se está aplicando la heteroevaluación, parece no tener un efecto claro en la mejora continua, esto debido a la falta de mecanismos que conecten los resultados con los procesos. La propuesta llama la atención sobre la tendencia a aprobar programas de posgrado cada vez más cortos, en los que las posibles medidas de refuerzo a la heteroevaluación serían difíciles de implementar debido al poco tiempo que los estudiantes y docentes interactúan.

Por último, la heteroevaluación es parte de procesos más amplios, como la autoevaluación institucional. En relación con aquello, el Consejo de

Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior está trabajando en la implementación de modelos para la evaluación de entorno de aprendizaje de los programas de posgrado, por campo amplio de conocimiento.

En la actualidad, la autoevaluación se aplica dentro de las instituciones para generar un plan de mejora cuya ejecución era evaluada solo de manera

interna. En el momento en que los modelos para la evaluación de entornos de aprendizaje se oficialicen, el seguimiento a la autoevaluación y planes de mejora de los programas adquirirá un carácter externo, que verificaría la participación de todos los actores involucrados, la reflexión conjunta sobre procesos de mejora y la existencia de sistemas y mecanismos de aseguramiento de la calidad.

4. Referencias bibliográficas

- Cevallos, G., y Cisneros, P. (15-17 de julio de 2023). *Challenges of Teaching Public Administration: Findings from postgraduate hetero-evaluations in Ecuador*. Panel: Methodological Challenges (and Advances) in Teaching and Studying Political Science, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, Argentina.
- Green, I. L., y López, V. (2016). La autoevaluación: una mejora continua de las carreras de posgrado. *Revista Ciencia y Tecnología*, 17, pp. 15-20. DOI: <https://doi.org/10.5377/rct.v0i17.2678>
- Ley Orgánica de Educación Superior [LOES] (2010). *Ley Orgánica de Educación Superior*. Consejo de Educación Superior. <https://www.ces.gob.ec/documentos/Normativa/LOES.pdf>
- López-Pastor, V. (coord.). (2009). *La evaluación formativa y compartida en educación superior: propuestas, técnicas, instrumentos y experiencias*. Narcea.
- López-Pastor, V., Pérez-Pueyo, Á., Barba, J. J., y Lorente-Catalán, E. (2016). Percepción del alumnado sobre la utilización de una escala graduada para la autoevaluación y coevaluación de trabajos escritos en la formación inicial del profesorado de educación física (FIPEF). *Cultura, Ciencia y Deporte*, 11(31), pp. 37-50.
- Marradi, A., Archenti, N., y Piovani, J. I. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Emecé Editores.

Monje, C. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa – Guía didáctica*. Universidad Surcolombiana. <https://biblioteca.usco.edu.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=23967>

Reglamento de Carrera y Escalafón del Personal Académico del Sistema de Educación Superior [RCEPASES] (2017). *Reglamento de Carrera y Escalafón del Personal Académico del Sistema de Educación Superior*. Consejo de Educación Superior. https://www.ces.gob.ec/lotaip/Anexos%20Generales/a3/Reformas_febrero_2020/REGLAMENTO%20DE%20CARRERA%20Y%20ESCALAFON%20DEL%20PROFESOR%20DE%20EDUCACION%20SUPERIOR.pdf

Sánchez, J., y Fraile, J. (2018). La evaluación dialogada en educación superior: una práctica que empodera al estudiante. En E. García (coord.), CUICIID 2018: congreso Universitario Internacional sobre la comunicación en la profesión y en la Universidad de hoy. Contenidos, investigación, innovación y docencia (p. 723). Historia de los Sistemas Informativos (Hisin). <https://cuiciid.net/wp-content/uploads/2022/03/Libro-de-actas-de-CUICIID-2018.pdf>

ANEXOS

Anexo 1: Instrumento de entrevistas semiestructuradas

Sección	Preguntas
Relevancia académica y administrativa de las heteroevaluaciones	1.1.- ¿Qué importancia cree que tienen las heteroevaluaciones en el ámbito educativo de esta universidad de posgrado? 1.2.- ¿Qué importancia cree que tienen las heteroevaluaciones en el ámbito administrativo de esta universidad de posgrado?
Proceso de heteroevaluación	2.1.- ¿Cómo describiría el conocimiento que tenía del proceso de heteroevaluación previo a su aplicación? 2.2.- ¿Cómo describiría la comprensión que tiene sobre los pasos y procedimientos del proceso de heteroevaluación? 2.3.- ¿Considera que las heteroevaluaciones se realizan en las fechas establecidas por los docentes en el <i>syllabus</i>? 2.4.- ¿Considera que los plazos para realizar la heteroevaluación se ajustan a los cronogramas establecidos?

Impactos de la heteroevaluación	5.1.- ¿Cómo ha utilizado los resultados de la heteroevaluación en su práctica docente? 5.2.- ¿Cuál cree que es el uso que se les da a las heteroevaluaciones en los procedimientos administrativos universitarios? 5.3.- ¿Cuál considera que es el rol que tienen las heteroevaluaciones en el Plan de Perfeccionamiento Académico? 5.4.- ¿Qué importancia considera que tienen las heteroevaluaciones en la rendición de cuentas institucional frente a procesos de acreditación? 5.5.- ¿Conoce el uso que la Coordinación del Programa da a los resultados de sus heteroevaluaciones? 5.6.- ¿Conoce cuáles son los procedimientos y decisiones que toma el Decanato a partir de los resultados de las heteroevaluaciones? 5.7.- ¿Conoce cuáles son las decisiones que debe adoptar el Vicerrectorado a partir de los resultados de las heteroevaluaciones? 5.8.- ¿Está al tanto de los procedimientos y acciones que realiza la Dirección de Evaluación y Autoevaluación a partir de las heteroevaluaciones? 5.9.- ¿Conoce cuáles son las decisiones que adopta el personal administrativo a partir de las heteroevaluaciones? 5.10.- ¿Cuál debería ser el porcentaje asignado a las heteroevaluaciones en la evaluación integral docente? 5.11.- Por último, ¿qué opinión tiene acerca de la evaluación integral —compuesta de autoevaluaciones, evaluaciones, coevaluaciones de pares académicos y directivos— a la que, periódicamente, están sujetos las y los docentes?
---------------------------------	--

Anexo 2: Cuestionario para grupo focal de estudiantes

CUESTIONARIO GRUPO FOCAL

Pregunta(s) introductoria(s)

1.- ¿Recuerdas algún comentario positivo o negativo que realizaste al evaluar alguna cátedra cuando fuiste estudiante del IAEN?

Proceso

2.- Más allá de los requerimientos institucionales y la sanción atada a la heteroevaluación (no poder ver sus calificaciones), ¿nos contarías cuáles motivaciones tenías al llenar la heteroevaluación?

3.- ¿Qué estrategias implementarías para estimular una participación plena en la heteroevaluación? (Allí observar si naturalmente sale la inducción, cuestiones de tiempos, campañas, similares)

Instrumento

4.- Las heteroevaluaciones califican el desempeño docente en ámbitos como la planificación de la cátedra, la ejecución de la cátedra, los recursos de aprendizaje y la evaluación del aprendizaje. ¿Qué aspectos deberían incluirse para reflejar las demandas de los estudiantes y mejorar la calidad académica?

5.- ¿Consideras que el actual instrumento (“test de heteroevaluación”) es una herramienta suficiente para evaluar las prácticas de docencia o deberían diseñarse otros canales y mecanismos colectivos para la evaluación de cátedra? ¿Cuáles?

Resultados

6.- Desde tu perspectiva, ¿existe alguna relación entre la evaluación docente y las calificaciones de los estudiantes? ¿Qué otros sesgos o factores externos crees que inciden en la evaluación de nuestros docentes?

7.- ¿Cuál es tu opinión ante la posibilidad de que los reportes de evaluación estén a disposición de los estudiantes?

Impacto

8.- ¿Consideras que los resultados cuantitativos (%) y cualitativos (comentarios escritos) de las evaluaciones se traducen en mejoras concretas de la enseñanza en el IAEN?

9.- ¿Cuál debería ser el porcentaje asignado a las heteroevaluaciones en la evaluación integral?



Este volumen de Mirada Pública busca visibilizar trabajos que abordan temas clave y contemporáneos. En esta ocasión, el enfoque se centra en la movilidad humana y los mecanismos de evaluación universitarios.

En cuanto al primer tema, se analizan tanto la migración irregular de ecuatorianos a EE. UU. como los efectos de las políticas implementadas por este país receptor. Dos artículos vuelven la vista Europa, explorando el tema de los visados Schengen y la educación de niños migrantes en Italia, mientras que uno más aborda las iniciativas de registro de migrantes venezolanos en Colombia. El sexto artículo presenta un diagnóstico técnico sobre aspectos administrativos relevantes para la gestión de la universidad.

Los documentos buscan diversificar las perspectivas del debate y suscitar que el siguiente paso considere otras referencias y posturas que enriquezcan la investigación. Esperamos que esta compilación se nutra de los puntos de vista y observaciones de nuestros lectores. Continuaremos con la tarea de brindar una plataforma pública para trabajos académicos que planteen problemáticas y ofrezcan soluciones.

Av. Río Amazonas N37-271 y Villalengua | Quito-Ecuador

Telf. 02 3829-900 | www.iaen.edu.ec

IAENUniversidad



ISBN: 978-9942-29-112-7



9789942291127