

Vidas del Desplazamiento a la *Integración*

INVESTIGACIONES ACADÉMICAS DE LOS
DESAFÍOS DE LA MOVILIDAD HUMANA
EN LAS CIUDADES DE CUENCA Y GUAYAQUIL



Capítulo 1

*Lucía Pérez M., Soledad Coloma y Patricia Ramos,
FLACSO Ecuador*

Capítulo 2

*Soledad Coloma, Patricia Ramos, Paola Floril,
FLACSO Ecuador*

Capítulo 3

*Magdalena Ordóñez Gavilanes,
María Emilia Molina, Diego Cisneros
Quintanilla, Jaime Tinto Arandes,
Universidad Católica de Cuenca*

Presentación del libro

*Cristina Barrera,
Directora País ChildFund International Ecuador*

Compilación y Edición

*María Landázuri,
Coordinadora Proyecto LiD ChildFund Ecuador*

Equipo Proyecto LiD–ChildFund Ecuador

*Alexandra Alvarez, Líder de Proyecto
Geovanny Banegas, Técnico de Proyecto
Alex Olalla, Técnico de Proyecto
Paulina Vele, Técnico Administrativo
Milton Guevara, Técnico Financiero*

Diseño y Diagramación

DIGILOT

Créditos

Metodología de investigación y apoyo técnico:

Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP).

Mario Cépeda Cáceres, Coordinador Proyecto LiD

Financiamiento

Unión Europea – Lives in Dignity Grant Facility

Asistencia técnica

UNOPS

ISBN: 978-9942-7219-0-7



*Investigaciones realizadas entre Mayo y Diciembre 2023
Difusión y publicación Junio 2024
CUENCA - ECUADOR*

CRÉDITOS

Presentación

ChildFund International, USA es una organización internacional de desarrollo con enfoque de protección a la niñez y adolescencia que, por más de 80 años, ha contribuido a que niños, niñas, adolescentes y jóvenes alrededor del mundo, que viven en condiciones de carencia, exclusión y vulnerabilidad, alcancen su potencial, para convertirse en líderes que generen cambios duraderos y positivos para sus comunidades. ChildFund International, USA promueve sociedades en donde sus individuos e instituciones participan en la valoración, la protección y el fomento de los derechos de niños, niñas y adolescentes para construir un mundo en el que puedan ejercer sus derechos y alcancen su potencial.

El programa binacional Ecuador- Perú: “Del desplazamiento a la integración: Construyendo comunidades productivas y protectoras”, está siendo implementado por 5 organizaciones socias: ChildFund International USA en Ecuador, junto con la Universidad del Azuay en Ecuador, UNESCO Perú, We World Perú, el Instituto de Democracia y Derechos Humanos IDEHPUC de Perú, durante 2022 al 2024. El programa tiene un enfoque multi- dimensional en cuanto a la integración socio-económica de las personas afectadas por el desplazamiento (PAPED), la protección de derechos en un contexto transfronterizo y los riesgos de protección que tienen todos los grupos de personas en movilidad humana: desplazados internos, migrantes, refugiados, ecuatorianos retornados e hijos-as de migrantes en el exterior.

En este sentido, nuestro programa busca contar con evidencias que permitan identificar los factores clave de las diversas formas de exclusión y de inequidad en el ámbito educativo, trabajo y libre movilidad (lo opuesto a trata y tráfico de personas) poniendo particular atención a las necesidades de niños, niñas y adolescentes que son afectados por desplazamiento, que tienen discapacidades, pertenecen a los pueblos indígenas, o son personas de diversidades sexo-genéricas. Gracias a que ChildFund Ecuador tiene colaboración con el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Universidad Católica de Perú (IDEHPUCP), se desarrolló una metodología para tres investigaciones con enfoque cualitativo y base académica, mediante un proceso de investigación académica bi- nacional con intercambio y aprendizaje de los equipos investigadores en los dos países.

El libro "Vidas del desplazamiento a la integración" representa el fruto de una colaboración exhaustiva entre el Proyecto LiD y las distinguidas instituciones académicas como la Universidad Católica de Cuenca y FLACSO Ecuador. En las páginas de esta obra, los lectores encontrarán un análisis profundo y esclarecedor acerca de diversas facetas relacionadas con la migración y la integración en el contexto ecuatoriano. A través de tres capítulos fundamentales, exploramos descubrimientos clave derivados de investigaciones realizadas en distintas regiones del país durante el año 2023.

Capítulo 1: "Hallazgos de la Investigación sobre Inclusión Educativa en Cuenca y Guayaquil"

En el primer capítulo, se profundiza en las limitaciones y barreras que enfrentan las personas afectadas por el desplazamiento al acceder al sistema de educación pública (nivel básico y bachillerato) en las ciudades de Cuenca y Guayaquil. En colaboración con FLACSO Ecuador, se examinan minuciosamente los desafíos que experimentan estos individuos en su búsqueda de una educación inclusiva y equitativa, y frente a un contexto de crisis e inseguridad en Ecuador durante 2023.

Capítulo 2: "Hallazgos de la Investigación sobre Trata y Tráfico de Personas en Guayaquil y Cuenca"

En el segundo capítulo, se aborda la política pública contra la trata de personas y el tráfico de migrantes en las ciudades de Guayaquil y Cuenca. Esta investigación, realizada en colaboración con las autoridades nacionales, en el ámbito de trata y tráfico de personas y FLACSO Ecuador, proporciona una visión integral de las comprensiones e interacciones locales en torno a este complejo problema.

Capítulo 3: "Hallazgos de la Investigación sobre Trabajadores Migrantes en Azuay"

Finalmente, en el tercer capítulo, se exponen los resultados de una investigación metódica acerca de los patrones y dinámicas de vulnerabilidad presentes en el ámbito laboral de los/as migrantes en la provincia del Azuay. Este análisis, llevado a cabo en colaboración con la Universidad Católica de Cuenca, arroja luz sobre las condiciones laborales y los desafíos que afrontan dichos trabajadores migrantes y sus familias en dicha región.

Expresamos nuestro profundo agradecimiento a UNOPS y la Unión Europea por su generoso financiamiento, el cual ha posibilitado la realización de estas investigaciones. Asimismo, reconocemos el arduo trabajo de los investigadores de las universidades involucradas, cuya dedicación y compromiso han sido fundamentales para el éxito de este proyecto.

Extendemos una invitación a las autoridades nacionales y locales para que estudien este libro y consideren sus hallazgos al generar políticas públicas y soluciones de largo plazo para abordar los desafíos de la migración y la integración en Ecuador, particularmente en la vida de niños, niñas y adolescentes que viven y afrontan la migración forzada.

"Vidas del desplazamiento a la integración" trasciende la categoría de libro; se erige como una herramienta para el cambio y la edificación de un futuro más inclusivo y equitativo. Confiamos en que su lectura inspire acciones significativas y transformadoras.

Agradecemos sinceramente a las lectoras y lectores, por su interés en esta publicación.

Cristina Barrera
Directora País

CHILDFUND INTERNATIONAL USA

Capítulo 1

<i>Inclusión educativa y movilidades en Ecuador, los casos de Cuenca y Guayaquil</i>	6
<i>Acrónimos</i>	7
<i>Introducción</i>	8
<i>Metodología</i>	10
<i>La inclusión educativa en contextos migratorios</i>	11
<i>Barreras económicas y socioculturales</i>	14
<i>Las barreras institucionales</i>	25
<i>Conclusiones</i>	35

Capítulo 2

<i>La política contra la trata de personas y el tráfico de migrantes</i>	43
<i>Acrónimos</i>	44
<i>Introducción</i>	46
<i>Metodología</i>	49
<i>Caracterización de la trata de personas y del tráfico de migrantes</i>	50
<i>Marco normativo e institucional</i>	58
<i>Conclusiones</i>	83

Capítulo 3

<i>Migración en Azuay: Patrones y dinámicas de vulnerabilidad en el trabajo</i>	91
<i>Acrónimos</i>	92
<i>Introducción</i>	93
<i>Metodología</i>	95
<i>Discusión y análisis</i>	97
<i>Conclusiones</i>	116

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 1

Inclusión educativa y movilidades en Ecuador,
los casos de Cuenca y Guayaquil

Autoras: Lucía Pérez M., Soledad Coloma y Patricia Ramos

Resumen

El Capítulo 1 discute las limitaciones en el acceso a la educación y las formas de exclusión educativa de niños y adolescentes en movilidad humana en tres localidades del Ecuador: Cuenca (urbana y rural) y en la ciudad de Guayaquil. Miramos en concreto tres rutas de exclusión en los tres contextos de movilidades distintas: la exclusión entre población venezolana en el sector urbano de Cuenca dada por la vulnerabilidad y precariedad de estas familias migrantes, un riesgo de exclusión relacionado principalmente con la falta de calidad educativa en el sector rural de esta misma localidad, especialmente entre niños, niñas y adolescentes ecuatorianos cuyos cuidadores han migrado. Por su parte, en Guayaquil registramos una exclusión generalizada entre inmigrantes y nacionales debido a las condiciones de violencia que estarían generando desplazamientos forzados entre las familias que habitan allí.

El contenido del presente capítulo es resultados de un estudio que las autoras, por parte de FLACSO Ecuador, realizaron en el marco de la “investigación sobre las limitantes y barreras del acceso al sistema de educación pública (básico y bachillerato) de las personas afectadas por el desplazamiento (PAPED) en las ciudades de Cuenca y Guayaquil”. Este esfuerzo se enmarca en el Proyecto binacional Ecuador- Perú LiD: “Del desplazamiento a la integración: Construyendo comunidades productivas y protectoras”, que es implementado por ChildFund International USA. Dentro de este programa binacional, se abordaron varias dimensiones relacionadas a la inclusión de las personas migrantes venezolanas en ambos países, como medios de subsistencia, prestación de servicios integrados y el disfrute de los derechos humanos de las familias en distintas situaciones de movilidad. Los hallazgos fueron compartidos con investigadores del IDEHPUC Perú, quienes desarrollaron la metodología base y ejecutaron el mismo estudio en el lado peruano de implementación del Proyecto LiD.

Palabras clave: barreras de acceso, exclusión educativa, movilidad humana, desplazamientos, migrantes, educación.

ACRÓNIMOS

ACRÓNIMOS

AMIE	Archivo Maestro de Instituciones Educativas
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ASRE	Direcciones Distritales de Apoyo, Seguimiento y Regulación de la Educación
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CDH	Comisión de Derechos Humanos
DECE	Departamento de Consejería Estudiantil
DYA	Centro de Desarrollo y Autogestión
DUA	Diseño Universal para el Aprendizaje
HIAS	Organización Judía Global
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IE	Instituciones Educativas
JCPD	Junta Cantonal de Protección de Derechos
LOEI	Ley Orgánica de Educación Intercultural
MINEDUC	Ministerio de Educación y Cultura
MOSEIB	Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OIM	Organización Internacional de las Migraciones
OSC	Organización Social Comunitaria
PAPED	Poblaciones afectadas por el desplazamiento
PDOT	Plan de Ordenamiento Territorial
SNE	Sistema Nacional de Educación
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TDAH	Trastorno de déficit de atención e hiperactividad
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

1. Introducción

Los estudios migratorios han reconocido al Ecuador como un lugar de múltiples movi- lidades: inmigración, emigración, refugio, tránsito y más recientemente, desplazamien- tos forzados. Solo hasta hace dos años, se estimaba que en el país vivían alrededor de 500 mil personas de otras nacionalidades, 400 mil de las cuales eran venezolanos. Aunque no se cuenta con datos exactos, se conoce que el número de inmigrantes vene- zolanos ha disminuido de manera importante en el Ecuador, el INEC (2022) estima que el número de personas de esta nacionalidad en el país bordean actualmente las 250 mil. Las familias venezolanas han retornado a su país de origen, se han desplazado a terce- ros países al Cono Sur o hacia Estados Unidos, país al que también han migrado algo más de 200 mil ecuatorianos desde el año 2021.¹

La mencionada **nueva ola** migratoria de ecuatorianos hacia Estados Unidos se caracte- riza -entre otras cosas- por ser una migración familiar, a diferencia de procesos anterio- res, lo que nos alerta de la situación educativa de la niñez y adolescencia relacionados directa o indirectamente con esta movilidad. Dichos migrantes y sus familias son oriun- dos de lugares donde se ha registrado procesos migratorios desde décadas atrás como El Austro y las principales ciudades como Quito y Guayaquil, pero también de otras zonas con menos tradición migratoria como algunos pequeños poblados de las provin- cias de Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo.

Adicionalmente, Ecuador ha sido conocido por ser un país de importante acogida de refugiados sobre todo colombianos. Se estima que hay unos 75 mil refugiados reconoci- dos en el país para el año 2023 de acuerdo al ACNUR. Así mismo, aunque se conoce poco de las dimensiones del fenómeno, se registran inéditos procesos de despla- zamientos forzados que tienen lugar sobre todo en las provincias costeras del país más afectadas por el crimen organizado y la violencia, como Esmeraldas y Guayas.

Por su parte, de acuerdo con fuentes periodísticas², durante el período académico 2021-2022, se registrarían 87.262 alumnos extranjeros en todo el sistema educativo del país, en tanto que para el periodo 2022-2023, la cifra caería a 41.132, lo que representa una reducción del 52,8%. En ese mismo sentido, los datos del Archivo Maestro de Insti- tuciones Educativas - AMIE, revelan así mismo que hay una tendencia, no siempre clara por el subregistro y la velocidad de las movi- lidades, a la salida de niños, niñas y adoles- centes ecuatorianos del sistema educativo. Este fenómeno es completamente novedo- so, pues los registros históricos muestran siempre una tendencia ascendente en la matriculación.

¹ Entre enero y agosto del 2021, 69.081 ecuatorianos salieron vía aérea a México (antes de la imposición de visa) y no regresaron; durante el mes de septiembre del mismo año un número importante saldría vía Guatemala, que impuso visa a los ecuatorianos de forma inmediata; entre octubre del 2021 y agosto del 2023, otros 59.405 viajaron también vía aérea a Nicaragua sin que se registre su retorno; y en ese mismo periodo unos 14.383 volaron a El Salvador. En tanto que, entre octubre de 2021 y agosto de 2023, 64 mil ecuatorianos salieron por fronteras terrestres hacia Colombia y no regresaron, muchos de ellos habrán tomado la ruta de la Selva del Darién. Así mismo, solo en el 2023, 117.478 ecuatorianos fueron detenidos en la frontera entre México y Estados Unidos.

² El medio digital Primicias publicó un artículo titulado "46.132 niños y jóvenes extranjeros abandonaron las aulas en Ecuador" el viernes 19 de diciembre de 2023, disponible en: <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/estudiantes-extranjeros-abandono-estudios-escuelas/#:~:text=Según%20este%20Ministerio%2C%2046.132%20niños,todo%20venezolanos%2C%20colombianos%20y%20peruanos.>

Dada la persistencia de los movimientos migratorios en el país, a nivel normativo, el Estado ecuatoriano ha garantizado el acceso y la permanencia de la niñez y adolescencia migrantes al sistema educativo nacional desde la Constitución³, hasta la Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI⁴ y el Acuerdo 64-A⁵. En ese sentido, este artículo se propone problematizar cómo -en relación a estas normativas, pero más allá de ellas- acontecen los procesos de inclusión o exclusión educativa en relación al tipo de movilidad y a los distintos contextos educativos.

Dicho esto, podemos observar que el acceso al sistema educativo no representa la principal dificultad para la población migrante actualmente, como quizá pudo ser en años pasados -tal y como ha mostrado la literatura y estudios previos- sino que, pese a las dificultades y barreras de acceso, hay una suerte de rutas de exclusión que podemos palpar de manera situada en los tres contextos de estudio, cada uno de los cuales experimenta formas de movilidad humana particulares. Así, el problema que había parecido como el más desafiante en las narrativas sobre educación y migración, que aludían a la recarga o desborde del sistema educativo a causa de la creciente presencia de niñez y adolescencia inmigrante, ha dejado de serlo, pues los niños y adolescentes extranjeros y nacionales estarían yéndose del país y/o de las aulas.

Desde un punto de vista teórico, abordamos el tema de la inclusión desde una perspectiva crítica que la concibe no solo como la universalidad en acceso a la educación, sino como la capacidad del sistema educativo de ser inclusivo -en sentido amplio- y adaptarse a las situaciones de los niños, niñas y adolescentes en su conjunto, incluido aquellos que se hallan en movilidad. A la vez que sea un sistema que pueda ver de manera crítica las desigualdades que alberga en su interior (Sánchez et al. 2023). Luego de la nota metodológica que presentamos a continuación, se ha organizado este documento en tres apartados. El primero, hace un breve análisis conceptual de la inclusión educativa; un segundo, desarrolla las barreras económicas y socioculturales que impactan en la niñez y adolescencia en relación con los tipos de movilidad que se experimentan en las localidades de estudio; finalmente, un tercer apartado aborda las barreras institucionales-estructurales en sus dimensiones de infraestructura, organización burocrática y aspectos pedagógicos. El documento cierra con las conclusiones generales de la investigación.

3. La Constitución de 2008 garantiza el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente (Artículo 28). Dispone, además, que "la educación pública será universal y laica en todos sus niveles y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive" (Artículo 28). Reconocen la diversidad de los pueblos originarios a partir de un enfoque intercultural y plurinacional (Artículo 1) que deben ser considerados en los procesos educativos; así como también las necesidades de educación especializada a personas con alguna forma de discapacidad (Artículo 47). En cuanto a la población en movilidad, el Artículo 9 establece que las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas.

4. En el reglamento de esta ley se entiende que, a través de la educación inclusiva se garantizará la pertinencia de la educación, promoviendo la atención a la diversidad dentro del Sistema Educativo Nacional (Artículo 154). Así mismo, en el Capítulo III del Reglamento de la LOEI, que norma el ingreso al Sistema Nacional de Educación – SNE, se dispone que se garantice el acceso al servicio educativo fiscal a estudiantes sin documentos de identificación y expediente estudiantil, mediante la asignación del código único de identificación y el examen de ubicación respectivamente, conforme lo que se establece en esta normativa (Artículo 173) o la creación de un código único de identificación (Artículo 174). El Artículo 176 norma sobre el examen de ubicación. El mismo artículo determina que la calificación obtenida en este examen será registrada como promedio de los años para los que él o la estudiante no cuente con expediente académico

5. Este Acuerdo tiene por objeto "regular los procedimientos administrativos y pedagógicos del aprestamiento, a fin de garantizar el acceso, la permanencia, la continuidad y la culminación del proceso educativo de niñas, niños y adolescentes en edad escolar, con o sin rezago educativo y con atención prioritaria a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, que ingresan por primera vez al sistema educativo nacional, una vez concluidos los períodos de matrículas ordinarias y extraordinarias" (Artículo 1). Además, explicita que las instituciones educativas – IE no pueden exigir, para acceder a la educación, documento de identificación, expediente estudiantil, ni uniformes o útiles escolares

2. Metodología

La investigación se hizo desde un enfoque metodológico cualitativo, el levantamiento de información sobre el que aludiremos en las páginas siguientes, se realizó en ocho instituciones educativas, cuatro en Cuenca y cuatro en la ciudad de Guayaquil. En el caso de Cuenca se visitaron dos escuelas en la zona urbana y dos en la Parroquia Santa Ana, sector rural. En tanto que, en Guayaquil, las escuelas estuvieron ubicadas al noroeste de la ciudad, específicamente en Monte Sinaí y Bastión Popular y corresponden en su conjunto al sistema de educación intercultural bilingüe.

Si bien el criterio de selección de las escuelas y los sectores en los que se realizó la investigación estuvieron definidos por ser los lugares con los que ChildFund -en su calidad de implementadora de este proyecto- realizaba sus actividades de intervención. Cabe destacar que metodológicamente fue clave poder recoger de manera comparada experiencias urbanas y rurales; el caso de una de las ciudades más conflictivas del país; así como poder observar las diferencias entre el sistema de educación llamado hispano y el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, que por lo demás tiene un peso histórico y político relevante en la historia de la educación del país.

En concreto, se aplicaron tres técnicas para el levantamiento de información, que se realizó entre los meses de septiembre y octubre del año 2023. Una serie de entrevistas con actores clave e institucionales, así como con docentes y madres y padres de familia; talleres o grupos focales con adolescentes; y un ejercicio de elucidación gráfica con niños y niñas⁶. El enfoque de la metodología estuvo mayormente direccionado a los responsables de la inclusión, es decir los actores de la institucionalidad educativa y las familias, sin embargo, se propuso también recoger la voz de la niñez y adolescencia.

En total en el cantón Cuenca se realizaron 19 entrevistas, una de ellas grupal con madres de familia migrantes. Se llevó a cabo un taller de reflexión con 30 adolescentes de primer año de bachillerato (de entre 14 a 16 años de edad, de los cuales 12 fueron mujeres y 18 varones). Así mismo, se realizó un acercamiento complementario con 15 estudiantes de Básica Superior (de 12 a 14 años) que no funcionó como un taller sino como un espacio de diálogo. Adicionalmente, se llevó a cabo un ejercicio de elucidación gráfica⁷, con un grupo de 20 niños y niñas de quinto año de Educación Básica en la parroquia Santa Ana.

En el caso de Guayaquil, al tratarse de una aproximación inicialmente a distancia debido cuestiones de seguridad -dadas por un estado de excepción durante las fechas previstas para el levantamiento de información en campo- se realizó un total de 15 entrevistas entre funcionarios del Ministerio de Educación, de la Subsecretaría de la Zona 8, los directivos de las instituciones educativas, personal del DECE de las instituciones y de la Subsecretaría, una madre de familia y algunas organizaciones sociales que trabajan en la zona de estudio. Las actividades grupales que precisaron un acercamiento directo con los y las estudiantes solo pudieron realizarse parcialmente

⁶ Es una técnica que a través del dibujo, recoge las percepciones de niños y niñas sobre su escuela.

por las mencionadas cuestiones de seguridad. En ese sentido, se realizaron dos visitas escuelas, una en Bastión Popular y otra en Monte Sinaí, allí se realizaron dos entrevistas a docentes, una en cada sector, y una entrevista grupal con tres adolescentes (entre 14 y 16 años, dos mujeres y un varón) en Monte Sinaí.

3. La inclusión educativa en contextos migratorios: un breve análisis conceptual

Los organismos internacionales, manuales y las normativas relacionadas al campo definen la inclusión educativa así: “Todas las personas tienen derecho a la educación. Los estudios elementales deben ser obligatorios y gratuitos” (Declaración de Derechos Humanos, Art. 26). En ese sentido, la inclusión educativa, en contraposición a la exclusión o lo que convencionalmente se denominaba abandono escolar, connota la obligatoriedad de que todos los niños, niñas y adolescentes estén adentro del sistema educativo, para que este sea un derecho universal.

La definición no ha estado exenta de debate, por un lado debido a que parece no ser suficiente con que la niñez esté dentro de las aulas, si es que estos espacios no son lugares inclusivos y seguros para ellos, y donde puedan desarrollarse plenamente. Por otro lado, ha habido controversia sobre dónde estaría el foco del significante “inclusión”, es decir ¿quiénes serían los NNA excluidos? ¿aquellos con facultades de aprendizaje, en condición de discapacidad, los pueblos indígenas y afro, personas vulnerables económica o socialmente? ¿todos ellos? Autores como Kiuppis, (2014) y Ramírez-Iñiguez (2022) dan cuenta de cómo los estudios sobre inclusión en el ámbito educativo en la región, destacan tres formas de entender este fenómeno:

La perspectiva que postula que la inclusión significa establecer una base mínima de educación para todos, atendiendo la heterogeneidad de los aprendizajes, independientemente de las características de raza, religión, género o discapacidad. La segunda, se relaciona con la atención educativa a todas las personas, pero enfocada a los grupos más vulnerables a la exclusión o a la marginación social, entre los que se incluyen a las personas dentro de la categoría de diversidad de capacidades físicas o intelectuales, pero que no se reduce a esta. Por último, la inclusión es entendida como un concepto acotado a la atención de las personas con diferencias físicas o intelectuales dentro de espacios educativos normalizados y homogéneos, y que requieren una atención especializada (Ramírez-Iñiguez, 2022: 212).

La concepción de la inclusión educativa asociada de manera exclusiva con la necesidad del acceso, permanencia y culminación de los diferentes niveles de educación por parte de estudiantes con diversidad funcional, que había sido el enfoque principal, se modificó en las últimas décadas. El análisis conceptual se amplió hacia sectores poblacionales, denominados en situación de vulnerabilidad, propensos a la exclusión educativa, ya sea por sus condiciones sociales, económicas o por sus características culturales y lingüísticas. (Ramírez-Iñiguez, 2022, Duk & Murillo, 2018, Blanco, 2014). Este giro surge a partir de:

Las políticas internacionales establecidas en la década de los noventa desde procesos como la Conferencia Mundial de Jomtien sobre Educación para Todos y la Conferencia Mundial de Salamanca, que delimitaron como principios básicos de la inclusión educativa la atención a todo tipo de diversidad y de necesidades de cualquier persona inmersa en procesos de formación, especialmente de aquellas en riesgo de exclusión social (Duk & Murillo, 2018).

En el Ecuador, las transformaciones en la forma de entender la inclusión educativa se registran en las dos últimas Constituciones. Así, en la de 1998 se evidencian transformaciones al respecto, de manera fundamental, en respuesta a las demandas expresadas en las movilizaciones de los pueblos indígenas a inicios de esa década sobre el reconocimiento a la diferencia étnico-cultural (Panizo Toapanta, 2019). En la Constitución de 2008, la inclusión educativa de los pueblos originarios se piensa desde el enfoque intercultural y plurinacional (Artículo 1), así como también a partir de reconocer las necesidades de educación especializada a personas con alguna forma de discapacidad (Artículo 47)⁸; y, de manera más amplia, a través de garantizar el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente (Artículo 27)⁹. Más recientemente, se ha integrado en el espectro de personas vulnerables a la exclusión, también a NNA en movilidad, garantizando que accedan al sistema educativo en cualquier momento del año y sin exigencia de requisitos como documentos de identidad, récord académicos o uniformes. (Acuerdo 26A y posteriormente el Acuerdo 064A).

Respecto de la inclusión educativa de las poblaciones migrantes, autores como Sánchez et al. (2023), observan una tendencia funcionalista que sigue orientándose en el acceso universal de los estudiantes a la educación y su adaptación a la vida social y cultural predominante del país de destino. En otras palabras, los estados estarían trabajando por tener a toda la niñez y adolescencia en el aula -incluyendo a los que están en movilidad- “pero sin fomentar la transformación de la escuela ni cuestionar las desigualdades existentes” (Sánchez et al, 2023, 75). En contraste, un enfoque más crítico de la educación inclusiva apuntaría a la adaptación de las escuelas a las necesidades de los estudiantes y a la transformación de las barreras estructurales que dificultan el acceso, limitan su reconocimiento, la participación y logros de todos los niños y niñas (Ainscow, 2020; Gale, Mills y Cross, 2017; Raffo y Gunter, 2008).

El análisis que se realiza en este capítulo, que concierne a las barreras a la educación que enfrenta la población en movilidad humana, se propone dilucidar la convivencia (y tensiones) que existen entre dos de las perspectivas mencionadas anteriormente,

8 El Artículo 47 de la CRE dispone que el Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social, reconociendo sus derechos, como el derecho a la atención especializada, a la rehabilitación integral y la asistencia permanente, a las rebajas en servicios públicos y en servicios privados de transporte y espectáculos, a exenciones en el régimen tributario, al trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades, a una vivienda adecuada, a una educación especializada, a atención psicológica, al acceso adecuado a bienes, servicios, medios, mecanismos y formas alternativas de comunicación, entre otros (CRE, 2008).

9 Artículo 28 CRE.- La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente. Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones. El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada. La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive (CRE, 2008).

aquella que se refiere a establecer una base mínima de educación para todos, atendiendo la heterogeneidad de los aprendizajes, independientemente de las características de raza, religión, género o discapacidad; y la que se relaciona con la atención educativa a todas las personas, pero enfocada a los grupos más vulnerables a la exclusión o a la marginación social, entre los cuales se asume estarían los migrantes. Estas tensiones se distinguen en lo normativo, en las políticas públicas y en las prácticas institucionales que se observan en el entramado burocrático que opera dentro y fuera de los establecimientos educativos.

A estas tensiones, es preciso añadir el peso que tienen las actorías de organizaciones de la sociedad civil y de las familias en los procesos de inclusión educativa previstos por el Estado, desde un enfoque de “arriba hacia abajo”, en los que estos actores sociales responden, reaccionan o se las arreglan para poder cumplir con lo que desde el Estado se dispone o impone, a fin de conseguir el ansiado acceso a la educación de sus hijos e hijas. No podemos hablar de agencias pues, como se sugiere, estos actores tienen un papel más bien reactivo y de apoyo, pero poco pueden incidir o negociar las políticas institucionales y su aplicación.

A pesar de esas limitaciones, corresponde reconocer las capacidades de los sujetos involucrados en las distintas dimensiones del sistema educativo. En cualquier caso, a nuestro criterio, la inclusión o más bien la exclusión educativa y la relación compleja entre los actores que la involucran, puede analizarse en el marco de la política existente, pero sobre todo cabe hacerlo de cara a cada contexto local, pues la inclusión más que un marco normativo es una cuestión situada.

Adicionalmente, con fines operativos y analíticos entendemos barreras como los factores del contexto que dificultan o limitan el pleno acceso a la educación y a las oportunidades de aprendizaje de niñas, niños y adolescentes; y distinguimos dos tipos. Unas primeras a las que denominamos barreras institucionales-estatales que incluyen las condiciones de las "instituciones educativas (en adelante IE)" en lo referente a cuestiones pedagógicas, gestión de la violencia y exclusiones, así como solicitud de requisitos (documentación, materiales o uniformes) con los que la niñez y adolescencia en situación de movilidad tengan dificultad de cumplir; los procedimientos y procesos burocráticos dentro de las IE y en los distritos; y -aunque de manera más parcial- los mecanismos de re-inclusión educativa. Un segundo tipo de barreras las llamamos socio-culturales e integran la vulnerabilidad económica de las familias migrantes, los estereotipos y la violencia de género y generacional, la discriminación étnica, situaciones de discapacidades, así como el rezago y la sobre-edad. La condición migratoria ha sido analizada como un factor transversal, que se entrelaza con las distintas dimensiones de exclusión.

Finalmente, cabe destacar, que algunos de los hallazgos de esta investigación sobrepasaron el paraguas analítico inicial y los propósitos mismos de la investigación, que se orientaba de forma primordial a la población estudiantil inmigrante de origen venezolano, para quienes acceder y mantenerse en el sistema educativo ha sido un reto en nuestro país. Sin embargo, nos hemos encontrado con otras cuestiones como el embate de la violencia y el crimen organizado en el sistema educativo, particularmente en el caso

de la ciudad de Guayaquil, que está generando, lo que podría llamarse una exclusión forzada de los NNA de las aulas. Para reflexionar sobre este fenómeno, es necesario asistir a otros marcos analíticos como el de la educación en contextos de violencia (Mundy y Dryden-Peterson 2011) para entender el impacto de las situaciones de violencia en la educación, pero también a la inversa, las afectaciones psicosociales entre los y las estudiantes, las estrategias que las comunidades educativas despliegan en estos contextos, así como los desafíos que los investigadores enfrentan. Sin duda, esta cuestión es una discusión pendiente pero urgente en el país actualmente.

4. Barreras económicas y socioculturales

En esta sección se analiza las barreras económicas y socioculturales que afectan a la niñez y adolescencia en movilidad humana para el ejercicio de su derecho a la educación. Los hallazgos se organizan de acuerdo a las zonas de estudio: la zona urbana del cantón Cuenca, la zona rural de este mismo cantón y, finalmente, las barreras identificadas en dos barrios del noroeste de la ciudad de Guayaquil.

■ 4.1. Barreras y factores de exclusión económicos y sociales en la zona urbana de Cuenca

En la ciudad de Cuenca, para dar cuenta de las barreras asociadas a los aspectos económicos para acceder y permanecer en el sistema educativo, es preciso considerar las características de la inserción laboral y la capacidad de generación de ingresos de la población migrante, especialmente de origen venezolano, que es la que mayor presencia tiene en la zona urbana de esta ciudad.

Del relevamiento de información, se aprecia que esta población se inserta laboralmente en actividades económicas como: el trabajo doméstico, específicamente en la limpieza de casas; el comercio, de manera particular en la atención de locales o en ventas informales; en talleres textiles; entre otros. En estos trabajos, las jornadas laborales son extendidas, con una elevada inestabilidad y con ingresos menores al salario mínimo. Ante la dificultad de insertarse incluso en estos sectores precarizados, las ventas ambulantes son una de las opciones que tiene esta población para generar ingresos, al igual que la mendicidad, especialmente entre las personas recién llegadas, según lo señalado por varios entrevistados.

En las estrategias de subsistencia de las familias migrantes, los hijos e hijas adolescentes, e incluso de edades más tempranas, se encargan del cuidado de sus hermanos o hermanas más pequeños, así como también colaboran con sus progenitores en las ventas informales o en oficios de todo tipo. En consecuencia, su ingreso al sistema educativo se ve postergado.

Entre el personal directivo y docente de las instituciones educativas, así como en las instancias del MINEDUC, existe la percepción que la educación no es prioridad para las

familias migrantes, pues los escasos ingresos que disponen los utilizan para cubrir necesidades apremiantes como la alimentación y la vivienda. Han advertido, además, los peligros que representa para sus hijos e hijas estar en la calle acompañando a sus padres cuando se dedican a las ventas ambulantes o a la mendicidad. En los casos de familias numerosas o con peores condiciones económicas, se ha señalado que se prefiere que los niños y niñas en edades tempranas no asistan a la educación inicial por los costos que representa; y en el caso de hijos/as adolescentes, optan porque no continúen con el bachillerato, para que puedan contribuir en la economía familiar.

En las entrevistas a las familias venezolanas y colombianas se señaló que, efectivamente, las exigencias que deben cumplir en los trabajos que realizan y sus limitados recursos, no les permiten afrontar el proceso y los costos que representa que sus hijos e hijas entren al sistema educativo. No obstante, esto no significa despreocupación o falta de interés, sino que esperan alcanzar cierta estabilidad laboral que les posibilite solventar, al menos, el pago del arriendo de un lugar donde vivir, para luego buscar apoyo de entidades estatales y no estatales para lograr que sus hijos estudien. Lastimosamente, estas expectativas suelen tomar tiempo y en ocasiones no se cumplen, lo que incide en que niños, niñas y adolescentes en movilidad permanezcan tiempos prolongados fuera del sistema educativo con importantes rezagos escolares.

En cuanto a los costos de la educación, funcionarios de organizaciones de la cooperación internacional y de la sociedad civil han referido, de manera recurrente, que si bien la educación es pública y, en teoría, gratuita, las familias deben incurrir en una serie de gastos que son significativos para sus economías. Entre los gastos, además de uniformes y cuotas para eventos, está la movilización del lugar de residencia hacia los establecimientos educativos, que surge cuando los cupos se asignan en instituciones alejadas de sus domicilios.

Los costos mencionados se convierten en una carga difícil de afrontar para quienes han logrado un cupo en el sistema educativo, ya sean familias venezolanas o ecuatorianas. De acuerdo a una de las organizaciones de la sociedad civil consultada:

“esto lleva a poner muchas trabas para que los padres continúen [con la educación de sus hijos], porque viven del diario y sacan apenas para los pasajes o para darles el fiambre. Aparte los uniformes, [es un tema] difícil sobre todo para familias que tienen dos, tres o cuatro niños...” (Organización de la Sociedad Civil).

Las familias viven en una constante búsqueda de nuevas y mejores fuentes de ingresos, por lo que cambian de domicilio continuamente. Varios actores sociales sostienen que la población venezolana vive procesos de constante movilidad, ya sea dentro de la misma ciudad, hacia otras provincias o emprenden nuevos periplos migratorios al exterior. Sin duda, estos cambios conllevan repercusiones en las trayectorias educativas de sus hijos e hijas, ya que cada mudanza representa nuevos trámites burocráticos, demoras y gastos para que retomen los estudios, tanto en el Ecuador como en otros países.

Las difíciles condiciones laborales de las personas migrantes tampoco les permiten acompañar los procesos educativos de sus hijos e hijas, en especial, por las largas jorna-

das de trabajo que tienen, como se indicó, que apenas les dejan algunas horas libres.

Las madres de familia entrevistadas manifestaron la imposibilidad de atender a los llamados de las escuelas o colegios porque deben pedir permiso en sus trabajos o dejar de vender, lo que significa contar con menos ingresos. Indicaron, además, que los directivos y profesores de los centros educativos les convocan de manera frecuente, especialmente si sus hijos/as tienen problemas de aprendizaje o de conducta. Al respecto, en las instituciones educativas se ha hecho referencia a la falta de preocupación de los progenitores por el desempeño estudiantil de sus representados, precisamente porque no asisten a reuniones, no retiran las calificaciones y no participan en los eventos escolares.

Un caso en particular que ejemplifica lo anterior, es el de una adolescente con trastorno de déficit de atención e hiperactividad TDAH:

"A veces, ella está bien y a veces sí se descontrola. Entonces tengo que estar yendo al colegio a retirarla. Y como estamos las dos solas acá, entonces para mí es difícil conseguir un trabajo estable... La psicopedagoga del colegio solo va dos veces por semana y son mil estudiantes, no sé a cuántos debe atender ella." (Madre de familia migrante).

En el testimonio anterior se constata, cómo las difíciles condiciones laborales chocan con las demandas de las IE, pese a que éstas deberían ser atendidas por el mismo el sistema educativo. En efecto, el docente, que tiene un aula de cuarenta estudiantes y no cuenta con el apoyo psicopedagógico especializado para atender las dificultades de la estudiante, solo atina a llamar a la madre de la adolescente:

"Entonces él [profesor] me llamó y dijo: "Bueno, señora, si algo llega a pasar, nosotros no nos hacemos responsables"... [yo le dije] "Usted hágame un informe de por qué la estoy retirando, pero yo no puedo estar una o dos veces por semana viniendo porque ustedes dicen. No, no me queda tiempo" (Madre de familia migrante).

En estas circunstancias, en que el sistema tiende a no sostener la inclusión educativa de la población en situación de vulnerabilidad, que requiere respuestas y atenciones diferenciadas, la responsabilidad recae sobre las familias, de manera fundamental, sobre las madres, quienes en muchos casos también están a cargo de la subsistencia familiar. En este sentido, es preciso señalar que las personas migrantes recién llegadas, cuentan con una especie de ruta de acción de organizaciones de la cooperación internacional y de organizaciones sin fines de lucro que se activa en el momento que se detectan casos en calle. La ruta posibilita que las mujeres reciban atenciones emergentes de diverso tipo y el acompañamiento durante la obtención de un cupo y una vez que sus hijos e hijas están en el sistema educativo. Asimismo, en estas organizaciones se propician espacios donde mujeres que se encuentran en situaciones similares pueden compartir sus experiencias.

Para mujeres ecuatorianas que llegan desde otras provincias a Cuenca con hijos con necesidad de acceso a la educación y en situación de extrema pobreza, no se observaron rutas similares, las cuales deberían activarse desde el sistema de protección de derechos. Esto de acuerdo a lo que se constató con una familia albergada en el Hogar de las Madres Corredentoras.

La inclusión educativa, no depende solo de los recursos materiales para el ingreso y para sostener el proceso formativo, es necesario, además, tomar en cuenta los comportamientos discriminatorios que se generan en las relaciones con los actores que forman parte de la comunidad educativa. En efecto, a los riesgos de la exclusión por razones económicas, es preciso añadir los que se producen por factores de tipo sociales, políticos o culturales, que se producen fuera y dentro del sistema educativo (Rossetti, 2014 en Cigarrona et al., 2016).

Las distintas formas de discriminación y xenofobia que se ponen de manifiesto en diferentes entornos y a través de diversos actos, conllevan efectos o riesgos de exclusión para la niñez y juventud migrante que han logrado entrar a una IE pública. Así, la continua movilidad de las familias venezolanas por la necesidad de buscar viviendas con arriendos que se ajusten a su nivel de ingresos, también se asocia a las resistencias que existen por parte de los arrendatarios para alquilar a esta población. Esto se produce, por la desconfianza en su capacidad de pago y por actitudes discriminatorias que se ocultan bajo argumentos de “diferencias culturales”. En consecuencia, no se les arrienda o al poco tiempo se les pide que desocupen, lo que implica que las familias se alejen del centro educativo asignado.

En las instituciones educativas de la ciudad de Cuenca que han sido parte de este estudio, no se advierten actitudes discriminatorias entre las y los estudiantes, especialmente en los niveles de educación inicial y básica media, según lo manifestado por docentes y autoridades. En contraposición, en el MINEDUC se mencionaron casos de otras instituciones en los que se denunció a la JCPD situaciones de violencia contra niños y niñas extranjeros. También se indicó que muchas veces no se denuncia, por lo que es difícil de identificar con claridad la hostilidad que vive la población migrante en las escuelas y colegios. Por su parte, una madre de familia relató:

“... los niños no saben odiar, o tener xenofobia; sino es cosa de los adultos. Porque [dicen]: “esos venezolanos que aquello que lo otro”. Entonces los niños van repitiendo lo que escuchan”. (Madre de familia migrante).

En efecto, se identificaron situaciones de resistencia o rechazo entre los padres y madres de familia ecuatorianos hacia los/as representantes de niños, niñas y adolescentes venezolanos, debido a lo que atribuyen, una vez más, a “diferencias culturales” y a la creencia, generalizada de que existe “trato preferencial” hacia la población extranjera. Con autoridades y docentes surgen tensiones por la manera cómo las madres o padres venezolanos reclaman o “exigen” que se atiendan las necesidades de sus hijos/as, lo que se atribuyó a que “están acostumbrados a que en su país se les den todo gratis”. Estas percepciones difundidas entre el personal de las IE, se extienden a la comunidad educativa, a través de los comentarios en reuniones de padres de familias, eventos escolares y otros espacios de encuentro, dentro y fuera del SNE, lo que termina generando un sentido común que refuerza los comportamientos discriminatorios entre los diferentes actores sociales.

En una organización que trabaja con población migrante se indicó que han conocido de docentes y autoridades que hacen comparaciones desagradables entre quienes cumplen con disposiciones como el pago de cuotas o el uso de uniformes; y quienes no lo

hacen. Además, si no pagan las cuotas, se prohíbe la participación de los niños, niñas y jóvenes en los eventos institucionales, por lo que se limita su experiencia educativa a causa de sus escasos recursos. Esto sucede tanto con población migrante como nacional. En estos contextos, la JCPD constituye una instancia a la que acuden las personas migrantes en la ciudad de Cuenca, la cual actúa priorizando el bienestar de los niños, niñas y adolescentes a través de emitir medidas de protección que son acatadas por el sistema educativo. Sin embargo, las medidas son de carácter emergente. En consecuencia, la discriminación y la xenofobia, que también se asocia a la aporofobia, se manifiesta en la naturalización de los maltratos y, en general, de comportamientos discriminatorios por parte de los diferentes actores, dentro y fuera de las IE, lo que causa el desgaste emocional de estudiantes como padres y madres de familia, quienes llegan a pensar en abandonar el sistema educativo.

■ 4.2. Barreras y factores de exclusión económicos y sociales en la zona rural de Santa Ana - Cuenca

En Santa Ana, se distinguen dinámicas migratorias propias. Así, en la localidad no es notoria la presencia de migrantes venezolanos, ni de otras nacionalidades; tampoco acoge migración interna, si bien, en una de las instituciones educativas entrevistadas se estimó entre diez a veinte estudiantes que son de sectores rurales cercanos y de otras provincias como Cañar (Suscal), Esmeraldas y El Oro (Machala).

En contraste, la emigración es una experiencia extendida en la población de Santa Ana desde hace varios años, cuyos principales países de destino son Estados Unidos y España. Como consecuencia, existe una importante presencia de estudiantes que son hijos e hijas de migrantes en las IE locales. En una de las instituciones se estima que esta población alcanza, aproximadamente, el 30% del total del alumnado. Según ciertos docentes, dicha proporción ha sido constante en los últimos años lectivos, por lo que se presume que los procesos de reagrupación familiar no son frecuentes.

Los estudiantes cuyos progenitores han emigrado se concentran en el bachillerato, donde estudian adolescentes entre 15 y 18 años. Las familias de estos estudiantes, de acuerdo a la información de campo levantada, están integradas por varios hermanos que asisten al sistema educativo y que están a cargo, principalmente, de sus abuelos. En lo académico, de acuerdo a la opinión de los docentes, tienen bajo rendimiento, lo que atribuyen a que no cuentan con orientaciones o apoyo, por parte de sus cuidadores, que son personas con bajos niveles de educación y que no mantienen contacto con las IE porque las actividades agrícolas a las que se dedican les demandan mucho tiempo. Pese al bajo rendimiento escolar, se ha indicado que los estudiantes cuyos padres han emigrado tienen una conducta aceptable dentro de los centros educativos.

En relación a lo anterior, se advierte, en primera instancia, que la migración en Santa Ana ha transformado las estructuras familiares tradicionales, como ha sucedido en otras zonas emisoras de migración del país. Estudios sobre el tema han puesto de manifiesto que, en el caso de los progenitores que migran sin sus hijos, se configuran diferentes tipos de familias con variedad de situaciones y arreglos para la reorganización de

los cuidados de los niños o jóvenes que permanecen en el lugar de origen (Herrera y Carrillo, 2009; Rodríguez-Cruz, 2020). Estas familias han supuesto representaciones generalizadas que resaltan la separación, el abandono y la “desestructuración” familiar. No obstante, desde análisis más complejos se enfatiza en el intenso trabajo realizado por los miembros de dichas familias para seguir funcionando como tales, no solo con base en transferencias de dinero, sino a través de una comunicación constante y la redistribución de las tareas de cuidados, de forma remunerada o no (Herrera, 2013).

Entre las representaciones que se han amplificado a través de medios de comunicación, la responsabilidad de los cuidados, o la falta de ellos, se coloca enteramente sobre las familias, culpabilizando a los progenitores, especialmente a las madres, por haber “abandonado” a sus hijos e hijas (Ramos, 2010). El Estado, en cambio, queda al margen de esta reorganización social de los cuidados. En el caso de Santa Ana, el desentendimiento del Estado, no solo es frente a los niños, niñas y adolescentes, sino también hacia sus cuidadores que son personas que también necesitan atención porque se trata de personas de la tercera edad.

Las transformaciones familiares en contextos migratorios, también han producido una serie de estigmas y estereotipos sobre los jóvenes hijos de migrantes. Así, se les asocia al consumo de alcohol, drogas o mal comportamiento, lo cual incide incluso en actitudes discriminatorias, siendo que muchos provienen de sectores rurales o marginados (Rodríguez-Cruz, 2020). En Santa Ana, entre las personas entrevistadas, si bien se ha reconocido que estos jóvenes tienen un comportamiento aceptable dentro de las IE, también se puso de manifiesto que una de las problemáticas que más afecta a la juventud de la parroquia es el consumo de alcohol y que este comportamiento se facilitaría por los recursos de las remesas que reciben los jóvenes hijos de migrantes. Es importante mencionar que ante esta situación, no se observan acciones efectivas de prevención y tampoco la parroquia cuenta con una oferta de actividades extracurriculares que permitan a niños, niñas y adolescentes ocupar su tiempo fuera de los horarios del colegio.

En cuanto al acceso a la educación en Santa Ana, no presenta mayores desafíos, sobre todo en el nivel básico; en el bachillerato se complica en cierta medida porque la oferta académica es reducida. A nivel económico, si bien la principal actividad de la localidad es la agricultura, de manera general, las familias logran sostener la educación de sus hijos e hijas. Incluso, como se ha indicado, madres y padres de estudiantes asumen costos para mejorar las condiciones de las aulas y otros espacios de las IE. Esto, en particular, en los niveles inicial y básico.

A partir de lo expuesto, se evidencia los retos de la inclusión educativa en Santa Ana, no pasan por el acceso al SNE, sino porque la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el mismo estaría en riesgo. En efecto, el sostenimiento de los procesos educativos no pasa únicamente por el ingreso a las IE, sino también por los desafíos que presentan los entornos en los que se desenvuelve la vida de niñas, niños y adolescentes, como se explica a continuación.

De tal modo, se advierte que el bajo rendimiento escolar, el consumo de alcohol, así

como el aumento significativo de embarazos adolescentes en el último año escolar, 2022-2023, no estarían siendo abordados de manera adecuada por la IE, ni por ninguna otra entidad estatal. En la entrevista al DECE en la unidad educativa local que tiene bachillerato, se señaló que a partir de 2022 se han conocido varios casos de jóvenes entre los 14 y 16 años que se han quedado embarazadas en relaciones que duran de 4 a 6 meses. Si bien se han ofrecido charlas orientadoras sobre salud sexual y reproductiva, estas no han incidido entre los jóvenes. En relación a esto, es importante señalar que, debido a la inestabilidad de personal del DECE, esta tarea ha sido asumida por pasantes sin experiencia, por lo que, según se ha comentado “los contenidos [de las charlas] no despiertan el interés de los jóvenes porque les resultan repetitivos”. Algo similar ha sucedido con las acciones de prevención del consumo del alcohol.

Para evitar que las madres adolescentes abandonen sus estudios, en la IE consultada se respeta los periodos de parto y de lactancia; además, se procura coordinar actividades para que no se atrasen en los contenidos. En los casos de deserción, se notifica a la JCPD para que active la ruta correspondiente. Cabe mencionar que en la mayor parte de casos la responsabilidad de los cuidados del/a recién nacido queda a cargo solo de la madre y de su familia:

*... si hablamos de porcentajes, podríamos decir que un 70% [de los cuidados] los asume la mamá con su familia; y en un 30% se forman vínculos de unión libre. Pero por la misma edad no da para que asuman un matrimonio y los representantes de las adolescentes han venido y me han dicho que las chicas son muy jóvenes, que prefieren que se queden con ellos y esperar a ver qué pasa....
(DECE de IE, octubre de 2023)*

En el relevamiento de información, se detectaron juicios estigmatizadores generalizados sobre los jóvenes en Santa Ana, no solo fuera de las IE, sino también dentro de los colegios. En efecto, se alertaron sobre situaciones de hostigamiento y malos tratos por parte de docentes que han sido puestos en conocimiento del DECE por los representantes de los estudiantes afectados e incluso se han activado las rutas de protección respectivas con la JCPD. Si bien son importantes estas acciones, se advierte que son reactivas.

Sobre las perspectivas a futuro de los jóvenes, se señaló que una minoría logra acceder a la universidad, sobre todo quienes cuentan con más recursos. De 80 jóvenes graduados en 2023, solo 20 ingresó a la universidad. Se destaca que las mujeres apuntan más a realizar estudios superiores, si bien son las que más riesgo de exclusión enfrentan en el colegio a causa de lo que se ha expuesto respecto a los embarazos adolescentes. Otro grupo de jóvenes opta por carreras técnicas u oficios que les permitan generar ingresos lo más pronto posible; o la atención de locales comerciales, en el caso de mujeres; y choferes, en el caso de hombres. Por su parte, los/as hijos/as de migrantes buscan migrar.

En Santa Ana se aprecia que la forma de entender la inclusión educativa desde el Estado, enfatiza en el acceso más que en la permanencia, por lo que ésta se vería en riesgo frente a las realidades que afecta a las y los jóvenes de esta parroquia. En efecto,

situaciones como la migración de los progenitores de niños, niñas y adolescentes, la reconfiguración de los cuidados; así como las jornadas extendidas de trabajo de las madres y padres que trabajan en la ciudad de Cuenca, no estarían siendo tomados en cuenta para pensar en acciones que sostengan los procesos educativos de esta población.

■ 4.3. Barreras y factores de exclusión económicos y sociales en Guayaquil

En el caso de Guayaquil, sin duda, la principal problemática de cara al acceso a la educación y a la permanencia de niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo es la violencia y la inseguridad. Esta situación está produciendo una serie de dificultades a las familias de los y las estudiantes frente a las amenazas y a las extorsiones que sufren. Es de destacar que la zona de estudio, Noroeste de Guayaquil (Monte Sinaí y Bastión Popular) es un sector muy comercial, en la que sus habitantes se ocupan en la venta de bienes y servicios de todo tipo (tiendas de abarrotes, puestos en mercados, ventas ambulantes) y precisamente son los negocios los más afectados por las “vacunas” o extorsión.

Como consecuencia, muchos se han visto obligados a cerrar sus comercios, a abandonar su actividad económica o toman medidas de precaución como atender en horarios más reducidos. Todo lo cual ha afectado significativamente en los ingresos familiares. De tal modo, la inclusión educativa se ve afectada porque las familias no cuentan con los medios necesarios para cubrir costos como la movilización y alimentación de sus hijos e hijas.

En ciertos casos, se decide que los hijos e hijas adolescentes dejen de estudiar para que contribuyan con los gastos del hogar. Así lo relata un chico, hijo de migrantes internos, que trabaja media jornada para ayudar a su familia:

En mi familia, nos apoyamos como sea. Nos arreglamos ahí. Yo le ayudo a mi papá con el pasaje, y mi mamá también ayuda en la casa. A veces, mi papá trae lo que alcance. A veces, incluso me toca llegar, pensando en qué puedo hacer si falta algo (...) Este año, mi papá también se quedó sin trabajo, y tuve que ayudar”. (Adolescente, IE Guayaquil, noviembre de 2023)

Otro de los efectos de la violencia es el desplazamiento y el consecuente abandono escolar, que se está intensificando también por esta causa. Así por ejemplo, en una de las IE abordadas, se informó que han perdido alrededor de 60 estudiantes en el último año y en otra, aproximadamente, 40:

(...) hay estudiantes que han dejado de estudiar y se han ido al campo. Mira que me contaba una compañera ayer que tuvo una reunión en el distrito, que aproximadamente 1000 estudiantes de un colegio fiscal, casi 1000 estudiantes se han ido, se han ido por esta migración que hay y lo peor de todo es que está peligrando el puesto de los docentes, porque hay 9 docentes... (Psicólogo DECE, IE Guayaquil, octubre de 2023)

En relación a estos desplazamientos, es necesario precisar que el Noroeste de Guayaquil históricamente está constituido por población indígena de la Sierra centro. Actualmente,

familias con estos orígenes, están regresando a las zonas rurales de las que salieron décadas atrás, principalmente a la provincia de Chimborazo. También se ha registrado el caso de adolescentes que han sido enviados por sus padres y madres a dicha zona para vivir con parientes allí, con el fin de evitar que se relacionen con pandillas.

En países donde el desplazamiento constituye una problemática que se ha vivido durante décadas, como es el caso Colombiano, se alerta sobre la necesidad de que las instituciones educativas atiendan de forma adecuada a todos los estudiantes, ajustando sus métodos y criterios de enseñanza, para así poder concretar una efectiva inclusión y evitar la deserción escolar (Gutiérrez-Rodríguez, 2018 en Castiblanco-Castro, 2020). Aspectos que por ahora no se estarían considerando en la política pública de inclusión educativa del Ecuador, especialmente en este tipo de casos.

Ante la falta de ingresos y debido al temor generalizado, otro grupo de familias ha migrado a Estados Unidos. Cabe destacar que estas migraciones se llevan a cabo atravesando la selva de Darién incluso con niños y niñas en edades tempranas. Una tercera estrategia familiar para huir de la violencia es cambiar el lugar de residencia dentro de la misma ciudad.

Las diversas decisiones que toman las familias para salvaguardar su seguridad, conllevan repentinos cambios de lugar de residencia que no siempre implican procesos de traslado o formalización del retiro de los y las estudiantes de los centros educativos. En varias ocasiones, los muchachos solo desaparecen, dejan de asistir a las IE y se desconoce sobre su paradero, por lo que hacer un seguimiento es muy complicado para los docentes y personal del DECE que, normalmente se activa, a través de las medidas que emiten las JCPD.

De igual manera, y siempre partiendo del problema de la inseguridad, la presencia de estudiantes extranjeros, principalmente venezolanos, que hasta el año pasado era de gran preocupación para directivos y docentes por los desafíos que representaba su acceso al sistema educativo, ha pasado a segundo plano. Según se pudo constatar en las entrevistas realizadas, gran parte de esta población ha dejado el país, ya sea con destino a su país de origen o porque ha emprendido nuevos procesos migratorios.

Las familias venezolanas procuran realizar el retiro formal de sus hijos/as de las IE, pero en la medida en que se concreta el viaje, estos NNA pueden pasar temporadas importantes fuera del sistema educativo. En efecto, los proyectos migratorios toman cierto tiempo para su planificación y concreción, sobre todo porque se necesitan recursos para financiar el viaje de todos sus miembros, ya que en las condiciones en que estas salidas se producen, la estrategia es que todos migren al mismo tiempo. En esta lógica prefieren dejar de costear los gastos que implica la educación para lograr su objetivo en el menor tiempo posible. Se puede suponer, además, que las familias migrantes dejan de plantearse su vida en el Ecuador lo que también puede incidir en la desvinculación de sus hijos del sistema educativo antes de emprender el viaje.

La problemática se agrava debido a que los grupos de delincuencia organizada han ido mutando de manera acelerada en el último año, a tal punto que en la actualidad, la preo-

cupación no se centra en la presencia de las bandas del sector o de las que llegan de otros barrios, sino de su operación dentro de las IE:

Porque tenemos nosotros conocimiento que hay estudiantes que pertenecen a las bandas -y es un secreto a voces- y sabemos ahí cuál es el líder, cuál es el que ahí maneja la situación y están dentro (...) hay estudiantes en la jornada matutina que me les están cobrando dinero a los más chiquitos, a los de noveno. Tuve un caso de abordaje donde había un estudiante que le extorsionaba a otro pidiéndole dinero. Aproximadamente ya llevaba pidiéndole 35 dólares: de 0,50 de 1,50, de 2 dólares durante semanas. (Psicólogo DECE, IE Guayaquil, octubre de 2023).

A lo anterior se añade el porte de armas; así como captación de niños, niñas y adolescentes por parte de las bandas y hasta asesinatos en las inmediaciones de los establecimientos educativos. Se advierte, por lo tanto, que las escuelas y colegios han dejado de ser un lugar seguro en estos barrios. Frente a esta situación, y a partir de las entrevistas realizadas a OSC que trabajan en Noroeste de Guayaquil, se advierte que el personal directivo y docente de las IE que funcionan en los sectores con un alto nivel de conflictividad, no cuenta con una estructura de apoyo del sistema educativo para abordar estos hechos. En tales circunstancias, las autoridades de ciertas IE procuran acercamientos con las madres de los jóvenes miembros de las bandas para pedirles que intervengan en favor de las escuelas y colegios; aunque no siempre tienen buenos resultados. Con fines similares, en otra entrevista se mencionó que OSC tratan de articularse con las iglesias, ya que en algunos barrios tienen cierta capacidad de incidencia:

Lo que nos hemos dado cuenta es que las iglesias son lugares en donde las ONG pueden hacer su trabajo, generalmente las bandas no se meten, porque, mira, hay casos, que he escuchado bastante de conversaciones que se han tenido con ciertos personajes de las bandas y que dicen: yo no toco a los proyectos porque mi mamá fue capacitada por Fundación Huancavilca; porque mi abuelita pudo tener una silla de ruedas. (Organización de la cooperación internacional).

A pesar de lo señalado, es necesario precisar que OSC que han impulsado proyectos en zonas empobrecidas de Guayaquil por varios años, en las actuales circunstancias enfrentan graves restricciones para continuar con su trabajo, por lo que varias han debido replegar sus actividades.

Los testimonios expuestos dan cuenta de la insuficiente presencia estatal para hacer frente a las difíciles situaciones que se viven dentro y fuera de las IE. En efecto, barrios empobrecidos de Guayaquil han padecido históricamente el abandono del Estado. Ante lo cual, las bandas delictivas generan caos y violencia, pero también producen sentidos de pertenencia entre las y los jóvenes que captan; y, a través de prácticas extorsivas, ofrecen la seguridad que el Estado no garantiza. Estudios sobre el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos delictivos en México sostienen que “en todos los escenarios donde se registra el reclutamiento de esta población, el Estado ha sido incapaz de ocupar los espacios que el crimen organizado sí supo entender” (Martínez y Salas, 2019:20).

El abandono escolar es una realidad en los barrios pobres de Guayaquil, tanto de pobla-

ción nacional como extranjera. Según datos del MINEDUC, más de 53.000 estudiantes dejaron sus estudios en el año escolar 2022 - 2023 en el régimen Costa. De manera específica en Guayaquil, información de medios, en base a datos de esta cartera de Estado, señalan que el abandono escolar en el nivel de bachillerato se registró en 2,41% en al menos dos de los barrios más violentos de la urbe¹⁰.

Con el fin de dar respuesta al abandono escolar, así como a la violencia en las IE y en sus alrededores, el MINEDUC en coordinación con el Ministerio del Interior han implementado el Plan de Escuelas Seguras. El Plan prevé, por una parte, el aumento de presencia policial en las inmediaciones de los centros educativos, sobre todo en horarios de entrada y salida de las y los estudiantes; por otra parte, se procura que las IE sean puntos de encuentro de las comunidades y que estas se conviertan en enlaces directos con la Policía.

Respecto al Plan de Escuelas Seguras se destaca el trabajo de incidencia que realizó la Red del Noroeste (de Guayaquil), integrada por OSC y organizaciones de la cooperación internacional. En efecto, a partir de la convocatoria que hizo la Red a los ministerios mencionados, así como a diferentes gobiernos locales, se planteó la necesidad de contar con una iniciativa como esta, según lo manifestado en la entrevista a una de las organizaciones miembro. Sin embargo, en la misma entrevista se indicó que las expectativas respecto al enfoque de derechos del Plan y a su capacidad de respuesta, no se han cumplido. Se observó que en las intervenciones se ha enfatizado el patrullaje fuera de los establecimientos educativos, sin que esto represente una medida efectiva para la disminución de la violencia y mucho menos para evitar el abandono escolar.

Otra medida que ha adoptado el MINEDUC cuando la conflictividad aumenta en un barrio o zona determinada es cambiar la modalidad de educación, de presencial a virtual, con las complicaciones que esto implica, como: el limitado acceso a internet de las familias, la falta de dispositivos tecnológicos, rezago en los aprendizajes, entre otros. Han salido a relucir además, modalidades como la Educación Asistida, pero se aplica en menor medida por los condicionamientos que requiere:

(...) Hay una modalidad que usamos internamente en la institución educativa fiscal que se llama Educación Asistida. Esta modalidad se la usa cuando hay un caso de emergencia, por ejemplo, una amenaza de muerte (...) Sin embargo, no les podemos dar educación asistida sin la denuncia en la fiscalía, entonces hay padres y madres que no quieren poner la denuncia, porque tienen miedo... (Psicólogo DECE, IE Guayaquil, octubre de 2023).

En el contexto socio-económico de Guayaquil se constata que la inseguridad que viven las y los estudiantes de las IE de ciertos barrios, no estaría siendo abordada en toda su complejidad en las políticas públicas que hasta el momento se han llevado a cabo. Así, las acciones para contrarrestar la violencia no han tenido los resultados esperados para proteger a los niños, niñas y adolescentes, ni tampoco para evitar el abandono escolar que se produce, ya sea por falta de recursos, por el temor a las amenazas y extorsiones o por los desplazamientos.

¹⁰ Disponible en Primicias.ec: <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/estudiantes-bandas-abandono-desercion/>

5. Barreras institucionales

En esta sección se analiza la dimensión institucional de las barreras para la inclusión educativa, con énfasis en tres indicadores: recursos materiales y humanos; procedimientos burocráticos; y, aspectos pedagógicos. En el estudio se identificó un cruce de barreras, pues, en ciertos casos, aspectos de orden burocrático impiden una atención oportuna a las necesidades en las instituciones educativas en cuanto a su infraestructura física o de personal técnico y docente. Esto a su vez incide en la calidad de los ambientes y pedagogías en el aula; incluso, padres y madres de familia se activan para buscar soluciones a pesar de sus difíciles condiciones económicas. Es decir, las barreras no operan de manera aislada, pues confluyen distintos tipos de problemáticas, que se articulan a los contextos socio económicos, de género y de movilidad humana de las personas; todo esto dificulta una real inclusión y permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema escolar. Finalmente, los giros que los gobiernos dan a la normativa específica agudizan las debilidades en las distintas dimensiones que se analizan.

■ 5.1. Recursos materiales y humanos

Entre las instituciones educativas de Guayaquil y de Cuenca consultadas, se constató que hay necesidades de arreglo a la infraestructura física de ciertos planteles que no han sido atendidas desde hace varios años, a pesar de la insistencia de sus directivos y de las malas condiciones de los inmuebles. Esta situación ha generado inconvenientes en la organización de los espacios para las clases:

“Es medio obsoleto. Desde que yo ingresé en el 2014, había un proyecto para la repotenciación de la institución ... hemos estado de la mano insistiendo en las mejoras. Tenemos un asentamiento en el pabellón... tuvimos que conformar un plan de contingencia, y cambiamos, temporalmente, seis paralelos de la jornada matutina, a la jornada vespertina” (personal directivo de IE, Cuenca, septiembre de 2023).

Al momento de la entrevista, la citada institución educativa (IE) aún continuaba los trámites para que el MINEDUC atienda su pedido de arreglo del inmueble: “todo está listo, solamente nos falta medio millón de dólares” (personal directivo de IE, septiembre 2023, Cuenca). Mientras tanto, en una IE de la zona rural, las madres y padres asumían el mantenimiento de infraestructuras anti funcionales, en lo que se incluyen todo tipo de gastos, y se las observó incluso en labores de limpieza y arreglo de aulas:

(...) Para cosas de limpieza que también salió del comité central de padres de familia (...) los techos aquí no sirven para nada, entra el agua. Las mamitas de cada año nos vamos acomodando, para ir tapando lo que nos hace falta, porque no hay (...) Para la carrera que también llegaron las sillas, también pusimos de nuestro bolsillo para pagar” (Madre de familia de IE, septiembre 2023, Cuenca).

Situación similar ocurre en los planteles visitados en Guayaquil, que tienen limitaciones para el acceso permanente a servicios básicos y casos de hacinamiento escolar. Solo a modo de ejemplo, una de las entidades educativas funciona en una edificación improvisada, que se construyó provisionalmente mientras se edificaba la escuela definitiva, pero esto no ha ocurrido hasta la fecha.

Los y las estudiantes consultados se centraron en aspectos de infraestructura, en especial, en los lugares de recreación. Afirmaron disfrutar de los espacios el receso entre clases y el deporte que permiten la interacción entre pares; manifestaron estar pendientes de la calidad de los alimentos del bar, pues esto también es considerado por ellos como importante para su estadía en la entidad educativa. Por otra parte, afirmaron que los baños se tornan en lugar hostil cuando aparecen escritos agresivos en las paredes, en especial contra las mujeres.

En los resultados de elucidación gráfica con niños y niñas, se revelan los espacios de recreación: la cancha deportiva, el paisaje de vegetación, las nubes y el sol que aprecian desde el patio; en contraposición, se destacan dibujos de la escuela como un gran espacio cerrado, con enormes bloques de aulas, muros y puertas. Es decir, en estos lugares de socialización, sus expresiones gráficas muestran tensiones entre la estructura formativa y la mirada lúdica de áreas abiertas, cuyo colorido pugna con los tonos grises con los que pintan la edificación.

En Guayaquil, los relatos de los y las entrevistadas coincidieron en que las dificultades de la infraestructura están ligadas a la inseguridad, pues las limitaciones en las edificaciones tornan a las IE especialmente vulnerables a los robos. Estos problemas se hacen extensivos a los exteriores de las IE, donde estarían en algunos casos los captadores de niños, niñas y adolescentes para pandillas y expendedores de droga. Según las versiones recogidas, en una de las IE se ha coordinado con la Policía Nacional el patrullaje periódico a la salida de clases, sin embargo, su presencia no es permanente.

En ciertos casos, se suma la falta de recursos materiales y de docentes o técnicos. Hay ciertas oficinas distritales, en el caso de Cuenca, que no cuentan con personal suficiente para una óptima cobertura en las unidades técnicas contempladas en la política para una educación inclusiva. Así mismo, es escaso el transporte para trasladarse a los planteles a brindar las asesorías especializadas o levantar información; por ejemplo, en un programa distrital de Cuenca se afirmó que tienen un solo técnico y un vehículo para su labor en los territorios.

De igual forma, al momento de la entrevista otros servicios del MINEDUC dijeron contar con un promotor por distrito para identificar casos de rezago, y atendían a 25 estudiantes en dicha situación. Mientras tanto, sólo una de las instituciones educativas indagadas tuvo en el período lectivo 2022-2023 alrededor de 87 estudiantes de rezago, por lo que priorizaron para reducir la cifra a 18, la que finalmente terminó en 8. Según los criterios recogidos, no se cuenta con lineamientos claros para este tipo de programas, y esto se agrava con el déficit de personal.

En uno de los diálogos en la Zonal 6, Cuenca, se recordó que la reforma de la LOEI establece crear unidades de inclusión en las entidades educativas como una política de atención a las necesidades educativas de manera más cercana y continua. Pero, estas necesidades se cubren a través del servicio de apoyo pedagógico, a cargo de profesionales que trabajan en los Distritos, quienes visitan a las instituciones educativas (IE) una vez por semana; y se cuenta con uno solo para varios planteles. Esta información corrobora las versiones de las IE acerca de las necesidades en infraestructura física y de personal; específicamente, son los padres y madres de familia quienes toman a cargo la denuncia e incidencia ante el distrito debido a la carencia de profesores: “en bachillerato, faltan tres, uno de cultura física y uno de primero de básica” (Madre de familia, IE, septiembre 2023, Cuenca)

Un nudo crítico es la inestabilidad, y carencia, de personal directivo y técnico en escuelas y colegios, sobre todo en el Departamento de Consejería Estudiantil (DECE). Una de estas entidades observadas tuvo cuatro directores entre los años 2017 y 2023; y, dos planteles eran atendidos por el mismo profesional de consejería estudiantil, quien había renunciado el día de la entrevista. En más de una institución educativa, la persona cargo del área de consejería realiza doble jornada, y esto se encontró tanto en entidades de Cuenca como en Guayaquil.

Los docentes, a más de sus clases y planificaciones regulares, realizan adaptaciones curriculares y acompañan en casos de rezago o necesidades educativas especiales. Aparte, hay planteles en los que se toman pruebas de ubicación (lo que también corresponde al distrito), y efectúan otras actividades como: los acompañamientos y evaluaciones en el marco de los procesos de aprestamiento; la elaboración de informes, aplicación de formatos administrativos y de reportes; y, elaboración de diagnósticos para programas, entre otros.

Estas problemáticas son compartidas por la Zona 8 por ejemplo, que cubre Guayaquil, Durán y Samborondón, y tiene 500 mil estudiantes en la educación fiscal:

“Mi cargo o mi nombramiento es como Coordinadora del Departamento de Consejería Estudiantil, pero yo soy la única que está en el establecimiento de una Unidad Educativa, porque tengo aproximadamente 600 y pico de estudiantes (...), yo soy solita con 600 y pico de estudiantes, yo sola atiendo las dos jornadas y a veces la nocturna, porque también hay nocturna.” (Psicólogo DECE, IE Guayaquil, octubre de 2023)

En el noroeste de Guayaquil, la inestabilidad o carencia de personal toma otros matices, pues a causa de la inseguridad, ciertos funcionarios buscan ser trasladados a otras zonas, o se plantean dejar sus puestos de trabajo. Incluso hay casos de escuelas desoladas en las que los y las docentes se quedan sin estudiantes, lo que pone en riesgo su puesto de trabajo o implica una reubicación.

En las indagaciones en Guayaquil, se ha revelado que ciertos funcionarios no siempre están capacitados para desempeñar sus actividades en el área educativa. Sería el caso de uno de los directores de los distritos 7 y 8 (unificados de facto), un militar retirado, sin

experiencia en temas educativos, quien ha priorizado el orden y una lógica securitista en el sistema. Dicha autoridad fue cambiada a los dos meses de ocupar el cargo, lo que muestra además la rotación del personal en los distritos.

A partir de las entrevistas se destaca que las deficiencias de infraestructura física son un problema común en más de un plantel observado entre Cuenca y Guayaquil, al igual que las carencias de personal directivo, técnico y docente, así como la capacitación para atender las múltiples necesidades educativas no solo por la presencia de estudiantes de distintas nacionalidades sino por la situación de rezago que caracteriza a estos colectivos. Sin embargo, el contexto local marca la diferencia entre las localidades del estudio, pues¹¹, en Guayaquil, las falencias físicas en los inmuebles se articulan a la situación de inseguridad, y ponen en riesgo a la población estudiantil. De igual forma, en Guayaquil, la violencia en los sectores donde se encuentran los planteles indagados ha provocado un éxodo de estudiantes, hecho que a su vez afectaría la estabilidad laboral de los docentes. Se observó que, en estos escenarios de desatención en cuanto a recursos, y en contextos de violencia que generan desplazamientos, se dificulta el cumplimiento de una educación inclusiva.

Los procedimientos burocráticos tienen incidencias en dos ámbitos: el acceso a la educación, y la permanencia en el sistema educativo. En cuanto a lo primero, se encontró que, a la hora de realizar los trámites de matriculación en la plataforma informática del Ministerio de Educación, son distintas las formas de relacionamiento de las familias con este sistema. Cuando se trata de colectivos migrantes y en situación de precariedad, la tecnología podría ser un obstáculo, sobre todo para quienes no tienen acceso a internet ni computadora, o desconocen este proceso, con lo que se tornan en una limitante, atravesada por aspectos socio económicos.

Sin embargo, entre las usuarias del sistema se destacó la existencia de alguien de la familia que maneja las tecnologías de la información y comunicación (TIC): “Como ya tienen así a (hijos) jóvenes que les enseñan ya hacen todo en línea (...) a mí en mi caso, mi esposo es el que hace todo el trámite y yo vengo solo aquí les hago el asentamiento de matrícula y queda” (Madre de familia, IE, Cuenca, septiembre 2023). Aunque no faltan quienes se pierden en el extenso camino burocrático: “una mamita dijo que había tenido problemas, le han dicho que no, que no hay matrículas, cuando ella ya ha hecho en línea todo” (Madre de familia, IE, Cuenca, septiembre 2023).

En Cuenca, las personas afectadas por el desplazamiento se relacionan con organizaciones internacionales asentadas en la ciudad: “HIAS me ayudó con respecto a la niña

11. A nivel nacional, el promedio de rezago fue de 2.9%, y Guayas se encuentra entre las 10 provincias con mayores porcentajes de rezago educativo con un 3.39% (Ministerio de Educación, citado en Diario El Comercio, 17-01-2023, en <https://www.elcomercio.com/tendencias/sociedad/desercion-escolar-ecuador-abandono-aulas.html>). El rezago es relacionado por el MINEDUC con el abandono escolar y los períodos en los que el estudiante se encuentra fuera del sistema. Entre marzo del 2020 y mediados del 2022, se calcula que 120 mil estudiantes abandonaron sus estudios (<https://www.lahora.com.ec/pais/estudiantes-abandono-bachillerato/>). El MINEDUC señala una disminución de la población venezolana en los planteles, entre 2021-2022 y 2022-2023, tendencias que se mantienen en Guayas y Azuay. Según la investigación realizada, en Guayaquil la inseguridad ha provocado la salida de estudiantes ecuatorianos, mientras que en Cuenca el abandono se da en el marco de las nuevas oleadas migratorias hacia Estados Unidos, y, el rezago es notorio entre la población venezolana que busca reintegrarse al sistema y no siempre reciben la atención necesaria.

pequeña, me la inscribió a la muchacha, ya que no disponía de internet” (Madre de familia venezolana, Cuenca, septiembre 2023). Y, en el noroeste de Guayaquil, organizaciones como la Comisión de Derechos Humanos (CDH) y el Centro de Desarrollo y Auto-gestión (DYA), brindan acompañamiento a madres y padres de familia para el uso de esta plataforma, y mantienen contacto directo con la Subsecretaría de la Zona 8 por las dificultades y demoras que supone coordinar con los distritos.

En los diálogos se evidenció que, migrantes internos e internacionales, se activan con formas particulares de procurarse el derecho a la educación, y entran en interacción con los contextos sociales a los que arriban, con lo cual estaríamos frente a formas de apropiación (Rockwell, 2005), pero de mediano alcance, pues el acceder al sistema no siempre garantiza la calidad de su permanencia o su culminación.

Hay programas del Ministerio de Educación, como “Todos al aula”, pensados para la captación e inscripción directa en territorio, de niñez y adolescencia no escolarizada. Según se indicó, la mayoría de los beneficiarios son de otras nacionalidades, y, para captar a este tipo de población, afectada por el desplazamiento, el MINEDUC organiza recorridos en las zonas de mayor afluencia de migrantes en la ciudad de Cuenca, tales como Feria Libre y mercados principalmente. Pero es justo en estos lugares en donde se registra la mayor movilidad e inestabilidad en el marco de sus labores informales que allí realizan (vendedores ambulantes, etc.).

En las mencionadas circunstancias, no todos los inscritos se contactan luego, en especial las poblaciones afectadas por el desplazamiento (PAPED), porque no dieron dirección ni teléfono, o por su permanente movilidad. La falta de personal en el MINEDUC impide un seguimiento cabal de estos grupos. Mientras tanto, en el caso de Guayaquil, estas labores se ven limitadas por la violencia que imposibilita a los funcionarios a llegar a ciertos sectores de la ciudad, especialmente en el Noroeste y Durán.

Los procedimientos burocráticos tienen distintas aristas. En el caso de las personas en desplazamiento, que no tienen todos sus documentos (la historia académica, por ejemplo), la norma señala que se les toma una prueba de ubicación para validar sus conocimientos y se considera la edad. Si los dos aspectos coinciden (resultados de prueba y edad), ingresan de forma regular; caso contrario, deben ir, por trámite interno, a un curso correspondiente a su edad, para un proceso de aprestamiento y posterior evaluación, a fin de darle una ubicación definitiva y formalización en el sistema. En estos momentos surge la figura del rezago entre las poblaciones desplazadas.

En los diálogos se analizó que la situación se complica cuando se trata de adolescentes no acompañados y en condiciones de extrema desventaja: “Llegó un adolescente de 17 años que no sabe leer ni escribir” (Promotora de ONG, Cuenca, septiembre 2023); las afectaciones serían el no saber cómo hacer los trámites, revisar instructivos, firmar documentos, entre otros. En este punto nos encontramos con el segundo ámbito de incidencia de los procedimientos burocráticos, esto es, lograr la gestión y recursos necesarios para una educación inclusiva, que garantice la permanencia del o la estudiante en el sistema educativo.

Es decir, se puede llevar a cabo un procedimiento para que un estudiante acceda al sistema, pero los resultados serían fallidos, no solo por las condiciones de su ingreso (en desventaja debido a su alto nivel de rezago), sino además porque no se logra proveer del personal para atenderlo. De esta manera, si un estudiante con rezago severo es promovido a cursos superiores según su edad como dice la normativa, pero tiene muchas diferencias en conocimientos, y no recibe la suficiente atención especializada, entra en riesgo de abandonar el sistema, es decir, de exclusión¹².

Según se cuestionó en ciertas entrevistas, el sistema endosa a los docentes ciertos procedimientos y responsabilidades para sacar adelante casos de rezago severo. Pero también se afirmó que hay personal que, por no hacer trámites, “solo ponen nota”, y hay niños de 9 a 10 años que aún no han aprendido a leer ni a escribir. Aunque entre la docencia el reclamo predominante es la sobrecarga de trabajo por la falta de personal distrital especializado o de los departamentos de consejería estudiantil que los apuntale, a lo que se suma la falta de capacitación y de procedimientos claros.

Por otra parte, es muy frecuente en las entrevistas, que se relacione a la figura del rezago con la culpabilización de padres o madres de familia, a quienes se les acusa, desde la institucionalidad, de no ser responsables con la educación de sus hijos e hijas. Ya en el aula, para este tipo de casos anotados, los docentes consultados recurren más a las adaptaciones curriculares, y menos al Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA), un modelo en curso de implementación, con el que no siempre están familiarizados:

“No hay una aplicación correcta de este DUA, una concepción de cómo implementar en un currículo que sea integrador, que al mismo tiempo no homogenice, porque con esto de ser universal puede homogenizar, y no ve diferencias que deben ser vistas, necesidades que tienen que ser atendidas (...) Puede tener un currículo maravilloso, pero si no hay una formación no van a poder hacerlo, pienso que allí hay una falla. Pienso que el tiempo es limitado, pero tampoco hay conocimiento, se necesitan estrategias específicas para trabajar la diversidad” (Organización no gubernamental, septiembre 2023, Cuenca).

Entre el personal de las instituciones educativas se destacó que, las constantes reformas normativas y metodológicas, implican jornadas de capacitación que interfieren en los tiempos de la docencia y otras actividades conexas con las que se suple la escasez de personal especializado en el Ministerio de Educación. Son prácticas procedimentales que, como se ve, se cruzan y afectan en el ámbito pedagógico.

Otro tema con dificultades en los procedimientos es el de los trámites para las pruebas de ubicación, pues al respecto hay prácticas poco amigables para las poblaciones afectadas por el desplazamiento, entre quienes el retraso o abandono escolar se vincula con sus procesos migratorios en desventaja. Por ejemplo, se afirmó que hay demoras para dar respuestas a las solicitudes de prueba y se debe recurrir a apoyos de otras entidades no gubernamentales para lograr ser atendidos.

¹² En los diálogos se aclaró que esta dificultad ha sido más notoria en años de básica superior, pues en el nivel básico medio no estaba autorizada la pérdida de año.

Por otra parte, cuando un niño, niña o adolescente no tiene documentos, el sistema del Ministerio de Educación genera un código para que acceda al sistema. La dificultad surge al momento de graduarse de bachiller, pues es un requisito ineludible el documento de identificación y la reinscripción del título, y este es un trámite cuyos tiempos no siempre van a coincidir con los de las instituciones educativas.

La falta de cupos es otro problema recurrente en el acceso a pesar de la disminución de estudiantes según las estadísticas de población educativa. Las demoras se vinculan más bien con aspectos burocráticos y de coordinación para la inactivación de los y las estudiantes que se retiran de las instituciones educativas. En una de las entrevistas se ejemplificó el caso de un niño, niña o adolescente que migra al exterior y regresa luego de varias semanas porque el viaje fue fallido. Al intentar reinsertarse en su escuela o colegio, ya no encuentra su cupo porque lo desactivaron en el sistema, y reclama ante la Junta Cantonal de Protección de Derechos. Para instituciones educativas consultadas, este tipo de situaciones les representa “problemas” en los que dejaron entrever que no quieren verse envueltos, y es una de las causales de la no inactivación de los cupos.

Hay casos que se relacionan con traslados o retiros por pérdidas de año, que no son reportados, y sus nombres siguen en los registros, e incluso el sistema promueve a quien lo reprobó (y lo “pasa” al curso superior). Se habló además de omisiones arbitrarias: “docente no registra el abandono escolar, no avisa por el miedo de que le manden más alumnos, es algunas unidades educativas que prefieren no sacarle de la lista para no tener 40 alumnos sino 26 en forma física” (Directivo IE, Cuenca, septiembre 2023).

En estos escenarios, otros estudiantes pierden la oportunidad de acceder, es decir, el cupo aparentemente ocupado por personas que ya no están se torna en una barrera. Si bien hay directivos o docentes que contactan a familiares y está pendientes en casos de retiros, las instituciones educativas consultadas no cuentan con un procedimiento al respecto.

En el caso de Guayaquil, a decir de personal de la Subsecretaría, habría cupos suficientes, pero estos no se adecuan a las necesidades de los usuarios, no solo porque se los ubica en planteles de zonas muy lejanas, sino porque, en la lógica del crimen organizado, que domina incluso la racionalidad estatal, los niños, niñas y adolescentes de un sector dominado por una pandilla no pueden asistir a un barrio o sector dominado por otra.

En Guayaquil se relató el caso de cinco adolescentes que tenían su cupo y el deseo de asistir regularmente a una institución educativa, pero lo dejaron porque provenían de un barrio “antagónico” al del colegio asignado. Dos de ellos lograron un traslado y los otros tres solo se fueron; es decir, resultaron afectados aun cuando ninguno pertenecía a pandillas de manera directa.

“Entonces no pueden Los Águilas estar junto con Tiguerones, porque son dos bandas contrarias. Entonces habían estudiantes de una de esas bandas y estos estudiantes se tuvieron que ir. Fueron aproximadamente cinco estudiantes que tuvieron que salir en un solo día, porque según ellos (la pandilla dominante en la IE) estaban en la institución educativa como radares y que, si se enteraba el comandante le decía uno de mis estudiantes a este señor que nunca me mencionaron su

nombre, si se enteraba los mataban, entonces ellos tuvieron que cambiarse de institución (...) Hay otros que han dejado de estudiar. (Psicólogo DECE, IE Guayaquil, octubre 2023)”

La figura del traslado se torna en una limitante cuando los trámites son lentos y no se articulan a las necesidades de quienes lo requieren. El traslado puede ser de jornada o de plantel, por cambios de domicilio, o de horarios de trabajo en la familia. El problema radica en que, si un niño, niña o adolescentes es cambiado de jornada o de plantel antes de que el traslado se apruebe, corre el riesgo de que al final no se le autorice y repruebe por inasistencias.

En resumen, dos problemáticas se destacan en las barreras en el ámbito burocrático. Primero, los procedimientos en casos de rezago no responden a las realidades de las personas desplazadas, con lo que ponen en riesgo el acceso a la educación, esto es la inclusión, y también la permanencia del o la estudiante en el sistema, es decir, las posibilidades de una educación inclusiva que lo mantenga en el sistema; en este tema intervienen problemas de orden burocrático (demoras, insensibilidad), y de falta de personal. El rezago se relaciona con las experiencias migratorias de personas de otras nacionalidades presentes en Cuenca y en Guayaquil, y también con los desplazamientos emergentes de población estudiantil de Guayaquil, que en un contexto de violencia deben movilizarse de un momento a otro y/o abandonar sus estudios temporalmente para retomarlos en otras localidades o países.

Segundo, de acuerdo con los diálogos en Cuenca existe una falta de cupos que impide el ingreso de aspirantes al sistema educativo; esto es asociado a la demora en la inactivación de cupos de estudiantes que dejaron de asistir por varios motivos (migración, traslados, entre otros); de tal forma, los cupos aparecen en el sistema como ocupados, y restan a otros la oportunidad de acceder a la educación. Al contrario, en Guayaquil, existen los cupos, pero estos más bien son abandonados por los aspirantes debido al contexto local de violencia e inseguridad. Es decir, aun cuando hay menos cantidad de estudiantes y los cupos existen, otros factores, como los desplazamientos, la violencia y también aspectos burocráticos, inciden de manera articulada e invisibilizan las opciones de acceso a la educación, esto es, los cupos ocupados se tornan en un foco de exclusión.

■ 5.2. Aspectos pedagógicos

En el ámbito pedagógico tienen lugar una serie de dificultades que afectan los procesos educativos, sea en las clases regulares, o en otro tipo de procesos para la inclusión educativa, como por ejemplo el manejo pedagógico de las pruebas de ubicación, que son excluyentes según las versiones recogidas.

En el caso de una madre de familia migrante consultada, les dieron una pista superficial de lo que les van a tomar en la prueba de ubicación, pero en el plantel no se hicieron cargo de la preparación de la aspirante a ingresar: “Directamente acá en la biblioteca hay libros de noveno, de séptimo, octavo y noveno (...) Se está preparando solita y yo le enseño” (Madre de familia venezolana, Cuenca, septiembre 2023).

La persona consultada se ha activado para lograr que su hija salga bien en la prueba, y mantuvo en la entrevista su idea de que “hay la posibilidad de que la niña avance en los estudios”, pero se constató que no se manejan formatos estandarizados del examen a tomar, ni se da un seguimiento especializado por parte de la institución educativa o a nivel distrital, a fin del que se prepare con mayor precisión; al contrario, se endosa esta responsabilidad a madres y padres de familia.

En uno de los planteles consultados, se informó que les entregan un cuestionario. Desde la visión de quienes integran el sistema, se asume que la madre o el padre apoyarán a sus hijos e hijas en estos procesos, pero esto no compagina, ni con los derechos de la niñez y adolescencia a la educación ni con las realidades de sus familias, sobre todo cuando se encuentran en situación de desplazamiento. Se dijo que, cuando el o la estudiante reprueba una y otra vez, al final se le aprueba porque el sistema así lo exige, aunque esto podría incidir luego, de manera negativa, en sus posibilidades de permanencia en el sistema, y se genere otra forma de exclusión.

En los planteles observados en Guayaquil, que son todos del sistema de Educación Intercultural Bilingüe, se ha detectado cierta flexibilidad pedagógica propia del Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB). Esto facilitaría los procesos de aprendizaje, sobre todo para las personas en movilidad circular, es decir, aquellos estudiantes que dejan el sistema por periodos, sea a causa de la migración internacional o por cuestiones de seguridad. Este sistema cuenta con guías de autoaprendizaje, pensadas para estudiantes en sectores rurales que por las distancias no pueden trasladarse a la escuela de manera regular.

Las mencionadas guías fueron de gran ayuda durante la pandemia, y aún lo son en este período en que 36 instituciones educativas (hispanas e interculturales) de la Zona 8 están en modalidad virtual. Los planteles interculturales estudiados, reciben también a migrantes de Venezuela, y en menor medida de Colombia; estos alumnos/as deben adaptarse al sistema intercultural y al uso de la lengua Kichwa que, en principio, debería ser la principal.

De acuerdo con los directivos y personal del área de consejería estudiantil (DECE) en Guayaquil, esta adaptación ha sido bastante fluida en la medida en que, en los hechos, la lengua principal que se habla en estas instituciones es el castellano. Es interesante destacar a nivel pedagógico el desafío y la riqueza detrás de la interculturalidad que supone la convivencia entre personas de orígenes tan diversos. Se trata de migrantes internos de pueblos y nacionalidades indígenas de la sierra, de segunda y tercera generación, provenientes sobre todo de la provincia de Chimborazo, además de mestizos y montubios originarios de Esmeraldas y Manabí, y migrantes internacionales más recientes.

En el noroeste de Guayaquil, existen proyectos comunitarios de apoyo escolar, impulsados por organizaciones no gubernamentales. Es el caso del trabajo de la Comisión de Derechos Humanos (CDH), con financiamiento de UNICEF, en siete puntos de la ciudad: Monte Sinaí, Isla Trinitaria, Guasmo Sur, La Chala, Juan Montalvo (norte), La Flori-

da, Urbanor, que además de tareas dirigidas, forma pedagógicamente a sus voluntarios y realiza campañas anti-xenofobia al interior de las escuelas. De manera similar, DYA realiza con niños, niñas y adolescentes de Monte Sinaí actividades extracurriculares, como teatro, baile, escritura, entre otras.

En Cuenca, se planteó en varias entrevistas la necesidad de capacitación para el manejo de metodologías y trabajo en el aula; en esta localidad, hay docentes que aún manejan el sistema antiguo de planificación curricular y no el Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA), que se promueve en la actualidad. Por ejemplo, si tienen en el curso un niño, niña o adolescente con necesidad especial educativa, realizan dos planificaciones, una para sus alumnos y alumnas regulares y otra para quien tiene la necesidad especial, mientras que, de acuerdo con el DUA, se debe realizar una sola planificación, con los mismos contenidos, pero con distintos recursos didácticos, según la necesidad; el objetivo es que no se sientan diferenciados.

En Cuenca se ha reflexionado que la disyuntiva de la no homogenización, en el marco de un formato universal, aún no es resuelta por el DUA, pues hay necesidades especiales que requieren un tratamiento específico que no se otorga; tampoco se ha dado una capacitación a la altura del modelo (Actor/a ONG, septiembre 2023, Cuenca), y más aún cuando se las imparte solo a nivel de autoridades y de consejería estudiantil (DECE), pero no a docentes ni a personal administrativo que está en contacto con los y las estudiantes y sus familias.

En las entidades educativas hay la percepción de una falta de claridad en el manejo de acciones para promover la inclusión, y que no es suficiente dejar a un funcionario y/o docente una diapositiva con la metodología o directrices sobre programas como aceleración pedagógica, “aprender a tiempo”, y otros.

Desde otro tipo de actores indagados se alertó que, más que conocer la normativa, el programa o el proyecto, se requiere la sensibilización para una educación inclusiva en el aula, pues aún hay sesgo en el tratamiento a estudiantes de otras nacionalidades, a pesar de lo que dice la normativa.

Lo anotado, más la falta de recursos materiales y de personal, impiden atender las distintas necesidades educativas, no solo asociada a discapacidades sino también a la situación migratoria. En tales condiciones áreas como los departamentos de consejería estudiantil (DECE) “se están limitando a trabajar en la parte socio emocional, y eso no es todo” (Directivo IE, septiembre 2023, Cuenca). Entre las principales necesidades especiales se destaca el aprestamiento, nivelación, aceleración pedagógica, en especial de personas desplazadas de otras nacionalidades, o hijos e hijas de migrantes ecuatorianos en el exterior, que requieren acompañamiento, a fin de garantizar no solo que acceda, sino que se cumpla con calidad y culmine su proceso formativo.

En Guayaquil, dos cuestiones impactarían a nivel pedagógico en la inclusión educativa de niños, niñas y adolescentes. Por una parte, hay un incremento importante de las llamadas clases asistidas, que al igual que ocurría durante la pandemia, implica que los

niños, niñas y adolescentes lleven las guías de autoaprendizaje o tareas a sus casas y las entreguen a los planteles una vez por semana, a través de WhatsApp, o llevadas en persona por los padres y madres. Esta estrategia para evitar el abandono escolar se ha tomado en casos de estudiantes cuyas familias, y ellos mismos, se hallen en peligro por amenazas. Esto es en principio una medida excepcional y transitoria que trata de extenderse el menor tiempo posible; en el Departamento de Consejería Estudiantil hace un informe, recomienda esta medida y señala el tiempo necesario según cada caso, luego el o la directora dan la autorización final. Por su parte, los distritos se mantienen informados.

Otra cuestión es el aumento de la demanda de educación a distancia, empujada por la inseguridad en la zona y, particularmente, en el sector de estudio. A decir del director de ASRE de la Subsecretaría de la zona 8, se han creado dos instituciones educativas a distancia (una en modalidad Costa y otra Sierra) para este tipo de demanda, este es el primer año de dicha oferta y estaría llena de estudiantes que toman clase incluso desde otros países.

Adicionalmente, se ha vuelto todo un reto para docentes y personal de los departamentos de Consejería Estudiantil lidiar con los imaginarios y aspiraciones alrededor de la figura de los narcotraficantes, que se ha instalado en la subjetividad de los y las estudiantes en Guayaquil. En algunas entidades se mencionó la existencia de extorsiones, amenazas e incluso armas entre estudiantes. La educación parece insuficiente para instalar aspiraciones a futuro entre la población estudiantil, para quienes los referentes suelen ser los narcotraficantes, y pueden ser parte hasta de sus propias familias y entornos comunitarios. De esta manera, los directivos de los planteles educativos saben que educan a los hijos, hijas de narcotraficantes, y en ocasiones incluso han debido negociar directamente con ellos para poder seguir funcionando con relativa normalidad.

Estos contextos de recepción de migraciones internacionales, violencia y la consecuente movilidad interna e internacional de ecuatorianos, tornan compleja la aplicación de una política con visión intercultural para la inclusión. Según el contexto, se generan contradicciones que, en el marco de una política inclusiva y de nuevas tendencias de enseñanza-aprendizaje universal, pasan por las carencias institucionales, afectan a los procesos pedagógicos, y trazan la ruta hacia la exclusión.

6. Conclusiones

Como primer punto concluyente, llama la atención la reducción de estudiantes extranjeros, pero también nacionales, en el sistema educativo del país. Si bien no hay claridad del número exacto de estas salidas, es una tendencia incuestionable que las autoridades educativas deben valorar. Aunque hemos argumentado que la universalidad no es un sinónimo de inclusión educativa, no se puede desestimar un decrecimiento tan significativo de los estudiantes.

Miramos en concreto tres rutas de exclusión en los tres contextos de movibilidades distin-

tas: la exclusión entre población venezolana en el sector urbano de Cuenca dada por la vulnerabilidad y precariedad de estas familias migrantes; un riesgo de exclusión relacionado principalmente con la falta de calidad educativa en el sector rural de esta misma localidad, especialmente entre niños, niñas y adolescentes ecuatorianos cuyos cuidadores han migrado; y en Guayaquil registramos una exclusión generalizada entre inmigrantes y nacionales debido a las condiciones de violencia que estarían generando desplazamientos forzados entre las familias que habitan allí.

Las barreras y las rutas de exclusión educativa también se ubican en el orden de lo económico, social y cultural, aspectos que presentan características diferenciadas entre las ciudades en donde se realizó el trabajo de campo, así como también entre la zona urbana y rural. En uno de los acápites del artículo se ha explicado cómo inciden en las localidades de interés las dinámicas migratorias y su intersección con situaciones de pobreza, discriminación, violencia y desatención por parte del Estado en la producción de barreras, no solo para el acceso a la educación, sino sobre todo en los riesgos de exclusión para quienes han logrado entrar al sistema educativo.

En efecto, la exclusión educativa, o riesgos para que se produzca, no se asocian únicamente a limitaciones para acceder a un cupo en una escuela o colegio, sino también a las situaciones que amenazan la permanencia de los niños, niñas y adolescentes una vez que se encuentran dentro del sistema de educación. Desde esta perspectiva, la exclusión no consiste en la contraposición entre “estar fuera” y “estar dentro” (Karsz, 2004), pues los riesgos de exclusión son constantes, especialmente para las poblaciones que enfrentan menos oportunidades, no solo para entrar sino para permanecer.

Entre las características de la movilidad en la ciudad de Cuenca, se destaca que la presencia de población infantil y adolescente de origen venezolano en IE es notoria desde hace varios años; mientras en las escuelas y colegios de Santa Ana los hijos e hijas con padres y madres migrantes a cargo de sus abuelos, son quienes tienen mayor preeminencia. En tanto que en el caso de Guayaquil, encontramos un reciente pero intensivo proceso de desplazamientos forzados y migración a causa de la inseguridad, lo que ocasiona que muchos niños, niñas y adolescentes abandonen el sistema educativo, requieran de traslados no planificados y por tanto no formalizados o tengan que solicitar clases asistidas o asistir a modalidades de educación a distancia.

En estos contextos, la inclusión educativa también adquiere sus propias características. En Cuenca urbana y en Santa Ana, el acceso a un cupo en una escuela o colegio, de manera general, se consigue, con mayores o menores dificultades. Cabe precisar, sin embargo, que para las poblaciones migrantes es más difícil que para los connacionales. No obstante, los desafíos más importantes son los riesgos de exclusión, los cuales muchas veces se propician desde las mismas IE. En efecto, para su normal funcionamiento, y ante la falta de recursos y personal, autoridades y docentes colocan la responsabilidad del sostenimiento de la educación en las familias migrantes y también ecuatorianas, responsabilidad que recae especialmente sobre las madres y/o cuidadoras.

En Santa Ana, las IE, tampoco ofrecen respuestas efectivas ante los riesgos de exclusión

educativa que, en esta parroquia, afectan sobre todo a la población adolescente, y de manera particular, a las mujeres, debido a que en los casos de embarazo adolescente, son ellas junto a sus familias las que asumen el cuidado de los bebés. Al igual que en Cuenca, existe falta de personal. Los procesos de prevención han sido poco efectivos y tampoco se han impulsado actividades extracurriculares, que posibiliten a los jóvenes ocupar su tiempo fuera de las IE. Las y los jóvenes en Santa Ana son sujetos de estigmatizaciones y violencias naturalizadas y, por lo que en esta parroquia, se evidencia que las IE desempeñan un rol limitado y de poca incidencia social.

Guayaquil, por su parte, enfrenta una situación inédita en relación a la violencia organizada y el narcotráfico que ha permeado también el sistema educativo, lo que se está convirtiendo en factor de expulsión en tanto produce desplazamientos forzados de familias enteras. En los barrios de alta conflictividad de esta ciudad las IE son parte de las disputas territoriales y simbólicas, en las cuales los niños, niñas y adolescentes constituyen una “herramienta” estratégica para las bandas delictivas que captan, a través de múltiples medios. Todo esto frente al abandono histórico del Estado, falta de políticas integrales, de prevención y contención. En esta zona, los términos para pensar la inclusión educativa, los riesgos de exclusión y la reintegración al sistema sobrepasan toda política pública que ha generado el MINEDUC e incluso desborda sus competencias. El trabajo interinstitucional, fundamental para hacer frente a la compleja situación de esta zona, hasta el momento ha sido insuficiente.

En lo referente a las barreras institucionales, las debilidades de recursos materiales y de personal, de procedimientos burocráticos y, en el área pedagógica, no actúan de manera aislada, sino que se relacionan entre sí, son atravesadas por la insuficiente atención estatal al área social, y se articulan a los contextos locales, de acuerdo con los hechos particulares que allí ocurren.

Por ejemplo, si bien en Cuenca y Guayaquil existen deficiencias en la infraestructura física de los planteles educativos, sin embargo, en Guayaquil adquiere otras connotaciones, pues un inmueble desprotegido lo torna un lugar expuesto a robos y a la incursión de grupos delincuenciales. De igual forma, la falta de personal docente afecta a ambas localidades, pero en Guayaquil es un problema asociado con la inseguridad o la falta de alumnado desplazado por la violencia, y que pone en riesgo los puestos de trabajo. Esto también sucedería con el trabajo del personal técnico dedicado a programas del Ministerio de Educación, como “Todos al aula” u otros, que no pueden ingresar a lugares con altos niveles de violencia y apropiados por ciertas bandas en Guayaquil.

Por otra parte, si bien el contexto no influye, merece anotar cómo una débil infraestructura, con paredes a punto de caer o con goteras en la estación lluviosa, dificultan las pedagogías en el aula; en este punto entra lo burocrático, pues, las solicitudes de atención a los problemas de infraestructura física por parte de las entidades educativas no siempre son atendidas con celeridad, y esto prolonga la afectación a los procesos formativos. De igual forma, la falta de personal impide una atención cabal a las necesidades educativas de las y los estudiantes, relacionadas o no a discapacidades, y que tienen que ver también con el hecho migratorio y los requerimientos de aprestamiento, nivelación y otros.

En Cuenca y Guayaquil, distintos actores no estatales aportan, o mejor dicho cubren, las desatenciones gubernamentales. Por ejemplo, en Cuenca, los comités de padres y madres de familia de sectores rurales se ocupan de las mejoras de locales escolares y mobiliario, y, a nivel urbano, los grupos de WhatsApp dinamizan este tipo de subsidios ciudadanos, que involucran además al personal de las instituciones educativas. En Guayaquil, las organizaciones no gubernamentales locales y nacionales, suplen la falta de personal especializado para el refuerzo escolar y actividades extracurriculares. A decir de personal de los planteles, la falta de técnicos distritales y de docentes genera sobrecarga de trabajo y resta calidad a los procesos de inclusión.

En cuanto a procedimientos burocráticos, se constató que las poblaciones en desplazamiento que llegan sin un conocimiento del sistema informático para trámites de matrícula en línea, y sin recursos financieros para gestionar un acceso, se articulan a entidades no gubernamentales en busca de apoyo, mediante asesorías en ese sentido, con lo que revelan la vigencia de redes rápidamente estructuradas.

En lo referente a los cupos y traslados, las instituciones educativas carecen de metodologías de seguimiento y actualización de datos, lo cual los ha tornado en barreras. Los retiros no reportados, sea por movilidad humana interna (en el caso de Guayaquil, debido a la violencia) o internacional (caso Cuenca), o por traslados no comunicados, han generado una franja gris de cupos no disponibles, lo que impide el acceso a otros estudiantes. En Guayaquil, este indicador es afectado por la violencia, pues los cupos existen, pero pueden o no ser aceptados en un sector, por motivos de seguridad. En esta ciudad, el traslado o abandono escolar se tornó en una respuesta emergente de la población estudiantil.

Por otro lado, los trámites de rezago no se compaginan con las realidades de las poblaciones en desplazamiento, debido a la lentitud en el ámbito burocrático y/o a la incompreensión de sus experiencias migratorias emergentes y a sobresaltos. Una vez en las aulas, se considera que las metodologías para la inclusión no son claras y que las entidades educativas no tienen las condiciones para cumplirlas (insuficiente personal y capacitación), ante lo cual, se debilitaría la calidad de la atención y acompañamiento pedagógico, sobre todo a estudiantes en movilidad humana en general y desplazados en particular.

Lo anterior es relevante si se considera que, tal como lo han anotado en ciertas entrevistas, la cobertura de necesidades educativas especiales de la población estudiantil se ha limitado en los planteles a lo psico emocional, y eso no es todo. Se obvia las necesidades de estos colectivos en desplazamiento, a quienes, una vez que acceden a su derecho a la educación, debe garantizárseles también su permanencia, mediante seguimientos especializados, a fin de que respondan a los impactos que han tenido los periplos migratorios en sus procesos de formación.

En las condiciones en que, según las versiones recogidas, se dan los servicios del sistema a este tipo de grupos, se los pone en riesgo de que no se adapten y abandonen el sistema o, si llegan a culminar sus estudios, tengan pocas probabilidades de continuarlos en niveles superiores de formación e insertarse luego en el mercado laboral. Con esto se cumpliría una ruta hacia la exclusión social, que tiene como su escenario inicial a los ámbitos educacionales (Cummins 1994, citado en Arroyo, 2013).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR (2023). Tendencias Nacionales. El desplazamiento forzado hacia Ecuador. 2023. ACNUR Ecuador. Ver: <https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-07/14041.pdf>
- Arroyo González M. J. (2013). La Educación Intercultural: un camino hacia la inclusión educativa. *Revista de Educación Inclusiva*, ISSN 1889-4208 *Inclusive Education Journal*, Junio, 2013, Vol. 6 (2). Páginas 144-159.
- Blanco, R. (2014). Inclusión educativa en América Latina: Caminos recorridos y por recorrer. En A. Marchesi, R. Blanco y L. Hernández (Eds.), *Avances y desafíos de la educación inclusiva en Iberoamérica* (pp. 11-36). OEI.
- Duk, C. y Murillo, F. J. (2018). El mensaje de la educación inclusiva es simple, pero su puesta en práctica es compleja. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 12(1), 11-13. <https://doi.org/10.4067/S0718-73782018000100011>
- El Mercurio (2023). Diario El Mercurio, 4 de octubre de 2023. Ver: <https://elmercurio.com.ec/2023/10/04/censo-datos-migracion-cuenca/>
- Femke van Noorloos y Griet Steel (2017). Lifestyle migration and socio-spatial segregation in the urban(izing) landscapes of Cuenca (Ecuador) and Guanacaste (Costa Rica). *Habitat International* Volume 54, Part 1, May 2016, Pages 50-57. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.08.014> Part of special issue Urban segregation in Latin America, edited by Naxhelli Ruiz-Rivera and Paul van Lindert.
- Gavazzo, N., Gerbaudo Suárez, D., Espul, S. y Morales, Y. (2020). "Intersecciones entre migración, clase, género y generación. *RevIISE* | Vol. 16, Año 14 | octubre 2020 - marzo 2021 | Dossier Migraciones y clases sociales ISSN: 2250-5555 | Argentina | www.reviise.unsj.edu.ar
- Gutiérrez-Rodríguez, C. (2018). Fortalecimiento de las competencias de interpretación y solución de problemas mediante un entorno virtual de aprendizaje. *Revista de Investigación, Desarrollo e Innovación*, 8 (2), 279-293. doi: <https://doi.org/10.19053/20278306.v8.n2.2018.7170>
- Herrera, Gioconda y Carrillo, María Cristina (2009). Transformaciones familiares en la experiencia migratoria ecuatoriana. *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 39: 97-114.
- Herrera, Gioconda (2013). *Lejos de tus pupilas: familias transnacionales, cuidados y desigualdad social* / Gioconda Herrera Mosquera. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 163 p. : gráficoss

- Herrera Gioconda (2019). Precariedad laboral y construcción social de la “ilegalidad”: familias indígenas ecuatorianas en Nueva York. *Migraciones Internacionales*, Vol. 10, Art. 19, 2019.
- INEC (2022). Censo de población y vivienda Ecuador. Principales Resultados. Disponible en: <https://censoecuador.ecudatanalytics.com/>
- Kiuppis, F. (2014). Why (not) associate the principle of inclusion with disability? Tracing connections from the start of the ‘Salamanca process’. *International Journal of Inclusive Education*, 18(7), 746-761. <https://doi.org/10.1080/13603116.2013.826289>
- Martínez, María José; Salas, Fernando (2022). La infancia: objetivo de grupos Delincuencia Organizada. Red por los derechos de la infancia en México. En: https://issuu.com/infanciacuanta/docs/reportaje_reclutamiento_ilicito_otra_fuente_compre
- Millán-Oter Katy Luz y Torrejón Cardona Eryka Yuvelyre (2023). Migración por amenidades en la ruralidad de América Latina Amenity Migration in Rural Latin America. *Migraciones Internacionales*, Vol. 14, Art. 22, 2023.
- MINEDUC (2014-2023) Archivo Maestro de Instituciones Educativas - AMIE, periodo lectivo desde 2014-2015 hasta 2022-2023 Inicio.
- Municipio de Cuenca (2022). PDOT Cuenca; Anexo 2. 2.1. Diagnóstico. En Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca – Actualización 2022. Dirección de Planificación. Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca. Ver: https://www.cuenca.gob.ec/sites/default/files/planificacion/dic2022/2_1_Diagnostico.pdf
- OIM (2012). Perfil Migratorio Ecuatoriano (2011). Preparado por Gioconda Herrera Mosquera María Isabel Moncayo Alexandra Escobar García. Ver: https://publications.iom.int/system/files/pdf/perfil_migratorio_del_ecuador2011.pdf
- OIM (2022a). Indicadores de Gobernanza de la Migración a nivel local. Cantón Cuenca (Ecuador). Perfil 2022. OIM. Ver: <https://reliefweb.int/report/ecuador/indicadores-de-gobernanza-de-la-migracion-nivel-local-canton-cuenca-ecuador-perfil-2022>
- Panizo Toapanta (2019). “Migración e inclusión: Retos en el sistema educativo ecuatoriano”. *Revista Andina de Educación* 2(2) (2019) 24-27. Universidad Andina Simón Bolívar. En: <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/ree/article/view/1007/1099>
- Primicias (2022). Periódico Digital Primicias, 14 de noviembre de 2022. Ver: <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/estudiantes-extranjeros-abandono-estudios-escuelas/>

- Ramírez Íñiguez (2020). Consideraciones Conceptuales en la Investigación sobre Inclusión Educativa dentro del Contexto Latinoamericano - Revista Internacional de Educación para la Justicia Social, 2020, 9(1), 211-230. <https://doi.org/10.15366/riejs2020.9.1.010>
- Ramos, Patricia (2010). Entre el escándalo y la rutina. Medios y familia en la migración internacional. Ediciones Abya-Yala. Quito-Ecuador.
- Rockwell, E. (2005). "La apropiación, un proceso entre muchos que ocurren en ámbitos escolares". Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN. En: <https://www.researchgate.net/publication/267805108>
- Rodríguez-Cruz, Marta (2020). Familia migrante, escuela y comunidad en los Andes equinocciales: continuidades y cambios en la identidad cultural. Íconos. Revista de Ciencias Sociales <https://iconos.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/view/4128/3436#info>
- Sánchez-Bautista, C., Gómez, L. R., Gómez, L. C. M. and Villamil, S. M. (2023). 'Teaching experiences in contexts of conflict and cultural diversity during the COVID-19 pandemic: The case of a public school in Bogotá', Education and Conflict Review, 4, pp.73-80

CAPÍTULO 2

La política contra la trata de personas y el tráfico de migrantes. Una lectura desde las comprensiones e interacciones locales en Cuenca y Guayaquil

La política contra la trata de personas y el tráfico de migrantes. Una lectura desde las comprensiones e interacciones locales en Cuenca y Guayaquil

Autoras: Soledad Coloma, Patricia Ramos y Paola Floril

Resumen

El Capítulo 2 refleja los resultados de la investigación cualitativa sobre la respuesta institucional ante la trata y tráfico de personas afectadas por el desplazamiento- PAPED en las ciudades de Cuenca y Guayaquil, en la cual se identifica y analiza las amenazas, factores de riesgo y dinámicas, que provocan o facilitan la vulneración de derechos y el delito de trata y tráfico de personas afectadas por el desplazamiento, particularmente en cuanto a la normativa y mecanismos de protección institucionales en los dos territorios de estudio. Se aplicó una metodología cualitativa que, entre otras herramientas aplica entrevistas en profundidad semiestructuradas dirigidas hacia funcionarias y funcionarios públicos locales encargados de atender la problemática —tanto a nivel de gestión como de persecución del delito— así como en análisis de la normativa local, políticas, planes y programas, y los datos cuantitativos disponibles.

Los hallazgos fueron compartidos con investigadoras del IDEHPUC Perú, quienes desarrollaron la metodología base y ejecutaron el mismo estudio en el lado peruano. Entre los intercambios más interesantes se mencionan las similitudes en los dos estudios, en cuanto a la transferencia a terceros de tareas y responsabilidades de los Estados de Ecuador y Perú en la política de atención y protección a víctimas. En Ecuador las diferencias entre Cuenca y Guayaquil, se distinguen los contextos particulares de cada localidad de estudio, tanto en la manera cómo se entienden y producen la trata de personas y el tráfico de migrantes; así como en la forma que se implementa la política nacional en estas problemáticas a nivel local.

Palabras clave: trata de personas, tráfico de migrantes, movilidad humana, desplazamientos, protección.

ACRÓNIMOS

ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AYNES	Amiga ya no estás sola
CCPD	Consejo Cantonal de Protección de Derechos
CD	Comités Desconcentrados
CI	Comité interinstitucional
COIP	Código Orgánico Integral Penal
COOPI	Cooperación Italiana (por su nombre en italiano)
DINAPEN	Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes
DTDPTIM	Dirección contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes
ESCI	Explotación sexual comercial infantil
FEDOTI	Fiscalía Especializada en Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional
FGE	Fiscalía General del Estado
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GDO	Grupos de delincuencia organizada
GIZ	Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (por su nombre en alemán)
GTRM	Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes
HIAS	Organización Judía Global
JCPD	Junta Cantonal de Protección de Derechos
LOMH	Ley Orgánica de Movilidad Humana

ACRÓNIMOS

ACRÓNIMOS

LOTPTIM	Ley Orgánica contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes
LGBTIQ+	Lesbiana, gay, bisexual, transexual, transexual, travesti, intersexual y queer
MDI	Ministerio del Interior
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MMDDHH	Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
NNA	Niños, niñas y adolescentes
NU	Naciones Unidas
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización no gubernamental
OI	Organismos internacionales
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PACTA	Plan de Acción contra la Trata de Personas
PAPED	Personas afectadas por el desplazamiento
SEGURA EP	Empresa Pública Municipal para la Gestión de Riesgos y Control de Seguridad
SPVAT	Sistema de protección de víctimas y testigos y Otros Participantes en el Proceso Penal
UNIDOT	Unidad de Delincuencia Organizada Transnacional
UNITAT	Unidad Nacional de Investigación contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes
VBG	Violencia basada en género

1. Introducción

El trabajo presentado en este texto es parte de un proceso denominado “Investigación sobre la trata y tráfico de personas afectadas por el desplazamiento – PAPED en las ciudades de Cuenca y Guayaquil”, el cual buscó caracterizar el fenómeno de la trata de personas y el tráfico de migrantes en esas localidades e identificar a los actores institucionales involucrados, sus respuestas y formas de articulación. Además, constituye un aporte al análisis de estas problemáticas en contextos marcados por las secuelas de la pandemia del COVID19, la presencia y repunte de movilidades múltiples, el recrudecimiento de la violencia y la inseguridad que han afectado al Ecuador en los últimos años. Los insumos proporcionados por ese trabajo nutren el presente estudio.

El citado proyecto investigativo condujo a un escenario complejo de comprensiones, articulación entre actores e intervención que nos llevaron a interrogarnos: ¿De qué manera las comprensiones e ideas sobre la trata y el tráfico de personas se reproducen en las formas de abordar esas problemáticas e implementar la política pública en Cuenca y Guayaquil? y ¿Cómo se desarrollan las interacciones entre los distintos tipos de actores para la implementación de las políticas públicas contra la trata y el tráfico de personas en estas localidades?.

Con respecto a la primera interrogante es necesario mencionar como telón de fondo que la comprensión de la trata de personas y el tráfico de migrantes se enmarca en un escenario global de instrumentos jurídicos que son referentes a nivel mundial y regional, los cuales han sido elaborados por organizaciones internacionales y supranacionales (Ruíz et al., 2022, Mansur Dias 2015). Entre estos, el que mayor preeminencia ha tenido es el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños¹, conocido como el Protocolo de Palermo (Fuentes, Hernández y Alcay, 2018), en donde se entiende a ese fenómeno como:

“La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación” (Art. 3)

Respecto al tráfico de migrantes, la definición más común se deriva del Protocolo contra el tráfico de migrantes², en el que se entiende como la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado, del cual dicha persona no es nacional o residente, con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material (Art. 3).

¹ El Protocolo de Palermo se suscribió en diciembre 2000, como parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Ha sido firmado por 117 países y ratificado por 97.

² El Protocolo sobre tráfico de migrantes, está en vigor desde el año 2004, ha sido firmado por 112 países y ratificado por 88.

De acuerdo con los autores revisados las definiciones que posicionan esos instrumentos circunscriben la comprensión de la trata y el tráfico desde un énfasis en el delito y reproducen un lenguaje homogeneizador, que, en el caso de la trata, pone más peso en la modalidad con fines de explotación sexual que en otras (Fuentes, Hernández y Alcay, 2018; Ruíz et al., 2022). Esas visiones y marcos jurídicos internacionales han influido en la normativa, y política pública ecuatoriana, reproduciendo lógicas más jerárquicas en la implementación de las acciones estatales. Así:

... las políticas públicas no sólo están determinadas por el marco institucional, por las organizaciones que les dan cobijo, las leyes que las sustentan y los valores que las justifican. Están influidas también por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos (Cejudo, 2008:3).

Las comprensiones de los fenómenos por parte de los actores estatales no solo pueden reproducir enfoques globales, sino también visiones locales que podrían conducir a acciones u omisiones, así como a la desatención o establecimiento de prioridades que influyen en la gestión y organización de los actores. Esto nos lleva a la segunda interrogante planteada a fin de observar de manera más directa estas afectaciones en la implementación de la política, con una aproximación desde la articulación entre actores.

Es decir, las dinámicas de interacción para la implementación de las políticas también estarían afectadas tanto por los enfoques de los instrumentos globales mencionados en párrafos anteriores, como por las propias comprensiones y prioridades de los actores institucionales locales. Según se ha debatido, los actores no mantienen interacciones horizontales en estos procesos, más bien el Estado asume funciones de coordinación y dirección, a pesar de las transformaciones que ha sufrido y que ha significado una menor capacidad para movilizar a actores no estatales (Córdoba, 2018). Sin embargo, se puede agregar que en la práctica estos procesos de coordinación pueden estar debilitados en lo local, anclados a lógicas verticales y jerárquicas que ralentizan los procesos de gestión en este nivel de gobierno. Este tipo de interacciones verticales implicarían además la reproducción de idearios de relaciones de poder, incluso de acerbo moral sobre las problemáticas (Schmidt, 2010).

Para interpretar las comprensiones o visiones sobre la problemática de la trata y el tráfico de personas abordamos la noción del discurso desde el plano de las ideas como un proceso de marcos de interpretación del mundo a partir de los cuales, tanto los actores públicos como los actores no estatales, van a desarrollar sus estrategias para definir el contenido de las políticas públicas (Muller, 2010, 20).

Específicamente para el presente estudio nos interesa abordar tanto las complejidades o sesgos de interpretación que se producen al momento de la implementación de la política, así como los relacionamientos entre actores. El concepto de interacción, entendido en términos de una relación de mutua influencia entre dos o más actores o entidades, constituye el núcleo analítico de la gobernanza, en tanto permite aprehender metodológicamente el complejo entramado sociopolítico (Córdoba, 2018). Aunque

como anotan los autores el gobierno mantiene la centralidad (Kooiman 2004), en el caso de nuestro estudio se advierten otras formas de instrumentación derivadas del desplazamiento hacia otros actores.

A partir de las perspectivas mixtas utilizadas para el análisis de la implementación de las políticas públicas que combinan los enfoques top down y bottom up se pueden observar las relaciones o interacciones en tres direcciones. La primera, hacia arriba, que da cuenta de las interacciones con actores y organizaciones internacionales que han significado una importante influencia en la gestión del Estado, a través de la creación de diferentes regímenes internacionales (Pierre y Peters 2000, 83) o marcos de referencia hegemónicos (como el de la trata de personas y tráfico de migrantes).

Segundo, las interacciones hacia abajo “asociadas a los procesos de descentralización y transferencia de competencias y recursos desde el gobierno central hacia instancias regionales y locales” (Pierre y Peters 2000, 87). Siguiendo una dinámica hacia abajo, en este trabajo también consideramos el traslado de las competencias jerárquicamente establecidas hacia unidades administrativas locales dentro de las mismas entidades públicas, que siguen una orientación desconcentrada. Las relaciones de arriba hacia abajo también han sido observadas en la elaboración de instrumentos y lineamientos de trabajo elaborados en el plano internacional que luego tienen que ser implementados a nivel nacional.

En cuanto al tercer tipo de relaciones, las interacciones hacia afuera han implicado el traslado capacidades —tradicionalmente controlados por el Estado— hacia instituciones y organizaciones de carácter no gubernamental, lo que ha incidido en la implementación de las políticas, particularmente a través de la creación de mecanismos de transferencia de autoridad, o de recursos, a actores no públicos que cumplen con tareas y responsabilidades específicas, como la provisión de servicios básicos o promoción del desarrollo económico (Pierre y Peters 2000, 89).

Bajo una metodología cualitativa se identificó que, en Cuenca y Guayaquil, las problemáticas en cuestión son pensadas como temas de menor preocupación para los actores gubernamentales, cuya gestión está regida por un modelo jerárquico de la política. En estas localidades hay una suerte de contradicción entre los mandatos de seguridad - control y la forma de abordar los casos de trata de personas y tráfico de migrantes. Al respecto, si bien se reconoce formalmente la necesidad de abordar estos fenómenos, las entidades involucradas imprimen pocos esfuerzos en control e intervención, además actúan desde la omisión o débil reconocimiento de las problemáticas.

No obstante, en las interacciones se puede ver como ciertos actores locales de las unidades desconcentradas mantienen relaciones horizontales emergentes para superar obstáculos ante la falta de recursos y ante la centralización de la toma de decisiones. En este punto también se destaca el rol de las entidades no gubernamentales de Cuenca y Guayaquil que aportan en la implementación de la política pública en una dinámica hacia afuera de la estructura estatal. De ahí que, a pesar de que los instrumentos establecen la centralidad del poder estatal, en la práctica hay un desplazamiento

to de las funciones hacia actores sociales que subvencionan las ausencias estatales en la provisión de servicios en lo local.

A partir de lo expuesto, el artículo presenta, en primera instancia, la metodología de estudio, posteriormente, se expone una breve caracterización de la trata y tráfico en las ciudades abordadas que se nutre de los reportes, diagnósticos y trabajos investigativos de diversos autores. Después se analiza los procesos de implementación de la política pública contra la trata y el tráfico a la luz de las comprensiones, discursos y prácticas. En las siguientes secciones nos centramos en las interacciones generadas para la implementación de la política pública en Cuenca y Guayaquil y finalizamos con algunas reflexiones a modo de conclusiones.

2. Metodología

Siguiendo un enfoque de análisis cualitativo, la metodología comprende, por una parte, la revisión documental de normativa, políticas, planes y programas, así como artículos académicos, reportes e información de medios sobre las problemáticas analizadas. Por otra parte, se llevó a cabo la compilación de información mediante entrevistas semi estructuradas a actores institucionales estatales y no estatales e informantes clave. Esta labor se realizó en dos momentos: el primero, consistió en un acercamiento preliminar, a fin de contar con un panorama contextual y de la situación investigada; y, el segundo, se centró en el trabajo de campo en las ciudades de Cuenca y Guayaquil.

Se realizaron entrevistas preliminares con: el Ministerio del Interior – MDI, por ser el ente rector de la política pública en materia de trata de personas y tráfico de migrantes; el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos – MMDDHH y el Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES, que tienen competencias en la asistencia y protección de las víctimas; la Fiscalía General del Estado - FGE y la Policía Nacional, a cargo de la investigación de los delitos. Entre la Organizaciones de la Sociedad Civil – OSC que participaron en el estudio están: Alas de Colibrí, que es una de las dos casas especializadas en la acogida de víctimas adolescentes de trata con fines de explotación sexual en el país. Los contactos de estas instituciones se lograron por la gestión del equipo investigador.

Posterior a las actividades descritas, se realizó la inmersión en las ciudades de Cuenca y Guayaquil con un total de 29 entrevistas semi estructuradas individuales a actores institucionales, tanto del Estado como de OSC y organismos internacionales – OI que tienen competencias o que trabajan en las problemáticas de interés. Se procuró que la mayor parte de este trabajo de campo sea de manera presencial, sin embargo, por dificultades en la coordinación de agendas con los actores de interés, algunas se han realizado por medios virtuales.

Durante las visitas en Cuenca y Guayaquil, se indagó a dos tipos de actores: personal de entidades públicas a nivel local, pertenecientes a las mismas instituciones que se entrevistó a nivel central en los acercamientos preliminares, es decir, del: MDI, MMDDHH,

MIES, FGE y Policía Nacional, de manera particular de la Unidad Nacional de Investigación contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes – UNITAT.

También conversamos con personal de OSC de casas de acogida que reciben a víctimas de trata de personas, incluso si no son especializadas; y a funcionarios/as de la cooperación internacional y de agencias del sistema de Naciones Unidas que trabajan en movilidad humana y violencia de género. En total, en el cantón Cuenca se realizaron 11 entrevistas, mientras que en Guayaquil se efectuaron 18. Además, se realizaron tres procesos de observación a casas de acogimiento, uno de ellos en esta misma ciudad y dos en Machala, El Oro.

Respecto al corte temporal del estudio, se sitúa entre los años de 2019 y 2023, a fin de revisar comportamientos, transformaciones y tendencias en la migración, la trata de personas y el tráfico de migrantes, durante y después de la pandemia del COVID19. Esto en razón de los impactos que significó la crisis sanitaria en el deterioro de las condiciones socio económicas del país, que aún no se han superado (Quilli-Granda y García-Vélez, 2024); así como en la intensificación de la Violencia Basada en Género – VBG (CEPAM, 2020)³; y en las transformaciones de estos fenómenos, en escenarios de migraciones irregulares y del intenso uso de medios cibernéticos (UNODC, s/f)⁴.

3. Caracterización de la trata de personas y del tráfico de migrantes

3.1. Caracterización de la trata de personas y el tráfico de migrantes en la ciudad de Cuenca

Es importante para el presente estudio situar las dinámicas migratorias históricas del austro del país, donde se encuentra la ciudad de Cuenca, con el fin de establecer cómo influyen en las migraciones más recientes y en su relación con la trata de personas y sobre todo en el tráfico de migrantes. A partir de la década de 1980 la emigración de esta zona, cuyo destino fue Estados Unidos, empezó a ser más visible, la cual estuvo compuesta sobre todo por hombres jóvenes provenientes de comunidades indígenas de zonas rurales (Jokisch, 2005). La participación de los “coyotes” en las estrategias migratorias de esos años “facilitó” su salida y arribo al país norteamericano (Ruiz y Álvarez Velasco, 2019).

Dos décadas más tarde, se produce un segundo momento de intensa emigración, no solo en Azuay y Cañar, sino en varias provincias del país, en el cual se distingue el aumento de la presencia de mujeres migrantes de zonas urbanas en edad de trabajar, lo que configuró la feminización de la migración ecuatoriana (Herrera, 2012). También formaron parte de este flujo las redes de “coyoterismo”, que durante años han guiado a los migrantes hacia los Estados Unidos, como se ha indicado.

El acceso (limitado) a la regularización migratoria de las personas que emigraron a inicios y

³ Disponible en: <https://www.cepam.org.ec/la-triple-pandemia-y-sus-efectos-en-la-vida-de-las-mujeres-ecuatorianas/>

⁴ Disponible en: <https://www.unodc.org/lpomex/es/articulos/2022/uso-y-abuso-de-la-tecnologa-en-la-trata-de-personas.html>

mediados de los años 80 a ese país les permitió patrocinar la migración legal de familiares en las últimas dos décadas (Jokisch, 2023). No obstante, la migración de las provincias australes se caracteriza por su elevada irregularización, debido a que la gran mayoría de migrantes, que se concentra en territorio estadounidense, está indocumentada (Herrera, Berg y Pérez, 2022); y en razón de la imposibilidad de acceder a una visa para Estados Unidos en el país de origen.

A partir del fin de la pandemia del COVID19, la salida de ecuatorianos y ecuatorianas nuevamente registra un importante crecimiento, comportamiento que se observa en registros de los saldos migratorios⁵ y se atribuye a la progresiva precarización de las condiciones de vida en el país (Ramírez, 2023). En el caso de los migrantes del austro es importante señalar que mantienen redes migratorias consolidadas que se activan para proveer de recursos económicos, información y todo tipo de apoyos (Pedone, 2005). En este entramado de circulación de contactos, dinero, bienes y servicios, los “coyotes” tienen el rol de transportar y cruzar fronteras hasta que los migrantes lleguen al país de destino (OIM, 2022).

De acuerdo a los actores locales entrevistados, en la migración de los últimos cuatro años, se distingue la creciente presencia de jóvenes que abandonan sus estudios antes de graduarse del colegio o una vez concluido el bachillerato. Cabe señalar que la migración de esta población no es nueva, varios análisis han abordado el tránsito de niños, niñas y adolescentes por el corredor migratorio que inicia en la región andina, cruza Centroamérica y México para llegar a Estados Unidos, trayecto que emprenden contratando a traficantes o por la información digital a la que acceden en redes sociales, impulsados por el anhelo de reunirse con padres y madres migrantes (Álvarez Velasco, 2018).

Se suman al flujo migratorio actual, los grupos familiares completos con hijos/as de edades tempranas, cuya motivación es la búsqueda de mejores condiciones de vida. Cabe precisar que en esta nueva “ola” migratoria, si bien se mantienen los contextos de irregularidad, en los últimos años las rutas se han vuelto mucho más peligrosas y los controles fronterizos más restrictivos, lo que representa mayores riesgos para las personas migrantes (OIM, 2022).

Las estadísticas del REGISTRATT⁶ en el periodo de 2019 a 2023, sobre los casos de tráfico de migrantes muestran que Azuay, cuya capital es Cuenca, registra 27% de los mismos, y junto con Cañar, suman 44% de un total de 2.232 casos registrados a nivel nacional. En cuanto a los grupos etarios, la población más afectada es sobre todo adulta con el 65% (388 casos) en comparación a los niños, niñas y/o adolescentes que representan el 35% (205 casos). Se destaca, además, una presencia mayoritaria de hombres con el 62% (365 casos) respecto al 38% de mujeres (228 casos).

5 En 2021, el saldo migratorio se ubicó en poco más de 81.000 ecuatorianos. El 2022 cerró con la salida del país de aproximadamente 108.000; y hasta mayo de 2023 los datos muestran salidas de 200.000 ecuatorianos que no regresaron (Ramírez, 2023).

6 La información estadística que dispone la DTDPTIM corresponde al Sistema de Registro de casos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes – REGISTRATT. El sistema recoge casos judicializados y no judicializados atendidos con fines de protección. Los datos corresponden al periodo 2019 – 2023 con corte al 08 de septiembre de 2023.

TABLA 1: CASOS ATENDIDOS POR TRÁFICO DE MIGRANTES AZUAY 2019-2023

Azuay	2019	2020	2021	2022	2023	Total Azuay	Total Nacional
	106	103	151	167	66	593	2.232

Fuente: REGISTRATT - DTDPTIM

TABLA 2: CASOS ATENDIDOS POR TRÁFICO DE MIGRANTES POR GRUPO ETARIO AZUAY 2019 - 2023

NNA*	ADULTOS	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
205	388	593	365	228	593

*Niñas, niños y adolescentes
Fuente: REGISTRATT - DTDPTIM

En lo que respecta a la trata de personas en la ciudad de Cuenca, según entrevistas a diversos actores locales, su presencia no es significativa, lo cual, en primera instancia, se podría confirmar con las estadísticas que se exponen más adelante. Se ha referido, no obstante, la mendicidad y el trabajo infantil como fenómenos que afectan a la ciudad y que podrían propiciar que ocurra trata de personas con estos fines de explotación.

Acerca de la mendicidad, en entidades como el Consejo Cantonal de Protección de Derechos – CCPD se señaló que afecta a personas de origen indígena que llegan a Cuenca por las fechas navideñas junto con niñas y niños con el fin de pedir dinero en las calles, actividad que ha perdurado por varios años. También se distingue situación de mendicidad en niños, niñas y adolescentes venezolanos acompañados de adultos, la cual ha sido reportada en los levantamientos de información del Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes – GTRM en Cuenca. El reporte señala, además, el aumento de desalojos durante la pandemia, el incremento en el abandono escolar y la llegada de personas de Venezuela o que se han trasladado de otros lugares del Ecuador buscando establecerse en esta ciudad, con el fin de obtener medios de vida para sustentar necesidades básicas y porque ha sido menos afectada por la inseguridad (GTRM, 2021).

Respecto al trabajo infantil, en el CCPD se puntualizó que es más visible en fábricas artesanales de ladrillo y de tejas en las zonas de Sayausí, Sinincay y Sidcay. Dentro de la ciudad, en el sector 9 de Octubre y en los diferentes mercados, de manera específica, en la Feria Libre el Arenal, es notorio que niños, niñas y adolescentes trabajan como betuneros, estibadores, vendedores ambulantes de granos, vegetales, frutas, fundas, sombrillas y otros productos; en el trabajo doméstico es mayor la presencia a niñas y adolescentes mujeres (Sinchi, 2018). Cabe señalar que esta población proviene de zonas rurales que emigran en grupos familiares en busca de ingresos económicos para su hogar con el fin de satisfacer sus necesidades básicas (Sinchi, 2018).

Sin desconocer que los escenarios descritos representan riesgos para la trata de personas, es necesario tener en cuenta que, tanto la mendicidad como el trabajo infantil dan cuenta de formas de exclusión estructurales que afectan a poblaciones empobrecidas. Por lo

tanto, asociarlos de manera directa con este flagelo puede suscitar discursos y actos criminalizantes respecto a estas situaciones (OIM, 2012).

La información estadística sobre la incidencia de la trata a nivel provincial muestra que en el periodo 2019-2023 cuatro provincias, incluida Azuay, concentran el 36% de estos casos en todo el país, entre las cuales se encuentran: El Oro, Cañar y Manabí. Los valores absolutos, en concordancia con lo señalado en las entrevistas, dan cuenta de una baja incidencia de la trata de personas en Azuay, con un máximo de veinte casos registrados en 2020 y un mínimo de tres en 2023. En relación a los 633 casos reportados a nivel nacional en los últimos cuatro años, aquellos identificados en esta provincia alcanzan 68, es decir, el 11%.

TABLA 3: CASOS ATENDIDOS POR TRATAS DE PERSONAS EN AZUAY 2019-2023

Azuay	2019	2020	2021	2022	2023	Total Azuay	Total Nacional
		18	20	19	8	3	68

Fuente: REGISTRATT - DTDPTIM

TABLA 4: CASOS ATENDIDOS POR TRATA DE PERSONAS EN AZUAY 2019 - 2023

GRUPO ETARIO			SEXO		
NNA*	ADULTOS	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
11	57	68	44	24	68

*Niñas, niños y adolescentes
Fuente: REGISTRATT - DTDPTIM

Sobre las modalidades de la trata con mayor incidencia a nivel nacional, las estadísticas del REGISTRATT reflejan que aquella con fines de explotación sexual (incluida la prostitución forzada, el turismo sexual y la pornografía infantil), representa el 46% de los casos en los últimos cuatro años. Los datos evidencian, además, que el 38% corresponde a formas de explotación no especificadas. Esta información no se desagrega por provincias o ciudades, pero de acuerdo a lo expuesto en Cuenca, la trata podría estar subsumida en situaciones de mendicidad y trabajo infantil, si bien es preciso llevar a cabo estudios con mayor profundidad al respecto. Se distingue también que la trata que prevalece en esta ciudad se da de manera interna, es decir, aquella que se produce dentro de las fronteras de un país⁷.

3.2. Caracterización de la trata de personas y el tráfico de migrantes en la ciudad de Guayaquil

La ciudad de Guayaquil, considerada como el motor económico del Ecuador, se caracteriza por una desigualdad social histórica que se manifiesta en los elevados niveles de pobreza en ciertos barrios en contraste con la opulencia de las zonas residenciales privilegiadas. En ese escenario, se han configurado sectores en la periferia de la urbe con

⁷ La trata interna, fundamentalmente, se establece por el nivel de aislamiento de redes de apoyo, desarraigo y desconocimiento de las víctimas de los nuevos contextos a los que se les traslada, donde quedan bajo el total control de los tratantes, y que bien puede ser en una misma provincia o ciudad. Disponible en: <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/principios-rectores/>

deficientes servicios públicos, limitadas oportunidades de trabajo digno, lo que ocasiona una extendida informalidad en las actividades económicas. La inseguridad ciudadana es otro problema que afecta a los sectores desatendidos, en donde grupos de delincuencia organizada se disputan el control de territorios⁸.

En cuanto a la población migrante en Guayaquil, no ha estado exenta de los efectos de inseguridad. Las extorsiones se resaltan como una de sus principales preocupaciones, que al igual que a los nacionales, los grupos delictivos fuerzan a pagar como condicionante para poder continuar desarrollando sus actividades laborales. Esto impacta fuertemente sus medios de vida y los empuja a reubicarse, ya sea en otros barrios de la ciudad, en otras provincias e incluso en terceros países (ACNUR, 2022).

A lo dicho se añade la precariedad material y desprotección social que durante la pandemia del COVID19 redujeron la capacidad de poblaciones ya empobrecidas para resistir a situaciones de riesgo y las expusieron a diferentes experiencias de violencia y explotación (Ruíz, 2022). Sin duda, estos contextos propician la trata de personas, problemática que, a decir de las y los entrevistados, no está visibilizada en Guayaquil, lo que ha dificultado el reconocimiento de su expansión en el tejido social.

Entre las personas consultadas se ha puesto de manifiesto que en sectores conocidos por la oferta de servicios sexuales es posible que existan personas víctimas de trata. Al respecto es necesario alertar que la trata de personas y el trabajo sexual suelen entenderse como un mismo fenómeno, por lo que se deben establecer las diferencias (Ruiz, 2022) a fin de evitar confusiones y estigmatizaciones. Esto sin dejar de reconocer que “las mujeres adultas en actividades sexuales-comerciales están expuestas a diferentes formas de violencia y explotación, incluyendo la trata de personas en sus diferentes modalidades: sexual, laboral, etc.” (Ruiz, 2022:27).

En lo que se refiere a las modalidades de la trata, los comentarios vertidos coinciden en que aquella con fines de explotación sexual es la que más ocurre en Guayaquil, la cual afecta a mujeres, niñas y adolescentes mujeres. Estas percepciones prevalecen desde hace varios años, tal como se constata en el diagnóstico realizado por OIM en 2017, en el que además se señala al “enamoramamiento” como principal forma de captación (OIM 2017). En la actualidad, este medio también es utilizado. Respecto a esta modalidad, técnicos municipales y OSC entrevistados indicaron que han conocido de casos entre la comunidad LGBTIQ+, adolescentes hombres y hombres adultos, problemática escasamente visibilizada y abordada, según precisaron.

La trata con fines de explotación sexual en Guayaquil ocurre, tanto de manera interna como internacional, lo que también se detectó en el referido diagnóstico de la OIM. La primera afecta principalmente a víctimas ecuatorianas menores de edad. La diferencia se distingue en la operación del delito. En efecto, en el documento de 2017 se reconoce que la trata “pocas veces está ligada a bandas delincuenciales organizadas, sino que los tratantes actúan de manera particular” (OIM, 2017:18). En contraste, en los últimos años

⁸ Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-04-09/guayaquil-la-ciudad-ecuatoriana-donde-cunde-el-terror-del-crimen-organizado.html>

esta modalidad sería parte del repertorio de las actividades ilícitas de redes delictivas, según las impresiones recabadas en el levantamiento de información.

En cuanto a la trata internacional con fines de explotación sexual, afecta a mujeres mayores de edad migrantes que son captadas con falsas ofertas de trabajo⁹ que luego se convierten en explotación laboral o sexual. Los casos que más se han referido son de mujeres venezolanas, quienes no denuncian por miedo a ser deportadas. Se destaca también que las mujeres migrantes extranjeras con estatus migratorio irregular presentan una elevada vulnerabilidad ante esta forma de explotación. Situaciones similares, tanto en la forma de captación como en la escasa denuncia se constatan en el diagnóstico de 2017 en la provincia de Guayas, no obstante, las mujeres migrantes más expuestas a esta forma de violencia en esa época eran de origen colombiano (OIM, 2017).

De acuerdo con la información estadística del REGISTRATT sobre la incidencia de la trata de personas en la provincia del Guayas, de la cual Guayaquil es su capital, refleja que entre 2019 y 2023 se registraron 49 casos, que representan 8% a nivel nacional. En cuanto a los valores absolutos, no concuerdan con lo manifestado por los actores locales, ya que hay una reducción progresiva en cada año. Esto puede ser un indicio de que los datos que se disponen no reflejan la real incidencia de la trata. Según los comportamientos por edad y sexo, se distingue que las personas sobrevivientes son más adultos que niños, niñas y adolescentes; siendo la población más afectada, las mujeres (81%).

TABLA 4: CASOS ATENDIDOS POR TRATAS DE PERSONAS EN GUAYAS 2019-2023

Guayas	2019	2020	2021	2022	2023	Total Azuay	Total Nacional
		18	13	8	9	1	49

Fuente: REGISTRATT - DTDPTIM

TABLA 5: CASOS ATENDIDOS POR TRATA DE PERSONAS EN GUAYAS 2019 - 2023

GRUPO ETARIO			SEXO		
NNA*	ADULTOS	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
19	30	49	8	41	49

Fuente: REGISTRATT - DTDPTIM

El MMDDHH informó que los casos de trata de personas más abordados por esta entidad han sido por explotación laboral, principalmente en adolescentes, sin embargo, como se ha indicado, los datos por modalidad no se encuentran desagregados por provincia, ni tampoco se ha referido este tema en otras entrevistas. Es necesario, por lo tanto, examinar con mayor profundidad qué modalidades se presentan en Guayaquil y cuáles son las poblaciones en riesgo.

⁹ Disponible en: <https://www.policia.gob.ec/policia-rescata-en-guayaquil-a-tres-extranjeras-que-eran-obligadas-a-trabajar-en-centros-de-tolerancia/>

En relación a lo anterior, de manera preocupante, el personal de entidades públicas y OSC ha identificado una creciente captación de niñez y adolescencia para fines delictivos en espacios de delincuencia organizada, sea con la promesa de mejorar sus condiciones de vida o bajo amenazas. Asimismo, se ha advertido sobre la captación de niñas y adolescentes con fines sexuales para servicio de los integrantes de las bandas, especialmente en barrios periféricos y asentamientos irregulares.

En estos contextos, donde el abandono estatal ha sido histórico, dichas prácticas están en cierta medida naturalizadas o aceptadas como forma de subsistencia. De tal modo, se crean vínculos afectivos, amorosos y de lealtad, en los que las y los jóvenes llegan a considerar a los captores como su familia y a las redes delictivas como sus espacios de pertenencia, aspectos que les dificultan una desvinculación de estos entornos.

Las modalidades de captación expuestas han sido percibidas por la comunidad, pero constituyen un “secreto a voces”, según señalaron los actores en las entrevistas; esto ha llevado a una normalización de la trata de personas y a que existan escasas probabilidades de denuncia. La situación parece agravarse debido a que, como se indicó en la UNITAT, si bien la trata siempre ha estado presente en las zonas empobrecidas de Guayaquil, las redes eran más pequeñas, ahora son mucho más grandes, tienen armas y son más violentas.

Es preciso puntualizar que, a nivel mediático, se propende a la culpabilización de los adolescentes que han sido captados por bandas delictivas, se demanda el endurecimiento de las sanciones que reciben y se genera alarma social sobre el peligro que representan; en menor medida se abordan las causas y los riesgos ante el reclutamiento forzoso en los barrios más inseguros y pobres del país, como la Nueva Prosperina en Guayaquil¹⁰.

Aspectos étnico-raciales también se involucran en estos escenarios. Una de las organizaciones no gubernamentales consultadas advierte sobre la incidencia de la trata entre la población indígena y afroecuatoriana. Especialmente, hay una criminalización de las poblaciones afrodescendientes, evidenciada en su sobrerrepresentación en el sistema carcelario de Guayaquil; además, hay una fuerte presencia de dicha población en los barrios en donde operan las bandas criminales. Se conoce, además, de población extranjera que ha terminado por conectarse con esas bandas.

En lo concerniente al tráfico de migrantes en Guayaquil, al igual que en Cuenca, es un fenómeno normalizado por los procesos de movilidad bien conocidos en la ciudad. En años recientes, los flujos migratorios de la urbe porteña privilegian las rutas de la selva del Darién que pasan por Centroamérica, especialmente en grupos que viajan de manera autónoma, pero que son “orientados” por personas que durante la ruta les “facilitan” el paso de fronteras y la llegada a Estados Unidos a cambio de cierta cantidad de dinero, según los testimonios recabados. Si bien la mayor parte de casos corresponde a la población ecuatoriana, se indicó de experiencias similares entre la población venezolana y en menor medida de otras nacionalidades.

¹⁰ Disponible en: <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/ecuador-crimenes-muertes-violentas-menores-edad/>

A partir de 2022 ha sido notoria la salida de ecuatorianos con destino a Estados Unidos, a través de rutas por tierra, el cruce de varias fronteras internacionales y atravesando el llamado Tapón del Darién, que separa Colombia de Panamá, conocida por su peligrosidad (Ramírez, 2023). Hasta el 2021, eran pocos los nacionales que transitaban por esta selva (apenas 387), pero hasta abril de 2023 la cifra llegó a 46.348, convirtiéndose en el tercer grupo con mayor presencia, solo por detrás de los venezolanos y haitianos (Ramírez, 2023). Guayas se encuentra entre las provincias más emisoras de esta migración, según información de medios¹¹.

A diferencia de Cuenca, las estrategias migratorias de las personas que salen desde Guayaquil son más dificultosas, ya sea porque tienen menos posibilidades de conseguir financiamiento para el viaje; porque los contactos con “coyotes” referenciados por otros migrantes es más complicado; o porque las redes migratorias no están tan consolidadas como en el austro. Entre los testimonios recogidos, las principales causas que motivan estas salidas, son: la violencia e inseguridad, además de la situación económica, la crisis política, dificultades para acceso a la educación, sobre todo de nivel superior, y en general, la poca esperanza de alcanzar bienestar. El acelerado aumento del abandono escolar es observado como una de las principales consecuencias de estos contextos¹².

Los datos del REGISTRATT sobre los casos de tráfico de personas, atendidos en la provincia del Guayas con fines de protección, dan cuenta de ligeros incrementos entre 2019 y 2022. El año 2023 presenta una cantidad menor al 2022. Los datos, en general, no muestran una cantidad considerable de casos, apenas 132 en cuatro años, los cuales representan el 6% a nivel nacional en un total de 2.232 víctimas atendidas.

TABLA 5: CASOS ATENDIDOS POR TRÁFICO DE MIGRANTES EN GUAYAS 2019-2023

Guayas	2019	2020	2021	2022	2023	Total Azuay	Total Nacional
		21	18	34	36	23	132

Fuente: REGISTRATT - DTDPTIM

TABLA 6: CASOS ATENDIDOS POR TRÁFICO DE MIGRANTES POR GRUPO ETARIO EN GUAYAS 2019 - 2023

GRUPO ETARIO			SEXO		
NNA*	ADULTOS	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
81	51	132	68	64	132

Fuente: REGISTRATT - DTDPTIM

¹¹ Las provincias de donde salen más migrantes serían Cotopaxi, Pichincha, Imbabura, Tungurahua, Guayas, Esmeraldas. La edad va desde los 17 y 35 años. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/quito-ecuador-darien-migracion-estados-unidos-nota/>

¹² Durante el año lectivo 2023-2024, el Ministerio de Educación registra una caída de la matrícula de 64.024 estudiantes en las ocho provincias de la Costa y Galápagos. En el período 2022-2023 hubo 2.503.532 estudiantes matriculados en estas provincias, cifra que se redujo a 2.439.508 para el año lectivo 2023-2024, que finalizó en febrero. Disponible en: <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/estudiantes-abandono-escolar-pobreza/>

En lo que respecta a las poblaciones afectadas por el tráfico de migrantes, en Guayas las niñas, niños y adolescentes son más numerosas que las personas adultas, en una proporción del 61% (81 casos de un total de 132), a diferencia con la tendencia en el resto del país, en donde el 58% de víctimas son mayores de 18 años. En los desagregados por sexo, en Guayas se advierte que no existe una diferencia importante en las proporciones de hombres y mujeres afectados por el tráfico de migrantes, 52% (68 casos) y 48% (64 casos), respectivamente. Es importante no perder de vista que los datos solo dan cuenta de personas atendidas en la ruta de protección de tráfico de migrantes, por lo que las poblaciones que efectivamente arribaron a Estados Unidos o aquellas que no han accedido a dichas atenciones, no son parte de las estadísticas.

4. Marco normativo e institucional de la trata de personas y el tráfico de migrantes a la luz de los discursos internacionales

■ 4.1 La política pública de la trata de personas y el tráfico de migrantes en Ecuador

Estudios consultados, como el de Ruiz y Álvarez 2016; Ruiz et al 2022, y otros, coinciden en la configuración de la política sobre trata de personas y tráfico de migrantes en escenarios de discusión mundiales y regionales (diálogos, encuentros, conferencias), en los que se ha configurado un posicionamiento jerárquico (desde arriba) de pautas generales para la actuación en todos los países. A modo de antecedente, se expone en esta sección ciertos aspectos destacados en la configuración de la política contra la trata de personas y el tráfico de migrantes en Ecuador, para luego entrar al análisis sobre las prácticas y las ideas que subyacen en estas.

Al igual que el resto de países en la región, la política anti trata en Ecuador tiene como principal referente a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo, 2000), cónclave caracterizado por la contraposición de visiones para definir y emitir lineamientos en materia de trata de personas y de tráfico de migrantes; siendo la asociación entre migración y criminalidad uno de los temas más conflictivos (Mansur 2017), que aún permea la política internacional (Chávez Núñez y Arcentales Illescas 2016). Esta Convención y otros espacios han constituido un nodo articulador para construir definiciones y estandarizar discursos, narrativas y términos en torno a las temáticas en cuestión (Aziani 2023).

Hoy, a nivel global, las políticas contra la trata de personas y tráfico de migrantes se ciñen a los instrumentos firmados en la Convención de Palermo del año 2000: el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; y, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.

Ambos son complementarios al instrumento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional que también se generó, con su propio articulado, para reforzar las resoluciones allí tomadas .

En el primer protocolo quedan plasmadas las ideas de la trata como un delito transnacional y la necesidad de combatirla. Al respecto, varios estudios han analizado que el régimen internacional de la trata y el tráfico de migrantes se centran en el cuidado de las fronteras nacionales frente al crimen organizado transnacional. También se sostiene que, al circunscribir estos fenómenos en el ámbito de la delincuencia organizada transnacional, prevalece una perspectiva de seguridad, represión y control, aun cuando hacen referencia a la asistencia y protección de las víctimas (Ruíz y Álvarez Velasco, 2016, Álvarez Velasco 2019).

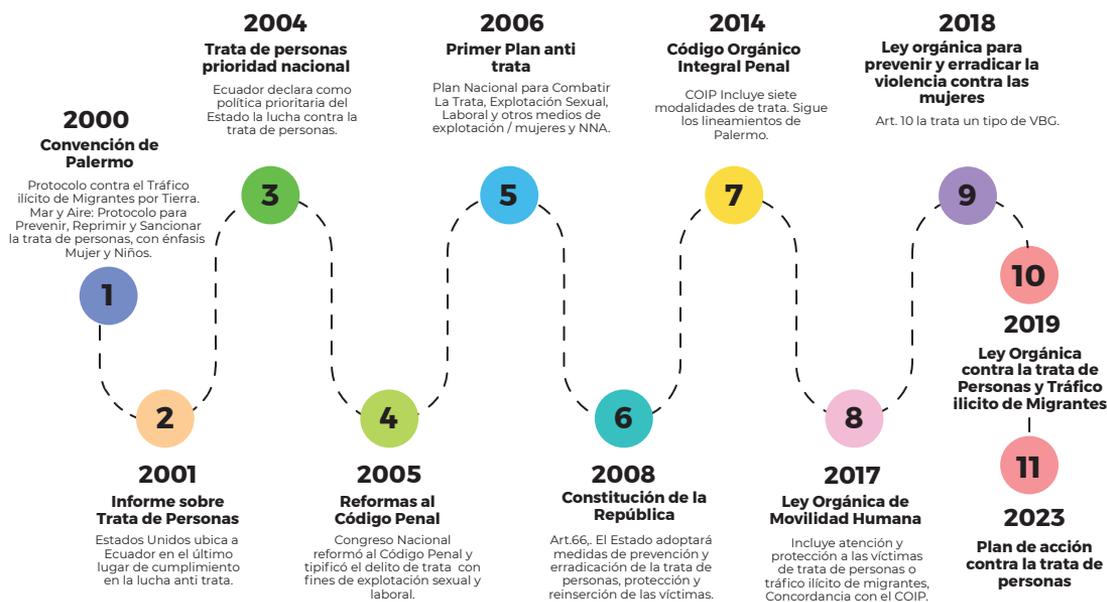
Si bien la perspectiva de derechos, que también incluyen estos instrumentos, aportarían a nuevas comprensiones (Teresi y Rodrigues 2023), y a resultados sostenibles si se toma en cuenta causales estructurales existentes en la trata y el tráfico de personas (Álvarez et al 2020), aún se deja en segundo plano las condiciones de vida de las personas; no se plantea la necesidad de regular los mercados laborales y revisar los vínculos entre la economía ilegal, las empresas legítimas y el Estado (Teresi y Rodrigues 2023; Almaza Avendaño y Gomez San Luis 2022).

A nivel regional, la literatura reconoce la influencia de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos – OEA, Naciones Unidas, el gobierno de Estados Unidos y otros países del norte global en las políticas contra la trata de personas y tráfico de migrantes en América Latina (Montenegro 2021; Mansur 2015; Domenech 2013). Incluso se habla de agendas estatales construidas de afuera hacia adentro (Piscitelli 2022; Ruíz y Álvarez 2016). En esa tónica, en Ecuador los lineamientos de Palermo han trazado la ruta de políticas nacionales anti trata y tráfico y las leyes que las sustentan, según se aprecia en el Gráfico 1.

¹³ En el artículo 1 del Protocolo de Palermo relaciona a la trata con la "Delincuencia organizada transnacional" y en el artículo 2 señala: a) "Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a mujeres y a los niños". En el instrumento de la Convención la idea de delito se argumenta en cinco de los diez literales del artículo 2, mientras que su condición de transnacionalidad y la necesidad de actuar en la protección de la soberanía se reafirma en los artículos 3 y 4 respectivamente.

Gráfico 1

Cronología de la normativa y política sobre trata de personas y tráfico de migrantes en Ecuador



Fuente: Plan de Acción Contra la Trata de Personas 2019-2030; Ruiz y Velasco 2016. Elaboración propia.

La cronología de la política se sintetiza en la Ley orgánica contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes - LOTPTIM, en la que se replican las ideas centrales de los documentos de Palermo en cuanto al combate, el delito y la judicialización:

Art. 1. Objeto. literal 1.- Prevenir y combatir los hechos que constituyen trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. (...) literal 3.- Fortalecer la acción del Estado en la investigación y judicialización de los delitos de trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y delitos conexos, a través del establecimiento de mecanismos, competencias y responsabilidades de las instituciones estatales pertinentes (LOTPTIM).

Los protocolos mencionados se traducen en lineamientos para la creación de comisiones interinstitucionales, unidades anti trata, planes de acción, sistemas de información y demás mecanismos de intervención (Montenegro y Fontaine 2014), que los países desarrollan al tomar parte en el contexto global del combate contra la trata de personas y el tráfico de migrantes.

El esquema básico de acción de estos protocolos es conocido como “el paradigma de las 3P” (perseguir, proteger, prevenir), y a partir del 2011, las “4P” (por partnership) (Naciones Unidas 2000; Castellano 2023; Fuentes, Hernández, y Alcay 2018). Estos formatos se han reproducido en los distintos países y Ecuador no es la excepción.

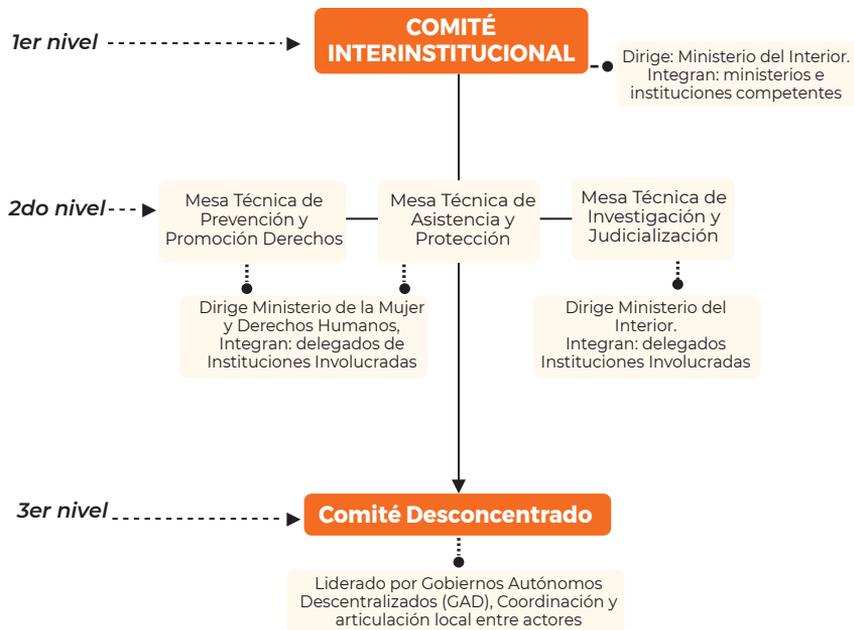
■ La política pública en Ecuador, las ideas entre lo que se dice y lo que se hace

El antecedente de la política pública en el país frente a los fenómenos analizados es la declaración de la lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes como política prioritaria del Estado ecuatoriano¹⁴. Pese a esto, la política frente a la trata de personas registra énfasis que no se distinguen en el tráfico de migrantes. Así, el Plan de acción contra la trata de personas – PACTA (2019-2030) lleva varios años implementándose, mientras que en materia de tráfico de migrantes hasta el momento no se cuenta con una planificación similar; si bien en la entrevista a la Dirección contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes – DTDPTIM, brazo ejecutor de la política pública en estos ámbitos, se indicó que estaba en proceso de elaboración.

La primera diferencia entre el discurso y la práctica de la política anti trata en Ecuador, es que, el Plan de acción contra la trata de personas (PACTA 2019-2030), al igual que su norma, enuncia un modelo de gobernanza participativo, articulado y descentralizado; mientras tanto, en la estructura de la misma se aprecia un orden jerárquico de arriba hacia abajo (Gráfico 2). Según se constató, la política aún funciona de manera centralizada, con ciertos avances en la implementación. Así, en los primeros cuatro años de su ejecución se ha logrado la conformación del Comité Interinstitucional – CI, las Mesas Técnicas que lo integran, según los tres ejes de intervención (prevención, protección e investigación) y del Equipo de Coordinación de Casos, adscrito al mencionado Comité; mientras que los Comités Desconcentrados aún no se han logrado constituir.

Gráfico 2

Estructura de la política contra la trata de personas y tráfico de migrantes en Ecuador



14 Registro Oficial No. 410 de 31 de agosto del 2004.

En Ecuador, hasta el cierre de este análisis, el Comité Interinstitucional continuaba centralizado, y la Dirección de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (DTDP-TIM) no estaba desconcentrada; así, la organización institucional en Guayaquil, por ejemplo, dependía de funcionarios que debían viajar desde Quito. Esto puede provocar que, en su momento, un funcionario local deba comunicarse directamente con uno de Quito para coordinar la atención de un caso.

En la mencionada Dirección estas dificultades se atribuyeron a la inestabilidad del personal de las gobernaciones, a las que consideran clave en el modelo descentralizado de la política. Se informó que se ha apelado a las ya existentes mesas locales de violencia basada en género (VBC), de derechos y/o de movilidad humana, a las que se insta a incluir a la trata y tráfico en sus agendas. Por otra parte, esta Dirección se apoya en recursos y asistencia técnica de organismos no gubernamentales, nacionales e internacionales.

De acuerdo con las entrevistas, la política no recibe los recursos humanos y materiales suficientes. En el eje de investigación, aunque existen las Fiscalías Especializadas en Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional (FEDOTI), estas no solo llevan casos de trata y tráfico, sino también otros delitos y con ello hay una sobrecarga de trabajo. Asimismo, a pesar de la Fiscalía General del Estado creó la Unidad de Delincuencia Organizada Transnacional (UNIDOT), para investigar sicariatos, extorsiones, trata de personas y otros, tienen una sola oficina en Quito para dar cobertura nacional. Por otro lado, está la Unidad Nacional de Investigación contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, (UNITAT), de la Policía Nacional, de la que se anunció en la entrevista un incremento a 60 agentes en las ciudades donde funciona (Quito, Guayaquil y Machala). Mientras tanto en el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos ha sufrido recortes de personal y presupuesto que incluso en el año 2022 generó la declaratoria de emergencia por parte de la Fiscalía General del Estado .

15

En el eje de protección, se cuenta con instrumentos de política pública como el Protocolo de actuación interinstitucional para la atención y protección integral a víctimas de trata de personas y el Protocolo de actuación interinstitucional en caso de tráfico ilícito de migrantes. Sin embargo, hasta el momento de la investigación aún existía en el país solo una casa de acogida estatal especializada en trata de menores de edad (regida por el MIES). El resto de casas pertenecen a organizaciones sociales, no son especializadas en trata y por lo tanto no reúnen los requerimientos logísticos, técnicos y de seguridad; brindan apoyo provisional con los escasos recursos que poseen. Además, la ley puntualiza que los centros de acogida estatales atenderán según la “condición de salud, condición de discapacidad, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas o madres lactantes, adultos mayores, entre otras” (Art. 43). Esto excluiría a las sobrevivientes mayores de edad y no embarazadas, para quienes no hay recursos según se dijo en las entrevistas, pese a lo cual sí son recibidas por ciertos centros; además, tampoco existen casas para adolescentes hombres, adultos y población LGBTIQ+.

15 Disponible en: <https://n9.cl/11mf2>

Las debilidades institucionales (falta de recursos, artículos de la ley incongruentes con los derechos y otros) no están solas, sino que se conjugan con un sistema de valores y creencias de las personas (Schmidt 2010, 3), que se construyen socialmente, estructuran un discurso, le dan sentido a las políticas públicas (Cejudo 2008, 3-5) y esto puede afectar su implementación. Así, se ha dicho en las entrevistas que faltan procesos más sostenidos de capacitación (prevención) para desmontar criterios convencionales que ven en la trata un delito, mas no violencia de género y derechos. Por ejemplo, en una casa de acogida (eje de protección) se constató cómo agentes policiales dejaron a una joven con un parte que la identificó como víctima de violencia de género; pero, al pedir la intervención de personal anti trata (eje de investigación), estos respondieron que esa categorización (VBG) la ponía fuera de sus competencias, aun cuando en la Casa ya detectaron que es sobreviviente de trata.

Por otra parte, se ha intentado reorganizar la institución y funcionan la Unidad de Delincuencia Organizada Transnacional (UNIDOT) casos en los que intervienen redes organizadas, y que la Fiscalía Especializada en Delincuencia Organizada Transnacional (FEDO-TI) se centre en los casos en donde no interviene esas redes, sin embargo, en las entrevistas ha advertido que persisten los sesgos y omisiones basadas en las formas de comprender la trata y delitos conexos.

En una de las entrevistas se afirmó que estas miradas hacia lo delictivo afectan la labor del personal de las instancias mencionadas de la Fiscalía: “quien está enfocado en investigar delitos vinculados a tráfico de drogas, al sicariato, extorsión, no tiene el mismo contexto para abordar casos de trata de personas (...) va a estar enfocado a ver la red delictiva y debe cambiar la mente para ver un caso de trata” (Funcionario estatal, comunicación personal, 14 ago. 2023). Incluso en el Sistema de Protección de Víctimas y Testigos se ha reportado intentos de vinculación afectiva de agentes con las sobrevivientes, o preguntas insistentes a las chicas sobre detalles del caso; esto se suma al miedo que ellas tienen para integrarse a dicho sistema.

En Guayaquil y Cuenca hay referencias a posibles casos de trata ocultos en la mendicidad de niños, niñas y adolescentes, que no calan en la comprensión de ciertos funcionarios: “...los propios compañeros de la fiscalía dicen, pero si están trabajando, no están haciendo nada malo” (Funcionario estatal, comunicación personal, 17 nov 2023). Entre estos funcionarios hay la percepción de que la mendicidad infantil (de hijos o no) es una forma de subsistencia familiar:

“Ellos dicen, pero es la mamá. Entonces justifica que la mamá si puede hacer eso [...] dicen, ahh pero qué gano metiendo en la cárcel al padre, mira que no hay fuentes de trabajo, entonces se justifica porque no hay políticas públicas para fuentes de empleo” (Funcionario estatal, comunicación personal, 17 nov. 2023).

Lo dicho anteriormente también oculta las situaciones de trata de NNA que han sido captados por las bandas de delincuencia en Guayaquil, hecho que se agudiza con una cultura del temor es generalizada no solo para la denuncia sino también para la intervención.

En Guayaquil y Cuenca hay referencias a posibles casos de trata ocultos en la mendicidad de niños, niñas y adolescentes, que no calan en la comprensión de ciertos funcionarios: “...los propios compañeros de la fiscalía dicen, pero si están trabajando, no están haciendo nada malo” (Funcionario estatal, comunicación personal, 17 nov 2023). Entre estos funcionarios hay la percepción de que la mendicidad infantil (de hijos o no) es una forma de subsistencia familiar:

“Ellos dicen, pero es la mamá. Entonces justifica que la mamá si puede hacer eso [...] dicen, ahh pero qué gano metiendo en la cárcel al padre, mira que no hay fuentes de trabajo, entonces se justifica porque no hay políticas públicas para fuentes de empleo” (Funcionario estatal, comunicación personal, 17 nov. 2023).

Este tipo de visiones también oculta las situaciones de trata de NNA que han sido captados por las bandas de delincuencia en Guayaquil, hecho que se agudiza con una cultura del temor es generalizada no solo para la denuncia sino también para la intervención.

Lo dicho anteriormente lleva incluso a contradicciones de orden moral, cuando algún funcionario llega a justificar que un niño, niña o adolescente esté en la mendicidad, porque “[algunos compañeros han dicho que] peor sería que estuvieran delinquiriendo por el incremento de los niños, niñas y adolescentes en bandas de delincuencia organizada” (Entrevista, fiscalía, Guayaquil), y no se repara que la mendicidad puede ocultar una situación de trata. Intervención, en el tema de la captación de adolescentes en las bandas organizadas hay una cultura del miedo generalizada que no solo para la denuncia sino también para la intervención.

Las percepciones recabadas en Guayaquil y en Cuenca, es que, entre las autoridades, incluso entre ciertas organizaciones sociales, no hay un reconocimiento de la trata de personas como tal, esto permite la impunidad de los casos, que permanecen ocultos en problemáticas conexas a la trata de personas y al tráfico de migrantes. Esto último (el tráfico), es una normalidad que afecta a ambas localidades, más aún cuando la política en materia de tráfico de migrantes ha sufrido retrasos en su formulación .

Específicamente sobre Guayaquil, distintos actores coinciden en que la presencia de bandas organizadas para el micro tráfico, extorsiones, pornografía infantil, oferta de servicios sexuales por internet y otros, tienen en la pobreza y el abandono gubernamental la fuente para engrosar ejércitos de jóvenes sin oportunidades, captados para delinquir o para la explotación sexual o laboral. En estos escenarios se han incrementado las migraciones, ya no de la mano de los típicos coyoteros locales y/o redes familiares que los esperaban en el lugar de destino, sino de forma independiente, o a través de coyotes conectados con otros en los países de tránsito, por lo que en el camino son presa fácil de bandas y de posible trata. Estos casos no son denunciados ni tipificados como

16 Al cierre de la investigación, la Política en materia de Tráfico estaba en elaboración.

tráfico de migrantes ni trata, pues subsiste la intención de migrar, como parte de una idea de oportunidades, y engrosan así la franja gris de población en necesidad de protección.

Lo anterior se ha dado frente al silencio institucional local, pues hasta los meses de la investigación (fines del 2023), los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) eran los grandes ausentes de la política anti trata y tráfico en Guayaquil y Cuenca. Esto por cuanto no se conformaban los Comité Desconcentrados que los GAD debían liderar para la coordinación y articulación local, según señala el Plan anti trata (PACTA 2019, 106). A pesar de que, para afrontar esta falta, la Dirección anti trata ha acudido a las mesas locales contra la violencia de género, esto deja afuera a los GAD, pese su rol “complementario y concurrente”, señalado en la política contra la trata (PACTA 2019, 78).

Todo lo anotado nos lleva al campo de las ideas, valores y creencias que predominan en las personas a la hora de la implementación de la política (Schmidt 2010), y permean su sistema de comprensión de estos hechos; de esta manera, según se vio en los ejemplos anteriores, se torna invisibles a las situaciones existentes, y se obstaculiza la intervención.

Es decir, estamos frente a un escenario de acciones y omisiones de los actores de Gobierno nacional y locales, que son parte de sus lecturas e intereses alrededor de la trata y el tráfico. Además, se enmarcan en una lógica verticalista institucionalizada que se contradice con su propio ideario de combate al delito transnacional, desplaza responsabilidades a actores no gubernamentales, marca distancias entre discursos y prácticas para implementar la política en lo local, y, dentro de esto último, los intentos (no siempre exitosos) de interacciones para lograrlo, como se verá a continuación.

■ 4.2. Discursos e interacciones en la implementación de la política pública de trata de personas y tráfico de migrantes en Cuenca

Como se señaló, la implementación de la política pública ante la trata de personas y el tráfico de migrantes a nivel local se analiza a partir de las interacciones que mantienen los actores estatales y no estatales, las cuales se plasman en prácticas y discursos que se observan en tres niveles o direcciones. Aquellas que se producen entre el Estado y entidades no estatales que corresponden a una dinámica “hacia afuera”; y las interacciones, “hacia abajo”, que corresponden a las que mantiene el Estado central, tanto con entidades del mismo nivel de gobierno, a través de direcciones o coordinaciones zonales desconcentradas en territorio; como las interacciones que se configuran entre el Estado central y los niveles de gobierno seccionales o locales.

■ Interacciones entre entidades del gobierno nacional y actores no gubernamentales

En la ciudad de Cuenca, las interacciones “hacia afuera”, que se entienden como aquellas que se dan entre el gobierno nacional y actores no gubernamentales, se advierten en la implementación de la política de protección. En dichas interacciones la política

pública se implementa a través de transferencias de tareas o responsabilidades que deja de asumir el Estado (Pierre y Peters 2000, 89), ya sea en parte o totalmente. Así, en la urbe se advierte que no existe una casa especializada en la protección a víctimas de trata de personas, ni de tráfico de migrantes, por lo que cuando se requiere que mujeres adultas sobrevivientes de trata o tráfico de personas identificadas sean acogidas, se coordina con Casa María Amor, que brinda servicios externos y recibe a mujeres adultas sobrevivientes de VBG.

En los casos de niñas y adolescentes mujeres sobrevivientes de la trata de personas con fines de explotación sexual, se ha mencionado que la ruta de atención se articula con la casa de Alas de Colibrí, que funciona en la ciudad de Quito (a diez horas de distancia de Cuenca por vía terrestre) mediante convenio con el MIES. En estos casos también se coordina con Casa Linda, en la provincia de El Oro (a cuatro horas de distancia de Cuenca), que pertenece al MIES y atiende a la misma población.

Retomando la atención y acogida de Casa María Amor en Cuenca, tiene capacidad para recibir a 12 grupos familiares, en donde los equipos multidisciplinarios realizan contención, análisis de situación de riesgo y crisis. En cuanto a su financiamiento, mantiene un convenio con el Estado, recursos que le permiten cubrir los costos de cinco personas. No obstante, sus requerimientos son para quince o diecisiete personas. En consecuencia, esta organización ha buscado apoyo en el Municipio de la ciudad, con lo que solventa los costos de cinco personas. En estas circunstancias, la casa ha apelado a alternativas de autogestión y alianzas con sectores no gubernamentales internacionales que trabajan en temas de violencia de género, trata de personas y tráfico de migrantes.

Es importante señalar que el financiamiento por parte del Estado para este tipo de OSC no solo no es insuficiente, sino que muchas veces no se transfiere de manera oportuna. Con lo cual no solo se afecta al normal desarrollo de sus actividades, sino también que se pone en riesgo su continuidad, según lo manifestado en varias entrevistas.

Cabe mencionar que la Casa María Amor no cuenta con los sistemas de seguridad necesarios para atender casos de riesgos elevados. En estas situaciones, articulan con el SPVAT, Ministerio de la Mujer, Fiscalía o con otras instituciones, según se requiere, para derivar a las sobrevivientes a lugares con los debidos resguardos.

En la entrevista a esta organización se afirmó que de enero a septiembre del 2023 atendieron tres casos de trata de personas con fines de explotación sexual y uno de explotación laboral. Se mencionó, además, que entre las mujeres acogidas por VBG de origen venezolano se presume la presencia de casos de trata de personas, que no son denunciados; y si se denuncian es poco probable que las mujeres sostengan los procesos judiciales por temor a ser deportadas al no contar con documentos. Influye en este tipo de decisiones la presión económica que tienen para generar recursos, tanto para su propia subsistencia como para el envío de remesas a su país de origen. La falta de confianza en el Estado y/o el desconocimiento de sus derechos es otro aspecto que afecta a la denuncia de dichos casos.

Otros actores no estatales que se destacan en Cuenca, que trabajan con poblaciones en movilidad y VBG, son las submesas del GTRM, instancia que está integrada por organismos internacionales y de la cooperación internacional. En la Sub Mesa de Movilidad Humana se han conocido casos de trata, pero no hay una línea de trabajo especializada en el tema. Por su parte, la Sub Mesa de VBG atiende los casos de trata de personas con fines de explotación sexual y coordina con las casas de acogida. Además de estos espacios, se ha resaltado el trabajo en los mismos temas de la Organización Judía Global – HIAS (siglas en inglés) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR.

Si bien las coordinaciones que se dan en espacios como el GTRM priorizan las interacciones entre sus miembros, también mantienen contacto con entidades estatales, especialmente cuando conocen o presumen de un caso de trata de personas o tráfico de migrantes y se activa la ruta de protección. Así, las organizaciones del GTRM intervienen para identificar necesidades de protección, como es el caso de ACNUR, que prevé atenciones de forma integral en el área psico social y, de ser necesario en lo legal. En el ámbito del patrocinio legal, en particular, se apoyan en el Consejo Noruego. Cabe precisar que según la LOTPTIM, las personas afectadas por la trata de personas y el tráfico de migrantes deben ser patrocinadas por la Defensoría Pública, pero esto no se estaría cumpliendo debido a la contraposición de roles que tiene esta entidad en la defensa de presuntas víctimas, así como de posibles victimarios.

De lo expuesto, las interacciones “hacia afuera”, entre el gobierno nacional y actores no gubernamentales, se evidencian sobre todo en la protección y asistencia a personas sobrevivientes y en su representación legal. En lo que se refiere al primer aspecto, el modelo estatal para el acogimiento institucional, evidencia que en el proceso de delegación o desplazamiento de responsabilidades se generan una serie de instrumentos de asociación público-privada orientados a promover acciones concertadas e intercambios de recursos (Córdova, 2018). En este caso, los convenios que mantienen las casas de acogida con ministerios como el MIES o el MMDDHH dan cuenta de estos instrumentos y transferencias, no solo de recursos sino también de competencias. Asimismo, se aprecian desplazamientos desde el Estado a organismos no gubernamentales en las articulaciones emergentes que requieren la movilización de recursos inmediatos cuando se conocen presuntas víctimas en situaciones de alta vulnerabilidad, en las que se activan actores de la cooperación internacional en coordinación con entidades públicas del nivel central desconcentrado. En el tema de patrocinio legal, las interacciones estatales con las entidades de la sociedad civil que estarían asumiendo esta tarea son nulas, según lo manifestado en las entrevistas, esto pese a que la norma dispone explícitamente la responsabilidad del Estado en esta materia. De tal modo, en este ámbito no solo se pone de manifiesto un desplazamiento de autoridad, sino la total ausencia estatal.

■ Articulación entre niveles directivos y unidades desconcentradas del gobierno nacional

Si bien en este artículo la gobernanza se entiende a partir del descentramiento del Estado en su interacción con otros actores sociales, también se reconoce que mantiene un protagonismo clave en estos procesos, controlando funciones de coordinación y dirección

(Pierre y Peters 2000). En consecuencia, es importante dar cuenta de los instrumentos de política pública y arreglos organizacionales a través de los cuales el Estado impone su voluntad, así como de las dinámicas que despliega en su respuesta ante estos fenómenos.

■ Articulación estatal desde Quito

Como se ha expuesto, el marco normativo e institucional para abordar la trata de personas y el tráfico de migrantes dispone la conformación de una estructura jerárquica, con el Comité Interinstitucional – CI, integrado en el primer y segundo nivel por instituciones del gobierno central con competencias en estos ámbitos, en donde se formula la política pública que rige en el país. En lo que respecta a la implementación de las rutas protección a sobrevivientes, que se revisan a continuación, también se configuran interacciones verticales, especialmente en el momento de activación de las mismas.

En efecto, los casos que se conocen en cualquier parte del país de sobrevivientes de trata y tráfico de personas se deben poner en conocimiento de la DTDPTIM, que a su vez informa al Equipo de Coordinación de Casos, instancia que es parte del CI, para articular con instituciones estatales y no estatales las asistencias de protección identificadas. El MIES y el MMDDHH, se ocupan de gestionar el acogimiento, en caso de requerirse, de acuerdo a los grupos de población a los que atienden. El MIES se encarga de niños, niñas y adolescentes; y el MMDDHH de personas adultas. Por su parte, las oficinas del MREMH en el exterior y a nivel nacional actúan cuando se trata de la repatriación de sobrevivientes identificadas en el extranjero. En el caso de Cuenca, estos casos se articulan a través de la Dirección Zonal de Azogues.

En el ideal de la política pública, las interacciones que surgen en este marco de protección se deberían dar a través de los Comités Desconcentrados. Pero en términos operativos, las actuaciones interinstitucionales para la activación de la ruta las gestiona el Comité de Coordinación de Casos, a través de la DTDPTIM. Entidad que articula, tanto con las instituciones gubernamentales como con actores de la cooperación internacional, con estos últimos, cuando se deben afrontar necesidades emergentes, como por ejemplo, la compra de pasajes para la repatriación de las víctimas.

La centralidad del Equipo de Coordinación de Casos, y de manera particular de la DTDPTIM durante la activación de las rutas de protección, es consecuencia de las dificultades para conformar los Comités Desconcentrados a nivel local, que deberían replicar el modelo del CI nacional, según se prevé en el PACTA. Los obstáculos específicos que han impedido que en Cuenca se implemente esta política pública, son, por una parte, la elevada rotación de personal, especialmente de las máximas autoridades en la Gobernación del Azuay, actor importante en el modelo de descentralización. Por otra parte, que la trata de personas y el tráfico de migrantes no se incluyen en la agenda de la política pública entre los actores de los gobiernos locales, tema que se amplía más adelante.

A nivel normativo, parte de la ruta de atención comprende el registro de las actuaciones que se llevan a cabo en el sistema de información REGISTRATT, cuya gestión está a cargo de la DTDPTIM. En dicho sistema se recogen casos judicializados y no judicializados aten-

dados con fines de protección. Al momento del relevamiento de información se indicó que la Dirección se encontraba en proceso de elaboración del manual de uso del sistema informático, para que las instituciones que intervienen en la ruta registren directamente sus intervenciones y con esto evitar los informes de actuación y seguimiento que remiten actualmente al DTDPTIM. De tal modo, se contará con un repositorio por caso. Se destacan en esta acción, los esfuerzos para la desconcentración en la generación de información.

En la DTDPTIM se indicó que Cuenca fue una de las ciudades priorizadas para llevar a cabo la política de prevención, a través de espacios de sensibilización, que consisten en ferias ciudadanas, espacios de diálogo y capacitaciones para identificar casos y atender a personas sobrevivientes. Las capacitaciones son diferenciadas de acuerdo a las competencias de las entidades públicas, las cuales se aprecia que se ofrecen especialmente en oficinas del Estado central en territorio.

Otras formas de interacción en materia de prevención se constatan en la iniciativa del Ministerio de Turismo para trabajar en la socialización del código de conducta en empresas o centros turísticos para evitar la explotación de niños, niñas y adolescentes, identificar posibles casos de trata y tráfico y dar a conocer los canales o mecanismos de denuncia. La cartera Turismo ha impulsado establecer controles en las agencias de viaje con el fin de verificar si tienen los requisitos de ley para funcionar y para identificar, con el apoyo de la UNITAT, si los servicios que ofrecen se relacionan con la migración irregular.

En la entrevista a la DTDPTIM se señaló que en investigaciones que se han realizado en Cuenca hasta el momento no se ha constatado que estos negocios tengan vínculos con el tráfico de migrantes. Sin embargo, funcionarios de la UNITAT y FEDOTI aseguraron que han conocido de casos en que agencias de viaje han actuado como intermediarias para viajes a los Estados Unidos, pero que se han tratado de ofrecimiento falsos, por lo que se ha configurado el delito de estafa.

En la prevención de tráfico de migrantes, el Ministerio Relaciones Exteriores y Movilidad Humana – MREMH, a través de la Dirección Zonal 6, ejecuta una campaña que se lleva a cabo continuamente en los centros educativos de Azuay (Cuenca) y Cañar. Los actores locales consultados no conocían de esta iniciativa; al parecer, se implementaría con mayor fuerza en la provincia de Cañar.

Tomando en cuenta que la presencia de la mendicidad constituye un escenario de riesgo para la trata de personas, cabe mencionar que el MIES lleva a cabo desde hace varios años un proyecto de erradicación de esta problemática que incorpora la prevención de la trata de personas. Sin embargo, en el CCPD de Cuenca se ha puesto de manifiesto que en la práctica no se cuenta con el suficiente conocimiento para la atención y derivación de este tipo de casos, por lo que se precisa de capacitaciones.

De acuerdo a lo expuesto, se denotan interacciones de manera jerárquica, tanto en el eje de protección, el momento de activar la ruta de protección; como en el eje de prevención, en donde los ministerios que forman de las mesas técnicas del CI conciben las acciones de política pública desde Quito, que luego ponen en marcha a nivel local con

escaso nivel de coordinación con otros actores, según se ha puesto de manifiesto en Cuenca. Esto responde en parte a la estructura vertical que comprende el PACTA, pero también a que el componente de descentralización no ha podido concretarse por las realidades políticas y los intereses y prioridades de los gobiernos locales, que no concuerdan con lo que se plantea desde el Estado central. En consecuencia, se advierte que, ante la falla de la implementación en la descentralización de la política pública, el Estado central se ve obligado a asumir tareas con el fin de propiciar articulaciones interinstitucionales territorializadas, pero que para activarse dependen en gran medida de su gestión. En este sentido, cabe señalar que la falta de cumplimiento de los objetivos en la implementación de una política pública, entendida como “un proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas”, revela un cuestionamiento directo a la coherencia del diseño original de la política (Pressman y Wildavsky 1998), que en este caso podría no haber considerado las realidades locales diferenciadas para su consecución.

■ Coordinación a nivel local entre instituciones desconcentradas del estado central

El análisis de las interacciones “hacia abajo” aborda “los procesos de descentralización y transferencia de competencias y recursos desde el gobierno central hacia instancias regionales y locales (Pierre y Peters 2000, 87). Estas interacciones colocan el énfasis en el Estado (central) y en los gobiernos subnacionales o seccionales (local) como actores que intervienen en la implementación de la política pública. No obstante, en el presente artículo hacemos uso de este marco para dar cuenta de las coordinaciones que se configuran dentro del Estado central y sus oficinas desconcentradas en territorio, específicamente en Cuenca; y también de las interacciones con los gobiernos seccionales, de manera particular con el Municipio de esta ciudad.

En la revisión que se ha hecho de la ruta de protección a sobrevivientes de trata de personas y tráfico de migrantes, se advierte que una vez que se ha activado desde la DTDPTIM, su implementación se territorializa. En Cuenca, se destaca la posibilidad de generar articulaciones con actores estatales y no estatales con miras a solventar necesidades inmediatas, tales como movilización, alimentación o alojamiento, que en ocasiones van más allá de las competencias asignadas a las entidades. Por ejemplo, si en un caso de alto riesgo se necesita el traslado de sobrevivientes adultas y está disponible el vehículo de la DINAPEN, la movilización se agiliza en esta unidad, pese a que es la policía especializada en niñez y adolescencia. Sin dejar de reconocer que estas respuestas son coyunturales y surgen ante la falta de recursos, se destaca que se procura atender situaciones urgentes de manera coordinada.

La ruta de protección que más se ha referido en las entrevistas en Cuenca es la de sobrevivientes que se identifican en el exterior, especialmente de tráfico de migrantes, lo cual responde al contexto migratorio reciente. Al respecto vale la pena evidenciar que la intensificación de la emigración ecuatoriana a partir de 2019, a través de trayectos cada vez más riesgosos y el aumento de controles y restricciones migratorias en los

países de tránsito para llegar a Estados Unidos y en este destino, ha producido un crecimiento sin precedentes en los procesos de detenciones y repatriaciones de migrantes ecuatorianos que emprenden su viaje de manera irregular (Jokisch, 2023; Ramírez, 2023)¹⁷. Esta población es la que está siendo atendida a través de la ruta señalada con la participación de entidades como la Dirección Zonal 6 del MREMH, las oficinas en territorio del MIES, MMDDHH, MSP y demás entidades que incluye el protocolo de atención.

En relación a la asistencia y protección de personas sobrevivientes, los nudos críticos a nivel local que han salido a relucir son: la falta de casas de acogida especializadas en la ciudad; y la limitada disponibilidad de cupos de aquellas casas especializadas. Se ha manifestado, además, que la DINAPEN, y la Policía Nacional en general, no tienen personal necesario para cubrir todo el territorio de la zona 6 y sus tres provincias (Azuay, Cañar y Morona Santiago).

En lo que se refiere a la investigación de la trata de personas y el tráfico de migrantes, las acciones están a cargo de las FEDOTI y la UNITAT, una vez que se ha hecho la respectiva denuncia. En Cuenca, las articulaciones entre las dos entidades son cercanas, aún si se distinguen ciertas tensiones atribuidas a debilidades técnicas o institucionales. Respecto a la UNITAT, cuya oficina lleva dos años funcionando en Cuenca, se manifestó que es preciso fortalecer las capacidades investigativas de los agentes jóvenes, ya que se presentan demoras en el recojo de elementos de convicción, debido a que, según dicen: “no se puede ubicar a las víctimas, ni a sus familiares y tampoco a los imputados” o que “la gente no colabora”.

Los aspectos apuntados han connotado una baja “productividad” de las investigaciones llevadas a cabo por la UNITAT en Cuenca, por lo que se ha decidido que la oficina se cierre y el personal se traslade a la ciudad de Machala, en la provincia vecina de El Oro, aspecto que debilita la institucionalidad en el eje de investigación en el austro.

Las debilidades en cuanto a prácticas revictimizantes se advierten, tanto en la denuncia, el sostenimiento de las causas e incluso en la sanción de los delitos, ya que la responsabilidad se coloca en las víctimas. En este sentido, se ha señalado que los administradores de justicia desestiman los testimonios anticipados que se recogen a través de cámaras Gesell, por considerarlos versiones referenciales y demandan la presencia de la víctima como elemento probatorio.

Como se constata, las articulaciones entre las oficinas desconcentradas del gobierno central son más cercanas, horizontales y mantienen interacciones constantes, especialmente en la ruta de protección una vez que se territorializa, en la que todas las entidades que intervienen se activan. Esto incluso para atender de manera reactiva las necesidades que se presentan y para solventar la falta de recursos y las posibles demoras burocráticas que se generan a nivel central. En este tema, se advierte que la emergencia de arreglos institucionales, que redefinen el manejo de lo público, resultan de la transformación de las formas tradicionales de gobernanza, en las que el Estado central ostentaba mayor

¹⁷ En efecto, los registros de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza muestran que, en el año fiscal 2019, hubo 15.000 encuentros o detenciones de ecuatorianos más que el promedio de los años fiscales de 2012 y 2018. En el año fiscal 2021, los encuentros incrementaron a 97.000; y en 2022, se reportaron aproximadamente 104.000 detenciones a migrantes provenientes del Ecuador. Los datos son de episodios, no de individuos, y cabe aclarar que un buen número son personas cruzan repetidamente

control en los procesos de acción pública (Córdoba, 2018). No obstante, es necesario evidenciar que los limitados presupuestos de las entidades gubernamentales, así como la falta de procesos de fortalecimiento de capacidades técnicas, tienen efectos en el debilitamiento institucional en las instancias desconcentradas en territorio.

■ Interacciones entre entidades del gobierno nacional y actores no gubernamentales

En esta sección se examinan las interacciones del Estado con los gobiernos subnacionales, de manera particular con el Municipio de Cuenca, a fin de identificar los ámbitos de control que se mantienen bajo la dirección del gobierno central, en cuanto a la construcción de representaciones, la institucionalidad y los instrumentos de política pública sobre la trata de personas y tráfico de migrantes. Este análisis se inscribe en las interacciones “hacia abajo” que, como se indicó, refieren a los procesos de descentralización, que generan nuevas formas de gobernanza e inciden de distintas maneras en los instrumentos de la acción pública (Pierre y Peters 2000).

A diferencia de lo que ocurre en el Estado central, donde es evidente que el discurso predominante sobre la trata de personas y el tráfico de migrantes a nivel global se ha instalado con fuerza, tanto en los discursos, la normativa, a nivel institucional y en la política pública nacional, en Cuenca, por el contrario, esta influencia es más difusa. Así, las representaciones de estos fenómenos no corresponden a categorías como la de crimen organizado transnacional, sino que se asocian a problemáticas como la mendicidad, el trabajo infantil y el “coyoterismo”, cuya presencia adquiere características según las realidades históricas, los contextos locales y dinámicas propias.

En las entrevistas a la UNITAT y la FEDOTI, se afirmó que la trata de personas no genera alarma social por su escasa incidencia. No obstante, como se puso de manifiesto, en el CCPD se informó que la mendicidad y el trabajo infantil pueden ser contextos en donde surja esta problemática. En cuanto al tráfico de migrantes, su presencia se reconoce en Cuenca como parte de los intensos procesos migratorios de la ciudad, lo cual también ya se ha mencionado. La representación o comprensión del mismo se asocia al “coyoterismo”, parte de las estrategias que han prevalecido por más de cinco décadas en la región del austro, y que constituye una “actividad que ha beneficiado a múltiples actores locales como parte de la economía ilegalizada en las comunidades de origen” (Álvarez Velasco, 2020:13).

Ahora bien, el trabajo de la DTDPTIM con los gobiernos seccionales, de acuerdo a la entrevista a esta entidad, se lleva cabo en función de los pedidos de las autoridades locales, en vista a los limitados recursos que disponen para interactuar con más de dos mil gobiernos seccionales (provinciales, cantonales, municipales y parroquiales), según dispone la normativa. De tal modo, las interacciones en territorio dependen mucho del interés y voluntad política de las autoridades y actores locales.

La Dirección cuenta con una estrategia de priorización para trabajar con los gobiernos locales, a partir de criterios, que tienen que ver con la incidencia de las problemáticas a

nivel local, presupuesto y capacidades instaladas. Se advierte, por lo tanto, que es posible que estos lineamientos dejen por fuera a gobiernos seccionales que no cuentan con una fuerte institucionalidad y que, además, al desconocer de estas problemáticas, tampoco se comuniquen con la DTDPTIM para solicitar su apoyo.

En Cuenca, entre las acciones de política pública específicas que se identificaron respecto al tráfico de migrantes en las que se articula el gobierno central y local, se encuentra la campaña “Negocio Mortal” que se llevó a cabo en 2019 con la participación del Ministerio del Interior, el Municipio de Cuenca y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC. Hay que precisar que actualmente esta campaña no está vigente. Otra acción en Cuenca, por parte de la DTDPTIM son los acercamientos con la Casa del Migrante, sin embargo, se ha dificultado la concreción de una de política pública articulada por los cambios continuos del personal directivo.

En relación a lo anterior, es importante señalar que, entre los años 2010 y 2011, a partir del impulso de la sociedad civil, el GAD (Municipio) de Cuenca se creó la Casa del Migrante, como parte de la política contemplada en la ordenanza de movilidad humana del cantón. Dicha instancia es un espacio de acción interinstitucional que en su momento lideró la Mesa cantonal de Movilidad Humana, con la participación de distintas instituciones. Actualmente, constituye un proyecto del área de Desarrollo Social del GAD municipal, cuya mayor o menor incidencia en la ciudad depende de cómo se incorpora el tema de movilidad humana en la agenda de política pública de los gobiernos electos.

Otro esfuerzo en materia de política pública por parte de la DTDPTIM en Azuay, ha sido la conformación del Comité Desconcentrado. Con este fin, se llevaron a cabo reuniones con la Gobernación, pero al igual que en otras provincias, no se logró su consolidación, debido a los cambios continuos de autoridades por los vaivenes políticos, como se anotó anteriormente. Asimismo, la falta de visibilización de la trata de personas y la naturalización del tráfico de migrantes, inciden para que estas problemáticas no sean de interés, ni prioridad en las agendas de las autoridades locales.

Respecto a la aspiración de la DTDPTIM de trabajar con los espacios locales existentes que abordan temáticas relacionados como la VBG o la movilidad humana, a fin de que constituyan instancias con las cuales desarrollar las sinergias necesarias para territorializar la política pública nacional, en Cuenca funciona un espacio a destacar. Se trata de la Mesa Cantonal de Erradicación de la Violencia¹⁸, que se institucionalizó en 2013 vía ordenanza municipal y que es presidida por el Alcalde. En dicho espacio participan, además, organizaciones de familias de sobrevivientes de VBG, el MIES, MSP, Defensoría del Pueblo, Judicatura, Fiscalía, Universidades, Ministerio de Trabajo, aparte de los gobiernos parroquiales.

En la entrevista sobre esta mesa en el Municipio, se explicó que se reúne una vez al mes para coordinar acciones de prevención y erradicación de VBG en el cantón. Su funcionamiento se enmarca en el Plan Cantonal de Prevención y Erradicación de la Violencia

¹⁸ Este espacio es parte del Sistema Cantonal Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, previsto en la LOIPEVCM.

contra las Mujeres 2021 – 2030; y de acuerdo a la “Ordenanza para la prevención, atención integral y erradicación de la violencia contra las mujeres en Cuenca”, constituye el espacio de coordinación del sistema cantonal integral de prevención, que se establece en el artículo 13 de la Ley orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Entre los actores de la sociedad civil consultados, se constató que la mesa constituye un referente para alertar sobre casos de femicidio y la desaparición de mujeres, pero no se distinguen líneas de trabajo específicas en temas de trata de personas. Por parte de la DTDPTIM no se ha podido identificar que haya habido acercamientos con este espacio.

En lo que se refiere a la política pública local sobre la trata de personas y problemáticas asociadas, de manera general, se advierte que se han formulado planes cantonales en años pasados, cuya vigencia ha concluido y no se han renovado¹⁹. En cuanto al tráfico de migrantes, la “Ordenanza que regula y organiza el funcionamiento del sistema de protección y desarrollo integral para los y las migrantes y sus familias del cantón Cuenca” que se emitió en 2010, incluye acciones concretas respecto a promover la protección y/o restitución de los derechos de las personas migrantes y sus familiares que sean víctimas de tráfico y trata de personas, a nivel nacional y en el exterior. Entre otras acciones se prevé la coordinación en el marco del sistema de protección para personas migrantes, el cual no se ha creado.

Luego de examinar las interacciones entre el gobierno central y el GAD de Cuenca, se denota que las comprensiones de la trata de personas y el tráfico de migrantes son distantes y distintas entre los dos niveles de gobierno. Se observa que los fenómenos estudiados no levantan alertas, ya que el tráfico de migrante se encuentra naturalizado por la historia migratoria de la ciudad. En cuanto a la trata de personas, no se visibiliza de manera clara, pues estaría subsumida en otras problemáticas. La ausencia de normativa local y de política pública específica para hacer frente a estos fenómenos, se convierte en causa y consecuencia de este comportamiento. Las escasas acciones de política pública que se dan en torno a estos temas se propician desde el Estado central, las que se formulan en Quito con la participación de las oficinas desconcentradas y con eventuales contribuciones conjuntas con el gobierno local. Esto denota que la desconexión entre los dos niveles de gobierno en las representaciones y comprensiones de dichos fenómenos.

■ 4.3. Discursos e interacciones en la implementación de la política pública de trata de personas y tráfico de migrantes en Guayaquil

En la ciudad de Guayaquil se configuran tres escenarios de interacciones con niveles variados de intensidad y protagonismo. Por una parte, en una dinámica hacia afuera del sistema público se identifican procesos de coordinación entre entidades del estado central y organismos no estatales. Desde otro ángulo, bajo una lógica jerárquica o de arriba hacia abajo, se distinguen dos formas de interacciones; entre las entidades del estado central y sus unidades desconcentradas en el territorio y entre las entidades del estado central y las del gobierno local descentralizado.

¹⁹ Entre 2008 a 2013 se ejecutó el Plan Cantonal contra la Explotación Sexual Comercial Infantil - ESCI y Trata de Niños, Niñas y Adolescentes. Respecto al trabajo infantil, el Plan de Política de Protección Integral a la Niñez y adolescencia se implementó de 2008 a 2020, en el que se preveían acciones conjuntas entre el GAD municipal, los Gobiernos Parroquiales, la red de servicios públicos y privados del cantón, la sociedad y la familia.

■ Articulación entre entidades del gobierno nacional y actores no gubernamentales

En Guayaquil las organizaciones no gubernamentales ONG²⁰ desarrollan acciones o proveen servicios relacionados sobre todo con temas conexos como violencia de género, en movilidad humana y en menor medida en trata de personas. Entre estas, las organizaciones sociales locales intervienen desde el activismo, y las entidades de la cooperación internacional siguen mandatos de las agendas mundiales, en particular las del sistema de Naciones Unidas. Estas últimas entidades tienen una presencia local mínima en abordaje de trata de personas y tráfico de migrantes.

A pesar de la escasa agenda en trata de personas estas son consideradas importantes dadas las carencias estatales en estos temas. Para los actores públicos de Guayaquil es vital la coordinación que realizan a fin de proveer acogimiento a víctimas en espacios dirigidos por ONG, así como el acceso a capacitaciones según la especialidad de dichos organismos. Otro ámbito de articulación entre actores estatales y no estatales en Guayaquil es en prevención en la comunidad. En las entrevistas se resaltó el aporte de las ONG en materia de sensibilización en el territorio, en especial a líderes y lideresas que puedan replicar temas de trata, migración, violencia de género, protección a la infancia y nuevas formas de captación de niñez y adolescencia en contextos de delincuencia organizada.

En una dinámica de doble vía, hay organizaciones sociales que también reciben recursos financieros y otros apoyos estatales, mediante convenios para sostener o ampliar los servicios que el estado no puede proveer. Es decir, se generan relaciones de ida y vuelta en la articulación entre los actores, con un horizonte emergente de interacciones más verticales en lo local.

Un caso claro se da en el eje de asistencia y protección y el rol que allí juegan las organizaciones locales. Cuando se presenta un caso ante el sistema público o una ONG, se activa la red de trabajo interinstitucional que aplica la ruta de atención. Existen mecanismos de referencia, comunicación y apoyo interinstitucional para remitir casos de acuerdo con las competencias, experticias o recursos que puede proporcionar cada actor. Unas entidades brindan albergue, otras movilización, asistencia legal o acompañamiento. Así, “se le da la atención integral del caso, de [parte de] las organizaciones pares y del Estado como tal” (Personal de ONG1, comunicación personal, 8 nov 2023).

En Guayaquil no hay casas especializadas en trata de personas, sin embargo, la ciudad cuenta con una casa perteneciente a una ONG, para casos de violencia de género, que suele brindar acogimiento temporal y atención integral (en lo legal, social y psicológico) a sobrevivientes de trata. Esta entidad ha mantenido convenios con el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos y el GAD local; además de otros complementarios con el Programa Mundial de Alimentos y Cáritas. No obstante, ha sufrido permanentes recortes presupuestarios desde el Ministerio, que a decir las entrevistas se da “a partir de no comprender la dinámica de una casa de acogida y cuando no se comprende eso se toman decisiones unilaterales” (Personal de ONG1, comunicación personal, 8 nov 2023).

20 En este trabajo se utilizará el término Actores no gubernamentales (ONG) para referirse a las entidades no relacionados con el estado, lo cual incluye organizaciones sociales, fundaciones, redes de trabajo, plataformas de acción, cooperación internacional y otros.

La coordinación entre los actores estatales y ONG se produce de forma directa según el caso y el actor responsable, por vía telefónica, comunicados formales o en reuniones. También están los espacios de organización con diversos niveles de articulación como el Comité Interinstitucional (con una dinámica centralizada ya explicada), las Mesas Técnicas locales de violencia basada en género (VBG), género y diversidades, movilidad humana, niñez, además de otras iniciativas de coordinación de la sociedad civil. Además, existe la Mesa de Movilidad Humana convocada por el Ministerio de Relaciones Exteriores en Guayaquil que, de acuerdo a las entrevistas se reúne muy ocasionalmente y ha topado de manera particular algún tema sobre trata de personas.

Sin embargo, los espacios de coordinación no están libres de vacíos, críticas y deficiencias. En especial debido a los procedimientos institucionales “porque a veces hay barreras, o no hay recursos para la movilización, o el funcionario no puede hacer tal cosa, en tal lado” (Personal de ONG2, comunicación personal, 5 mar. 2024).

Al respecto, se ha encontrado experiencias que desdibujan ese trabajo conjunto entre los actores consultados. Mientras unos declaran una articulación rápida y armónica en ciertos temas de protección y prevención, otros, en cambio afirman que los procedimientos institucionales burocráticos dificultan la atención integral. A pesar de la comunicación entre los actores, se reporta problemas de operativización por parte de las entidades estatales, debido a las carencias de recursos y otros trámites, por ejemplo, informes técnicos que se requieren en estos procesos. Este tipo de situaciones se ha superado gracias al acompañamiento y presión de las organizaciones, o el apoyo de otras entidades, de lo contrario, las intervenciones se estancarían o retrasarían:

“los tiempos son muy dilatados, y entendemos que tal vez es la demanda de los casos, los pocos técnicos, mas no el no querer la acción. Tal vez esos casos se sueltan y no se logra trabajar a la velocidad con que se debería” (Personal de ONG2, comunicación personal, 5 mar 2024).

Los retrasos podrían atribuirse a debilidades en los procesos de articulación o poca claridad en los acuerdos de operación. Pero, los actores también han detectado una débil sensibilización para el tratamiento de los casos por parte de algunos operadores públicos. Reportan que la agilidad en el tratamiento a veces llega a depender de las estrategias de presión, más que del sistema público.

Entre los aspectos detectados en Guayaquil también merecen la atención la existencia de al menos dos dinámicas de articulación distintas que no siempre se relacionan o se hacen visibles: una conformada solamente por ONG; y, otra, donde intervienen las entidades del estado y la sociedad civil.

En primer lugar, están los actores de la cooperación internacional y sus propios niveles de articulación, como el GTRM del sistema de Naciones Unidas (conformado solo por sus agencias y socios implementadores de la sociedad civil). En Guayaquil, ellos integran el único espacio local de trata y tráfico, en el que no participan actores estatales. Por otra parte, se encuentran las mesas técnicas locales, lideradas por el estado y otra por una organización social, en las que, de acuerdo a las versiones obtenidas, hay actores ausentes, ya sea porque no son invitados o porque a pesar de ser convocados están concentrados en otros temas.

Esta diversidad de espacios de articulación brinda un panorama disperso de gobernanza y esfuerzos separados en temas diversos que aún no logran un horizonte de trabajo conjunto y un énfasis en la trata de personas y tráfico de migrantes. Incluso en las entrevistas se advierte que algunos “actores no se conocen, no hablan entre ellos, no coordinan, existe una estructura de responsabilidades y no entienden la competencia de los otros actores” (Personal de ONG3, comunicación personal, 12 nov 2023). La escasa socialización de la gestión de las entidades públicas y de instrumentos clave como el PACTA, reportada por ciertas ONG consultadas, ahonda el desconocimiento de las instituciones que intervienen en trata y tráfico, y se debilita las redes de trabajo.

Las reflexiones locales consideran que algunas mesas han sido exitosas en diversos temas, pero otras se enfocan en puntos poco relevantes y no incorporan a entidades con posiciones más críticas sobre las estructuras del Estado, y esto genera limitaciones en la acción y coordinación (Personal de ONG3, comunicación personal, 12 nov. 2023; Personal de ONG4, comunicación personal, 6 nov 2023). Este escenario lleva a presumir ciertas fracturas entre los actores y la influencia de intereses institucionales en la conformación de espacios locales.

Como se desprende de este acercamiento a los procesos de articulación en una dinámica hacia afuera del estado, hay fortalezas en los mecanismos de articulación en ciertos temas, no obstante, las debilidades referidas restan la oportunidad de contar con una experiencia más cercana de gobernanza. Además, no se encontró evidencia de una intervención plural en procesos de discusión sobre la implementación de la política pública desde Guayaquil. Si se reflexiona acerca de las ideas o formas de comprensión que modelarían estas interacciones para implementar la política en lo local (Cejudo, 2008), podría decirse que se deslindan responsabilidades desde el sector público, lo cual se ve con claridad en este deslizamiento de responsabilidades hacia las manos de las ONG, frente a un estado que no ha asumido plenamente su papel como garante de derechos.

■ Articulación entre niveles directivos y unidades desconcentradas del gobierno nacional

Como ya se ha enunciado, la política pública sobre trata y tráfico, bajo la rectoría del Ministerio del Interior, requiere mecanismos de desconcentración para agilizar los procesos en el territorio, pero esto no ha sucedido en Guayaquil. En dicho contexto se ha identificado dos escenarios de articulación en una dinámica de arriba hacia abajo; el primero coloca a la Dirección nacional contra la trata de personas y tráfico de migrantes (DTDPTIM), con sede en Quito, como entidad que toma decisiones centralizadas a nivel jerárquico, que luego son implementadas en el territorio; y, el segundo, corresponde a procesos de interacción entre entidades desconcentradas del estado que funcionan en la ciudad que pueden coordinar ciertos temas con algún grado de autonomía.

■ Articulación estatal desde Quito

Uno de los espacios en donde se observa con claridad una relación jerárquica protago-

nizada por el Ministerio del Interior y el Comité Interinstitucional es en la activación de cupos dentro de las casas de acogida estatales, pues este procedimiento es coordinado por el MIES y/o el Ministerio del Interior, desde donde se marca las pautas de articulación en Guayaquil.

Los casos abordados por el sector público, en general, son canalizados por el Ministerio del Interior, quien genera la alerta de forma directa a través de la DTDPTIM, entidad que desde Quito remite la información a las demás entidades para la intervención de acuerdo con sus competencias; y estas, a su vez, movilizan a su personal en territorio a través de las direcciones zonales o las unidades pertinentes. Es decir, se activa el equipo localmente, se reúnen y coordinan el abordaje (Funcionario estatal, comunicación personal, 7 nov. 2024; Funcionario estatal, comunicación personal, 16 nov. 2024).

Para la DTDPTIM, la articulación y gestión en lo local es un desafío debido a que no cuentan con personal o puntos focales en los territorios. Se afirma que los cambios en la estructura del Estado, específicamente el intercambio de competencias entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Gobierno, han retrasado la desconcentración de la Dirección, en Guayaquil y en las demás localidades del país.

Escenarios de articulación vertical se encuentran también en la detección de tráfico de migrantes en el aeropuerto de Guayaquil. En este tipo de casos, desde instancias ministeriales centrales, se establece directrices para el trabajo entre Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, Ministerio del Interior, TACSA (empresa administradora del aeropuerto) y aerolíneas. El objetivo es que el personal de primera línea siga protocolos de identificación y tratamiento de posibles situaciones migratorias irregulares.

Este nivel de articulación de arriba hacia abajo está cruzado por tensiones. De los reportes brindados se desprende que la coordinación de casos de manera jerárquica requiere tiempo y no siempre se hace una reunión, ni la comunicación fluye con agilidad, en especial cuando son casos emergentes. Frente a esto, el personal operativo debe actuar rápidamente y poco a poco formalizar el trabajo con el Comité Interinstitucional. Según se informó se ha realizado una consultoría para identificar el modelo de articulación y aterrizaje de este Comité en lo local; pero, los resultados están en proceso de revisión y análisis, por lo que, de momento no se cuenta con ninguna información sobre el tema.

■ Coordinación a nivel local entre instituciones desconcentradas del estado central

Una vez que las instancias de representación nacional establecen las directrices, los niveles intermedios y operativos de Guayaquil tienen que coordinar directamente en la ciudad. Allí deben interactuar entre instancias de igual posición a través de relaciones más horizontales. En las entrevistas se ha expuesto que los niveles de cohesión y coordinación en ese escenario son más rápidos y enfocados, de acuerdo a la situación que se presente. Así:

“aunque ciertos temas están centralizados muchas veces el rescate es en las madrugadas, y no se puede esperar 10 horas que se activa el Comité [Interinstitucional] y nos dicen” (Funcionario estatal, comunicación personal, 10 nov 2023).

Cuando se requiere una actuación rápida frente a situaciones de riesgo para las personas afectadas se movilizan los diversos actores locales para brindar la atención emergente y luego formalizan los procesos. En actividades de prevención y promoción de derechos también se reporta una coordinación más rápida.

En Guayaquil hay espacios locales y de participación mixta, que permiten una coordinación más horizontal y directa entre las entidades de la ciudad; es el caso de las mesas técnicas dirigidas por las unidades desconcentradas en el territorio; se destaca la mesa de atención en VBG que es parte del sistema de protección del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos. Inclusive se ha identificado un mayor nivel de sinergia entre ciertas entidades. Así, la Fiscalía especializada en violencia de género y la UNITAT aseguran tener entre ambas una interacción más continua y cercana que con otras entidades y, de igual manera entre el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, Ministerio de Inclusión Social y Económica, UNITAT y Casas de Acogida. Esta cercanía podría atribuirse a las competencias o ejes de intervención en los que trabajan.

A pesar de que en términos generales se referencia un buen nivel de coordinación entre actores públicos desconcentrados para acciones de protección, prevención, investigación y judicialización, se ha dejado entrever la existencia de ciertas tensiones en la articulación, debido al uso de enfoques discriminatorios que dificultan el tratamiento integral y articulado de los casos. Los sesgos de género, la culpabilización de las víctimas, la criminalización de la pobreza, afectan los procesos de investigación, judicialización e incluso el otorgamiento de medidas de protección y restitución de derechos. Algunos servidores públicos manejan una visión más rígida y tienen resistencia a abordar los casos desde otras miradas (Funcionario estatal, comunicación personal, 17 nov 2023).

Se aprecian debilidades en el Sistema de Protección de Víctimas y Testigos, como la falta de visitas a las sobrevivientes, y la carencia de personal más sensibilizado. Por otra parte, la precariedad logística y de recursos afecta los procesos de protección, de ahí que, un nudo crítico detectado es la coordinación para el transporte de víctimas a grandes distancias. De igual manera, la ausencia de ciertas entidades en las reuniones, mesas técnicas y otros espacios dificulta el trabajo conjunto, así como el tratamiento integral a los casos, y por ende se ralentiza la implementación de la política; incluso, se desaprovecha la presencia de ciertas ONG, con lo cual, las interacciones horizontales emergentes entre actores desconcentrados no van más allá de soluciones a corto plazo.

Según la información referenciada, estaríamos frente a relaciones instrumentales entre ciertos actores desconcentrados locales, dadas en función de intereses traducidos “a sus propios términos” (Cejudo 2018, 12) que pueden ser de valores y/o de orden institucional, mas no de una mirada comprometida, o que comprende, los temas en cuestión. Es decir, por un lado, los funcionarios públicos cumplen la formalidad de la norma -en la medida de sus posi-

bilidades, sin hacer esfuerzo porque sea mejor, o guiado por su sistema de creencias; y, por otro lado, las entidades no gubernamentales ejecutan agendas, algunos por convicción como activistas sociales, otros de acuerdo con mandatos de orden internacional.

De esta manera, las interacciones para una gobernanza en lo local están permeadas por las propias reinterpretaciones que de la norma realizan los actores desconcentrados (Yanow 1987, citado en Córdova 2018, 9), lo cual afecta la implementación de la política en los territorios. Sin embargo, esto no libera al gobierno central de su responsabilidad al no otorgar las condiciones necesarias de trabajo a las unidades desconcentradas (Roth 2007), de allí que, cabe remarcar, que el sistema de la política en lo local también se choca con la indiferencia y desplazamiento de funciones de los más altos niveles de la política, léase presupuestarios y ministeriales.

■ Interacciones entre gobierno nacional y GAD Guayaquil

El GAD de Guayaquil desarrolla tres líneas de trabajo en: violencia de género, movilidad humana y protección de derechos. En la primera de las anotadas se encuentra el programa municipal “Amiga Ya no estás sola” – AYNES- creado en el 2017, en respuesta a los altos índices de femicidios en la ciudad. Desde el 2023, AYNES es parte de la Gerencia para la Reconstrucción del Tejido Social, la misma que pertenece a la Empresa pública municipal para la gestión de riesgos y control de seguridad de Guayaquil – Segura EP. Esta empresa mantiene un convenio con el Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, que aglutina atenciones coordinadas con el Cuerpo de Bomberos, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Sistema de Salud, además de organismos locales como los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En ese marco, la Gerencia coordina una línea telefónica de ayuda, y un botón de auxilio para casos de violencia de género; además, los servicios que antes proporcionaban como AYNES en el área psicológica, asesoría legal y trabajo social, hoy se brindan en un Centro de Equidad que funciona en el Terminal Terrestre de Guayaquil, y al que se apoya mediante convenios con la Defensoría Pública, el MIES y otros.

En la Gerencia se aseguró no manejar cifras ni mayores atenciones en trata, pero se atribuyó la disminución de denuncias de esta y otras violencias a la falta de sensibilización de personal de Fiscalía y de la Policía Nacional:

“nuestras usuarias tienen el dispositivo o el botón de pánico de la Policía, lo activan, llaman a la Policía, y ellos, si está el agresor allí, muy pocas veces se lo llevan preso, siendo que está incumpliendo una medida de protección; o se ponen a mediar, o lo agarran y lo llevan hasta la esquina, y después lo sueltan” (Funcionario de GAD, comunicación personal, 20 nov. 2023).

Además, se naturaliza la violencia: “...hay fotos que se comparten (por redes sociales) de una chica joven. Entonces, nadie se cuestiona, y se ríen, y dicen cosas de esa chica. Pero yo digo, “¿y nadie se cuestiona cuántos años tiene esa chica?” (Funcionario de GAD, comunicación personal, 20 nov. 2023). Entre la población en movilidad humana hay explotación laboral, y posible trata, pero no denuncian por temor a ser deportados; aparte del trabajo sexual de jóvenes en las calles “...muchas de esas caritas son muy

jóvenes” (Funcionario de GAD comunicación personal, 20 nov. 2023). Aparte están las bandas que captan jóvenes para actividades delictivas y como objeto sexual: “Sí hemos tenido atenciones de mujeres víctimas de hombres que están dentro de las bandas, y cuando ellas han querido denunciar, este hombre ha tenido represalias contra sus familias” (Funcionario de GAD, comunicación personal, 20 nov. 2023). Se dice que para los chicos de los barrios periféricos “es atractivo ser sicario y pertenecer a estas bandas”, aun cuando saben que sus vidas no van a superar los 20 años. Se dejó entrever que, en un contexto de hipocresía insensibilidad e indiferencia social, se deslegitima el sistema, la gente no cree y se inmovilizan las interacciones entre actores locales.

Desde el 2022, el Municipio de Guayaquil creó la Jefatura de Movilidad, y elabora una ordenanza con el apoyo de la cooperación alemana (GIZ); al momento de la entrevista el área había renovado todo su personal, por lo que no se brindó mayores detalles sobre temas de trata. En esta jefatura los casos llegan a través de operativos; pero al no tener personal especializado los derivan a entidades pertinentes.

Con la Defensoría del Pueblo coordinan jornadas de asesoría legal y ferias ciudadanas en los barrios; con organizaciones sociales e instituciones como el consulado de Venezuela, Cancillería y Ministerio de Salud – MSP, articulan atención especializada a niños, y salud para adultos (pruebas de VIH, sífilis y otros). Las personas indagadas indicaron no haber recibido capacitación acerca del PACTA, pero sí sobre migración y vulneración de derechos; se afirmó que solo han tenido un caso de trata, pero se desconocía detalles sobre este.

Una instancia clave es el Consejo Cantonal de Protección de Derechos (CCPD-G), y su Junta Cantonal de Protección de Derechos, que son el vínculo de los gobiernos locales con las políticas en temas de igualdad y vulneración de derechos. Se articulan con la cooperación internacional (ACNUR, HIAS, COOPI, GIZ) y participan en la Red de Movilidad Humana que encabeza la Comisión Derechos Humanos -CDH-, organización social con la que han elaborado tres ordenanzas sobre niñez no acompañada.

Las denuncias de trata o de tráfico no les llegan de forma presencial “sino a través de llamadas anónimas, por el temor a los grupos delictivos asociados a ese tipo de casos, como mafias” (Funcionario de GAD, comunicación personal, 14 nov 2023). Cuando les llega un caso, lo remiten a la Fiscalía, pero allí están sus principales nudos, debido a la falta de celeridad en los trámites, y por la falta de personal, pues funciona una sola Junta para toda la ciudad. Aparte, no cuentan con procedimientos específicos para operativos, lo cual dificulta las acciones. Ante el déficit de recursos acuden a la cooperación internacional.

La relación del GAD de Guayaquil con la oficina zonal de uno de los Ministerios relacionados con trata de personas y tráfico de migrantes en Guayaquil, no siempre tiene puntos de encuentro para la acción interinstitucional:

“El año pasado hubo un problema con unos vuelos humanitarios de Venezuela, el Gobernador solicitó nuestra presencia, y del Municipio, una unidad especial de migración, no recuerdo el nombre; se hizo una Mesa de diálogo y hubo una barrera de decir yo puedo hacer esto y yo también” (Funcionario estatal, comunicación personal, 17 nov 2023).

Al contrario, una versión recogida en el nivel central del mismo ministerio, se refirió a relaciones fluidas con las Juntas y Consejos de Protección de Derechos (de Guayaquil) para la provisión de servicios en casos de violencia o de trata: "...también acerca de la logística, por falta de profesionales que nos acompañen, porque como atendemos varios casos, nos manejamos con Juntas, con Consejos de Protección de Derechos, la Defensoría Pueblo, Fiscalía, tenemos igual que hacer seguimiento y también dar atención a las víctimas" (Funcionario estatal, comunicación personal, 5 sept. 2023).

Aunque los GAD se encuentran en el foco de la perspectiva territorial del PACTA, en la Dirección nacional anti trata y tráfico tienen limitadas capacidades para el trabajo con más de 2.500 parroquias existentes en el país; de allí que actúan en función de los pedidos de autoridades locales: "El trabajo en territorio depende mucho del interés y voluntad política de las autoridades y actores locales" (Funcionario estatal, comunicación personal, 10 ago. 2023). Al respecto -agregó el entrevistado-, se trabaja en un modelo de articulación con el GAD de Guayaquil y del país. Por su parte, funcionarios de unidades y programas del GAD, coinciden en la poca presencia de entidades estatales en sus procesos de coordinación en trata y tráfico. Se habló de un desmantelamiento de la estructura estatal en lo local: "si antes tenía una presencia, digamos mínima, ahora casi no se ve" (Funcionario de GAD comunicación personal, 20 nov. 2023).

Existen otras iniciativas, como la ordenanza emitida en el 2013 por el Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia del Guayas, en la que se destaca el rol de los GAD en la lucha anti trata. Su objeto (Art. 1), se centra en "mecanismos de prevención para combatir la Trata de Personas con énfasis en el Turismo Sexual", énfasis que ha sido cuestionado en los estudios sobre estos temas (Ruiz y Álvarez 2016); y es una iniciativa con poca o ninguna utilidad sobre la que no se habla en Guayaquil.

Según las consultas, el PACTA y sus instancias de articulación (Comité Interinstitucional, Comité Desconcentrado) constituyen un referente lejano en Guayaquil; esto alimenta un escenario de limitadas interacciones, y contradice los enunciados señalados en las tres dimensiones de la política (en la norma, en el PACTA y en las versiones/acciones de actores gubernamentales entrevistados), en las que se resalta la articulación y coordinación interinstitucional como uno de sus enfoques fundamentales. Es decir, estaríamos frente a una falla de implementación de la política (Roth 2007), en el marco de lógicas jerárquicas y de relacionamiento trastocadas por las ausencias.

En clave discursiva (Schmidt 2010) se agregaría que, al no fluir las interacciones entre el nivel central y las unidades desconcentradas, predomina un panorama de silencio, pues no se comunica ni se transmite el real sentido que podría o debería tener una política de lucha contra la trata de personas y tráfico de migrantes. Mientras tanto, estas relaciones, imbuidas en un modelo que, además de verticalista es desatendido, se replican en lo local a través de las pocas acciones, y sobre todo en las omisiones, que en materia de trata y tráfico incurre el gobierno local. De allí que, las esperadas articulaciones y coordinaciones locales enunciadas en la política, se diluyen en una orfandad de liderazgos institucionales en territorio para la coordinación (¿quién interactúa con quién?), los actores quedan a su arbitrio y pone en crisis a un sistema de protección ya de por sí debilitado al no contar con recursos suficientes.

5. Conclusiones

La revisión de la política nacional contra la trata de personas y tráfico de migrantes nos presenta una dimensión ideal en lo formal normativo que contrasta con las prácticas en la dimensión institucional. Esto se observa en dos mandatos claves que son parte de los enfoques de la política y su norma: la coordinación y articulación interinstitucional en distintos niveles de gobierno; y, la planificación en los territorios.

La contradicción radica, en primer lugar, en que existe una estructura jerárquica que modela relaciones de arriba hacia abajo, entre niveles centrales (Comité Interinstitucional) y territoriales (Comités Desconcentrados en lo local), que pasa además por un nivel intermedio para la coordinación interinstitucional nacional (Mesas técnicas de trabajo integradas por funcionarios de rango nacional). En segundo lugar, aunque la norma y la política otorgan atribuciones a los GAD para la acción directa como ente coordinador local en el combate contra la trata de personas y el tráfico de migrantes, esto no se ha cumplido, pues los Comités Desconcentrados previstos en la ley, y para que sean liderados por los GAD, no estaban conformados hasta el cierre del presente estudio. En tales circunstancias, se observan saltos incongruentes en las interacciones entre los distintos niveles contemplados en la estructura prevista para implementar la política, de tal forma, por ejemplo, un funcionario local en Guayaquil debe comunicarse directamente con la entidad rectora en el nivel superior para cumplir su rol.

A pesar de este horizonte, en el territorio se recrean procesos de articulación que buscan responder reactivamente a una problemática latente. Al respecto se encontraron dos tipos de interacciones: la primera es la coordinación entre las instancias desconcentradas en el territorio, que se da de manera horizontal, con ciertos niveles de autonomía, aunque su margen de acción está limitado a ciertos temas, pues otros aspectos deben pasar primero por los niveles altos a nivel central. La segunda es la relación entre actores estatales y no estatales, que ha sido decisiva en el proceso de implementación de la política pública, y ha revelado una articulación hacia afuera de las estructuras del estado. Estas interacciones también tienen contradicciones que ponen en evidencia las debilidades del sistema público, incluso las redes entre los actores locales, y la lejanía de un modelo funcional de gobernanza enunciado en la política para su implementación en lo local.

En estos escenarios, se despoja de interlocutor a los actores locales en general y GAD en particular para interactuar en los territorios, a pesar de que son los principales escenarios de implementación de la política anti trata y tráfico. En contraparte, se encuentra un silencio de la institucionalidad local, en particular los GAD, en cuanto a esta política y a la trata propiamente dicha, a pesar de que existe una importante agenda contra otras formas de violencia y delitos conexos a la trata. Esto podría ser interpretado como un desentendimiento de la responsabilidad asignada en la norma, en un escenario de ausencias estatales; aunque también en un reflejo de reinterpretaciones de la política y su norma en base a valores y creencias de las personas que hacen parte de las instituciones.

De acuerdo a las ciudades de interés, se observa que en Cuenca, los términos, discursos y lenguajes en torno a la trata de personas y tráfico de migrantes, extendidos y admitidos nacional e internacionalmente se ponen en cuestión. De manera particular, las formas de entender estos fenómenos en esta ciudad se ajustan a las dinámicas propias que tienen en territorio. Así, la trata no se visibiliza de manera amplia, pero se asocia con problemáticas como la mendicidad y el trabajo infantil en algunos sectores laborales y zonas. En cuanto al tráfico de migrantes, se advierte que se identifica como “coyoterismo”, que es parte de las prácticas y estrategias migratorias desde hace varias décadas en la zona austral de manera general.

Las comprensiones difusas de estas problemáticas también se pueden atribuir a la ausencia de normativa local y de política pública específica, pero también respecto a fenómenos que pueden propiciar la trata de personas y que afectan a Cuenca. Las escasas acciones de política pública que se dan en torno a estos temas se propician desde el Estado central, en las interacciones que mantiene con las entidades en el mismo nivel de gobierno, ya sea a nivel central o desconcentrado; y con las muy eventuales articulaciones con el gobierno municipal.

El análisis de estas interacciones da cuenta, no obstante, de dinámicas diversas, que en ciertos momentos de la política públicas funcionan con movimientos de “arriba hacia abajo”, como es el caso de la activación de la ruta de protección o las campañas de prevención. Pero que varían a medida que la acción de la política pública se territorializa. Así, en el mismo eje de protección, se advierte que las articulaciones en el marco de la ruta de atención entre las entidades del gobierno central con sede en Cuenca se vuelven más horizontales y cercanas. Pero también en esta ruta se presentan interacciones “hacia afuera”, especialmente en lo que se refiere al acogimiento de las sobrevivientes, ante situaciones urgentes que demandan de recursos inmediatos; y frente al patrocinio legal. Sin duda, en el eje de investigación la estructura vertical del Estado se evidencia en mayor medida, con escasas interacciones con otros actores, salvo en situaciones de emergencia en que se requiere de su actuación.

En relación a lo anterior, se advierte de manera general que en la implementación de la política pública de trata de personas y tráfico de migrantes en Cuenca los limitados recursos, propician interacciones entre actores estatales y no estatales. Si bien constituyen respuestas reactivas, que no se sostienen como acciones de política pública, no se puede dejar de reconocer que constituyen medidas que posibilitan atender con agilidad eventos urgentes. Esto conlleva el desplazamiento de deberes y responsabilidades del Estado, ante lo cual tampoco se advierten medidas para evitar que esto suceda, por el contrario, se refuerzan.

En Guayaquil los datos señalan vacíos en la provisión estatal de servicios en materia de protección y prevención. Esta debilidad que ha podido afrontarse a través de la presencia y experticia desarrollada por los actores de la sociedad civil como parte de sus agencias propias. Si no fuera por esas intervenciones los servicios serían mucho más escasos. A pesar de que las ONG que abordan temas sobre trata y tráfico son escasas, sus aportes significan una subvención a las limitaciones gubernamentales para la ejecución de

las políticas públicas, y han permitido que el estado responda en algo a los compromisos fijados en la agenda internacional y generar acciones (siempre insuficientes) frente a la vulneración de los derechos de las personas afectadas. En esa línea, se advierte un deslizamiento de las responsabilidades en protección y atención integral hacia las ONG, que deberían estar lideradas por el sector público.

La inexistencia de un espacio de coordinación donde la trata y tráfico sean protagonistas principales y no temas periféricos, que reúna a la mayor parte de actores, así como la centralización de la gestión y la débil inversión sugieren que esas dos problemáticas tienen una posición tangencial en la agenda pública de Guayaquil, enmarcada en una articulación reactiva entre las entidades locales, que se activa cada vez que hay un caso particular. En consonancia con problemáticas que permanecen subsumidas e invisibilizadas del referente social y público.

Los actuales mecanismos de articulación en esta ciudad clasificados entre espacios mixtos, espacios exclusivos para el sector público y otros exclusivos para actores no gubernamentales, llevan a concluir que estaríamos ante una coordinación fragmentada, que actúa a través de áreas conexas a la trata de personas y tráfico de migrantes. En ese escenario es muy lejano pensar en espacios conjuntos de análisis permanentes dirigidos a plantear acciones integrales contra las causas más estructurales que están detrás de esos fenómenos.

Las perspectivas de control para retornos seguros o devoluciones de personas migrantes en situación de riesgo o sobrevivientes de trata, así como el tratamiento de adolescentes sobrevivientes como delincuentes (en lugar de considerarlos como parte de un escenario de desigualdades estructurales que enmarcan la trata), contradice el discurso de derechos humanos y su foco en los grupos de atención prioritaria. Estas perspectivas afectan a un liderazgo que convoque la coordinación y articulación interinstitucional, y con ello el involucramiento de los gobiernos locales hasta ahora distanciados de la política. De igual forma, ha pasado factura al sistema de atenciones y servicios en el marco de la política, y ha generado un déficit de protección en trata de personas y tráfico de migrantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR (2022). Monitoreo de Protección situación de las personas refugiadas y otras en movilidad humana en Guayaquil. Disponible en: <https://www.acnur.org/publicaciones/monitoreo-de-proteccion-situacion-de-las-personas-refugiadas-y-otras-en-movilidad>
- Almaza Avendaño, Ariagor, y Anel Hortensia Gómez San Luis. 2022. «Los matices de la explotación: análisis del concepto de trata de personas». *Andamios, Revista de Investigación Social* 19 (48): 17-38. <https://doi.org/10.29092/uacm.v19i48.893>.
- Álvarez, Vanesa, Clara Corbera del Rivero, María Elena Sopeña Vallina, y Claudia C. Llada. 2020. «El enfoque de derechos: una oportunidad para dar protección real y efectiva a las víctimas de trata». En *Mujeres e inclusión social: Investigación y estrategias de innovación y transformación social*, 2020, ISBN 978-84-09-24830-8, págs. 43-46, 43-46. Red Europea de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social en Asturias (EAPN-AS). <https://n9.cl/zbium>.
- Álvarez Velasco, S; Pérez Martínez, L; García, M; Baroja, C; Tapia, J; Bayón Jiménez, M (2020). (Sobre)viviendo entre crisis: la diáspora ecuatoriana al presente. Quito: FES-ILDIS y Colectivo de Geografía Crítica de Ecuador.
- Álvarez Velasco, Soledad (2018). Niños, niñas y adolescentes migrantes y productores del espacio. Una aproximación a las dinámicas del corredor migratorio extendido Región Andina, Centroamérica, México y U.S. *Entre Diversidades. Revista de ciencias sociales y humanidades*, núm. 11, pp. 37-70, 2018 Universidad Autónoma de Chiapas <https://www.redalyc.org/journal/4559/455959694002/html/>
- _____. 2019. «Problemáticas y respuestas locales frente a la trata de personas y el tráfico de migrantes en Ecuador: visiones y propuestas desde la sociedad civil». *Análisis - Friedrich Ebert Stiftung - ILDIS Quito*.
- Aziani, Alberto. 2023. «The Heterogeneity of Human Smugglers: A Reflection on the Use of Concepts in Studies on the Smuggling of Migrants». *Trends in Organized Crime* 26 (1): 80-106. <https://doi.org/10.1007/s12117-021-09435-w>.
- Barros Sánchez, Francisca. 2018. *El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: comparación y evaluación de las políticas en Chile*. Colección de investigaciones ANEPE 42. Santiago de Chile, Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Castellano, R. 2023. «Opportunities and Obstacles: Consulting Civil Society Organizations and Human Trafficking Policy». *Voluntas* 34 (5): 1050-67. <https://doi.org/10.1007/s11266-022-00522-2>.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cejudo, Guillermo M. (2008). Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista. Centro de Investigación y Docencia Económicas, NÚMERO 205 México-Toluca
- Córdova Montúfar, Marco (2018). Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario / Flacso. DOI: [dx.doi.org/10.12804/th9789587841336](https://doi.org/10.12804/th9789587841336)
- Chávez Núñez, Gardenia, y Javier Arcentales Illescas. 2016. «Movilidad humana, irregularidad y “tráfico ilícito de migrantes”». Ecuador Debate 97 (abril): 67-83.
- Domenech, Eduardo. 2013. «“Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”: La gobernabilidad migratoria en la Argentina». Polis (Santiago) 12 (35): 119-42. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682013000200006>.
- Fuentes, Mario, Cristina Hernández, y Sara Alcay. 2018. Aproximaciones teóricas a la trata de personas. Cuadernos de investigación en desarrollo 20. Ciudad de México: Universidad Autónoma Nacional de México. <http://132.248.170.14/publicaciones/CID/C20.pdf>.
- GTRM, Cuenca (2021). Reporte Operacional de Octubre a Diciembre de 2021 de Cuenca. Disponible en: <https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-02/%5BCLEAN%5D%20Reporte%20operacional%20GTRM%20Cuenca%20-%20OCT-DIC%202021.pdf>
- Herrera, Gioconda. (2012). Género y migración internacional en la experiencia latinoamericana. De la visibilización del campo a una presencia selectiva. Política y Sociedad, 2012, Vol. 49 Núm. 1, 35-46.
- Herrera, Gioconda; Berg, Ulla y Pérez-Martínez, Lucía. «La producción del deportado: Trayectorias de ilegalización de varones migrantes indígenas y retorno forzado a Ecuador», en: Domenech, Eduardo; Herrera, Gioconda y Rivera
- Jokisch, Brad D. (2005). Las transformaciones de la migración transnacional del Ecuador. 1993 – 2003. En Herrera, et al. (2005). La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades. Quito: FLACSO.
- Jokisch, Brad D. (2023). Ecuador hace malabares con la creciente emigración y los desafíos para acomodar la llegada de venezolanos. Octubre 18, 2023. Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/article/ecuador-emigracion-migracion-venezolanos>
- Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. Instituciones y desarrollo, 16, 171-194.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Mansur Dias, Guilherme. 2015. «Notas sobre as negociações da “Convenção do crime” e dos Protocolos Adicionais sobre TP e CM». REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana 23 (diciembre): 215-34. <https://doi.org/10.1590/1980-8585250319880004511>.
- . 2017. «Trata de personas, tráfico de migrantes y la gobernabilidad de la migración a través del crimen». *Etnográfica. Revista do Centro em Rede de Investigação em Antropologia* 21 (3): 541-54. <https://doi.org/10.4000/etnografica.5026>.
- Montenegro Hidalgo, Vanessa. 2021. «Diseño y Fallas de Implementación de la Política Pública Antitrata. Casos Argentina y Colombia». Tesis doctoral, Quito, Ecuador : FLACSO Ecuador. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/17996>.
- Montenegro, Vanessa, y Guillaume Fontaine. 2014. «La lucha contra la trata de personas en Colombia (2008-2013): una política sin acabar». *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n.o 14 (julio): 12-27. <https://doi.org/10.17141/urvio.14.2014.1341>.
- Muller, Pierre. (2010). *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia, tercera edición, Bogotá.
- Naciones Unidas. 2000. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos*.
- OIM (2022). *Diagnóstico de las movilidades y retornos forzados en el austro ecuatoriano durante la pandemia y post pandemia del COVID-19*. Documento de trabajo (documento de trabajo, no publicado)
- OIM (2012). *Situación de la Trata de Personas en la Frontera Sur de Ecuador (Loja, El Oro y Zamora)*. Universidad Andina Simón Bolívar – UASB y OIM. Quito
- Pedone, Claudia. (2005), “Tú siempre jalas a los tuyos”. *Cadenas y redes migratorias de las familias ecuatorianas hacia España*. En *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*, editado por Gioconda Herrera, Cristina Carrillo y Alicia Torres, 105-145. Quito: FLACSO Ecuador.
- Pierre, Jon y Guy B. Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Londres: Macmillan Press.
- Pierre, Jon. 2005. “Comparative Urban Governance. Uncovering Complex Causalities”. *Urban Affairs Review* 40 (4): 446-462.
- Piscitelli, Adriana. 2022. «Medo e tráfico de pessoas». *Sexualidad, Salud y Sociedad (Rio de Janeiro)*, n.o 38: e22312. <https://doi.org/10.1590/1984-6487.sess.2022.38.e22312.a>.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky. 1998. Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Fondo de Cultura Económica.
- Quilli-Granda, Karen y García-Vélez, Diego (2024). Efectos del COVID-19 en la pobreza multidimensional del Ecuador durante el período 2019-2020. *Estudios de la Gestión*, No. 15 (enero-junio de 2024), 173-192. ISSN: 2550-6641; e-ISSN: 2661-6513 <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/e>
- Ramírez Gallegos, Jacques P. (2023). “El último que apague la luz”: flujos, cambios y continuidades en las políticas migratorias del gobierno de Guillermo Lasso (Ecuador 2021-2023). *Tlatelolco, UNAM, PUEDJS*, 2 (1), 58-75.
- Roth, Andre (2007). Políticas públicas: formulación, plementación y evaluación. Ediciones Aurora, Bogotá.
- Ruíz, Martha Cecilia y Soledad Álvarez Velasco (2016). Entre el enfoque de derechos humanos y las lógicas de seguridad y control: Análisis de las políticas públicas en torno a la trata de personas y el tráfico de migrantes en Ecuador (2004-2016). Save the Children.
- _____ Yumbra, M.R. Manzo, R., Jaya, J., Anzola, J., Bermeo, M., Chacón, J., Chirinos, M., La Cruz, D., Niño, J., Ortuño, H., Pérez, D., Portillo, B., Rojas, N., Seprun, A., Ríos, E., y Rivas, A. (2022). TIM, TdP y otras formas de explotación en el contexto de pandemia: estudio participativo y análisis crítico desde la frontera sur de Ecuador. Fundación Quimera y GIZ-Ecuador.
- Sánchez, Liliana (comps.). Movilidades, control fronterizo y luchas migrantes. México: Siglo xxi Editores/CLACSO, 2022, p. 204-235.
- Sinchi, Diana Paola (2018). “El trabajo infantil desde un abordaje de trabajo social en la ciudad de Cuenca” Trabajo de graduación, previo a la obtención del título de Licenciada en Trabajo Social. Universidad de Cuenca. Disponible en: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/29891/1/Trabajo%20de%20Graduacion.pdf>
- Schmidt, V. A. 2010. «Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’». *European Political Science Review*, 2(1). <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>
- Teresi, Verônica Maria, y Gilberto Marcos Antonio Rodrigues. 2023. «O enfrentamento do tráfico internacional de pessoas no Brasil: entre a criminalização e o enfoque em direitos humanos». *Revista Brasileira de Políticas Públicas* 13 (2). <https://doi.org/10.5102/rbpp.v13i2.8398>.

CAPÍTULO 3

CAPÍTULO 3

Migración en Azuay:
Patrones y dinámicas de vulnerabilidad en el trabajo

*Autores: Magdalena Ordóñez Gavilanes, María Emilia Molina,
Diego Cisneros Quintanilla, Jaime Tinto Arandes,*

Resumen

El Capítulo 3 presenta, los hallazgos y evidencias en acceso al trabajo o medios de subsistencia en personas adultas afectadas por el desplazamiento. Analiza patrones y dinámicas de vulnerabilidad en el trabajo de los/as trabajadores/as migrantes, relacionadas con los derechos laborales de los trabajadores y el acceso de la población migrante a oportunidades de trabajo decente en la provincia del Azuay. Presenta evidencias y testimonios sobre el proceso de inclusión: las personas migrantes perciben que su inserción, crecimiento económico y estabilidad económica es lenta, lo que genera angustia e incertidumbre entre ellos, así como consideran que existen varias limitaciones para iniciar un emprendimiento o acceder a un crédito de capital semilla. En cuanto a los migrantes retornados, sienten que hay dificultades para emprender en el país y se sienten rechazados por sus propios con-nacionales. Por su parte, los familiares de ecuatorianos que viven en el exterior, se consideran de clase media gracias a las remesas que reciben y que invierten mayormente en subsistencia y educación, se puede identificar un medio de subsistencia generado por trabajadores migrantes. Quedan importantes recomendaciones para las autoridades locales y desarrollo de políticas públicas.

Este capítulo contiene los resultados de la investigación académica realizada por el equipo de la Universidad Católica de Cuenca en la provincia del AZUAY, en el marco del Proyecto Binacional Ecuador- Perú LiD “del Desplazamiento a la Integración: construyendo comunidades productivas y protectoras”. La investigación tuvo un carácter exploratorio y descriptivo, con metodología cualitativa, y se enfocó en todos los grupos de la movilidad humana: migrantes, refugiados, ecuatorianos retornados y familias de ecuatorianos que viven en el exterior, así como identifica importantes desplazamientos internos de personas en Ecuador. Los hallazgos fueron compartidos con investigadores del IDEHPUC Perú, quienes desarrollaron la metodología base y ejecutaron el mismo estudio en el lado peruano de implementación del Proyecto LiD.

Palabras clave: Migrantes, movilidad humana, vulnerabilidad; trabajo; emprendimiento.

ACRÓNIMOS

ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ENEMDU	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo
HIAS	Sociedad Hebrea de Ayuda al Migrante
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GTRM	Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes
IDEHPUCP	Instituto de Democracia y Derechos Humanos PUCP
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
LGBTI	Lesbiana, gay, bisexual, transgénero e intersexual
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PEA	Población económicamente activa
SENESCYT	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
SUT	Sistema Único de Trabajo Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes
R4V	

1. Introducción

El movimiento migratorio es un fenómeno social inherente a la condición humana, propio de las dinámicas culturales y relevante en la actualidad (Guerra, 2006). Las migraciones al decir de Souza Silva (1999) constituyen “¿Una época de cambios o un cambio de época?”, la respuesta a esta interrogante moldea de forma sustantiva la premisa que guía las transformaciones en organizaciones, sectores y naciones. No obstante, al repensar los procesos migratorios, es evidente que siempre han estado presentes con una tendencia significativa.

La necesidad de contar con un lugar en donde establecerse en condiciones de bienestar y seguridad, siempre ha sido una prioridad que ha llevado a las personas al desplazamiento. De acuerdo al Informe sobre el desarrollo mundial 2023: Migrantes, refugiados y sociedades, elaborado por el Banco Mundial (2023), alrededor del 2.3 % de la población mundial, que corresponde a 184 millones de personas, incluidos 37 millones de refugiados, vive fuera de su país de nacionalidad. En las últimas cinco décadas, se ha observado un incremento preponderante en el número global de migrantes internacionales (McAuliffe y Triandafyllidou, 2021), situación que se refleja también en el Ecuador.

Sin embargo, las causas de los desplazamientos, así como sus características y consecuencias han variado a lo largo de los años, una de las principales razones que impulsan este fenómeno, son la ampliación de las brechas económicas entre países, lo que incrementa la motivación para la migración por razones económicas (Banco Mundial, 2018). En la actualidad las personas abandonan su país en respuesta a desequilibrios mundiales, como las grandes diferencias de bienestar, y perturbaciones tales como los conflictos y la violencia (Banco Mundial, 2023). Siendo así, la migración está motivada por aspectos de origen socioeconómico, acceso a mejores oportunidades laborales, educación, servicios básicos, entre otros.

En el contexto del último censo de población realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y censos (INEC, 2023) el 2.5% de la población que reside en Ecuador nació en otro país, es decir 425 045 personas, lo que refleja un incremento de 243 197 con respecto al 2010 y de 329 156 al 2001. Los residentes extranjeros con mayor presencia son de Venezuela 54.5%, le sigue Colombia 23%, a diferencia de las estadísticas del año 2010, donde prevalecía la población extranjera residente de Colombia con 49.5% y Perú con 8.6%. Mientras la provincia del Azuay se encuentra entre las cinco provincias del Ecuador, entre las cuales se concentra el 80% de la población migrante venezolana con un 4%, asimismo, entre los cantones con mayor presencia de residentes venezolanos está Cuenca con 4.2% (OIM, 2021).

Sin embargo, los movimientos migratorios también pueden realizarse en el interior de un país, de ciudad a ciudad, de una provincia a otra, en tal sentido, de acuerdo con el Censo (2022), el flujo migratorio interno en el Ecuador, alcanza a 413 194 personas que migraron a otra provincia, es decir el 2.44% del total de población se movilizó interpro-

vincialmente al menos una vez en los últimos 5 años. En el caso de la provincia del Azuay se posiciona entre las 13 provincias atractivas o receptoras, lo que implica que incrementó su población. Azuay destaca con el número más alto de población que ha ganado a causa de la migración interna, con un saldo migratorio de 8 392 (entendido como la diferencia entre las entradas y salidas de personas de la provincia).

Paralelo a ello, está la concentración de personas entre 25 y 35 años en la provincia del Azuay con 44.6%, que supera la prevalencia nacional de 44% (OIM, 2021), esta población económicamente activa tiene más posibilidades de insertarse al trabajo y las actividades productivas, lo que explica el incremento de la demanda laboral de migrantes en esta provincia. Asimismo, las áreas urbanas de esta provincia concentran migrantes, especialmente venezolanos que se benefician de mayores oportunidades de trabajo (ACNUR, 2022). De acuerdo a datos del INEC (2023), la zona urbana tiene mayor concentración de población con 63.1%, un porcentaje mayor que en los censos 2010 y 2001. Frente una población que habita en la ruralidad y alcanza los 36.9% habitantes que equivale a 852 419 personas más de las que habitaban la zona en el 2010, siendo así, la provincia del Azuay no escapa a esta realidad que se refleja principalmente en la ciudad de Cuenca.

Mientras respecto a la emigración, entre noviembre de 2010 y marzo de 2023 salieron del país y todavía no regresan para quedarse definitivamente 124 992 personas. Los principales destinos de los emigrantes ecuatorianos son Estados Unidos y España, seguidos por Chile y Argentina, mientras los años en los cuales los desplazamientos alcanzaron mayor magnitud fueron el 2002 y 2022, en los cuales salieron del país 45 989 y 34 554 personas. Según el último censo, la población emigrante presenta un predominio de los hombres con 68 297 en comparación a las mujeres con 56 695, en una relación de masculinidad de 120 hombres por cada 100 mujeres emigrantes (INEC, 2023). El censo también evidencia que la población joven tiende a migrar más, puesto que el periodo comprendido entre los años 2010 y 2023, la mayoría de migrantes que salieron del país estaban entre las edades de 20 a 24 años. En este contexto el Azuay es una de las tres provincias del Ecuador con mayor número de emigrantes con 22 550 personas que se han desplazado a otros países, en un dato acumulativo que corresponde a los últimos 12 años.

Aunque la comunidad de migrantes ecuatorianos retornados es menor, comparada con aquellos ecuatorianos que emigran a otros países, de acuerdo al Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (2023) en el documento de Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales correspondiente al 2022, menciona que los ingresos al país durante este año alcanzaron una cifra de 1 243 713 personas, de los cuales 492 personas corresponden a migrantes retornados que se han realizado el Registro de Movilidad Humana y obtenido un Certificado de Migrante Retornado (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2023). Asimismo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2023) manifiesta que hasta Julio de 2023 ha asistido a 200 personas migrantes ecuatorianas en situación de vulnerabilidad en el exterior para su retorno a Ecuador.

Finalmente, la migración conlleva beneficios y costos, tanto para los migrantes como para los países de origen y de destino, el obtener resultados favorables de este desplazamiento depende de las características individuales de los migrantes, de las motivaciones que impulsan su movilidad y de las políticas que deban afrontar. Sin embargo, son los países de destino los que definen las políticas, ya que regulan quiénes cruzan sus fronteras, quiénes pueden permanecer legalmente y qué derechos les corresponden (Banco Mundial, 2023). Desde esta perspectiva analizar la migración para entender los patrones y dinámicas de vulnerabilidad en el trabajo de estas personas constituye un aporte preponderante para la formulación de políticas públicas y la intervención de organizaciones de apoyo que permitan mejorar la calidad de vida para el bienestar de este grupo vulnerable y de las comunidades de acogida, en este caso la provincia del Azuay.

2. Metodología

Epistemológicamente la investigación se sustenta desde las bondades del empirismo de Locke (1994) bajo la reflexión donde el sujeto cognoscente intenta resolver la dificultad sobre el origen del conocimiento, utilizando los sentidos, pues los saberes proceden en una primera instancia de las sensaciones, impresiones, percepciones o experiencias de la realidad sobre los sentidos. De allí que, siendo en el empirismo, el origen o fuente del conocimiento la experiencia, que corresponde también a las ciencias históricas, que son definidas por Müller como una descripción empírica de los hechos; la Etnografía es el paradigma desde donde se orienta el estudio, siendo concebida por Schlölzer como una descripción empírica de los pueblos (Vermeulen, 2015, pp. 216-279), apreciando la tradición del conocimiento impuesta por Locke.

Entonces, se utiliza el método etnográfico para la descripción de los migrantes, desde una comprensión empirista del conocimiento humano, en actividades económicas con una orientación que transversaliza el enfoque de derechos, de género y de interculturalidad. Operativamente, el tipo de investigación es aplicada, de corte transeccional, pues obedece a un estudio temporal de la categoría en estudio. En este trabajo se acudió a una población dividida en 4 estratos a saber: 1) migrantes extranjeros; 2) migrantes de otras provincias; 3) migrantes ecuatorianos retornados; 4) familiares de migrantes azuayos en el exterior; 5) Instituciones de apoyo a migrantes y academia. Agentes informantes bajo un escenario de investigación donde se describe un proceso, que acudió a la realidad desde la inferencia inductiva del empirismo complementada con la etnografía para “la superación del dato empíricamente registrado a través de la interpretación de sus significados” (Moore, 1993 p. 15) .

Este ejercicio etnográfico sobre migración se desarrolla en la provincia del Azuay, el carácter complejo y multidimensional del estudio es abordado desde la vulnerabilidad en el trabajo, con categorías pertinentes a los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo OIT (1999) a saber: 1) Vulnerabilidad en los Derechos laborales; 2) Vulnerabilidad en las Oportunidades de empleo; 3)

Vulnerabilidad en la Protección social; 4) Vulnerabilidad en el Diálogo social; así como las circunstancias y motivos que originan estos fenómenos revelando interacciones y conflictos que generan retos sociales y políticos. En la investigación se utilizó las técnicas de recolección de información como el análisis documental y entrevistas a profundidad. Los instrumentos de recolección de información fueron elaborados en el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEH-PUCP) y adaptados a la realidad local, para asegurar su pertinencia y eficacia en el contexto específico de la investigación.

Esta adaptación implicó una cuidadosa revisión y ajuste de los instrumentos bajo consideraciones relacionadas con: los estratos de población en estudio; las categorías de la vulnerabilidad en el trabajo; los principales sectores de actividad económica en la zona: manufacturero, comercial y agrícola; finalmente las modalidades de empleo: emprendimiento y trabajo en relación de dependencia. Desde una posición de compromiso social frente a la problemática de la migración se consideraron los lineamientos metodológicos y éticos establecidos por la Universidad Católica de Cuenca, el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEH-PUCP) y ChildFund.

Previo a la implementación de las entrevistas a profundidad se realizó un estudio pre-campo, para identificar los lugares en donde viven, sitios que frecuentan y laboran los migrantes. A partir del análisis documental y estudio pre-campo, se determinó la muestra a considerar, orientada desde una postura no probabilística a criterio de los investigadores, se utilizó también el muestreo de bola de nieve, donde algunos migrantes participantes refirieron a otros. La fase de pre-campo se la realizó en el cantón Cuenca, capital azuaya, donde se concentran el mayor número de Instituciones públicas y privadas, gubernamentales y no gubernamentales, las fundaciones de ayuda social sensibles a la problemática migratoria, así como aglutina el mayor número de migrantes de la provincia.

La recolección de información se realizó en los estratos identificados con agentes informantes previamente focalizados durante el pre-campo. En el proceso de recolección de información, se verifica que la muestra sea coherente con las categorías de estudio, procurando equidad de género. Se admite espacios de diálogo abierto con los entrevistados, para que se pueda hacer digresiones sobre aspectos de su vida que sean relacionados y/o importantes. Es necesario mencionar, que previo a la entrevista se solicita consentimiento para uso de información.

La recolección de información se realizó de manera simultánea con la transcripción y análisis de las entrevistas a profundidad. A posteriori los datos se procesaron utilizando el análisis temático propuesto por Braun y Clarke (2006) con enfoque en la comprensión e interpretación de las respuestas obtenidas desde la experiencia y las subjetividades de cada persona, que es capaz de atribuir un valor significativo a sus respuestas, según Mayring (2000) es “un enfoque de análisis empírico, metodológicamente controlado, de textos en su contexto de comunicación, siguiendo reglas de análisis de contenido y modelos paso a paso, sin una cuantificación precipitada” (p.5).

En una primera etapa se desarrolló la familiarización con los datos, lo cual implicó la lectura y realización del citado de las entrevistas, considerándose para ello las ideas más importantes de cada una. Posteriormente, se realizó una codificación inicial, tomando en consideración los códigos deductivos que parten de la teoría y las dimensiones del trabajo decente de OIT (aquellos que parten de la teoría) a modo de guía, y principalmente el desarrollo de códigos inductivos (aquellos que parten del análisis de la entrevista). Cada miembro del equipo de investigación, de manera independiente, agrupó las ideas que surgieron en la codificación para establecer temáticas a tratar, así como posibles relaciones entre éstas. En reunión con todo el equipo se consensuaron los temas y subtemas más relevantes para este estudio. Los datos numéricos de variables que caracterizaron al grupo de personas participantes. Para asegurar la veracidad de las experiencias compartidas con los participantes se realizó la validación de datos en una segunda reunión.

Mientras desde el rigor metodológico, este estudio reconoce la validez de sus resultados a través de la afirmación y corroboración proporcionada por los participantes. La confirmabilidad de los datos se garantizó mediante la transcripción precisa de las respuestas. Para asegurar la consistencia de los datos, se llevaron a cabo la codificación y el consenso grupal, utilizando la estrategia de comparación constante de la información y la relación entre los resultados. Se evidenció una concordancia teórica-epistemológica, que se determinó a través de la consistencia y articulación entre el tema investigado, la recopilación, el análisis y la representación de los resultados.

3. Discusión y análisis

■ 3.1. Sobre las características sociodemográficas y económicas de los migrantes

Si el 2.5% de los habitantes de Ecuador son extranjeros, de ellos el 54% son ciudadanos venezolanos que habitan en el territorio nacional (INEC, 2023), la provincia del Azuay no escapa a esta realidad, siendo así, de los agentes informantes entrevistados, la mayoría son de nacionalidad venezolana, su periodo de estadía varía entre 2 meses y 9 años, procurando la diversidad de la muestra. Un grupo de migrantes que alcanza el 14%, antes de arribar a Ecuador, residió temporalmente en naciones como Perú y Colombia. En contraste, el 86% restante optó por viajar directamente a Ecuador, específicamente a la provincia del Azuay. Respecto a la procedencia de estos migrantes, se destaca una prevalencia de personas originarias de estados venezolanos tales como Anzóategui, Barinas, Carabobo, Guárico, Monagas y Táchira.

Desde su experiencia, fue fácil llegar a la ciudad de Cuenca porque tienen familiares y amigos en esta ciudad. Un 86% de ellos no han recibido ayuda de ninguna organización de apoyo a migrantes, mientras el 14% menciona que ACNUR, HIAS, ADRAS y OIM los ha apoyado con acceso a la alimentación para estabilizarse en la ciudad de Cuenca y ha facilitado su inserción al mercado laboral. En el caso de las migrantes de género femeni-

no y LGBTI, recibieron apoyo de la Casa de la Mujer, organización a la que acudieron en busca de soluciones para situaciones de vulneración en sus derechos laborales.

Tanto los migrantes emprendedores como los que trabajan en relación de dependencia y sus familias, en la mayoría de casos ha legalizado su estatus migratorio o tienen su residencia temporal 71%, otros están en trámite, aún no han aplicado, y permanecen en situación ilegal en el país 29%, a pesar que el Gobierno Nacional del Ecuador, a través del Decreto Ejecutivo 436 del 1 de julio de 2022, decidió otorgar amnistía migratoria y proceso de regularización extraordinario a personas de nacionalidad venezolana y su grupo familiar. Esta actividad se llevó a cabo entre los años 2022 y 2023, en los cuales un 46.4% no participaron; las causas principales fueron: dificultades para acceder al proceso con 36%, desconocimiento 30.1%, falta de interés 5.3%, desconfianza 4.6% y miedo a ser expulsados del país 1.8% (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 2023).

En el caso de los migrantes que han accedido al emprendimiento, algunos han alcanzado estabilidad, principalmente aquellos negocios en el sector de alimentos y bebidas así como panadería y pastelería pertenecientes al sector económico manufacturero, mencionan que las utilidades de su negocio alcanzan para mantener a su familia y ahorran para enviar remesas a su país de origen, mientras aquellos que trabajan en relación de dependencia, consideran que los sueldos son bajos y el salario básico está condicionado a la regularización de su estatus migratorio en el país, es así que pueden llegar a percibir entre 280 a 500 dólares, cabe mencionar que esta pregunta no fue respondida por toda la muestra.

De los montos mencionados, es necesario cubrir las necesidades de arriendo, vestimenta y alimentación, deduciendo los gastos, el remanente puede ser bajo y en algunos casos les impide realizar envíos al exterior, considerando que un 66.7% de los grupos familiares con niños, niñas y adolescentes migrantes tiene dificultades para acceder a una alimentación adecuada (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 2023) y que un 71% de los migrantes tienen una familia con hijos en su mayoría menores de edad en la provincia del Azuay. Sin embargo, estos migrantes pueden enviar entre 150 y 500 dólares al año a su país de origen, son particulares los casos de los que envían más de 1 000, así como de los migrantes que tienen a su familia en el exterior 7%.

Mientras desde la perspectiva de las inmigraciones internas procedentes de otras provincias del Ecuador, se identifica prevalencia de ecuatorianos que provienen de la provincia del Guayas, también se han identificado a migrantes de la provincia de Los Ríos y de la región oriental del país. El asentamiento principal se encuentra en la ciudad de Cuenca, manifiestan que no han tenido acercamientos con instituciones de apoyo a migrantes, la temporalidad de su estancia varía, algunos llevan desde 2 años en esta localidad, hasta 30 años de residencia, han formado un hogar en esta ciudad y disponen de un trabajo estable. Un 50% de estos migrantes no envían dinero a otras provincias, sin embargo, el otro 50% envía entre 600 y 1 800 dólares al año.

En el caso de los emigrantes azuayos en otros países, los informantes manifiestan que tienen hasta 20 familiares en el exterior, principalmente en los Estados Unidos, en ciudades de los estados de New York, New Jersey, Chicago, Connecticut, New Hampshire, entre otros. El motivo de su viaje responde a mejorar la economía del hogar y las condiciones de vida, así como la falta de empleo; un 50% manifiesta que la meta propuesta fue adquirir una vivienda, el 30% educar a sus hijos y un 20% tiene la aspiración de cancelar las deudas adquiridas en Ecuador. Además, existen migrantes cuya permanencia en el extranjero se extiende hasta 30 años, lo que puede influir en las actividades laborales de sus parientes en el país de origen. Como resultado, aproximadamente el 80% de los familiares opta en algún momento por emprender su propio negocio. Aunque algunos de estos emprendimientos logran ser sostenibles, la mayoría no lo consigue. Las remesas recibidas pueden ascender a un total de 24 000 dólares al año y son gestionadas por los familiares, incluyendo el cónyuge e hijos.

Adicional a ello están los migrantes que han retornado a la provincia del Azuay, un 67% de los entrevistados corresponde a ecuatorianos que emigraron a Estados Unidos y permanecieron entre 5 y 20 años. El 83% de ellos tenía un status migratorio en situación de ilegalidad. Su regreso fue motivado principalmente para reunirse con su familia en Ecuador (67%), mientras otros enfrentaron dificultades relacionadas con la falta de regularización en su estatus migratorio (17%) impidiendo su permanencia en el extranjero. Adicional a ello, más del 80% de ellos, enviaron remesas desde el exterior en montos que varían desde los 1 500 a los 15 000 dólares, dinero administrado por sus familiares. Estas remesas en su mayoría fueron invertidas en la manutención del hogar y en educación, apenas un 17% mencionó que su inversión fue destinada a generar emprendimiento, particularmente a la compra de maquinaria.

■ 3.2. Vulnerabilidad en las oportunidades de empleo

Desde la visión de las instituciones de apoyo, la población en movilidad humana es relegada al empleo informal, en espacios locales de supervivencia frente a una alta competencia en el mercado laboral, situación que genera conflictos con la población local, incidiendo en las vivencias de interculturalidad en la región. Bajo la visión de los entrevistados, la ausencia de planificación desde las estructuras gubernamentales y locales en los procesos de inclusión laboral, limita la inserción de los migrantes a otros sectores económicos en la provincia del Azuay.

Estos agentes informantes, expresan lo importante de señalar la compleja pugna de poderes en la provincia del Azuay, principalmente entre redes de migrantes venezolanos y ciudadanos ecuatorianos por el dominio de espacios públicos para el comercio informal, muchas veces los vendedores informales ecuatorianos han sido desplazados, ocasionando confrontaciones que generan mecanismos de resistencia y xenofobia hacia los migrantes, frente a una situación compleja de empleabilidad en el Ecuador, puesto que no solo migrantes trabajan en el sector informal, también la población local está inmersa en esta problemática, del total de la PEA, el 24.5% está en el desempleo y

el 75.5% tiene un empleo, de ellos el 95.9% está en el sector informal, es decir que apenas un 4.1% tiene un empleo adecuado (Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes, 2023).

En la entrevista se menciona que, la migración extranjera especialmente en el caso de los colombianos sustituye la falta de mano de obra local ocasionada por la emigración que afecta el sector agrícola. Empero, los migrantes venezolanos se radican en la zona urbana y la mayoría de las veces por su formación académica procuran acceder a plazas de empleo para profesionales. El sector agrícola no es una opción debido a su elevado nivel de educación, sin embargo, constituye una limitante en el Ecuador, el trámite de homologación de sus títulos de pregrado y posgrado, razón por la cual, está restringido el acceso a este tipo de empleo y un reducido número de migrantes logra regularizar sus títulos, incorporándose preferentemente en el sector de la salud y la educación.

Desde esta perspectiva, según datos de Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador 2020 – 2021 en el país, el nivel de formación académica de ciudadanos venezolanos en situación de movilidad alcanza el 40.3% en formación secundaria, técnica 9.3% y universitaria 29.50%. Mientras en la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (2021), SENESCYT, se encuentran registrados 19 866 títulos de tercer nivel; 4 973 títulos de cuarto nivel; 4 574 títulos de nivel técnico; y, 84 de nivel tecnológico. Un total de 29 497 títulos de educación superior de ciudadanos venezolanos registrados en el país (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2021). Mientras, específicamente en la ciudad de Cuenca se destaca por tener la tasa más alta (60%) de personas con estudios superiores (OIT, 2021).

No obstante, la visión de la academia confluye con las experiencias de las organizaciones de apoyo, en el criterio de identificar como sectores económicos más atractivos para el empleo de la población migrante, tanto en relación de dependencia como emprendedores, el sector comercial y manufacturero, especialmente en el procesamiento de alimentos, donde las preferencias se inclinan principalmente a los productos de panadería, repostería y comida rápida. Desde esta perspectiva, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2021), en un estudio en la ciudad de Cuenca, identifica como los sectores más populares para el emprendimiento al comercio con el 30%, hoteles, bares y restaurantes con el 20%, sector textil, cuero y calzado con el 10% y enseñanza 10% que propician la inclusión de las personas en movilidad humana en la provincia del Azuay.

Paralelo a ello están, las etapas de la cadena de valor en las que participan los migrantes, donde se destaca una incidencia en procesos productivos y procesos de comercialización para el caso de los emprendimientos. Mientras aquellos que, trabajan en relación de dependencia, realizan actividades en restaurantes, centros de belleza, tiendas de abasto, entre otras. Según el criterio de los informantes, los migrantes poseen habilidades para la atención al cliente y manejo de redes sociales, es por este medio convencional que promocionan sus productos o servicios, desde su casa/local comercial, o los venden directamente en las calles de la ciudad. Estas percepciones son pertinentes con estudios realizados por la OIT (2021) en la ciudad de Cuenca, donde se menciona que

existe una percepción positiva por parte de los empleadores ecuatorianos sobre las competencias en atención y comunicación con el cliente que poseen los migrantes venezolanos.

Desde la experiencia de la academia, la inclusión de migrantes en los programas de capacitación para el desarrollo de competencias laborales que las universidades ofrecen, los aspirantes son mayoritariamente mujeres. Los informantes manifiestan que no se observa inclinación a un sector económico determinado en razón de género, asimismo, se identifica una mayor presencia de la mujer en el emprendimiento en comparación con su contraparte masculina. Estas mujeres son las que logran avanzar con sus proyectos, ya que en su mayoría no cuentan con una pareja y asumen la responsabilidad de mantener a sus hijos solas.

Sin embargo, la inserción laboral tanto de hombres como de mujeres, está condicionado a la legalización de su estatus migratorio en el país y otros factores como la disponibilidad de financiamiento inicial y las competencias laborales para ingresar a un mercado altamente competitivo, donde se enfrentan a empresarios ecuatorianos y también a otros migrantes que producen artículos similares dirigidos al mismo grupo de consumidores. No obstante, los migrantes mencionan que enfrentaron dificultades para ingresar al mercado debido a la falta de confianza de los clientes en personas de otras nacionalidades, pero a través de la constancia y la publicidad y promoción en las redes sociales, han logrado ganar presencia en el mercado; sin embargo, señalan que hasta ahora no han generado empleo más allá de su círculo familiar.

No obstante, bajo el lente de las organizaciones de apoyo y la academia, la oportunidad de emprender benefician únicamente a los migrantes que tienen posibilidades económicas, es decir que poseen capital semilla para hacerlo, porque las instituciones financieras privadas y públicas aún no han establecido políticas claras de acceso a financiamiento para estos grupos vulnerables. Los agentes informantes también señalan, que son pocos los migrantes que logran iniciar sus negocios con el respaldo de organizaciones no gubernamentales o con el capital que han ahorrado de empleos informales para luego invertir en emprendimientos. Se hace hincapié en que la obtención de créditos de instituciones gubernamentales como BAN-Ecuador, implica el cumplimiento de ciertos requisitos, como una situación migratoria legal, el tiempo de residencia en el país y otros, hasta cierto punto inalcanzables para estas personas que han migrado sin recursos en busca de mejorar sus condiciones de vida.

En este contexto, la OIT (2021) indica desde las investigaciones realizadas que el acceso a créditos, es altamente restringido y está estrechamente vinculado a tener un empleo formal. Únicamente el 2% de la población venezolana ha accedido a productos de crédito, lo que limita su posibilidad de acceder a capital, no solo para cubrir sus necesidades familiares y enfrentar riesgos, dada su condición de vulnerabilidad, sino también para emprender negocios. Los migrantes emprendedores entrevistados mencionan que no han obtenido respaldo financiero de ninguna entidad gubernamental u organización no gubernamental, tanto a nivel nacional como internacional. Sus emprendimientos fueron establecidos con recursos propios y la esperanza de prosperar, dado que la

mayoría de ellos tenía experiencia previa en actividades similares en sus países de origen.

En cuanto a la sostenibilidad de estos emprendimientos, los informantes confluyen en la perspectiva que son escasos los negocios que logran mantenerse en el mercado, especialmente en el sector alimenticio artesanal, donde inician con un producto y en la mayoría de los casos, se ven obligados a diversificar su oferta para adaptarse a las preferencias culturales de la comunidad local. Siendo así, la experiencia previa que puedan tener los migrantes en iniciativas empresariales en sus países de origen, influyen en la sostenibilidad de sus negocios en el Ecuador, como un migrante a continuación manifiesta:

“Allá en Venezuela teníamos otro pequeño negocio muy parecido a este, entonces ya veníamos con esa visión, claro empezamos sin recursos sin nada, pero, o sea con una visión de surgir. (...) empecé el negocio con dinero de mi esfuerzo propio y experiencia, (...) el negocio tiene como cuatro años y medio, es rentable. Sí, es exitoso, emplea solo a la familia, los que estamos aquí” (Persona en movilidad Cuenca, 2023)

No obstante, según el seguimiento llevado a cabo por las universidades durante el proceso de incubación de estos negocios, se observa que la capacitación en gestión empresarial y en buenas prácticas de manufactura para producción de alimentos, que reciben los propietarios proporciona al emprendimiento mayor rentabilidad y sostenibilidad en el mercado, aunque generan un número limitado de empleos, que suelen ser ocupados por miembros de la familia (emprendimientos familiares) o por otros migrantes, y oscilan entre 2 y 5 puestos de trabajo.

Asimismo, los agentes informantes mencionan sobre la comunicación de las oportunidades de trabajo, para los migrantes que desean trabajar en relación de dependencia, las necesidades de empleo se difunden entre la misma comunidad migrante, en un proceso de socialización boca a boca que involucra a familiares, amigos y conocidos. Aunque, según investigaciones realizadas por la OIT (2021), se ha identificado que las recomendaciones personales y las redes sociales son los principales medios para difundir estas oportunidades laborales, pero lamentablemente, esto perpetúa la irregularidad en el empleo, ya que la mayoría de las personas que realizan estas recomendaciones suelen trabajar en empleos informales.

En este contexto, los migrantes, manifiestan que tienen pocas alternativas de trabajo y no poseen libertad para elegir sus empleos, debido a su estatus migratorio, muchas veces de permanencia ilegal en el país, casi siempre se da preferencia a la inclusión de ecuatorianos en los empleos. En esta misma línea, el 83% de los venezolanos que vive en el Ecuador piensa que la nacionalidad es un factor limitante a la hora de solicitar un trabajo (Forum Consultor, 2019) y, a partir de eso, estará condicionado el trato y el salario. De los migrantes entrevistados un alto porcentaje ha pasado por al menos dos empleos en tan solo dos meses, sin embargo, expresan que, aunque accedan a trabajos informales, encuentran satisfacción en sus labores gracias al trato favorable que reciben de sus empleadores. Además, tienen la capacidad de enviar remesas a sus familiares en el extranjero.

Cuando se indaga la perspectiva de los migrantes sobre el panorama de la inversión en

Ecuador, las organizaciones de apoyo y academia mencionan que desde su experiencia en territorio los migrantes consideran invertir en el país, porque es más seguro que en sus países de origen, debido a que la economía está dolarizada. No obstante, los migrantes señalan que hace cinco años la inversión se visualizaba prometedora, mientras en la actualidad la perciben compleja, a pesar de las oportunidades que ofrece el entorno. Las ventas han disminuido, aunque sus negocios mostraron resiliencia durante la pandemia, cuentan con los permisos necesarios para operar, además, destacan que los proveedores mantienen una relación equitativa con respecto a los negocios de ecuatorianos.

Prefieren permanecer en la provincia de Azuay, particularmente la ciudad de Cuenca, ya que creen que sus negocios tienen una mayor posibilidad de ser rentables y sostenibles en este lugar, en comparación con otras ciudades más grandes de Ecuador, como Guayaquil y Quito. Además, destacan que en Cuenca existen más oportunidades de empleo y pueden acceder a viviendas adecuadas con todos los servicios básicos, incluyendo telefonía e internet, esto, junto con el acceso a la atención médica en hospitales públicos, les permite mejorar notablemente sus condiciones de vida. Desde esta perspectiva, sobre el panorama de trabajo en el Azuay, un migrante responde “Favorable si, para el que quiere trabajar, si hay” (Persona en movilidad Cuenca, 2023).

Adicional a estos escenarios, las organizaciones de apoyo manifiestan su preocupación por la regularización de carácter temporal en los migrantes, de acuerdo a la legislación vigente el limitado tiempo de validez de sus visas y permisos de trabajo, ocasiona la falta de sostenibilidad en sus emprendimientos y afecta la permanencia en sus puestos de trabajo, vulnerando su derecho a un trabajo digno y estable. El Ecuador se destaca como uno de los países con una alta cantidad de migrantes y refugiados a nivel global, y muchos de ellos están en una condición migratoria irregular. El gobierno ha llevado a cabo procedimientos de regularización con el propósito de otorgarles una categoría migratoria que les brinde protección legal y estabilidad (Organización de las Naciones Unidas, 2022). Sin embargo, la residencia temporal tiene un periodo de validez corta ya que autoriza la estadía de dos años en el territorio ecuatoriano y está sujeta a renovación por una sola vez (Asamblea Nacional, 2017).

Paralelo a ello está, la situación de la migración procedente de otras provincias del Ecuador. Desde su perspectiva, las oportunidades laborales presentan restricciones similares con respecto a migrantes de otras nacionalidades, en cuanto al acceso al empleo. Asimismo, identifican oportunidades de inclusión en sectores económicos en los cuales predominan los migrantes extranjeros. Es decir, se incorporan al comercio informal y al sector manufacturero de procesamiento de alimentos, con algunas excepciones notables, ya que se ha ubicado migrantes de otras provincias que han iniciado startups y llevan a cabo actividades de e-commerce, brindando servicios en el ámbito de la salud con perspectivas internacionales. Cabe mencionar, que no se visualizan sesgos de género en las actividades productivas que realizan.

Los entrevistados en su totalidad manifiestan que no ha sido posible acceder a préstamos en instituciones financieras para emprender su negocio o ampliarlo, más bien han

iniciado y ampliado sus negocios por cuenta propia y con la ayuda de familiares. Señalan que la inserción al emprendimiento para personas de otras ciudades en la provincia del Azuay, resulta “difícil”, “no es fácil ganarse la confianza, toma tiempo”, pero es aún más complejo acceder a un empleo, los salarios no son justos, circunstancia que los motiva a emprender. A continuación, la percepción de una mujer inmigrante la provincia de Zamora Chinchipe:

“La competencia es durísima, esto del emprendimiento toca cada vez seguir actualizándose y estar a la vanguardia, para poder llegar a todos, o si no queda fuera. Entonces esto es un cambio bastante fuerte, el emprender es un día a día, si no trabaja no saca lo que necesita, entonces esto del emprendimiento es bastante duro” (Persona en movilidad en Zamora, 2023).

Estos emprendimientos llevan al menos un año el mercado, muchos de ellos han incrementado su tamaño y diversificado la oferta de productos o simplemente se han mantenido en el mercado. Un 50% de los entrevistados perciben que su iniciativa empresarial es exitosa, indicando que han conseguido generar empleo temporal para otras personas, lo cual depende de la demanda de productos o servicios en sus emprendimientos.

Con respecto a la percepción sobre el panorama de inversión en la provincia, este grupo de migrantes tiene opiniones divididas, sin embargo, confluyen en dos escenarios: uno de pandemia y otro post pandemia de COVID-19, este último, lo identifican más prometededor, pero de alta competitividad. Mientras los migrantes en relación de dependencia mencionan la postura de desconfianza de las empresas locales que limita la contratación de personas de otras provincias.

En el caso de los emigrantes azuayos en otros países, sus familiares relatan que al momento se encuentran trabajando, y su acceso al empleo ha sido por cuenta propia o favorecido de la ayuda de familiares y amigos que se encuentran en el exterior, siendo importante señalar que ninguno de ellos ha recibido la ayuda de organizaciones de apoyo a migrantes en su inserción al trabajo. Los empleos varían desde supervisores en importantes empresas del exterior como Walmart, hasta labores de albañilería en proyectos de construcción. En el caso de las mujeres, se menciona que tienen mayor facilidad de acceder a empleos en actividades domésticas y de cuidado. El 80% de los entrevistados, refieren el trabajo de sus familiares en el exterior como “bueno y con trato justo”, en un mercado que aparentemente no está segmentado por edad y género, como cita un migrante a continuación:

“Le veo bastante accesible ya que allá no ponen tantas excusas para contratar a las personas, como un claro ejemplo aquí en Ecuador, es la edad, el género, allá no ven edad ni género para realizar cualquier trabajo” (Familiar de persona migrante, 2023).

Aunque, un 20% describe otro escenario poco satisfactorio, un 80% de ellos señala, que la pandemia afectó la estabilidad de los empleos en el exterior y por consiguiente el envío de las remesas disminuyó. Adicional a esta problemática, están otros factores que incidieron en las perspectivas laborales como a continuación se menciona:

"Hay muchos migrantes, demasiada competencia laboral, allá en Estados Unidos, que por lo general se va la mayoría, no le veo muy conveniente migrar en la actualidad a ese país o a otras partes del mundo" (Familiar de persona migrante, 2023).

Sin embargo, perciben alentador el panorama de inversión en la provincia del Azuay, un 80% de los familiares de migrantes en el exterior, destacan la potencialidad de invertir en esta provincia, específicamente en el sector inmobiliario, con el objetivo de obtener la renta de estos bienes.

Finalmente, en el caso de los migrantes que han retornado a la provincia del Azuay, se manifiesta que la inserción al emprendimiento, ha sido con recursos propios producto de su trabajo en el extranjero, las actividades que desarrollan, se relacionan principalmente con la prestación de servicios en talleres mecánicos, en el sector educativo y actividades de manufactura en el sector alimenticio como bares y restaurantes, otros comercializan prendas de vestir. Asimismo, manifiestan que el éxito de sus actividades productivas guarda directa relación con ciertos factores a saber: 1) las políticas públicas para incentivar y apoyar el emprendimiento (33%); 2) Experiencia en el negocio (33%); 3) la capacidad financiera para emprender "Buena situación económica" (17%); 4) Motivación para enfrentar desafíos (17%).

La comunidad migrante retornada califica el panorama de inversión en la provincia del Azuay con términos como: "difícil, riesgoso, bajo", al igual que el acceso al mercado para los emprendimientos. Sin embargo, estos negocios han sido resilientes, puesto que llevan hasta 10 años en el mercado y han incrementado su tamaño y diversificado la oferta de productos. En el caso de los negocios que han iniciado en los últimos meses, las respuestas destacan la confianza en la gestión y liderazgo del gobierno local, no obstante, resaltan la alta competencia en el mercado con productos de similares características.

■ 3.3. Vulnerabilidades en los derechos laborales

En relación a este tema, se planteó una pregunta acerca de cuáles son los trabajos más y menos adecuados para los migrantes, se destacó que esta evaluación debe basarse en la idea de recibir una remuneración justa y tener condiciones laborales aceptables. No obstante, se enfatizó que la abundante oferta de mano de obra local en los espacios de informalidad en los que con frecuencia acceden, provoca una competencia con la población local.

Los informantes de organizaciones de apoyo a migrantes y la academia, manifiestan que las empresas tienen una preferencia por contratar a migrantes que no cuentan con

documentación legal, ya que estos trabajadores no exigen formalmente un contrato de trabajo y su remuneración es inferior a la de los ciudadanos ecuatorianos que desempeñan las mismas tareas. Por lo general, estos migrantes ocupan puestos de trabajo que no son fácilmente visibles para las autoridades reguladoras, con el propósito de evitar sanciones. En este contexto, la falta de regularización en su estatus migratorio limita su capacidad para acceder al pleno empleo y para reclamar sus derechos de laborar en condiciones dignas. Aunque el sistema discrimina a propios y extraños.

Además, se han reportado pocos casos de discriminación, que incluyen maltrato psicológico y una mayor exigencia en el trabajo. Aunque el informe del GTRM (2022), señala que el 95.5% de venezolanos ha sufrido algún tipo de discriminación en el trabajo por su condición de extranjero. De acuerdo a información desde la academia, con frecuencia, los migrantes enfrentan retrasos en el pago de salarios, a veces incluso de hasta 30 días, y se ven obligados a trabajar largas jornadas de hasta 12 horas, sin el uso de medios de comunicación. Estas vulneraciones son experimentadas por migrantes, independientemente de su género.

En lo que respecta a la regularización del estatus laboral de los migrantes, la mayoría de los procesos de contratación, se llevan a cabo a modo de acuerdos verbales entre las partes, y son pocos los migrantes que tienen la oportunidad de acceder a empleos formales donde se les otorgue los correspondientes beneficios sociales. Estudios realizados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han señalado diferencias salariales significativas entre ecuatorianos y venezolanos, así como entre hombres y mujeres, resaltando la importancia de abordar las cuestiones de género en este contexto. Se ha observado que los trabajadores venezolanos reciben entre un 38% y 61% menos que sus pares ecuatorianos con el mismo nivel educativo (OIT, 2021)

Mientras, en lo que respecta a la regularización de los contratos de trabajo, se señala que son escasos los migrantes indocumentados que cuentan con un contrato laboral debidamente regularizado. Las remuneraciones se realizan principalmente en efectivo, y no se ha registrado el pago en especies, por ejemplo, a través de alimentación o alojamiento. Aunque una de las principales problemáticas radica en la falta de acceso a la seguridad social y a la seguridad en el entorno laboral, lo que a menudo pone en riesgo la salud y el bienestar de los migrantes. No obstante, se destaca que las vulneraciones en el ámbito laboral son similares tanto para los migrantes como para los ciudadanos ecuatorianos.

En este contexto, los migrantes no solo enfrentan desafíos en lo que respecta a sus derechos laborales al interior de la empresa en la que trabajan o en relación con el sector económico y las leyes que rigen sus emprendimientos, también experimentan tensiones culturales, ya que se encuentran en un entorno donde chocan dos culturas: la ecuatoriana, que en ocasiones puede ser socialmente restrictiva, y la cultura de sus países de origen, en este caso, principalmente la cultura venezolana, que representa la mayoría de personas en movilidad humana en esta provincia.

Algunos migrantes que ha incursionado en el emprendimiento, señalan que sus actividades productivas se llevan a cabo de manera organizada y adecuadamente distribui-

das, se aseguran de brindar buenas condiciones de trabajo, donde todos laboran 8 horas y se programan momentos de descanso. Además, destacan que su condición de migrantes no les supone una amenaza frente a los proveedores, de quienes reciben un trato inclusivo y equitativo, el mismo que para los empresarios locales. También mencionan que los procedimientos para legalizar los emprendimientos son ahora más flexibles que en el pasado, aunque aún persisten algunos obstáculos en la obtención de permisos, lo que dificulta a los negocios más pequeños cumplir con todos los requisitos. En este contexto, de acuerdo al reporte Doing Business del Banco Mundial (2020) un negocio en Ecuador tarda en promedio 48 días desde la creación de la empresa hasta que se obtiene los permisos de funcionamiento. Este proceso tiene un costo estimado de USD 1 700, es decir, 4.3 veces lo que una familia de migrantes o refugiados gana en un mes.

Además, la rivalidad en el mercado y las condiciones económicas del país llevan a que algunos emprendedores se dediquen a su negocio todos los días, incluso en horario extendido, mientras en otros emprendimientos que no están legalizados solo se labora los fines de semana. En el caso de los migrantes que trabajan en relación de dependencia, la mayoría no cuentan con un contrato formalizado, en tal sentido, se han realizado entrevistas a empleados en restaurantes, bares y repartidores o “deliverys” que laboran entre 7 y 8 horas al día. Ellos afirman que disfrutan de horarios flexibles y que reciben un trato amable por parte de sus empleadores y compañeros de trabajo, la mayoría de los cuales son ecuatorianos.

Los emprendedores migrantes perciben que las experiencias en el ámbito empresarial son similares para ambos géneros, por esta razón, las mujeres migrantes empleadas en relación de dependencia desean iniciar sus propios emprendimientos para evitar las vulnerabilidades asociadas con sus trabajos actuales. Aunque sienten que las oportunidades para sus negocios son limitadas en comparación con los emprendimientos de ecuatorianos.

Se investigó también sobre el trabajo sexual, destacando los informantes que estas actividades se pueden observar fácilmente, en áreas céntricas de la ciudad de Cuenca, donde están mujeres de diversas nacionalidades. Además, se hace referencia al hecho de que hay algunas personas víctimas de trata, que a menudo no denuncian esta situación debido al miedo a posibles represalias por parte de quienes las tienen bajo su control, y que no tienen otras opciones para la supervivencia propia y de sus familias.

Mientras desde la perspectiva de género en el Azuay, los informantes señalan que existe un mayor número de migrantes mujeres en comparación con hombres. Estas mujeres a menudo asumen la responsabilidad de cuidar de sus hogares y de mantener a sus hijos, lo que las relega a espacios de subsistencia y les dificulta acceder a empleos dignos. Esta circunstancia conlleva una alta probabilidad de caer en la explotación sexual, exponiéndolas a la prostitución como una forma de sobrevivir, bajo la influencia de grandes Grupos de Delincuencia Organizada de alcance nacional e internacional. Se evidencia entonces, la interseccionalidad del enfoque de género, en estas personas

sometidas a una doble vulnerabilidad, enfrentando desafíos adicionales debido a su condición tanto de mujeres como de migrantes.

Sumado a esta problemática están las estructuras salariales inequitativas, y estereotipos patriarcales presentes en manifestaciones culturales en la provincia del Azuay, que delimitan las áreas laborales, de acceso al trabajo femenino, que siempre ha sido limitado, de acuerdo a las estadísticas R4V de corte mayo 2023, se evidencia una brecha de empleo basada en género, estadísticamente significativa del 14,6% de mujeres desempleadas con respecto a sus pares varones, mientras contradictoriamente de acuerdo a este mismo informe, las mujeres manifiestan menos necesidad de acceder a un empleo con 19.5%, frente a un 18.3% de los hombres (R4V, 2023).

En tal sentido, a continuación, se expone la perspectiva de una mujer migrante venezolana con respecto a la igualdad de oportunidades laborales entre hombres y mujeres:

"Hay mucha discriminación en ese aspecto, porque ponte tú a veces, buscan más que todo para que carguen fuerzas o cosas así y a la mujer siempre como que la dejan a un lado porque dicen que es débil, ¡las mujeres no son débiles!" (Mujer en movilidad humana, 2023).

Sin embargo, las mujeres migrantes tienen una mayor probabilidad de acceder al trabajo en el sector doméstico, realizando las tareas del hogar, o en empresas, en cargos relacionados con el servicio al cliente, ya que se las percibe como más confiables que los migrantes varones. Esto se debe a que, lamentablemente, en la sociedad actual, la delincuencia y la inseguridad suelen erróneamente asociarse a las personas que están en situación de movilidad. Es así que según la OIT (2021) la realidad xenófoba y discriminatoria en el Ecuador está cotidianamente sesgada por la información que circula a través de medios de comunicación y redes sociales. La narrativa tanto desde prensa, radio y televisión, en ocasiones está direccionada hacia la construcción de estereotipos y opiniones negativas.

Por otro lado, los migrantes que trabajan en relación de dependencia y pertenecen a la comunidad LGBTI, informan que han experimentado discriminación basada en su género. Esto demuestra nuevamente la interseccionalidad en el enfoque de género, ya que enfrentan vulnerabilidades debido a su condición de migrantes y son objeto de discriminación por sus preferencias sexuales.

Además, los informantes de organizaciones de apoyo señalan otra preocupación relacionada con el trabajo infantil, no solo entre la población local, sino con mayor frecuencia entre los migrantes, quienes involucran a niños en estas prácticas de vulneración. Por lo tanto, el desafío para estas organizaciones consiste en brindar apoyo a los migrantes desde sus espacios de acción, para solventar algunas de sus necesidades y mejorar su calidad de vida.

Finalmente, los migrantes entrevistados señalan que conocen los procedimientos para denunciar casos de vulneración, mientras las organizaciones de apoyo manifiestan que

con frecuencia estas vías no son efectivas, debido a que no se han diseñado los procesos considerando las particularidades del entorno local. En su mayoría, estas rutas de denuncia se aplican a situaciones y contextos diferentes, aunque, son pocos los que denuncian puesto que los migrantes se sienten desprovistos de derechos debido a su condición de permanencia en un país extranjero, muchas veces sin regularizar su situación migratoria. A pesar de que las organizaciones de ayuda a migrantes imparten talleres informativos sobre esta temática la OIT (2021) manifiesta que existe desconocimiento, tanto de los empresarios sobre los derechos de las personas extranjeras, como de los migrantes en su mayoría venezolanos sobre cómo hacer valer sus derechos. Estas situaciones incrementan el abuso en el ámbito laboral.

En el caso de los emprendedores inmigrantes procedentes de otras provincias del Ecuador, indican que han enfrentado desafíos y situaciones complejas hasta establecerse, asimismo un 75% de ellos manifiesta que su emprendimiento les permite cubrir los gastos de la familia. Actualmente, realizan extensas jornadas laborales, sin un horario fijo, ajustándose a las necesidades y expectativas de la demanda de productos y servicios en el mercado. Frecuentemente, sus jornadas laborales se extienden entre 9 y 13 horas diarias. En las interacciones con proveedores, se perciben algunos casos de regionalismo; sin embargo, los trámites para obtener los permisos e iniciar el emprendimiento son accesibles, aunque, algunos negocios optan por operar desde casa o recibir pedidos en línea para evitar gastos de alquiler y permisos requeridos para su negocio.

Desde una perspectiva de género, surge la interrogante sobre si las experiencias emprendedoras son similares para hombres y mujeres. Aunque el 75% opina afirmativamente, hay testimonios que indican la existencia de un mercado laboral segmentado, donde los hombres tienen mayor acceso a oportunidades de mercado, generando un sesgo de género en este ámbito. Además, los inmigrantes manifiestan que sus negocios gozan de las mismas oportunidades que aquellos que pertenecen a los azuayos y dicen conocer las normativas de contratación y la ruta de denuncias en caso de vulneración de sus derechos, mientras los inmigrantes que han denunciado casos de vulnerabilidad, desde su experiencia manifiestan que las denuncias son receptadas con rapidez, pero las soluciones se emiten con demora.

Bajo la perspectiva de los migrantes azuayos en otros países, al consultar a los familiares si conocen sobre casos en los que sus seres queridos han sido vulnerados en sus derechos laborales, un 80% desconoce y el 20% restante manifiesta que las vulneraciones guardan relación con la remuneración que perciben, sobre todo en los primeros años de su permanencia en el extranjero. Además indican que, a pesar de las elevadas compensaciones laborales, tanto la regularización de los contratos de trabajo de sus familiares en el extranjero como las condiciones en las que desempeñan sus labores, se ven influenciadas por su situación migratoria. Por ejemplo, en el caso de migrantes legales que llevan varios años trabajando, un 80% posee un contrato de trabajo legalizado. Pero, la situación es diferente para aquellos que están en el extranjero un corto periodo de tiempo y poseen un estatus migratorio ilegal, ya que no cuentan con un contrato legalizado. De igual manera, las condiciones laborales tienden a diferir entre los migrantes legales, quienes cumplen con las 8 horas establecidas por la ley, incluyendo horas extras

remuneradas, en contraste, con los migrantes ilegales que no disfrutaban de los beneficios asociados con salarios equitativos, horarios flexibles y compensación por horas extras en términos de justicia social.

Mientras los migrantes que han retornado a la provincia del Azuay, visualizan un panorama de inversión riesgoso y difícil, que necesita del apoyo de políticas públicas que impulsen el emprendimiento y la inclusión laboral de estas personas que han regresado a su país. En el caso de los emprendedores trabajan en función de la demanda, es así que sin un horario establecido de trabajo ofrecen sus productos y servicios, con la intención de posicionarse en el mercado y enfrentar la competencia. Un 50% de ellos manifiesta que su condición de migrante retornado representa una oportunidad frente a los proveedores; además consideran que las amenazas o limitaciones del entorno son las mismas para todos los que residen en la provincia del Azuay, no obstante, experimentan mayores dificultades al intentar reintegrarse en el ámbito empresarial.

De igual modo, señalan que los trámites legales para establecer y operar su emprendimiento no han representado un obstáculo, ya que son accesibles. El 50% de los encuestados carece de conocimiento sobre las modalidades de contratación de personal en Ecuador, y un 33% admite tener un conocimiento limitado al respecto. Además, expresan la necesidad de desarrollar habilidades financieras y de comercialización para gestionar eficazmente sus negocios. En este contexto, un 83% de los entrevistados afirma que su emprendimiento les permite cubrir los gastos familiares. Desde la perspectiva de género, sostienen que la experiencia en actividades emprendedoras es similar para hombres y mujeres en Ecuador, es decir, no se observan sesgos de género en la reintegración de migrantes retornados en el ámbito laboral.

■ 3.4. Vulnerabilidad en la protección social

Las organizaciones de apoyo a migrantes y los académicos señalan que las personas en situación de movilidad humana, desafían las mismas vulnerabilidades en el trabajo que la población local, en lo que refiere a la seguridad social y seguridad laboral. La mayoría de ellos no están afiliados al IESS debido la falta de regularización en su estatus migratorio, además trabajan en el sector informal y desconocen sobre la normativa, lo que les impide acceder a estos beneficios, incrementando su vulnerabilidad y afectando negativamente la calidad de vida laboral.

Con relación a ello a continuación se expone las experiencias de un migrante venezolano que trabaja en relación de dependencia:

“En el primer trabajo que tuve hace 7 años, cuando simplemente exigí mi derecho, simplemente me dijeron no, no queremos trabajar más con usted” (Persona en movilidad, 2023).

No obstante, en Ecuador, las personas que se encuentran en situación de movilidad humana poseen los mismos derechos y responsabilidades bajo la ley que los trabajadores nacionales. Esto incluye el derecho al aseguramiento, el pago de horas extras y los beneficios sociales. En otras palabras, sin importar su condición migratoria, todas las personas tienen el derecho constitucional a un trabajo digno y bien remunerado en el país.

Cuando se trata de la contratación de personas en situación de movilidad humana por parte de empresas ecuatorianas, existen dos requisitos que deben cumplirse. En primer lugar, es necesario registrar los datos del trabajador extranjero en el Sistema Único de Trabajo (SUT20) y su contrato laboral. En segundo lugar, se debe afiliarse al trabajador al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), ya sea generando un código temporal de extranjero o utilizando su cédula de identidad. Por lo tanto, la falta de regularización en el estatus migratorio no constituye una justificación para violar ningún derecho establecido en la legislación ecuatoriana. (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2023).

Desde las instancias entrevistadas se manifiesta que los emprendedores migrantes carecen de conocimientos en normativas relacionadas con la seguridad laboral para garantizar la salud y el bienestar de sus empleados. A pesar que en las universidades se les capacita en procesos de regularización de sus proyectos empresariales y se les facilita asistencia legal mediante la intervención de consultorios jurídicos gratuitos de las instituciones académicas, donde se brinda apoyo a los migrantes en los trámites requeridos para legalizar su estatus migratorio y obtener las autorizaciones necesarias para operar sus negocios. El objetivo es regularizar sus emprendimientos y facilitarles el acceso a los beneficios de la seguridad social y laboral.

En este contexto, los migrantes entrevistados, tanto emprendedores como aquellos que trabajan en relación de dependencia, en gran número manifiestan que no cuentan con seguridad social y de los que disponen de este beneficio, un 40% son afiliados a medio tiempo. Además, indican que sus necesidades de cobertura médica son satisfechas a través de hospitales públicos donde reciben un servicio adecuado. En cuanto a la seguridad laboral, desconocen la normativa, pero toman las debidas precauciones para proteger su integridad y evitar accidentes en los sitios de trabajo, situación similar sucede con los beneficios sociales establecidos en la ley y que deben cumplir los empleadores (décimo tercer sueldo, décimo cuarto, fondos de reserva, utilidades entre otros).

En el caso de los inmigrantes procedentes de otras provincias del Ecuador en relación de dependencia y emprendedores, un 50% mencionan estar afiliados a la seguridad social y poseer o brindar beneficios sociales respectivamente. Mientras en el caso de los migrantes que han retornado a la provincia del Azuay, un 77% menciona estar afiliado a la seguridad social, mientras en el caso de los emprendedores un 67% de los negocios no cuentan con empleados y aquellos que tienen personal aseguran que a sus trabajadores se les otorga todos los beneficios sociales dispuestos en las leyes de la república.

Paralelo a ello están los emigrantes azuayos en otros países, en este caso se consultó a sus familiares sobre la existencia de algún seguro proporcionado por el empleador para el migrante. Las respuestas afirmativas fueron para aquellos cuyo estatus migratorio está regularizado y se encuentran legalmente en el extranjero, mientras que los migrantes ilegales no cuentan con este tipo de cobertura. En cuanto a los beneficios sociales ofrecidos por el empleador en el extranjero, se destaca la estabilidad laboral, según las respuestas. Sin embargo, algunos familiares desconocen la situación de sus seres queridos en este aspecto, y otros indican que no disfrutaban de ningún beneficio social por su condición de migrante ilegal en el extranjero.

■ 3.5. Vulnerabilidad en el Diálogo Social

Se consultó a los agentes informantes en las organizaciones si conocen de migrantes en relación de dependencia, emprendedores y migrantes ecuatorianos retornados, que estén integrados en asociaciones o sindicatos, las respuestas fueron afirmativas, manifiestan que incluso existen organizaciones y colectivos reconocidos jurídicamente cuya finalidad no solo es reclamar los derechos laborales sino acceder a la educación y la salud, sin embargo, corren el riesgo de no alcanzar la sostenibilidad, puesto que captar recursos para realizar gestión social, es complejo.

Desde la academia, se indica que muy pocos migrantes optan por asociarse con otros para emprender y tampoco se tiene conocimiento de iniciativas de colaboración destinadas a proteger sus derechos laborales. Además, no se tiene información sobre formas de asociación para una mejor integración en la comunidad. Aunque, desde las experiencias en programas de capacitación, se ha observado que los procesos de integración entre migrantes y locales son positivos. Esto se debe a que en su mayoría suelen ser personas tranquilas y afectuosas que desean acceder a oportunidades de empleo para mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias.

Mientras los migrantes entrevistados indican que no se han integrado aún en asociaciones para emprender, asimismo desconocen la existencia de organizaciones de migrantes que promuevan la defensa de sus derechos laborales. En el caso de aquellos que tienen un emprendimiento indican que han apoyado iniciativas y eventos para facilitar su integración a la comunidad, promocionarse y ampliar su posicionamiento en el mercado local. Asimismo, en el caso de las personas que trabajan bajo relación de dependencia, manifiestan que no participan en organizaciones ni mantienen interacción con otras personas que les permitan emprender acciones para involucrarse en la comunidad

Además, los agentes informantes indican que las políticas públicas locales no favorecen la asociatividad ni las iniciativas sociales, en la prospectiva del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PDOT de los gobiernos locales, existe una limitada consideración para las iniciativas sociales, especialmente aquellas relacionadas con la movilidad humana. También se observan algunas carencias, como la ausencia de indicadores para monitorear, supervisar, evaluar y medir el impacto de las iniciativas sociales a nivel

local y nacional, lo que impide una retroalimentación efectiva para mejorar los procesos.

Sobre las características de la población de la provincia del Azuay, opinan que es respetuosa, amigable y educada, han percibido una mejora constante en la manera en que son tratados como migrantes con el tiempo, sin embargo, compiten con ellos por oportunidades de empleo, lo que ciertas veces, restringe su inclusión a la comunidad y no les permite empatizar. Considerando que un 23,5% de los trabajadores realizan sus labores en espacios al aire libre, ya sea de forma ambulante o en lugares fijos en la calle, situación que los expone a condiciones de vulnerabilidad y a recibir maltratos por parte de la comunidad local (R4V, 2023). Sin embargo, señalan que solo un pequeño porcentaje, aproximadamente entre un 2% y un 5%, muestra comportamientos relacionados con la discriminación y la xenofobia. A pesar de esto, se sienten agradecidos por el apoyo que han recibido para avanzar en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

No obstante, desde las organizaciones de apoyo se sugiere abordar esta situación desde la educación y socialización comunitaria para promover una mayor comprensión cultural y mejorar la empatía hacia estos grupos humanos en situación de vulnerabilidad. Mientras, cuando se les consulta a los migrantes sobre su intención de quedarse en el Ecuador, la mayoría expresa su deseo de permanecer en el país, enfatizando que, a pesar de no ganar mucho dinero en sus empleos las condiciones de vida son mejores que en otros países. En este contexto, desde la academia y organizaciones de apoyo han realizado seguimiento a la permanencia de migrantes y se ha evidenciado que continúan en la provincia del Azuay; son pocos los que desean regresar. Aunque, se menciona que en el año 2022, se generó comentarios sobre una mejora en la situación económica de Venezuela, lo que llevó a un grupo de personas a regresar, pero temporalmente, porque terminaron migrando nuevamente a Ecuador. Además, señalan que las experiencias en otros países cercanos, como Perú, no han sido positivas, ya que allí se les pagaba un salario mínimo que no cubría sus necesidades básicas, y también enfrentaban con frecuencia actitudes xenofóbicas.

Los migrantes se sienten a gusto en la ciudad de Cuenca, especialmente porque continúa siendo un lugar seguro, a pesar de la difícil situación de inseguridad que atraviesa Ecuador. Consideran que es una ciudad hermosa, limpia y organizada, donde pueden acceder a una vivienda adecuada con todos los servicios básicos. Destacan la eficacia de los servicios de suministro de agua potable, transporte, así como los servicios de atención médica y educación. Además, mencionan su satisfacción con el clima y admiración por los lugares turísticos de la ciudad.

En el caso de los inmigrantes procedentes de otras provincias del Ecuador y los migrantes que han retornado a la provincia del Azuay, expresan no tener afiliación a ninguna asociación. Los primeros consideran que la provincia del Azuay es una comunidad receptiva, mientras que los segundos la perciben como su hogar, aquel lugar al que han vuelto para reunirse con sus familiares. Esta comunidad migrante manifiesta que, Cuenca es una ciudad maravillosa que acoge a locales y forasteros por igual.

Mientras los emigrantes azuayos en otros países, de acuerdo a la información de sus

familiares, no se han integrado hasta el momento a ninguna asociación en el extranjero. Además, informan que a pesar que trabajar arduamente y llevar una vida solitaria, su bienestar general es satisfactorio. Asimismo, cuando se les pregunta sobre la decisión de sus seres queridos de quedarse en el extranjero o regresar a Ecuador, la mayoría expresa que desean volver a casa, aunque aún no han tomado una decisión definitiva. Algunos mencionan que planean regresar cuando se jubilen, mientras que otros señalan que sus familiares permanecerán en el extranjero de manera indefinida.

Adicional a ello, los entrevistados destacan que el factor preponderante que incide en la permanencia o retorno de sus familiares a Ecuador es de índole económica; mantienen una perspectiva centrada en sus metas, buscando mejorar el bienestar de sus familias y afrontando numerosas obligaciones pendientes en el país. No obstante, en ocasiones, su decisión de regresar se ve condicionada por inconvenientes legales derivados de su estatus migratorio irregular en el extranjero, limitación que les impide quedarse. En este contexto, se indagó acerca de lo que les gusta y les disgusta respecto a tener a sus familiares en el exterior. En relación con esto, el hijo de un migrante respondió:

“El ser humano se acostumbra a todo (...) lo que más me disgusta de ese país es que ha separado a familias y aquí en Ecuador hay familias, hay niños que hemos vivido con ese vacío y ese resentimiento con ese país, ya que nos quitó a una persona que apreciábamos y le veíamos como un ejemplo, lo que me gusta es las oportunidades de trabajo, de ingresos, claro que a grandes sacrificios, pero es la remuneración que hace que las familias puedan sobrevivir económicamente” (Persona en movilidad, 2023).

Desde esta perspectiva, los familiares pueden experimentar sentimientos de disgusto o resentimiento debido a la separación de sus seres queridos como se manifiesta en el relato. Esto podría deberse a factores ligados a la dificultad de mantener una comunicación regular, los desafíos emocionales de la distancia y la preocupación por la seguridad y el bienestar de sus seres queridos en el extranjero. Sin embargo, también es posible que algunas familias comprendan y apoyen las razones detrás de la migración, como la búsqueda de mejores oportunidades económicas, educativas o de seguridad. En muchos casos, los migrantes envían remesas a sus familias, lo que puede contribuir al bienestar económico de sus hogares de origen.

■ 3.6. Apoyo de las organizaciones en la integración socioeconómica de los migrantes en las comunidades de acogida

La respuesta a estas múltiples necesidades de la población migrante es respondida en parte con la intervención de organizaciones nacionales e internacionales comprometidas con el apoyo a la población en situación de movilidad Humana. En la provincia del Azuay y en todo el país, según el Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes 2023-2024 (RMRP), indica que se cuenta con 71 entidades de apoyo. Estas organiza-

ciones se dividen en 25 ONG internacionales, 28 ONG y Organizaciones de la Sociedad Civil nacionales, 13 Agencias de la ONU, y otras 5 entidades como la Cruz Roja, instituciones académicas y organizaciones religiosas, con experiencia en territorio que se constituyen en informantes clave, siendo así desde ellas se manifiesta el afán de vincularlos al contexto social e insertarlos a la dinámica productiva. En función de ello estas organizaciones realizan una gestión ordenada y humana de la migración, promoviendo soluciones sostenibles a su situación, como asistencia humanitaria, alimentaria, salud y prevención, acciones de inserción escolar y cuidado en Centros de Desarrollo Infantil, trabajo social y articulación con otras instituciones. Con perspectiva de derechos, género e interculturalidad como ejes transversales y mediadores sociales.

Sus actividades implican incidencia en políticas públicas, y locales, con énfasis en el desarrollo de proyectos para la captación de recursos nacionales e internacionales, la ejecución y evaluación de proyectos sociales en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad y de movilidad humana. Considerando que, para garantizar la continuidad de esta respuesta a nivel nacional se requiere de un financiamiento de 300.92 millones de dólares para atender a una población meta de 548 mil personas refugiadas, migrantes y de las comunidades que las acogen (Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes [GTRM], 2023). Sin embargo, se enfatiza que sus políticas y prácticas de gestión no tienen carácter asistencialista, se brinda apoyo y acompañamiento en la legalización del estatus migratorio y actividades de emprendimiento, esperando la corresponsabilidad desde la formación técnica para el desarrollo de competencias, en programas que estos mismos organismos realizan en alianza estratégica con la academia para potencializar las habilidades productivas.

En la provincia el Azuay las actividades de apoyo a la población en situación de movilidad humana, se realizan en principalmente en alianza estratégica con universidades ,OIM, ACNUR y CHILDFUND entre otras; desde programas y proyectos que impulsan la capacitación en habilidades técnicas para la población en situación de movilidad humana y de acogida, en estos espacios la academia se vincula con los sectores sociales vulnerables, procurando la inserción de migrantes en los procesos productivos.

Los programas de capacitación que imparte la UDA contemplan el desarrollo de habilidades productivas, bajo modalidad híbrida, es decir de forma presencia y virtual, en áreas técnicas como: procesamiento de alimentos y bebidas, electricidad, mecánica y asistencia a la supervisión de actividades de construcción, además de áreas de salud como: el cuidado de personas con discapacidad severa, terapias no farmacológicas y actividades para adultos mayores. También se capacita en áreas artesanales de costura y joyería. Adicional a ello, se tratan temáticas de emprendimiento, asociatividad, administración, finanzas y mercadotecnia en alianza estratégica con Instituciones públicas como Ban- Ecuador. Finalmente brindan asesoramiento en análisis sensorial para la aplicación en mercadotecnia. Estos programas de capacitación son percibidos positivamente por la comunidad puesto que existen varios aspirantes, su selección se realiza previo análisis socioeconómico de los migrantes, sus necesidades y expectativas.

4. Conclusiones

Mientras la presente investigación es un aporte de CHILDFUND a la comunidad en alianza estratégica con la Universidad Católica de Cuenca, su ejecución, desde la fase de diseño metodológico, ha propuesto un desafío en razón a la necesidad de cumplir con la cobertura y la diversidad de la población bajo estudio. Además, implicó llevar a cabo el proceso enfrentando a las limitaciones del contexto, marcadas por las condiciones de inseguridad que prevalecen en territorio ecuatoriano. El levantamiento de información requirió del aporte de 13 docentes investigadores distribuidos en los cantones de la provincia del Azuay, a excepción del cantón Ponce Enríquez que por motivos de seguridad no fue posible el acceso del equipo investigador, asimismo actividades como grupos de enfoque en el caso de migrantes no se llevaron a cabo por motivos anteriormente mencionados. En el caso de la información de instituciones públicas, el proceso de elecciones y transición de gobierno, acompañada del cambio de directivos limitaron el acceso a opiniones de estos agentes informantes.

Sin embargo, fue posible acceder a la totalidad de la muestra no pirobalística planificada de emigrantes e inmigrantes, a pesar de las limitaciones en el tiempo de los emprendedores que atienden sus negocios en horarios extendidos, de las dificultades que tienen los trabajadores migrantes en empleos formales donde procuran no ser interrumpidos durante su jornada laboral. La duración de la entrevista fue considerable y algunas preguntas resultaron incómodas, especialmente aquellas relacionadas con los envíos de remesas, ingresos económicos, estatus migratorio, afiliación al IESS y beneficios sociales que disfrutaban. Aunque la participación en la entrevista fue voluntaria y se llevó a cabo respetando el código de ética institucional y con el consentimiento informado de los migrantes, al inicio se evidenció cierta desconfianza motivada por el afán de salvaguardar su seguridad, el empleo y su permanencia en el país.

Se ha podido identificar gran afluencia de migrantes en la zona urbana del cantón Cuenca, no así en otros cantones de la provincia del Azuay, mucho menos en la ruralidad. Estos datos guardan pertinencia con los obtenidos en el último censo realizado por el INEC (2023) con respecto a la distribución de la población con prevalencia en sectores urbanos. Siendo así la poca representatividad de migrantes en zonas rurales podría corresponder a una mayor oferta de oportunidades de empleo en la ciudad de Cuenca o la concentración de migrantes en su mayoría venezolanos, con formación universitaria que no buscan realizar actividades agrícolas y ganaderas en esta provincia. De acuerdo a los datos de la OIM (2021), 4 de cada 10 migrantes que viven en la región sierra del país, presentan un nivel de educación superior, la mayor prevalencia de personas a nivel nacional con este nivel educativo corresponde al Azuay con 43.2% (OIM, 2021).

Asimismo, se identifica a un alto porcentaje de la población en movilidad humana relegada al empleo informal, incrementando la vulnerabilidad frente a las dinámicas y patrones de empleo. Esta situación impide acceder a salarios justos, seguridad social y a los beneficios legales que podrían obtener en empleos formales. No obstante, es motivo de reflexión para los gobiernos locales el conflicto por el control de los espacios

públicos entre migrantes y población local, lo cual propicia enfrentamientos y actitudes de resistencia y xenofobia hacia los migrantes, incidiendo en la convivencia pacífica y respeto a la interculturalidad en la comunidad. Esta realidad motiva a repensar las políticas públicas y locales, en el marco de la planificación de espacios públicos, el control de la informalidad y la inclusión de migrantes en dinámica productiva local, como una prioridad a incluirse en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para la generación de estrategias de verdadera inclusión económica y social en la provincia del Azuay.

Desde la perspectiva de género y derechos, en el mercado laboral se identifica una visible segmentación, las oportunidades de trabajo no son las mismas para los hombres como para las mujeres, que se limitan al acceso a oportunidades laborales que guardan estrecha relación con los espacios domésticos y de cuidado, mientras que existe prevalencia de hombres en las demás esferas de trabajo. La segmentación del mercado por género, se vuelve interseccional al momento que se las segrega por su nacionalidad, esto sucede especialmente con migrantes venezolanas, que son vulneradas en su derecho de acceso al empleo, situación que responde a la inseguridad que vive el país y que de cierto modo ha sido ligada a la migración venezolana.

En este contexto, el emprendimiento para mujeres en movilidad humana en la provincia del Azuay, se constituye en una oportunidad para alcanzar la equidad, pocas veces sus iniciativas empresariales son sostenibles y rentables, sin embargo, tener un negocio propio se puede convertir en una salida para evitar y escapar a vulnerabilidades a las que están expuestas en el trabajo en relación de dependencia. Desde esta perspectiva, en el afán de hacer realidad su iniciativa de negocios, la mayoría de mujeres buscan y acceden a programas de capacitación para emprendedoras, talleres y cursos ofertados por la academia en alianza estratégica con instituciones públicas y privadas. Aunque el financiamiento es una limitante, no solo para las mujeres sino para los hombres, el acceso al crédito, está condicionado a un estatus migratorio legal, al tiempo de permanencia en el país y otras variables que muchas veces limitan sueños y expectativas de este sector vulnerable en situación de movilidad humana.

Finalmente, sobre las vulnerabilidades en el diálogo social, bajo la perspectiva de la provincia el Azuay como comunidad de acogida, se puede manifestar que existen opiniones divididas. Un porcentaje importante de migrantes considera que la población local compite por oportunidades laborales y estos conflictos no permiten empatizar con ellos ni comprender que son personas que llegan y son afectadas por las mismas problemáticas sociales en un sistema de explotación laboral que perjudica a propios y extraños. Esta situación, muchas veces lleva a que algunas personas en situación de movilidad humana perciban a los azuayos como xenófobos. Sin embargo, la mayoría de los migrantes, mencionan que el trato hacia ellos ha experimentado mejoras con el tiempo, y lo describen como un trato inclusivo que se fundamenta en la aceptación y el respeto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia de la ONU para Refugiados [ACNUR]. (2022). Monitoreo de Protección Informe Frontera Norte. <https://www.acnur.org/mx/sites/es-mx/files/legacy-pdf/6269bca34.pdf>
- Asamblea Nacional. (2017). Ley Orgánica de Movilidad Humana. Registro Oficial Suplemen-to 938 https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2014/03/ley_de_movilidad_humana_oficial.pdf
- Banco Mundial. (2020). Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador.
- Banco Mundial (2023) Informe sobre el desarrollo mundial 2023: Migrantes, refugiados y sociedades. Doi: 10.1596/978-1-4648-1941-4.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101 <http://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- De Souza Silva, J. (1999). El cambio de época, el Modo Emergente de Generación de Conocimiento y los Papeles Cambiantes de la Investigación y Extensión en la Academia del Siglo XXI
- Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos (2021). Sectores económicos y cadenas de valor con potencial para la inclusión laboral de migrantes y refugiados venezolanos en Cuenca, Manta y Santo Domingo Promoviendo la recuperación pos-COVID-19 en Ecuador. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_776654.pdf
- Forum Consultor. (2019). Estudio de investigación sobre la discriminación a los ciudadanos venezolanos en la ciudad de Quito. Forum Consultor.
- Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (2023). Ecuador evaluación conjunta de necesidades. <https://www.r4v.info/es/document/gtrm-ecuador-evaluacion-conjunta-necesidades-julio-2023>
- Guerra, F., (2006). La etnografía reflexiva en el campo de la migración del diario de una emigrante: la partida. *Sociedad y economía*, (11), 98-111.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC]. (2023). Boletín de Cifras Clave del VIII Censo de Población y VII de Vivienda. https://inec.censoecuador.gob.ec/public/BoletinNacional_SegundaEntrega_s3.html
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC]. (2023). Boletín Técnico N°01-2023-REESI Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales, 2022. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Migracion/2022/Bolet%3%ADn%20T%3%A9cnico_ESI2022.pdf

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Mayring, P. (2000). Qualitative Content Analysis. *Journal Forum:Qualitative social Research*, 1(2) https://www.researchgate.net/publication/215666096_Qualitative_Content_Analysis
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2023). Registro Movilidad Humana - CERTIFICADO DE MIGRANTE RETORNADO. Datos abiertos. https://www.datosabiertos.gob.ec/dataset/mremh_movilidad_humanacertificadomigranteretornado_2021septiembre
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2021). Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador 2020 – 2021 https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/tenci%C3%93n_y_protecci%C3%93n_de_la_poblaci%C3%93n_venezolana_2020_-_2021-16sept20-final0812999001600384661.pdf
- McAuliffe, M. y Triandafyllidou, A. (2021). Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra. <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2023) La OIM Ecuador activa Programa de Retorno Asistido Voluntario. <https://ecuador.iom.int/es/news/la-oim-ecuador-activa-programa-de-retorno-asistido-voluntario>
- Organización de las Naciones Unidas. (2022). ACNUR y OIM saludan iniciativa de Ecuador de regularizar a personas refugiadas y migrantes de Venezuela. https://www.acnur.org/noticias/press/2022/6/62a2661d4/acnur-y-oim-saludan-iniciativa-de-ecuador-de-regularizar-a-personas-refugiadas.html?gclid=Cj0KCQjA_bie-BhDSARIsADU4zLd-iwZqnVzzaZi4ri0CXnzUYn2txz-Q9SEqDrObovLqfZv6TpiQubhEaAh0LEALw_wcB
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V). (2022). Plan de respuesta para refugiados y migrantes de Venezuela <https://rmp.r4v.info/rmp-2022-pagina-principal-ecuador/>
- Plataforma de Cordinación Integral para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (2023). Plan De Respuesta Para Refugiados Y Migrantes (RMRP) enero 2023-diciembre 2024. file:///C:/Users/Usuario/Downloads/RMRP%252020

