



La Universidad
de postgrado
del Estado

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO

MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA

**ANÁLISIS SOBRE POLÍTICA MIGRATORIA Y EL PROCESO ACTUAL DE
EMISIÓN DE VISAS ECUATORIANAS PARA NO INMIGRANTES DE TIPO
12-V A 12-X CON UNA PROPUESTA DE MEJORA**

**Tesis previo la obtención del título de
Magíster en Gestión Pública**

Autor: Ing. Andrea Carolina Terán Sandoval

Director: Dr. Daniel Kersffeld

Quito, julio 2013

ACTA DE GRADO

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
SECRETARÍA GENERAL

No. 002-2014

ACTA DE GRADO

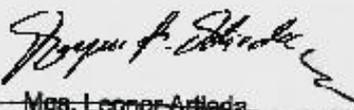
En la ciudad de Quito, a los diez días del mes de enero, del año dos mil catorce, **ANDREA CAROLINA TERAN SANDOVAL**, portadora de la cédula de ciudadanía: 1721745097, EGRESADA DEL PROGRAMA DE MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: "ANÁLISIS SOBRE POLÍTICA MIGRATORIA Y EL PROCESO ACTUAL DE EMISIÓN DE VISAS ECUATORIANAS PARA NO INMIGRANTES DE TPO 12-V A 12-X CON UNA PROPUESTA DE MEJORA", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

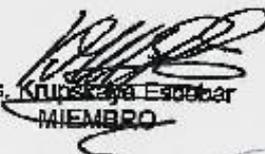
Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.45
Tesis Escrita:	9.03
Grado Oral:	9.79
Nota Final Promedio:	9.09.

En consecuencia, **ANDREA CAROLINA TERAN SANDOVAL**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:


Mgs. Leonor Artieda
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL


Mgs. Krupskaya Escobar
MIEMBRO


Dr. Rogelio Sánchez
MIEMBRO


Ab. Lino Valencia Z.
DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL



AUTORÍA

AUTORÍA

Yo, Andrea Carolina Terán Sandoval portadora de la cédula de identidad 172174509-7, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora de tesis.

Asimismo, declaro que el presente trabajo es de mi autoría y que no ha sido presentado para ningún grado o calificación profesional.



Ing. Andrea Carolina Terán Sandoval

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, Julio, 2013



Ing. Andrea Carolina Terán Sandoval

CERTIFICACIÓN

CERTIFICACIÓN

Certifico que el presente trabajo fue desarrollado por Andrea Carolina Terán Sandoval, bajo mi supervisión.



Dr. Daniel Kerstfeld
DIRECTOR

DEDICATORIA

*Dedico este trabajo a quienes creyeron posible este reto,
de manera especial a mi familia, mi más grande tesoro;
a mis padres Benito y Luisa, a mis hermanos Sylvia y Andrés,
a mi amado esposo Iván e hijo Nicolás.*

AGRADECIMIENTO

*Agradezco a Dios por llenar de bendiciones mi camino,
a mi familia por su apoyo en todo momento,
y a quienes hicieron posible este trabajo.*

CONTENIDO

CONTENIDO.....	i
LISTA DE TABLAS.....	v
LISTA DE GRÁFICOS.....	vii
LISTA DE ANEXOS.....	viii
RESUMEN.....	ix
1. Introducción.....	1
2. Tema.....	2
3. Planteamiento del problema.....	2
4. Supuesto.....	3
5. Variables.....	3
5.1 Variable independiente.....	3
5.2 Variable dependiente.....	3
6. Objetivos.....	4
6.1 Objetivo general.....	4
6.2 Objetivos específicos.....	4
7. Alcance.....	4
8. Justificación.....	5
Capítulo I: Política y gestión estatal en tema migratorio de recepción.....	7
1.1 Acuerdos, convenios y acciones de incentivo, regulación y control sobre política migratoria de recepción.....	7
1.1.1 Gobierno del Doctor Gustavo Noboa.....	8
1.1.2 Gobierno del Ingeniero Lucio Gutiérrez.....	9
1.1.3 Gobierno del Doctor Alfredo Palacio.....	13
1.1.4 Gobierno del Economista Rafael Correa.....	15

1.2 Flujos migratorios durante la primera década del siglo XXI	21
1.2.1 Flujos de entrada.....	21
1.2.2 Saldos migratorios de Ecuador según la nacionalidad de origen durante el periodo 2000 – 2009	22
1.2.3 Entrada de no inmigrantes	24
Capítulo II: Marco Teórico.....	28
2.1 Instituciones y normativa encargadas de inmigrantes y no inmigrantes.....	28
2.2 Alineación de la investigación con la documentación oficial.....	29
2.3 Gestión por Procesos.....	33
2.3.1 Definición de proceso.....	33
2.3.2 Antecedentes a la administración por procesos.....	34
2.3.3 Administración por procesos	35
2.3.4 Diferencias entre modelo de gestión funcional y por procesos	37
2.3.5 Tipos de procesos	37
2.3.6 Mejora continua de procesos	39
2.4 Descripción de la investigación	41
2.5 Gestión de mejoramiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración sobre la emisión de visas para no inmigrantes	41
Capítulo III: Diagnóstico de la situación actual	44
3.1 Descripción del proceso de emisión de visas ecuatorianas para no inmigrantes de tipo 12-V a 12-X.....	44
3.1.1 Asignación de turnos	44
3.1.2 Recepción de documentos en ventanillas	45
3.1.3 Primer pago: solicitud de visa.....	47
3.1.4 Adhesión del primer timbre.....	48
3.1.5 Análisis del equipo jurídico.....	48
3.1.6 Análisis del director.....	49
3.1.7 Segundo pago: valor de visa.....	49

3.1.8 Adhesión de segundo timbre: especies fiscales.....	50
3.1.9 Entrega por ventanilla.....	50
3.2 Levantamiento de información del proceso con herramientas de gestión.....	51
3.2.1 Distribución del espacio físico	51
3.2.2 Caracterización del proceso.....	55
3.2.3 Descripción del proceso general	56
3.2.4 Descripción de los subprocesos.....	57
3.2.5 Diagrama de flujo	66
3.3 Hallazgos en el proceso de emisión de visas para no inmigrantes.....	68
3.3.1 Actividades críticas dentro del proceso	68
3.3.2 Actividades fuertes dentro del proceso.....	69
3.3.3 Actividades con oportunidades de mejora dentro del proceso	70
Capítulo IV: Criterio de los usuarios externos y clientes internos	75
4.1 Recopilación de opiniones de usuarios externos.....	75
4.2 Criterios del cuestionario	76
4.2.1 Satisfacción con el servicio	77
4.2.2 Opciones de mejora	78
4.2.3 Disponibilidad y claridad en la información	80
4.3 Recopilación de opiniones de clientes internos	80
Capítulo V: Propuesta de mejora.....	82
5.1 Mejoramiento del proceso.....	82
5.1.1 Otorgamiento de turnos	83
5.1.2 Atención en Ventanillas	84
5.1.3 Demás subprocesos	87
5.2 Propuesta de mejora con herramientas de gestión	87
5.2.1 Distribución del espacio físico	88
5.2.2 Diagramación del proceso para visas 12-V a 12-X	89

5.2.3 Secuencia de los subprocessos	91
5.2.4 Propuesta del proceso con el software SIMUL8	92
5.2.5 Caracterización del proceso.....	95
5.2.6 Descripción del proceso	96
5.2.7 Descripción de los subprocessos.....	97
5.2.8 Diagrama de flujo	106
5.3 Otras propuestas	108
Capítulo VI: Conclusiones y Recomendaciones	112
6.1 Conclusiones	112
6.2 Recomendaciones.....	113
ANEXOS	114
BIBLIOGRAFÍA	126

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Acuerdos en tema migratorio durante el periodo presidencial de Gustavo Noboa.	8
Tabla 2. Acuerdos en tema migratorio durante el periodo presidencial de Lucio Gutiérrez.	10
Tabla 3. Acuerdos en tema migratorio durante el periodo presidencial de Alfredo Palacio.	13
Tabla 4. Acuerdos en tema migratorio durante 2007-2009 del periodo presidencial de Rafael Correa.	15
Tabla 5. Número de acuerdos según países durante el periodo 2000-2009	17
Tabla 6. Decretos presidenciales sobre asuntos migratorios del Economista Rafael Correa.	18
Tabla 7. Países con mayor saldo migratorio durante el periodo 2000- 2009	23
Tabla 8. Clases migratorias para inmigrantes y no inmigrantes.....	24
Tabla 9. Cantidad de personas que ingresaron en calidad de no inmigrantes al Ecuador durante el periodo 2000-2009.....	25
Tabla 10. Diferencias entre el modelo organizacional centrado en la organización y centrado en el proceso.	37
Tabla 11. Ventanillas de atención según el tipo de visa.....	45
Tabla 12. Demanda de visas 12-V a 12-X desde diciembre de 2012 a febrero 2013...	46
Tabla 13. Valores de segundo pago según tipo de visa.....	50
Tabla 14. Caracterización del proceso actual de emisión de visas 12-V a 12-X.....	55
Tabla 15. Descripción del proceso actual de visas 12-V a 12-X.....	56
Tabla 16. Descripción del subproceso asignación de turnos.	57
Tabla 17. Descripción del subproceso recepción de documentos en ventanilla.....	58
Tabla 18. Descripción del subproceso primer pago.	59
Tabla 19. Descripción del subproceso adhesión del primer timbre.....	60
Tabla 20. Descripción del subproceso análisis del equipo jurídico.....	61
Tabla 21. Descripción del subproceso análisis del director.....	62
Tabla 22. Descripción del subproceso segundo pago.....	63
Tabla 23. Descripción del subproceso adhesión del segundo timbre.	64
Tabla 24. Descripción del subproceso entrega de visa.....	65
Tabla 25. Íconos de representación de SIMUL8	92

Tabla 26. Caracterización del proceso de emisión de visas 12-V a 12-X	95
Tabla 27. Descripción del proceso propuesto de emisión de visas 12-V a 12-X.	96
Tabla 28. Descripción del subproceso asignación de turnos.	97
Tabla 29. Descripción del subproceso recepción de documentos en ventanilla.....	98
Tabla 30. Descripción del subproceso primer pago.	99
Tabla 31. Descripción del subproceso adhesión del primer timbre.....	100
Tabla 32. Descripción del subproceso análisis de equipo jurídico.....	101
Tabla 33. Descripción del subproceso análisis del director.....	102
Tabla 34. Descripción del subproceso segundo pago.....	103
Tabla 35. Descripción del subproceso adhesión del segundo timbre	104
Tabla 36. Descripción del subproceso entrega de visas	105
Tabla 37. Cantidad de visas emitidas para no inmigrantes según la categoría migratoria 2000-2004.....	118
Tabla 38. Cantidad de visas emitidas para no inmigrantes según la categoría migratoria 2005-2009.....	119

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Saldos migratorios según nacionalidad entre los años 2000 y 2009	23
Gráfico 2. Cantidad de personas que ingresaron al país como no inmigrantes entre 2000 y 2009.	26
Gráfico 3. Organigrama estructural del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política al 30 de septiembre de 2012.	32
Gráfico 4. Componentes de un proceso.	34
Gráfico 5. Interacción de los procesos institucionales	38
Gráfico 6. Demanda de visas 12-V a 12-V desde diciembre de 2012 a febrero 2013.	46
Gráfico 7. Ticket para pago de solicitud de visa.	47
Gráfico 8. Ticket para realizar el segundo pago.	48
Gráfico 9. Distribución física de la planta baja del MRECI.	52
Gráfico 10. Distribución física del área de visas para no inmigrantes en el primer piso.	53
Gráfico 11. Ruta del proceso actual de visas 12-V a 12-X con el programa SIMUL8.	54
Gráfico 12. Diagrama de flujo del proceso actual de visas 12-V a 12-X.	66
Gráfico 13. Propuesta de distribución física de la planta baja para visas de no inmigrantes.	85
Gráfico 14. Centros de atención al usuario externo para visas 12-V a 12-X	88
Gráfico 15. Distribución física de subprocesos sin atención al usuario	89
Gráfico 16. Diagramación del proceso de visas 12-V a 12-X.	90
Gráfico 17. Secuencia de los subprocesos para obtener una visa 12-V a 12-X	91
Gráfico 18. Propuesta de proceso con íconos de SIMUL8.	93
Gráfico 19. Ruta del proceso de emisión de visas 12-V a 12-X con SIMUL8.	94
Gráfico 20. Diagrama del flujo del proceso de emisión de visas 12-V a 12-X propuesto.	106
Gráfico 21. Propuesta de folleto informativo para usuarios.	110

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A: ACUERDO MINISTERIAL DE REQUERIMIENTO DE VISA PARA INGRESAR AL PAÍS	114
ANEXO B: EMISIÓN DE VISAS PARA NO INMIGRANTES SEGÚN CATEGORÍA MIGRATORIA PERIODO 2000-2009	117
ANEXO C: FORMATO DE ENTREVISTA A FUNCIONARIOS	120
ANEXO D: FORMATO DE ENTREVISTA DE OPINIÓN SOBRE PROCESO DE EMISIÓN DE VISAS PARA NO INMIGRANTES	123

RESUMEN

En este trabajo se presenta un análisis sobre la política migratoria y el proceso de emisión de visas ecuatorianas para no inmigrantes de tipo 12-V a 12-X que lleva a cabo el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración a través de la Dirección de Migración y Extranjería. Esta investigación que incluye una propuesta sustentada en el modelo organizacional de gestión por procesos, inicia con el análisis de la política migratoria de recepción durante el periodo 2000 – 2009 en el capítulo I, pasando por el sustento normativo, institucional y académico de la gestión por procesos en el capítulo II. Posteriormente, en el capítulo III se muestra el detalle del diagnóstico de la situación actual del proceso señalado; identificando las actividades críticas, actividades fuertes y con oportunidades de mejora.

Se ha tomado la retroalimentación de los usuarios externos e internos como parte de la propuesta, la misma que se presenta en el capítulo IV. En el siguiente capítulo se presenta la propuesta como tal, con alternativas puntuales sobre el proceso. Para las sugerencias se ha implementado herramientas de gestión por procesos como diagramas de flujo, caracterización del proceso, descripción del proceso y de los subprocesos, así como el programa de simulación SIMUL8.

Finalmente el capítulo VI muestra las conclusiones y recomendaciones obtenidas como resultado de la investigación. Las fuentes principales de información para este trabajo han sido la observación de campo, entrevistas semi estructuradas realizadas tanto a funcionarios del proceso como a usuarios externos, así como revisión documental y bibliográfica.

Palabras clave: Procesos, mejoramiento de procesos, visa, no inmigrantes, inmigración, Dirección de Migración y Extranjería de Ecuador.

1. Introducción

Los continuos cambios que experimenta la sociedad a la par de los requerimientos de las personas, ha exigido que las organizaciones intenten caminar al mismo ritmo. Por ello, a lo largo de los años se han adoptado modelos organizativos con el fin de obtener mejores resultados. Actualmente, el modelo de gestión con más reconocimiento y adaptación en las organizaciones, debido a los múltiples beneficios identificados es la gestión por procesos.

Este modelo basado en sistemas que interactúan para obtener resultados, sean estos bienes o servicios, permite tener una concepción más clara de qué productos obtienen las organizaciones en su quehacer diario, convirtiendo al usuario o cliente en protagonista de su gestión. El enfoque en el usuario y el objetivo de cumplir con sus requerimientos, ha permitido que cada vez más organizaciones la adopten y encuentren beneficios asociados.

Brindar servicios en el sector privado o público involucra una serie de procesos que en conjunto pretenden satisfacer las necesidades cambiantes del usuario. Esto implica que los servicios deban ser evaluados interna y externamente de forma continua, a fin de identificar posibilidades de mejora para satisfacer al usuario; más aún cuando se trata de servicios públicos cuyo principal fin es el bienestar de la sociedad.

En el Ecuador, con el concepto del *Buen Vivir* y el pronunciamiento de la nueva constitución política, la intervención del usuario se convierte en prioridad y en la base sobre la cual se construye el desarrollo y el bienestar de toda la sociedad. Por ello las organizaciones del sector público ecuatoriano con el afán de mejorar sus servicios se han anclado a este modelo organizativo a partir del año 2003. Los pasos que se han dado hasta el momento han incluido la evaluación de resultados, estructuración de estatutos, incorporación de herramientas, entre otros elementos; sin embargo es necesario evaluar si esta adopción ha sido completada.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración como rector de la política exterior tiene a su cargo la prestación de varios servicios, que se rigen al igual que toda la institución, bajo el modelo organizacional de gestión por procesos. Entre esos servicios se tiene las visas para no inmigrantes, destinadas a extranjeros que arriban

temporalmente al país por una situación específica. La Dirección de Migración y Extranjería es la unidad encargada de emitir las visas de este tipo, con excepción de la visa de refugiados que está a cargo de la Dirección de Refugio.

Como parte de la implementación de la gestión por procesos en el ministerio mencionado, se cuenta a partir del año 2007 con el Estatuto Orgánico de Estructura Organizacional de Gestión por Procesos, el cual marca las pautas de la gestión de cada una de las unidades de la institución. Entre otras herramientas se tiene a la evaluación, que aborda tanto la evaluación cualitativa como la cuantitativa. Sin embargo, con este trabajo se espera llegar con mayor detalle a la implementación de la gestión por procesos en un servicio específico, para analizar hasta qué punto se ha podido concretar el modelo organizativo.

2. Tema

Análisis de la política migratoria y sobre el proceso actual de emisión de visas para no inmigrantes de tipo 12-V a 12-X con una propuesta de mejora basada en herramientas de gestión por procesos y retroalimentación de involucrados.

3. Planteamiento del problema

La evaluación de los servicios públicos constituye un elemento primordial de la gestión pública; ya que como el artículo 53 de la Constitución ecuatoriana de 2008 menciona “Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación [...]” (CE 2008).

Las visas para no inmigrantes, es uno de los servicios al público que brinda el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, y al momento es común encontrar usuarios que expresan su disconformidad con el proceso. Si bien la mayoría de ellos no expresan sus opiniones a viva voz, por recelo a que quizá su pronunciamiento sea motivo para que rechacen su solicitud; entre quienes esperan por el trámite se escuchan los reclamos. Muchos de ellos se quejan de la escasa y a veces confusa información que existe sobre el proceso, de los tiempos de espera considerables

hasta obtener respuesta, del poder que ejerce el personal de seguridad sobre la información, entre otros inconvenientes.

De parte del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración, en la dirección encargada del proceso de emisión de visas para no inmigrantes, se señala que actualmente se rigen bajo el modelo de gestión por procesos pero que no disponen de información documentada específica del proceso. En base a lo anterior se establecen dos problemas:

- El bajo nivel de satisfacción de usuarios externos con el proceso de emisión de visas para no inmigrantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI).
- Incompleta adopción del modelo de gestión por procesos implementado por la Dirección de Migración y Extranjería del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI).

4. Supuesto

El grado de aplicación del modelo de gestión por procesos en el proceso de expedición de visas para no inmigrantes 12-V a 12-X influye en el grado de satisfacción de los usuarios externos.

5. Variables

5.1 Variable independiente

Grado de aplicación del modelo de gestión por procesos en el proceso de visas para no inmigrantes 12-V a 12-X.

5.2 Variable dependiente

El grado de satisfacción de usuarios externos.

6. Objetivos

6.1 Objetivo general

Plantear una propuesta de mejora al proceso de emisión de visas para no inmigrantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, basado en el análisis de la política migratoria por medio de herramientas de gestión y mejoramiento de procesos.

6.2 Objetivos específicos

- Describir las actividades que conforman el actual proceso de emisión de visas para no inmigrantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, de manera que se identifiquen oportunidades de mejora.
- Tomar los testimonios de usuarios externos por medio de entrevistas a extranjeros que han solicitado al menos una vez la visa para no inmigrante, así como a funcionarios del proceso para cumplir con la retroalimentación del proceso.
- Incluir sugerencias puntuales para las actividades del proceso que actualmente presentan dificultades.

7. Alcance

La investigación se realizó en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de la ciudad de Quito, en el edificio ubicado en la avenida 10 de Agosto 1855 y Carrión. El eje central de la investigación se desarrolló en la Dirección de Migración y Extranjería con el proceso de emisión de visas para no inmigrantes de tipo 12-V a 12-X. Se considera estos tipos de visas debido a que son atendidas por medio de ventanillas; excluyendo a las visas 12-I hasta 12-IV, cuyo tratamiento es diferente.

Con la finalidad de cumplir los objetivos propuestos, la investigación aborda la identificación de los pasos que forman el actual proceso; el detalle de las fases que presentan dificultad y las que no generan inconvenientes. Posteriormente se plantea una propuesta frente a los puntos débiles dentro del proceso, con el aporte de los involucrados y la implementación de herramientas de mejoramiento de procesos.

La información presentada se basa en fuentes como observación de campo, revisión documental y entrevistas tanto a funcionarios dentro del proceso en análisis, así como a usuarios externos de este servicio. También se cuenta con sustento normativo legal y administrativo, como el Estatuto Orgánico de Estructura Organizacional de Gestión por Procesos del MRECI, el cual marca las directrices de la gestión y que servirá como referencia para esta investigación.

Con el propósito de no generar algún inconveniente a los funcionarios involucrados en el proceso, que han aportado con sus opiniones, percepciones e información, no se los identifica en el presente trabajo.

8. Justificación

Partiendo de que la primera línea de investigación a la que se acoge la Maestría en Gestión Pública, se denomina *políticas y estrategias* y que abarca los “estudios de los procesos e intervenciones que buscan, en el área pública, la alteración de la distribución de recursos en la producción de bienes y servicios colectivos”; se busca concretar los conocimientos adquiridos durante la maestría, en un espacio específico que involucra la gestión pública, como es el proceso de emisión de visas para no inmigrantes.

La evaluación a cualquier nivel es primordial, para reconocer el estado actual y estructurar cambios que mejoren la gestión; tomando en cuenta que cualquier proceso es susceptible de mejora y que todo lo que se realiza está contenido dentro de un proceso. La gestión pública no es la excepción y como menciona el artículo 85 de la Constitución de 2008 “[...] las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad. [...]” (CE 2008).

Con base en lo anterior es necesario investigar cómo avanza el nuevo modelo de gestión adoptado por el sector público en el Ecuador a partir del año 2003, denominado *gestión por procesos*; cuyo protagonista y fin es el usuario externo. De ahí que la satisfacción y retroalimentación del usuario externo es la piedra fundamental para dar cambios acertados en el mejoramiento de procesos; más aún cuando los usuarios como en este caso son extranjeros y la reproducción de sus experiencias influirán en la imagen del país a nivel internacional.

La presente investigación si bien constituye un aporte al análisis de la gestión pública en el Ecuador basado en un modelo de gestión; se espera que sea un aporte en lo práctico, tanto a nivel organizacional con el involucramiento de cada uno de los funcionarios como sistema, como para los usuarios externos, quienes son en última instancia los beneficiados por el proceso en mención. Asimismo, tomando los beneficios de la gestión por procesos; la implementación de estas herramientas, se espera acerque los servicios a los usuarios reduciendo los niveles de incertidumbre y pudiendo mejorar los niveles de satisfacción.

Capítulo I: Política y gestión estatal en tema migratorio de recepción

La migración internacional entendida como la respuesta a factores de expulsión o de atracción de determinado lugar; provoca efectos tanto a nivel micro en la vida familiar, como a nivel macro en la gestión de los diferentes gobiernos. Por tal motivo, en este capítulo se realza su importancia por medio de la gestión de los gobiernos de turno durante el periodo 2000-2009; desde la presidencia del Doctor Gustavo Noboa hasta los dos primeros años del gobierno del Economista Rafael Correa.

En la gestión se incluye acuerdos, convenios y demás acciones realizadas de manera bilateral y multilateral con países e instituciones nacionales o internacionales. Dicha información se basa en los registros históricos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI); así como en datos oficiales de la Presidencia de la República. También se hace un análisis de los flujos migratorios durante el periodo mencionado, tomando en cuenta los países con mayor incidencia de entrada al país, según los saldos migratorios generados y la clase migratoria de no inmigrantes.

1.1 Acuerdos, convenios y acciones de incentivo, regulación y control sobre política migratoria de recepción

La política migratoria por ser parte de las políticas públicas, tiene como principal pero no único responsable al Estado. Para ello es oportuno señalar que André-Noel Roth menciona que “las políticas públicas entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de reglas de juego operantes hasta entonces” (2007:19).

Las decisiones de los gobiernos que están influidas por la ideología que persiguen, se pueden evidenciar de diferentes formas. En este caso se muestra los acuerdos, convenios, entre otras acciones que hacen referencia al tema migratorio de recepción. Esta gestión que es de tipo bilateral y multilateral como resultado de las relaciones entre países y organizaciones, incide de manera positiva o negativa en los flujos migratorios hacia y desde el país; así como en las relaciones internacionales.

1.1.1 Gobierno del Doctor Gustavo Noboa

El periodo presidencial del Doctor Gustavo Noboa que se da producto de la interrupción de la presidencia de Jamil Mahuad, inicia el 22 de enero del año 2000 y termina el 15 de enero de 2003. Las relaciones políticas de sus casi tres años de gobierno se concretaron en cinco acuerdos migratorios con Venezuela, España, Paraguay, Chile y Cuba.

Los convenios con Venezuela, Paraguay y Chile tuvieron como objetivo principal, incentivar al turismo internacional. España por su parte, sostuvo un convenio en tema de regulación y ordenamiento de los flujos migratorios; mientras que Cuba de manera cooperativa firmó con Ecuador el acuerdo de reconocimiento de títulos, lo cual también pudo incidir en los flujos de entrada y salida de personas.

Tabla 1. Acuerdos en tema migratorio durante el periodo presidencial de Gustavo Noboa.

FECHA	PAÍS / INSTITUCIÓN DEL ACUERDO	ACUERDO	VIGENCIA
16/03/2001	VENEZUELA	ACUERDO COMPLEMENTARIO AL CONVENIO BÁSICO DE COOPERACIÓN TÉCNICA EN EL ÁREA DE TURISMO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.	VIGENTE
30/05/2001	ESPAÑA	ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y EL REINO DE ESPAÑA RELATIVO A REGULACIÓN Y ORDENACIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS.	VIGENTE
29/06/2001	PARAGUAY	ACUERDO DE COOPERACIÓN ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y EL GOBIERNO DEL PARAGUAY EN MATERIA DE TURISMO.	VIGENTE
30/07/2002	CHILE	CONVENIO DE COOPERACIÓN TURÍSTICA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CHILE.	VIGENTE
14/11/2002	CUBA	CONVENIO DE COOPERACIÓN Y MUTUO RECONOCIMIENTO DE TÍTULO PROFESIONALES Y HOMOLOGACIÓN DE ESTUDIOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR ENTRE LA REPÚBLICA DE CUBA Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.	VIGENTE

Fuente: Registro histórico de acuerdos bilaterales y regionales del MRECI.

Elaborado por: la autora.

Como su puede observar, para este gobierno el aspecto predominante en cuanto a migración fue el turismo para generar ingresos económicos; sin embargo también se trató la regulación y ordenamiento de los flujos migratorios que requería los cientos de ecuatorianos que emigraron a España en meses anteriores.

1.1.2 Gobierno del Ingeniero Lucio Gutiérrez

El gobierno del Ingeniero Lucio Gutiérrez que inició el 15 de enero de 2003 y concluyó antes de lo previsto el 20 de abril de 2005; consiguió acuerdos en el tema migratorio con países como España, Perú, Uruguay, Países Bajos, Austria, Guatemala, Canadá, Bolivia, Hungría y Honduras, y con instituciones nacionales como el Ministerio de Gobierno, Policía Nacional, Dirección Nacional de Migración, Ministerio de Relaciones Exteriores, así como con la Organización Internacional para las Migraciones. En poco más de dos años de gobierno, Lucio Gutiérrez obtuvo 24 acuerdos relativos a migración, entre países e instituciones.

Como parte de la continuidad de la gestión de Gustavo Noboa, mantuvo los acuerdos de regulación de los flujos a España por medio de la selección de trabajadores, y se adicionó el reconocimiento recíproco de permisos de conducción. Con países cercanos como Perú, se logró la homologación de títulos profesionales, grados académicos y estudios universitarios, además de incentivos para el turismo.

En el caso de Uruguay, Países Bajos, Bolivia y Honduras se permitió que los familiares dependientes de funcionarios diplomáticos, consulares, técnicos o administrativos tengan trabajo remunerado en el país. Asimismo con Guatemala, Austria, España y Hungría se suprimió la obligación de visas para titulares de pasaportes diplomáticos, oficiales o especiales.

Para promover el turismo se firmó un convenio de cooperación con Guatemala y Perú; y con este último además se sostuvo un convenio con énfasis en el tránsito de personas. Por otra parte de inició el proceso para instalar un sistema de expedición de pasaportes de lectura mecánica con Canadá, de la mano con la Organización Internacional para las Migraciones.

Tabla 2. Acuerdos en tema migratorio durante el periodo presidencial de Lucio Gutiérrez.

FECHA	PAÍS / INSTITUCIÓN DEL ACUERDO	ACUERDO	VIGENCIA
21/02/2003	ESPAÑA	ACTA DE LA SEGUNDA SELECCIÓN DE TRABAJADORES MIGRATORIOS ECUATORIANOS REALIZADA EN EL MARCO DEL ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y EL REINO DE ESPAÑA RELATIVO A LA REGULACIÓN Y ORDENACIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS.	VIGENTE
09/03/2003	PERÚ	CONVENIO DE COOPERACIÓN Y MUTUO RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS PROFESIONALES, GRADOS ACADÉMICOS Y ESTUDIOS UNIVERSITARIOS ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ.	EXPIRADO
14/03/2003	PERÚ	REUNIÓN MINISTERIAL ECUADOR-PERÚ, 14 DE MARZO DE 2003. GUAYAQUIL AGENDA DE TURISMO.	NO REQUERIDA
04/04/2003	ESPAÑA	ACTA DE LA TERCERA SELECCIÓN DE TRABAJADORES MIGRATORIOS ECUATORIANOS REALIZADA EN EL MARCO DEL ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y EL REINO DE ESPAÑA.	VIGENTE
06/05/2003	URUGUAY	NOTAS REVERSALES SOBRE EL "ACUERDO QUE PERMITIRÁ EL TRABAJO DE FAMILIARES A CARGO DE FUNCIONARIOS DIPLOMÁTICOS, CONSULARES, TÉCNICOS O ADMINISTRATIVOS DE UN GOBIERNO ACREDITADOS A TAREAS OFICIALES EN EL OTRO PAÍS", ENTRE ECUADOR Y URUGUAY.	VIGENTE
16/05/2003	ESPAÑA	ACTA DE LA CUARTA REUNIÓN DE LA COMISIÓN HISPANO-ECUATORIANA DE SELECCIÓN DE TRABAJADORES MIGRATORIOS ECUATORIANOS REALIZADA EN EL MARCO DEL ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DE ECUADOR Y EL REINO DE ESPAÑA RELATIVO A LA REGULACIÓN Y ORDENACIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS.	VIGENTE
16/05/2003	PAÍSES BAJOS	MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO SOBRE TRABAJO REMUNERADO PARA FAMILIARES, DEPENDIENTES DEL PERSONAL DIPLOMÁTICO, CONSULAR, ADMINISTRATIVO Y TÉCNICO ENTRE EL GOBIERNO DEL ECUADOR Y EL GOBIERNO DE LOS PAÍSES BAJOS.	NO VIGENTE

24/05/2003	AUSTRIA	ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y EL GOBIERNO FEDERAL DE LA REPÚBLICA DE AUSTRIA SOBRE LA SUPRESIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE VISADO PARA TITULARES DE PASAPORTES DIPLOMÁTICOS, OFICIALES, ESPECIALES.	VIGENTE
25/09/2003	ESPAÑA	ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y EL REINO DE ESPAÑA SOBRE EL RECONOCIMIENTO RECÍPROCO DE CANJE DE LOS PERMISOS DE CONDUCCIÓN NACIONALES (NOTAS REVERSALES).	VIGENTE
04/06/2003	GUATEMALA	ACUERDO REFERENTE A LA SUPRESIÓN DE VISAS EN PASAPORTES DIPLOMÁTICOS, OFICIALES Y ESPECIALES (NOTAS REVERSALES).	NO VIGENTE
04/06/2003	GUATEMALA	CONVENIO DE COOPERACIÓN TURÍSTICA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR A TRAVÉS DEL MINISTERIO DE TURISMO Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA A TRAVÉS DEL INSTITUTO GUATEMALTECO DE TURISMO-INGUAT.	VIGENTE
23/08/2003	CANADÁ	CERTIFICADO DE ACEPTACIÓN DEL CLIENTE (TEST DE ACEPTACIÓN PRELIMINAR PARA LA INSTALACIÓN DE UN SISTEMA DE EXPEDICIÓN DE PASAPORTES DE LECTURA MECÁNICA ENTRE EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL ECUADOR Y EL CANADIAN BANK NOTE COMPANY, LIMITED.	VIGENTE
30/09/2003	BOLIVIA	ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA REPÚBLICA DE BOLIVIA SOBRE EL TRABAJO REMUNERADO PARA FAMILIARES DEPENDIENTES DEL PERSONAL DIPLOMÁTICO, CONSULAR, ADMINISTRATIVO Y TÉCNICO DE LAS MISIONES DIPLOMÁTICAS Y CONSULARES.	VIGENTE
21/11/2003	ESPAÑA	ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y EL REINO DE ESPAÑA SOBRE SUPRESIÓN RECÍPROCA DE VISADOS EN PASAPORTES DIPLOMÁTICOS Y OFICIALES O DE SERVICIO, SUPRESIÓN DE VISAS.	VIGENTE
23/01/2004	ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES	ADENDUM AL ACUERDO POR FASES PARA EL SUMINISTRO DE LOS SISTEMAS DE EMISIÓN DE PASAPORTES LEGIBLES MECÁNICAMENTE A NIVEL NACIONAL, DE EMISIÓN CONSULAR DE PASAPORTES Y DE CONTROL FRONTERIZO DE PASAPORTES.	VIGENTE

23/01/2004	ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES	ANEXO AL CONVENIO DE EJECUCIÓN ENTRE EL GOBIERNO DEL ECUADOR Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM) "MODERNIZACIÓN DEL ÁREA DE PASAPORTES Y EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE PERSONALIZACIÓN DEL PASAPORTE ECUATORIANO.	VIGENTE
23/01/2004	ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES	ANEXO AL CONVENIO DE EJECUCIÓN ENTRE EL GOBIERNO DE ECUADOR Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM).	VIGENTE
06/02/2004	HUNGRÍA	MODIFICACIONES AL "ACUERDO DE SUPRESIÓN DE VISAS EN PASAPORTES DIPLOMÁTICOS, OFICIALES, ESPECIALES DE SERVICIO Y ORDINARIOS ENTRE EL ECUADOR Y HUNGRÍA	VIGENTE
19/03/2004	PERÚ	ACUERDO AMPLIO ECUATORIANO-PERUANO DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA, DESARROLLO Y VECINDAD, CON ÉNFASIS EN EL CONVENIO DE TRÁNSITO DE PERSONAS, VEHÍCULOS, EMBARCACIONES FLUVIALES, MARÍTIMAS Y AERONAVES Y SUS REGLAMENTOS.	VIGENTE
23/07/2004	HONDURAS	ACUERDO SOBRE TRABAJO REMUNERADO PARA FAMILIARES DEPENDIENTES DEL PERSONAL DIPLOMÁTICO, CONSULAR, ADMINISTRATIVO Y TÉCNICO DE LAS MISIONES DIPLOMÁTICAS CONSULARES.	VIGENTE
18/11/2004	PERÚ	ACTA DE LA VI REUNIÓN DEL COMITÉ TÉCNICO BINACIONAL DE FACILITACIÓN DEL TURISMO ECUADOR-PERÚ.	NO REQUERIDA
17/12/2004	INSTITUCIONES NACIONALES	ACUERDO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE EL MINISTERIO DE GOBIERNO / POLICÍA NACIONAL / DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIÓN / MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES.	VIGENTE
22/12/2004	ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES	ANEXO SEGUNDO AL CONVENIO DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DEL ÁREA DE PASAPORTES Y PERSONALIZACIÓN DEL PASAPORTE ECUATORIANO Y EL CONTRATO DE MANTENIMIENTO Y APOYO PARA EL SISTEMA DE EMISIÓN DE PASAPORTE LEGIBLES MECÁNICAMENTE DE ECUADOR.	VIGENTE

18/02/2005	ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES	CONVENIO DE COOPERACIÓN ENTRE EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES-OIM.	VIGENTE
------------	---	--	---------

Fuente: Registro histórico de acuerdos bilaterales y regionales del MRECI.

Elaborado por: la autora.

1.1.3 Gobierno del Doctor Alfredo Palacio

El 20 de abril de 2005 se concreta la llegada a la presidencia del Doctor Alfredo Palacio, de manera similar a la del Doctor Gustavo Noboa; pues el Ingeniero Lucio Gutiérrez se vio obligado a dejar su cargo por presión de la ciudadanía. El periodo del Doctor Palacio terminó el 15 de enero de 2007 con ocho acuerdos en materia migratoria, entre convenios bilaterales y multilaterales.

Con Perú se trabajó en temas de turismo, así como en la regularización de la situación laboral y migratoria de nacionales del Ecuador y del Perú en la región de integración fronteriza ampliada. Respecto a la supresión de visas se logró acuerdos con Ucrania e Indonesia; en el caso específico de Ucrania para turistas y hombres de negocio.

De la misma manera entre países miembros de la MERCOSUR y estados asociados se concedió el plazo de noventa días a los turistas nacionales de estos países. Con la Organización Internacional para las Migraciones por su parte, se concretó tres convenios para el funcionamiento, desarrollo y administración de la unidad técnica de selección de migrantes.

Tabla 3. Acuerdos en tema migratorio durante el periodo presidencial de Alfredo Palacio.

FECHA	PAÍS / INSTITUCIÓN DEL ACUERDO	ACUERDO	VIGENCIA
14/10/2005	PERÚ	ACTA DE LA VII REUNIÓN DEL COMITÉ TÉCNICO BINACIONAL DE FACILITACIÓN DEL TURISMO ECUADOR-PERÚ.	NO REQUERIDA
10/11/2005	UCRANIA	EXONERACIÓN DE REQUERIMIENTO DE VISA A LOS TURISTAS Y HOMBRES DE NEGOCIO DE UCRANIA.	VIGENTE

24/11/2005	ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES	CONVENIO AMPLIATORIO AL CONVENIO DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS ENTRE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES Y EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD TÉCNICA DE SELECCIÓN DE MIGRANTES.	VIGENTE
23/02/2006	INSTITUCIONES NACIONALES	CONVENIO ENTRE EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y LA OIM PARA EL FUNCIONAMIENTO, DESARROLLO, ADMINISTRACIÓN DE LA UNIDAD TÉCNICA DE SELECCIÓN DE TRABAJADORES MIGRATORIOS A CARGO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES.	VIGENTE
17/04/2006	ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES	CONVENIO AMPLIATORIO ENTRE EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES A NOMBRE DEL ESTADO ECUATORIANO Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO, DESARROLLO Y ADMINISTRACIÓN DE LA UNIDAD TÉCNICA DE SELECCIÓN DE TRABAJADORES MIGRATORIOS A CARGO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES.	VIGENTE
15/07/2006	INDONESIA	ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE INDONESIA SOBRE EXENCIÓN DE VISAS.	VIGENTE
20/07/2006	INT	ACUERDO PARA LA CONCESIÓN DE UN PLAZO DE NOVENTA (90) DÍAS A LOS TURISTAS NACIONALES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS.	NO VIGENTE
23/12/2006	PERÚ	ACUERDO PARA REGULARIZAR LA SITUACIÓN LABORAL Y MIGRATORIA DE NACIONALES DEL ECUADOR Y DEL PERÚ EN LA REGIÓN DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA AMPLIADA.	VIGENTE

Fuente: Registro histórico de acuerdos bilaterales y regionales del MRECI.

Elaborado por: la autora.

La institución que predomina en este periodo presidencial es la Organización Internacional para las Migraciones, con el emprendimiento de la unidad técnica de selección de migrantes. Esta unidad de selección, cuenta con la oferta de migrantes idóneos de acuerdo a los requerimientos del país receptor.

1.1.4 Gobierno del Economista Rafael Correa

El periodo presidencial del Economista Rafael Correa Delgado, que inició el 15 de enero de 2007, tenía firmado once convenios en materia migratoria hasta el año 2009, según el registro histórico de acuerdos bilaterales y regionales del Ecuador del MRECI.

En este gobierno se continúa con la regularización de la situación laboral y migratoria de nacionales del Ecuador y del Perú en la región de integración fronteriza ampliada, iniciada en el anterior gobierno. Con Honduras y Nicaragua se firmó el convenio de supresión de visados en pasaportes ordinarios entre los dos países, y en el caso de India, Vietnam, Polonia e Irán se suprimió las visas para titulares de pasaportes diplomáticos, oficiales, especiales o de servicio.

Con Bélgica se sostuvo un acuerdo de entendimiento en temas migratorios con una delegada especial, mientras que en enero del año 2009, se da una carta de entendimiento entre el gobierno de la República del Ecuador y el alto comisionado de las Naciones Unidas para refugiados ACNUR, para apoyar la ejecución del registro ampliado en la frontera norte del Ecuador. Finalmente en marzo del mismo año, se firma el acuerdo de cooperación en asuntos migratorios y consulares entre el gobierno de la república del Ecuador y el gobierno de la república del Paraguay.

Tabla 4. Acuerdos en tema migratorio durante 2007-2009 del periodo presidencial de Rafael Correa.

FECHA	PAÍS / INSTITUCIÓN DEL ACUERDO	ACUERDO	VIGENCIA
27/04/2007	PERÚ	ACUERDO PARA REGULARIZAR LA SITUACIÓN LABORAL Y MIGRATORIA DE LOS NACIONALES DEL ECUADOR Y DEL PERÚ EN LA REGIÓN DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA AMPLIADA.	VIGENTE
29/05/2007	HONDURAS	ACUERDO MEDIANTE NOTAS REVERSALES PARA LA SUPRESIÓN DE VISADOS EN PASAPORTES ORDINARIOS ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA REPÚBLICA DE HONDURAS.	VIGENTE

23/06/2007	INDIA	ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE LA INDIA PARA LA SUPRESIÓN DE VISAS PARA TITULARES DE PASAPORTES DIPLOMÁTICOS Y OFICIALES.	VIGENTE
21/08/2007	REPÚBLICA SOCIALISTA DE VIETNAM	CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA SOCIALISTA DE VIETNAM SOBRE EXENCIÓN DE VISAS PARA TITULARES DE PASAPORTES DIPLOMÁTICOS, OFICIALES Y ESPECIALES.	VIGENTE
04/10/2007	POLONIA	CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE POLONIA DE SUPRESIÓN DE VISAS PARA LOS TITULARES DE PASAPORTES DIPLOMÁTICOS Y DE SERVICIO.	VIGENTE
17/01/2008	BÉLGICA	MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO SOBRE TEMAS MIGRATORIOS CON DELEGADA ESPECIAL DE BÉLGICA.	VIGENTE
19/02/2008	PERÚ	ACUERDO AMPLIATORIO PARA REGULARIZAR LA SITUACIÓN LABORAL Y MIGRATORIA DE NACIONALES DEL ECUADOR Y DEL PERÚ EN LA REGIÓN DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA AMPLIADA.	VIGENTE
08/12/2008	IRÁN	MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE IRÁN SOBRE EXONERACIÓN DE VISAS PARA TITULARES DE PASAPORTES DIPLOMÁTICOS, OFICIALES, ESPECIALES Y DE SERVICIO.	VIGENTE
09/12/2008	NICARAGUA	ACUERDO DE SUPRESIÓN DE VISAS ENTRE ECUADOR Y NICARAGUA-PASAPORTES ORDINARIOS.	VIGENTE
20/01/2009	OES	CARTA DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS, ACNUR, PARA APOYAR LA EJECUCIÓN DEL REGISTRO AMPLIADO EN LA FRONTERA NORTE DEL ECUADOR.	EXPIRADO
24/03/2009	PARAGUAY	ACUERDO DE COOPERACIÓN EN ASUNTOS MIGRATORIOS Y CONSULARES ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY.	VIGENTE

Fuente: Registro histórico de acuerdos bilaterales y regionales del MRECI.

Elaborado por: la autora.

Como compilado de los cuatro gobiernos que conforman el periodo de análisis, se tiene que Perú con ocho acuerdos, es el país con más concreciones en tema de migración durante el periodo 2000-2009, seguido de España con seis. A continuación se presenta una tabla con el número de acuerdos según el país, durante el periodo considerado.

Tabla 5. Número de acuerdos según países durante el periodo 2000-2009

PAÍS	NÚMERO DE ACUERDOS
PERÚ	8
ESPAÑA	6
GUATEMALA	2
HONDURAS	2
PARAGUAY	2
AUSTRIA	1
BÉLGICA	1
CANADÁ	1
BOLIVIA	1
CHILE	1
CUBA	1
HUNGRÍA	1
INDONESIA	1
IRÁN	1
INDIA	1
PAÍSES BAJOS	1
NICARAGUA	1
POLONIA	1
VENEZUELA	1
URUGUAY	1
UCRANIA	1
VIETNAM	1
TOTAL	37

Fuente: Registro histórico de acuerdos bilaterales y regionales del MRECI.

Elaborado por: la autora.

Adicional a lo anterior, cabe mencionar que existen acuerdos y convenios suscritos en años anteriores con países e instituciones, que todavía mantienen su vigencia y que por lo tanto influyen y pueden dar explicación a los flujos migratorios de entrada del país.

Los acuerdos hasta aquí mencionados son los mostrados por el MRECI en el registro histórico de acuerdos bilaterales y regionales del Ecuador; sin embargo por fuente de la presidencia se tiene decretos que complementan a los acuerdos en asuntos migratorios.

Si bien los decretos que se mencionan no forman parte del periodo de análisis, se los ha considerado para mostrar que la gestión obtenida en años anteriores por medio de acuerdos, en el gobierno del Economista Rafael Correa se los ratifica por medio de decretos.

Tabla 6. Decretos presidenciales sobre asuntos migratorios del Economista Rafael Correa.

NÚMERO DE DECRETO	EMITIDO	TÍTULO	REGISTRO OFICIAL
465	26/08/2010	RATIFÍCASE EN TODOS SUS ARTÍCULOS EL "ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA REPÚBLICA PORTUGUESA SOBRE SUPRESIÓN DE VISAS EN PASAPORTES DIPLOMÁTICOS, OFICIALES O ESPECIALES".	Registro Oficial No. 275 09/09/2010
509	13/10/2010	RATIFÍCASE EN TODOS SUS ARTÍCULOS EL ESTATUTO MIGRATORIO PERMANENTE ECUATORIANO PERUANO.	Registro Oficial No. 308 26/10/2010
679	25/02/2011	RATIFÍCASE EN TODOS SUS ARTÍCULOS ESTATUTO MIGRATORIO ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y GOBIERNO REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.	Registro Oficial No. 406 17/03/2011
1107	19/03/2012	RATIFÍQUESE EN TODOS SUS ARTÍCULOS EL ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DEL ECUADOR Y EL GOBIERNO DE TURQUÍA PARA LA SUPRESIÓN MUTUA DE VISAS PARA TITULARES DE PASAPORTES DIPLOMÁTICOS, DE SERVICIO, ESPECIALES Y OFICIALES, SUSCRITO EL 6 DE JULIO DE 2011	Registro Oficial No. 674 02/04/2012
1177	30/05/2012	REFORMAS AL REGLAMENTO A LA LEY DE DERECHOS CONSULARES.	Registro Oficial No. 727 19/06/2012
1182	30/05/2012	REGLAMENTO PARA LA APLICACIÓN EN EL ECUADOR DEL DERECHO DE REFUGIO ESTABLECIDO EN ART. 41 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA, LAS NORMAS CONTENIDAS EN LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE 1951 SOBRE ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS Y EN SU PROTOCOLO DE 1967.	Registro Oficial No. 727 19/06/2012
1211	26/06/2012	RATIFÍCASE EN TODOS SUS ARTÍCULOS "CONVENIO ENTRE GOBIERNOS DE ECUADOR Y EGIPTO SOBRE LA EXENCIÓN DE VISAS PARA TITULARES DE PASAPORTES DIPLOMÁTICOS, OFICIALES, ESPECIALES Y DE SERVICIO".	Registro Oficial No. 745 13/07/2012
1210	26/06/2012	RATIFÍCASE EN TODOS SUS ARTÍCULOS EL "ACUERDO ENTRE GOBIERNOS REPÚBLICAS DEL ECUADOR Y ALEMANIA SOBRE LA EXENCIÓN DE REQUERIMIENTOS DE VISA PARA TITULARES DE PASAPORTES DIPLOMÁTICOS Y DE SERVICIO".	Registro Oficial No. 745 13/07/2012 No. 727 19/06/2012

1250	01/08/2012	RATIFÍCASE EL "ACUERDO ENTRE GOBIERNO REPÚBLICA DEL ECUADOR Y GOBIERNO REPÚBLICA DE BELARÚS SOBRE EXENCIÓN DE VISAS PARA TITULARES PASAPORTES DIPLOMÁTICOS, OFICIALES Y DE SERVICIO.	Registro Oficial No. 767 15/08/2012
1300	17/09/2012	RATIFÍCASE "ACUERDO ENTRE GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA SOBRE CONDICIONES DE SUPRESIÓN DE FORMALIDADES DE VISA EN VIAJES MUTUOS DE CIUDADANOS DE AMBOS PAÍSES.	Registro Oficial Suplemento No. 799 28/09/2012

Fuente: Presidencia de la república <http://decretos.cege.gob.ec/decretos/>

Elaborado por: la autora.

1.1.4.1 Iniciativas en tema migratorio

Uno de los mayores cambios en tema migratorio en los últimos años en Ecuador, se da con la construcción de la nueva Constitución política en el año 2008, en la cual se insertan artículos específicos sobre el tema. Entre esos se puede mencionar el artículo 9 que da igualdad de derechos y deberes a los extranjeros en el país; el artículo 11 numeral 2 que aborda la discriminación por condición migratoria; el artículo 40 que suprime la denominación de ilegal y el artículo 66 numeral 14 que trata sobre la expulsión de extranjeros. Por otra parte se tiene el artículo 392 que expresa:

El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional (CE 2008).

De la misma manera el *artículo 416* indica que “Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia: (numeral 7) Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos”.

El Plan Nacional de Migraciones 2007 – 2010, elaborado por la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), también es parte de los instrumentos de cambio de la política migratoria ecuatoriana, al igual que el Plan Nacional de Política Exterior PLANEX 2020 del MRECI, donde se definen los lineamientos de gestión en cuanto a política exterior.

Un aspecto que se debe tener claro en el tema migratorio, es que como lo expresa el Plan Nacional de Migraciones, “Los y las migrantes no son ni terroristas, ni traficantes, ni criminales, sino seres humanos en busca de desarrollar sus capacidades” (Secretaría Nacional del Migrante 2007-2010:5).

Un acontecimiento importante para la migración y sobre todo para la recepción de personas en el Ecuador, se da a partir del 20 de junio de 2008, cuando el Presidente Rafael Correa dispone que los ciudadanos de cualquier nacionalidad, podrán ingresar al país sin necesidad de visa, y permanecer por un periodo de 90 días, “en aplicación del principio de libre circulación de personas y con el fin de fortalecer las relaciones entre el Ecuador y todos los países del mundo, y promover el turismo” (Boletín de prensa del MRECI 2008). Posteriormente esta libre entrada se exceptuó para países como Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán, Somalia y China con el propósito de evitar la trata de personas, como lo muestra el anexo A.

Las acciones mencionadas y otras emprendidas en el país, han tenido como base la concepción de ciudadanía universal, que como el Presidente Rafael Correa menciona es una aspiración legítima de una mayoría de ciudadanos en todo el mundo (Correa 2009: 295). Pero para que sea concretada en la realidad se necesita más allá de intenciones y anhelos, exige responsabilidad, participación y cambios no sólo de pocos países.

Acciones entorno a la ciudadanía universal ya se han llevado a cabo, como el IV Foro Social Mundial de las Migraciones realizado en octubre de 2010 en la ciudad de Quito, donde se señaló que el desafío implica la “construcción colectiva de una ciudadanía universal, con el fortalecimiento de las organizaciones de migrantes y sus comunidades de origen como los nuevos agentes de la transformación social” (Plan Migración, Comunicación y Desarrollo 2010: 134).

1.2 Flujos migratorios durante la primera década del siglo XXI

Como consecuencia de la globalización, Ecuador al igual que otros países ha experimentado ingresos y salidas de personas de diferentes lugares. Sin embargo a finales de la década de los noventa e inicios del siglo XXI, se caracterizó por ser un país expulsor de migrantes, especialmente a países europeos como España e Italia, así como a Estados Unidos. La salida masiva de alrededor de 695681¹ ecuatorianos entre el año 1999 y 2003 fue considerada como una de las soluciones para la crisis económica y política que atravesaba el país en ese momento. Las principales causas de dicha expulsión fueron la dolarización, el feriado bancario y el cambio repentino de varios gobiernos, que no brindaban un escenario estable para los ecuatorianos, especialmente de niveles socioeconómicos medio y bajo.

A pesar de los acontecimientos mencionados, los flujos de entrada hacia el país no se detuvieron. Ecuador recibió personas de varios países y entre estos flujos se formaron patrones que han permanecido a lo largo de los años con ciertas variaciones. Dicha presencia extranjera se puede evidenciar por varios medios, entre esos las cifras estadísticas de saldos migratorios y el registro de entrada según la clase migratoria.

Cabe indicar que los saldos migratorios muestran la diferencia entre la cantidad de personas que ingresaron al país y de quienes salieron en un periodo de tiempo. Por su parte el registro de entrada indica la cantidad de personas que ingresaron al país, pudiendo especificar la clase migratoria a la que pertenecen dentro de la tipología de inmigrantes y no inmigrantes.

1.2.1 Flujos de entrada

Los flujos de entrada están compuestos por personas inmigrantes y no inmigrantes. *Messina* y *Lahav* denominan inmigrante a “toda persona que emigra de un país con la intención de establecer residencia permanente en otro país diferente al suyo” (2006: 243). Entre los denominados inmigrantes se tiene a jubilados, inversionistas, personas con contrato indefinido de trabajo, apoderados empresariales, religiosos, profesionales, quienes tengan parentesco con algún ecuatoriano o por reunificación familiar. Mientras

¹Fuente: Dirección Nacional de Migración e INEC en http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/7586.6721.migracion_ecuador_en_cifras_2008.pdf

que los no inmigrantes son quienes no tienen pensado quedarse en el país, y su paso es por una razón temporal específica.

En el grupo de los no inmigrantes están los funcionarios de misiones diplomáticas y organismos internacionales, incluyendo sus familiares y personal doméstico, refugiados, estudiantes, profesionales de alto nivel técnico, religiosos, misioneros, voluntarios, personas encargadas de intercambio cultural, visitantes con fines lícitos como turismo, salud, deporte, estudios, ciencia, arte o comercio que no implique la importación simultánea de bienes, así como visitantes temporales.

1.2.2 Saldos migratorios de Ecuador según la nacionalidad de origen durante el periodo 2000 – 2009

Si se considera los flujos de entrada desde el gobierno de Gustavo Noboa que inicia en el año 2000, los saldos migratorios generados hasta el 2009 se caracterizan por tener mayor afluencia de personas provenientes de países como Colombia, Perú, Estados Unidos y España; dentro de los cuales se aborda a inmigrantes y no inmigrantes. Pero si se toma únicamente a los no inmigrantes, los países predominantes son Colombia, Estados Unidos, Perú, Gran Bretaña y Alemania. En estos dos grupos se observa países comunes como Colombia, Perú y Estados Unidos.

Respecto a los saldos migratorios se puede evidenciar que los mayores proveedores de personas hacia el país son Colombia y Perú, debido a la proximidad geográfica con Ecuador; pero también se cuenta con personas de Estados Unidos y España. Esto último se podría explicar por los ecuatorianos que emigraron años anteriores y que retornaron con sus nuevas familias. Una muestra de aquello es el incremento de alrededor del 20% de personas provenientes de España en el 2007 respecto al anterior año.

Tabla 7. Países con mayor saldo migratorio durante el periodo 2000- 2009

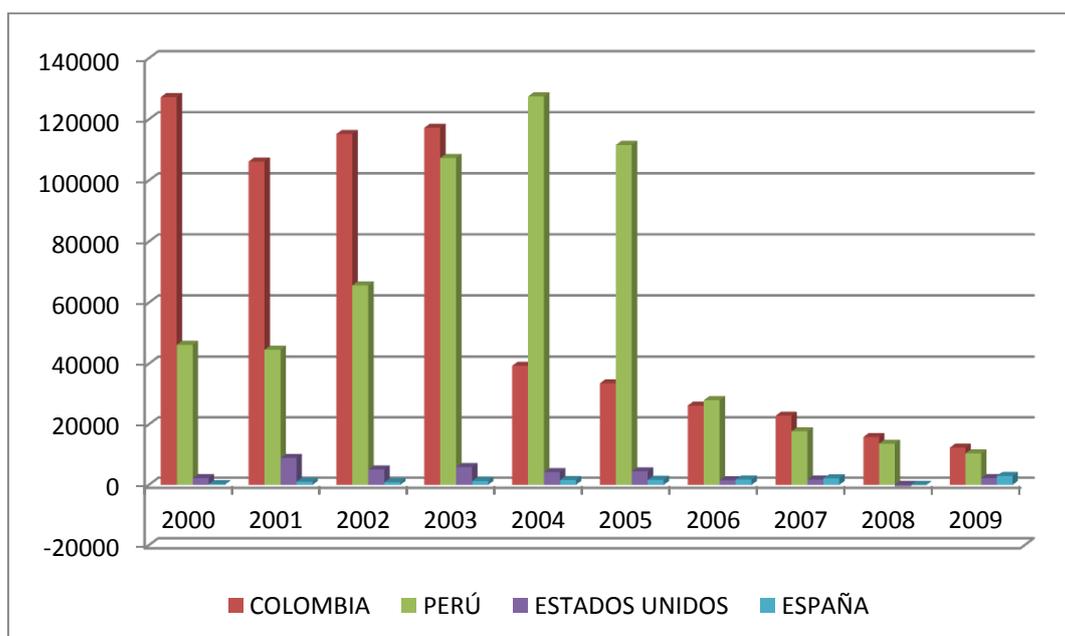
AÑO	COLOMBIA	PERÚ	ESTADOS UNIDOS	ESPAÑA
2000	127281	46188	2183	258
2001	106178	44576	8864	1029
2002	115219	65658	5059	848
2003	117218	107340	5875	1266
2004	39304	127497	4189	1562
2005	33603	111619	4434	1646
2006	26242	28014	1533	1755
2007	22856	17685	1738	2108
2008	15828	13600	-479	-93
2009	12288	10399	2216	2965

Fuente: INEC–Ecuador en cifras

Elaborado por: la autora

Gráficamente se puede notar que la tendencia de Colombia y Perú durante el periodo mencionado tiene altos y bajos bien pronunciados. En el año 2003, mientras que Colombia reducía su saldo migratorio, Perú iba en incremento. Estados Unidos y España por su parte, mantienen una tendencia; cambiando únicamente a partir del año 2008 donde los valores son negativos, es decir, salieron más personas de quienes ingresaron en el año.

Gráfico 1. Saldos migratorios según nacionalidad entre los años 2000 y 2009



Fuente: INEC–Ecuador en cifras

Elaborado por: la autora

En el año 2008 como ya se mencionó, el Presidente Rafael Correa dispone la exención de visas para quienes ingresen en calidad de turistas al país por un periodo de 90 días. El efecto posiblemente de aquello es la disminución del saldo migratorio de los cuatro países con mayor afluencia, sobre todo en los casos de Estado Unidos y España que llegan a saldos negativos. Por ello se puede señalar que si bien el decreto fue atrayente para ciertas nacionalidades como China y Cuba que incrementaron sus saldos de 402 y 21 en el año 2007 a 7154 y 1005 respectivamente en el año 2008; en el caso de Colombia, Perú, Estados Unidos y España provocó el efecto de expulsión.

1.2.3 Entrada de no inmigrantes

La distinción para no inmigrantes se la realiza por el tipo de visa a la que han accedido. Para no inmigrantes, las visas se identifican con el número 12 seguido de la numeración de su especificidad. Por su parte, las visas para inmigrantes llevan el número 9 seguido del número romano de acuerdo al subgrupo. En el caso de visas para no inmigrantes se tiene diez subcategorías; mientras que para inmigrantes únicamente seis subgrupos.

Tabla 8. Clases migratorias para inmigrantes y no inmigrantes

CATEGORÍAS PARA NO INMIGRANTES	CATEGORÍAS PARA INMIGRANTES
<p>12-I-II: Otorgamiento de visas a funcionarios de misiones diplomáticas y organismos internacionales.</p> <p>12-III: Funcionarios de cooperación, expertos, consultores, etcétera.</p> <p>12-IV: De asilo y refugio</p> <p>12-V: Estudiantes</p> <p>12-VI: Trabajo</p> <p>12-VII: Religiosos, misioneros, voluntarios</p> <p>12-VIII: Intercambio Cultural</p> <p>12-IX: Turismo, deporte, salud, estudios, ciencia, arte, actos de comercio.</p> <p>12-X: Visitante temporal</p>	<p>9-I: Jubilados</p> <p>9-II: Inversionista en póliza, bien raíz, etcétera.</p> <p>9-III: Inversión en industria, agricultura, ganadería o comercio de exportación.</p> <p>9-IV: Apoderado general, contrato indefinido de trabajo, religiosos.</p> <p>9-V: Profesionales</p> <p>9-VI: De parentesco o reunificación familiar.</p>

Fuente: MRECI

Elaborado por: la autora

Por otra parte, si se toma únicamente a no inmigrantes dentro de los flujos de entrada, se encuentra que al igual que en el análisis de saldos migratorios sigue predominando Colombia, seguido de Estados Unidos y Perú. Pero adicional a estos países aparecen Gran Bretaña, Alemania y España como principales proveedores de no inmigrantes a Ecuador.

Entre los saldos migratorios y la entrada de no inmigrantes se puede establecer una relación; pues quienes ingresaron como no inmigrantes pudieron permanecer más allá del periodo anual. Esto debido a dos posibles razones, la primera porque la validez de su visa no se vencía, o porque a pesar de que se les caducó, permanecieron de manera irregular dentro del país o se cambiaron de clase migratoria. Se considera como irregular² según *Messina y Lahav*, a “aquella persona que, o bien entra en un país sin la documentación apropiada, sin una autorización formal o que clandestinamente asume y mantiene residencia allí, durante un período prolongado de tiempo” (2006:10).

Tabla 9. Cantidad de personas que ingresaron en calidad de no inmigrantes al Ecuador durante el periodo 2000-2009

AÑO	COLOMBIA	ESTADOS UNIDOS	PERÚ	GRAN BRETAÑA	ALEMANIA	ESPAÑA
2000	184631	133111	89353	16181	17392	11610
2001	173309	140558	83399	18140	16447	13725
2002	186490	141576	104756	17018	16194	14978
2003	192935	151061	151357	18548	17239	18101
2004	164604	172601	188178	19851	17985	24254
2005	162491	198812	182639	21886	19347	29960
2006	166304	199720	143526	21402	17500	35020
2007	186327	235647	148037	26261	21835	44675
2008	184440	241033	144752	26923	22921	48401
2009	144346	236491	147675	24335	23421	54839

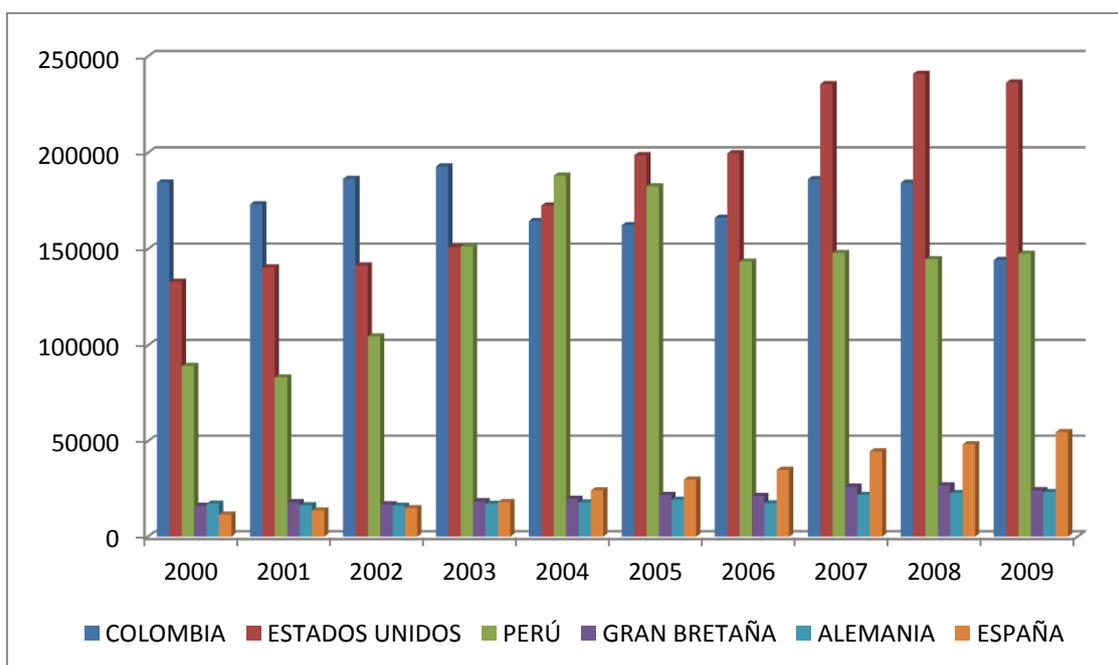
Fuente: INEC–Ecuador en cifras

Elaborado por: la autora

² Según el artículo 40 de la Constitución del Ecuador, no se podrá considerar como ilegal a ninguna persona por su condición migratoria.

El caso de la tendencia del Perú durante este periodo es interesante, ya que desde el año 2002 tiene un crecimiento notable hasta el 2004. Sin embargo, a partir del siguiente año la cantidad de no inmigrantes disminuye, tomando una tendencia estable entre el año 2006 y 2009. Por su parte Gran Bretaña y Alemania a lo largo del periodo considerado mantienen una tendencia sin mayor variación. España en cambio, desde el 2000 al 2002 no prevalece en la lista, pero a partir del año 2004 cuenta con un número considerable de no inmigrantes que arriban al país, superando a Gran Bretaña y Alemania.

Gráfico 2. Cantidad de personas que ingresaron al país como no inmigrantes entre 2000 y 2009.



Fuente: INEC–Ecuador en cifras

Elaborado por: la autora

1.2.3.1 Entrada de no inmigrantes por clase migratoria

Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el mayor número de visas para no inmigrantes que se emite es la del tipo 12- X con los subgrupos T3 y T2 según lo muestra el anexo B. La visa de tipo 12-X se otorga a visitantes temporales y sus especificaciones T3 y T2 corresponden a turismo y comercio respectivamente, según lo asigna la Dirección Nacional de Migración. Entre estos dos tipos, la que prevalece es la T3, la cual a partir del año 2007 sobrepasó el medio millón de unidades³,

³ El valor del 2007 para la visa 12 X-T3 fue de 587337 unidades, para el año 2008 de 636437 y del 2009 de 599384 visas.

tomando en cuenta únicamente los países dominantes en este análisis, es decir, Estados Unidos, Colombia, Perú, España, Gran Bretaña y Alemania.

Los otros tipos de visas para no inmigrantes presentan altos y bajos en los países antes mencionados durante el periodo; sin embargo las cifras que realzan son las obtenidas por Estados Unidos con las visas de tipo 12-VII y 12-VIII perteneciente a religiosos, misioneros y voluntarios así como a intercambio cultural. En lo que a expertos, consultores y misiones diplomáticas específicas se refiere, Estados Unidos es el principal proveedor durante todo el periodo por medio de la visa 12-III. Asimismo como proveedores de talento humano con la visa 12-VI o llamada de trabajo se tiene a Colombia, Estados Unidos y Perú principalmente.

La fuente principal de los datos aquí mencionados es el sistema generador de datos *redatam*⁴, perteneciente al Instituto Nacional de Censos y Estadísticas INEC; institución encargada de proporcionar información a nivel nacional. Adicional a esta fuente se recurrió a los datos de la Dirección Nacional de Migración, perteneciente al Ministerio del Interior.

Los argumentos históricos y las cifras mostradas, evidencian la relevancia del proceso de emisión de visas ecuatorianas; tanto para los extranjeros, como para las instituciones, funcionarios públicos y demás países que se involucran dentro de este proceso. Sin duda una carta de presentación internacional de la gestión de la política migratoria del Ecuador es por medio de su producto *visa para no inmigrante*.

⁴Redatam es el acrónimo de REcuperación de DATos para Áreas pequeñas por Microcomputador.

Capítulo II: Marco Teórico

En el presente capítulo se trata el sustento legal, administrativo y académico acerca de la Gestión por Procesos, aplicado al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI). Para ello se muestra la alineación de la presente investigación con la documentación oficial, la descripción de la indagación y la gestión de mejoramiento de la institución sobre el proceso en estudio. Adicionalmente se mencionan varios conceptos y precisiones sobre el modelo organizativo eje de este trabajo: gestión por procesos.

2.1 Instituciones y normativa encargadas de inmigrantes y no inmigrantes

Si bien los inmigrantes y no inmigrantes son personas extranjeras que arriban al país, la normativa vigente hace una distinción respecto a su atención. Según ésta, los *inmigrantes* y los trámites que se les adhiere, deben realizarse en la Dirección General de Extranjería perteneciente al Ministerio del Interior, mientras que los *no inmigrantes*, tienen a su disposición los servicios del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (Ley de Extranjería 2004).

Sin embargo, según el decreto número 1124 del 5 de abril de 2012, se transfiere al MRECI las competencias que le otorga la Ley de Extranjería a la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Interior; por lo que si a procedimientos de visas se refiere, el MRECI es el encargado. Los trámites a seguir dependen de la tipología de visa que se solicita, de la mano del tiempo de vigencia.

Respecto al tratamiento de las solicitudes, la Ley de Extranjería en su artículo 5 menciona que “La decisión de conceder, negar o revocar una visa a un ciudadano extranjero, no obstante el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios, es facultad soberana y discrecional de la Función Ejecutiva, a través de los organismos competentes” (Ley de Extranjería 2004). Este artículo al dar pie a la discrecionalidad del funcionario, abre la posibilidad de que la justificación de una solicitud negada esté únicamente en el criterio del servidor público.

En la Ley de Migración que fue originalmente expedida mediante Registro Oficial No.382 el 30 de diciembre de 1971, y cuya última modificación fue dada el 8 de marzo

del 2005; se puede evidenciar su escasa alineación a la concepción de libre movilidad que se promulga en la actual Constitución.

El interés político y/o de la propia gestión pública respecto a migración se refleja en la desactualización de esta normativa, que a pesar de que la movilidad humana fue resaltada en la Constitución de 2008, aún no puede ser concretada en la realidad. La principal razón es que las instituciones deben cumplir con la normativa vigente como es su mandato, viéndose limitadas.

La concepción de que el usuario es importante dentro de la gestión y de propender a satisfacerlo sin duda no aparece en la Ley de Migración y en la Ley de Extranjería, pues de ninguna manera es su afán preocuparse por éste, sino más bien de definir los lineamientos de control.

A pesar de aquello, la presente investigación se enfoca en mejorar un producto específico del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, institución a cargo del tema de política y relaciones internacionales; específicamente en lo concerniente al proceso de emisión de visas ecuatorianas para no inmigrantes; por lo que plantear una propuesta de mejora a la normativa vigente podría ser motivo de nuevas investigaciones.

2.2 Alineación de la investigación con la documentación oficial

La gestión pública, entendida como las acciones que realiza el Estado a través de sus instituciones para obtener ciertos fines, debe estar respaldada por la normativa e instrumentos de cumplimiento. Por ello es preciso mencionar que la actual Constitución ecuatoriana promulgada en el año 2008, en su artículo 35 numeral 1 menciona que los servicios públicos deben aportar al cumplimiento del buen vivir. Puntualmente señala que “[...] Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad [...]” (CE 2008).

En el Ecuador, la gestión por procesos tiene su inicio en el año 2003 con la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA); pero es hasta el año 2006 donde la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y de

Remuneraciones del Sector Público (SENRES), promulga la Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos; permitiendo concretar la aplicación de esta metodología en el sector público (Marchán y Oviedo 2011:35). La mencionada norma además de ser la referencia de implementación del modelo organizativo, establece que uno de los fundamentos para el desarrollo institucional es *mejorar la calidad de los servicios públicos*.

Posteriormente, en el año 2010 se expide la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), que reemplaza a la LOSCCA, en la cual se hace una distinción entre las competencias sobre el talento humano que corresponde al Ministerio de Relaciones Laborales y sobre temas de administración institucional que está a cargo de la Secretaría Nacional de Administración Pública (SNAP) (Marchán y Oviedo 2011:36).

El decreto número 726, expedido el 8 de abril de 2011, expresa en su artículo 3 que “se dispone que todos los Ministerios Sectoriales, con sus instituciones adscritas y dependientes, las Secretarías Nacionales con sus instituciones adscritas y dependientes, la Banca Pública y las empresas públicas creadas mediante decreto ejecutivo, cuenten en su estructura orgánica con una Coordinación General de Gestión Estratégica [...]”. Dentro de dicha coordinación se debe contar con la *Unidad de Administración de Procesos*, la cual tiene por objeto “Aplicar mejores prácticas de administración de procesos, así como también administrar el catálogo de procesos y trámites ciudadanos en la institución”.

En ese mismo decreto en el artículo 15, se menciona que la Secretaría Nacional de Administración Pública (SNAP) “[...] realizará el control, seguimiento y evaluación de la gestión de los planes, programas, proyectos y procesos en ejecución. Además, el control, seguimiento y evaluación de la calidad de la gestión de los mismos, como también, el impulso de los procesos de transparencia y mejora de la gestión institucional, procesos e innovación del Estado”.

Respecto a lo anterior, mediante Acuerdo Ministerial No. 0000242 de 29 de junio de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 126 del 13 de julio de 2007, el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración encargado, Rafael Paredes Proaño, expide el estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Dicho estatuto hasta el momento ha tenido seis modificaciones, que han sido publicadas en el registro oficial con fechas del

22 de febrero de 2008; 18 de marzo de 2008; 11 de septiembre de 2008; 1 de junio de 2009; 3 de septiembre de 2009; y 29 de marzo de 2010.

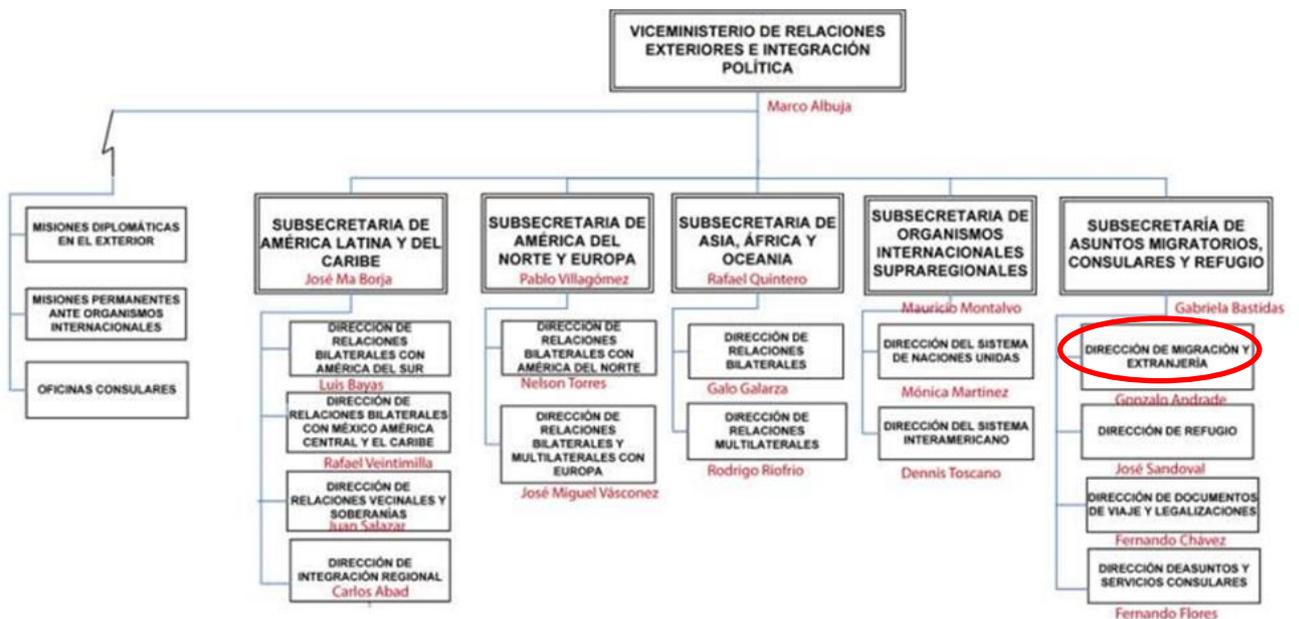
Como consecuencia de las modificaciones, actualmente se cuenta con un estatuto reformado, el cual fue elaborado en julio de 2010 y que se mantiene vigente hasta la fecha. En el mencionado estatuto se expresa la misión “El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración es el rector de la política internacional y es responsable de la gestión y coordinación de la misma, la integración latinoamericana y el comercio exterior respondiendo a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirá cuentas de sus decisiones y acciones en cumplimiento de los principios constitucionales y de las normas del derecho internacional, en el marco de los planes nacionales de desarrollo”(MRECI 2010).

De dicha misión se desencadena la de la Dirección de Migración y Extranjería, dirección en la cual se desarrolló la investigación, siendo “Elaborar proyectos de reforma a la normativa legal y prácticas migratorias, así como estudiar y tramitar asuntos relacionados con materia migratoria y de extranjería. Autorizar, otorgar, inscribir y renovar visas de `No Inmigrante`”. (MRECI 2010).

Asimismo, en el inciso dos de las atribuciones y responsabilidades del estatuto se indica que la mencionada dirección será la encargada de “desarrollar propuestas de política en los ámbitos de migración y extranjería y tránsito de personas”. (MRECI 2010). El producto clave para esta investigación es el número 5 señalado como: *visas de No inmigrante*, que responde a la atribución del mismo número que señala “Autorizar, renovar y otorgar visas de `No inmigrante´ de conformidad con lo estipulado en la ley y reglamento de la materia”. (MRECI 2010).

Según el organigrama estructural del MRECI, disponible como parte de la Ley de Transparencia, la Dirección de Migración y Extranjería pertenece a la Subsecretaría de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio; la cual está encabezada por el Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política, según muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 3. Organigrama estructural del Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política al 30 de septiembre de 2012.



Fuente: MRECI⁵

Por otra parte; la visión del MRECI hasta el año 2013 se compone de “[...] *ser una institución pública moderna; transparente; eficiente y con un sistema de gestión orientado al servicio ciudadano* [...]”. La actual investigación se ha realizado durante el año de referencia de su visión, lo cual podrá dar una idea de si su visión ha sido o está siendo cumplida en lo que a gestión orientada al ciudadano se refiere, en el proceso analizado.

En la documentación oficial que se tratado hasta aquí se menciona el tema de procesos, evaluación de los servicios, calidad, enfoque al usuario, entre otras cosas. Estos términos encajan en el modelo organizativo de *Gestión por Procesos*, el cual es el eje de la presente investigación y por lo que se cree necesario detallar algunos conceptos referente a este tipo de gestión.

⁵ http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/02/organigrama_092012.pdf

2.3 Gestión por Procesos

El modelo organizacional por procesos actualmente es una de las metas anheladas por las organizaciones tanto públicas como privadas, debido a los beneficios que se le atribuye. En esta sección se trata el tema por medio de la definición de proceso, los antecedentes al modelo, las diferencias marcadas entre el modelo funcional y por procesos, los tipos de procesos existentes en las organizaciones, así como la mejora continua que exige este modelo organizativo. En el contenido se hace especial énfasis en las organizaciones del sector público por la naturaleza de la presente investigación.

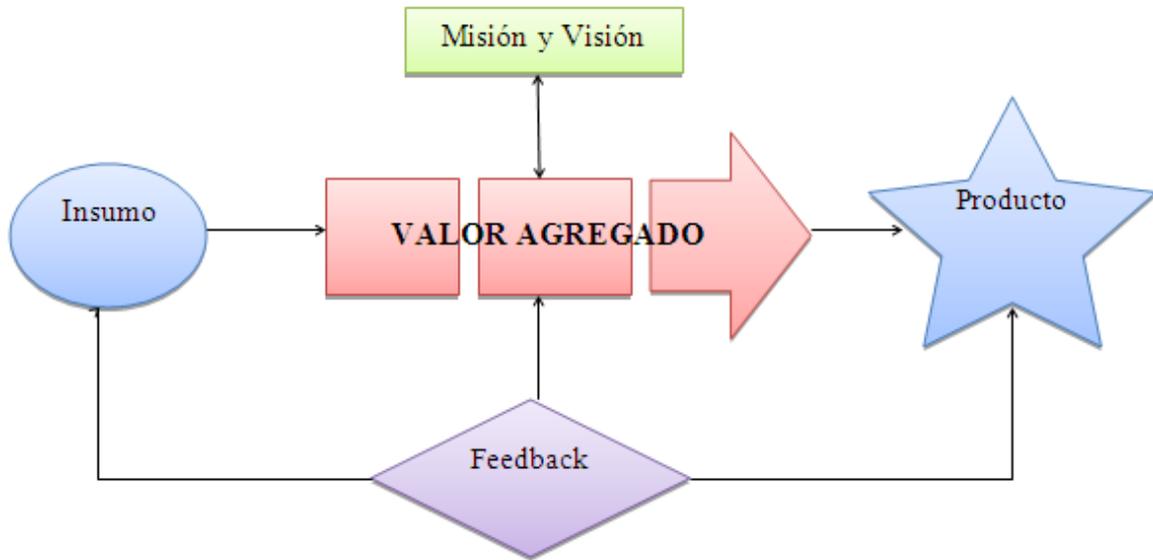
2.3.1 Definición de proceso

Dentro de una institución y de cualquier organización se llevan a cabo tareas que en conjunto forman actividades, y estas últimas agrupándolas conforman procesos. Un proceso se puede definir según Harrington como “Cualquier actividad o grupo de actividades que emplee un insumo, le agregue valor a éste y suministre un producto a un cliente externo o interno.” (Harrington 1993). En el sector público el cliente externo es el ciudadano o usuario.

Dale Besterfield por su parte define al proceso como “la interacción de cierta combinación de personas, materiales, equipo, método, medición, así como del ambiente para producir un resultado, como un producto, servicio o una entrada a otro proceso”. Un proceso según este autor, puede constituir la entrada de otro, evidenciando la presencia de sistemas en otros sistemas más grandes. (Besterfield 2009).

Sin embargo, la definición de proceso puede dar pie a otras interpretaciones como la mencionada por Chase, Jacobs y Aquilano que señala que “Un proceso se refiere a una parte cualquiera de una organización que toma insumos y los transforma en productos que, según se espera, tendrá un valor más alto para ella que los insumos originales” (Chase, Jacobs, Aquilano 2009). Bajo esta definición se puede tomar al proceso como una parte o espacio dentro de la organización.

Gráfico 4. Componentes de un proceso



Fuente: (Marchán y Oviedo 2011: 27)

Elaboración: la autora

Si bien un proceso es un conjunto de actividades, éstas deben estar relacionadas entre sí, como lo menciona la Norma ISO 9000: 2005 que define a un proceso como un “conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entradas en resultados” (ISO 2005:7).

2.3.2 Antecedentes a la administración por procesos

Anterior a la Administración por Procesos, las organizaciones se regían por el *modelo funcional*; el cual con una estructura jerárquica vertical divide a la organización por funciones; las mismas que actúan de manera aislada a las necesidades y expectativas de quienes adquieren sus bienes y servicios. Su origen se remonta a la Revolución Industrial, donde el desarrollo económico y de la industria exigió que la producción se estructure de forma que las ganancias sean maximizadas. A la par de ello se desarrolla el tema del control, donde los trabajadores eran considerados únicamente como parte de la maquinaria que poseía la industria (Marchán y Oviedo 2011:12-13).

La comunicación en este modelo organizativo es interna, donde el usuario o cliente es un veedor, mas no un participante. Por ello, la posterior intervención del cliente en la oferta de los bienes y servicios, así como sus cambiantes exigencias, provocaron que las

organizaciones desarrollen un nuevo modelo de funcionamiento, el cual permitiese estructurar resultados acorde a las necesidades y expectativas del cliente. Esto da lugar al modelo de organización y gestión por procesos orientado a productos.

2.3.3 Administración por procesos

La administración por procesos que enfatiza en ofrecer bienes y servicios como productos finales primarios que satisfagan las necesidades de las personas, ha sido característica principalmente del sector privado; sin embargo la relevancia obtenida debido a sus logros ha permitido adoptarla en el sector público.

La administración por procesos es una herramienta primordial para la gestión basada en resultados; pues se pueden identificar claramente cuáles han sido los productos obtenidos fruto de varias actividades. La participación del ciudadano en el caso del sector público, o cliente en el sector privado, es fundamental en lo que a satisfacción de necesidades y expectativas se refiere; pues además de que acerca los servicios al ciudadano o cliente; son ellos quienes determinarán la demanda de bienes y servicios y en qué manera desean recibirlos. Por ello la comunicación por medio de canales de retroalimentación se inserta para generar mejoras en las instituciones y/u organizaciones.

Con esta nueva perspectiva en el sector público, se espera satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos y ciudadanas, a la par de que los productos que se obtengan vayan alineados a las misiones de las instituciones y se cumplan con el principio de transparencia en la gestión. Esto se lograría con la oferta de productos primarios destinados a usuarios externos a la institución y productos secundarios cuyos destinatarios son usuarios de la institución pero externos al proceso o unidad.

En lo que a la evaluación se refiere, si bien con la administración por procesos se mantiene la evaluación interna; se añade la evaluación externa o del usuario; permitiendo mejorar la calidad de los servicios y pudiendo adaptarlos a las necesidades y expectativas de los ciudadanos y ciudadanas.

Los beneficios que se han identificado con esta estructura organizacional, es la obtención en el corto plazo de beneficios, reducción de costes, de tiempo y mejora en la calidad de bienes y prestación de servicios (Medina 2005:76). Un elemento primordial

para lograr los beneficios antes mencionados es la presencia de un claro liderazgo y la participación de sus integrantes. De ahí que el talento humano tiene un papel protagónico en la mejora continua, y como Víctor Martínez expresa, el cambio trascendental se basa en dos principios fundamentales:

- El personal debe estar motivado para buscar nuevas formas de mejorar su trabajo.
- El talento humano debe estar capacitado para afrontar la innovación, de manera que se pueda obtener resultados óptimos (Martínez 2010).

Asimismo, la norma ISO-9000 señala que: “El personal, a todos los niveles, es la esencia de una organización, y su total compromiso posibilita que sus habilidades se usen para el beneficio de la organización”. Sin embargo, se ha identificado que la causa de los errores y problemas de una organización en su mayoría, se encuentran a nivel estructural y de procesos, mas no en el desempeño del talento humano.

Respecto al desempeño del talento humano es pertinente citar lo que Alejandro Parrés menciona: “El desempeño eficaz de un puesto de trabajo pasa, desde luego, por la preparación académica, los conocimientos, la experiencia y habilidades, pero también por una serie de actitudes, comportamientos y valores cuyo perfil es preciso identificar para cada puesto en concreto” (Parrés 2005:62).

La importancia del talento humano dentro de la organización y sus procesos trae consigo la responsabilidad que tiene respecto a éstos; pues como lo menciona Besterfield “todos los procesos deben tener un propietario” y “las personas deben llegar al trabajo no sólo para desempeñar sus puestos, sino también para pensar cómo mejorarlos” (Besterfield 2009).

Dentro de este modelo de gestión se toma a la documentación como una herramienta de aporte a las actividades; eso no quiere decir que la documentación por sí misma sea un fin (Gutiérrez 2010). Asimismo, la gestión por procesos hace uso de indicadores que permiten realizar el seguimiento a las actividades. Estos se pueden definir según Víctor Martínez como “una magnitud asociada a una actividad, a un proceso, a un procedimiento y a un sistema, que permite la comparación con los estándares y evaluar periódicamente” (Martínez 2010).

2.3.4 Diferencias entre modelo de gestión funcional y por procesos

Existen varias diferencias entre el enfoque de organización funcional y el de gestión por procesos. Estas diferencias radican en el foco de su atención y la perspectiva que se da al momento de analizar a la organización. Harrington presenta una lista que compara a estos dos modelos de gestión:

Tabla 10. Diferencias entre el modelo organizacional centrado en la organización y centrado en el proceso.

CENTRADO EN LA ORGANIZACIÓN	CENTRADO EN EL PROCESO
<ul style="list-style-type: none"> • Los empleados son el problema. • Empleados. • Hacer mi trabajo. • Comprender mi trabajo. • • Evaluar a los individuos. • Cambiar a la persona. • Siempre se puede encontrar un mejor empleado. • Motivar a las personas. • Controlar a los empleados. • No confiar en nadie. • ¿Quién cometió el error? • Corregir errores. • Orientando a la línea de fondo. 	<ul style="list-style-type: none"> • El proceso es el problema. • Personas. • Ayudar a que se hagan cosas. • Saber qué lugar ocupa mi trabajo dentro de todo el proceso. • Evaluar el proceso. • Cambiar el proceso. • Siempre se puede mejorar el proceso. • Eliminar barreras. • Desarrollo de las personas. • Todos estamos en esto conjuntamente • ¿Qué permitió que el error se cometiera? • Reducir la variación. • Orientando al cliente.

Fuente: (Harrington 1993)

2.3.5 Tipos de procesos

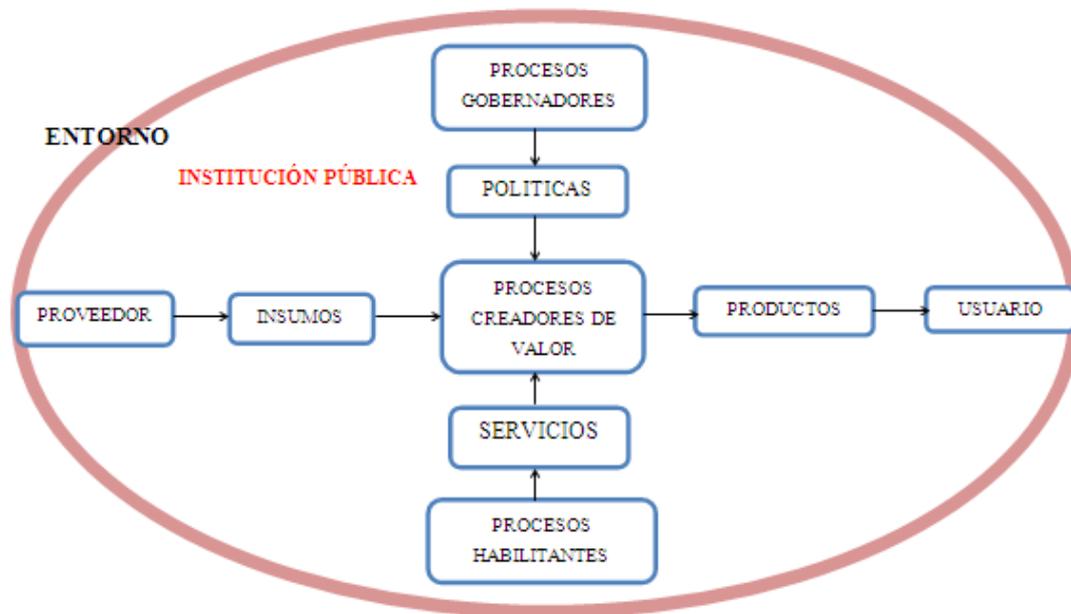
De acuerdo al papel que desempeñan los procesos institucionales se clasifican en: gobernantes o directivos; claves, o agregadores de valor; habilitantes o de apoyo. Los procesos *gubernantes* son los encargados de generar políticas, directrices y planes estratégicos para el funcionamiento de la organización (Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos 2006). En

lo que a los procesos *agregadores de valor* se refiere, constituyen la columna vertebral de la organización, ya que son el enlace entre las instituciones y el cliente externo. En estos procesos se generan los productos finales primarios, dirigidos al cliente o ciudadano y que deben estar alineados a la misión de la institución (Marchán y Oviedo 2011:33-34).

Los procesos *habilitantes* por su parte, son los encargados de generar productos finales secundarios, destinados a clientes dentro de la institución pero externo al proceso o unidad en la que se generan (Marchán y Oviedo 2011:40). Estos procesos son de dos tipos: de asesoría y de apoyo logístico; los primeros se refieren a control interno, de asesoría legal, planificación y comunicación corporativa; mientras que los de apoyo logístico proveen de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos (Marchán y Oviedo 2011:34).

Los procesos antes mencionados cumplen distintas responsabilidades, que en conjunto forman un mapa de procesos o estructura orgánica. El siguiente mapa permite observar de manera gráfica la interacción de los distintos procesos y cómo se estructura una organización.

Gráfico 5. Interacción de los procesos institucionales



Fuente: (Marchán y Oviedo 2011:34)

2.3.6 Mejora continua de procesos

La mejora continua de procesos forma parte del sistema de *gestión de la calidad*, cuyo objetivo es incrementar la satisfacción del cliente/ciudadano; a la vez que permite utilizar los recursos de manera más conveniente. Para Víctor Martínez la mejora continua consiste en “una cultura dirigida a simplificar el trabajo en la búsqueda de un valor agregado en los procesos” (Martínez 2010).

Si se considera que un proceso siempre es susceptible de mejora y que una institución tiene varios procesos dentro de sí; se puede asegurar que si un proceso mejora, lo hace también la institución. Besterfield menciona que existen cinco formas de mejora:

- Reduciendo los recursos.
- Reduciendo los errores.
- Cumpliendo o superando las expectativas de los clientes posteriores.
- Haciendo más seguro al proceso.
- Haciendo que el proceso sea más satisfactorio para la persona que lo efectúa. (Besterfield 2009).

Para Harrington mejorar un proceso, significa “cambiarlo para hacerlo más efectivo, eficiente y adaptable [...]” (Harrington 1993). Para ello se podrían adoptar una metodología específica como el círculo de Deming, la metodología de la Organización Internacional de Estandarización (ISO), el seis sigma, entre otros. Según Carreño aquello involucra “implantar un sistema de evaluación que generalmente requiere de una adecuación de los procesos internos, detectando inconsistencias entre los objetivos de la institución y su operación diaria”. (Carreño 2012).

Si bien es necesario evaluar todo el proceso para determinar las oportunidades de mejora, es importante enfocarse en las actividades que producen los resultados, mas no únicamente en los resultados como tal. (Gutiérrez 2010). De esa manera el análisis sería más profundo y se podrían obtener mejores resultados.

Cuando se decide mejorar un proceso se marca el inicio del camino, sin embargo no se puede definir un fin; pues como su nombre lo indica la mejora es continua. Si por ahora el proceso ha sido mejorado y logra satisfacer al cliente o usuario, probablemente después de un tiempo deba reestructurarse para cumplir con los nuevos requerimientos, siguiendo el camino circular y dinámico del mejoramiento continuo.

Para la norma ISO 9000:2005, para mejorar un proceso se debería realizar ciertas acciones como:

- Análisis y evaluación de la situación actual para identificar áreas para la mejora;
- El establecimiento de los objetivos para la mejora;
- La búsqueda de posibles soluciones para lograr los objetivos;
- La evaluación de dichas soluciones y su selección;
- La implementación de la solución seleccionada;
- La medición de la solución seleccionada;
- La medición, verificación, análisis y evaluación de los resultados de la implementación para determinar que se han alcanzado los objetivos;
- La formalización de los cambios (ISO 2005:6).

Besterfield por su parte, menciona que un método para solucionar problemas requiere de ciertas precisiones como:

- a) Identificar la oportunidad.
- b) Analizar el proceso actual.
- c) Desarrollar la o las soluciones óptimas.
- d) Implementar cambios.
- e) Estudiar los resultados.
- f) Estandarizar la solución.
- g) Planear para el futuro (Besterfield 2009).

Las dos metodologías mencionadas guardan relación entre sí, a pesar de que el punto de partida es diferente, pues por un lado se tiene el análisis de la situación actual y por el otro se parte de un problema latente. La presente investigación abarcará los puntos antes mencionados hasta la presentación de la propuesta, que corresponde al literal c) *La búsqueda de posibles soluciones para lograr los objetivos* para el primer caso y “Desarrollar la o las soluciones óptimas” para lo planteado por Besterfield; ya que las acciones siguientes dependerán de la decisión de la institución en sí y de los procesos internos que involucra.

2.4 Descripción de la investigación

El proceso foco de análisis de esta investigación es el de emisión de visas ecuatorianas para no inmigrantes de tipo 12-V a 12-X. Este proceso se ubica en los *agregadores de valor* según la tipología mencionada en el apartado (2.3.5), ya que los resultados o productos primarios que se generan como consecuencia del proceso, están dirigidos directamente al usuario externo.

Para proponer una mejora es necesario que se parta de un diagnóstico o evaluación; para que a partir de allí se identifiquen oportunidades de mejora. En este caso se trataría de una evaluación *concominante* según la tipología de Roth, ya que se evaluará mientras está en marcha el proceso (ROTH, 2007, págs. 142-151).

Las fuentes para obtener la información se basaron en la revisión documental, la observación de campo durante todo el proceso, entrevistas semi estructuradas destinadas a funcionarios públicos relacionados con la emisión de visas para no inmigrantes (anexo C) y a extranjeros que han accedido al servicio (anexo D). Se considera fuente principal de información la observación de campo, ya que se pudo presenciar las fases del proceso, tal y como se da en el día a día, con el comportamiento natural tanto de quien presta el servicio, como de quienes lo reciben.

2.5 Gestión de mejoramiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración sobre la emisión de visas para no inmigrantes

Según el estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos del MRECI, la filosofía de estructura organizacional de gestión por procesos se “fundamenta en el análisis permanente, en el mejoramiento continuo de los procesos institucionales y su correspondencia con las políticas nacionales, con la finalidad de optimizar los servicios públicos a fin de que respondan a las expectativas y demandas de los usuarios externos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración” (MRECI 2010).

El MRECI es uno de los pioneros en adoptar el modelo organizativo de gestión por procesos, cuyo principal objetivo es satisfacer la demanda de bienes y servicios de los usuarios. En este sentido, en base a conversaciones con la coordinadora del área de emisión de visas para no inmigrantes de tipo 12-V a 12-X; continuamente se busca reestructurar el proceso de manera que satisfaga a sus usuarios. Una muestra de aquello

es que a inicios de este año se han realizado varios cambios dentro de las fases, como es el caso del otorgamiento de turnos a los solicitantes.

La asignación de turnos es el primer paso que deben seguir los usuarios dentro de las instalaciones del ministerio, y el cual a criterio de los funcionarios es el que generaba mayor problema. Esto debido a que los 150 a 180 turnos diarios que estaban destinados para entregar entre todos los tipos de trámites, se terminaban en aproximadamente una hora, quedando personas sin ser atendidas.

Las acciones respecto al proceso han sido varias, como el tratamiento especial para la regularización de extranjeros en condición de irregularidad⁶. Para ello se estudiaron todos los casos minuciosamente, como el fin de ayudar a quienes se encontraban en esa situación; además de realizarles una entrevista personal, en la cual el solicitante expresaba las razones por las cuales se mantenía en dicha situación.

Por otra parte, como medida para agilizar el trámite de obtención de visa, se ha destinado ciertos horarios para grupos especiales que requieran del servicio, entre los que se aborda a proyectos de interés nacional. Con ello se intenta facilitar el acceso, así como no afectar a los horarios de atención al público en general.

Las iniciativas de cambio en el proceso de emisión de visas para no inmigrantes han provenido de funcionarios y directivos de la dirección a la cual pertenece el proceso, frente a las necesidades que se presentan día a día fruto de la interacción. A pesar de aquello, hasta la actualidad no cuentan con un documento detallado del proceso completo para obtener una visa de tipo 12-V a 12-X, mucho menos de los cambios que se han venido realizando.

La información obtenida ha sido proporcionada verbalmente por parte de la coordinadora del área, en cuyo testimonio se pudo observar que si bien mantiene sus intenciones de mejorar la gestión, requiere de apoyo adicional. Cabe indicar además, que los cambios mencionados corresponden desde que la funcionaria ingresó al ministerio, es decir, desde mediados del año 2012, ya que de las modificaciones anteriores tampoco se tiene registro.

El MRECI de acuerdo a su organigrama estructural actualizado al 20 de septiembre de 2012, cuenta con la *Dirección de Administración de Procesos*, perteneciente a la

⁶ Personas que han excedido el tiempo de estadía permitido en el país, según permiso o visa.

Coordinación General de Gestión Estratégica; la cual estaría encargada de todo lo referente a la gestión por procesos. Sin embargo en el estatuto orgánico vigente, realizado en el 2010, no aparece esta dirección debido a que no ha sido actualizado y porque la orden de creación de la mencionada dirección fue expedida mediante decreto ejecutivo en el año 2011; es decir, simultáneamente de cuando se puso en vigencia el estatuto reformado.

Capítulo III: Diagnóstico de la situación actual

En este capítulo se presenta la descripción del proceso actual que lleva a cabo la Dirección de Migración y Extranjería del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración para otorgar visas para no inmigrantes de tipo 12-V a 12-X. Del diagnóstico de la situación actual con el uso de herramientas de gestión, abordando también el espacio físico donde se desarrollan las actividades; se determinará las actividades críticas, fuertes y las actividades con oportunidades de mejora para el proceso. La información que se presenta a continuación se basa en testimonios y entrevistas a funcionarios del ministerio que pertenecen al proceso (anexo C), incluyendo a la coordinadora del área; sin embargo la mayor fuente de indagación ha sido la observación por medio de la investigación de campo.

3.1 Descripción del proceso de emisión de visas ecuatorianas para no inmigrantes de tipo 12-V a 12-X

El proceso de emisión de visas para no inmigrantes de tipo 12-V a 12-X inicia en la planta baja del ministerio, con la recepción del turno y concluye con la entrega de la visa al solicitante. Sin embargo previo al otorgamiento del turno que es el primer paso, el solicitante debe revisar y recopilar los requisitos para cada tipo de visa según informa la página web⁷. En varias de las actividades que se detallan a continuación intervienen los funcionarios y solicitantes conjuntamente y en otras lo hacen de manera separada.

3.1.1 Asignación de turnos

El primer subproceso se da en *información* de la planta baja del edificio del MRECI⁸ a partir de las 7:40 am aproximadamente; donde las personas encargadas proveen distintos servicios a la fila única de usuarios externos. Entre los servicios que presta la mencionada estación de servicio está la entrega de turnos para solicitud, renovación o cancelación de visas para no inmigrantes de tipología 12-V hasta la 12-X, así como otros trámites del ministerio. Se hace la especificación de estos tipos de visas porque las de tipo 12-I a la 12-III tienen tratamiento interno sin atención en ventanillas, y la de tipo 12-IV correspondiente a asilo y refugio se la trata en otra dependencia.

⁷ <http://cancilleria.gob.ec/requisitos-para-solicitud-de-visas/>

⁸ Este edificio está ubicado en Quito, en la Av. 10 de Agosto 1855 y Carrión.

Para acceder a los turnos, los funcionarios revisan la documentación de cada usuario según la visa que vaya a tramitar y en el orden que hayan llegado. Este es el primer filtro de documentación que tienen los solicitantes, pues en caso de que faltase algún documento, no se entrega el turno. Una vez que el solicitante tenga su turno debe calificar al funcionario por el servicio prestado.

La modalidad de asignación de turnos implementada a partir del presente año es entregar cada hora diez turnos para cada tipo de visa, por lo que si un usuario llega una vez que se ha terminado los turnos para su tipo de visa, deberá esperar una hora hasta ser atendido. Para la visa de tipo 12-IX, la cual es la más solicitada, se da entre quince y veinte turnos por hora. Los turnos entregados son proporcionados por una máquina generadora de turnos, la cual especifica que el portador va a solicitar visa, mas el orden de atención es puesto manualmente por el funcionario con un sello del ministerio para darle validación. Adicional a esto, los funcionarios llevan un registro de los turnos entregados.

3.1.2 Recepción de documentos en ventanillas

Una vez que se tiene el turno y a partir de las 8:30 am, las personas de seguridad comunican a los solicitantes que pueden ingresar al primer piso del edificio, correspondiente a *visas*. Para ello dos personas de seguridad que por lo general se encuentran en la puerta de ingreso a pisos superiores, revisan bolsos, carteras, mochilas o similares para asegurarse que quienes ingresan no lo hagan con instrumentos que atenten a la seguridad de la institución.

En la sala de visas que cuenta con cuatro ventanillas de atención al público y un espacio para esperar, el personal de seguridad es el encargado de vocear los turnos a la ventanilla disponible, ya que cada ventanilla atiende a diferentes tipos de visa como lo especifica la siguiente tabla.

Tabla 11. Ventanillas de atención según el tipo de visa.

NÚMERO DE VENTANILLA	TIPO DE VISA
1	12-IX
2	12-VI
3	12-V / 12-VII
4	12-VIII / 12-X

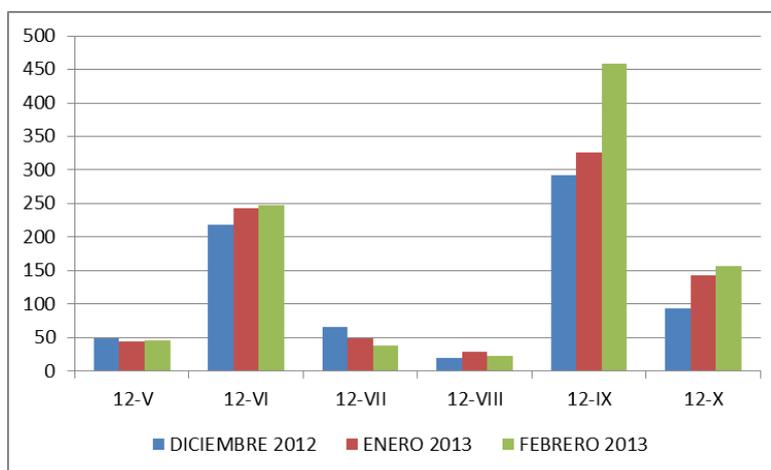
En cada una de las ventanillas se cuenta con una persona, a excepción de la ventanilla número uno que cuenta con dos, debido a la demanda de solicitantes de visa de tipo 12-IX, asignada a turismo, deporte, salud, estudios, ciencia, arte o actos de comercio. Actualmente este tipo de visa es la más solicitada, seguida de la 12-VI correspondiente a trabajo, según muestra la siguiente tabla.

Tabla 12. Demanda de visas 12-V a 12-X desde diciembre de 2012 a febrero 2013.

TIPO DE VISA	DEMANDA ⁹		
	DICIEMBRE 2012	ENERO 2013	FEBRERO 2013
12-V	49	44	45
12-VI	218	243	247
12-VII	65	48	38
12-VIII	19	28	22
12-IX	292	326	458
12-X	93	143	156
TOTAL	736	832	966

Fuente: MRECI- Resumen estadístico de actuaciones

Gráfico 6. Demanda de visas 12-V a 12-V desde diciembre de 2012 a febrero 2013.



Fuente: MRECI- Resumen estadístico de actuaciones

En este paso el funcionario debe revisar que la documentación entregada por el solicitante esté completa de acuerdo al tipo de visa. Después se procede a llenar y constatar con el usuario la información ingresada en el sistema, para tomar la foto que completará la información. Dicha foto es tomada por el mismo funcionario, ya que en

⁹ En estos datos no se considera las visas de amparo para familiares.

cada ventanilla se dispone de una cámara fotográfica para hacerlo. Finalmente se le entrega un ticket con el número de trámite que servirá para realizar el primer pago y el solicitante califica al funcionario por su atención.

Las ventanillas atienden la recepción de documentos en horas de la mañana, hasta aproximadamente las 12:30; debido a que en horas de la tarde, a partir de las 3:00 pm se inicia con la entrega de visas aprobadas. Para el caso de grupos que conforman proyectos de interés nacional, se ha asignado horarios específicos en los que pueden acudir a solicitar sus visas; con la finalidad que sean atendidos en la brevedad posible y que no se incurra en mayor tiempo de espera para los usuarios comunes. Estas citas programadas son a partir del mediodía.

3.1.3 Primer pago: solicitud de visa

Una vez que se ha revisado y constatado que la información ingresada en el sistema es la correcta, el funcionario le entrega al solicitante un ticket en el que consta el número de su trámite y con el que debe hacer el *primer pago* por el valor de \$30 (treinta dólares americanos) no reembolsable por concepto de solicitud de visa. Esto se realiza en la ventanilla número 8 asignada al Banco de Fomento, que se encuentra en la planta baja del edificio.

Gráfico 7. Ticket para pago de solicitud de visa.



Fuente: MRECI

El comprobante de pago por concepto de solicitud de visa, debe ser entregado por el solicitante en la ventanilla en la que fue atendido sin necesidad de turno, para adjuntar a

su carpeta. Finalmente se le entrega al solicitante un ticket para hacer el segundo pago en el que consta el día que debe regresar, el número de trámite y el tipo de visa que solicita (ver gráfico).

Gráfico 8. Ticket para realizar el segundo pago.

El gráfico muestra un formulario de papel con el encabezado 'DIRECCION DE MIGRACION Y EXTRANJERIA • VISAS •'. Debajo del encabezado, se lee 'RESPUESTA DE SOLICITUD DE VISA'. El formulario contiene tres campos de texto con líneas punteadas para escribir: 'FECHA:', 'No. DE TRAMITE:' y 'TIPO DE VISA:'. En la parte inferior izquierda, hay una línea de texto que dice 'Favor conservar este documento para verificación de visa'. En la parte inferior derecha, hay un pequeño logo con un triángulo azul y el texto 'MRECI'.

Fuente: MRECI

3.1.4 Adhesión del primer timbre

Las carpetas que han ingresado de acuerdo a los diferentes tipos de visas, son enviadas a otra instancia a la que se ha denominado *primer timbre*. En este paso se revisan que los documentos receptados el día anterior estén efectivamente completos, además del comprobante del primer pago. Se ingresa al sistema el registro del pago, verificando que los datos del comprobante sean los correctos y coincidan con la información proporcionada por el banco.

La persona encargada de este procedimiento, genera un documento de ingreso de la solicitud, en la cual se incluirá el timbre o en efecto un sello como constancia de haber realizado el pago. Los documentos recolectados en la carpeta son enviados al equipo jurídico.

3.1.5 Análisis del equipo jurídico

El equipo jurídico conformado por dos personas, es el encargado de verificar a nivel legal los documentos ingresados por el solicitante. Para ello se fijan en que cada uno de los documentos receptados guarde concordancia con la normativa, requisitos vigentes y que estén actualizados a la fecha. La revisión a detalle es la actividad principal de este paso. Aquí se analizan todos los tipos de visa una vez que la carpeta tenga el primer

timbre. Si los funcionarios no han observado la carpeta se emite el documento de aprobación y continúa el proceso, caso contrario son devueltas a ventanilla para notificar al solicitante.

Actualmente se está implementando un nuevo método de aviso sobre observaciones al solicitante. Este consiste en que si en alguna instancia del proceso se rechazara la carpeta por documentos faltantes, sobre todo en el análisis del equipo jurídico, el funcionario notificará al usuario sobre el particular por medio de correo electrónico, de manera que no tenga que esperar el tiempo especificado en el ticket anteriormente entregado.

3.1.6 Análisis del director

Las carpetas que no han sido observadas por el equipo jurídico, son enviadas con un acta de entrega recepción a la máxima autoridad de la Dirección de Migración, el *director*; quien es el encargado de corroborar los procedimientos hasta aquí realizados conjuntamente con la documentación entregada. El signo de aprobación de la visa en trámite es la firma del director, en caso de que no señale observación alguna. En este paso se puede constatar si una visa es negada o aprobada. Teniendo aprobada la visa, se envía a ventanillas.

3.1.7 Segundo pago: valor de visa

Las carpetas que han sido firmadas por el director, son enviadas a las ventanillas para receptor el comprobante del segundo pago por concepto de emisión de visa por parte del solicitante. Para ello, el usuario solicita un turno en información para pasar a ventanillas a partir aproximadamente desde el mediodía hasta las 14:00. Una vez que inicia el periodo de atención para este procedimiento, el solicitante se acerca según el turno asignado a la ventanilla correspondiente para su tipo de visa, en donde el funcionario corrobora en el sistema y con la carpeta de los requisitos, que la visa ha sido aprobada.

El funcionario genera el pago en el sistema para que el solicitante con el ticket de segundo pago se acerque a la ventanilla 8 en la planta baja correspondiente al Banco de Fomento. El comprobante del segundo pago, así como el pasaporte original debe ser entregado al funcionario de la ventanilla para que adjunte a la carpeta.

Desde horas de la mañana que es cuando se empieza a dar los turnos para segundo pago, en información se lleva un registro de los turnos otorgados según el número de trámite del solicitante, con lo cual una persona del proceso ordena las carpetas aprobadas de acuerdo al turno entregado y a la tipología de visa. El valor de este pago sí tiene distinción de acuerdo a los tipos de visa como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 13. Valores de segundo pago según tipo de visa.

TIPO DE VISA	VALOR (USD)
12-V	100
12-VI	200
12-VII	150
12-VIII	50
12-IX	200
12-X	30

Fuente: MRECI

3.1.8 Adhesión de segundo timbre: especies fiscales.

Las carpetas que contienen el comprobante del segundo pago, son enviadas desde las ventanillas hacia el paso que se ha denominado *segundo timbre*. En este paso se verifica que la información del comprobante de pago y la del sistema sea la correcta, así como la firma del director para imprimir la visa física. Se adhiere la visa al pasaporte y se pone el segundo timbre que indica el valor cancelado por concepto de visa.

Este timbre posee un número, por lo que la persona que verifica los datos del solicitante y del pago realizado, indica qué número de especie se le debe asignar. En caso de existir alguna falla de digitación en la visa impresa, se debe devolver para la debida rectificación. Para estas actividades se requiere de dos personas, la primera que ingresa en el sistema la información sobre el pago e imprime la visa; y la otra que verifica la información impresa, adhiere la visa al pasaporte y pone el segundo timbre para enviar a ventanillas con el informe de visas entregadas.

3.1.9 Entrega por ventanilla

El último paso se lleva a cabo una vez que está adherido el segundo timbre. Para este momento el funcionario responsable de cada tipología, entrega el pasaporte con la visa al usuario externo, previo la firma de entrega – recepción en el documento que se

adjunta a su carpeta. Dicha carpeta después es enviada a archivo, donde se mantienen todos los documentos de solicitud de visa, como constancia del trámite.

Este procedimiento se lo lleva a cabo de lunes a viernes a partir de las 3:00 pm. El tiempo máximo transcurrido desde la entrega de documentos en ventanillas hasta la obtención de la visa en caso de ser aprobada, es de ocho días laborales; pudiendo en algunos casos ser menor. Para el caso de Colombia y Paraguay, la duración del trámite es de alrededor de 72 horas, ya que gracias a convenios con estos países no se paga el valor por concepto de visa, necesitando únicamente de un timbre.

3.2 Levantamiento de información del proceso con herramientas de gestión

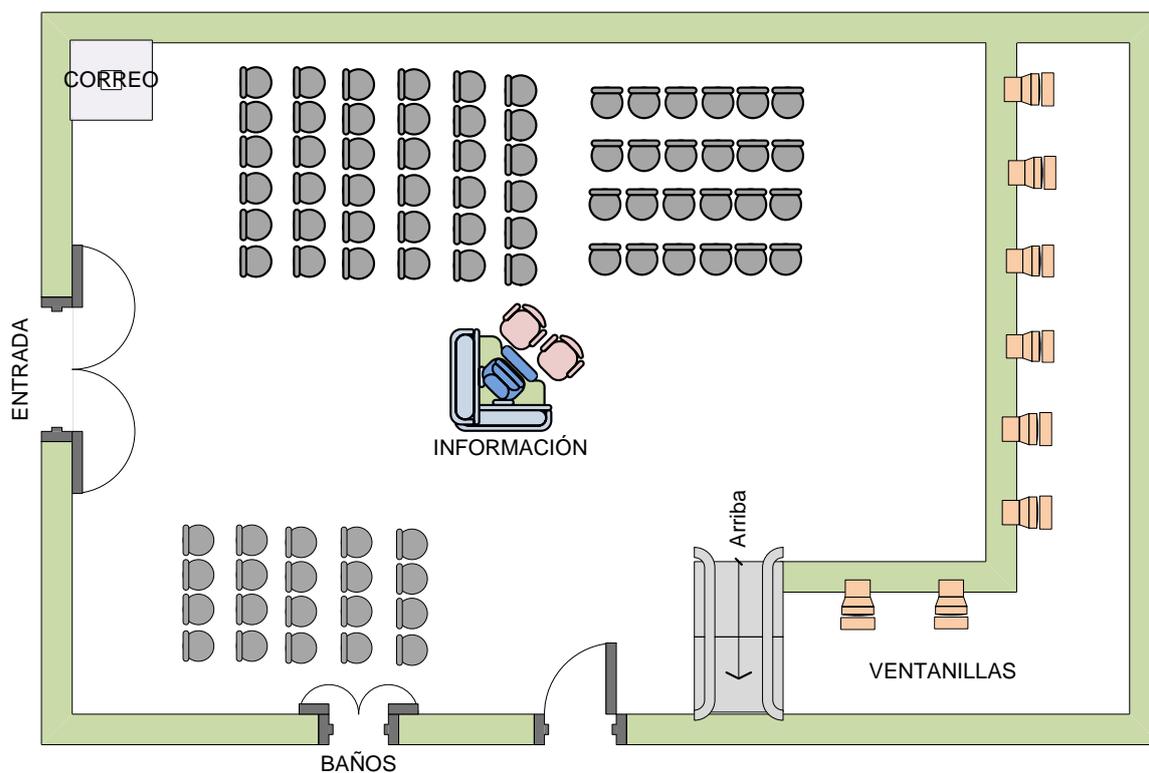
En base a la información detallada anteriormente se ha implementado herramientas de gestión que permiten describir el proceso de manera gráfica y sintética. Estas herramientas que todavía no han sido usadas por la institución dentro del proceso, son cuadros de descripción del proceso, caracterización y diagramas de flujo. Asimismo se ha utilizado el programa de mejoramiento de procesos SIMUL8 para la representación dinámica del proceso completo.

Varias de las herramientas mencionadas guardan relación con las pautas de la norma técnica de diseño de reglamentos o estatutos orgánicos de gestión organizacional por procesos. No se ha utilizado los formatos íntegros de la mencionada norma técnica, porque el presente estudio constituye una investigación académica y no un manual de procedimientos.

3.2.1 Distribución del espacio físico

El proceso de emisión de visas para no inmigrantes de tipo 12-V a 12-X actualmente cuenta con dos espacios físicos. El primero ubicado en la planta baja del edificio y el otro en el primer piso del mismo. El espacio de la planta baja lo ocupa la asignación de turnos tanto para solicitar visa como para efectuar el segundo pago, así como para la revisión de documentos que se realiza en información.

Gráfico 9. Distribución física de la planta baja del MRECI.

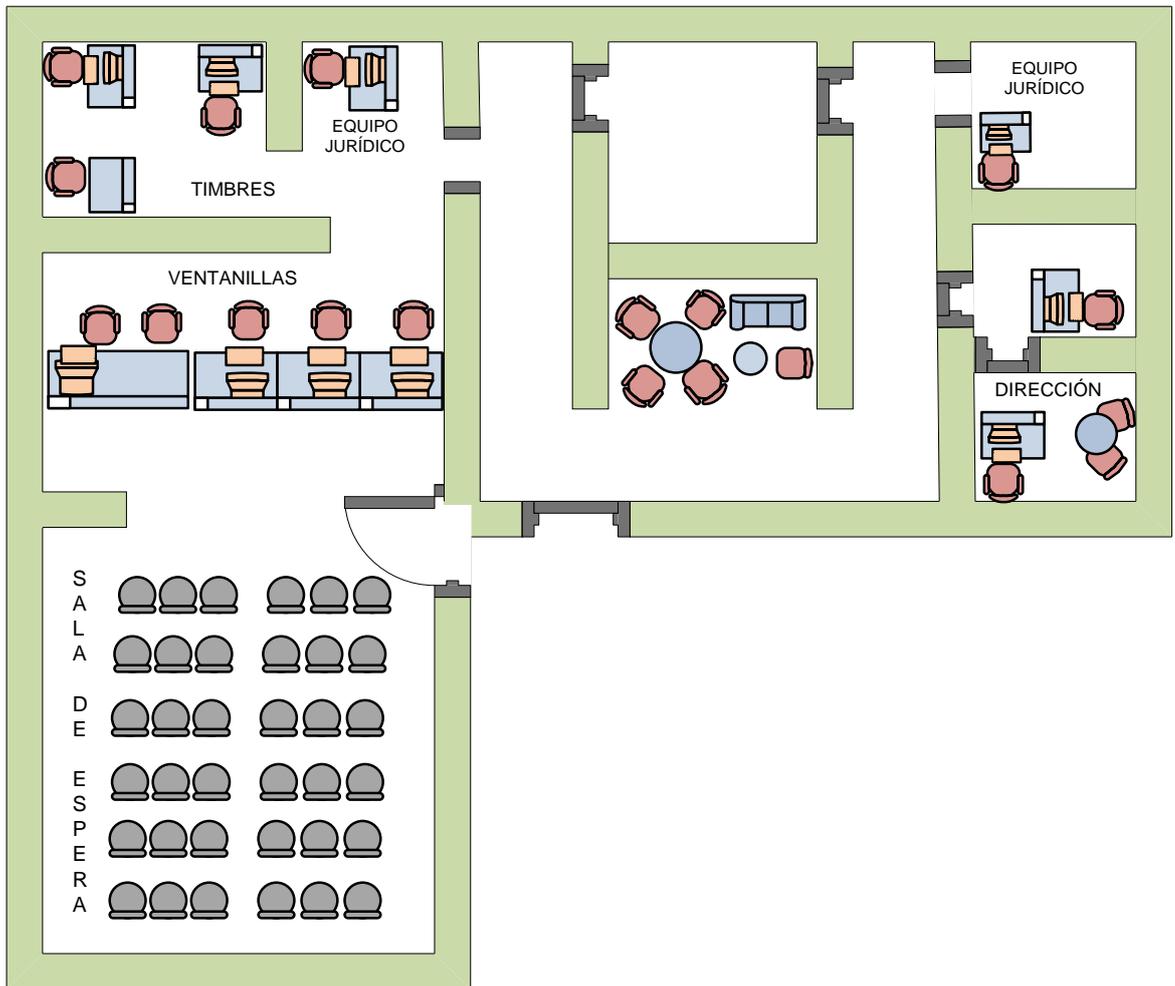


Fuente: MRECI

Elaborado por: la autora

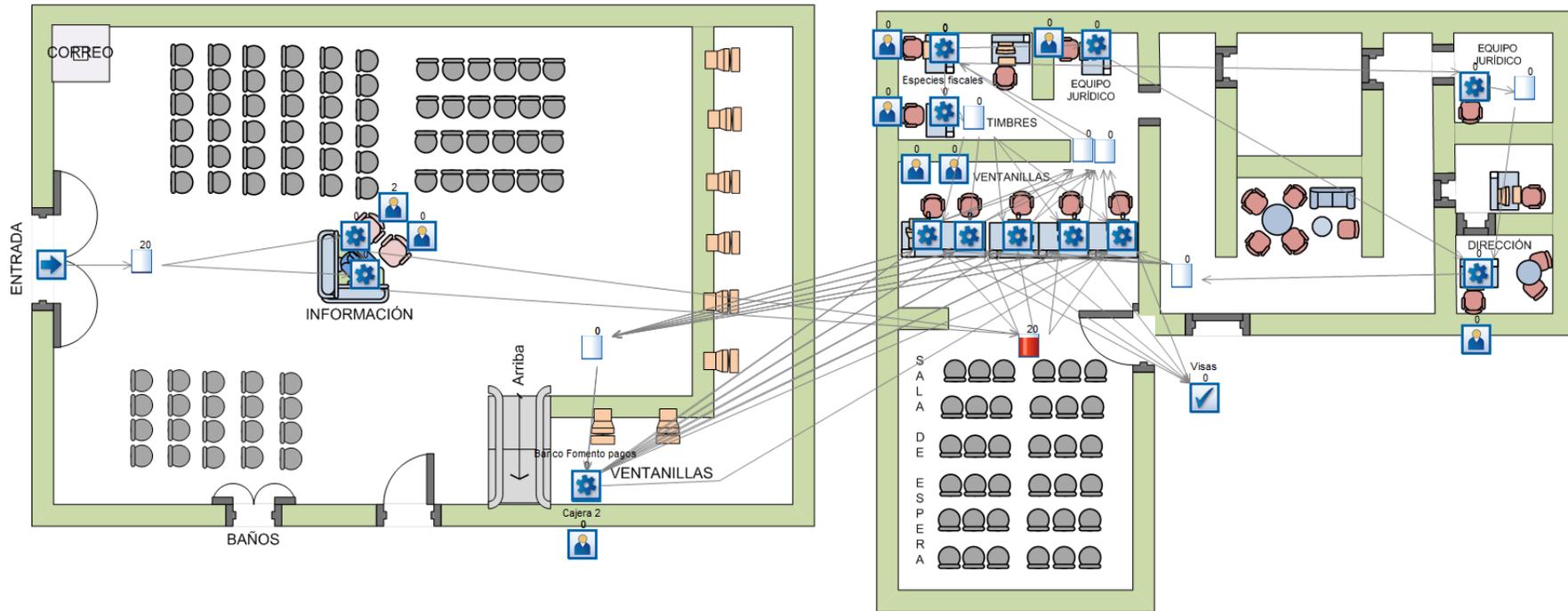
En el primer piso correspondiente a visas está compuesto por las ventanillas de atención al cliente y por las oficinas del personal relacionado con el proceso. En el área de atención se cuenta con una sala de espera, la cual cuenta además con una pantalla informativa.

Gráfico 10. Distribución física del área de visas para no inmigrantes en el primer piso.



Fuente: MRECI
Elaborado por: la autora

Gráfico 11. Ruta del proceso actual de visas 12-V a 12-X con el programa SIMUL8.



3.2.2 Caracterización del proceso

Tabla 14. Caracterización del proceso actual de emisión de visas 12-V a 12-X.

CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO						
PROCESO: Emisión de visas para no inmigrantes de tipo 12-V a 12-X.						
OBJETIVO: Emitir visas para no inmigrantes de tipo 12-V a 12-X.						
FRECUENCIA: Diaria			DURACIÓN DEL PROCESO: 8 días			
PROVEEDOR		INSUMOS	ACTIVIDADES	PRODUCTO (S)	CLIENTE/ USUARIO	
INTERNO	EXTERNO				INTERNO	EXTERNO
	Solicitante	Solicitud verbal y carpeta con requisitos	- Asignación de turnos.	Turno asignado.	Ventanillas	Solicitante
Información	Solicitante	Carpeta con requisitos	- Recepción de documentos en ventanillas.	Ticket para primer pago.	Ventanilla Banco de Fomento	Solicitante
Ventanillas	Solicitante	Ticket para pago	- Primer pago: solicitud de visa.	Ticket para segundo pago. Carpeta con primer pago.	Primer timbre	Solicitante
Ventanillas		Carpeta con primer pago	- Adhesión del primer timbre.	Carpeta con documentos y formulario de ingreso con primer timbre.	Equipo jurídico	
Primer timbre		Carpeta con documentos y formulario de ingreso con primer timbre	- Revisión por parte del equipo jurídico.	Carpeta con o sin observaciones. Documento de aprobación.	Director. Ventanillas	
Equipo jurídico		Carpeta sin observaciones	- Análisis del director.	Visa aprobada. Solicitudes negadas.	Ventanillas	
Director	Solicitante	Ticket para pago. Solicitud verbal de turno. Carpeta con firma del director.	- Segundo pago: valor de visa.	Carpetas con comprobante de segundo pago.	Segundo Timbre	
Ventanillas		Carpeta con documentos y comprobante del segundo pago.	- Adhesión de segundo timbre.	Carpeta que incluye pasaporte con visa.	Ventanillas	
Segundo timbre	Solicitante	Carpetas que incluye pasaporte con visa. Petición verbal del solicitante.	- Entrega de visas por ventanilla.	Visas. Carpeta con documentos de respaldo del trámite.	Archivo	Solicitante

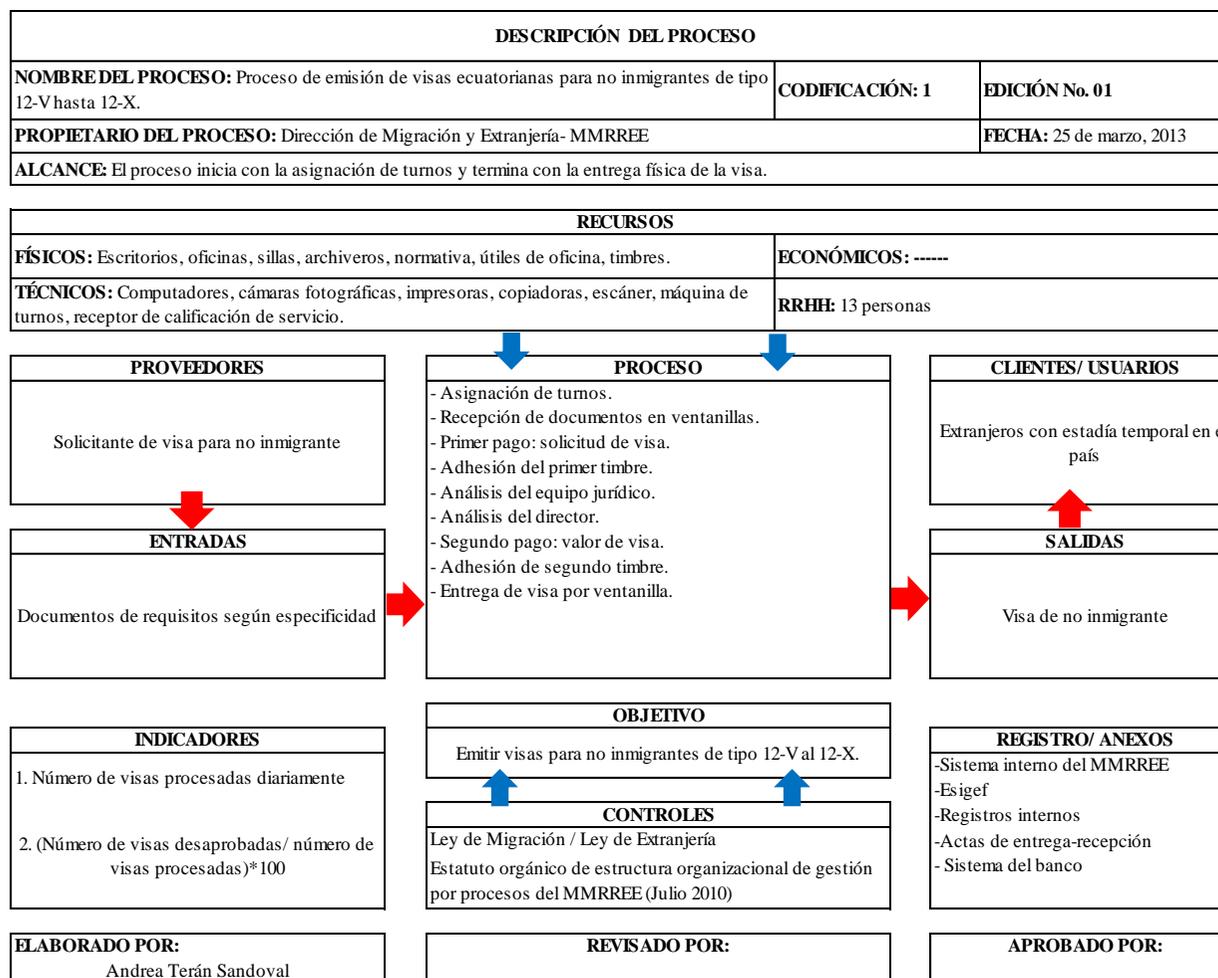
ELABORADO POR:
Andrea Terán Sandoval

REVISADO POR:

APROBADO POR:

3.2.3 Descripción del proceso general

Tabla 15. Descripción del proceso actual de visas 12-V a 12-X.



3.2.4 Descripción de los subprocesos

Tabla 16. Descripción del subproceso asignación de turnos.

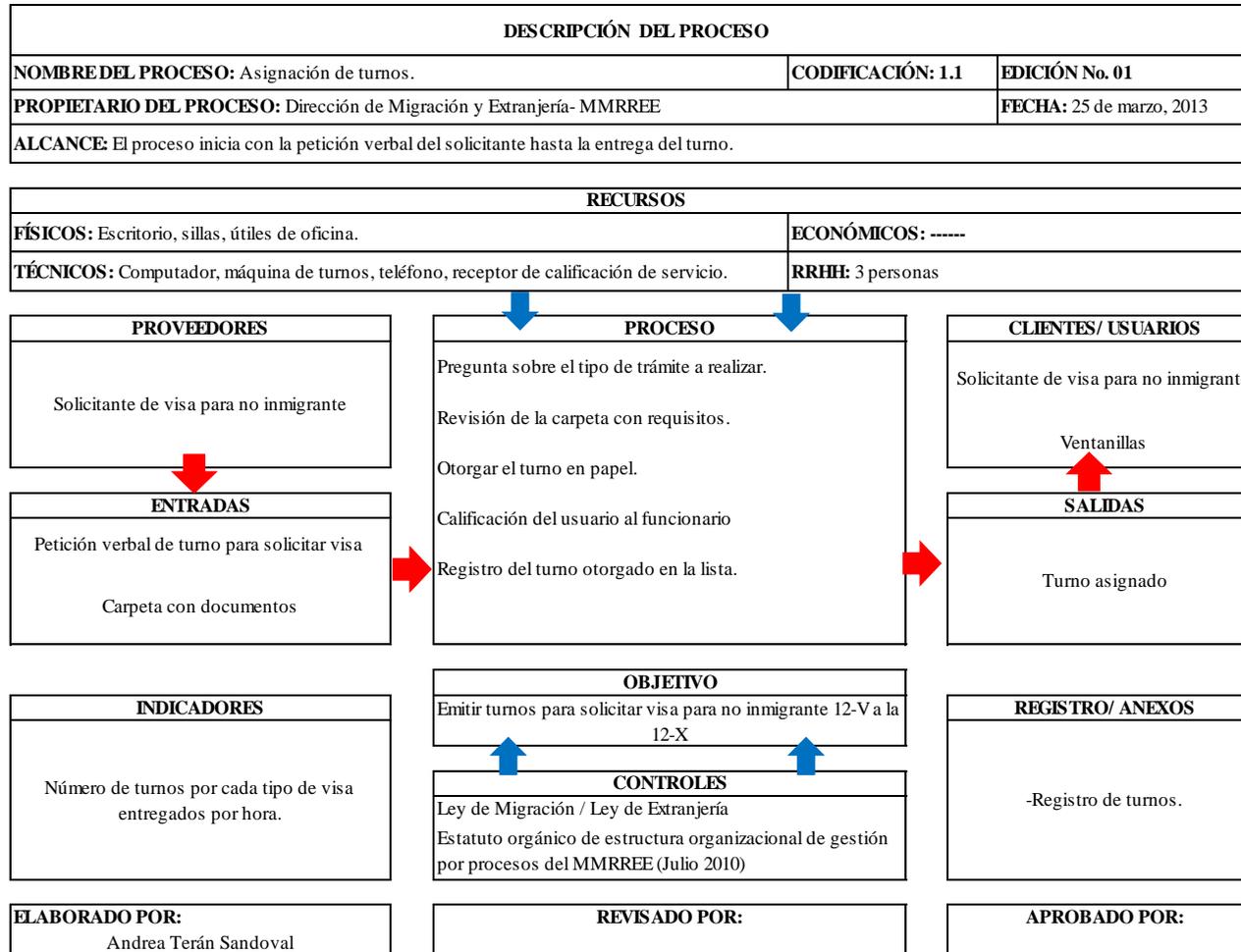


Tabla 17. Descripción del subproceso recepción de documentos en ventanilla.

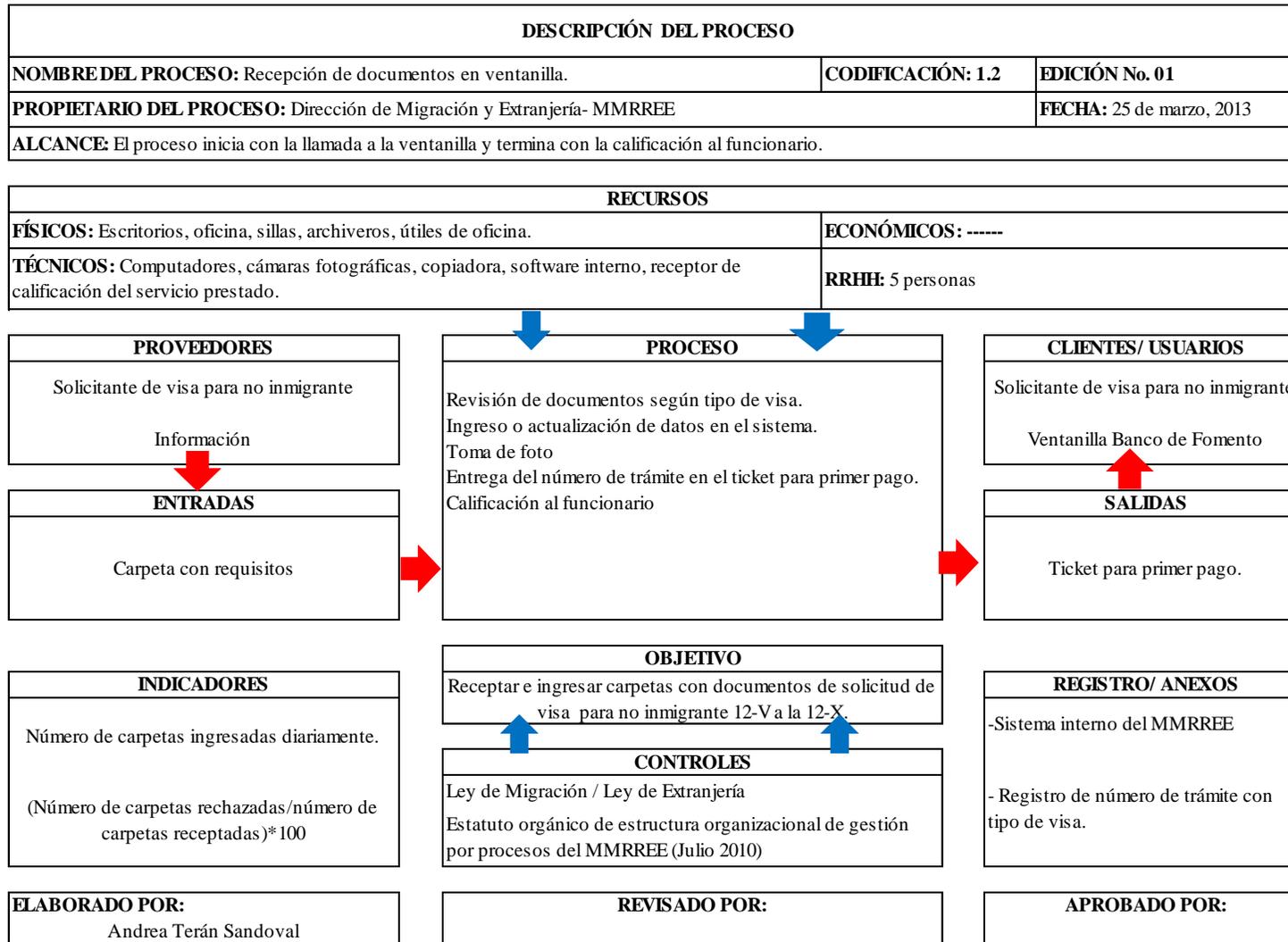


Tabla 18. Descripción del subproceso primer pago.

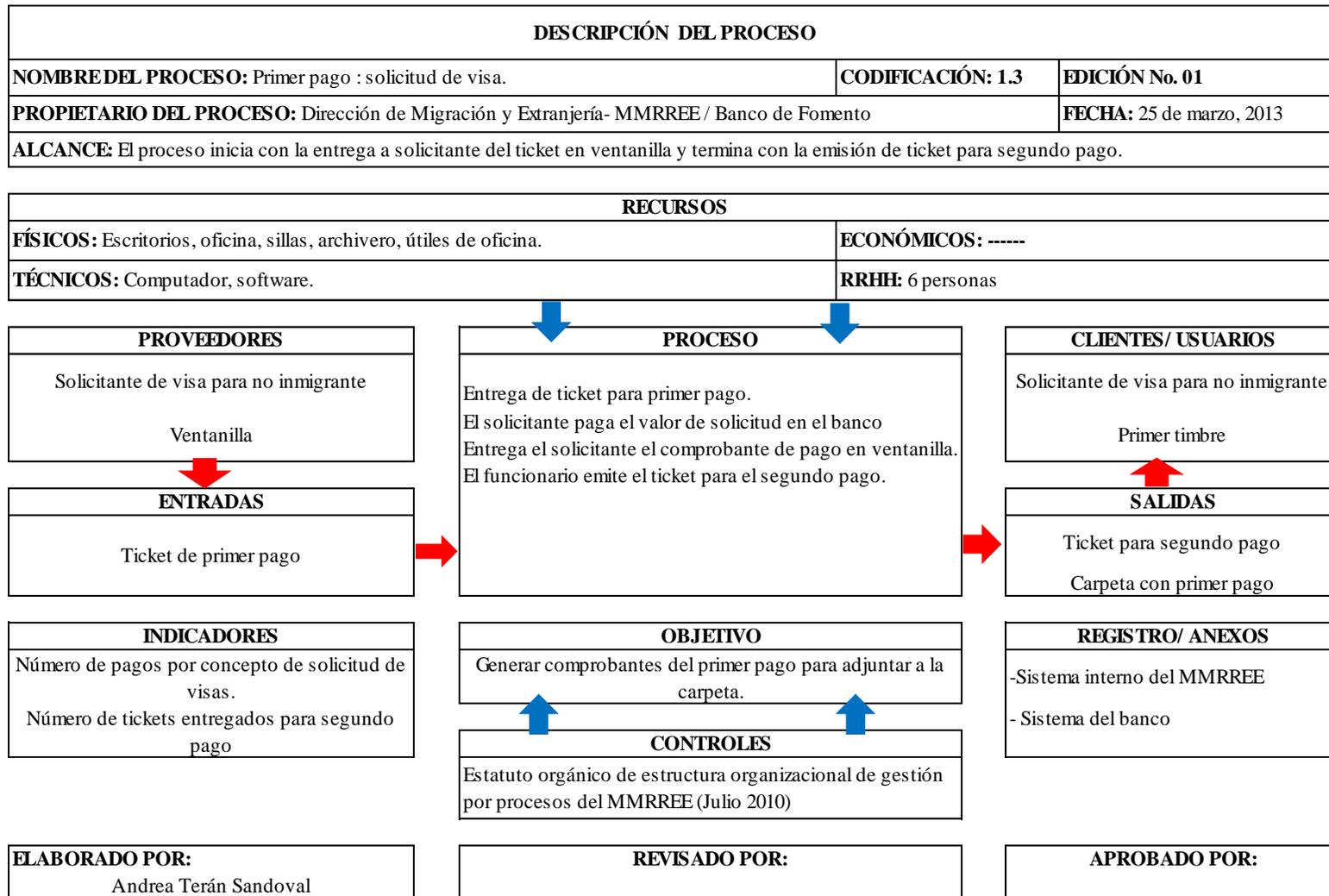


Tabla 19. Descripción del subproceso adhesión del primer timbre.

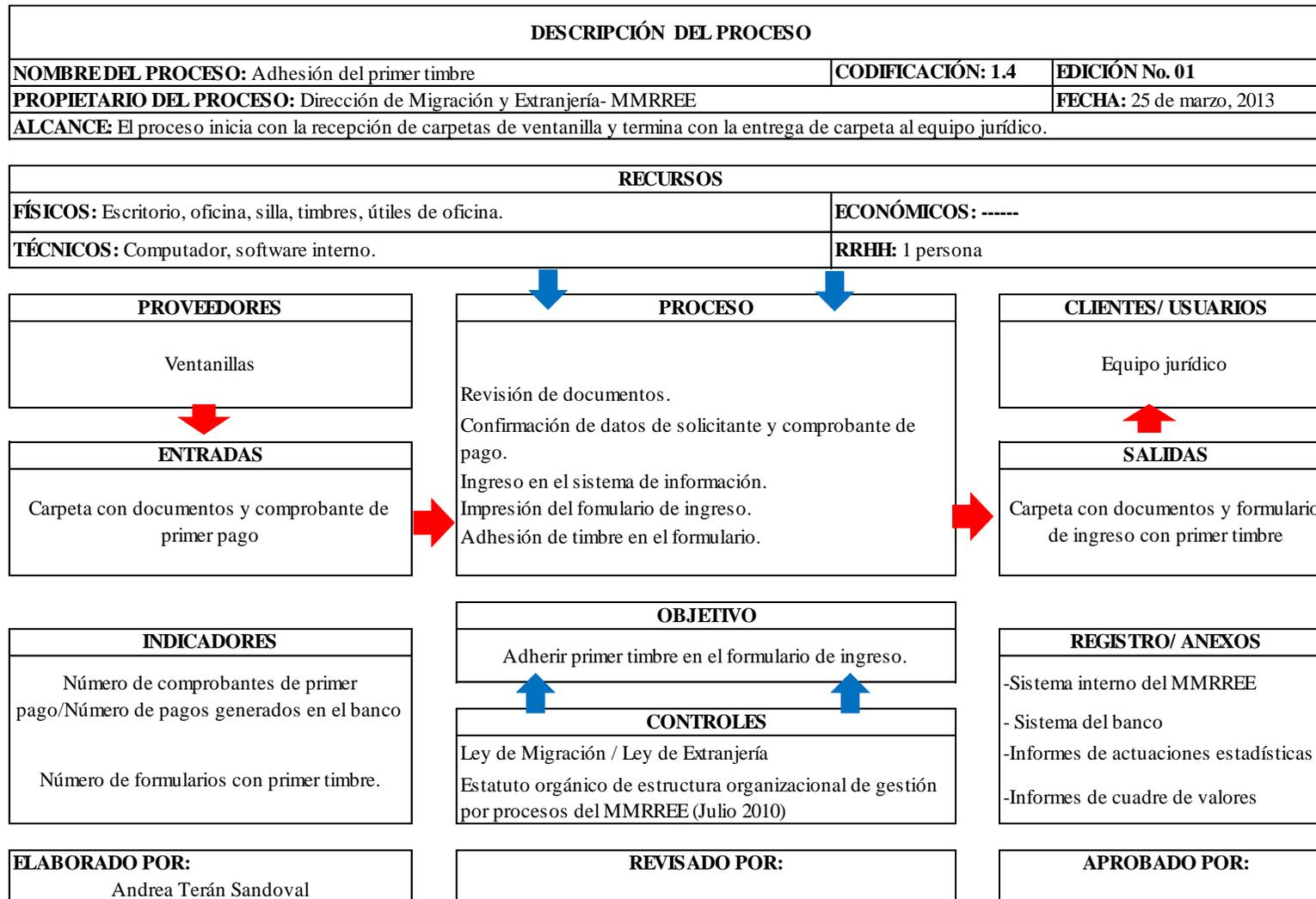


Tabla 20. Descripción del subproceso análisis del equipo jurídico.

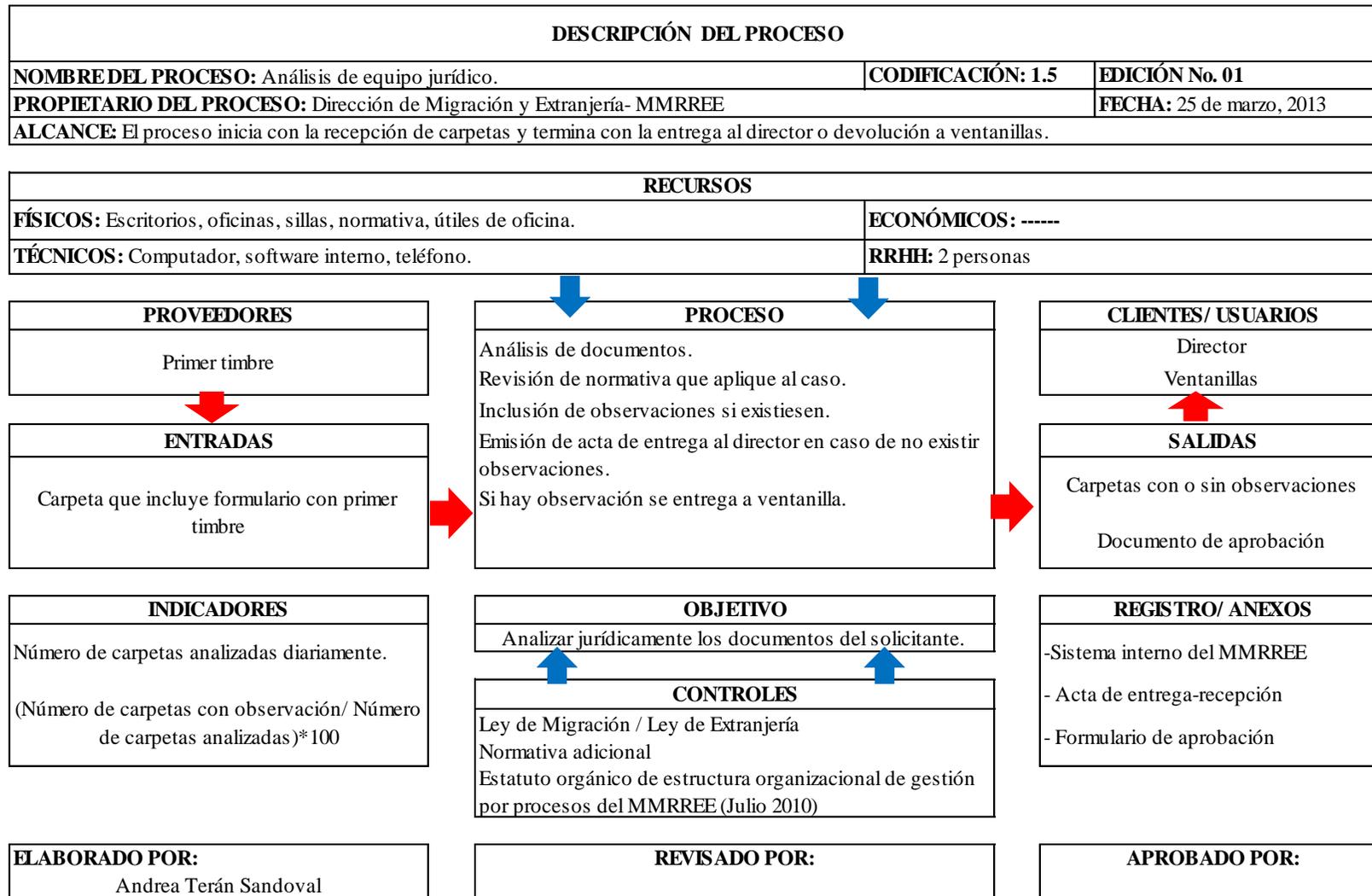


Tabla 21. Descripción del subproceso análisis del director.

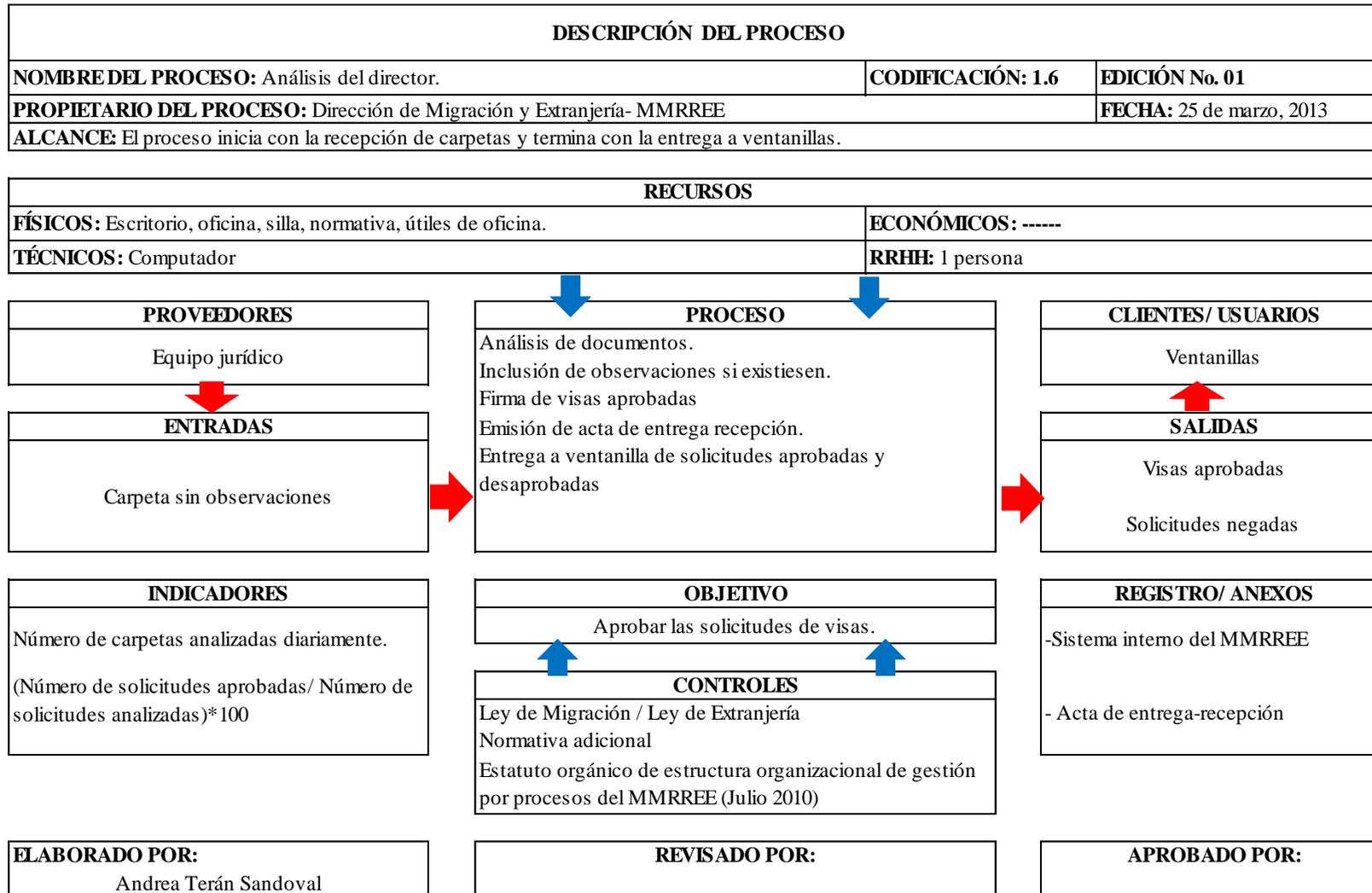


Tabla 22. Descripción del subproceso segundo pago.

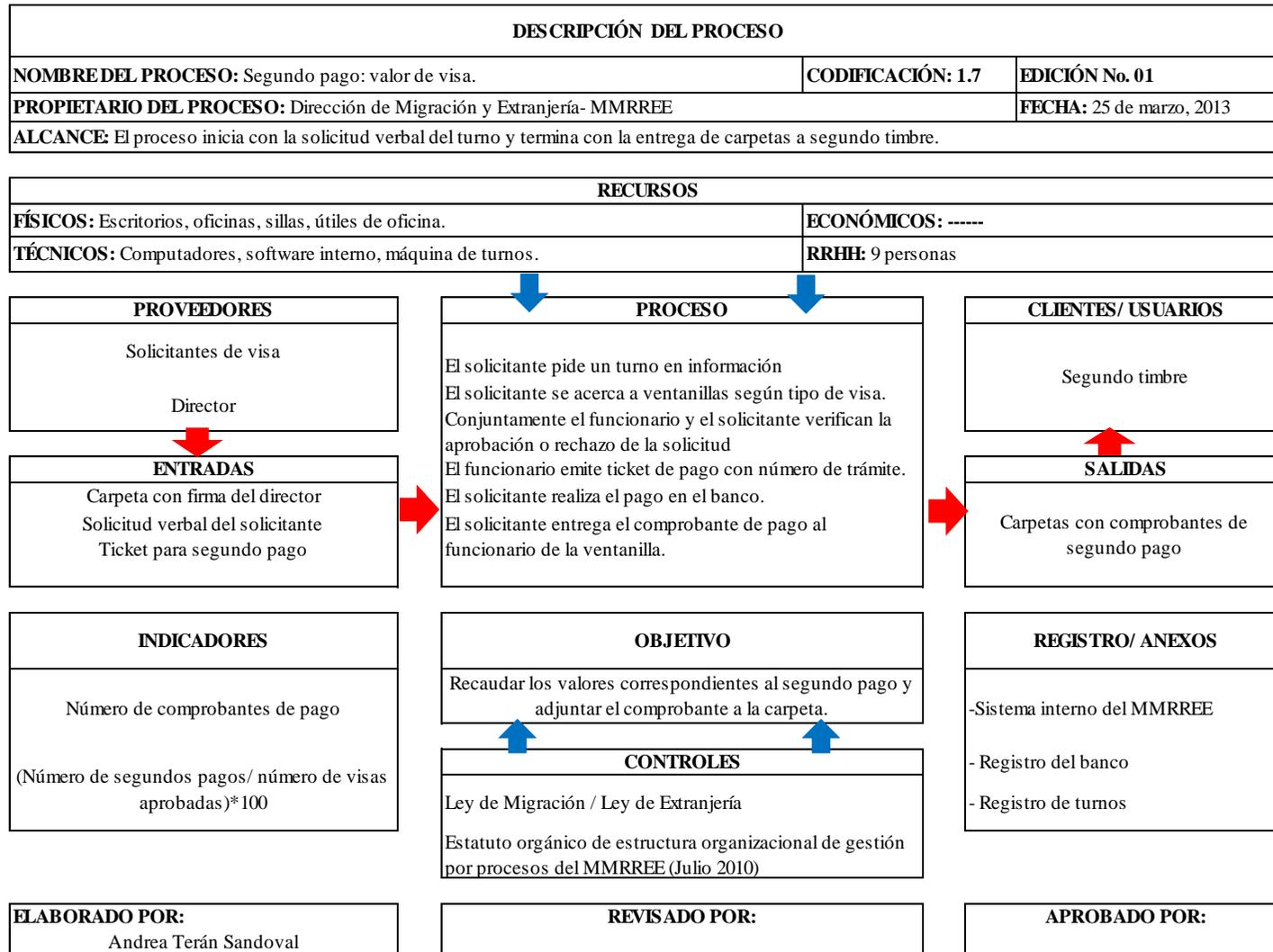


Tabla 23. Descripción del subproceso adhesión del segundo timbre.

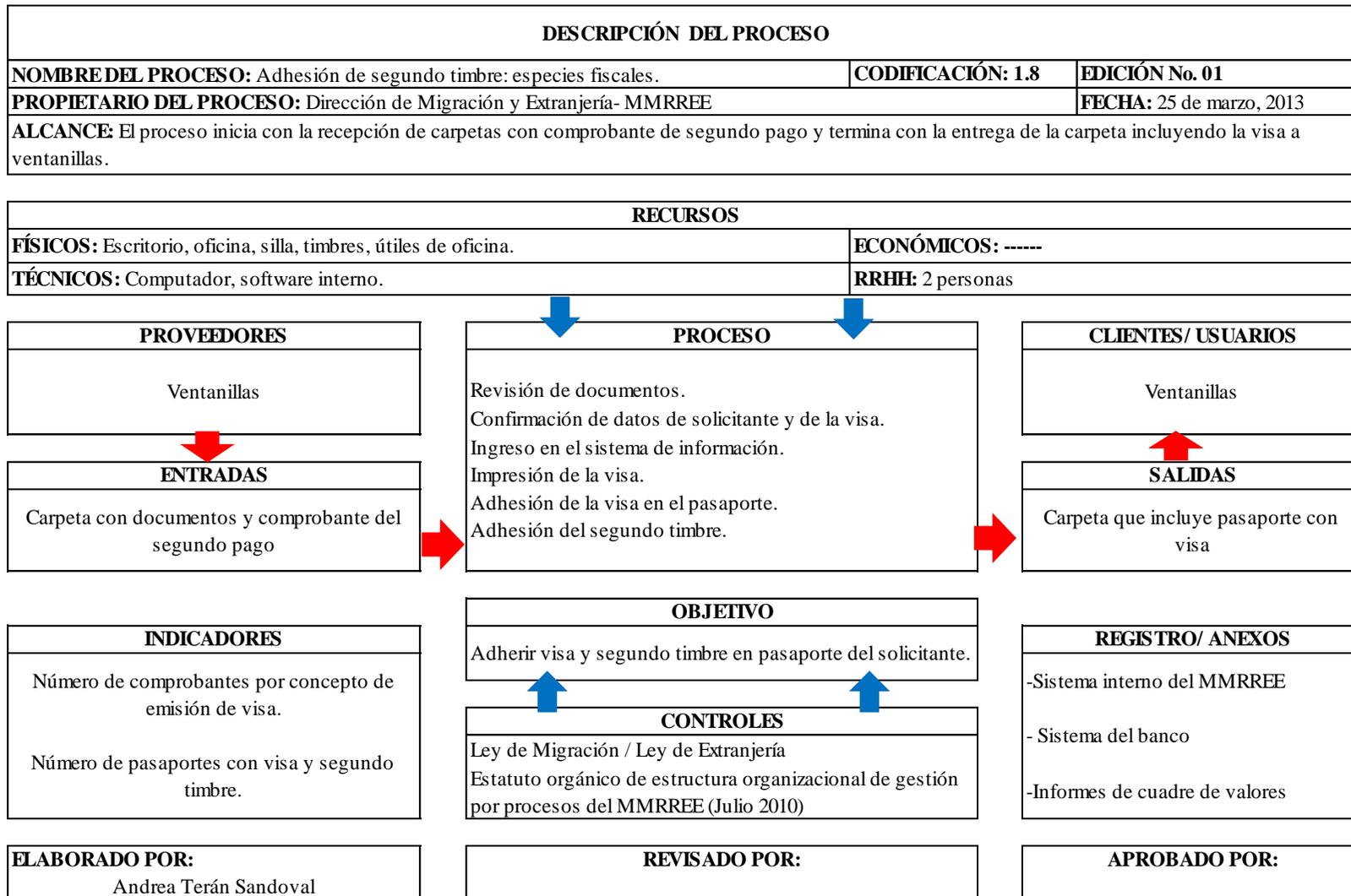
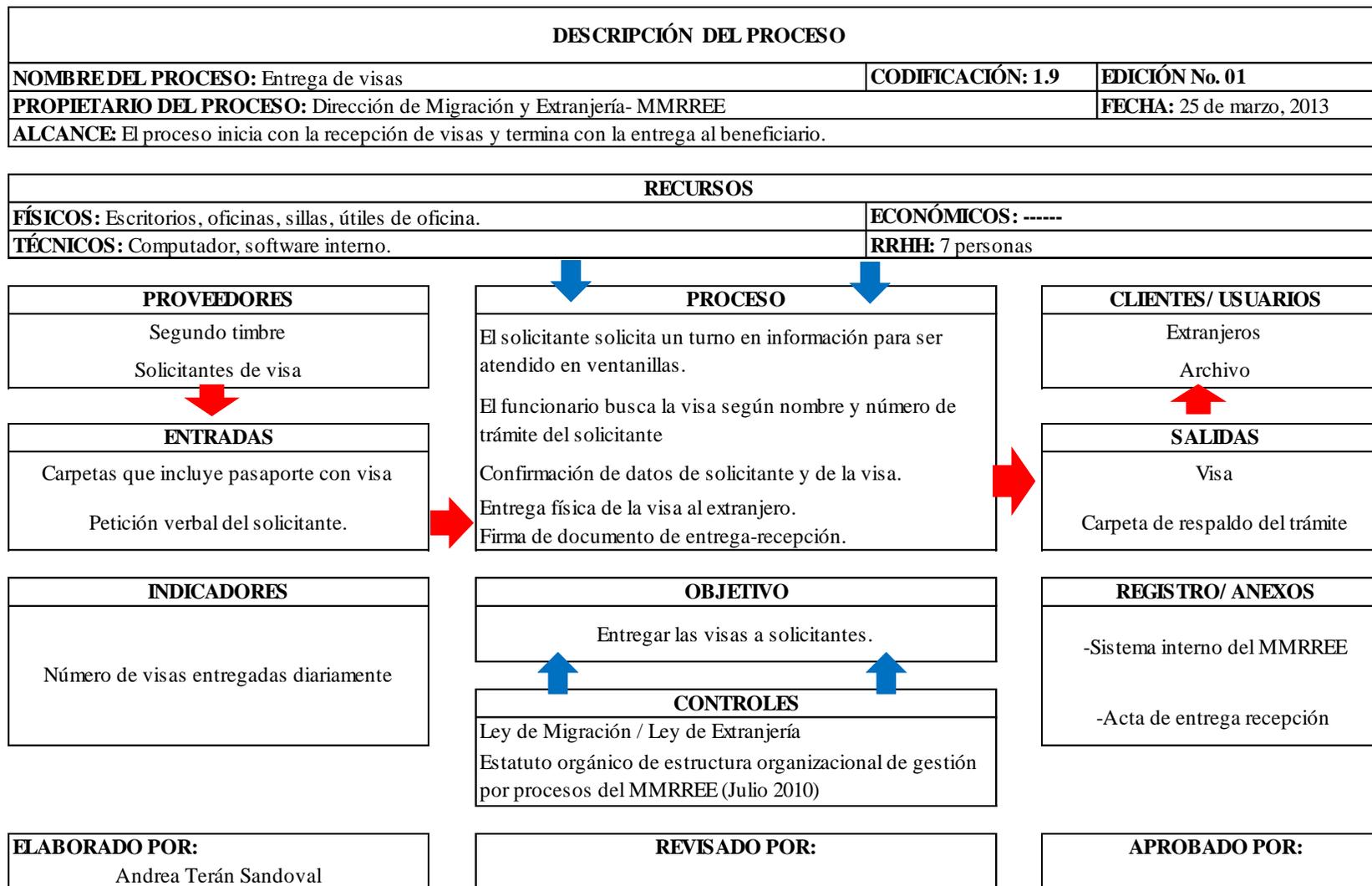
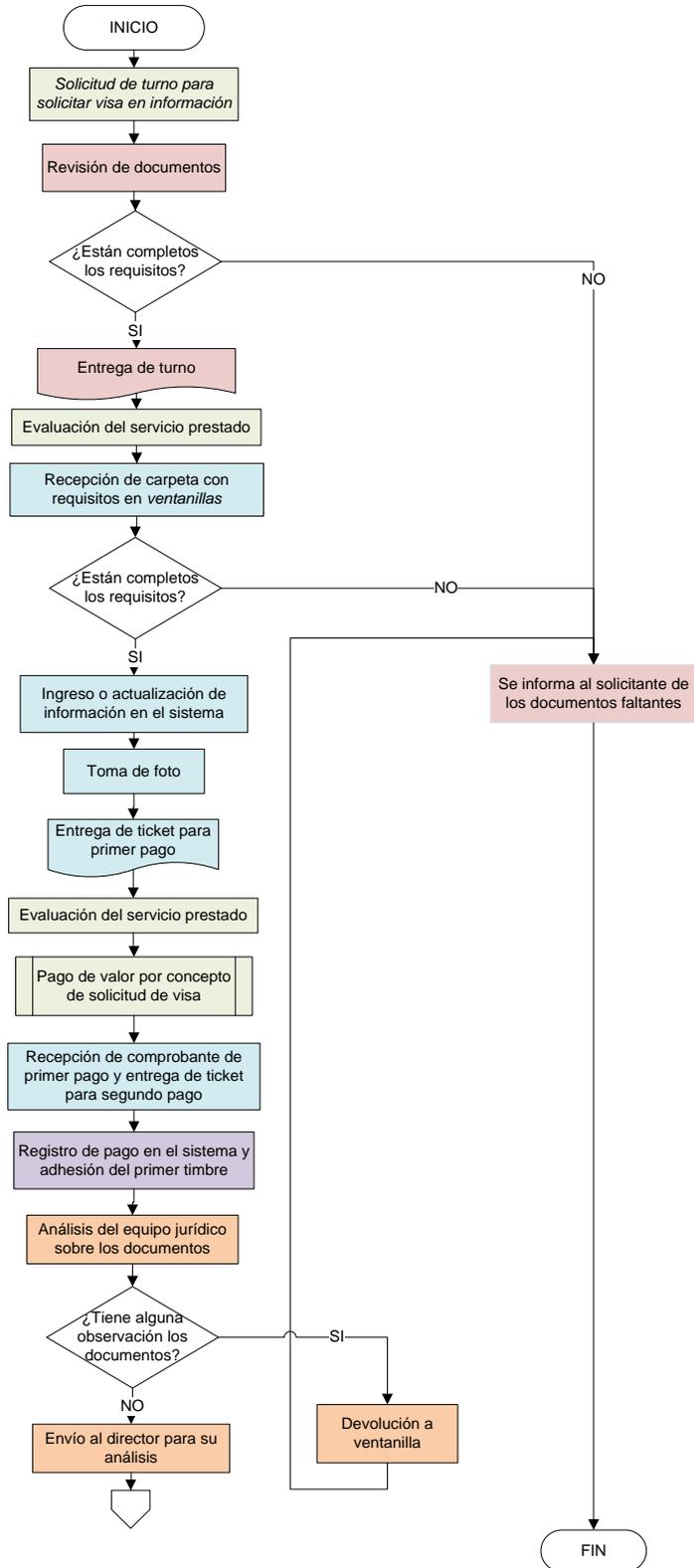


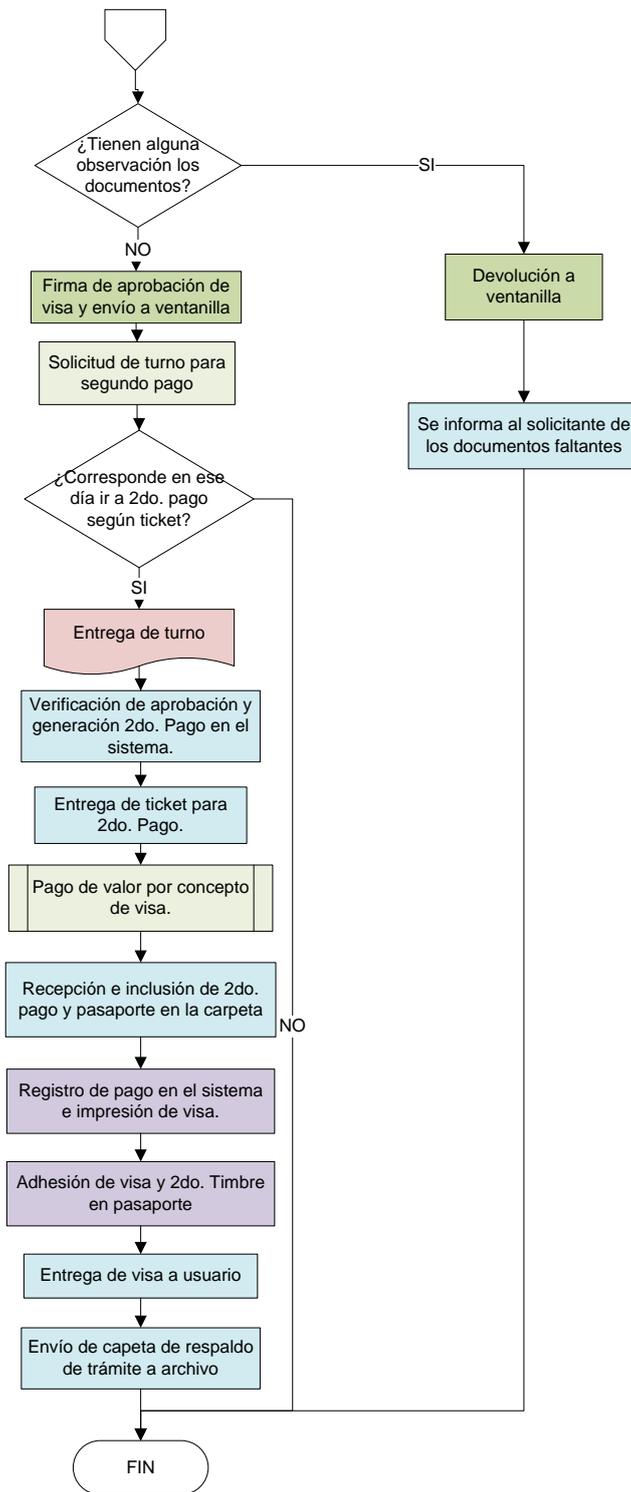
Tabla 24. Descripción del subproceso entrega de visa.



3.2.5 Diagrama de flujo

Gráfico 12. Diagrama de flujo del proceso actual de visas 12-V a 12-X.





Inicio – Fin

Proceso

Decisión

Documento

Proceso predefinido

Conector de página

-  Procesos realizados por el usuario.
-  Procesos realizados en información.
-  Procesos realizados en ventanillas.
-  Procesos realizados en registro de timbres y especies fiscales.
-  Procesos realizados por el equipo jurídico.
-  Procesos realizados por el director.

3.3 Hallazgos en el proceso de emisión de visas para no inmigrantes

Con la descripción del proceso y en base al levantamiento de la información se pueden describir los hallazgos por medio de una clasificación sencilla; en actividades críticas, fuertes y con oportunidades de mejora. Este detalle se lo realiza a manera de diagnóstico para dar un primer esbozo de lo que será la propuesta de mejora, ya que se complementará con la retroalimentación por parte de usuarios y funcionarios.

Como primer hallazgo se tiene que el proceso en estudio no cuenta con un documento que indique el levantamiento de información, de sus procedimientos ni de su secuencia. Lo que se presentó anteriormente por medio de herramientas de gestión, ha sido producto de la presente investigación.

3.3.1 Actividades críticas dentro del proceso

Se denominan actividades críticas a las que contienen mayor responsabilidad y/o que podrían convertirse en un cuello de botella¹⁰ dentro del proceso. En estas actividades son en las que hay que poner mayor atención para que no retrase el proceso y por lo tanto el producto final. Además son aquellas en donde tanto los funcionarios como los beneficiarios no están satisfechos con los resultados, y donde se debe privilegiar a los procesos que tienen al usuario externo como beneficiario directo. Dentro del proceso en análisis se considera como actividades críticas a la asignación de turnos, el análisis del equipo jurídico y el análisis del director.

¹⁰ Un cuello de botella se hace referencia cuando se tiene varios elementos en cola para ser atendidos.

Asignación de turnos: En la primera fase del proceso que conlleva el primer contacto directo con el usuario externo, se presenta una acumulación considerable de personas en espera. Dicha aglomeración se da por usuarios no únicamente de visas, sino de otros trámites que brinda el ministerio como legalizaciones, apostilla, naturalizaciones, entre otros.

Análisis del equipo jurídico: Este es uno de los procedimientos internos determinantes para emisión de visas, ya que allí se analiza la carpeta a detalle y donde se emite el informe de observaciones o de aprobación de la solicitud.

Análisis del director: La culminación del análisis de la máxima autoridad se da con la firma, con lo cual queda asegurado que la visa está negada o aceptada. Esta fase se convierte en determinante además porque la mencionada autoridad tiene otro tipo de responsabilidades, lo cual puede limitar el tiempo disponible para las visas, retrasando el proceso.

3.3.2 Actividades fuertes dentro del proceso

En esta investigación se llama actividades fuertes a las que se considera están bien estructuradas, que permiten que fluya el proceso, o que contengan iniciativas de innovación para que mejoren los procedimientos. Entre estas iniciativas están las notificaciones electrónicas, organización de documentos, implementación de herramientas tecnológicas en ventanillas y la distribución de tiempos para fases del proceso donde intervienen los usuarios.

Notificaciones electrónicas: Se está implementando la notificación al usuario de observaciones por medio de correo electrónico, sobre todo del equipo jurídico de donde más observaciones se pueden generar. Esto con la finalidad de agilizar el trámite y que los solicitantes reemplacen los documentos con observación o que en su efecto sepan días antes de lo planificado las razones por las que su visa no puede proceder.

Organización de documentos: Para el segundo pago, los usuarios deben acercarse a solicitar turno para posteriormente ser atendidos en ventanillas; como iniciativa interna se ha tomado el ordenar las carpetas de acuerdo a los turnos solicitados desde horas de la mañana para este procedimiento que inicia a partir de mediodía. A la par de clasificarlas por el tipo de visa se las asigna a cada una de las ventanillas. Esto se dio

porque anteriormente había mucho tiempo de espera de los usuarios hasta que su carpeta sea ubicada.

Herramientas tecnológicas en ventanillas: La implementación de cámaras fotográficas en cada ventanilla, permite tener las fotos en el sistema inmediatamente después de tomarlas, evitando que los usuarios deban traer sus fotos impresas, que las fotos sean mal tomadas o que no cumplan con las especificaciones.

Distribución de tiempos de atención: La jornada diaria de atención está distribuida entre las diferentes fases. Desde el inicio de la atención hasta mediodía se atiende solicitudes, después se realizan segundos pagos hasta las 3:00 pm y finalmente se procede con la entrega de visas aprobadas hasta terminar la jornada. Esta distinción permite mayor organización en la prestación del servicio, además de evitar aglomeraciones de usuarios en espera por su trámite.

Una de las fortalezas más significativas del proceso, que por sí sola no constituye una actividad pero que cabe mencionarla por el aporte que brinda al proceso, es el *talento humano*. Esto explicado por el conocimiento de la mayoría de funcionarios de esta área sobre el proceso, donde si en alguna fase de atención al cliente se necesita de apoyo, no hay inconveniente en suplir esa necesidad con alguien de otro procedimiento. Esto es conveniente siempre y cuando la persona que apoya no sea parte de actividades críticas del proceso. Asimismo, de parte de la mayoría de los funcionarios de emisión de visas para no inmigrantes de tipo 12-V a 12-X se tiene predisposición para solucionar los problemas de los usuarios, estudiando todas las posibles alternativas.

3.3.3 Actividades con oportunidades de mejora dentro del proceso

Al contrario de las actividades fuertes se tiene a las débiles o con oportunidades de mejora; las cuales pueden a su vez ser críticas. De estas actividades se generará la propuesta de mejora; de manera que se tenga un proceso completamente exitoso que cumpla con el objetivo final de *satisfacer al usuario externo*.

Las actividades que presentan mayor dificultad en el proceso, son en las que intervienen el usuario y funcionarios conjuntamente; quizá debido a que son las fases con mayor interacción y donde se confluyen por un lado los requerimientos del usuario y por el

otro los de la institución por medio del funcionario público. Estas actividades principalmente son la asignación de turnos y la atención por ventanillas.

3.3.3.1 Asignación de turnos

Las puertas del ministerio se abren a las 7:00 am, cuando ya un número aproximado de quince personas están esperando fuera de las instalaciones. Una vez adentro, las personas de seguridad organizan a los solicitantes de acuerdo a los trámites que vayan a realizar, siendo el de solicitud de visas el de mayor demanda. Los solicitantes deben esperar en las sillas destinadas para ese propósito hasta aproximadamente las 7:40 a.m., que es cuando deben formar la columna para la revisión de los documentos.

Sería conveniente analizar hasta qué punto es beneficioso que se abran las puertas del ministerio a tan tempranas horas de la mañana, siendo que la atención inicia cuarenta minutos más tarde y donde las personas siguen llegando y generando filas de espera para la siguiente actividad que es la atención en ventanillas. Por otra parte, el movimiento de personas de un lugar a otro genera malestar, pues al ingresar las personas esperan sentadas, una vez que inicia la atención pasan cada cierto número de personas a hacer la columna frente a información. Las personas de seguridad no hacen pasar a todos porque con aproximadamente doce personas, el espacio es insuficiente y salen de las instalaciones del ministerio, dando mala imagen y obstaculizando el paso en la vereda.

Respecto al personal disponible en información, se tiene dos personas desde que inicia la atención a las 7:40 am, y a las 8:30am cuando inicia la atención normal del ministerio se tiene a tres. En este centro de atención se cuenta con una máquina receptora de calificación de la atención prestada; la misma que es utilizada dependiendo de la afluencia de personas. Sin embargo cabe indicar que si todos los usuarios realizaran tal evaluación, los resultados serían confusos; ya que las personas son atendidas después de esperar paradas aproximadamente doce minutos en la columna, lo que podría generar malestar y calificar según este criterio, mas no de la atención prestada por el funcionario público.

Si se considera que las puertas de la institución se abren a las 7:00 am, los usuarios continuarán llegando teniendo un aproximado de 30 personas en espera. Entre esas personas se tiene a quienes van a solicitar visa y a quienes van a realizar otros trámites

como apostillar, legalizaciones, naturalizaciones, entre otros. La distinción la hace el personal de seguridad que accede a los turnos que otorga la máquina según los solicitantes le vayan mencionando el trámite a realizar. En este sentido se produce otro malestar, porque se da el caso que alguien que acudió directamente donde el guardia, se le dio un turno para trámites ajenos a visa, antes de cualquier persona que llegó antes pero no preguntó y se mantenía en espera. Este tipo de inconvenientes no son directos del proceso, pero influyen porque toman recursos que son compartidos con el proceso de emisión de visas, además que el malestar en ocasiones es expresado en voz alta, provocando un ambiente poco agradable.

Una de las mayores complicaciones a criterio de la autora que se da en esta estación de trabajo es por la fila única de atención en información; pues iniciando por el nombre que tiene la instancia debería ser para dichos fines de *información* y no incluir la revisión de documentos. Pero más allá de eso, todas las personas que necesitan algún tipo de aclaración o asignación de turnos para otros trámites deben seguir la fila única, lo cual genera tiempos de espera considerables, si se toma en cuenta que en promedio se toman dos minutos para revisar los documentos y que la columna por lo general tiene diez personas en espera. Incluso personas que tienen citas con personas del ministerio y que se deben anunciar o tener referencia de alguna oficina deben realizar dicha fila. No está por más decir que personas que han hecho la columna, al llegar con el funcionario les comunican que su trámite no se realiza ahí sino en otra dependencia. Por ser fila única y debido a que la atención es tal y como se llega, no existe distinción para personas discapacitadas, tercera edad o embarazadas.

Una de las situaciones más llamativas durante la investigación se pudo observar producto de la disponibilidad de la información. Cuando una persona visita por primera vez las instalaciones del ministerio para realizar un trámite, se para en la puerta visibilizando toda el área, sin saber a dónde dirigirse, pues su primera impresión es ver la columna de personas en información. Por ello varias personas en esta situación recurren a preguntar sus inquietudes o trámites a las personas de seguridad, las cuales tratan de transmitir lo que conocen para ayudar, pudiendo en algunos casos dar información errada. Claro que en asuntos específicos señalan que es mejor que hagan la fila para preguntar, ya que como es natural, no es parte de las responsabilidades que tienen dichas personas.

En este punto cabe señalar el poder que ejerce el personal de seguridad tanto en proporcionar la información, como en el acceso a las instalaciones; pues si bien deben resguardar la seguridad de las instalaciones, se notó de varios elementos una actitud de superioridad frente a los usuarios, sea cual fuere el trámite o asunto que vaya a realizar en el ministerio.

3.3.3.2 Ventanillas

En las ventanillas no se presenta mayores inconvenientes, sin embargo el personal de seguridad tiene que anunciar los turnos siguientes, a pesar que no es su responsabilidad, debido a que no se cuenta con herramientas tecnológicas para el efecto. Asimismo como producto de la actividad anterior de asignación de turnos, se tiene aglomeraciones de gente en horas de la mañana en espera de pasar a ser atendido en ventanillas.

Por otra parte, si bien la distinción de ventanillas por tipos de visa permite al funcionario tener mayor confianza en los documentos que revisa; en el caso de las visas que no tiene mayor afluencia existen periodos de tiempo sin atender a usuarios; que no son considerables pero que se podría atender a otros tipos de visa con mayor demanda. Este nuevo mecanismo de distribución de tipos de visa se lo tomó como medida para agilizar el trámite en sus diferentes etapas como solicitud, segundos pagos y entrega, pensando disminuir los tiempos en cada procedimiento.

3.3.3.3 Otras actividades

Existen otros procesos que si bien no constituyen parte directa del proceso de emisión de visas para no inmigrantes; están relacionadas a nivel institucional. Se trata principalmente de la *unidad de administración de procesos*, la cual es relativamente nueva y cuyo fin según el decreto 726, expedido el 8 de abril de 2011, es “Aplicar mejores prácticas de administración de procesos, así como también administrar el catálogo de procesos y trámites ciudadanos en la institución”. En base a conversaciones con funcionarios de visas para no inmigrantes, se ha señalado que dicha unidad hasta el momento no se ha preocupado por el proceso en estudio; a pesar de que este servicio es uno de los principales en el catálogo de productos primarios dirigido al usuario externo. De ahí se explica que no se tenga un documento oficial sobre el producto y que no se planteen mejoras de acuerdo a los lineamientos que este modelo organizativo y la normativa vigente exigen.

De lo que se pudo investigar la evaluación dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, está enfocada a nivel interno de acuerdo a los requisitos que como institución pública tiene respecto a la evaluación cuantitativa y cualitativa. Como muestra del debilitamiento del mejoramiento formal de los procesos en la Dirección de Migración y Extranjería, están los resultados que muestran las evaluaciones antes mencionadas, que en conjunto tienen el valor de 72.75% en el año 2012, siendo uno de los valores más bajos de los obtenidos respecto a otras unidades de la institución.

Uno de los factores primordiales para tal calificación se considera que es el papel pasivo de los usuarios externos en cuanto a mejoramiento y la falta de apoyo de unidades especializadas en procesos para mejorar los productos primarios cuyos beneficiarios son los usuarios externos, quienes además son el eje principal de cualquier institución pública que presta servicios.

Quizá esta sea una de las más grandes debilidades de la adopción de la gestión por procesos en lo público, pues todas las instituciones deben preocuparse por presentar a tiempo sus evaluaciones, planes operativos, entre otros documentos que muestren en definitiva que los recursos financieros han sido bien utilizados, dejando en segundo plano su razón de ser.

Capítulo IV: Criterio de los usuarios externos y clientes internos

El mejoramiento de procesos requiere de la participación de los involucrados; más aún cuando el producto final, sea este un bien o servicio, tiene como beneficiario a personas externas a la institución. Por dicho motivo, en el actual capítulo se presentan las opiniones de usuarios externos del proceso en estudio, es decir, extranjeros que han obtenido su visa de no inmigrante 12-V a 12-X en las instalaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de la ciudad de Quito; así como los criterios obtenidos por parte de los funcionarios del proceso en mención. Para la obtención de las percepciones de los usuarios externos se utilizó dos fuentes de recolección; la primera por medio de una entrevista (anexo D) tomada vía web y personalmente, y la segunda por medio de observación en la investigación de campo. Para los funcionarios o clientes internos las fuentes de recolección de información se mantuvieron con excepción de la entrevista vía web (ANEXO C).

4.1 Recopilación de opiniones de usuarios externos

La retroalimentación para el proceso de emisión de visas para no inmigrantes proviene por un lado de las opiniones de usuarios de los distintos tipos de visas 12-V a 12-X¹¹, que obtuvieron este documento en el último año. Se considera el último año de manera que la información sea actual y concuerde con la descripción del proceso que se hizo en el capítulo anterior.

Se ha tomado a la entrevista como medio de recolección de información por la flexibilidad que presenta al momento de obtener opiniones; ya que permite recopilar las experiencias únicas que han pasado los usuarios a lo largo del proceso. Si bien sus testimonios se verán influidos por el escenario que rodeó al proceso en ese momento, afectando de manera positiva o negativa; lo que interesa para esta retroalimentación es la opinión sobre las fases del proceso en las que intervinieron.

Asimismo, la entrevista testimonial consigue reproducir el proceso en estudio por medio de los ojos de quienes accedieron al servicio, logrando abarcar aspectos que en la observación de campo quizá no se identificaron; por ello para esta investigación la entrevista y la observación de campo son fuentes de información que se complementan.

¹¹ Otra fuente de retroalimentación proviene de los funcionarios del proceso.

La entrevista se aplicó de manera aleatoria sin criterio de elección más allá del que haya obtenido su visa de no inmigrante dentro de la tipología 12-V a 12-X en el último año. Dentro de los entrevistados no fueron considerados los usuarios quienes realizaban el trámite en el ministerio durante la investigación de campo, por dos posibles razones; la primera que se abstuvieran de dar su testimonio por temor a que sus declaraciones influyan en la aprobación de su solicitud, o todo lo contrario, que al estar dentro de las instalaciones y con los ánimos un poco alterados por insatisfacción con el servicio, exagere su opinión; invalidando el fin de la retroalimentación.

Por ello se recurrió a lugares de concentración de extranjeros como el sector La Florida, al norte de Quito, así como a contactos de la autora que cumplieran con las características de aplicación de la entrevista. Considerando las opiniones por medio del cuestionario y la observación de campo se obtuvieron diez testimonios.

Cabe indicar que no se ha calculado el tamaño de la muestra porque el objetivo de la entrevista es obtener opiniones sobre un proceso específico, mas no obtener cifras estadísticas ni establecer tendencias. Adicional a esto, se debe considerar que la población o universo para extraer una muestra debe ser numéricamente estable, lo que no sucede en este caso, pues al estar conformada por extranjeros cuyas visas tienen diferentes tiempos de vigencia, hablan diferentes idiomas y donde el número de solicitudes varía según el tipo y el mes, no se puede hablar de un universo constante. Lo que se pretende con los testimonios recolectados es tener una idea de en qué estado se encuentra el proceso de emisión de visas desde el punto de vista de los usuarios. Esto no quiere decir que todos los usuarios piensen similar, sino se trata de mostrar en general las percepciones que tienen.

4.2 Criterios del cuestionario

El cuestionario incluyó dos criterios que sirvieron de filtro, el primero el tipo de visa que solicitó el usuario para verificar que corresponda a los de tipo 12-V a 12-X, y el tiempo hace el cual la solicitó para verificar que haya sido dentro del último año. Entre las preguntas se abordó aspectos como el nivel de satisfacción del usuario con el servicio obtenido, las razones que produjo dicho nivel de satisfacción, alternativas que el usuario creyere adecuadas para mejorar el proceso, así como su criterio sobre si cree que mejoraría su nivel de satisfacción si existiese mayor información y claridad en ésta.

Parte de las percepciones de los usuarios se derivan de los hallazgos obtenidos durante la investigación de campo, los cuales fueron mencionados en el capítulo anterior.

4.2.1 Satisfacción con el servicio

La satisfacción del usuario es el criterio de evaluación más importante de un proceso, pues con dicha calificación se determina en qué estado se encuentra, según quien lo recibe. A partir de esto, los usuarios de cualquier servicio y en este caso los extranjeros de distintas nacionalidades, pueden reflejar su nivel de satisfacción de diferentes maneras; ya sea de forma verbal, con gestos o acciones. Por ello se creyó conveniente complementar las entrevistas con la observación de campo, con el fin de obtener reacciones naturales de los usuarios durante el proceso.

Las opciones de niveles de satisfacción a elegir fueron insatisfactorio, poco satisfactorio, satisfactorio y muy satisfactorio; donde prevaleció el *poco satisfactorio* y donde no se obtuvo ninguna respuesta de muy satisfactorio. Entre las razones para dicho nivel de satisfacción se tiene que “el tiempo fue muy lento, se perdió un día entero, la cantidad de números repartidos por días son muy pocos, [...]”. Asimismo entre los comentarios se escuchaba que “deberían cambiar el servicio” o “aquí va de mal en peor”. Esto refleja que los usuarios no están contentos con el servicio que reciben; sin embargo reconocen ciertos aspectos positivos dentro del proceso, como que al menos se tiene un lugar cómodo para esperar y que varios de los funcionarios brindan una muy buena atención.

El tener que acudir al ministerio a tempranas horas de la mañana para alcanzar a recibir uno de los diez turnos disponibles por hora, causa malestar e incertidumbre, pues temen a que a pesar de que madruguen, cuando les toque la revisión de documentos en información, los turnos para su tipo de visa se hayan terminado y deban regresar una hora más tarde.

El movimiento de un lugar a otro, que a veces depende de las órdenes que emite el personal de seguridad disgusta a los usuarios, pues no saben dónde deben permanecer y en qué momento se les va a atender; sobre todo en horas de la mañana antes de iniciar la atención normal.

Por otra parte, la falta de información sobre el proceso que se debe seguir, hace que los usuarios deban recurrir a otras personas por un poco de ayuda mientras espera a ser atendido, recepcionando información que en ocasiones es errónea. Se observó que cuando un usuario tiene alguna duda sobre alguno de los requisitos o sobre alguno de los subprocesos, a la primera persona a la que recurre es a una de las personas de seguridad, quien debido a la falta de conocimiento profundo sobre el proceso, situación justificada porque no es parte de sus responsabilidades, no puede ayudar más allá que con información general o comunicando que se mantenga en la columna para ser atendido por un funcionario del ministerio.

De la mano de esto se tiene la diversificación de servicios que brinda en información, donde se incluye la revisión de documentos y que si bien no depende del proceso de visas, los usuarios de los demás servicios y de trámites adherentes al ministerio, deben pasar por la fila única. En esta fila, dependiendo de la afluencia de personas se debe esperar aproximadamente doce minutos para ser atendido.

Añadido a lo anterior, la mayor molestia que expresan los usuarios son los tiempos de espera para realizar el trámite, durante sus diferentes etapas; pues se indica que les llevaron varias horas, más de las que los funcionarios en casos específicos estimaban. A esto le atribuyen varias razones, como la cantidad de personas que se tiene y el tiempo destinado a cada uno de los trámites, pues aseguran que si no llegan en horas de la mañana, no logran realizar su trámite.

4.2.2 Opciones de mejora

Con la identificación de las causas que generan los inconvenientes en los usuarios, se plantean ciertas ideas para mejorar el proceso, tomando en cuenta que los usuarios expresan que sí hay posibilidades de lograrlo. Estas iniciativas giran alrededor de que el proceso debería ser más organizado para no generar confusión, mejorar la atención y brindar mayor información para el usuario.

Se tienen varias opiniones sobre el mejoramiento, sin embargo varios de los entrevistados coinciden en que una forma de optimizar el proceso es por medio del uso de herramientas de gobierno electrónico, ya que acercan el trámite al usuario. Entre esas opciones se tiene la asignación de turnos vía electrónica, los avisos de novedades sobre los documentos entregados, información sobre el subproceso en el que se encuentra el

trámite y cuando debiere acudir al ministerio; estableciendo un proceso mayoritariamente electrónico donde los usuarios estén al tanto del proceso. La comunicación vía web hace hincapié en la información sobre el proceso, pues si bien actualmente se dispone de los requisitos para cada tipo de visa, se cree necesario indicar los pasos que deben seguir hasta obtener la visa, y otros trámites derivados de ésta.

Asimismo, el aumento del número de turnos repartidos sería un elemento que mejoraría el nivel de satisfacción, pues se menciona que existe temor a no ser atendidos por el corto tiempo que se dispone diariamente para los trámites. De la mano de los contados turnos que se dispone cada hora, se tiene la cantidad de funcionarios públicos para el área de visas para no inmigrantes, pues los usuarios consideran que su número debería aumentar. Asimismo, consideran que la comunicación entre sus procesos internos debería mejorar, pues se expresa que “Es necesario contar con más personal y crear más comunicación entre los propios departamentos y funcionarios del servicio de visas [...]”.

Lo señalado sobre la comunicación interna hace referencia a un caso puntual donde el usuario había acudido el día indicado por el funcionario, pero al preguntar sobre su trámite no le supo dar razón quien lo atendió en ese momento. Parte de la comunicación interna es saber qué sucede en cada uno de los subprocesos de manera que si algún usuario necesita de alguna explicación, cualquier funcionario le pueda proveer; siempre y cuando no implique el quehacer y la decisión que otorga la discrecionalidad y con la cual el propio implicado sería el más indicado para dar detalles.

Las opiniones de usuarios sobre el mejoramiento del proceso, hacen mención principalmente a las fases donde ellos acuden, pues no tienen conocimiento de los subprocesos que ocurren internamente. En un caso puntual se hace referencia y se compara al proceso con otro servicio que brinda el ministerio y que a criterio de dicho usuario en éste se preocupan por mejorar sus procesos, se trata del servicio de *apostillado*.

La cantidad de fases para obtener la visa, la asistencia del usuario a varias de ellas y el tiempo que demanda el proceso completo, da lugar a que los extranjeros sugieran la disminución de los trámites burocráticos, con lo cual consideran que no se pasaría tanto tiempo en el trámite y obtendrían más rápido su visa.

4.2.3 Disponibilidad y claridad en la información

La información es primordial a criterio del usuario, pues constituye fuente de seguridad y de tranquilidad sobre el trámite que está realizando. Esto se demuestra con la última pregunta de la entrevista que señala *¿Considera usted que mayor información y claridad en el proceso puede mejorar su grado de satisfacción con el servicio?* Donde la totalidad de los testimonios respondieron afirmativamente.

Con mayor información sobre el proceso, los usuarios no tendrían necesidad de acercarse al personal de seguridad a preguntar, esperando en casos que se le dé información errada, o que se deba esperar hasta que un funcionario se desocupe; al igual que no debieran realizar las filas con tiempo de espera considerables, despejando el área de información para otros usuarios. De la misma manera, los solicitantes elevarían sus niveles de satisfacción porque no estarían con incertidumbre de saber qué fase sigue, cuánto tiempo más debe esperar y si alcanzará a realizar su trámite en el tiempo disponible.

Los dos elementos *información* y *satisfacción* van de la mano en este caso de estudio, pues al parecer a mayor información y claridad en ésta, el nivel de satisfacción aumenta. Se podría decir que son directamente proporcionales, mientras un factor sube el otro también lo hace.

4.3 Recopilación de opiniones de clientes internos

Si bien en esta investigación es prioridad la opinión de los usuarios externos del proceso, basándose en el modelo de gestión por procesos; es necesario que se considere algunas opiniones de los funcionarios del proceso que constituyen los clientes internos. Cabe indicar que la finalidad era entrevistar a todos los funcionarios que forman parte del proceso de emisión de visas 12-V a 12-X, sin embargo varios de ellos se mostraron reacios a dicha iniciativa a pesar de que se les mencionó las razones y aporte al proceso al cual ellos pertenecen.

Algunas opiniones y percepciones de los clientes internos fueron utilizadas para describir los hallazgos del capítulo anterior, sin embargo, en general los funcionarios del proceso en análisis están conformes a lo que al lugar de trabajo respecta, pues además de las facilidades en infraestructura, que si bien podrían mejorar para establecerse en un

espacio más amplio y con mejor mobiliario, las interrelaciones entre ellos son agradables. De ahí que, se pudo observar la predisposición y colaboración entre ellos, sobre todo cuando existía acumulación de personas para realizar determinado trámite.

Entre las preguntas de la entrevista se menciona qué actividades cree que son determinantes y cuáles de las que él/ella realiza, cree podrían mejorar. Las actividades determinantes para la mayoría de los entrevistados son el análisis del equipo jurídico y el análisis del director, ya que en la primera es en donde se corrobora el sustento de si puede o no ser aprobada una visa; mientras que en el análisis del director se cerciora y da validez a todos los subprocesos que hasta el momento se han llevado a cabo.

Los funcionarios del proceso o los clientes internos en este caso, están conscientes que su proceso requiere de cambios que mejoren la atención al cliente y su labor diaria. Sin embargo, al momento no han tenido herramientas más allá del análisis y toma de decisiones de funcionarios del mismo proceso, cuya intención no ha sido acompañada de herramientas técnicas.

Los clientes internos que a su vez son quienes brindan el servicio al usuario externo, reconocen que los usuarios no están satisfechos con el servicio, por lo que siempre propenden a escucharlos y darles solución a sus problemas en la medida de lo posible.

En base a lo mencionado en este capítulo, los hallazgos obtenidos por medio de la observación y la opinión de los funcionarios que forman parte del proceso, se estructurará la propuesta de mejora en el siguiente capítulo.

Capítulo V: Propuesta de mejora

En este capítulo se presenta la propuesta de mejora al proceso de emisión de visas para no inmigrantes de tipo 12-V a 12-X, como respuesta al diagnóstico de la situación actual y a la retroalimentación tanto de los usuarios externos como de los funcionarios que forman parte del proceso. En la propuesta se ha considerado principalmente las actividades con oportunidades de mejora, sin dejar de lado al resto del proceso. Para ello se ha utilizado herramientas de levantamiento de procesos como la caracterización, descripción, diagramas de flujo, así como el programa de simulación SIMUL8. El programa SIMUL8 permite observar de manera dinámica todo el proceso que se sigue hasta obtener el producto final, que en este caso es la visa.

5.1 Mejoramiento del proceso

Cuando se realiza un cambio con la intención de optimizar los resultados, por más pequeño que este sea, ya se está reformando el proceso. Un elemento que acompaña a cualquier cambio y proceso es la *documentación de los procedimientos*; el cual sirve como sustento de la gestión, de sus actividades y de los elementos de control; pues como se suele decir *lo que no se puede medir, no se puede controlar*. En base a esto, la documentación del proceso actual presentada en el capítulo III ya forma parte del mejoramiento, si se utiliza como herramienta de comunicación tanto interna para los funcionarios, como externa para los usuarios. Sin embargo quedarse hasta ese punto es insuficiente para cumplir con el objetivo primordial de *satisfacer al usuario externo*.

Los indicadores que se han construido y que servirán para la propuesta de mejora guardan relación con la gestión por resultados, que exige medir los productos primarios y secundarios. Además, con las herramientas de gestión implementadas se puede identificar claramente los elementos que conforman los subprocesos, sus insumos, proveedores, proceso, salidas, clientes o usuarios, indicadores, objetivo y registros. A continuación se presentan los cambios sugeridos de acuerdo a los hallazgos obtenidos en la presente investigación, siendo las actividades claves para este inciso el otorgamiento de turnos en información y la atención por ventanillas.

5.1.1 Otorgamiento de turnos

De acuerdo al diagnóstico el otorgamiento de turnos es el procedimiento que más inconvenientes produce en el proceso, además de ser una actividad crítica. Esto se da por los tiempos de espera considerables que causan inconformidad en los usuarios, seguida de la escasa información disponible sobre el trámite. La reestructuración del proceso será mencionada de acuerdo a los elementos que lo conforman, su secuencia y los cambios a proponerse.

5.1.1.1 Centro de trabajo “Información”

El sitio de trabajo ubicado en la planta baja perpendicularmente a la puerta de ingreso a las instalaciones del ministerio; sería ubicado al costado derecho a la altura de las gradas de ingreso a pisos superiores, despejando la entrada y permitiendo la libre circulación de personas. Para ello se mantendría el mobiliario existente, que comprende un escritorio, máquina de turnos, computador, teléfono, receptor de calificación de servicio, así como los postes separadores para delimitar la columna de espera.

Para los servicios que presta *información* se consideraría una sola persona, trasladando la otra a ventanillas. Dicha persona sería la encargada de otorgar turnos e información para los diferentes trámites. A diferencia de la situación actual, el funcionario o funcionaria de información no tendría que revisar ningún documento respecto a la solicitud de visas, pues esto se realizaría directamente en ventanillas.

Se señala que se excluye a una persona, porque de acuerdo a lo mencionado en el diagnóstico se cuenta con dos personas en este sitio, pero a partir de las 8:30 am y cuando se creyere necesario de acuerdo a la afluencia de personas, se tiene a una tercera que no es fija del lugar. La posibilidad de pasar a una persona a ventanillas se da por los conocimientos que posee sobre los requisitos y otros trámites relacionados con visas; lo que permite no incurrir en tiempo y gastos de capacitación mayores, que los requeridos por el programa interno que manejan.

Sobre la fila única, se podría mantenerla sin distinciones de tercera edad, embarazadas o discapacitadas debido a que la atención sería más rápida, porque el funcionario o funcionaria sería la encargada de generar los turnos para los distintos trámites o alguna información adicional, pero ya no se incluiría ningún tipo de revisión preliminar de requisitos. Se ha pensado en la asignación electrónica vía web de turnos, pero por ahora

no se cree un método conveniente, pues se puede dar la negociación de turnos por la presencia de tramitadores, impidiendo que fluya el proceso a causa de terceros.

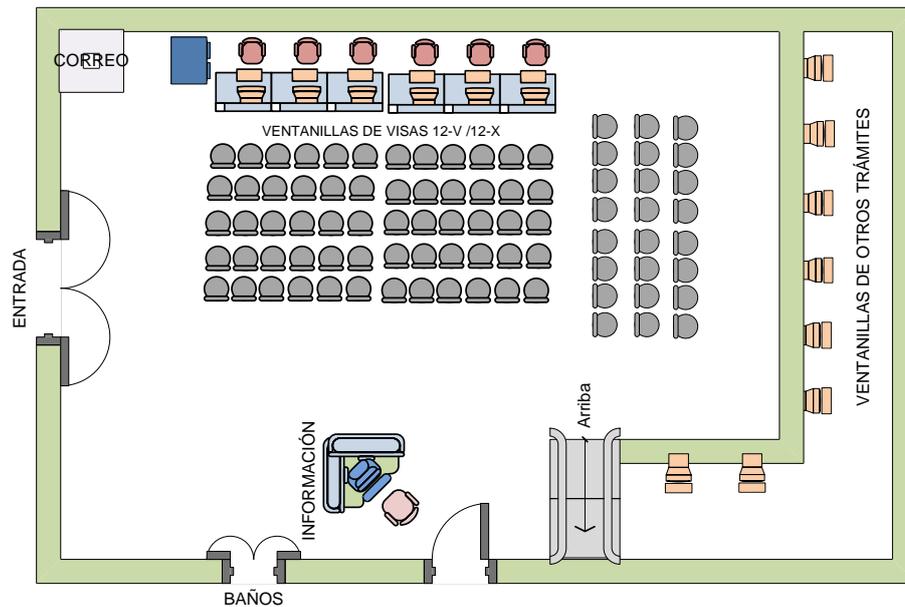
5.1.2 Atención en Ventanillas

Según información de la coordinadora del área, se tiene planificado trasladar el área de atención de visas ubicada en el primer piso, a la planta baja del edificio. Al momento de esta investigación no se tenía una fecha asignada; sin embargo basándose en dicha noticia se plantea la nueva distribución física de atención en ventanillas en los bajos del edificio. El primer beneficio que se obtendría con esto, es evitar el movimiento numeroso de personas entre la planta baja y primer piso para cada etapa del proceso, que actualmente causa molestia al usuario.

En la planta baja que tiene un espacio considerable de espera, se harían ciertas modificaciones que no requiere de mayores recursos, pues se ocuparía el mismo mobiliario que al momento tienen los funcionarios de ventanillas y del que se dispone en la planta baja. En el caso de la persona reubicada de información, se tendría que adquirir sus muebles de oficina y demás implementos como computador, cámara fotográfica y escritorio. Estos gastos se verían compensados y recuperados por el aumento de la capacidad de prestación de servicios en ventanillas, considerando que actualmente con cinco personas se atiende alrededor de 70 solicitudes diarias, sin contar con los otros trámites.

La idea puntual que se tiene es ubicar las ventanillas junto a la pared izquierda de la planta baja del ministerio y frente a éstas las sillas de espera para los usuarios (ver figura). Las ventanillas de servicio no tendrían distinción de tipo de visa, pudiendo atender indistintamente a las tipologías que se presenten, de acuerdo al número del turno otorgado en información. Lo que sí se esperaría es que los funcionarios de ventanillas realicen el análisis de documentos minucioso, pues de ellos dependerá en gran medida que los documentos no sean rechazados en otra fase del proceso.

Gráfico 13. Propuesta de distribución física de la planta baja para visas de no inmigrantes.



Elaborado por: la autora

Respecto a la entrega de carpetas con requisitos, se propone asignar un color para cada tipo de visa, de manera que se pueda ubicarlas visualmente en cada uno de los subprocesos, con sus requisitos y número de trámite. Para que no exista inconvenientes de que los usuarios no han llevado sus documentos en el color de carpeta asignado, y que deban adquirirla en las afueras del ministerio causando malestar; sería conveniente mencionar este particular en los requisitos de la página web.

Otra modificación que se plantea es sobre la distribución de tiempo de la jornada diaria, en los subprocesos que requieren de atención al usuario externo. Se trata de los subprocesos de recepción de documentos, primeros pagos, segundos pagos y entrega de visas, los cuales estarían distribuidos de la siguiente manera:

- De 8:30 am a 1:00 pm: recepción de documentos y primeros pagos.
- De 1:00pm a 4:00 pm: atención a segundos pagos y entrega de visas.

Desde la apertura de la atención hasta aproximadamente la una de la tarde, se atendería en ventanillas la recepción de documentos y primeros pagos, indistintamente de la tipología de visa que se solicite; eliminando la especialización y dando la posibilidad de ser atendido en cualquiera de las seis ventanillas disponibles. Tanto la recepción de documentos como el primer pago se realizarían en la misma ventanilla asignada por el

turno. En horas de la tarde, a partir de la 1:00 pm cuando se atendería a dos servicios simultáneos que requieren de la búsqueda de carpetas según el trámite, sería útil destinar tres ventanillas para atención a segundos pagos y tres para la entrega de visas.

Es muy probable que con esto los flujos masivos de personas disminuyan, pues la presencia de usuarios desde antes de las 7:00 am se debe a que en muchos casos tienen temor de no realizar su trámite hasta el mediodía, que es el tiempo límite para recepción de solicitudes. De acuerdo a lo mencionado, los usuarios tendrían más tiempo para acudir a realizar sus trámites, a la vez que no sería necesario que se acerquen a tempranas horas de la mañana para solicitar un turno. Asimismo para los segundos pagos, los solicitantes no deberían ir en la mañana a retirar un turno para la atención que inicia en la tarde, pues tendrían la seguridad que se cuenta con más tiempo y mayor número de personal para atender el trámite.

La manera de organizar las carpetas para los dos trámites que se llevan a cabo en la tarde y que requieren de los documentos físicos, es por medio de archiveros. En estos se colocará a disposición de los funcionarios de ventanillas, las carpetas de acuerdo al color, al subproceso y al número de trámite, el cual estará señalado en la parte delantera. Con ello se espera que la ubicación de la carpeta del usuario sea rápida para no demorar el tiempo de procesamiento de cada turno.

La asignación de usuarios para las diferentes ventanillas estará dada por un programa de asignación de turnos que funciona interrelacionado con información; donde en una pantalla se indica el turno a ser atendido. Actualmente ya se cuenta con pantallas informativas tanto en planta baja como en el primer piso, pero en el primer piso a diferencia de la planta baja, la pantalla es utilizada como televisión, debido a que los turnos no están programados para hacer distinción entre tipo de visa. El programa de asignación de turnos también se tiene, y es con el cual se entrega los turnos en información adicionando manualmente el número según el tipo de visa; por lo que sería necesario únicamente que se enlace el sistema con las pantallas y los equipos tanto de ventanillas como de información.

5.1.3 Demás subprocesos

El resto de procedimientos que forman el proceso de emisión de visas para no inmigrantes de tipo 12-V a 12-X si bien no causan mayor inconformidad a los usuarios porque en ellos no se tiene atención directa; no se puede dejarlos de lado. Se debe comprender que un proceso funciona como un sistema con sus subprocesos, por lo que si alguna de sus partes no funciona de manera adecuada, tampoco lo hará el proceso completo. La gestión por procesos permite hacer la distinción entre las diferentes fases que dan como resultado un producto final, en este caso la visa; pero detrás de ello se llevan a cabo un sinnúmero de micro procesos que dependen unos de otros, según se pudo ver en este caso de estudio.

Respecto a los subprocesos de adhesiones de timbres, análisis del equipo jurídico y el análisis que realiza el director o directora; es necesario que se controle por medio de los indicadores el número de solicitudes o de unidades de procesamiento que se realiza al día. De esa manera se tendría un seguimiento diario de la capacidad de procesamiento y el desfase si existiese, entre las carpetas ingresadas y las que se procesan diariamente. Con ello después de un tiempo se podrían establecer estándares sobre unidades mínimas procesadas al día, con las cuales se estaría generando un proceso más eficiente, a la vez de disminuir el tiempo de ciclo¹² hasta obtener la visa.

En algunas fases como por ejemplo en el análisis del director, es posible que por las responsabilidades de dicha autoridad no se disponga del tiempo suficiente para el análisis de solicitudes; sin embargo con la adopción de un sistema por procesos de la mano de la gestión por resultados, todos los involucrados incluyendo las autoridades tienen la responsabilidad de cumplir con sus cuotas diarias, teniendo en cuenta además que el servicio de visas para no inmigrantes tiene como usuarios externos a extranjeros que se convierten en testigos internacionales de los servicios que brinda el país.

5.2 Propuesta de mejora con herramientas de gestión

Como se mencionó anteriormente la documentación de un proceso es necesaria para tener en claro las actividades que se realizan, los insumos y proveedores que se utilizan para llevarlas a cabo, las salidas o productos que se obtienen y a quienes van dirigidos,

¹² Tiempo en días desde que se reciben los requisitos hasta la entrega de la visa.

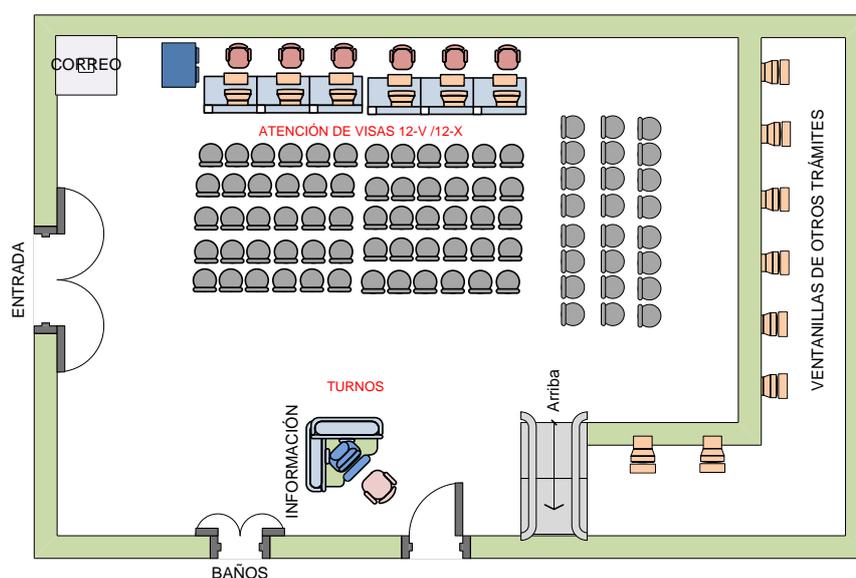
además de saber cuáles son los indicadores que reflejan la labor en cada uno de los subprocesos. Con las herramientas de gestión de procesos, se logra tener una mejor comprensión y comunicación tanto interna como externa sobre el proceso.

A continuación se presenta la aplicación de las herramientas de gestión en el proceso reestructurado que se propone. Cabe indicar que varios de los subprocesos se mantendrán de acuerdo a lo presentado en el capítulo III, pues para levantar la información del proceso actual fue necesaria con la presente investigación, de la construcción de indicadores y demás elementos que requiere la gestión por procesos.

5.2.1 Distribución del espacio físico

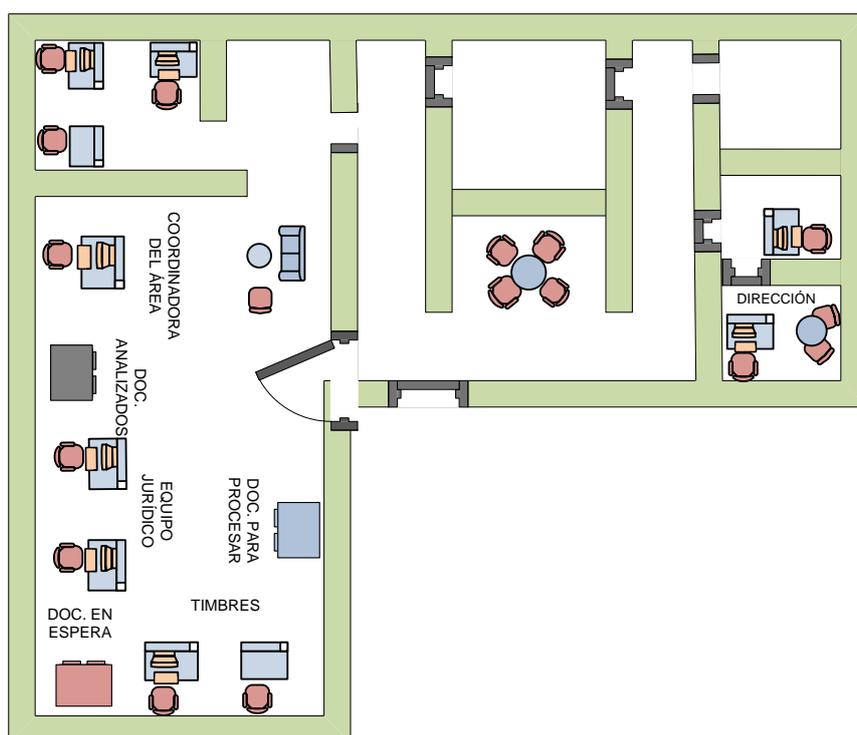
En la planta baja de las instalaciones del ministerio se atenderá los subprocesos que requieren de la presencia del usuario externo. En esta sección se incluiría la atención en información para la atención de turnos, así como los servicios de ventanillas para la recepción, revisión, primeros pagos, segundos pagos y entrega de las visas.

Gráfico 14. Centros de atención al usuario externo para visas 12-V a 12-X



En el piso superior se mantendría los subprocesos que no requieren de la atención al usuario y estaría compuesto por las adhesiones de timbres y especies fiscales, el análisis del equipo jurídico y el análisis del director. Para estos, con excepción de la dirección, se utilizaría el espacio que actualmente está destinado para ventanillas y sala de espera, distribuido de la siguiente manera:

Gráfico 15. Distribución física de subprocesos sin atención al usuario



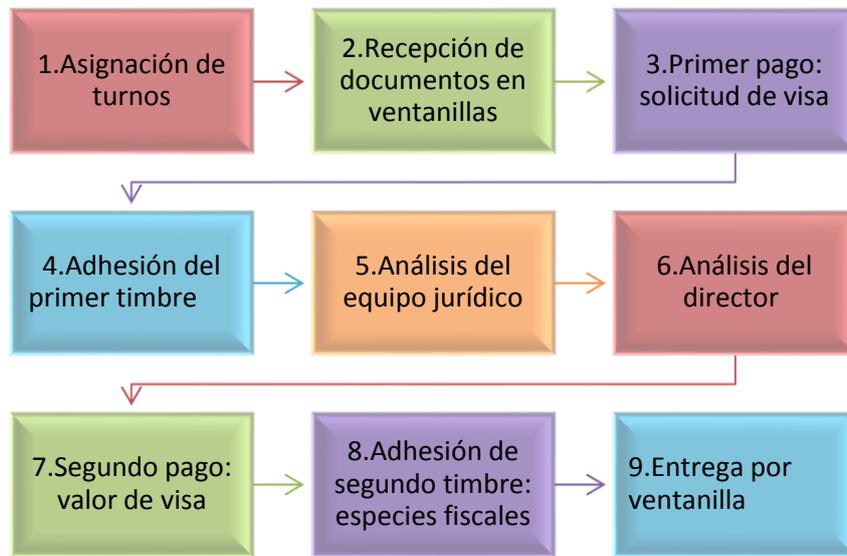
Elaborado por: la autora

En el gráfico anterior se ha señalado las instancias que corresponden a las visas 12-V a 12-X; sin embargo cabe indicar que en dicho piso actualmente existen otras oficinas que atienden a las visas 12-I a 12-III, las cuales también podrían reubicarse de acuerdo al espacio físico que se tiene.

5.2.2 Diagramación del proceso para visas 12-V a 12-X

Los nueve subprocesos que se debe seguir hasta obtener la visa se pueden observar de manera sencilla por medio de un diagrama, el cual permite identificar claramente las fases que conforman el proceso de visa 12-V a 12-X.

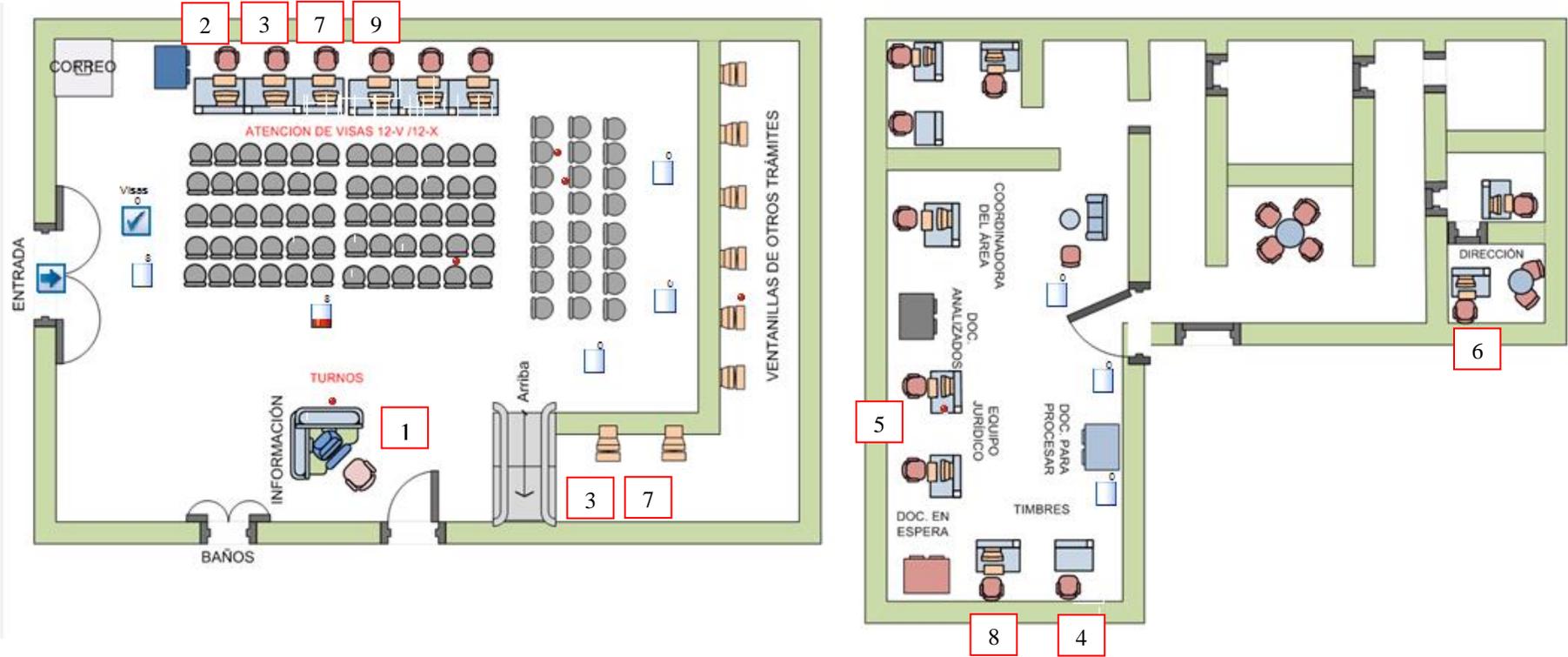
Gráfico 16. Diagramación del proceso de visas 12-V a 12-X



Elaborado por: la autora

5.2.3 Secuencia de los subprocesos

Gráfico 17. Secuencia de los subprocesos para obtener una visa 12-V a 12-X



Elaborado por: la autora

5.2.4 Propuesta del proceso con el software SIMUL8

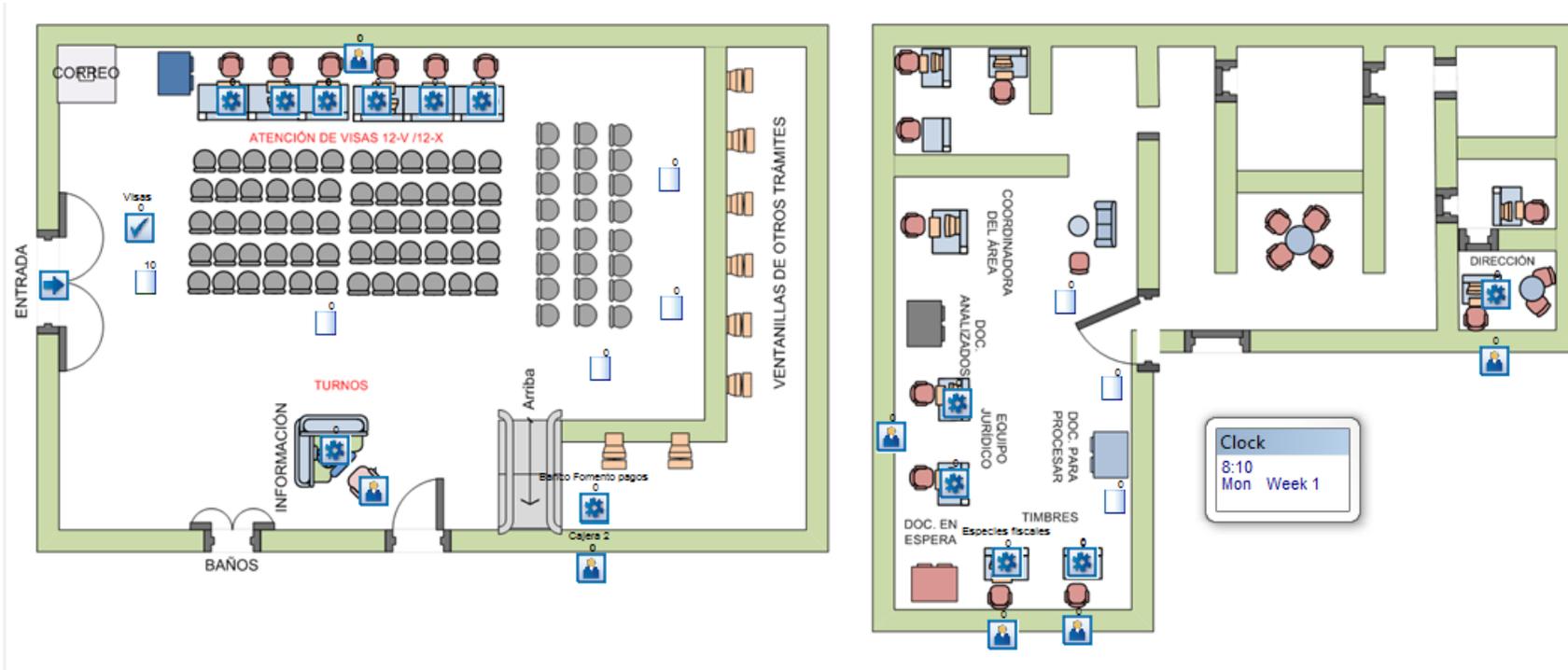
La secuencia de los pasos para obtener una visa para no inmigrante de tipo 12-V a 12-X también puede ser representada con la ayuda del programa SIMUL8. Este programa es una herramienta de simulación para mejorar procesos, el cual permite observar de manera dinámica el camino a seguir hasta obtener un producto final. Sus beneficios son varios por la implementación de datos estadísticos, tiempos de espera, ruta e incluso programación. En la presente investigación se lo ha utilizado únicamente para visualizar e identificar de mejor manera la ruta del proceso. Para ello el programa utiliza íconos que representan el flujo de entrada, los centros de trabajo, las colas mientras se procesa el insumo, los recursos que se necesitan, así como los productos finales.

Tabla 25. Íconos de representación de SIMUL8

ÍCONO	SIGNIFICADO
Work Entry Point 	Genera la entrada de insumos al proceso.
Work Center 	Centros de trabajo que representan un proceso.
Resource 	Recursos que se asignan a los work centers, pueden ser personas, herramientas, maquinaria o espacio físico.
Queue / Storage Bin 	Retiene los objetos que esperan a ser procesados por un centro de trabajo.
Work Exit Point 	Representa los resultados del proceso, los productos finales.

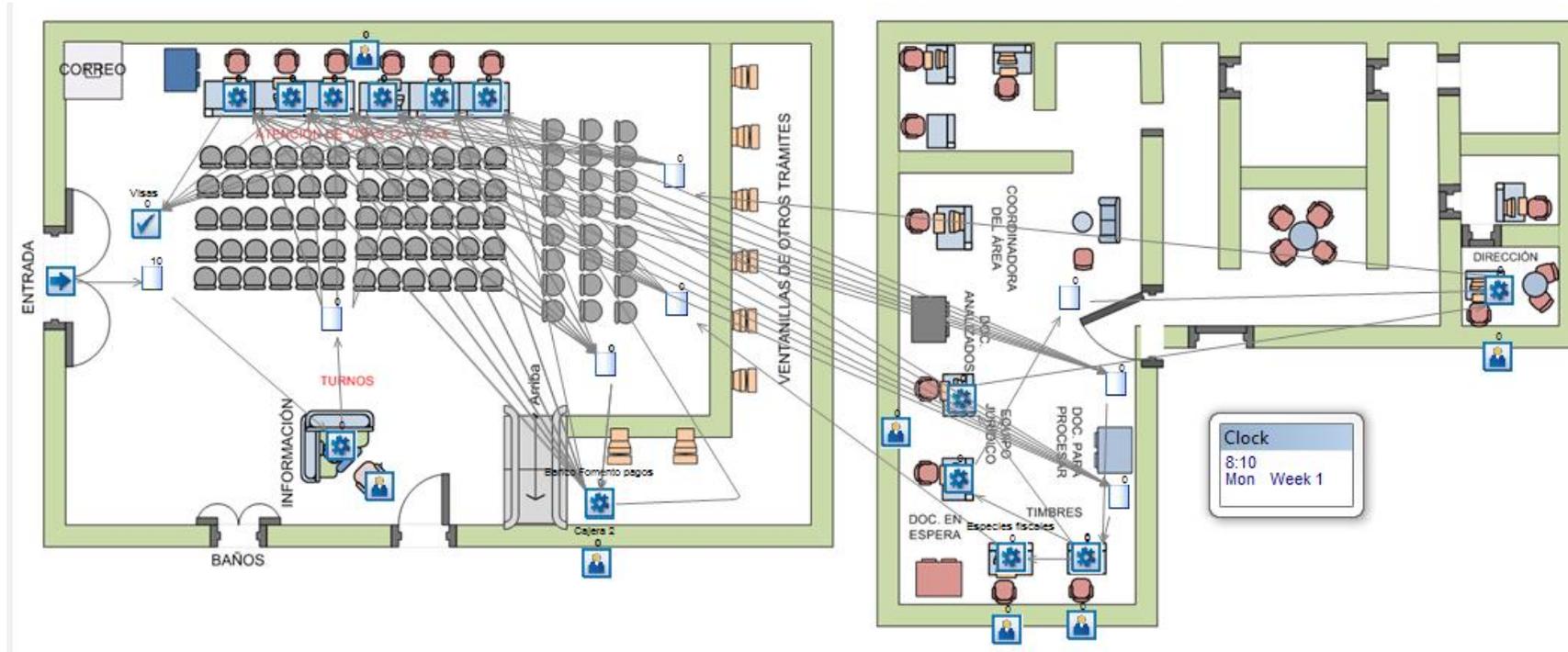
Elaborado por: la autora

Gráfico 18. Propuesta de proceso con íconos de SIMUL8



Elaborado por: la autora

Gráfico 19. Ruta del proceso de emisión de visas 12-V a 12-X con SIMUL8.



Elaborado por: la autora

5.2.5 Caracterización del proceso

Tabla 26. Caracterización del proceso de emisión de visas 12-V a 12-X

CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO						
PROCESO: Emisión de visas para no inmigrantes de tipo 12-V al 12-X.						
OBJETIVO: Emitir visas para no inmigrantes de tipo 12-V a 12-X.						
FRECUENCIA: Diaria			DURACIÓN DEL PROCESO: máximo 8 días			
PROVEEDOR		INSUMOS	ACTIVIDADES	PRODUCTO (S)	CLIENTE / USUARIO	
INTERNO	EXTERNO				INTERNO	EXTERNO
	Solicitante	Solicitud verbal	- Asignación de turnos.	Turno asignado.	Ventanillas	Solicitante
Información	Solicitante	Carpeta con requisitos	- Recepción de documentos en ventanillas.	Ticket para primer pago.	Ventanilla Banco de Fomento	Solicitante
Ventanillas	Solicitante	Ticket para pago	- Primer pago: solicitud de visa.	Ticket para segundo pago. Carpeta con primer pago.	Primer timbre	Solicitante
Ventanillas		Carpeta con primer pago	- Adhesión del primer timbre.	Carpeta con documentos y formulario de ingreso con primer timbre.	Equipo jurídico	
Primer timbre		Carpeta con documentos y formulario de ingreso con primer timbre	- Revisión por parte del equipo jurídico.	Carpeta con o sin observaciones. Documento de aprobación.	Director. Ventanillas	
Equipo jurídico		Carpeta sin observaciones	- Análisis del director.	Visa aprobada. Solicitudes negadas.	Ventanillas	
Director	Solicitante	Ticket para pago. Solicitud verbal de turno. Carpeta con firma del director.	- Segundo pago: valor de visa.	Carpetas con comprobante de segundo pago.	Segundo Timbre	
Ventanillas		Carpeta con documentos y comprobante del segundo pago.	- Adhesión de segundo timbre.	Carpeta que incluye pasaporte con visa.	Ventanillas	
Segundo timbre	Solicitante	Carpetas que incluye pasaporte con visa. Petición verbal del solicitante.	- Entrega de visas por ventanilla.	Visas. Carpeta con documentos de respaldo del trámite.	Archivo	Solicitante

ELABORADO POR:

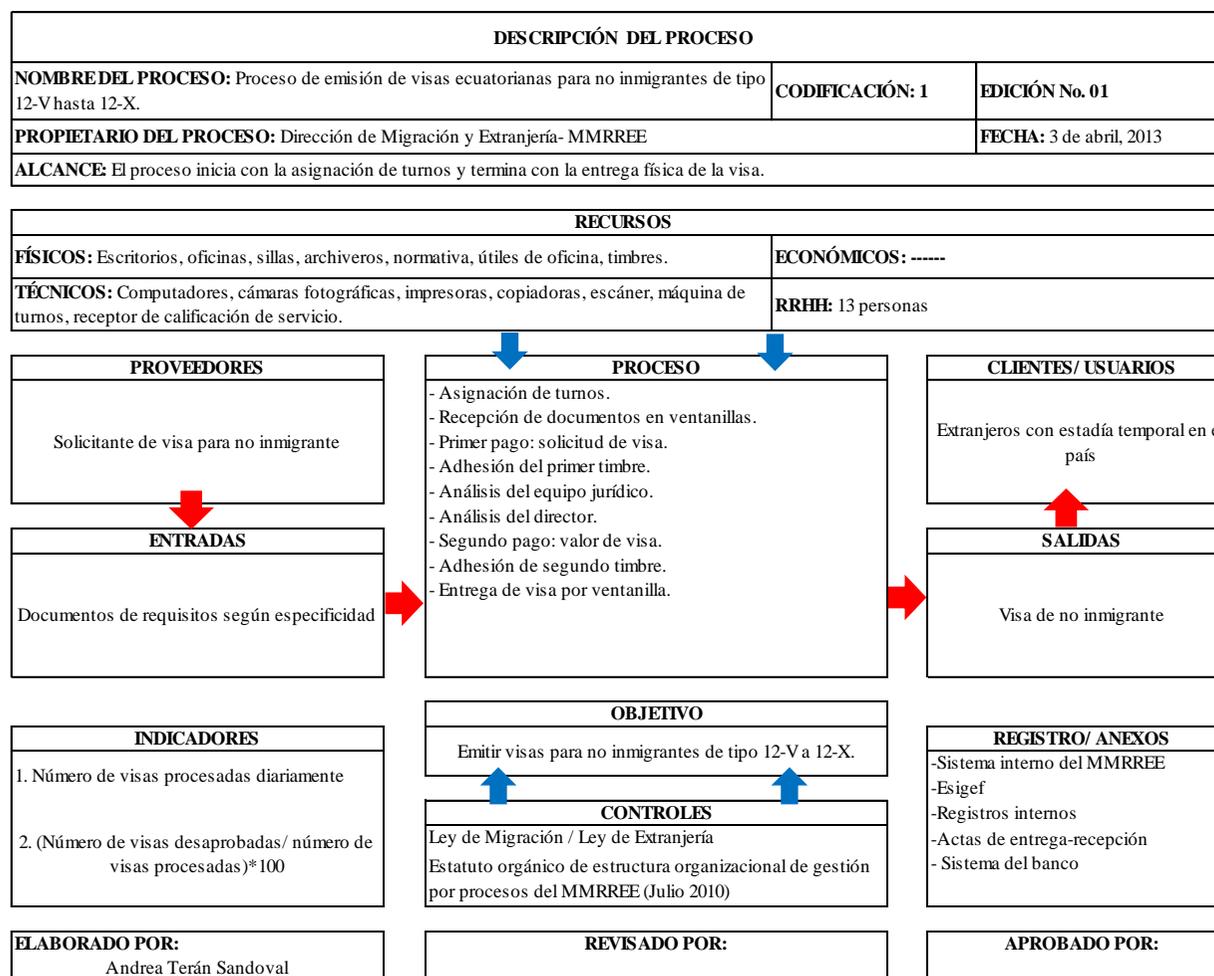
Andrea Terán Sandoval

REVISADO POR:

APROBADO POR:

5.2.6 Descripción del proceso

Tabla 27. Descripción del proceso propuesto de emisión de visas 12-V a 12-X.



5.2.7 Descripción de los subprocesos

Tabla 28. Descripción del subproceso asignación de turnos.

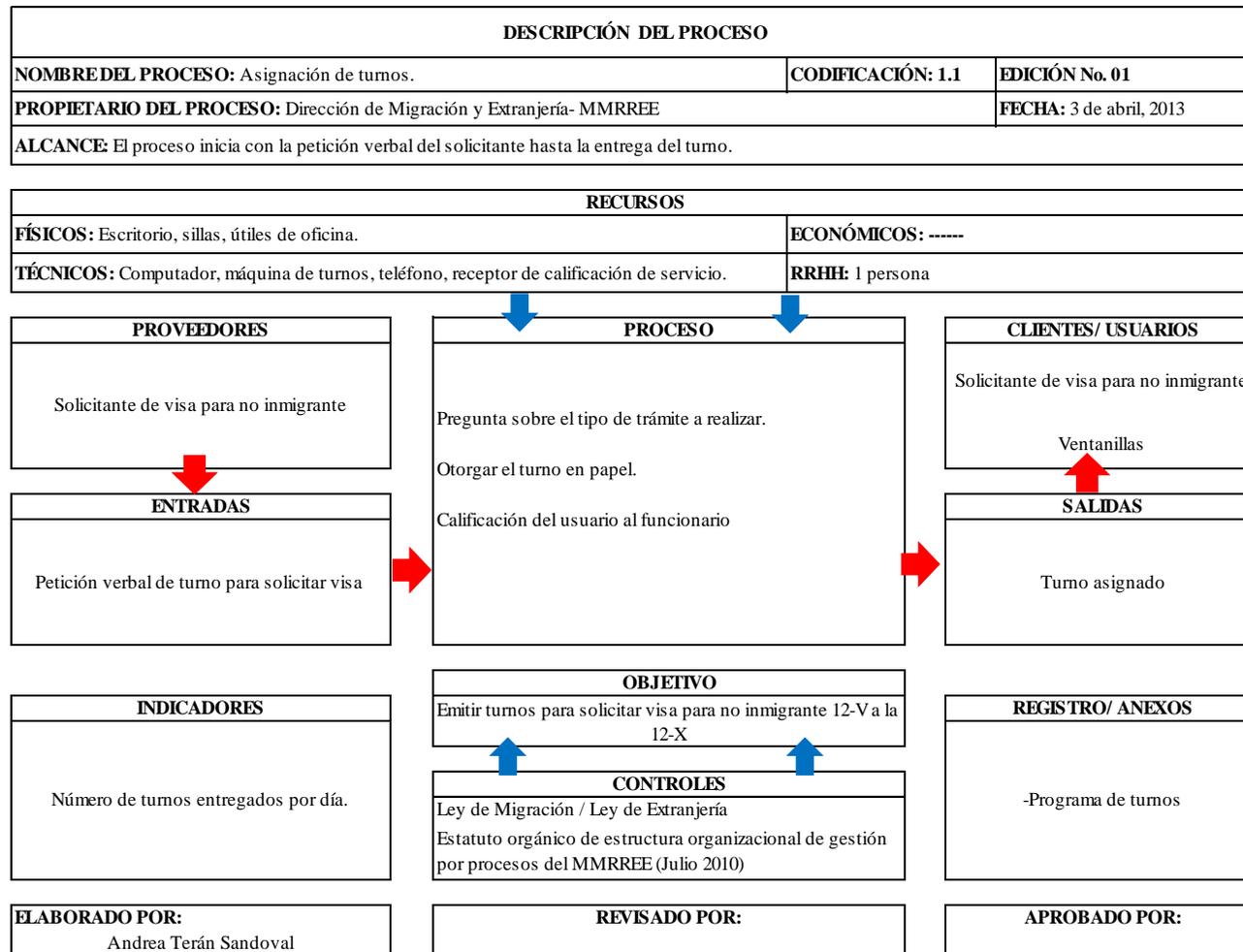


Tabla 29. Descripción del subproceso recepción de documentos en ventanilla.

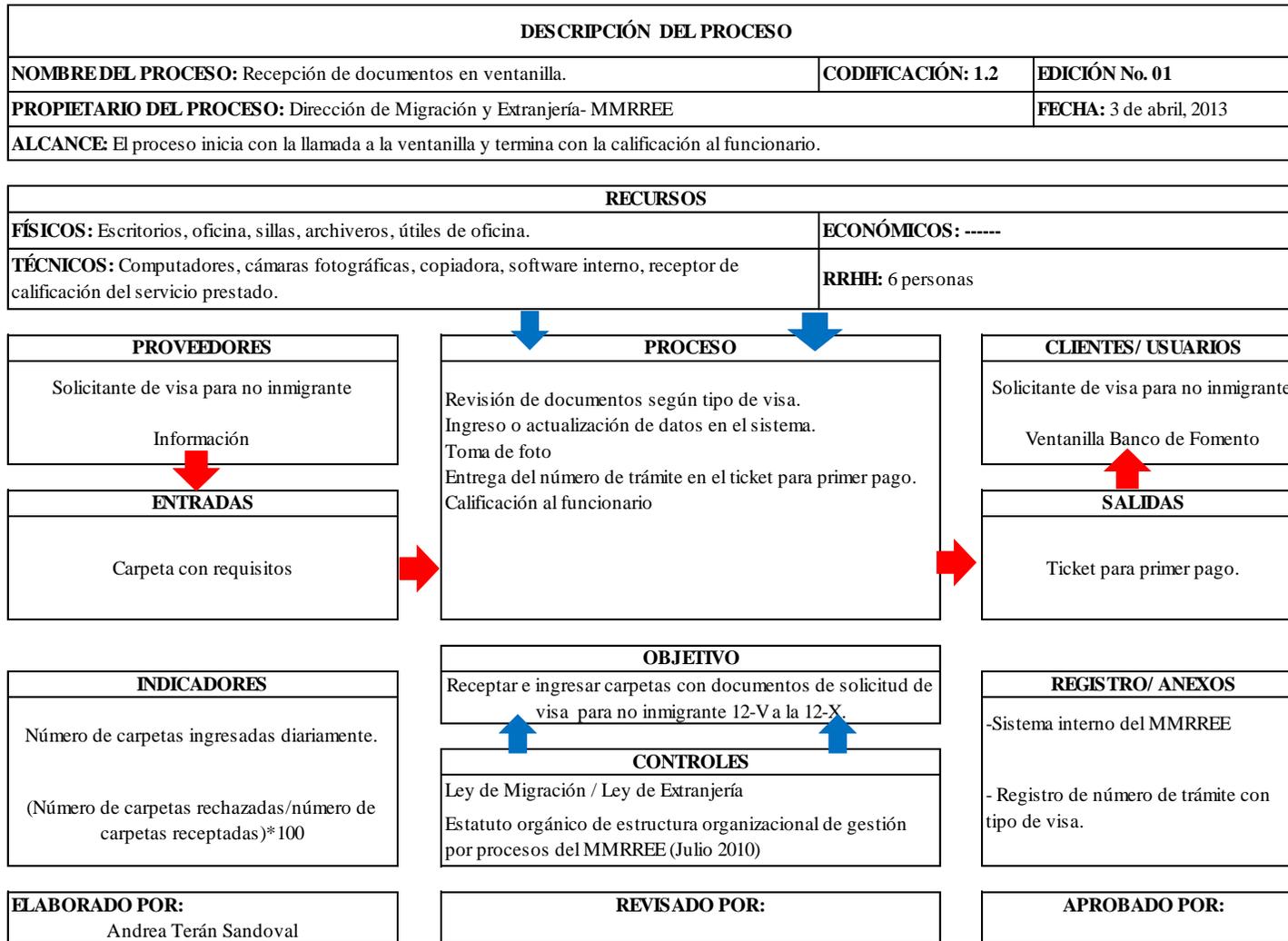


Tabla 30. Descripción del subproceso primer pago.

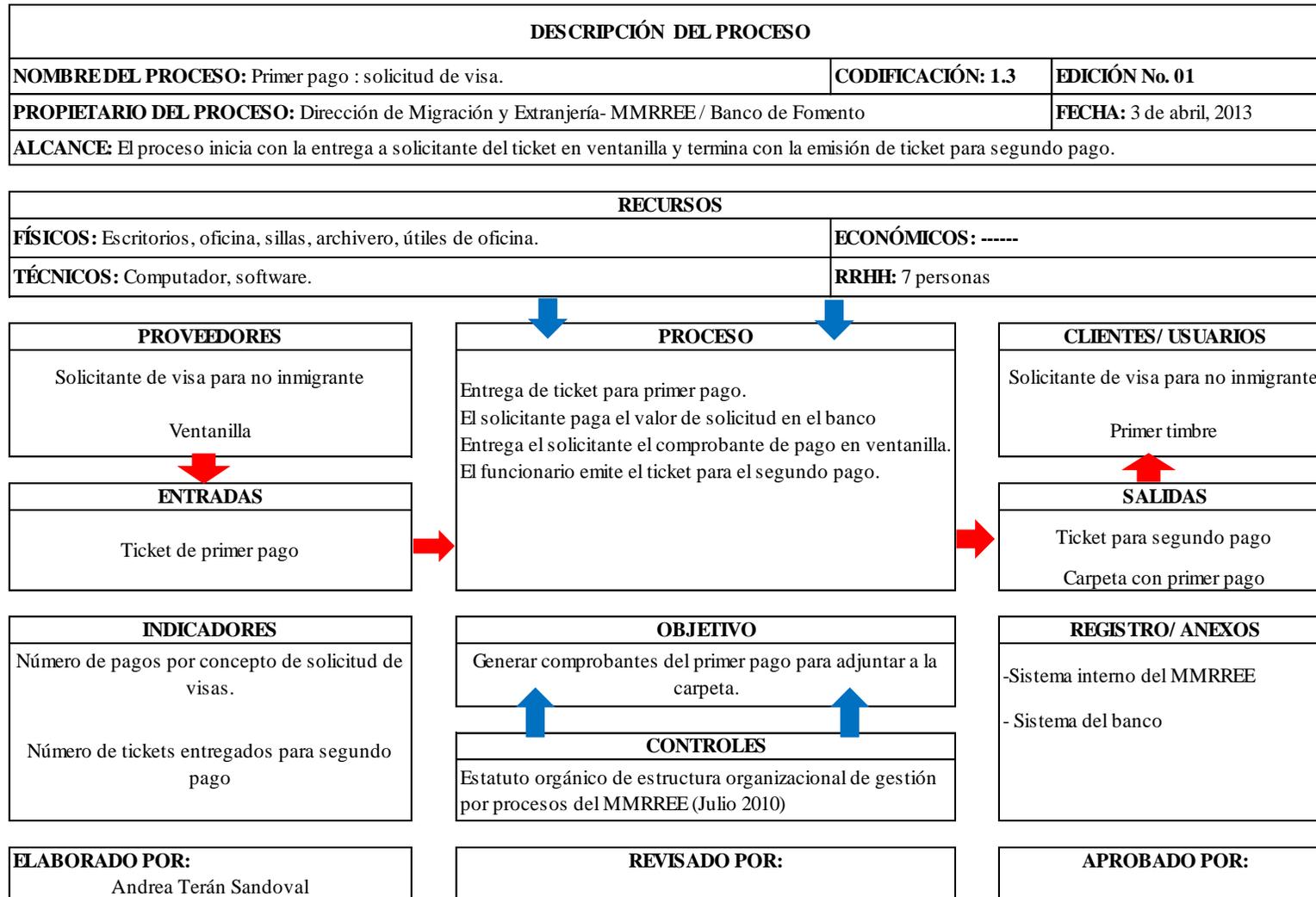


Tabla 31. Descripción del subproceso adhesión del primer timbre.

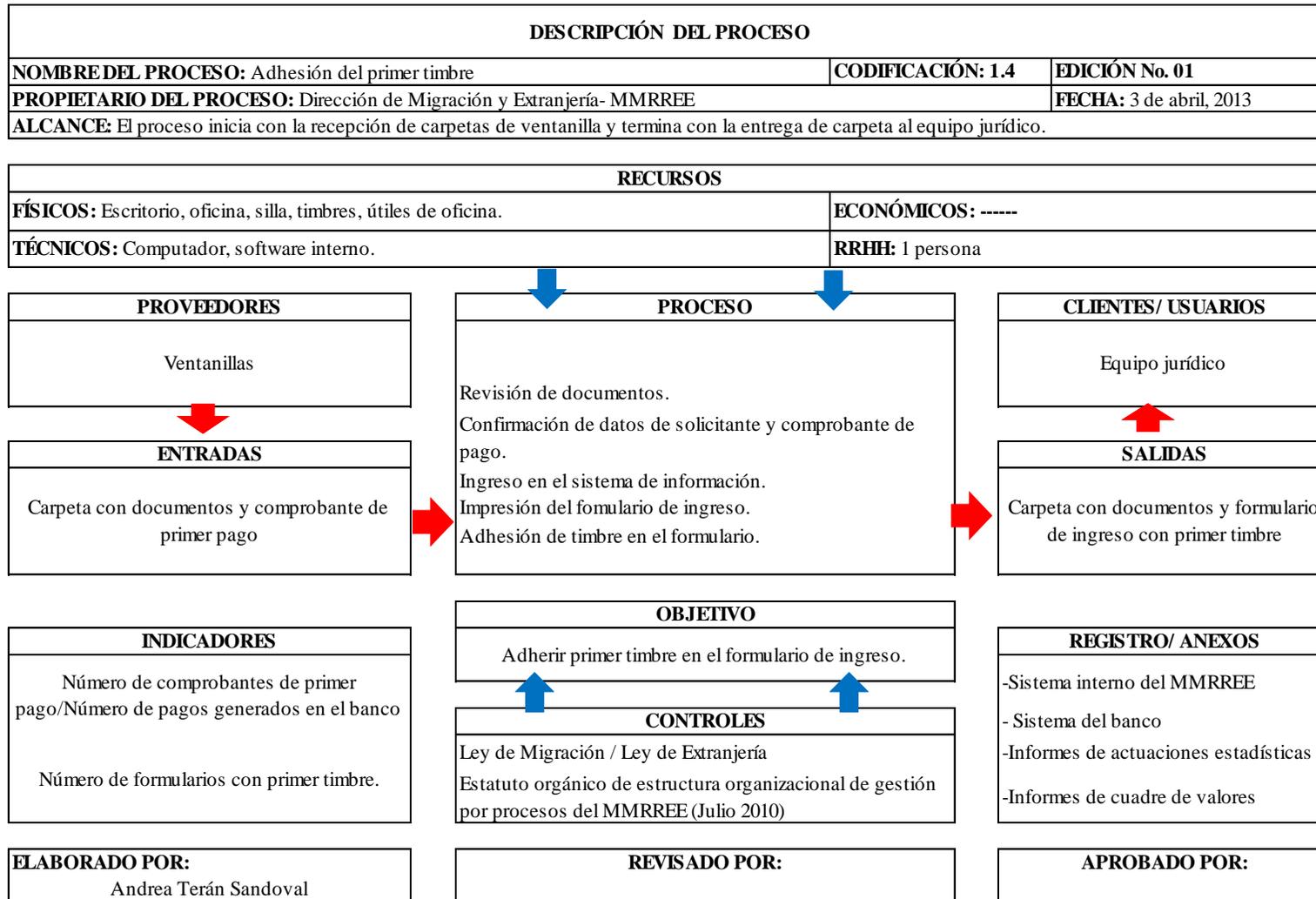


Tabla 32. Descripción del subproceso análisis de equipo jurídico.

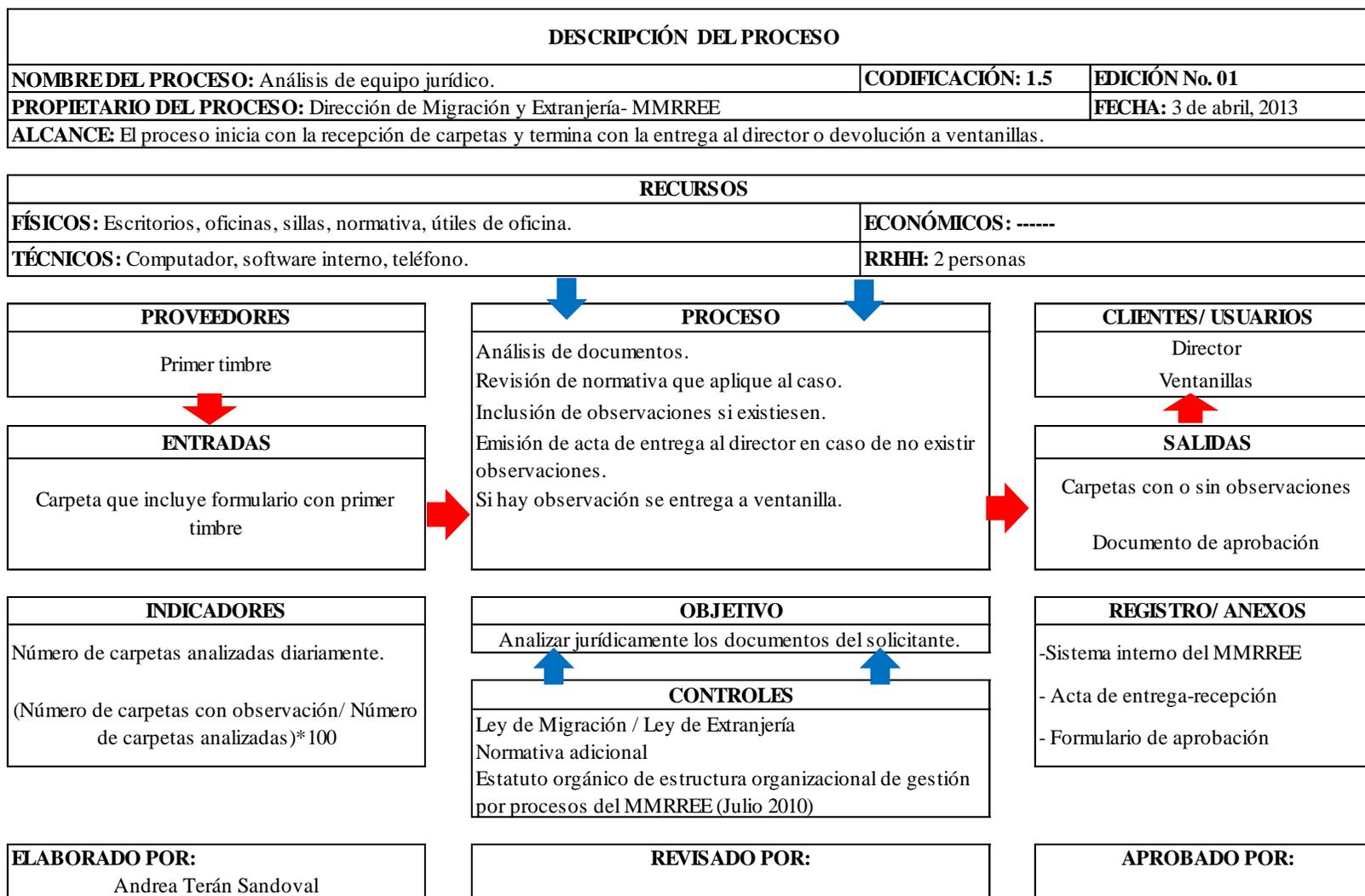


Tabla 33. Descripción del subproceso análisis del director.

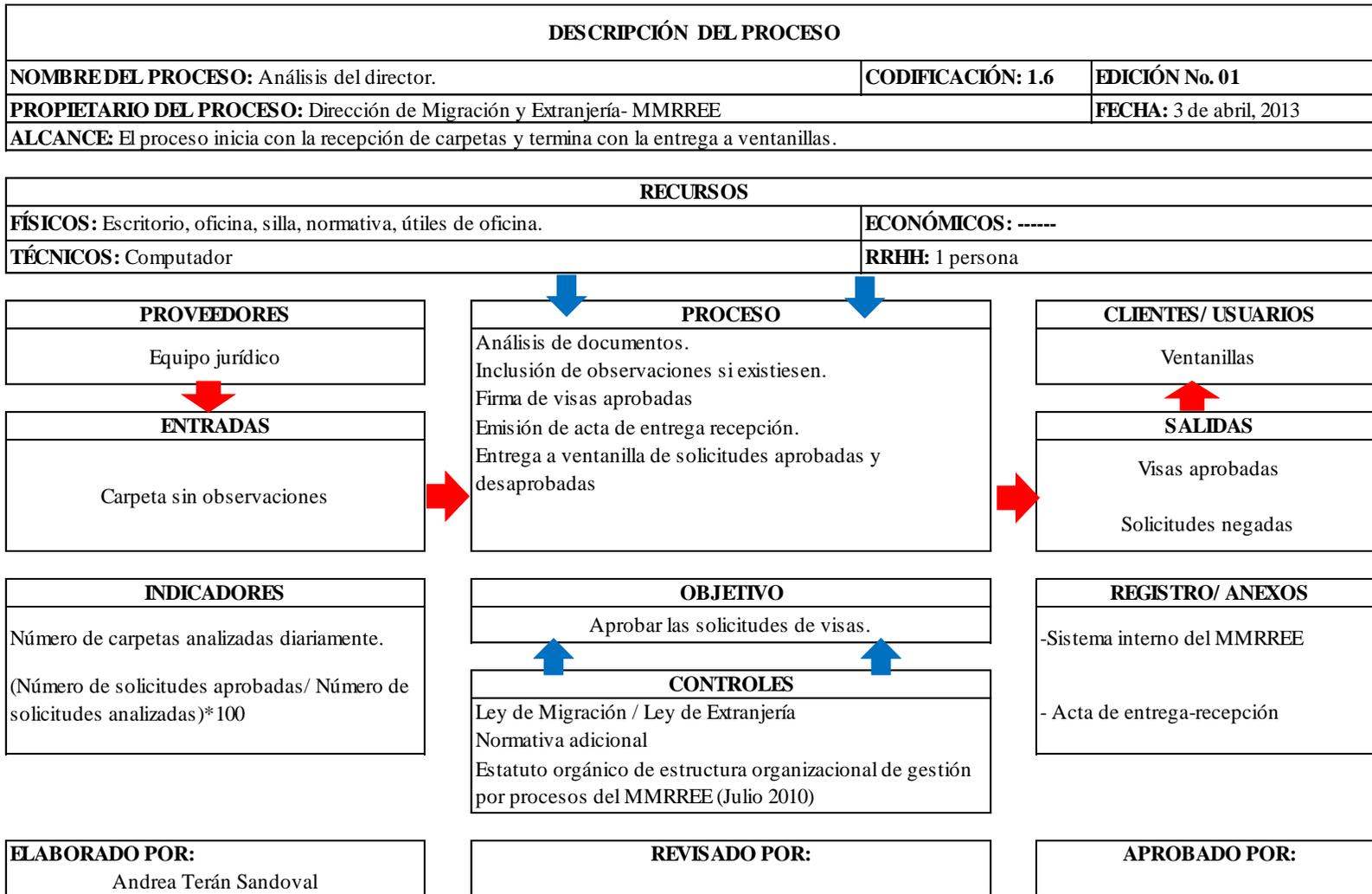


Tabla 34. Descripción del subproceso segundo pago

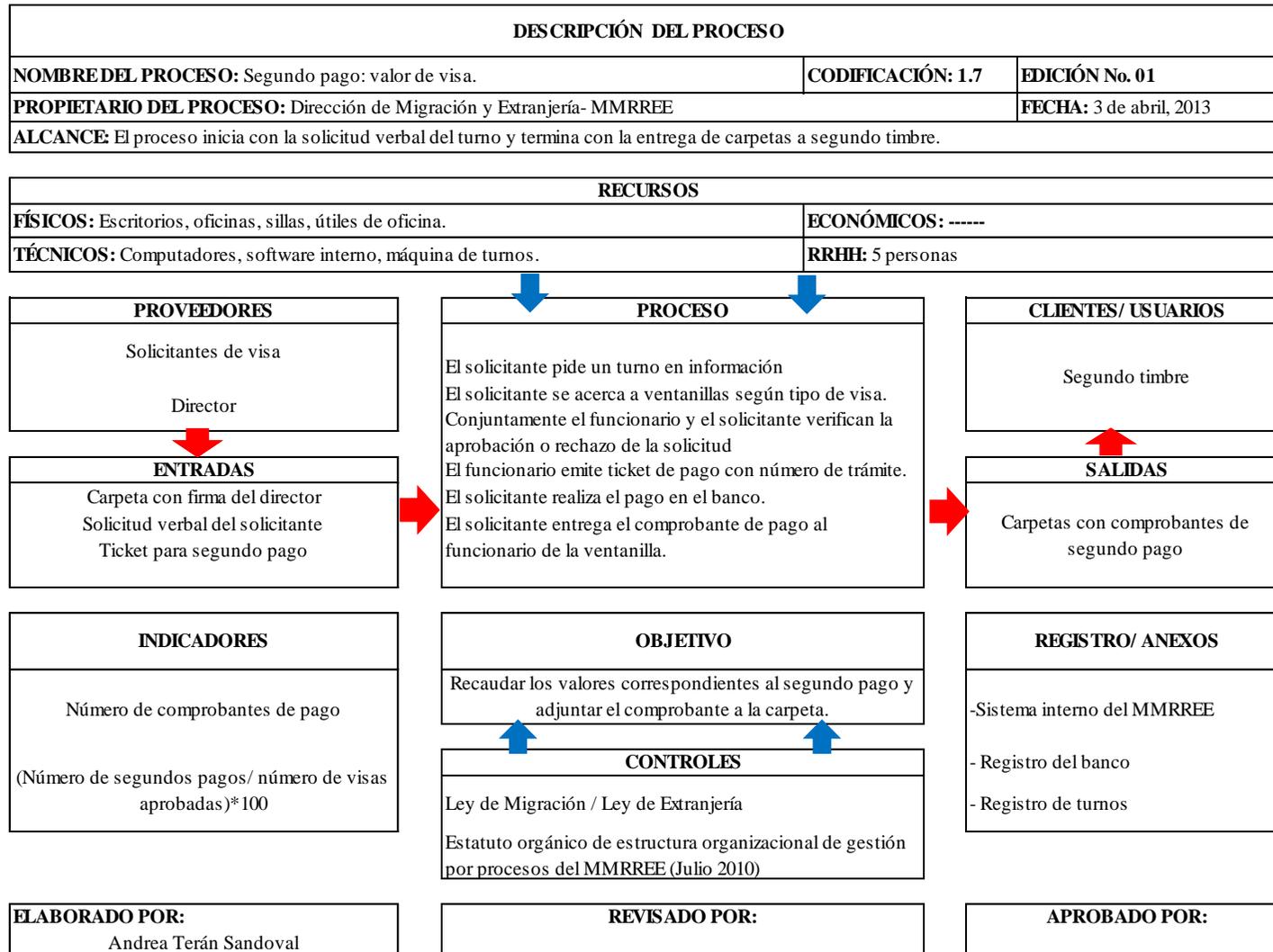


Tabla 35. Descripción del subproceso adhesión del segundo timbre

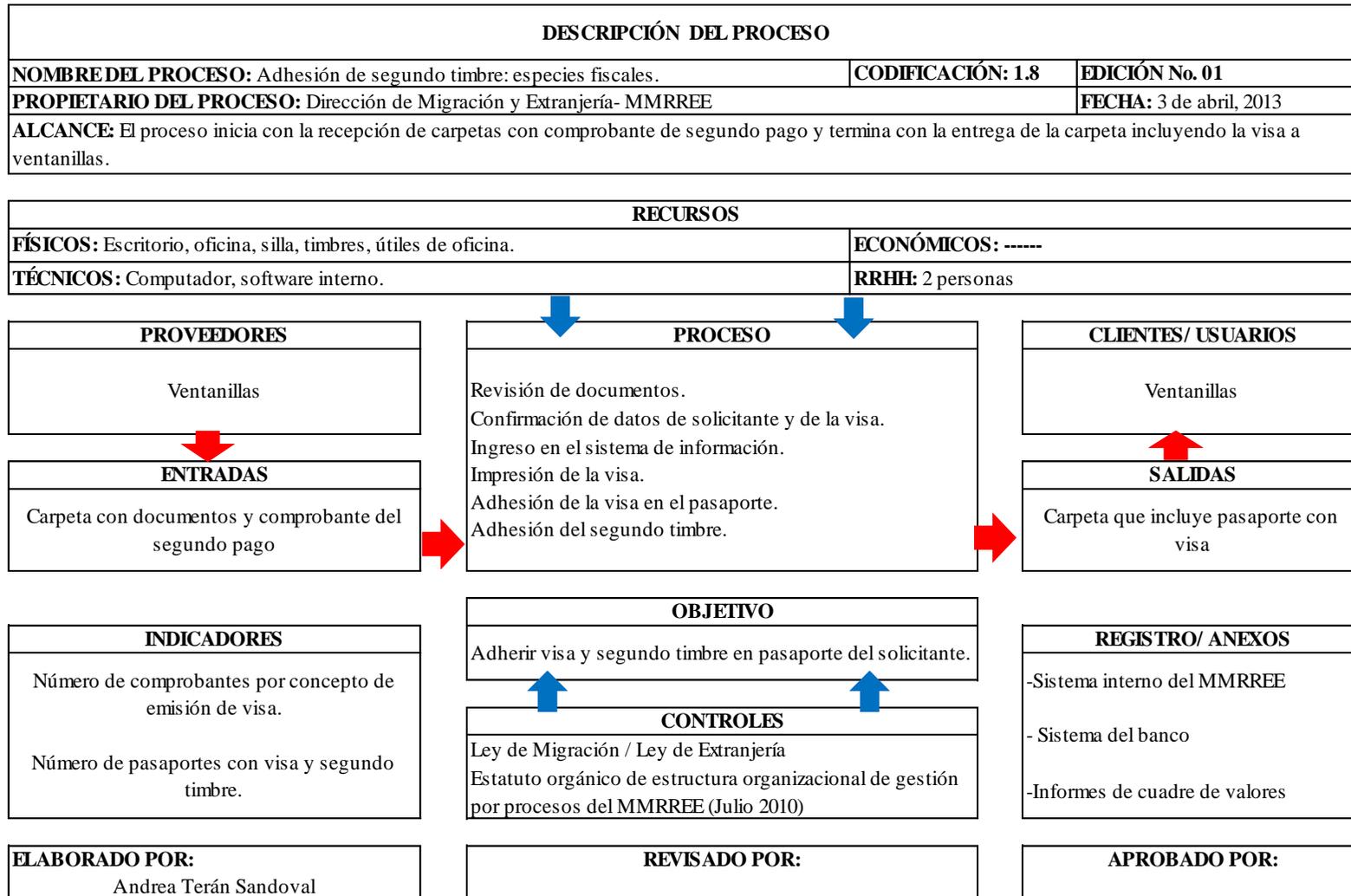
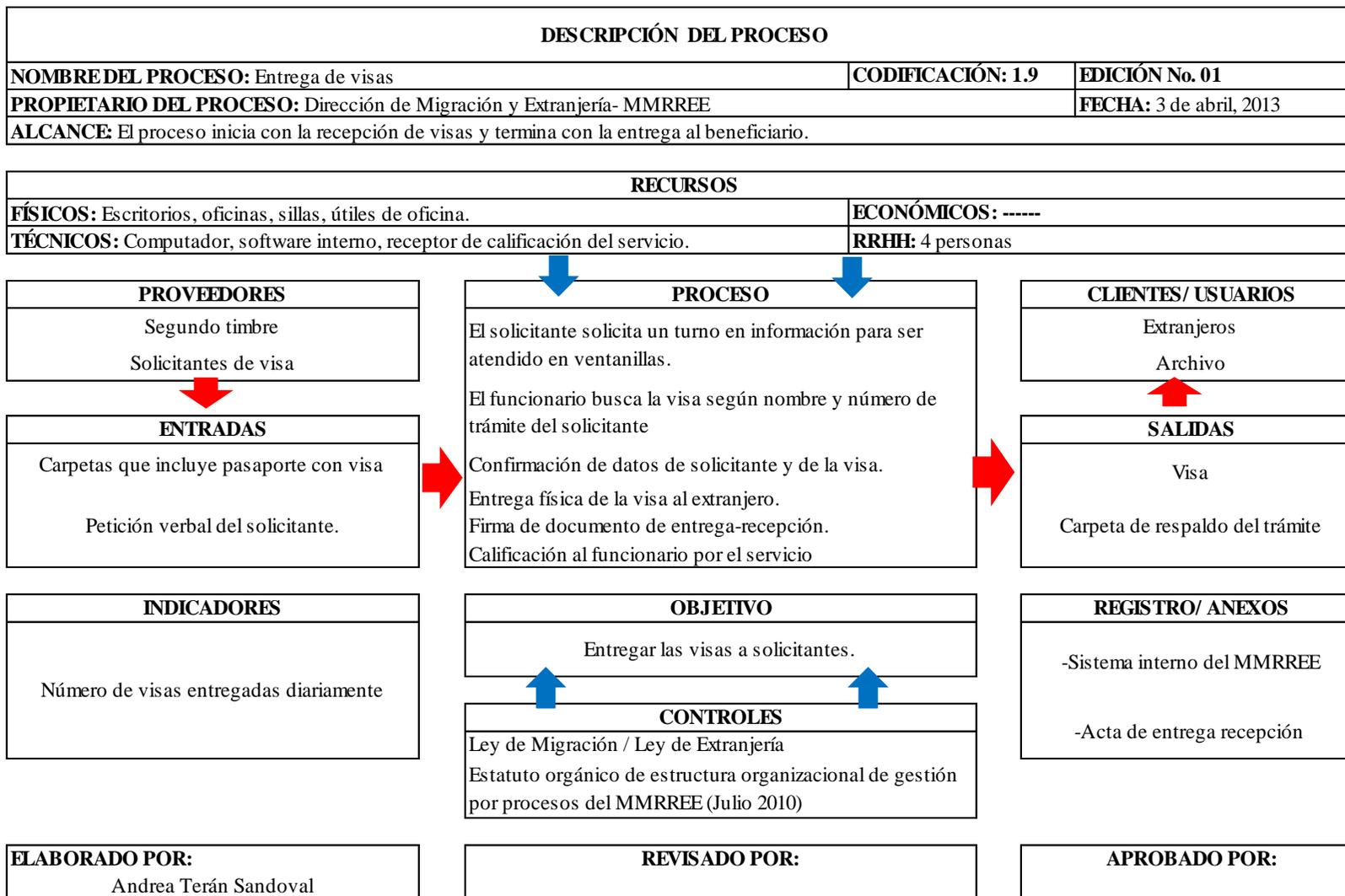
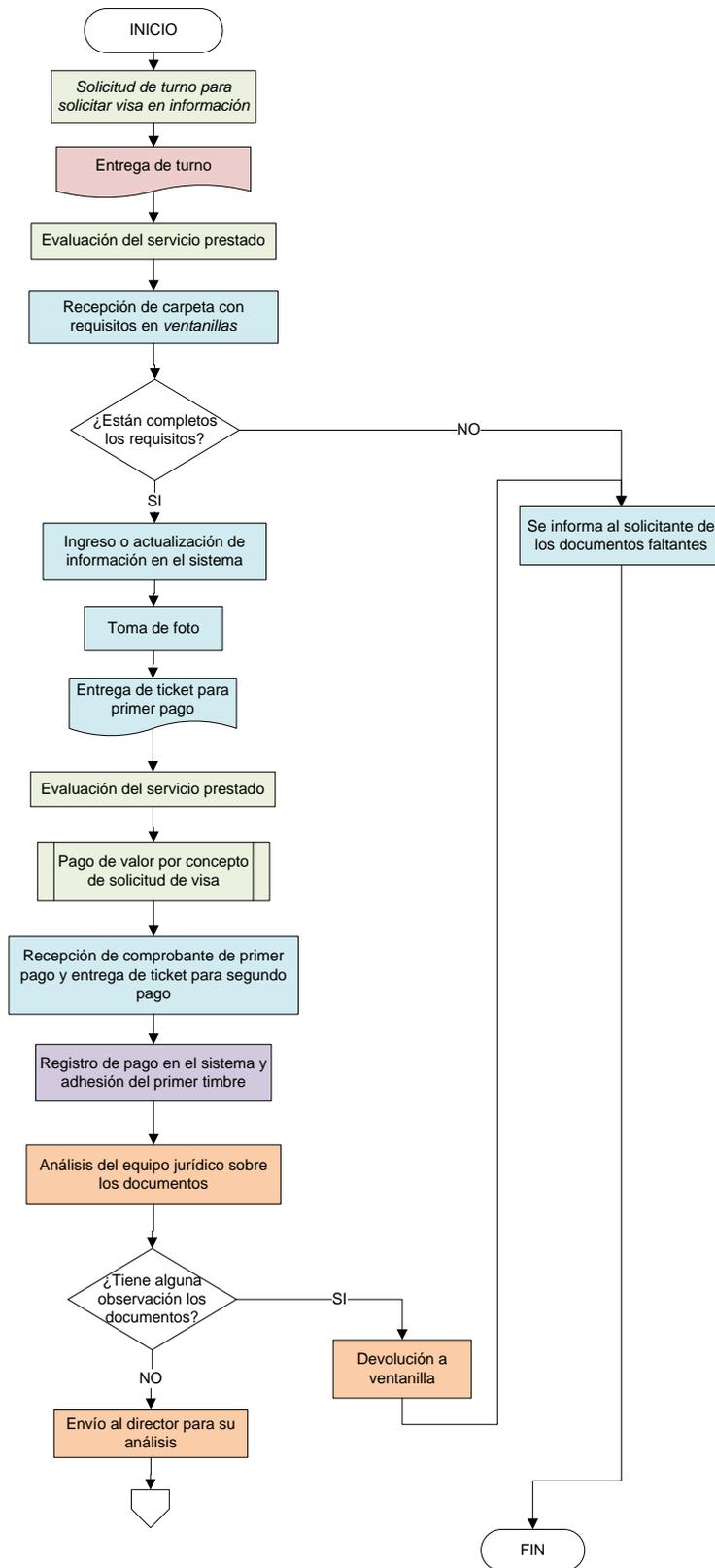


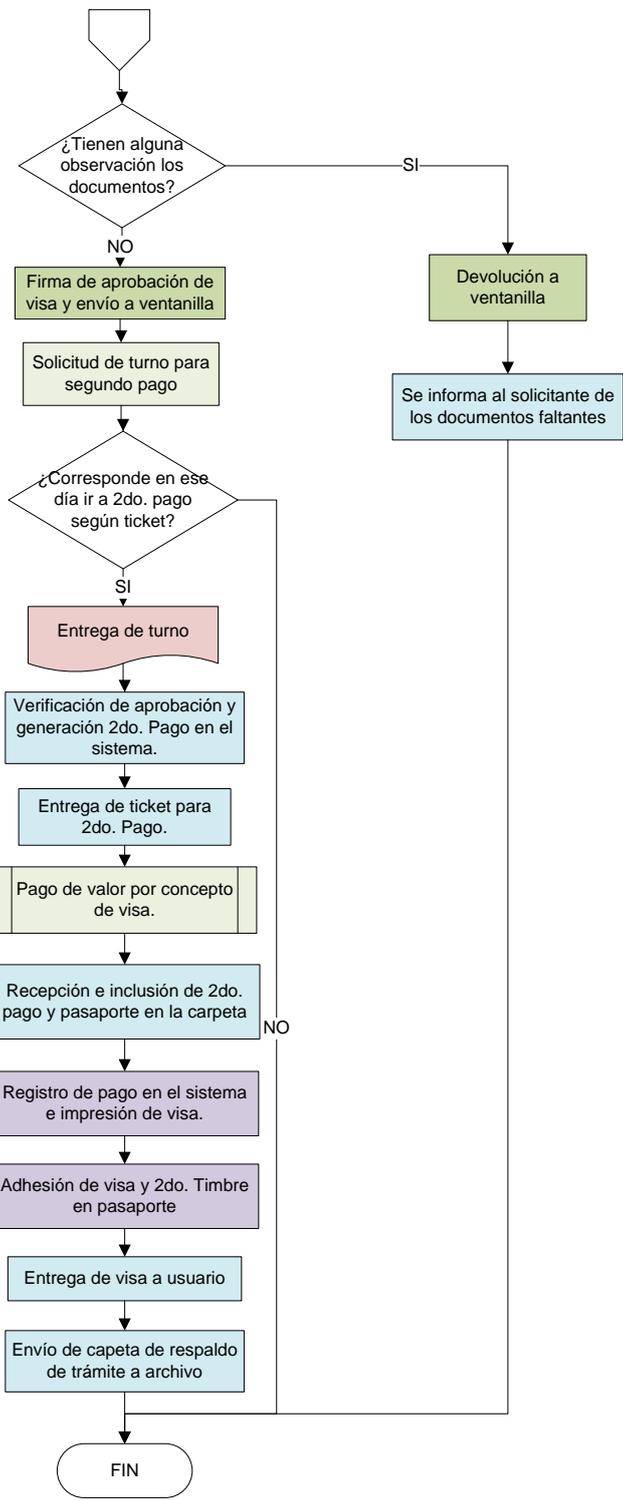
Tabla 36. Descripción del subproceso entrega de visas



5.2.8 Diagrama de flujo

Gráfico 20. Diagrama del flujo del proceso de emisión de visas 12-V a 12-X propuesto.





Inicio – Fin

Proceso

Decisión

Documento

Proceso predefinido

Conector de página

	Procesos realizados por el usuario.
	Procesos realizados en información.
	Procesos realizados en ventanillas.
	Procesos realizados en registro de timbres y especies fiscales.
	Procesos realizados por el equipo jurídico.
	Procesos realizados por el director.

5.3 Otras propuestas

- La presencia de letreros informativos en cada una de las instancias de atención al público como información y ventanillas, otorga seguridad para que el solicitante recurra a realizar sus trámites; evitando acercarse al personal de seguridad.
- Como medio de aplicación del gobierno electrónico¹³, se considera la publicación de los nombres de las personas que tienen habilitado el trámite de segundo pago o de retiro de la visa por medio de la página web, donde además se podrá imprimir un ticket con el que debería solicitar el turno, corroborando que efectivamente el proceso está listo para continuar. Con ello se logra que el usuario esté al tanto de su trámite, no deba acercarse a las instalaciones del ministerio cuando no le corresponda y se disminuya los tiempos no productivos dentro del proceso. Asimismo, con mecanismos como este se exigiría que el proceso tenga mayor fluidez y cumplimiento de indicadores diarios; evitando demoras en los subprocesos.
- Como forma de acercar al usuario externo al proceso y de mantenerlo informado sobre el trámite que va a realizar; se propone la creación de un folleto *informativo*, en el que se menciona los procedimientos que involucra la solicitud de visa para no inmigrante de tipo 12-V a 12-X, los valores a pagar e información adicional con la dirección web de donde se puede obtener mayor detalle. La información que se incluye en este folleto puede también ser publicada en la página web, de manera que el alcance al usuario sea para quienes se acercan personalmente a las instalaciones del ministerio y para quienes acceden vía web.

¹³ Se refiere al uso de herramientas de tecnología de información y conocimiento en procesos que están a cargo del gobierno.

- Otra forma de mejorar la comunicación entre la institución y el usuario externo es por medio de la creación de puntos de información, que brinden detalles acerca de trámites referentes a migración; no únicamente de los procesos que se llevan en dicha institución, sino en todos los que se ve involucrada y de los cuales forma parte. Esta propuesta sería enfocada a nivel institucional, donde si bien actualmente el MRECI está a cargo de los trámites para inmigrantes y no inmigrantes, las actividades se llevan a cabo en diferentes dependencias y edificios.

Gráfico 21. Propuesta de folleto informativo para usuarios.

VISAS PARA NO INMIGRANTES 12-V A 12-X

DIAGRAMA DEL PROCESO DE VISAS 12-V A 12-X

```
graph LR; A[Asignación de turnos] --> B[Recepción de documentos en ventanillas]; B --> C[Primer pago: solicitud de visa]; C --> D[Adhesión del primer timbre]; D --> E[Análisis del equipo jurídico]; E --> F[Análisis del director]; F --> G[Segundo pago: valor de visa]; G --> H[Adhesión de segundo timbre: especies fiscales]; H --> I[Entrega por ventanilla];
```

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración

Si bien ningún extranjero requiere de visa para ingresar al Ecuador (a excepción de los ciudadanos de la República Popular China, Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia) por el lapso de 90 días, con fines turísticos, los mismos deberán obtener de las Embajadas o Consulados ecuatorianos **VISA** para permanecer en el país por un periodo superior, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por ley.

Dirección Nacional de Migración y Extranjería
Av. 10 de Agosto y Camión
Quito

REPÚBLICA DEL ECUADOR

VISAS PARA NO INMIGRANTES 12-V A 12-X

¿POR QUÉ ACCEDER A ESTE TIPO DE VISA?

Conforme el artículo 8, de la Ley de Extranjería "Todo extranjero que solicite su admisión en el Ecuador en calidad de inmigrante o de no inmigrante con excepción de los transeúntes, deberá estar provisto de una visa emitida por un funcionario del servicio exterior ecuatoriano que preste servicios en el lugar de domicilio del extranjero o en su falta, el del lugar más cercano".

¿QUÉ SE DEBE HACER PARA OBTENER LA VISA?

Para renovar una visa de no inmigrante de tipo 12-V a 12-X debe acercarse a las instalaciones del ministerio portando los requisitos que se especifican en la página web cancilleria.gob.ec en servicios, asuntos consulares. Con lo cual usted:

- Solicita un turno en información.
- Entrega sus documentos en ventanillas.
- Realiza el primer pago (solicitud).

Posteriormente se acerca el día indicado para realizar el segundo pago para finalmente en veinte y cuatro horas retirar la visa. El tiempo de duración del proceso desde la entrega de documentos hasta el retiro de la visa, es de máximo ocho días laborables.

Ningún extranjero podrá conservar dos o más calidades de inmigración simultáneamente.

EL TRÁMITE ES PERSONAL

COSTOS DEL SERVICIO (USD)

SOLICITUD DE VISA: 30*	
12-V: Estudiantes	100
12-VI: Trabajo	200
12-VII: Religiosos, misioneros, voluntarios	150
12-VIII: Intercambio Cultural	50
12-IX: Turismo, deporte, salud, estudios, ciencia, arte, actos de comercio.	200
12-X: Visitante temporal	30
* Valor no reembolsable	

La Ley de Extranjería menciona que:

Art. 5: "[...] La decisión de conceder, negar o revocar una visa a un ciudadano extranjero, no obstante el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios, es facultad soberana y discrecional de la Función Ejecutiva, a través de los organismos competentes."



Elaborado por: la autora

Capítulo VI: Conclusiones y Recomendaciones

6.1 Conclusiones

- La implementación del modelo de gestión organizacional denominado gestión por procesos que inició su adopción en el sector público del Ecuador en el año 2003, hasta la fecha no ha sido concretada en su totalidad en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, específicamente en la dirección de Migración y Extranjería, debido en gran parte a la escasa comunicación y gestión interna de las unidades involucradas.
- La información disponible para los usuarios externos sobre el proceso de emisión de visas 12-V a 12-X, ha sido uno de los factores determinantes para obtener un nivel de satisfacción bajo; influyendo además en la concreción del modelo de gestión por procesos que toma al usuario externo y la satisfacción de sus necesidades como el centro de su gestión.
- El grado de aplicación del modelo organizacional de gestión por procesos influye en el grado de satisfacción del cliente o usuario, pues si en la dirección analizada se contara con información documentada y disponible para el usuario externo, éste estaría más informado, tendría menos incertidumbre con el trámite, pudiendo agilizar el proceso.
- Con la reestructuración del proceso y la implementación de indicadores de gestión, se incrementa la capacidad de procesamiento de solicitudes de visas para no inmigrantes, a la vez que se puede evaluar los resultados de cada subproceso en determinado periodo e identificar los posibles cuellos de botella o las actividades críticas del proceso.

6.2 Recomendaciones

- Para optimizar los procesos se recomienda mejorar la comunicación interna entre las unidades del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración por medio de reuniones de trabajo, entendiendo que todos funcionan como un macro sistema donde el aporte individual influye en los resultados y en los servicios que se presta a nivel institucional.
- Se recomienda tomar al mejoramiento continuo de procesos como un hábito dentro de la institución, especialmente en los servicios de la Dirección de Migración y Extranjería, de manera que los usuarios externos se conviertan en protagonistas de la gestión, se genere fluidez en el proceso y se mejore los resultados obtenidos.
- Brindar capacitaciones sobre la gestión por procesos a los funcionarios de las visas para no inmigrantes 12-V a 12-X, sería una buena alternativa para que reconozcan su aporte dentro del proceso y puedan contribuir con sugerencias para las actividades que realizan o las que a su criterio pueden mejorar.
- Esta investigación contiene varias sugerencias clave en el mejoramiento del proceso de emisión de visas 12-V a 12-X, por lo que se recomienda implementarlas en la brevedad posible, tomando en cuenta que la información presentada en todo el trabajo investigativo proviene de fuentes confiables y que reflejan la realidad existente, a la fecha de elaboración de esta tesis.

ANEXOS

ANEXO A: ACUERDO MINISTERIAL DE REQUERIMIENTO DE VISA PARA INGRESAR AL PAÍS



REPÚBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO E INTEGRACION

ACUERDO MINISTERIAL No. 000165

*El Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e
Integración*

CONSIDERANDO

Que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 392 de la Constitución de la República, el Estado ejercerá la rectoría de la Política migratoria a través de los órganos competentes;

Que el numeral 3 del Artículo 261 de la Constitución de la República establece que es competencia exclusiva del Estado central, el registro de personas, nacionalización de extranjeros y el control migratorio;

Que el artículo 66 numeral 1.º de la Constitución de la República expresa que el derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, será regulado de acuerdo con la ley;

Que el artículo 5 de la Codificación de la Ley de Extranjería, establece que es competencia exclusiva del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración la administración y otorgamiento de las visas de No Inmigrante ; y,

En ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la Ley

ACUERDA

Artículo Único.- Establecer el requerimiento de visas de ingreso al país para las ciudadanos de las siguientes nacionalidades:

- Afganistán;
- Bangladesh;
- Eritrea;
- Etiopía;

Chona

Kenia;
Nepal;
Nigeria;
Paquistán; y,
Somalia

COMUNÍQUESE:-

Quito, 63 SEP 2010



Ricardo Patiño Arce,
/ *Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración*

**ANEXO B: EMISIÓN DE VISAS PARA NO INMIGRANTES SEGÚN
CATEGORÍA MIGRATORIA PERIODO 2000-2009**

Tabla 37. Cantidad de visas emitidas para no inmigrantes según la categoría migratoria 2000-2004

Nacionalidad	Total	Categoría Migratoria																
		12 I	12 II	12 III	12 IV	12 V	12 VI	12 VII	12 VIII	12 IX	T1	T2	T3					
2000		Diplomáticos y org. Internacionales		Expertos, consultores y misiones diplomáticas		Asilo y Refugio		Estudiantes		Trabajo		Religiosos, misioneros y voluntarios		Intercambio cultural		Turismo, deporte, salud, estudios, ciencia, arte, actos de comercio		visitante temporal (turismo, deporte, salud, estudios, ciencia o arte)
Colombia	184,631	193	19	306	106	995	1,459	707	30	927	2,682	31,929	145,278					
Estados Unidos	133,111	667	31	1,422	9	185	721	2,000	1,327	616	904	10,649	114,580					
Perú	89,353	133	2	218	0	124	189	282	45	209	974	10,502	76,675					
Alemania	17,392	88	2	392	1	45	117	150	87	165	107	990	15,248					
Reino Unido	16,181	61	1	215	4	42	115	137	67	97	107	857	14,478					
2001																		
Colombia	173,309	219	29	404	141	1,087	1,759	732	36	919	4,178	49,084	114,721					
Estados Unidos	140,558	658	31	1,557	17	196	839	1,779	1,221	545	727	11,211	121,777					
Perú	83,399	112	24	191	2	97	343	236	35	270	1,069	10,154	70,866					
Reino Unido	18,140	64	0	156	4	26	145	115	68	69	74	741	16,678					
Chile	16,596	99	7	97	6	116	347	123	10	114	263	3,733	11,681					
Alemania	16,447	63	1	386	2	53	85	143	70	74	91	890	14,589					
2002																		
Colombia	186,490	237	34	293	90	1,083	2,427	779	37	674	2,292	54,283	124,261					
Estados Unidos	141,576	776	86	1,154	12	220	1,554	1,628	1,339	311	483	9,099	124,914					
Perú	104,756	139	24	140	3	60	355	253	31	221	1,077	15,021	87,432					
Reino Unido	17,018	50	1	136	0	16	140	101	61	51	40	536	15,886					
Alemania	16,194	51	4	367	3	80	81	150	72	49	46	599	14,692					
2003																		
Colombia	192,935	138	17	262	134	887	2,501	817	38	447	5,157	76,347	106,190					
Perú	151,357	96	14	161	7	144	449	232	20	258	1,674	65,912	82,390					
Estados Unidos	151,061	620	67	1,058	6	208	1,093	1,540	1,324	198	1,271	19,732	123,944					
Reino Unido	18,548	48	3	130	6	28	136	103	65	47	150	1,268	16,564					
España	18,101	67	5	238	5	16	212	363	19	70	363	3,493	13,250					
Alemania	17,239	66	6	396	0	68	70	138	79	33	183	1,273	14,927					
2004																		
Perú	188,178	130	24	145	5	136	580	270	12	277	2,065	21,011	163,523					
Estados Unidos	172,601	795	76	1,352	11	293	784	1,598	1,342	221	1,546	28,150	136,433					
Colombia	164,604	132	24	313	132	861	2,256	927	37	414	7,155	57,668	94,685					
España	24,254	49	6	219	8	10	189	321	10	42	734	4,665	18,001					
Reino Unido	19,851	51	5	129	3	18	119	102	72	40	152	1,899	17,261					
Alemania	17,985	57	5	476	4	98	66	169	74	68	201	1,860	14,907					

Fuente: INEC–Ecuador en cifras

Elaborado por: la autora

Tabla 38. Cantidad de visas emitidas para no inmigrantes según la categoría migratoria 2005-2009

Nacionalidad	Total	Categoría Migratoria											
		12 I	12 II	12 III	12 IV	12 V	12 VI	12 VII	12 VIII	12 IX	T1	T2	T3
		Diplomáticos y org. Internacionales	Expertos, consultores y misiones diplomáticas	Asilo y Refugio	Estudiantes	Trabajo	Religiosos, misioneros y voluntarios	Intercambio cultural	Turismo, deporte, salud, estudios, ciencia, arte, actos de comercio	visitante temporal (turismo, deporte, salud, estudios, ciencia o arte)			
2005													
Estados Unidos	198,812	992	86	1,653	17	329	1,434	1,617	1,518	277	1,812	28,295	160,782
Perú	182,639	136	12	177	6	132	695	311	7	170	1,912	31,534	147,547
Colombia	162,491	146	13	377	348	742	2,591	997	28	336	7,142	40,854	108,917
España	29,960	58	15	331	2	10	160	392	24	83	901	4,171	23,813
Reino Unido	21,886	60	1	153	3	13	135	112	76	55	190	2,084	19,004
Alemania	19,347	57	6	526	3	89	81	220	109	118	548	1,816	15,774
2006													
Estados Unidos	199,720	1,157	79	2,205	4	294	684	1,607	1,335	255	311	5,584	186,205
Colombia	166,304	197	13	357	401	758	2,362	918	33	451	2,200	31,914	126,700
Perú	143,526	159	9	225	14	357	767	398	9	334	564	43,765	96,925
España	35,020	78	12	327	4	20	149	384	22	97	93	1,234	32,600
Reino Unido	21,402	76	0	157	1	22	82	110	77	55	43	428	20,351
Alemania	17,500	98	0	467	3	69	105	250	72	99	43	397	15,897
2007													
Estados Unidos	235,647	1,133	235	2,311	8	434	881	1,859	1,446	468	79	1,153	225,640
Colombia	186,327	224	23	352	421	711	2,471	1,217	29	673	346	13,764	166,096
Perú	148,037	144	4	180	1	371	1,116	515	8	368	154	38,343	106,833
España	44,675	88	12	499	1	17	192	426	19	137	30	323	42,931
Reino Unido	26,261	48	1	139	0	19	99	89	82	65	16	99	25,604
Alemania	21,835	103	10	495	3	85	93	284	130	125	7	267	20,233
2008													
Estados Unidos	241.033	1.356	307	1.844	2	407	636	1.747	1.531	454	23	303	232.423
Colombia	184.440	239	27	315	380	627	2.638	1.147	18	716	46	2.619	175.668
Perú	144.752	253	22	210	2	362	1.515	366	7	325	30	7.794	133.866
España	48.401	155	17	469	0	10	189	399	23	133	7	57	46.942
Reino Unido	26.973	52	3	129	0	24	90	92	74	64	7	152	26.286
Alemania	22.921	121	8	612	0	88	93	316	184	167	4	76	21.252
2009													
Estados Unidos	236.491	1.189	111	1.631	1	498	491	1.881	1.623	862	15	242	227.947
Perú	147.675	227	21	166	6	390	1.519	397	13	376	26	7.035	137.499
Colombia	144.346	145	13	259	806	572	2.608	1.209	17	765	32	2.183	135.737
España	54.839	181	15	503	1	27	272	438	51	290	3	72	52.986
Reino Unido	24.335	51	2	89	0	34	61	80	79	115	1	72	23.751
Alemania	23.421	100	3	597	6	153	104	409	215	337	3	30	21.464

Fuente: INEC–Ecuador en cifras

Elaborado por: la autora

ANEXO C: FORMATO DE ENTREVISTA A FUNCIONARIOS

LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN

PROCESO DE EMISIÓN DE VISAS PARA NO INMIGRANTES

La información que se solicita a continuación tiene como objetivo documentar el proceso de emisión de visas para no inmigrantes desde las diferentes fases. Por lo que se pide de favor responder con el mayor detalle posible.

1.-Nombre del subproceso: (Ejemplo: asignación de turnos)_____

2.-Enumere las actividades que realiza dentro del proceso de emisión de visas (en tabla adjunta).

3.- De las actividades que realiza ¿Cuáles según su criterio no tienen inconveniente?

4.- De las actividades que realiza ¿Cuáles a su criterio podrían mejorar? ¿Cómo?

5.- Del proceso en general, ¿qué actividades (incluyendo o no las suyas) cree que son las determinantes del proceso?

¡Se le agradece su participación!

¿DE QUIÉN RECIBE? (Ejemplo: solicitante, ventanilla, director,	ACTIVIDADES	RECURSOS QUE EMPLEA (computadora, impresora, copiadora, normativa, etc.)	¿A QUIÉN ENVÍA?

**ANEXO D: FORMATO DE ENTREVISTA DE OPINIÓN SOBRE PROCESO DE
EMISIÓN DE VISAS PARA NO INMIGRANTES**

ENTREVISTA DE OPINIÓN SOBRE PROCESO DE EMISIÓN DE VISAS PARA NO INMIGRANTES

Las preguntas que se presentan a continuación tienen como objetivo conocer su opinión acerca del proceso de emisión de visas ecuatorianas para no inmigrantes, a fin de proponer mejoras. Esto forma parte de un proyecto de investigación, por lo que su opinión, además de ser un aporte valioso será anónimo para su comodidad.

1.- ¿Ha solicitado una visa para no inmigrante en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de la ciudad de Quito?

SÍ ___

NO ___

2.- ¿Qué tipo de visa solicitó?

___ 12-V: Estudiante

___ 12-V: Trabajo

___ 12-VII: Religiosos, misioneros, voluntarios

___ 12- VIII: Intercambio cultural

___ 12-IX: Turismo, deporte, salud, estudios, ciencia, arte, actos de comercio

___ 12-X: Visitante temporal

3.- ¿Hace cuánto tiempo realizó el trámite?

4.- ¿Cuál fue su grado de satisfacción con el trámite realizado?

___ Insatisfactorio

___ Poco satisfactorio

___ Satisfactorio

___ Muy satisfactorio

5.- ¿A qué se debió el grado de satisfacción mencionado?

(Se puede detallar la o las actividades que le causaron inconvenientes durante el proceso)

6.- ¿Cómo cree usted que puede mejorar el proceso de emisión de visas para no inmigrantes?

7.- ¿Considera usted que mayor información y claridad en el proceso puede mejorar su grado de satisfacción con el servicio?

SÍ ___

NO ___

¡Gracias por su participación!

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política del Ecuador. 2008
- Decreto ejecutivo 726. 8 de abril de 2011. Quito
- Carreño, Mendoza. La gestión pública vista desde un nuevo enfoque: Mitos y realidades. Escuela SPAM MFL. Manta. 2012.
- Chase R., Jacobs F., Aquilano N. Administración de Operaciones: Producción y Cadena de Suministro. McGraw-Hill.México.2009
- Cruz, Luis edit. *Control de Calidad*. Besterfield Dale. México. Editorial Pearson Educación. Octava edición. 2009.
- González, Felipe edit. Retos ante la crisis. Correa, Rafael. Retos y perspectivas de la nueva política migratoria integral del Ecuador. Madrid, Fundación Carolina 2009.
- Gutiérrez, Humberto. *Calidad Total y Productividad*. México. Editorial Mc Graw Hill. Tercera Edición. 2010.
- Harrington, James. *Mejoramiento de los Procesos de la Empresa*. Madrid. Editorial Mc. Graw Hill, 1993
- Ley de Extranjería 2004. Registro Oficial 454, 4-XI-2004.
- Marchán Carlos, y Marco Oviedo. Modelo de Organización y Gestión por Procesos en la Administración Pública del Ecuador. Primera edición. Quito. Editorial IAEN, 2011.
- Martínez, Víctor. Diagnóstico administrativo holístico: procedimientos, procesos y benchmarking. México. Editorial Trillas. Cuarta edición. 2010.
- Medina, Alejandro. *Gestión por procesos y creación de valor público. Un enfoque analítico*. Santo Domingo, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2005.
- Messina, Anthony. Lahav Gallya. *The Migration Reader. Exploring Politics and Policies*. United States, Lynne Rienner Publishers 2006.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. *Eliminación de visas de turismo para ingresar al Ecuador*. Boletín de Prensa No. 398. Emitido: 11 de junio de 2008. Internet.
http://www.MRECI.gob.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/junio/bol398.htm

- MRECI. Estatuto orgánico de estructura organizacional de gestión por procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Acuerdo Ministerial No. 000118. 2010
- Organización Internacional de Estandarización. Norma Internacional ISO 9000:2005. Ginebra. ISO, 2005.
- Parrés, Alejandro. *El reto de la “Nueva Gestión Pública” a través de un cambio basado en las personas.* (2005). Internet. <http://www.lapiedad.org.ar/base/Archivos/pg57-63.pdf> Acceso: 7 de enero de 2013
- Plan migración comunicación y desarrollo. Pueblos en movimiento por una ciudadanía universal. Memorias del IV Foro Social Mundial de las Migraciones. Quito, Imago 2010.
- Roth, André-Noel. *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación.* Bogotá, Aurora 2007.
- Secretaría Nacional del Migrante. Plan nacional de desarrollo humano para las migraciones. 2007-2010. Internet

http://plan.senplades.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=6e9bc368-ce48-4ab5-bf70-f8a5f164a359&groupId=10136. Acceso: 9 de septiembre de 2012.
- SENRES. Norma Técnica de Reglamentos o estatutos orgánicos de gestión organizacional por procesos. Resolución No. 0000046 SENRES – PROC 2006.