

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**



**“LA CONTRIBUCIÓN DEL ÓRGANO EJECUTIVO EN LA POLÍTICA PÚBLICA  
DE ATENCIÓN A LA PERSONA MIGRANTE SALVADOREÑA Y SU FAMILIA,  
PARA LA GOBERNANZA MIGRATORIA, DURANTE EL PERIODO 2014-2019.”**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR AL TÍTULO DE  
MAESTRA EN CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**

**PRESENTADO POR:  
OLGA CAROLINA ANGEL ROMERO**

**DOCENTE ASESOR:  
MCP. IVAN ROSALES**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, 24 DE ENERO DE 2022**

**AUTORIDADES UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

MSc. Roger Armando Arias Alvarado

**RECTOR**

PhD. Raúl Ernesto Azcúnaga

**VICERRECTOR ACADEMICO**

Ing. Juan Rosa Quintanilla

**VICERRECTOR ADMINISTRATIVO**

Ing. Francisco Antonio Alarcón Sandoval

**SECRETARIO GENERAL**

**AUTORIDADES**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata

**DECANA**

Dr. Edgardo Herrera Medrano Pacheco

**VICEDECANO**

Dr. José Miguel Vásquez

**DIRECTOR DE UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

## Agradecimientos

***“Mas gracias sean dadas a Dios, que nos da la victoria por medio de nuestro Señor Jesucristo” 1 cor 15:57.***

Agradezco a Dios todo poderoso, por haberme guiado, por darme sabiduría, proveerme las fuerzas y la paciencia para finalizar este proceso de tesis de maestría.

A mis padres Digna Esperanza de Angel, Noel Antonio Angel y mis hermanos, Claudia Angel y William Angel, por su apoyo incondicional en mis proyectos de superación profesional, por sus palabras de aliento cuanto me quería dar por vencida y por seguir siendo mi motivo para seguir adelante. Gracias por ser mis ejemplos a seguir.

A mi asesor en el proceso de construcción de tesis MCP. Iván Rosales, infinitas gracias por su orientación, entrega y apoyo constante en cada una de las fases de construcción de este documento. A mi compañera y colega Licda. Catherine Leonor Peñate, a quien agradezco por su apoyo invaluable en mi proyecto, sin duda que su acompañamiento en este proceso ha sido un privilegio.

A las fuentes que fueron entrevistadas para la realización de esta investigación, por su invaluable aporte y amable disposición para colaborar en la realización de este documento.

Sinceramente muchas gracias.

## ÍNDICE GENERAL.

LISTA DE TABLAS.....	ix
LISTA DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS E ILUSTRACIONES .....	xi
INTRODUCCIÓN .....	xiii
RESUMEN .....	xxiv
CAPÍTULO 1 ACTORES Y PROCESOS REFERIDOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA PERSONA MIGRANTE Y SU FAMILIA EN FUNCIÓN DE LA GOBERNANZA MIGRATORIA. ....	1
1.1 Desarrollo histórico de la gobernanza migratoria .....	2
1.2 Definición de gobernanza migratoria.....	6
1.2.1 Marco de gobernanza migratoria internacional .....	7
1.2.2 Pacto Mundial para las Migraciones .....	10
1.3 Definición de Políticas Públicas .....	12
1.3.1 Participación de actores en el ciclo de la Política Pública.....	17
1.3.2 Proceso de implementación de las Políticas Públicas .....	20
1.4 Estudio del enfoque sistémico de acuerdo con el autor David Easton.....	21
1.5 Marco de Gobernanza Migratoria Salvadoreña.....	26
1.6 Conclusión capitular .....	34
CAPÍTULO 2 ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES EN EL DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA PERSONA MIGRANTE Y SU FAMILIA.....	38
2.1 Definición de Actores Políticos.....	39
2.2 Actores gubernamentales en el diseño, implementación y gestión de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia.....	42
2.2.1 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.....	44
2.2.2 Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior .....	48
2.3 Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia CONMIGRANTES. ....	51

2.4	Principales aportes de los actores gubernamentales en lo referente a la gestión, diseño e implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia. ....	56
2.5	Definición de actores sociales no gubernamentales. ....	60
2.6	La diversidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil que defienden los Derechos de las Personas migrantes en El Salvador. ....	62
2.7	Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y su incidencia en la Política de Atención a la Persona Migrante y su Familia en El Salvador: principales aportes. ....	64
2.8	Conclusión capitular. ....	67
<b>CAPÍTULO 3 RESULTADOS A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA PERSONA MIGRANTE Y SU FAMILIA POR EL ÓRGANO EJECUTIVO, RESPECTO DE LOS INDICADORES DE GOBERNANZA MIGRATORIA, DURANTE EL PERIODO DEL 2014-2019. ....</b>		
3.1	Tendencia del retorno y perfil de la persona migrante retornada. ....	72
3.2	Acciones del Órgano Ejecutivo en el marco de la implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia. ....	75
3.2.1	Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia. ....	75
3.2.2	Programas y Proyectos de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia. ....	78
3.2.3	Programa El Salvador es tu casa. ....	79
3.2.3.1	Proyecto piloto de reinserción económica y Psicosocial de personas retornadas a El Salvador. ....	81
3.2.3.2	Proyecto piloto de inserción productiva para migrantes retornados y Proyecto de producción agrícola. ....	82
3.2.3.3	Proyecto de cooperación educativa. ....	83
3.2.4	Programas y proyectos que se continúan implementando. ....	84
3.3	Esferas de Indicadores de Gobernanza Migratoria Salvadoreña. ....	86
3.3.1	Adhesión a las normas internacionales y respeto de los derechos de los y las migrantes. ....	88
3.3.2	Formulación de políticas basadas en datos y aplicación de un enfoque de gobierno integral. ....	89
3.3.3	Alianzas duraderas para hacer frente a la migración. ....	90
3.3.4	Fomento del bienestar socioeconómico de los migrantes y de la sociedad. ....	92

3.3.5	Respuestas eficaces a la movilidad en situación de crisis. ....	92
3.3.6	Mecanismo para asegurar que la migración sea de manera segura, ordenada y digna. ....	93
3.4	Análisis de resultados de la implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y Familia, a la luz de los indicadores de gobernanza migratoria. ....	95
3.4.1	Áreas superadas.....	96
3.4.2	Áreas por fortalecer. ....	101
3.5	Descentralización y territorialización de los servicios a los connacionales retornados.....	105
3.6	Dotación de presupuesto para la ejecución de los programas y proyectos.....	110
3.7	Conclusión capitular. ....	118
CAPÍTULO 4 <u>LA</u> INCIDENCIA DE ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES, COMO FORMA DE PRESIÓN Y CONTRALORÍA AL ÓRGANO EJECUTIVO, PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA PERSONA MIGRANTE Y SU FAMILIA, EN FUNCIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MISMA, PARA LA GOBERNANZA MIGRATORIA SALVADOREÑA. ....		
122		
4.1	Principales propuestas de reforma de actores políticos, como presión y contraloría al Órgano Ejecutivo de El Salvador, con relación a la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia. ....	124
4.1.1	Propuesta de Reforma a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, por parte del Diputado Reynaldo Antonio López Cardoza.....	125
4.1.2	Propuesta de Reforma a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior.....	132
4.2	Principales reformas propuestas por los actores sociales, como presión y contraloría al Órgano Ejecutivo de El Salvador, en relación con la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia. ....	135

4.2.1 Propuesta de Política Pública: Migración y Retorno, por parte de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).....	136
4.2.2 Propuesta de reforma a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, por parte de la Asociación Alianza para Salvadoreños Retornado (ALSARE) y trabajo y propuestas del Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES). ....	145
4.2.3 Propuesta de inserción socio laboral de la persona retornada, por parte del Instituto Salvadoreño del Migrante (INSAMI). ....	151
4.2.4 Propuesta de inserción laboral para los retornados, por parte la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). ....	153
4.3 Conclusión capitular .....	157
CONCLUSIONES.....	161
RECOMENDACIONES. ....	168
ANEXOS. ....	170
ANEXO No 1: DIAGRAMA DE INTERACCIÓN DE LOS ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES INTERVINIENTES EN LA FORMULACIÓN, DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA PERSONA MIGRANTE Y SU FAMILIA.....	170
ANEXO No 2: ORGANIGRAMA Y FUNCIONAMIENTO DEL VICEMINISTERIO PARA LOS SALVADOREÑOS EN EL EXTERIOR, DE 2014 A 2019.....	171
ANEXO NO 3: ESQUEMA DEL PROCESO DE ATENCIÓN E INSERCIÓN DE LA PERSONA MIGRANTE.....	172
ANEXO No 4: ACTORES QUE INTERVIENEN EN EL RECIBIMIENTO DE LOS RETORNADOS SALVADOREÑOS. ....	173
ANEXO No 5: CATALOGO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE EL SALVADOR, CON APOYO DEL ÓRGANO EJECUTIVO Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN SU CONJUNTO, PARA LA ATENCIÓN DE LOS MIGRANTES RETORNADOS. ....	174
ANEXO No 6: MODELO DE ENTREVISTA, PARA ORGANISMOS GUBERNAMENTALES Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES .....	178

ANEXO NO 7: MATRIZ DE RESULTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS A EXPERTOS EN LA TEMÁTICA MIGRATORIA EN EL SALVADOR, TANTO ACTORES POLÍTICOS Y ACTORES SOCIALES. ....	182
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. ....	205

## LISTA DE TABLAS

1. Instrumentos para promover e impulsar políticas públicas.....	13
2. Acciones institucionales administrativas por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, ante el incremento de la migración. ....	44
3. Acciones institucionales y administrativas del gobierno de El Salvador en Atención a la Persona Migrante y su Familia cronológicamente. ....	45
4. Instituciones gubernamentales y no gubernamentales que conforman CONMIGRANTES .....	54
5. Instituciones observadoras e invitadas por parte de CONMIGRANTES. ....	55
6. Marco Normativo de la Política Nacional de Atención a la Persona Migrante y su Familia en 2017. ....	58
7. Organizaciones de la Sociedad Civil que defienden los derechos de las personas migrantes en El Salvador.....	63
8. Convenciones internacionales ratificadas por El Salvador en materia migratoria. ....	89
9. Áreas bien desarrolladas, conforme a lo que establecen los indicadores de gobernanza migratoria salvadoreña, de 2014 a 2019. ....	100
10. Montos asignados en materia presupuestaria para el Órgano Ejecutivo salvadoreño 2014 a 2019.....	110
11. Cantidad asignada en calidad de presupuesto, dirigido al Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador 2014 a 2019. ....	111
12. Inversión del programa El Salvador es tu casa. ....	115
13. Proyección de ingresos FOSALEX para 2019.....	116
14. Reforma a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, por parte del Diputado Reynaldo Antonio López Cardoza, 2020.....	126

15. Propuesta de Reforma a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior. .....	133
16. Propuesta de Política Pública: Migración y Retorno, por parte de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).....	138
17. Propuesta de reforma a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, por parte de la Asociación Alianza para Salvadoreños Retornado (ALSARE). ....	147

## LISTA DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS E ILUSTRACIONES

Principios del Marco de Gobernanza Migratoria (MiGOF).....	8
Objetivos clave para la Migración.....	10
El ciclo de las políticas públicas .....	16
Participación de actores en el ciclo de la política pública en sus diferentes fases.	18
Direcciones del Viceministerio para los salvadoreños en el Exterior del 2014 al 2019. ....	49
Funciones de CONMIGRANTES.....	52
Ejes de acción de CONMIGRANTES.....	53
Personas retornadas salvadoreñas por vía terrestre y aérea, 2012 a 2017 respectivamente. ....	73
Dinámica de la migración y retorno a El Salvador, desde 2012 a 2018 respectivamente. ....	74
Áreas y puntos de intervención en materia de migración internacional y retorno, durante el periodo de 2014 a 2019.....	97
Instituciones que apoyan la asistencia social, legal, educativa y laboral de los migrantes retornados. ....	106
Cobertura de las ventanillas de atención a nivel territorial en El Salvador. ....	108
Propuestas para el buen funcionamiento y aplicabilidad de la política pública de atención a la persona migrante y su familia en el ámbito de inserción laboral de retornados por parte del Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES). ....	150
Propuestas de inserción laboral para retornados, por parte del Instituto Salvadoreños del Migrante (INSAMI). ....	153
Propuesta de inserción laboral para los retornados, por parte de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).....	156

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALSARE	Asociación Alianza de Salvadoreños Retornados.
CONMIGRANTES	Consejo Nacional para la Protección y el Desarrollo de la persona Migrante y su familia.
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería.
FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.
GMIES	Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador.
INSAMI	Instituto Salvadoreño del Migrante.
MM.HH	Ministerio de Hacienda de El Salvador.
M.RR.EE	Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.
OIM	Organización Internacional de las Migraciones.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
ONG	Organización no Gubernamental.
OSC	Organización de la Sociedad Civil.

## INTRODUCCIÓN

El tema migratorio en El Salvador y en la región centroamericana, es sin lugar a duda, una de las problemáticas más profundas, sensibilizadora, multi dimensional y multi causal y llena de retos, por lo que se vuelve sumamente importante estudiar la forma en que el gobierno aborda, mediante la implementación de políticas públicas esta problemática.

Particularmente se toma como sujeto político de estudio, en esta investigación, al Órgano Ejecutivo salvadoreño y se analiza la contribución de éste en la Política Pública de Atención a la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, para la Gobernanza Migratoria, entendida como, los marcos o conjuntos de normas jurídicas, leyes, reglamentos, políticas y tradiciones, así como de estructuras organizativas (subnacionales, nacionales, regionales e internacionales), y procesos pertinentes que regulan y determinan la actuación de los Estados en respuesta a la migración en todas sus formas, abordando los derechos y obligaciones, y fomentando la cooperación internacional con la finalidad de fortalecerla<sup>1</sup>, y analizar si ha habido un crecimiento de la misma o decrecimiento, respecto de los indicadores de gobernanza dados por los organismos internacionales, aspectos que deben ser abordados en cuanto a esta problemática y el acompañamiento hacia nuestros connacionales a partir del desarrollo de ciertos programas y proyectos emanados a partir de la implementación de la política pública de atención a la persona migrante y familia.

Cada gobierno debe planificar y ejecutar aquellas acciones que eviten la salida del flujo migratorio masivo de los países; así también, planificar y ejecutar aquellas acciones que permitan la reintegración de los connacionales que fuesen retornados, garantizándoles bienestar y una solución factible a su situación.

---

<sup>1</sup> “Glossary on Migration INTERNATIONAL MIGRATION LAW N° 34 N° 34”, 2019, [www.iom.int](http://www.iom.int)

En el caso específico de El Salvador, la claridad de dichos procesos permitiría contar con un plan que combata de frente todas aquellas necesidades de los ciudadanos, tanto como los que quieren irse, como los que han retornado y buscan reintegrarse a la sociedad. Es así como resulta interesante estudiar la Política Pública de Atención a la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, durante el periodo 2014-2019 periodo que abarca, la gestión del expresidente Salvador Sánchez Cerén. Dicha Política Pública tiene como finalidad, ponerle atención a la problemática que ha aquejado a nuestro país por larga data, razón por la cual, se vuelve sumamente interesante estudiar la misma y analizar la contribución del ejecutivo, a través de esta Política, para la gobernanza migratoria salvadoreña.

Dado lo anterior, la presente investigación tiene como objetivo principal analizar la contribución del Órgano Ejecutivo de El Salvador en la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, para la gobernanza migratoria, durante el periodo de 2014-2019, asimismo, identificar el sistema de actores y procesos referidos a la implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia en función de la gobernanza migratoria; describir el rol de los actores políticos y sociales en el diseño, implementación y gestión de la política pública de atención a la persona migrante y su familia; analizar los resultados de la implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia por el Órgano Ejecutivo, a partir de los Indicadores de Gobernanza Migratoria, durante el periodo del 2014 al 2019; y verificar la incidencia de actores políticos y sociales, como forma de presión y contraloría al Órgano Ejecutivo, para la transformación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, en función de los resultados de la implementación de la misma, para la gobernanza migratoria salvadoreña.

Dado que la migración es un fenómeno sensibilizador y del tratamiento de éste por los gobiernos y en especial el gobierno de El Salvador, se derivan Políticas Públicas para apalear los flujos migratorios y atender a los

connacionales que son retornados al país, y como estudiosos de la ciencia política y la gestión pública, radica la necesidad de analizar la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, como parte de la contribución del órgano ejecutivo para la gobernanza migratoria salvadoreña, a través de los resultados de la implementación de la misma y de las esferas de indicadores de gobernanza migratoria dados por la OIM, durante la administración de uno de los gobiernos de izquierda, dirigido por Salvador Sánchez Cerén, del 2014 al 2019.

Por su parte, el Marco de la Gobernanza sobre la Migración (MiGOF, por sus siglas en inglés) es el resultado del trabajo consensuado a nivel internacional y de mejor elaboración en materia de definición del conjunto de elementos esenciales para el desarrollo de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. El MiGOF propone una serie de pautas para alcanzar el ideal de la gobernanza de la migración a la que pueden aspirar los Estados. Esboza tres principios necesarios para la adecuada gestión migratoria y tres objetivos a través de los cuales se fomenta el “bienestar de los migrantes y de sus familias, así como de las comunidades de origen, tránsito y destino”.<sup>2</sup>

Es a partir de las recomendaciones, directrices y orientaciones dadas en el Marco de Gobernanza para las Migraciones, es que en El Salvador se toma a bien centrarse en la formulación y aprobación de la Ley para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, la cual entró en vigencia el día 22 de abril de 2011, la cual, tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales rectores garantes de los derechos de la persona migrante salvadoreña y su familia; por medio del diseño, formulación, evaluación y monitoreo de políticas públicas integrales de protección y desarrollo, mediante la coordinación interinstitucional e intersectorial del Órgano Ejecutivo y la sociedad civil, en los procesos de desarrollo nacional.

---

<sup>2</sup> Sistema de Integración Centroamericana, *Hallazgos del Estudio de Línea Base sobre Migración y Desplazamiento en la Región del SICA* (Costa Rica, 2019). <https://www.sica.int/download/?120237>

A partir del análisis migratorio y lo concerniente a la implementación y desarrollo de la Política Pública de atención a la persona migrante y su familia, es de vital importancia en el ámbito académico el conocer de manera oportuna y fundamental la contribución del Órgano Ejecutivo a la gobernanza migratoria por medio de ésta, a partir de su implementación.

Esta investigación es de vital importancia para los estudiosos de la ciencia política, para los estudiosos del tema migratorio y para todo aquel que se interese sobre la implementación, estudio, ejecución y evaluación de las Políticas Públicas; todo lo anterior con la finalidad de contribuir con un aporte importante para futuros análisis y estudios sobre la temática. La presente investigación es de sumo interés para el país y de conocimiento obligado en la disciplina académica de las ciencias sociales y específicamente en lo que concierne a la gestión pública, así mismo en la ciencia política en relación con el estudio, planificación, ejecución y seguimiento de las Políticas Públicas.

Los resultados obtenidos en la investigación son de suma utilidad para la continua análisis y seguimiento de la Política de Atención a la Persona Migrante y su Familia, así como de los logros y retos a los que se emplea la misma, creando de manera constructiva una crítica y recomendaciones que permitan un bosquejo más amplio, la misma entonces tendrá un impacto económico, dado que se conocerán datos relevantes como lo es el presupuesto asignado y ejecutado , por año -dentro del periodo de estudio- y porcentaje de remesas enviadas al país, que son elementos importantes dentro del producto interno bruto de la economía salvadoreña. Tendrá un impacto social, porque la misma arrojará datos actualizados sobre el número de connacionales retornados y los programas que les asisten, producto de la implementación de la Política de Atención a la Persona Migrante y su Familia, finalmente se espera que esta investigación tenga un impacto político, resultante de la identificación de los actores sociales y políticos que convergen en la temática de la investigación y

resaltar principalmente el aporte del Órgano Ejecutivo a la gobernanza migratoria salvadoreña.

Por lo anteriormente expuesto esta investigación, se vuelve interesante y necesaria para el análisis desde la perspectiva de la ciencia política, puesto que conlleva una vinculación entre elementos propios de ésta, como lo es la gobernanza migratoria o el que hacer del estado salvadoreño ante la problemática migratoria, visto el Órgano Ejecutivo como sujeto político de estudio. A su vez que, dado su carácter innovador, permitirá tener un panorama más actualizado en lo concerniente en el ámbito social, político y económico de la problemática migratoria, en la medida que facilitará la atención a este segmento poblacional.

La dimensión espacial geográfica, que se toma en cuenta en la investigación tiene como punto de focalización la República de El Salvador; además la dimensión temporal en la investigación está comprendida entre el año 2014 hasta el 2019, específicamente bajo la administración del expresidente de la República de El Salvador, Salvador Sánchez Cerén, teniendo en consideración la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, elemento de estudio principal y a partir de la cual se han generado ciertos programas que a los connacionales retornados beneficia y que son ejecutado principalmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores a través del Consejo Nacional para la Protección y el Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia (CONMIGRANTES), como contribución a la gobernanza migratoria salvadoreña y otras organizaciones no gubernamentales que participaron en el diseño de esta iniciativa.

Como limitantes de la investigación se establece que no se profundizará en el conflicto armado salvadoreño o los Acuerdos de Paz, de igual forma no se ahondará en aspectos muy profundos en el ámbito económico, ni en la crisis económica mundial iniciada en 2006, así mismo no se abordarán aspectos

relacionados al proceso electoral de inicio y cese de funciones de la administración presidencial antes mencionada; ni sobre la ruta de los migrantes; tampoco se profundizará en la violencia e inseguridad ciudadana, además no se tomará en consideración las iniciativas que se tienen como región en la materia. Por otro lado, dentro de los alcances de la investigación se contempla el analizar la contribución que ha tenido la Política Pública de atención a la persona migrante y su familia, como contribución del Órgano Ejecutivo, para la gobernanza migratoria salvadoreña.

A partir de lo antes mencionado se plantea la siguiente interrogante de manera general: ¿Cuál ha sido la contribución del Órgano Ejecutivo de El Salvador, en la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, para la gobernanza migratoria salvadoreña, durante el periodo 2014 al 2019?

Con la finalidad de poder dar respuesta a la pregunta general se enfatiza en las siguientes preguntas específicas: ¿Cómo funciona el sistema de actores y procesos referidos a la implementación de la política pública de atención a la persona migrante y su familia en función de la gobernanza migratoria? ¿Cuáles es el rol de los principales actores políticos y sociales en el diseño, implementación y gestión de la política pública de atención a la persona migrante y su familia? ¿Cuáles han sido los resultados de la implementación de la política de atención a la persona migrante y su familia, por el Órgano Ejecutivo a partir de los indicadores de gobernanza migratoria, durante el periodo 2014 al 2019? Y ¿Cuál ha sido la incidencia de actores políticos y sociales, como forma de presión y contraloría al Órgano Ejecutivo, para la transformación de la política pública de atención a la persona migrante y su familia, en función de los resultados de la implementación de la misma, para la gobernanza migratoria salvadoreña?

Es de suma importancia tener en cuenta que, en la problemática migratoria es un tema bastante sensibilizador para todos los países que,

lastimosamente padecen de este fenómeno, es entonces que se vuelve sumamente necesario conocer parte del tratamiento que se le da a la misma en el país. Por tal motivo en esta investigación se toma en consideración específicamente la contribución del Órgano Ejecutivo en la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, para la gobernanza migratoria salvadoreña.

En la lógica de este análisis nos centramos en algunos estudios previos, a este tema; así mismo en análisis del enfoque sistémico que establece David Easton, para conocer el ciclo de la Política Pública, que, por supuesto es un elemento de la ciencia política, y tener así mayor claridad y comprensión de aquellos elementos que permitirán conocer de forma más profunda, los aportes de algunos estudiosos, en tanto que, fueron tomados en consideración para la construcción de la investigación.

Según David Easton, el sistema político torna demandas y apoyos en decisiones y acciones, estas demandas y apoyos son los *inputs* que van de la sociedad al sistema político. Las decisiones que provienen del sistema político son los *outputs*. En posteriores ajustes del modelo Easton incluyó la categoría de *outcomes* referida a los efectos de las políticas gubernamentales en la sociedad donde son implementadas. La persistencia del sistema político depende del equilibrio entre las demandas y los productos, el cual puede ser conocido mediante la información. La dinámica del sistema político se conoce como el proceso de retroalimentación *feedback*, la conversión de demandas procedentes de la sociedad y respuesta mediante decisiones de la autoridad. Mediante la retroalimentación, es decir con el manejo de información, las autoridades pueden conocer los efectos de sus decisiones y acciones, el estado del sistema y su ambiente, lo cual posibilita que la acción de la autoridad sea intencional y coherente, precisa y apropiada a la demanda.

El método de investigación a desarrollar en este proyecto de tesis de posgrado será de tipo cualitativo y cuantitativo o mejor conocido como sistema mixto. Dada la precisión y el tipo de información que se planea obtener y por tener un carácter meramente teórico y bibliográfico, esta investigación estará sustentada y será desarrollada bajo esta tipología, con el que se espera describir los hallazgos obtenidos durante el transcurso de la investigación de la temática antes mencionada. Por lo que, se estará trabajando con este sistema mixto, teniendo en cuenta que se pretenden recoger datos tales como, el número de salvadoreños retornados al país, así como mostrar el presupuesto con el que cuenta el Órgano Ejecutivo salvadoreño para ejecutar aquellos programas y proyectos, propios de la implementación de la Política de Atención a la Persona Migrante y su Familia, entre otros. Se analizará la Política Pública antes mencionada a partir de los presupuestos asignados y devengados -durante el periodo que se ha delimitado a estudiar del año 2014 al 2019-, las atenciones otorgadas a los connacionales, las personas atendidas, así como, las entrevistas a quienes ejecutaron y/o participaron en la implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, durante ese periodo.

Esta investigación será de carácter transversal, dado que solamente se va a estudiar un solo periodo de tiempo, es decir del 2014 al 2019 bajo la administración de Salvador Sánchez Cerén, donde se ha implementado la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia en estas dimensiones. Esta temática estará sustentada en términos de nivel exploratorio-descriptivo, por lo que se pretende arrojar información actualizada con base en el análisis de Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia. El método de aplicación para el desarrollo de esta investigación será el método de análisis de caso, dado que se pretende estudiar la contribución del Órgano Ejecutivo en la Política de Atención a la Persona Migrante y su Familia, durante el periodo 2014-2019, para la gobernanza migratoria salvadoreña, a partir del análisis de los datos obtenidos como resultados de la búsqueda de información y opinión respecto del tema, por expertos en la materia.

Por otro lado, se plantea principalmente como obtención de datos, aquellos que abonen directamente a la comprobación empírica de lo que se desarrolla en la misma, siendo de esta forma de suma utilidad elementos arrojados de entrevistas a los principales actores conocedores de la materia en el área migratoria, representantes del Órgano Ejecutivo, encargados de la ejecución o implementación de la Política de Atención a la Persona Migrante y su Familia, actores sociales que están debidamente representados en la mesa técnica, donde existe la permanente discusión sobre la temática migratoria y contralores de los resultados de la misma, en función de la gobernanza migratoria.

La muestra para considerar en la realización de esta investigación será, la recogida completa de información, el muestreo teórico y la muestra de expertos. Siendo la primera una aproximación para conocimiento general de la temática, la segunda como un aporte de carácter bibliográfico que enriquece el carácter empírico de la investigación, mediante los aportes de estudiosos de la gobernanza migratoria salvadoreña y la contribución del Órgano Ejecutivo para la misma y la tercera como una fuente enriquecedora, que permitirá que esta investigación obtenga la profundidad propuesta en los objetivos de investigación.

En cuanto a la técnica e instrumento de la investigación, esta tendrá a su base principalmente a la entrevista como técnica y al cuestionario estructurado de entrevista como el instrumento, por medio del cual, se pretende profundizar e indagar más sobre lo que nos hemos planteado en los objetivos de la investigación, de tal forma que se podrá obtener certeza de lo que estamos redactando a lo largo de este proyecto.

La presente investigación contara con cuatro capítulos, por lo que, en el capítulo uno se aborda, el desarrollo histórico de la gobernanza migratoria, como principal elemento del contenido de esta investigación; se establecerá por tanto la definición de gobernanza migratoria, el marco regulatorio de la misma; en

adelante se describe la definición y el proceso de implementación de políticas públicas para tener un mayor conocimiento en lo que concierne a este proceso en general, de igual forma en este capítulo se identifican los principales actores de los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas y las fases en las que participan en ese ciclo. Además se hará un estudio del enfoque sistémico dado por el autor David Easton, en este apartado se analizará el planteamiento que hace el autor en lo referente al procesamiento de las demandas de la sociedad que luego se traducen a Políticas Públicas para suplir esas necesidades, en tanto que, se abordará la gobernanza migratoria desde la perspectiva del enfoque sistémico; finalmente se abordará el marco de gobernanza migratoria salvadoreña y un breve análisis del marco normativo que la compone.

En el segundo capítulo consta de la descripción de los actores gubernamentales (Órgano Ejecutivo) intervinientes en el contenido y ejecución de la política pública de atención a la persona migrante y su familia, tales como: el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, Consejo Nacional de la Persona Migrante y su familia para la Protección y el Desarrollo de la persona Migrante y su familia CONMIGRANTES; no obstante, cabe señalar que dentro del Órgano Ejecutivo como tal convergen e intervienen otros actores o Ministerios que están al tanto y participan en la implementación de la Política Pública en cuestión, tal es el caso del Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Gobernación a través de la Dirección General de Migración y Extranjería, entre otros, sin embargo para efectos de esta investigación solamente analizará el rol del MRR.EE y CONMIGRANTES.

Asimismo, se analizará el rol de los actores sociales, específicamente algunas organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) intervinientes en ciclo de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y Familia -que para efectos de esta investigación son de vital importancia mencionarlos, puesto que estos juegan y poseen un rol importante en la construcción y contraloría de la Política Pública.

Por lo que, en el capítulo número tres, se analizarán los resultados de la política pública antes mencionada, a partir de la descripción de los programas y proyectos emanados de la Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, como uno de los importantes logros de múltiples esfuerzos realizados por el Órgano Ejecutivo, a través del MRR.EE durante el periodo en evaluación. Asimismo, los resultados de estos programas y proyectos serán analizados a la luz de las esferas de indicadores de gobernanza migratoria, dadas por la OIM para El Salvador, en donde se expondrán de manera específica los indicadores superados y las áreas que aún faltan por subsanar.

Además, se presentan importantes avances referidos a la descentralización y territorialización de los servicios a los connacionales retornados, a la dotación de presupuesto para la ejecución de dichos programas y proyectos, acciones de cabildeo y fortalecimiento para inclusión educativa y laboral de las personas retornadas.

Mientras que en el capítulo cuatro, se dedica a presentar las principales propuestas de reformas a la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, desde su base que es la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia. Por lo que, en los próximos ítems se exponen las principales propuestas por parte de actores políticos y sociales, que tienen que ver en el desarrollo de dicha Política pública.

Finalmente, a partir del análisis de todo lo anteriormente planteado, se presentan las conclusiones y recomendaciones de la investigación, las cuales han sido desarrolladas con base a los objetivos planteados dentro del estudio y sustentadas en los hallazgos que la información ha proporcionado, y que se ha procesado como insumos para tratamientos del problema.

LA CONTRIBUCIÓN DEL ÓRGANO EJECUTIVO EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA PERSONA MIGRANTE SALVADOREÑA Y SU FAMILIA, PARA LA GOBERNANZA MIGRATORIA, DURANTE EL PERIODO 2014-2019.

POR:

Olga Carolina Angel Romero

RESUMEN

La presente investigación tiene como propósito analizar la contribución del Órgano Ejecutivo de El Salvador en la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, para la gobernanza migratoria, durante el periodo de 2014-2019. Dado que la migración es un fenómeno sensibilizador y del tratamiento de este por los gobiernos y en especial el gobierno de El Salvador, se derivan políticas públicas para apalear los flujos migratorios y atender a los connacionales que son retornados al país, y como estudiosos de la ciencia política y la gestión pública, radica la necesidad de analizar la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, como parte de la contribución del órgano ejecutivo para la gobernanza migratoria salvadoreña, a través de los resultados de la implementación de la misma y de las esferas de indicadores de gobernanza migratoria dados por la Organización Internacional de las Migraciones OIM, durante la administración de uno de los gobiernos de izquierda, dirigido por Salvador Sánchez Cerén, del 2014 al 2019.

A partir del análisis migratorio y lo concerniente a la implementación y desarrollo de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, es de vital importancia en el ámbito académico el conocer de manera oportuna y fundamental la contribución del Órgano Ejecutivo a la gobernanza migratoria por medio de esta, a partir de su implementación, por lo que se vuelve sumamente importante analizar el que hacer del Estado ante esta problemática, a la vez que se presentan resultados de dicha implementación.

Por lo anterior, en la presente, se identifica el sistema de actores y procesos referidos a la implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia en función de la gobernanza migratoria; asimismo, se describe el rol de los actores políticos y sociales en el diseño, implementación y gestión de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia; además, se analizan los resultados de la implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia por el Órgano Ejecutivo, a partir de los indicadores de gobernanza migratoria, durante el periodo del 2014 al 2019.

De igual forma se verifica la incidencia de actores políticos y sociales, como forma de presión y contraloría al Órgano Ejecutivo, para la transformación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, en función de los resultados de la implementación de la misma, para la gobernanza migratoria salvadoreña.

Para comprender el funcionamiento del ciclo de las Políticas Públicas, esta investigación se centra en el planteamiento dado por el autor David Easton, quien es el autor de referencia a lo largo de la misma, cuyos planteamientos son de suma importancia para la realización del análisis correspondiente para cada capítulo desarrollado.

Se utilizará a David Easton como autor de referencia por, encontrar en su planteamiento, elementos que tienen relación a la temática que se desarrolla en la investigación, principalmente al hablar de Política Pública y la implementación de esta. Es así como el autor explica que el sistema político se torna demandas y apoyos en decisiones y acciones. Las demandas y apoyos son los *inputs* que van de la sociedad al sistema político. Las decisiones que provienen del sistema político son los *outputs*.

En posteriores ajustes del modelo Easton incluyó la categoría de *outcomes* referida a los efectos de las políticas gubernamentales en la sociedad donde son implementadas. La persistencia del sistema político depende del equilibrio entre las demandas y los productos, el cual puede ser conocido mediante la información. La dinámica del sistema político se conoce como el proceso de retroalimentación *feedback*, la conversión de demandas procedentes de la sociedad y respuesta mediante decisiones de la autoridad. Mediante la retroalimentación, es decir con el manejo de información, las autoridades pueden conocer los efectos de sus decisiones y acciones, el estado del sistema y su ambiente, lo cual posibilita que la acción de la autoridad sea intencional y coherente, precisa y apropiada a la demanda. Cuando el sistema es incapaz de adoptar decisiones o éstas no son aceptadas por la sociedad puede generarse inestabilidad sistémica

Dado este planteamiento, en el desarrollo del capítulo uno se presentan los principales planteamientos del enfoque sistémico explicados por el autor David Easton, de igual forma se describen los procesos referidos a la implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia; es en este apartado donde también se aborda el marco de gobernanza migratoria y se realiza un breve análisis a la regulación migratoria vigente en El Salvador.

Por su parte, en el capítulo dos se describe el rol de los actores políticos y sociales en el diseño, implementación y gestión de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, siendo estos los más importantes dentro del centro de estudio de esta investigación, puesto que permite identificar de forma más clara y contundente su participación en las fases del ciclo de Política Pública.

Mientras que en el capítulo tres, se presentan los resultados de la implementación de la Política Pública en mención. Dentro de este capítulo se encuentran principalmente los programas y proyectos emanados de dicha política, los cuales, han sido orientados al servicio de este segmento poblacional; si bien estos programas y proyectos implementados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador para los migrantes retornados son pocos versus la cantidad de migrantes retornados a nuestro país, los mismos contribuyen de alguna manera a presentarle opciones a los connacionales y ayudar a su inserción a la vida productiva en el territorio.

Es este orden de ideas, es necesario resaltar de igual forma que en este capítulo tres, se citan las entrevistas realizadas a expertos en la temática y ex funcionarios de gobierno, quienes fungieron cargos importantes dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia en este periodo de estudio, con la finalidad de realizar el análisis respectivo, con base a resultados de la implementación de la Política Pública, analizando de tal forma su aporte a la gobernanza migratoria.

Es en este apartado, donde también se analizan las áreas bien desarrolladas de los indicadores de gobernanza migratoria dados por OIM y se resaltan las áreas que aún se necesita fortalecer el gobierno salvadoreño. Cabe señalar que de los programas mencionados en este capítulo tres, actualmente se está ejecutando solamente el programa “Bienvenido a Casa” siendo este el único programa bajo el cual los migrantes retornados se acogen al momento de su regreso al país.

Asimismo, en el capítulo cuatro se verifica la incidencia de actores políticos y sociales, como forma de presión y contraloría al Órgano Ejecutivo, para la transformación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, en función de los resultados de la implementación de la misma, para la gobernanza migratoria salvadoreña. Todo lo anterior en función de resaltar la importancia que tienen estos actores en uno de los ciclos de Política Pública, y es que la presión de contraloría que estos ejerzan en cuanto a la implementación de la Política Pública en cuestión permite que los mismos desarrollen las principales propuestas de reformas para que estas concurren en la transformación de la Política Pública, lo cual permite dar un mejor servicio para los migrantes retornados.

En este capítulo se presentan las reformas presentadas por actores políticos y sociales, que han sido de suma importancia, en función de los connacionales y de igual forma contribuyen de manera positiva al conjunto de políticas y leyes que son parte de la gobernanza migratoria salvadoreña, que es finalmente el espíritu de esta investigación.

Para la realización de este documento de tesis la metodología de investigación a desarrollar será de tipo Cualitativo y cuantitativo o mejor conocido como sistema mixto. Dada la precisión y el tipo de información que se planea obtener y por tener un carácter meramente teórico y bibliográfico, esta investigación estará sustentada y ha sido desarrollada bajo esta tipología, con el que se espera describen los hallazgos obtenidos durante el transcurso de la investigación de la temática antes mencionada.

Esta investigación es de carácter transversal, dado que solamente se estudia un solo periodo de tiempo, es decir del 2014 al 2019 bajo la administración de Salvador Sánchez Cerén, donde se ha implementado la política pública de atención a la persona Migrante y su familia en estas dimensiones.

De igual forma, esta temática está sustentada en términos de nivel exploratorio-descriptivo, por lo que se pretende arrojar información actualizada con base en el estudio de Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia en el país, lo cual permitirá conocer aspectos sobre la crisis migratoria en la actualidad, el que hacer del Órgano Ejecutivo, ante la problemática y explicar de forma general lo que contiene la misma a efectos de conocer su contribución para la gobernanza migratoria salvadoreña, durante el periodo 2014-2019.

Por otro lado, se plantea principalmente como obtención de datos, aquellos que abonen directamente a la comprobación empírica de lo que se desarrolla en la misma, siendo de esta forma de suma utilidad elementos arrojados de entrevistas a los principales actores conocedores de la materia en el área migratoria, representantes del Órgano Ejecutivo, encargados de la ejecución o implementación de la Política de Atención a la Persona Migrante y su Familia, actores sociales que están debidamente representados en la mesa técnica, donde existe la permanente discusión sobre la temática migratoria y contralores de los resultados de la misma, en función de la gobernanza migratoria.

La muestra que considera en la realización de esta investigación es, la recogida completa de información, el muestreo teórico y la muestra de expertos. Siendo la primera una aproximación para conocimiento general de la temática, la segunda como un aporte de carácter bibliográfico que enriquece el carácter empírico de la investigación, mediante los aportes de estudiosos de la gobernanza migratoria salvadoreña y la contribución del Órgano Ejecutivo para la misma y la tercera como una fuente enriquecedora, que permitirá que esta investigación obtenga la profundidad propuesta en los objetivos de investigación. Asimismo, el manejo de datos cuantitativos en lo referente a la presentación de presupuesto asignado al MRR.EE para la implementación de la Política Pública en cuestión.

En cuanto a la técnica e instrumento de la investigación, esta tiene a su base principalmente a la entrevista como técnica y al cuestionario estructurado de entrevista como el instrumento, por medio del cual, se pretende profundizar e indagar más sobre lo que se plantea en los objetivos de la investigación, de tal forma que se podrá obtener certeza de lo que se ha redactado a lo largo de esta tesis de maestría.

## CAPÍTULO 1

### ACTORES Y PROCESOS REFERIDOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA PERSONA MIGRANTE Y SU FAMILIA EN FUNCIÓN DE LA GOBERNANZA MIGRATORIA.

En el análisis de las Políticas Públicas es necesario adoptar un enfoque epistemológico para observar y comprender al objeto de estudio, la Política Pública. Es por ello que, en el presente capítulo se inicia con el desarrollo histórico de la gobernanza migratoria, como principal elemento del contenido de esta investigación; se establecerá por tanto la definición de gobernanza migratoria, el marco regulatorio de la misma; en adelante se describe la definición y el proceso de implementación de Políticas Públicas para tener un mayor conocimiento en lo que concierne a este proceso en general, de igual forma en este capítulo se identifican los principales actores de los procesos de diseño e implementación de las Políticas Públicas y las fases en las que participan en ese ciclo.

Además, se hará un estudio del enfoque sistémico dado por el autor David Easton, en este apartado se analizará el planteamiento que hace el autor en lo referente al procesamiento de las demandas de la sociedad que luego se traducen a políticas públicas para suplir esas necesidades, en tanto que, se abordará la gobernanza migratoria desde la perspectiva del enfoque sistémico.

Finalmente se abordará el marco de gobernanza migratoria salvadoreña y un breve análisis del marco normativo que la compone, entre otros elementos que sustentarán el desarrollo de este capítulo y la presente investigación en general.

## 1.1 Desarrollo histórico de la gobernanza migratoria

Según algunos informes, la historia de la emigración salvadoreña arranca tíbiamente a principios del siglo XX. En aquellos inicios, el destino era el centro mundial de procesamiento del café, San Francisco, California. Nada despampanante, un par de emigrantes sueltos de aquí y allá, partiendo hacia el otro lado del Golden Gate en busca de una mejor vida, de eso hace ya cerca de 100 años.<sup>3</sup>

A principios del siglo pasado, también hubo un ligero cordón migratorio hacia el sur, hacia la zona del Canal de Panamá. Sin embargo, no sería hasta la década de los años sesenta cuando la emigración salvadoreña empezaría a ser tosca, masiva y profundamente traumática; el destino en esos años era hacia Honduras. En los momentos más álgidos de dicha migración, Honduras llegó a acumular más de 350,000 salvadoreños, la mayoría refugiados en condiciones realmente dolorosas<sup>4</sup>.

En esa década también arrancarían otra ola migratoria y, a diferencia de las otras, ésta cambiaría el destino de todos los salvadoreños: La emigración hacia los Estados Unidos de América. La crisis económica de los años 1970 y el conflicto armado de 1980 impactaron en el patrón migratorio salvadoreño, tanto interno como externo. Las corrientes migratorias en esos años no sólo obedecieron a la búsqueda de mejores condiciones socioeconómicas, sino también a salvaguardar la vida de la violencia imperante.

Los nuevos flujos, relacionados con la situación de crisis política en El Salvador, durante la década de los setenta, promovieron alteraciones del panorama migratorio. En el país ocurrieron sucesivamente desplazamientos de población no involucrada en la confrontación o víctima de ella, hacia países fuera de la región. Estos flujos estaban constituidos por sectores de baja condición socio económica y mínimos ingresos, además presentan la particularidad de ser migraciones familiares.

---

<sup>3</sup> José Manuel Ortiz Benítez, "Cien años de historia de la emigración salvadoreña - Salvadoreños en el Mundo", 2009, <http://www.salvadorenosporelmundo.net/2009/05/cien-anos-de-historia-de-la-emigracion.html>.

<sup>4</sup> Ibid. Pág. 26.

Los países de asilo más importantes en ese período fueron México, Estados Unidos y Canadá.

Según cifras oficiales de US Census Bureau, los salvadoreños componen el 3% de toda la inmigración de Estados Unidos. Los salvadoreños son el tercer grupo que más ciudadanos aporta a Estados Unidos por la vía de la naturalización, después de los mexicanos y cubanos, y los compatriotas salvadoreños registran los niveles de natalidad más altos de todos los grupos étnicos en los Estados Unidos<sup>5</sup>.

Las migraciones traen consigo impactos en los países tanto de origen como los receptores, estos, pueden ser de carácter, social, políticos o económicos, en su mayoría tienden a ser más económicos; en suma, el fenómeno migratorio es un tema de vital importancia, para las sociedades de destino, por lo mismo, sus implicaciones no son solamente de orden cultural y social, sino también demográficas; estas impactan el mercado laboral, los servicios sociales, el comercio, el turismo, el transporte aéreo y los hábitos de consumo, etc.

El fenómeno migratorio, como se viene subrayando, tiene un impacto sobre la economía, la vida social, política y cultural de los Estados tanto de origen como de destino, y sobre la vida y bienestar de los migrantes y de los miembros de sus familias. No obstante, durante mucho tiempo interesó exclusivamente a los países de destino, quienes a través de regulaciones de la entrada y la estancia de migrantes intentaron controlar su ingreso. Con la llegada de la globalización, el fenómeno migratorio ha ido adquiriendo una nueva dimensión para volverse un fenómeno mundial que concierne a todos los países del mundo. Hoy en día se considera que todos los países son puntos de origen, de tránsito y de destino de migrantes; es por eso que la única manera de gestionar las migraciones es mediante un esfuerzo conjunto de todas las partes involucradas. Es en este punto donde aparece la necesidad de una gobernanza de las migraciones.

---

<sup>5</sup> Francisco Suárez, "Desarrollo y Migración Desafíos y Oportunidades en el País de Norte (Estados Unidos de América) de Centroamérica", *Repositorio*, 2019, pag. 7,8.y 9.

La gobernanza internacional de migraciones es un proceso que promueve la coordinación entre diferentes autoridades y marcos jurídicos de regulación migratoria con el fin de proporcionar una respuesta conjunta y coordinada al fenómeno y fomentar la cooperación internacional en la materia. Este ejercicio de coordinación comporta dificultades. Se trata de conseguir un balance adecuado entre los diferentes intereses alrededor del fenómeno migratorio con el fin de lograr un bien público mundial. Pero se trata ante todo de un ejercicio en el cual el Estado debe ceder una parte de su soberanía en favor de una regulación supranacional que lo guíe en el ejercicio de sus prerrogativas de control migratorio. La gobernanza internacional de las migraciones opera bajo diversas formas.

Según la Comisión Mundial sobre la Migración Internacional, comprende la construcción de Políticas Públicas y de normas internas de los Estados sobre la materia, las discusiones bilaterales y multilaterales entre Estados y, por último, los foros multilaterales, procesos consultivos y actividades de organizaciones internacionales dedicadas a la cuestión.

El fenómeno migratorio, como se ha distinguido con anterioridad, tiene un impacto sobre la economía, la vida social, política y cultural de los Estados tanto de origen como de destino, y sobre la vida y bienestar de los migrantes y de los miembros de sus familias. No obstante, durante mucho tiempo interesó exclusivamente a los países de destino, quienes a través de regulaciones de la entrada y la estancia de migrantes intentaron controlar su ingreso.

Pero no fue sino con la llegada de la globalización, el fenómeno migratorio ha ido adquiriendo una nueva dimensión para volverse un fenómeno mundial que concierne a todos los países del mundo. Hoy en día se considera que todos los países son puntos de origen, de tránsito y de destino de migrantes; por lo que la única manera de gestionar las migraciones es mediante un esfuerzo conjunto de todas las partes involucradas. Es en este punto donde aparece la necesidad de una gobernanza de las migraciones.

La gobernanza internacional de migraciones es un proceso que promueve la coordinación entre diferentes autoridades y marcos jurídicos de regulación migratoria con el fin de proporcionar una respuesta conjunta y coordinada al fenómeno y fomentar la cooperación internacional en la materia, este ejercicio de coordinación comporta dificultades, a su vez se trata de conseguir un balance adecuado entre los diferentes intereses alrededor del fenómeno migratorio con el fin de lograr un bien público mundial, pero se trata ante todo de un ejercicio en el cual el Estado debe ceder una parte de su soberanía en favor de una regulación supranacional que lo guíe en el ejercicio de sus prerrogativas de control migratorio.

Los Estados han mostrado resistencia para aceptar injerencias en la manera en la que controlan las migraciones, por otro lado, esta resistencia es más una ironía, ya que en la práctica los Estados nunca han poseído un control total sobre las migraciones. Sin embargo, la idea de una gobernanza internacional de las migraciones no es totalmente innovadora, se trata de la consecuencia de una realidad incontestable, las migraciones son un fenómeno transnacional y como tal deben ser objeto de un tratamiento transnacional. Como afirma la OIM, “*las migraciones constituyen un movimiento natural de los seres humanos, no es sorprendente que los Estados se asocien para organizar estos movimientos*”.<sup>6</sup>

La gobernanza internacional de las migraciones opera bajo diversas formas, según la Comisión Mundial sobre la Migración Internacional, comprende la construcción de Políticas Públicas y de normas internas de los Estados sobre la materia, las discusiones bilaterales y multilaterales entre Estados y, por último, los foros multilaterales, procesos consultivos y actividades de organizaciones internacionales dedicadas a la cuestión.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Alexandra Castro Franco, *La gobernanza internacional de las migraciones: de la gestión migratoria a la protección de los migrantes.*, *La gobernanza internacional de las migraciones* (Universidad externado de Colombia, 2016), <https://doi.org/10.4000/books.uec.1427>.

<sup>7</sup> Alexandra Castro Franco, “Introducción”, en *La gobernanza internacional de las migraciones* (Universidad externado de Colombia, 2018), 13–66, <https://doi.org/10.4000/books.uec.1437>.

## 1.2 Definición de gobernanza migratoria

Según la Real Academia Española, se entiende por gobernanza “*arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*” (Real Academia Española 2020)<sup>8</sup>. Sin embargo es importante destacar este concepto desde lo que algunos autores nos plantean y es que el análisis del término “gobernanza” puede servir de base para generar un marco conceptual relativo a las transformaciones del Estado en la actualidad. Se debe apuntar, sin embargo, que dicho término está lejos tener un significado único y aceptado por todos, es decir que, gobernanza es un concepto que en su connotación actual es producto del debate académico sobre las transformaciones del Estado, así como del discurso analítico y prescriptivo de diversos organismos y agencias internacionales.

De tal modo que, la gobernanza es un tema de gobierno que implica lo administrativo, pero que no se reduce a ello. Incluye procesos en un nivel más alto que la prestación de servicios y bienes públicos necesarios, y que no se limitan a constelaciones de actores marcados por una ley o código, dígame actores estatales. Permite la apertura e inclusión de agentes económicos y sociales sin los ambages ni restricciones de relaciones diádicas del tipo gobierno-sociedad civil organizada, gobierno-iniciativa privada. Incluye un nivel valorativo en el que la convergencia de las partes conduce a mejores propósitos, y otro técnico que suscribe las decisiones a una frontera o conjunto de posibilidades.<sup>9</sup>

Ahora bien, existen diferentes definiciones de gobernanza migratoria, a continuación, se expone una definición de este término que hace referencia específica a la migración, y es que “*se entiende por Gobernanza Migratoria a los marcos o conjuntos de normas jurídicas, leyes, reglamentos, políticas y tradiciones, así como*

---

<sup>8</sup> Diccionario de la lengua española "Definición de Gobernanza Migratoria", consultado el 7 de mayo de 2021, <https://dle.rae.es/gobernanza>.

<sup>9</sup> Carlos E. Quintero Castellanos, “Gobernanza y teoría de las organizaciones”, *Perfiles Latinoamericanos* (Flacso Mexico, 2017), <https://doi.org/10.18504/pl2550-003-2017>.

*de estructuras organizativas (subnacionales, nacionales, regionales e internacionales), y procesos pertinentes que regulan y determinan la actuación de los Estados en respuesta a la migración en todas sus formas, abordando los derechos y obligaciones, y fomentando la cooperación internacional*<sup>10</sup>.

En este sentido, se entiende entonces que, la gobernanza migratoria se vuelve un instrumento necesario e importante para tratar el tema migratorio, puesto que, la misma es un fenómeno que requiere de Políticas Públicas con perspectiva integral y global, toda vez que las personas tienen el derecho de traslado.

Si bien la gobernanza migratoria entendida como tal, es un concepto bastante amplio que abarca no solamente el tratamiento migratorio externo, es decir, la migración solo de connacionales hacia afuera de las fronteras, sino también que la misma, abarca todo lo relacionado al tratamiento que se les da a los inmigrantes que haya dentro del territorio salvadoreño y garantizar la igualdad de condiciones de los mismos, estando dentro del país. Dicho lo cual, y haciendo esa acotación, es pertinente mencionar que en el presente proyecto solamente se utilizará este término para referirse específicamente al tratamiento que se le da a los connacionales retornados, en virtud de la implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia como contribución del Órgano Ejecutivo salvadoreño a la gobernanza migratoria en el país.

### 1.2.1 Marco de gobernanza migratoria internacional

Por su parte, el Marco de la Gobernanza sobre la Migración (Migration Governance Framework), MiGOF por sus siglas en inglés, es el resultado del trabajo consensuado a nivel internacional y de mejor elaboración en materia de definición del conjunto de elementos esenciales para el desarrollo de Políticas Migratorias planificadas y bien gestionadas. El MiGOF propone una serie de pautas para alcanzar el ideal de la gobernanza de la migración a la que pueden aspirar los

---

<sup>10</sup> Glossary on Migration, "INTERNATIONAL MIGRATION LAW N° 34", pag. 138. 2019, [www.iom.int](http://www.iom.int).

Estados. Esboza tres principios necesarios para la adecuada gestión migratoria y tres objetivos a través de los cuales se fomenta el “bienestar de los migrantes y de sus familias, así como de las comunidades de origen, tránsito y destino”.<sup>11</sup>

El Marco de Gobernanza Migratoria conocido como MiGOF es un marco conceptual-institucional que incorpora los elementos esenciales para facilitar la migración ordenada, segura, regular y responsable, así como la movilidad de las personas a través de Políticas de Migración planificadas y bien administradas. Este marco busca presentar, de manera consolidada, coherente e integral, un conjunto de tres principios y tres objetivos que, de ser respetados y cumplidos, garantizarían que la migración sea humana, ordenada y beneficie tanto a las personas migrantes como a la sociedad en general, los cuales pueden son expuestos en la siguiente ilustración:<sup>12</sup>



Ilustración 1: Principios del Marco de Gobernanza Migratoria (MiGOF)

Fuente: *Elaboración propia, con datos obtenidos de la Organización Internacional de las Migraciones OIM, “Programa Regional sobre Migración”, 2019.*

Tal como lo establece el primero de los tres principios del MiGOF en la ilustración anterior, la adhesión de los Estados a estas normas internacionales obliga

<sup>11</sup> Sistema de Integración Centroamericana, *Hallazgos del Estudio de Línea Base sobre Migración y Desplazamiento en la Región del SICA*.

<sup>12</sup> Organización Internacional de las Migraciones OIM, “Programa Regional sobre Migración”, 2019, [https://www.iom.int/sites/default/files/our\\_work/ICP/IDM/RB26\\_SP\\_WEB.PDF](https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/RB26_SP_WEB.PDF).

de alguna manera a que los mismos creen condiciones que permitan a los migrantes -sean de paso o permanentes en el país receptor- que gocen de las mismas garantías que los ciudadanos de tales países. En consecuencia, la formulación de las Políticas Públicas Migratorias, como lo establece el segundo de los principios dará una perspectiva de gobierno integrado y comprometido a velar porque la migración sea regulada y ordenada.

Así mismo, tal como lo explica el tercer principio, es de vital importancia la unión entre los países que sufren de este fenómeno, para buscar una solución viable que les permita apalejar de cierta manera los embates de la migración.

El estricto cumplimiento de estos principios por los países, permitirían que el tema migratorio sea regulado, de tal forma que los flujos de migrantes hacia otros países sean reducido significativamente y contrarrestado desde sus causas estructurales, atendiendo estas, con base en la planificación, desarrollo y ejecución de Políticas Públicas.

Además de los tres principios, el MiGOF también desarrolla los objetivos clave para la migración y las políticas, leyes y prácticas conexas. Estos tres objetivos están presentados en la siguiente ilustración:

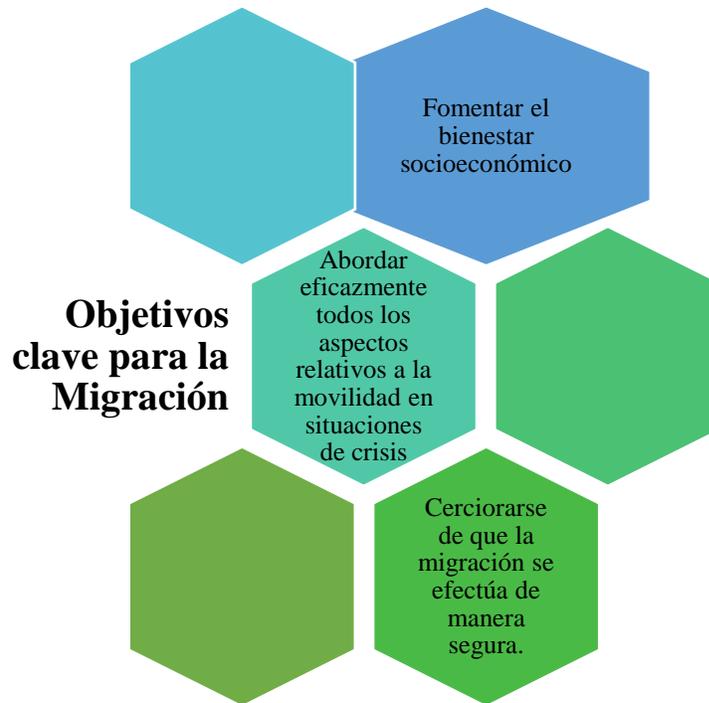


Ilustración 2: Objetivos clave para la Migración.

*Fuente: Elaboración propia, con datos del informe del “Hallazgos del Estudio de Línea Base Sobre Migración y Desplazamiento en la Región del SICA. 2019*

A través de sus tres principios y objetivos, el MiGOF define pilares fundamentales que toda Política Migratoria debe incorporar y operativizar en el camino hacia una correcta gobernanza de las migraciones.<sup>13</sup>

### 1.2.2 Pacto Mundial para las Migraciones

Por su parte, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular es el primer acuerdo global, aprobado en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas ONU, el cual fue discutido en la Conferencia celebrada en Marruecos, el diez y once de diciembre de 2018, donde participaron cerca de los 193 países miembros, de los cuales solamente 150 de ellos lo adoptaron. Es importante mencionar que en la región centroamericana los siguientes países han ratificado

<sup>13</sup> Sistema de Integración Centroamericana, *Hallazgos del Estudio de Línea Base sobre Migración y Desplazamiento en la Región del SICA.*

dicho pacto para darle cumplimiento, entre ellos se encuentran: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, a excepción de la República Dominicana, que acordó no adoptar dicho documento mundial.

El Pacto desarrolla un enfoque común sobre la migración internacional en todas sus dimensiones. A través de sus 23 objetivos, el Pacto Mundial busca gestionar mejor la migración a nivel local, nacional, regional y mundial; mitigar los factores adversos y estructurales que impiden a las personas construir y mantener medios de vida sostenibles en sus países de origen; reducir los riesgos y las vulnerabilidades a las que se enfrentan los migrantes en las diferentes etapas de la migración; abordar las preocupaciones legítimas de los Estados y comunidades, reconociendo las implicaciones de la migración; crear condiciones propicias que permitan a todos los migrantes enriquecer nuestras sociedades y facilitar sus contribuciones al desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional y global.<sup>14</sup>

Estos objetivos son: recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica, minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen, proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración, velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada, aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular, facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente.<sup>15</sup>

De igual forma, abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración, salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos, reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes, prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional, gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada, aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la

---

<sup>14</sup> Sistema de Integración Centroamericana. “Hallazgos del Estudio de Línea base sobre Migración y Desplazamiento en la Región del SICA”. 2019 pág. 33-34

<sup>15</sup> Ibid. pág. 35.

adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación, utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas, mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio, proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos, empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social, eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración e invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias.

Se considera también, crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países, promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes, así mismo, colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible, al igual que, establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas, finalmente, fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular.<sup>16</sup>

### 1.3 Definición de Políticas Públicas

Generalmente por Políticas Públicas se entiende a los programas que un gobierno, cualquiera que sea, desarrolla en función de un problema o situación determinada, es decir que, las Políticas Públicas son las acciones de gobierno, es la acción emitida por éste, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, como señala Chandler y Plano, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales. El estudio de las Políticas Públicas como bien plantea Pallares debe realizarse, plantearse bajo tres cuestiones: “*Qué políticas desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su*

---

<sup>16</sup> Sistema de Integración Centroamericana. Pág. 35.

*actividad, cómo se elaboran y desarrollan y cómo se evalúan y cambian*”. “Analizar *Qué hacen los gobiernos, Cómo y Por qué lo hacen y Qué Efecto produce.*” Estas sencillas preguntas nos pueden servir como una sencilla guía para ir analizando una Política Pública, sin aún entrar en terminología económica o política compleja<sup>17</sup>.

Lo que genera un profundo interés para la presente investigación dado que las Políticas Públicas tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios, estas, consisten, precisamente, de reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad. Esto es lo que generalmente se conoce como agregar demandas, de forma tal que al final, las soluciones encontradas permitan que personas y grupos coexistan a pesar de sus diferencias.

Generalmente se tienen instrumentos para plantear e impulsar las Políticas Públicas, dependiendo del tipo de actores que intervienen éstos pueden variar. Para el caso del gobierno a través de sus instituciones al elaborar una propuesta se basan en los siguientes aspectos descritos en la siguiente tabla:

Tabla 1: Instrumentos para promover e impulsar Políticas Públicas

Instrumento	Descripción
Las normas jurídicas:	Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan. Es decir, basarse en todo tipo de norma y ley establecida.
Los servicios de personal:	Elaborar las políticas requiere infraestructura humana, organizativa y de material, es decir, los recursos materiales, se destacan principalmente los financieros ya que son lo que suelen ser más restringidos.

<sup>17</sup> Domingo Ruiz López y Eduardo Cadéas Ayala, “¿Qué es una política pública?”, <https://ti.unla.edu.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm> 2001.

La persuasión:

Los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad. Es por esto, que se debe responder correctamente a las demandas sociales, ya que el gobierno como ente debe velar por los intereses de los que están bajo su tutela.<sup>18</sup>

*Fuente: Elaboración propia con los argumentos dados por el autor Domingo Ruiz López, en su artículo "¿qué es una política pública?" 2001.*

Las Políticas Públicas son la forma como el Estado atiende las necesidades de la sociedad, estas se relacionan a una toma de decisión que se traduce en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios, pero inclusive también a la no acción. Las Políticas Públicas implican unas acciones del Gobierno para atender las necesidades de la ciudadanía, este accionar tiene unos resultados específicos, los cuales llegarán a tener impacto en la ciudadanía. El Estado está constituido por un pueblo que está fijado en un territorio en el cual instituye, por autoridad propia, un poder político con autoridad soberana destinado a satisfacer las necesidades colectivas, en tal sentido, las Políticas Públicas corresponden a un conjunto de respuestas organizadas dadas a unos problemas complejos de la sociedad, por ejemplo, de orden económico, social, cultural, tecnológico entre otros, las mismas, se traducen en acciones u omisiones de un gobierno.

La Administración Pública en sentido orgánico corresponde a un conjunto de órganos, servicios de agentes de estado y demás organizaciones públicas que aseguran en nombre de la sociedad, la satisfacción de las necesidades de seguridad, cultura y bienestar, para una administración pública en sentido material, le corresponde a un conjunto de acciones y operaciones desarrollados por los órganos, servicios y agentes de Estado, producidas para la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

---

<sup>18</sup> Ibid.

Las Políticas Públicas, rara vez se dan por terminadas en su totalidad, dado los problemas que atacan, es decir, pobreza, salud, seguridad, etc., los cuales son de carácter permanente en la sociedad, lo que hacen las diferentes administraciones es transformarlas, o combinarlas con otras políticas para estar coordinadas con sus planes de Gobierno. Sin embargo, existen algunas políticas con aspectos temporales definidos, después de los cuales dejan de existir, dadas por eventos circunstanciales o hechos específicos, a veces principalmente por temas financieros que las vuelven insostenibles.

Las Políticas Públicas pueden ser aceptadas, o rediseñadas o decidir su extinción; para alguna de estas decisiones se requiere que coincidan la preocupación social, la existencia de una solución técnica y el apoyo político. En la realidad, se identifican dos principales situaciones que afectan el éxito de las políticas públicas, en primer lugar, falta de una adecuada planeación a largo plazo, y, en segundo lugar, falta de continuidad en las políticas exitosas, esta se da principalmente cuando hay cambio de gobierno, en la mayoría de las veces se desestiman los logros alcanzados por administraciones anterior, y tratando de empezar de cero.<sup>19</sup>

A continuación, se presenta, en la siguiente figura el ciclo de la Política Pública en todas sus fases:

---

<sup>19</sup> Curso de Alta Definición y Administración Pública, “Políticas Públicas: diseño, implementación y evaluación”, 2015, 14, [https://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias/SemInvestiga/IISem\\_JuanCarlosSalamanca\\_Paper.pdf](https://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias/SemInvestiga/IISem_JuanCarlosSalamanca_Paper.pdf).

### CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA

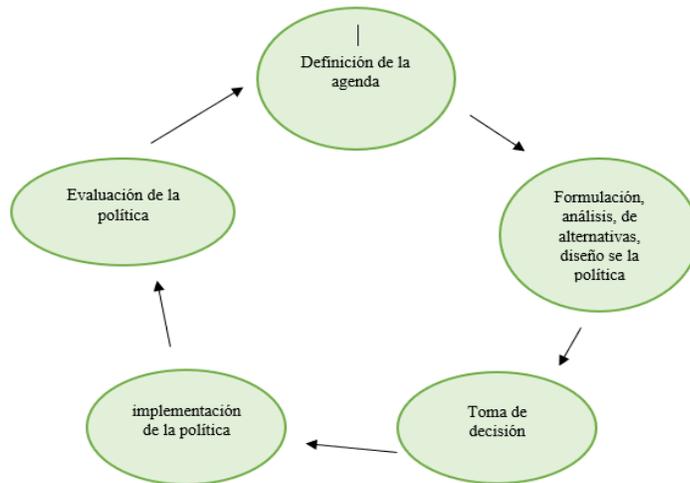


Ilustración 3: El ciclo de las Políticas Públicas

*Fuente: Elaboración propia, con datos del artículo "Políticas Públicas: diseño, implementación y evaluación. Por Juan Carlos Salamanca (2019).*

En la definición de la agenda, se priorizan los problemas y se determinan actores sociales y papel del estado, no todas las demandas que produce la sociedad pasan a ser Políticas Públicas, sólo aquellas demandas que, por algunas circunstancias, motivos, momentos, razones, logran ser problemáticas ahora o potencialmente, y se plantea la necesidad de actuar sobre ellas, de realizar, crear una política frente a ellas. Por tal razón es importante tener un proceso de recepción de las demandas de la sociedad y captar información necesaria, sea esto por medio de mecanismos institucionales o informales, en este proceso se utilizan diversos procedimientos técnicos, así como diversas fuentes.<sup>20</sup>

En la etapa del diseño, el problema reconocido comienza a ser estudiado con las posibles soluciones para atacarlo, se determinan objetivos de la política, modelo, herramientas, destinatarios y formas de implementación. Se debe tener certeza en cuales son los componentes de la problemática, así como sus probables causas y consecuencias que se derivan de ellos, esta etapa es muy importante en el proceso

---

<sup>20</sup> Ibid.

de las Políticas Públicas, ya que mucho de los fracasos de las mismas es que no fueron desde su inicio bien definidas.<sup>21</sup>

Mientras que, en la etapa de la toma de decisiones, se estudian las posibles soluciones al problema definido en la agenda, en esta parte se debe considerar los objetivos versus los resultados, la capacidad de ejecución, los recursos financieros, humanos y técnicos disponibles, y anticiparse al posible comportamiento de los destinatarios.

En la parte evaluativa se busca conocer el desempeño para mejorar la prestación de servicios o productos a los ciudadanos, identificando oportunidades de mejora, también evalúa la contribución de un organismo al logro de las metas de las políticas públicas definidas por el gobierno, así mismo, en la evacuación permite contribuir a la mejora de la gestión de la administración pública en razón de las necesidades de los usuarios y alinea las actividades de servicios con los objetivos de las Políticas Públicas.

### 1.3.1 Participación de actores en el ciclo de la Política Pública

Por otro lado, el primer paso que se debe seguir dentro de una Política Pública es la formulación, a su vez, este paso presenta otros elementos de importancia como son el establecer el problema de la Política Pública, factores que influyen en la Política Pública y que actores intervienen en la formulación e implementación de la misma; a su vez hay que establecer que estos elementos se interrelacionan e interactúan de forma conjunta.

Por tal razón, en el presente apartado se identifican los principales actores que convergen el proceso del diseño e implementación de las Políticas Públicas, siendo

---

<sup>21</sup> Curso de Alta Definición y Administración Pública, “Políticas Públicas: diseño, implementación y evaluación”, 2015, [https://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias/SemInvestiga/IIsem\\_JuanCarlosSalamanca\\_Paper.pdf](https://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias/SemInvestiga/IIsem_JuanCarlosSalamanca_Paper.pdf) pág.6

estos los principales intervinientes en todo el proceso. Los actores en el enfoque del ciclo de Política Pública, según lo explica Roth Deubel<sup>22</sup>, proponen una descomposición de la Política Pública en una serie de etapas o de secuencias lógicas. Charles O. Jones identificó a los actores, los procesos y los resultados a lo largo de lo que se llamaría: el ciclo de política en su obra titulada: “*Introduction to the Study of Public Policy*”<sup>23</sup> como se ejemplifica en la siguiente ilustración:

Fase I	Fase II	Fase III	Fase IV	Fase V
Identificación e institucionalización de un problema	Formulación de soluciones o acciones	Toma de decisión	Implementación	Evaluación
<b>Actividades</b> Valores; acontecimientos; intereses; demandas y agenda pública	<b>Actividades</b> Elaboración y valoración de respuestas; selección de criterios	<b>Actividades</b> Encontrar una coalición mayoritaria; legitimación.	<b>Actividades</b> Ejecución; gestión; efectos concretos	<b>Actividades</b> Reacciones; juicio sobre los efectos; medición; valoración; propuestas de reajuste
<b>Actores</b> Partidos, movimientos sociales, gremios, medios, políticos, administración pública, ONG, etc.	<b>Actores</b> Parlamentos, gremios, administración pública, organizaciones políticas y sociales, ONG, etc.	<b>Actores</b> Parlamentos, presidente, ministro, gobernador, alcalde, etc.	<b>Actores</b> Administración pública, ONG, empresa privada, etc.	<b>Actores</b> Medios, expertos, administración pública, responsables políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados, ONG, etc.

Ilustración 4: Participación de actores en el ciclo de la Política Pública en sus diferentes fases.

*Fuente: Ilustración extraída de la Revista Económica “Actores en las decisiones públicas: Aporte desde el enfoque de análisis de las políticas. México, 2008 pág. 47.*

Por su parte, algunos autores como Robirosa,<sup>24</sup> resaltan que se conciben como actores a aquellos individuos, grupos, organizaciones o instituciones, estas pueden ser empresas, organismos de gobierno, organizaciones de la comunidad, etc. que se caracterizan o identifican a partir de un papel, rol o posición particular que asumen en un escenario social, teniendo en cuenta sus propósitos o intereses

<sup>22</sup> André Roth Deubel. Políticas “Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación”. Bogotá, Ediciones Aurora, 2009

<sup>23</sup> Jennifer Fuente Mayor, “Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas”, *Económicas Cuc* 38, núm. 2 (2017): 43–60, <https://doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>.

<sup>24</sup> *Ibid.* Pág. 50

respecto de ese escenario o lo que se procesa en él. En un sentido similar, Arocena<sup>25</sup> define, al actor local (que puede tomarse en una concepción más general para distintas instancias de gobierno), a todos aquellos agentes que, en el campo político, económico, social y cultural, son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales.

Estos autores coinciden en que, en los distintos momentos de una política pública, intervienen diferentes actores: la población afectada, los funcionarios, los asesores, entre otros. De esta forma, se coloca el énfasis en un tema que interesa particularmente, que es remarcar la idea de que no puede haber política pública que se base únicamente en las decisiones estatales, ignorando la coparticipación de la población en este proceso.

En este sentido, la definición que realiza Díaz sobre la Política Pública como proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad. De esta definición es importante resaltar la caracterización que se realiza de la Política Pública como un proceso social complejo, que no transcurre en forma lineal y, además, agregar que en el mismo se entrecruzan diferentes posiciones de los actores que se fundamentan en valores y racionalidades distintas, como lo son: la política, la técnica, la burocrática y la de la población.

---

<sup>25</sup> Arocena José, “El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo”, 2014, <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/AROCENA-DesarrolloLocal.pdf>.

### 1.3.2 Proceso de implementación de las Políticas Públicas

En el proceso de implementación de las Políticas Públicas, se identifican algunos elementos claves en este proceso, que pueden ser concebidas como actividades, procesos o etapas entre las cuales podemos mencionar: la percepción, definición, organización, representación, formulación, legitimación, aplicación o administración, reacción y la evaluación.

Estas actividades son desarrolladas basándose en ciertos patrones observados, y representan funciones o actividades funcionales distintas, estas actividades, funcionales pueden ser agrupadas en relación con la decisión pública adoptada para solucionar esos problemas y en virtud de ello, se puede identificar el siguiente diagrama:

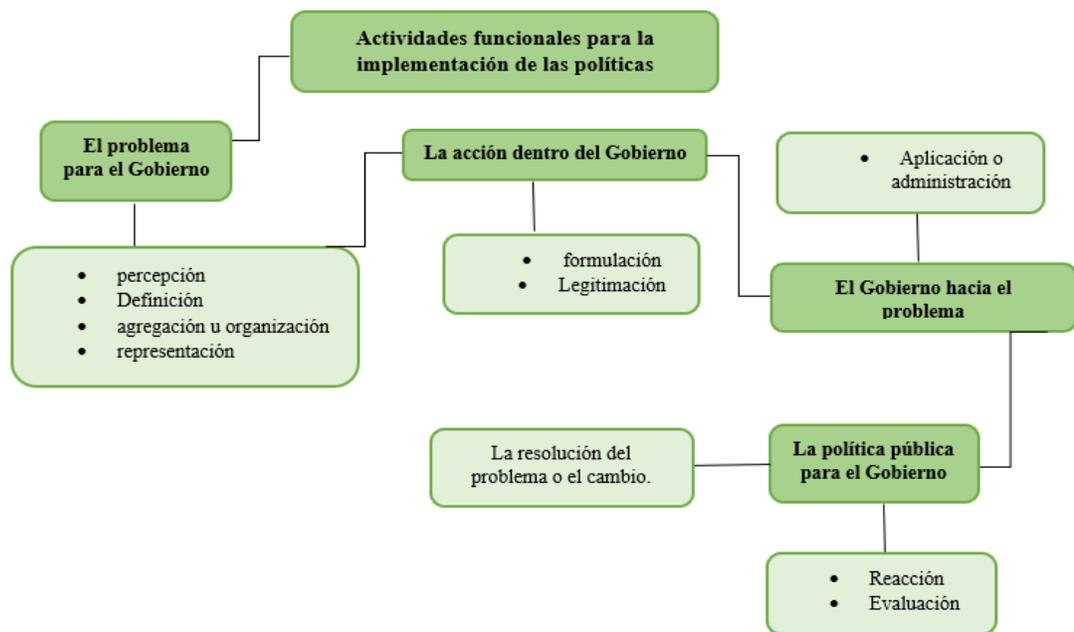


Ilustración 5: Actividades funcionales para la implementación de las Políticas Públicas.

*Fuente: Elaboración propia, con base en el Artículo Modelo Secuencial de Políticas Públicas, por Alejandro Estévez. 2008.*

Como se ha expuesto a lo largo de estos apartados, las Políticas Públicas responden a las demandas de los problemas de la sociedad, para el caso salvadoreño existen un sinnúmero de problemáticas que aquejan a la sociedad, mismas que son tratadas (algunas) por medio de las Políticas Públicas, sin embargo, la problemática migratoria es una realidad latente que mortifica a muchos de los que se ven afectados por la misma, cabe resaltar que estas Políticas Públicas forman parte de un conjunto de reglamentos, leyes que en su todo son llamados gobernanza, por supuesto que en esta investigación se hará mención solamente a lo que corresponde a la gobernanza migratoria, por lo que no hay que perder de vista que se está evaluando la política pública de atención a la persona migrante y su familia.

#### 1.4 Estudio del enfoque sistémico de acuerdo con el autor David Easton

El enfoque sistémico tiene antecedentes diversos, el mismo nace en contraposición del enfoque reduccionista que estudia los elementos de un fenómeno de forma aislada del resto de las partes. Es a finales del siglo XIX que muchos científicos comenzaron a ver muchas desventajas en la utilización de este enfoque, es aproximadamente que en 1920 se comienza a utilizar el enfoque sistémico<sup>26</sup>, pero no fue sino hasta en 1947 que se consolida la Teoría General de los Sistemas como tal. Este enfoque posee como característica fundamental que estudia a los componentes de las organizaciones u organismos como un conjunto de elementos que tiene interacciones complejas entre ellos y hacia afuera con el ambiente, por tanto, el objetivo de esta es formular principios aplicables a sistemas en general sin importar que sean de distintas disciplinas.

En el campo de la Ciencia Política, el planteamiento teórico estructural-funcionalista más coherente y sistemático es el de David Easton. La obra de Easton

---

<sup>26</sup> Ramón Gil García, “Pensamiento sistémico y dinámica de sistemas para el Análisis de Políticas Públicas: Fundamentos y recomendaciones”, Cide, México, 2008, pág. 44, <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP212.pdf>.

guarda notables similitudes con la de Talcott Parsons<sup>27</sup>, que harían pensar en una filiación intelectual directa, pero no se debe olvidar que una parte de sus fuentes son otras: se trata de la ya mencionada Teoría General de los Sistemas, desarrollada en la Universidad de Michigan con gran influencia de la Biología y de las Matemáticas, y a la que está directamente vinculado el nombre de Ludwig von Bertalanffy.<sup>28</sup>

En forma similar a la de Parsons, Easton busca construir una "teoría general" o al menos un esquema general unificado que permita un análisis uniforme y comparable de la vida política en sus múltiples manifestaciones. Easton, al igual que Parsons, se interesa principalmente por la estabilidad y el orden, por los mecanismos que posibilitan la persistencia de los sistemas políticos en un mundo de cambios y tensiones. Easton tiene una idea muy similar a la de Parsons en lo que se refiere al concepto y función de la teoría. Las principales diferencias son más bien formales y literarias: Parsons, es oscuro y de difícil lectura; Easton tiene un estilo claro, directo, fácil de comprender y, por lo tanto, de criticar. En 1953, Easton publicó "The Political System", obra en la que hace una revisión crítica del estado de la teoría politológica e intenta desarrollar un enfoque funcional integral del estudio de la política. Prácticamente todas sus ideas básicas están contenidas en esa obra, que causó un fuerte impacto en el ambiente científico de la especialidad.<sup>29</sup>

Easton continuó desarrollando sus ideas en sus obras posteriores, dejando a un lado los capítulos históricos y de repaso del estado de la teoría, Easton centra su atención en dos aspectos principales: la búsqueda de una definición de política que distinga analíticamente de una manera efectiva la actividad política de la que no lo es; y la búsqueda de un modo de combinar el concepto de equilibrio con el de sistema. La definición de política se presta a muchas polémicas, es decir, para Easton, política es todo lo que se refiere a la distribución autoritaria de valores, definición en la que la palabra autoritaria significa que los miembros de la sociedad aceptan que esa distribución de valores es vinculante.

---

<sup>28</sup> Maurice Duverger y David Easton, "Aportes y Reflexiones" (La Paz, Bolivia, 2015), <http://gyg-design1.blogspot.com/>

<sup>29</sup> Ibid.

Por su parte, el tratamiento de los conceptos de sistema y de equilibrio es muy breve en esta primera obra, en la que es bien notorio que los conceptos planteados provienen de la Ciencia Económica, esboza allí algunas consideraciones sobre los principios de interdependencia y de unidad funcional, pero sin llegar a desarrollar plenamente la estructura del análisis de sistemas. Easton ha producido uno de los pocos intentos serios y sistemáticos de fundamentar el empleo del Análisis de Sistemas en el campo de la Ciencia Política, y de proporcionar por esa vía una teoría general de la política.

El objetivo general de su trabajo es ambicioso en tanto que, desarrolla un conjunto lógicamente integrado de categorías, con trascendencia empírica, que haga posible el análisis de la vida política como sistema de comportamiento, los elementos básicos de la estructura teórica de Easton son simples, y sus relaciones son pocas y directas. Es muy probable que esta simplicidad de su modelo contribuya a su atractivo teórico. Hay un sistema (el sistema político) que opera en un entorno (el ambiente intra y extra societal); hay insumos (las demandas y los apoyos) y exhumo (las decisiones y acciones de las autoridades); hay una realimentación (o "feedback") que mantiene informado al sistema de los resultados de su accionar, y hay un lazo (o "loop") que conecta a las autoridades del sistema político con los miembros del sistema social, por tanto se puede decir que el autor entiende por insumo la fase en la cual el sistema es sometido a estímulos; por conversión, se entiende el conjunto de los procesos internos durante y mediante los cuales el sistema elabora las respuestas, por exhumo, se entiende la fase de emisión de las respuestas hacia el ambiente, y finalmente por retroalimentación se entiende el conjunto de los efectos de retorno, y por lo tanto de las modificaciones, que las respuestas del sistema producen sobre los estímulos a los cuales él está a su vez sometido.<sup>30</sup>

Si bien los insumos en general se originan en el ambiente, como producto de las múltiples y variadas pulsiones que en él operan, es decir, expectativas, intereses, preferencias, ideologías, etc. que hacen plantear necesidades configuradas de

---

<sup>30</sup> Eduardo Jorge Arnoletto, "David Easton y su teoría del sistema político", consultado el 1 de julio de 2021, <https://www.eumed.net/libros-gratis/2007b/300/34.htm>.

determinada forma, también hay, según sostiene Easton, una categoría de influencias que surgen en el interior del mismo sistema político, como consecuencia de la acción de unos actores del sistema político sobre otros: las denomina intra-inmisiones ("withinputs"). Easton considera que deben ser analizadas según la mecánica general de los insumos, y aunque este autor no desarrolla en forma completa esta noción, es notorio que su importancia no puede ser pasada por alto en la comprensión de la dinámica del sistema político, y en particular en el análisis de los procesos de toma de decisiones.<sup>31</sup>

Con las demandas se solicita a las instituciones políticas del sistema para que actúen realizando asignaciones autoritarias de valores, cuando tal asignación no ha podido lograrse por medio de acuerdos privados; por medio de los apoyos se otorga confianza y consenso a esas instituciones. Según Easton, ese apoyo puede aplicarse a diversos niveles: la comunidad política, el régimen político, las autoridades. Ante esos insumos, el sistema político tiene que realizar una conversión: debe impedir que la sobrecarga de demandas insatisfechas cree tensiones insolubles y que el apoyo se desilusione de una manera insanable. El sistema debe producir exhumo que estén en condiciones de satisfacer las demandas de al menos una parte de los miembros y de mantener el apoyo de la mayor parte de ellos, según el autor, esos exhumo repercuten sobre el comportamiento posterior del sistema.

En cuanto al ciclo de Política Pública del que nos habla Easton, establece que el sistema político torna demandas y apoyos en decisiones y acciones, estas demandas y apoyos son los inputs que van de la sociedad al sistema político. Las decisiones que provienen del sistema político son los *outputs*. En posteriores ajustes del modelo Easton incluyó la categoría de *outcomes* referida a los efectos de las políticas gubernamentales en la sociedad donde son implementadas.<sup>32</sup>

La persistencia del sistema político depende del equilibrio entre las demandas y los productos, el cual puede ser conocido mediante la información. La dinámica del

---

<sup>31</sup> Eduardo Jorge Arnoletto, "David Easton y su teoría del sistema político", consultado el 1 de julio de 2021, <https://www.eumed.net/libros-gratis/2007b/300/34.htm>.

<sup>32</sup> Ibid.

sistema político se conoce como el proceso de retroalimentación *feedback*, la conversión de demandas procedentes de la sociedad y respuesta mediante decisiones de la autoridad. Mediante la retroalimentación, es decir con el manejo de información, las autoridades pueden conocer los efectos de sus decisiones y acciones, el estado del sistema y su ambiente, lo cual posibilita que la acción de la autoridad sea intencional y coherente, precisa y apropiada a la demanda.

Cuando el sistema es incapaz de adoptar decisiones o éstas no son aceptadas por la sociedad puede generarse inestabilidad sistémica. Es decir, que el ciclo de la política pública se cumple a partir del recibimiento de las demandas de la sociedad al Estado --para este caso en específico nos centraremos en el sujeto político que es Órgano Ejecutivo de El Salvador-- estas se canalizan y posteriormente de forma resuelta, para que, de esta forma, mediante retroalimentación, se determine si las mismas necesitan transformarse.

La aplicación de la teoría de sistemas al campo social y político se observa a través de lo propuesto por el autor David Easton, puesto que considera a las políticas públicas como un sistema político en el cual se generan peticiones para resolver los problemas en un medio ambiente determinado. El sistema político es un sistema en el cual las demandas de los ciudadanos se introducen, se procesan, y el resultado es un apolítica publica que asegura la estabilidad del sistema. La Política Pública, vista como una salida del sistema produce, nuevas demandas a su vez, estas pueden ser nueva entrada a otro sistema o retroalimentación al mismo. La utilidad de ver a una política pública como sistema es analizarla como un agregado de elementos que interactúan y tienen un comportamiento con el tiempo para lograr una meta.

Al poner en marcha la opción seleccionada y desarrollar las actividades que buscan alcanzar los efectos deseados, se tiene en cuenta los siguientes aspectos: en primer lugar la implementación de la política centralizada o descentralizada y más participativa, instrumentos de información y comunicación, como pueden ser: información, monitorización, divulgación, publicidad, entre otros, así mismo, instrumentos de autoridad como: comando, control y regulación, autorregulación,

estándares consultorías, también, instrumentos financieros, como: bolsas y préstamos, financiamiento por el utilizador, impuestos, financiamiento a partir de grupos de interés, finalmente: instrumentos organizacionales, como lo son: la provisión directa de bienes y servicios, provisión por vía de empresas públicas, la participación de familias, comunidades y organizaciones de voluntariado, fomento de mercado, reorganización del gobierno, etc.<sup>33</sup>

### 1.5 Marco de Gobernanza Migratoria Salvadoreña

Es a partir de las recomendaciones, directrices y orientaciones dadas en el marco de gobernanza para las migraciones, que en El Salvador se toma a bien centrarse en la formulación y aprobación de la Ley para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, misma que tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales rectores garantes de los derechos de la persona migrante salvadoreña y su familia; por medio del diseño, formulación, evaluación y monitoreo de políticas públicas integrales de protección y desarrollo, mediante la coordinación interinstitucional e intersectorial del Órgano Ejecutivo y la sociedad civil, en los procesos de desarrollo nacional. Dada la entrada en vigencia de esta, a partir del 10 de abril de 2012, y bajo el reglamento de ejecución de la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, se crea el Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia CONMIGRANTES, que es definido como una institución autónoma descentralizada de derecho público, sin fines de lucro, organizada interinstitucionalmente bajo la participación de la sociedad civil y las personas migrantes, el cual es un ente de coordinación interinstitucional e intersectorial del Órgano Ejecutivo, según lo establece el artículo 12 de la Ley Especial, instalado el 12 de octubre de 2012.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Enrique Cuna Perez, “Aplicación y Crítica al Enfoque Sistémico para el Estudio de las Políticas en México”, 2007, <https://www.redalyc.org/pdf/3050/305024715007.pdf>.

<sup>34</sup> Asamblea Legislativa de El Salvador, “Ley Especial para la Protección Y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia”, consultado el 26 de mayo de 2021,

Las funciones de CONMIGRANTES son principalmente, crear y cumplir políticas integrales sobre migración y desarrollo, coordinar actividades entre consulados de El Salvador con instituciones públicas y privadas, crear y cumplir las políticas que protejan al migrante y le ayuden a su desarrollo y el de su familia que vive en El Salvador. Los ejes de acción van enfocados en fortalecer Marco Jurídico Institucional, prevenir migración irregular, la protección a la persona migrante en tránsito y su familia, el apoyo a la persona migrante establecida en su lugar de destino, la Atención a personas migrantes de portadas o retornadas, la atención a víctimas de la migración y sus grupos familiares y las acciones específicas sobre migración y desarrollo.<sup>35</sup>

Si bien, a través de las diferentes administraciones de gobiernos en El Salvador, se han realizado esfuerzos para la protección de los connacionales tanto en el exterior como cuando estos retornan, es importante destacar que, en la administración que ocupa en este estudio, es decir la administración del expresidente Salvador Sánchez Cerén, se establece que, los proyectos, acciones e intervenciones del Viceministerio para los salvadoreños en el exterior, con la colaboración de CONMIGRANTES, se fundamentan desde un enfoque basado en derechos, en cada intervención y en cada proyecto se identifican qué derechos hay que reintegrar y promover, evidenciando la toma de conciencia de la dimensión humana que tiene la dinámica migratoria, así como su multicausalidad y su multidimensionalidad.

El objetivo del Viceministerio para los salvadoreños en el exterior, según lo que establece el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 “El Salvador productivo, educado y seguro”, es el fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país. Este objetivo se desglosa en dos grandes líneas de acción, por ejemplo, la primera es el fortalecimiento de la vinculación de la ciudadanía salvadoreña residente en el exterior con los procesos sociales, culturales, políticos y económicos del país; y la segunda,

---

<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/6C728F1C-CAAE-41FC-BC5A-DC3A2F1B6AF2.pdf>

<sup>35</sup> Ibid.

la promoción del respeto y protección de los derechos humanos de los connacionales migrantes y de sus familias.<sup>36</sup>

Se estima que aproximadamente un tercio de la población salvadoreña vive fuera del país y que, de esta, el 93.5 % reside en los Estados Unidos de América, constituyéndose en la segunda población más grande en ese país —solo superada por población mexicana— en relación con la población inmigrante proveniente de América Latina y el Caribe, y la sexta en relación con la población inmigrante proveniente de todo el mundo. En el contexto actual, la migración salvadoreña coloca al Estado y Gobierno de El Salvador ante una serie de desafíos, entre los cuales se pueden mencionar, velar porque las personas migrantes, independientemente de su condición, origen, lugar de residencia, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género, cuenten con todas las garantías para ejercer plenamente sus derechos, desarrollar sus capacidades, también, garantizar el ejercicio de una ciudadanía plena. Lo anterior exige la eliminación progresiva de las restricciones formales (falta de acceso a documentos de identidad) y la ampliación y mejoramiento de los espacios de participación política iniciados en el 2013 con la implementación de la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior, por otro lado, facilitar la vinculación de los salvadoreños en el exterior con el desarrollo del país, a través de la generación de incentivos y de un clima de seguridad para la inversión empresarial o comunitaria en armonía con las prioridades municipales y nacionales, se enfrenta también a facilitar el retorno voluntario y digno en corresponsabilidad con los países de destino, cuando sea el caso, y facilitar la inserción de las personas salvadoreñas retornadas a través de un programa de atención integral que incluya incentivos laborales, productivos, educativos y culturales en sus comunidades de origen.<sup>37</sup>

Precisamente para buscar enfrentar esos desafíos el gobierno de El Salvador diseña la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, orientada no solo para proporcionar protección y atención integral a la población migrante,

---

<sup>36</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador "Plan Estratégico Institucional 2014-2019" . 14 de agosto de 2015. <https://www.transparencia.gob.sv/instituciones/tree/documents/423255/download>

<sup>37</sup> Eduardo B. Colindres, "La migración salvadoreña", *Entorno*, núm. 23 (2002): 26–53, <https://doi.org/10.5377/entorno.v0i23.7583>.

protección y desarrollo de la misma, sino para contribuir a superar las causas políticas y socioeconómicas que por décadas han motivado los flujos migratorios. Por su carácter y alcance, esta política requiere de la actuación e interacción de todos los actores, políticos y sociales, cada uno desde su propia naturaleza y con roles y responsabilidades específicos, las organizaciones de la sociedad civil como aportes al diseño de la política pública de atención a la persona migrante y su familia y el Órgano Ejecutivo salvadoreño como el encargado de implementar la misma. Es así como se da un avance significativo en una perspectiva que permite que las personas migrantes adquieran su plena ciudadanía y se conviertan en protagonistas del desarrollo sustentable, equitativo e incluyente.

La elaboración y aprobación, en agosto de 2013 del Plan Estratégico Quinquenal 2014-2019<sup>38</sup> del gobierno de El Salvador, durante el periodo en mención, tiene como objetivo promover, garantizar, proteger y resarcir los derechos humanos fundamentales de las personas migrantes y sus familias, por medio de acciones concretas de rectoría, asesoramiento, asistencia técnica y otras prácticas de incidencia positiva. Es decir, darle un enfoque más humanitario al tema migratorio.

Así mismo, la formulación y aprobación, en el año 2014 de la Política Institucional de Protección y Vinculación para los Salvadoreños Migrantes, que tiene como objetivo estratégico fomentar el desarrollo de la población migrante salvadoreña y sus familias y el ejercicio del derecho a no migrar de los salvadoreños y salvadoreñas y la formulación y aprobación del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, hacen parte de los esfuerzos articulados tanto de actores políticos como sociales, más específicamente como la contribución del Órgano Ejecutivo a la gobernanza migratoria salvadoreña.<sup>39</sup>

Como parte de la gobernanza migratoria salvadoreña y tomando como base la preocupación del continuo flujo migratorio en 2017, durante la administración de

---

<sup>38</sup> Secretaría Técnica y de Planificación, “Plan Quinquenal de Desarrollo El Salvador Productivo, Educado y Seguro 2014 - 2019”, (San Salvador, 2015), <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9783110968002.212/html>.

<sup>39</sup> Ibid.

Salvador Sánchez Cerén<sup>40</sup>, se logra articular la Política Nacional para la Protección de la Persona Migrante y su Familia. La misma se trata de un enfoque inclusivo en todas sus dimensiones, que supera la antigua y limitada visión que reducía a los compatriotas a migrantes como simples emisores de remesas. En cambio, les concibe como ciudadanas y ciudadanos plenos que deben ser escuchados y protegidos sin importar dónde se encuentren, gozar de derechos políticos, participar de forma activa en la toma de decisiones sobre políticas públicas en los temas que más les aquejan, y contar con mecanismos para desarrollar su potencial y mantener la vinculación con sus comunidades de origen.<sup>41</sup>

En la misma, se demarcan el respaldo jurídico o normativa migratoria salvadoreña que se vuelve instrumento para la implementación de esta, en ese sentido y para efectos de la investigación se vuelve de suma utilidad mencionar aquellas que serán analizadas más adelante en esta investigación. La Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, y su Reglamento de Ejecución, esta tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales rectores garantes de los derechos de la persona migrante salvadoreña y su familia; la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales, la cual, tiene el objetivo de que las salvadoreñas y los salvadoreños residentes fuera del territorio nacional puedan ejercer su derecho al sufragio activo en los eventos electorales para elegir Presidente y Vicepresidente de la República.<sup>42</sup>

La migración internacional salvadoreña, en particular el proceso de retorno hacia el país es un ámbito reconocido parcialmente por la legislación nacional vigente, aunque sí incorporado en la institucionalidad, con una oferta relativamente amplia, por lo que en este ítem se hace un breve análisis de algunas de las normativas

---

<sup>40</sup> Previo a un sin fin de reuniones con actores políticos y sociales trabajando en construir una Política Pública que permita la protección de nuestros connacionales en tránsito como su retorno al país.

<sup>41</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, Política Nacional para la Protección de la Persona Migrante y su Familia, 2017. San Salvador, El Salvador. Disponible en línea en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Politica%20Nacional%20para%20la%20Proteccion%20y%20Desarrollo%20de%20la%20Persona%20Migrante%20Salvadorena%20y%20su%20Familia.pdf>

<sup>42</sup> Ibid.

conexas con esta problemática y en el que se refleja un poco del tratamiento que el gobierno le da a la misma.

En primer lugar, la Constitución salvadoreña establece que la persona humana es el origen y el fin de la actividad del Estado y que éste se organiza para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común (Art. 1); además, reconoce que toda persona tiene la libertad de entrar, de permanecer en el territorio de la República y salir de éste, salvo las limitaciones que la ley establezca (Art. 5). Sin embargo, es la legislación secundaria y la institucionalidad existente las que regulan y, en principio, garantizan, el cumplimiento de ciertos derechos concernientes a la movilidad de las personas, dentro de la que cabe el retorno de los salvadoreños que, por emigrar de manera irregular o residir sin la autorización del principal país de destino, fueron detenidos y deportados hacia El Salvador.<sup>43</sup>

En segundo lugar, se encuentra, la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, instrumento vigente desde el año 2011 y el único que hace referencia explícita a las personas retornadas y sus familias, establece la creación del Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia CONMIGRANTES, un organismo interinstitucional que comenzó a funcionar en el año 2012. La ley se encuentra en un momento en que deja ver algunos vacíos de protección, como lo es el caso de la migración de las niñas, niños y adolescentes (NNA), así como de las personas retornadas.<sup>44</sup>

En tercer lugar, la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales, aprobada en 2013, permitió, por primera vez en la historia reciente de El Salvador, la participación de la diáspora en las elecciones presidenciales de 2014, que, aunque no logró el ejercicio efectivo del voto en las cantidades esperadas, sí constituyó un importante hito que realza el compromiso con la diáspora, por otra parte, en lo que se refiere a la vigencia de un cuerpo legal ya

---

<sup>43</sup> Asamblea Constituyente de 1983, “Constitución República de El Salvador”, 1983, 1–62, [https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117\\_072857074\\_archivo\\_documento\\_legislativo.pdf](https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf).

<sup>44</sup> Asamblea legislativa de El Salvador “Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia”, (Art.-1).

antiguo y en algunas partes obsoleto, los diputados de la Asamblea Legislativa aprobaron, a inicios de 2019 luego de años de discusión, la Ley Especial de Migración y Extranjería, que sustituye a la Ley de Migración, de 1958, y la Ley de Extranjería, de 1986, sin duda un paso importantísimo en lo que se refiere a la normativa.<sup>45</sup>

En cuanto a lo que se refiere a la contribución del Órgano Ejecutivo en el período 2014-2019 cabe resaltar que se incluyó la formulación e implementación de tres grandes instrumentos de política pública que abordan a la población migrante y es un elemento significativo a los que se refiere con la atención que estos demandan, se habla entonces de la Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia -misma que se evaluará en esta investigación-, la Política Nacional de Salud Mental y el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, El Salvador productivo, educado y seguro.

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 establece tres grandes ámbitos de acción para que el país alcance un mejor nivel de desarrollo en un mediano plazo: empleo, educación y seguridad; asimismo, se enfoca en los siguientes grupos de población que reconoce como prioritarios: juventud, niñez y adolescencia, mujeres, personas adultas mayores, pueblos indígenas, personas con discapacidad, veteranos y veteranas del conflicto armado, víctimas de graves violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado y personas con opciones sexuales diversas. El Plan no reconoce a las personas migrantes y a sus familias como un grupo prioritario, pero sí a grupos que, por su condición —como la niñez y adolescencia, así como mujeres—, se entrecruzan en la caracterización de las personas retornadas salvadoreñas.<sup>46</sup>

Finalmente, la Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, divulgada públicamente en julio de 2017, da cumplimiento a uno de los compromisos adquiridos en el marco de la Ley Especial

---

<sup>45</sup> Asamblea Legislativa. «Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones.» Documento Institucional Legislativo, San Salvador, 2013

<sup>46</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, “Plan Estratégico Quinquenal 2014-2019”, 2013, <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9783110968002.212/html>

para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, de 2011. La Política Nacional asume como dos de sus ejes estratégicos, como la atención integral de la persona salvadoreña retornada e inserción de la persona salvadoreña retornada. El primero incluye las siguientes acciones, presentadas aquí resumidamente: la Implementación de un modelo integral de atención a la población retornada; la implementación de un protocolo institucional integrado de atención a población retornada; la creación de un centro temporal de atención integral a personas y familias retornadas; la creación y ampliación de programas para la atención integral en el retorno e incorporación a las familias; y el desarrollo de acciones sistemáticas y organizadas en las familias y comunidades para garantizar la protección de la niñez y adolescencia retornada.<sup>47</sup>

El segundo eje estratégico, enfocado en la inserción de las personas retornadas, establece: la definición de mecanismos que faciliten lo que la Política llama “inserción” al sistema educativo; el establecimiento de mecanismos de certificación de competencias para propiciar la inserción laboral; la creación de un fondo para facilitar la inserción empresarial y emprendedora; la generación de oportunidades productivas y laborales; la habilitación de asesoría técnica sobre instituciones de crédito; la implementación de un centro para el ingreso y atención de personas adultas mayores; la promoción de la organización comunitaria para estimular el arraigo; y promoción de acciones interinstitucionales para la participación en actividades culturales que refuercen el sentido de identidad. La Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, por tanto, es el instrumento marco vigente que detalla más acciones concretas para favorecer la recepción y la inserción de las personas retornadas salvadoreñas y por lo que se considera una propuesta de Política Pública.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador «Política Nacional para el Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia.» Documento Institucional, San Salvador, 2017.

<sup>48</sup> Ibid.

## 1.6 Conclusión capitular

Como se ha puntualizado, el fenómeno de la migración no es nuevo y tampoco es exclusivo de El Salvador, este fenómeno ha existido por siglos, solamente que en la actualidad se está realizando de una manera más descontrolada y con diferentes motivaciones a través de la historia; y en el caso específico de El Salvador, en la actualidad, la migración es fundamentalmente empujada por factores socio económicos y de violencia social. Se puede decir que la posición de cada uno de los países en el sistema económico y político internacional determina la configuración que toman los procesos en los que la misma se ve involucrada. A su vez, esta misma posición jerárquica, refuerza las presiones y este hecho que se repite frecuentemente y que es muy latente en los países menos desarrollados como lo es El salvador, se ven inmersos en esta dependencia y son inducidos al problema migración.

Dada esta problemática, a través del tiempo las instituciones competentes han venido diseñando diferentes mecanismos, por medio de los cuales se busca mantener un control en el flujo migratorio y a su vez regular aspectos relacionados con su inserción en la sociedad, cuando éstos son retornados, lo que se conoce como gobernanza migratoria, la cual es concebida como los marcos o conjuntos de normas jurídicas, leyes, reglamentos, políticas y tradiciones, así como de estructuras organizativas (subnacionales, nacionales, regionales e internacionales), y procesos pertinentes que regulan y determinan la actuación de los Estados en respuesta a la migración en todas sus formas, abordando los derechos y obligaciones, y fomentando la cooperación internacional.

En el desarrollo de este capítulo, se ha descrito de manera general aspectos relacionados al tratamiento que se establecen en la teoría para efectuar una atención de calidad al tema migratorio, a través de la construcción de reglamentos, leyes y políticas públicas que permiten determinar de forma certera lo que se necesita para apalear la situación la persona migrante como tal. Se establecieron los principales conceptos referidos a gobernanza migratoria, políticas públicas, mismas que servirán de guía para la comprensión de los capítulos siguientes en esta investigación, lo que

a su vez permitirá una comprensión más clara a lo que respecta al análisis de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia en El Salvador.

En lo que se refiere al marco de gobernanza migratoria, se analizaron parte de las normativas vigentes en el país y se describió grosso modo parte de la contribución del Órgano Ejecutivo en la Política de Atención a la Persona Migrante y su Familia, en lo que se refiere al diseño e implementación de esta -en los capítulos siguientes se conocerá más en detalle la misma-. Por otro lado, se puede destacar que gran parte de ese paquete que contiene la normativa, abarca aspectos importantes en cuanto a la atención que debe recibir este grupo poblacional, la redacción, el espíritu de las leyes y la redacción misma de la Política de Atención a la Persona Migrante y su Familia en concreto buscan beneficiar a la persona migrante, sin embargo, al realizar un análisis más profundo, se puede identificar que no les ubica como grupo poblacional prioritario, no obstante que se reconoce que la falta de empleo, inseguridad, economía y otros aspectos son los que les han obligado a partir del país, por lo que existe una contradicción y de ahí la reacia aceptación de los gobiernos por priorizar esta temática en la agenda política.

Con base en lo antes mencionado, en donde se apunta a los elementos de empuje de la migración como tal, se debe establecer lo que muy bien nos plantea Roth Deubel<sup>49</sup> y que se desarrolló en la ilustración 1, el ciclo de las Políticas Públicas, cuyo proceso se canaliza a través de la definición de la agenda, la formulación, análisis de alternativas, toma de decisiones, implementación de la Política Pública y la evaluación de la Política Pública; dicho lo cual, este sistema permite a los gobiernos focalizar las necesidades -demandas- de las y los ciudadanos en sentido práctico para la búsqueda de la solución viable. El conocer el aspecto general, tal y como lo plantea el autor antes mencionado, del ciclo de las Políticas Públicas permite introducirnos en el entorno nacional y evaluar si el tema migratorio se canaliza de esta forma en las instituciones competentes, ya se dijo antes, que si existe un conjunto de normas, leyes y reglamentos que permiten mantener un control como tal, pero no así,

---

<sup>49</sup> André Roth, *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación* (Bogotá, 2009), [http://www2.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/f5abaa\\_evaluacionpoliticaspUBLICASroth.pdf](http://www2.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/f5abaa_evaluacionpoliticaspUBLICASroth.pdf).

la priorización que se necesita en este grupo poblacional, que es de grandes proporciones en lo que refiere principalmente al tema de la atención al migrante.

Ahora bien, en el ciclo de las Políticas Públicas convergen multiplicidad de actores que intervienen en cada fase, se identificaron algunos de ellos de forma general, en la ilustración número dos, quienes son sumamente necesarios para el desarrollo de la política pública, en incluso son clave para la implementación de esta -para el caso el órgano ejecutivo salvadoreño- y su evaluación, hasta la posible contraloría. La participación de estos actores en sentido estricto, son piezas fundamentales para la toma de decisiones en cada una de las fases que se desarrollaron en este capítulo, del rol que desempeñen los mismo dependerá la fuerza con lo que la Política Pública en sí sea instaurada, que se traducirá al final en éxito o fracaso.

Uno de los máximos exponentes en el tema de Políticas Públicas es sin duda David Easton -autor de referencia para esta investigación- quien, en su enfoque sistémico, relaciona de manera muy atinada los procesos de demandas y respuestas de las y los ciudadanos en sus necesidades, al mismo sistema político. Hacer un estudio del enfoque sistémico de dicho autor, ha permitido la comprensión del funcionamiento de las Políticas Públicas como tal y de la necesidad que existe de evaluarlas y controlarlas de manera constante, con la finalidad de que se puedan generar diversas transformaciones a las mismas con el objetivo de causar un impacto positivo a la población a la que es dirigida.

La aplicación de la teoría de sistemas al campo social y político se observa a través de lo propuesto por el autor, puesto que considera a las Políticas Públicas como un sistema político en el cual se generan peticiones para resolver los problemas en un medio ambiente determinado, y en el que se van generando elementos que contribuyen a la elaboración sustentada de una respuesta al problema. El sistema político es un sistema en el cual las demandas de los ciudadanos se introducen, se procesan, y el resultado es una Política Pública que asegura la estabilidad del sistema.

La Política Pública, vista en este capítulo, como una salida del sistema produce, nuevas demandas a su vez, estas pueden ser nueva entrada a otro sistema o retroalimentación al mismo. La utilidad de ver a una Política Pública como sistema es analizarla como un agregado de elementos que interactúan y tienen un comportamiento con el tiempo para lograr una meta.

No obstante, como se ha venido señalando la participación de los actores en todo este proceso es clave, por lo que en el capítulo número dos se describirá el rol de los actores políticos y sociales en el diseño, implementación y gestión de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia de forma concreta, misma que es el espíritu de esta investigación y a su vez, es el resultado de ese feedback en el tema migratorio en El Salvador en el periodo 2014-2019.

## CAPÍTULO 2

### ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES EN EL DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA PERSONA MIGRANTE Y SU FAMILIA.

El presente capítulo número dos tiene como objetivo principal, describir el rol que tienen los principales actores políticos y sociales en lo que corresponde al diseño, implementación y gestión de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, en El Salvador.

En lo que se refiere a esta investigación, tal y como se apuntó en el capítulo anterior, el ciclo de la Política Pública atraviesa por diferentes fases, mismas en la que intervienen diferentes actores, los cuales a su vez, son los responsables de la construcción y vida de la Política Pública como tal; tienen a su cargo la ejecución en algunos casos y por último tienden a controlar y crear el *feedback* para su transformación -como se planteó con anterioridad tomando el enfoque sistémico como base- por tal razón es de vital importancia conocer a profundidad y muy específicamente los actores intervinientes en el diseño, implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, lo cual permite continuar analizando la misma como contribución del Órgano Ejecutivo a la gobernanza migratoria salvadoreña.

Esta investigación está centrada en evaluar la contribución del Órgano Ejecutivo salvadoreño en la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, a la gobernanza migratoria, durante el periodo 2014-2019; por lo que cabe señalar que el sujeto político o actor político, cuyo rol se está analizando en este capítulo, es el Órgano Ejecutivo como tal, a través de las dependencias que les compete tomar las decisiones más acertadas o no para satisfacer las necesidades de las y los ciudadanos.

Por lo anterior, en este capítulo se describirán los actores gubernamentales (Órgano Ejecutivo) intervinientes en el contenido y ejecución de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, tales como: el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, Consejo Nacional de la para la Protección y el Desarrollo de la persona Migrante y su familia CONMIGRANTES; no obstante, cabe señalar que dentro del Órgano Ejecutivo como tal convergen e intervienen otros actores o ministerios que están al tanto y participan en la implementación de la Política Pública en cuestión, tal es el caso del Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Gobernación a través de la Dirección General de Migración y Extranjería, entre otros, sin embargo para efectos de esta investigación solamente analizará el rol del MRR.EE y CONMIGRANTES.

Asimismo, se describirá el rol de los actores sociales, específicamente algunas organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) intervinientes en ciclo de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y Familia -que para efectos de esta investigación son de vital importancia mencionarlos, puesto que estos juegan y poseen un rol importante en la construcción y contraloría de la Política Pública que se está analizando- tomando en especial consideración los aspectos relacionados a los recursos humanos, materiales de los que disponen, la agenda común y sus principales aportes, al fortalecimiento de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia en El Salvador en el periodo 2014-2019.

## 2.1 Definición de Actores Políticos

Para efectos de este capítulo resulta muy importante, establecer los conceptos de cómo se define a los actores políticos, puesto que estamos basándonos en la ciencia política y estos, indudablemente son elementos que componen la misma, tradicionalmente se han identificado tres tipos, a priori claramente definidos: grupos de interés, partidos políticos y movimientos sociales, para el caso se centra

únicamente en la definición de actores políticos. Vallés<sup>50</sup> plantea una serie de características comunes que permiten delimitar a los actores políticos:

(a) ser una asociación voluntaria,

(b) su estabilidad relativa, y

(c) la existencia de una comunidad de intereses y objetivos. Sin embargo, la dificultad no estriba en diferenciar a éstos de los actores individuales, sino que se encuentra más bien en los límites entre unos y otros actores

Se podría concluir entonces que los actores políticos son aquellos, que tienen bajo su responsabilidad tomar las decisiones administrativas y financieras de la ciudad o de un país, así como, asegurar la implementación y la obtención de resultados en las diferentes acciones, estrategias y objetivos contemplados en dichos planes u objetivos trazados a corto o largo plazo.

Una definición bastante simple nos plantea que gobierno es la autoridad gobernante de una unidad política, que tiene por objeto tanto dirigir, controlar y administrar las instituciones del Estado, como regular una sociedad política y ejercer autoridad. El tamaño del gobierno variará de acuerdo con el tamaño del Estado, y puede ser local, regional y nacional. Para que un gobierno pueda subsistir, deben desarrollarse algunos poderes o funciones: el poder ejecutivo, coordina y aprueba las leyes, el poder legislativo, crea las leyes, y el poder judicial, se encarga que las leyes se cumplan. El gobierno es el más alto nivel de dirección y de administración ejecutiva, generalmente reconocido como el liderazgo de un Estado o de una nación, y el gobierno está compuesto por los directores ejecutivos del Estado, como el presidente o el primer ministro, y por los ministros.

Por otro lado, Leslie Lipson, afirma que gobierno se entiende como el que se encarga a través de un grupo de personas, de la administración del Estado, origina lo que se denomina la administración pública y el desarrollo de una burocracia. La

---

<sup>50</sup> Coursera Castro, “¿Qué es un actor político? - MÓDULO 3. Consultado el 7 de mayo de 2021, <https://es.coursera.org/lecture/democracia/3-1-que-es-un-actor-politico-gF9xi>.

administración pública cuando se encuentra ligada y dependiente del poder político, pierde profesionalización, eficiencia, imparcialidad y transparencia, porque es manipulada por los partidos políticos que están ejerciendo poder. El ideal es lograr una administración pública independiente del poder político.<sup>51</sup>

Según la Constitución salvadoreña<sup>52</sup>, se define al Órgano Ejecutivo como el que tiene la misión de atender los negocios públicos las relaciones con los Estados y ciudadanos extranjeros y el desarrollo de todas las actividades internas, y se considera la función administrativa como la actividad que realiza el Poder Ejecutivo, consistente en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales. Tanto es así, que las leyes generales sobre el funcionamiento de la administración que se emiten en términos generales conceden facultades al ejecutivo de emitir los Reglamentos indispensables para hacer posible el cumplimiento de cada uno de los principales de aquellas.

Lo cierto es que esta función de emitir reglamentos es eminentemente Legislativa, pero el principio jurídico filosófico reconoce y faculta tal aspecto por estimar que el Ejecutivo y no otro poder, el que tiene relación directa con la administración, con los problemas constantes entre Estado y Sociedad, y no hace no como finalidad, sino como medio para poder realizar otros actos administrativos.

Es el Ejecutivo el que necesita verter los reglamentos respectivos, la experiencia que se obtiene en la ejecución de cada ley.<sup>53</sup>

Tal definición se vuelve de suma importancia tenerla bastante clara, puesto que es este sujeto político quien le corresponde la ejecución o implementación de las políticas públicas que se generan a partir de la canalización de las demandas emanadas de la sociedad, a través de los ministerios o carteras de estado que lo componen. Para el caso en estudio, mencionaremos principalmente al Ministerio de

---

<sup>51</sup> Eduardo Bracamonte, “Política, Estado y gobierno”, consultado el 7 de mayo de 2021, [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2077-33232002000100009](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2077-33232002000100009).

<sup>52</sup> Asamblea Constituyente de 1983, “Constitución República de El Salvador”.

<sup>53</sup> Josep M. Vallés, *Ciencia Política: Una Introducción*, 6º edición (Barcelona, 2000), <https://ovejasconpiedelobo.files.wordpress.com/2016/01/josep-m-valles-ciencia-politica-una-introduccion.pdf>.

Relaciones Exteriores de El Salvador, como el principal referente en el ámbito del tratamiento de la migración salvadoreña y la atención a los connacionales retornados.

## 2.2 Actores gubernamentales en el diseño, implementación y gestión de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia.

Los actores en el enfoque del ciclo de Política Pública, según Roth, propone una descomposición de la Política Pública en una serie de etapas o de secuencias lógicas. Por otro lado, Charles O. Jones identificó a los actores, los procesos y los resultados a lo largo de lo que se llamaría: el ciclo de política en su obra titulada “*Introduction to the Study of Public Policy*” en 1970<sup>54</sup>, no obstante, su propuesta había sido ideada anteriormente por Lasswell<sup>55</sup>.

Los actores gubernamentales, por tanto, son sumamente fundamentales en lo que se refiere a la canalización de las demandas de la sociedad, transformándolas en soluciones o bien conocidas como Políticas Públicas en favor de sus necesidades; el rol que estos jueguen en el diseño, implementación y gestión de la Política Pública va determinar la fuerza con la que la misma va romper los esquemas de actuación y permitirá su éxito o fracaso en el desarrollo de su función en la sociedad a la que esta va dirigida.

La ciudadanía salvadoreña en el exterior es parte entrañable de la nación y desempeña un papel fundamental en la vida del país y en la construcción de su futuro. Sin embargo, El Salvador se ha convertido en un país con un modelo de desarrollo expulsor de su propia gente, a tal punto que un tercio de su población reside en el exterior. A partir de esta realidad, durante este quinquenio, es decir del 2014 al 2019,

---

<sup>54</sup> Guillaume Fontaine, *Análisis de las Políticas Públicas: Concepto, Teoría y Métodos, Documentación Administrativa* (Ecuador, 2017), <https://doi.org/10.24965/da.v0i224-225.5212>.

<sup>55</sup> “El método de Lasswell consistía en dividir el proceso en etapas, para entender mejor lo que ocurre, quién interviene y qué resultados se pueden esperar en cada momento. Contemplaba siete etapas: inteligencia o entendimiento, promoción o discusión, prescripción o toma de decisión, invocación (entendida como una manera de convencer, por ejemplo, al poder legislativo, de adoptar los medios y los recursos necesarios para ejecutar una decisión), aplicación, terminación y apreciación de la decisión...” (Fontaine, 2015. Pág. 53-54).

se impulsaron Políticas Públicas orientadas a reducir los factores de expulsión y a incrementar la protección y vigencia de los derechos de las personas migrantes en tránsito y en sus países de destino.<sup>56</sup>

Como ya se había venido trabajando por gobiernos anteriores en una solución que les permitiera acompañamiento a los connacionales, en tránsito o en su proceso de inserción al momento del retorno al país, nace en 2017 la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, resultado de esfuerzo y múltiples consultas a los actores intervinientes y competentes en el ámbito migratorio. Los aportes de actores gubernamentales tales como el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador y actores sociales tales como las representaciones de la Sociedad Civil, permitieron la construcción del material que hoy se conoce como Ley Especial Para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, la cual forma parte de la gobernanza migratoria salvadoreña.

En tal sentido, se vuelve pertinente analizar el rol del Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, en lo que se refiere al diseño, implementación y gestión de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia en El Salvador; de igual forma, conocer los esfuerzos que se han construido a través del tiempo en esta temática y su función principal en el desarrollo de ésta, permite obtener elementos esenciales para continuar evaluando la política pública en cuestión, que es el espíritu de esta investigación.

---

<sup>56</sup> Secretaria Técnica y de Planificación de la Presidencia, “Plan Quinquenal de Desarrollo El Salvador Productivo, Educado y Seguro 2014 - 2019”.

## 2.2.1 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador

El Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, se crea mediante decreto legislativo No 13 dado en la ciudad de Cojutepeque el 27 de febrero de 1858, adscrito a tres Ministerios más, siendo estos: Gobernación, Justicia, Instrucción Pública y Negocios Eclesiásticos; Hacienda y Guerra y Fomento a la Agricultura, Comercio, Industria y Trabajos Públicos. Bajo la presidencia del gobernante Miguel Santín del Castillo, fungiendo como Canciller Don Ignacio Gómez, hombre de letras originario de Metapán, queda registrado en la historia que la Cámara de Senadores instalada en esa ciudad, establece el trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de una dirección de asuntos internacionales, lo que sería el antecedente de lo que hoy es la Dirección General de Política Exterior.<sup>57</sup>

El Estado Salvadoreño ha implementado de manera gradual acciones institucionales administrativas para dar respuestas a las necesidades sugeridas con el incremento de la migración, tales como las que se desglosan en la siguiente tabla número dos:

Tabla 2: Acciones institucionales administrativas por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, ante el incremento de la migración.

<b>Año</b>	<b>Acciones Institucionales del MRR.EE</b>
1999	Se da la creación de la Dirección General de Atención a la comunidad en el Exterior, dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objetivo de estrechar la vinculación de los salvadoreños en el exterior con el desarrollo nacional bajo tres ejes de acción: Vinculación e integración económica, Organización comunitaria, Vinculación e integración en temas culturales, educativos y deportivos. Como parte de esta Dirección se conformó un comité interinstitucional coordinado por el vicepresidente de la República e integrado por instituciones públicas e instituciones autónomas del país,

<sup>57</sup> Mministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, “Sistema de Servicios Públicos para Compatriotas ‘Programa El Salvador es tu casa’” (San Salvador, 2017), <https://rree.gob.sv/historia-de-la-diplomacia/>.

	que se reunían periódicamente con el objetivo de tratar los temas más esenciales de los salvadoreños en el exterior.
2004	Creación del Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior, cuyas facultades fueron establecidas en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial el 01 de Junio del 2004 bajo el mandato del Ex presidente Elías Antonio Saca, creado bajo la idea de una reestructuración propuesta por el gobierno de turno para organizar la estructura organizativa del Ministerio de Relaciones Exteriores a fin de fortalecer los vínculos con los conciudadanos en el Exterior.
2009	A partir de junio de 2009 bajo el mando del Expresidente Mauricio Funes Cartagena, el Viceministerio para los salvadoreños en el Exterior inicia un proceso de reorganización interna y redefinición de roles y lineamientos estratégicos de actuación.

*Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Memorias de Labores Institucionales del MRR.EE del 2004 al 2009.*

En las últimas décadas, el Estado salvadoreño ha implementado, de manera gradual, acciones institucionales y administrativas para dar respuesta a las necesidades de las personas migrantes y sus familias, siendo las más importantes desglosadas de manera cronológica en la siguiente tabla de contenido número tres:

Tabla 3: Acciones institucionales y administrativas del gobierno de El Salvador en Atención a la Persona Migrante y su Familia cronológicamente.

<b>Año</b>	<b>Acciones institucionales y administrativas</b>
1999	Se da la creación de la Dirección General de Atención a la comunidad en el Exterior, dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objetivo de estrechar la vinculación de los salvadoreños en el exterior
2004	Creación del Viceministerio de Relaciones Exteriores para los salvadoreños en el Exterior, cuyas facultades fueron establecidas en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial el 01 de junio del 2004 bajo el mandato del Expresidente Elías Antonio Saca
2006	La creación en el 2006 de la Unidad de Repatriaciones de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) con la finalidad de coordinar con otras dependencias del Estado los

2008	<p>procesos de recepción y atención de personas salvadoreñas retornadas, así como de supervisar la ejecución del Programa Bienvenido a Casa, el cual fue asumido, en junio del 2007, por la DGME para brindar atención integral inmediata en los procesos de recepción.</p> <p>En 2008 la DGME instaló el Centro de Asistencia a Repatriados (CAR), para facilitar los procesos de inserción social y económica de las personas retornadas vía aérea, y en junio del 2011 amplió el Programa Bienvenido a Casa para institucionalizar el proceso de recepción de personas retornadas vía terrestre procedentes de México.</p>
2009	<p>La redefinición en junio del 2009 del Viceministerio para los salvadoreños en el Exterior, como la instancia del gobierno responsable de potenciar y promover el desarrollo integral de las personas migrantes y sus familias, a través de programas, proyectos e intervenciones que conlleven al ejercicio de la defensa y protección de sus derechos, y al despliegue de su potencial humano, económico, cultural y político en la sociedad donde se encuentren viviendo y trabajando.</p>
2011	<p>La formulación y aprobación de la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Salvadoreña Migrante y su Familia, la cual entró en vigencia el 22 de abril de 2011 y tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales rectores garantes de los derechos de la persona migrante en condición irregular y su familia, a través del diseño, formulación, evaluación y monitoreo de políticas públicas integrales de protección y desarrollo, mediante la coordinación interinstitucional e intersectorial del Estado y la sociedad civil en los procesos de desarrollo nacional.</p>
2012	<p>La creación e instalación en octubre de 2012 del Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES), definido como una institución autónoma descentralizada, de derecho público, sin fines de lucro, organizada interinstitucionalmente con la participación de la sociedad civil y las personas migrantes. Se trata de un ente de coordinación interinstitucional e intersectorial del Estado, según lo establece el artículo 12 de la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia</p>
2013	<p>La aprobación en enero de 2013 de la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior, con el fin de que las salvadoreñas y los salvadoreños residentes fuera del territorio nacional puedan ejercer su derecho al sufragio en los eventos electorales para elegir al presidente y vicepresidente de la República.</p>
2014	<p>La formulación y aprobación del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, cuyo objetivo 9 plantea “fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su</p>

integración efectiva al desarrollo del país”, mediante dos líneas de acción: (i) fortalecimiento de la vinculación de la ciudadanía salvadoreña residente en el exterior con los procesos sociales, culturales, políticos y económicos del país; (ii) promoción del respeto y protección de los derechos humanos de las personas salvadoreñas migrantes y de sus familias, a través de mecanismos interinstitucionales de asistencia y protección humanitaria, particularmente en los ámbitos de emergencia, repatriación, atención a víctimas de trata de personas, asesoría legal, atención psicológica y psiquiátrica para víctimas de abuso y explotación sexual, y para personas retornadas.

*Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de “La Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante salvadoreña y su Familia”, 2017.*

Todas estas acciones principalmente entre los años 2014 al 2019 estarían siendo ejecutadas principalmente por una dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador; se habla entonces del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior; quienes tendrían a su cargo un sin número de acciones a ejecutar como parte de la implementación en campo de lo que la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia.

En este marco, se priorizó una estrategia de acción basada en un enfoque de Derechos, en la cual el Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior visionaba ser la instancia que potenciara y promoviera el desarrollo integral de los migrantes y sus familias, desarrollando programas, proyectos e intervenciones que conllevaran al ejercicio de la defensa y protección de los derechos y al despliegue del potencial humano, económico, cultural y político de los migrantes y sus familias en la sociedad donde se encuentren viviendo y trabajando en territorio extranjero principalmente. No obstante, para el periodo 2014 al 2019, las acciones y ramas institucionales encargadas del tema migratorio no sufrieron modificaciones, dado que el objetivo principal de este gobierno era el darle continuidad al proceso instaurado desde el 2009, tal y como se describió en la tabla anterior.

### 2.2.2 Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior.

Los proyectos, acciones e intervenciones del Viceministerio se fundamentan desde un enfoque basado en derechos, en cada intervención y en cada proyecto se identifican qué derechos hay que reintegrar y promover, evidenciando la toma de conciencia de la dimensión humana que tiene la dinámica migratoria, así como su multicausalidad y su multidimensionalidad.<sup>58</sup>

El objetivo del Viceministerio, según lo establecido en el Plan Estratégico Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 “El Salvador productivo, educado y seguro”, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior, tiene como objetivo “fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país”.<sup>59</sup>

Este objetivo se desglosa en dos grandes líneas de acción. La primera es el fortalecimiento de la vinculación de la ciudadanía salvadoreña residente en el exterior con los procesos sociales, culturales, políticos y económicos del país. La segunda, la promoción del respeto y protección de los derechos humanos de los connacionales migrantes y de sus familias.<sup>60</sup>

Las direcciones en el Viceministerio para los salvadoreños en el exterior estarían siendo las identificadas en el siguiente diagrama número uno:

---

<sup>58</sup> Ver anexo No 2 “organigrama de funcionamiento del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior” 2014-2019. Página 171.

<sup>59</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, “PLAN ESTRATEGICO QUINQUENAL 2014-2019”.

<sup>60</sup> Ibid.



Diagrama 1: Direcciones del Viceministerio para los salvadoreños en el Exterior del 2014 al 2019.

*Fuente: Elaboración propia.*

La labor asignada a la Dirección General de Vinculación con salvadoreños en el Exterior en el periodo de estudio era la de estrechar lazos con los salvadoreños residentes en el extranjero para generar arraigo y mecanismos de vinculación con sus comunidades de origen, o con el país en general, para su participación plena en el quehacer político, educativo, económico y social de la nación.

El trabajo que realizó es a favor de propiciar el ejercicio de la ciudadanía salvadoreña en el exterior; facilitar la organización formal de las comunidades de los compatriotas fuera de las fronteras patrias, de acuerdo con las normas legales de los países de destino; reforzar la identidad nacional, propiciar mecanismos para la efectiva participación política en los procesos electorales y en las consultas ciudadanas, entre otros. Así como, fortalecer el arraigo desde una perspectiva territorial y con énfasis en los grupos poblacionales más vulnerables a la migración irregular, en el marco de los flujos migratorios mixtos, compatriotas retornados, insertados a la vida económica y social.

Mientras que la Dirección General del Servicio Exterior impulsa, además, la cobertura de los sistemas nacionales de seguridad social a las personas salvadoreñas residentes en el extranjero y a sus familias en El Salvador, ofrece nuevos servicios a la población en el exterior y facilita el acceso a los servicios consulares por medio de innovaciones tecnológicas.

Por su parte la Dirección General de Derechos Humanos, ejerce la representación de Estado ante el Sistema Interamericano de Protección a Derechos humanos y promover la coordinación institucional para el seguimiento y cumplimiento de recomendaciones, dictadas por los órganos que integran dicho sistema, en consulta con víctimas de violaciones de derechos humanos y sociedad civil organizada.

Velar y promover el cumplimiento de las obligaciones y compromisos internacionales contraídos por el Estado salvadoreño en materia de migración, refugio y dar seguimiento al tema trata de personas; en coordinación con instituciones nacionales, internacionales, públicas y de la sociedad civil. Además de velar y fortalecer el respeto y garantía de los Derechos Humanos de las y los salvadoreños en el exterior que se encuentran en los países de tránsito y destino, independientemente de su estatus migratorio, así como responder oportunamente a las necesidades de gestión social y humanitaria de las y los salvadoreños en el exterior especialmente la población más vulnerable.

### 2.3 Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia CONMIGRANTES.

Otro actor gubernamental sumamente importante en la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia es CONMIGRANTES. Dado su alto grado de participación en el diseño, implementación y gestión de la política pública en mención.

La formulación y aprobación de la Ley para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, la cual entró en vigencia el día 14 de abril de 2011, tiene por objeto, como se señaló con anterioridad, desarrollar los principios constitucionales rectores garantes de los derechos de la persona migrante salvadoreña y su familia; por medio del diseño, formulación, evaluación y monitoreo de las políticas públicas integrales de protección y desarrollo, permite, mediante la coordinación interinstitucional e intersectorial del gobierno y la sociedad civil, que este consejo se involucre en los procesos de desarrollo nacional referentes al tema migratorio.

La creación del Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia CONMIGRANTES, es definido en la ley en referencia como una institución autónoma descentralizada de derecho público, sin fines de lucro, organizada interinstitucionalmente bajo la participación de la sociedad civil y las personas migrantes; es un ente de coordinación interinstitucional e intersectorial del Estado, según lo establecido en el artículo 12 de la Ley Especial, mismo que fue instalado el 12 de octubre de 2012; asimismo, es el organismo interinstitucional de carácter autónomo que tiene como finalidad elaborar, proponer, canalizar y verificar el cumplimiento de la presente política y de aquellas políticas relacionadas a los vínculos entre migración y desarrollo.<sup>61</sup>

CONMIGRANTES, se crea mediante decreto legislativo No. 655 de fecha 7 de abril de 2011 y publicado en el diario oficial No. 74 tomo No. 391 de fecha 14 de abril

---

<sup>61</sup> Minsiterio de Relaciones Exteriores de El Salvador, “Política Nacional de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia”, 2017.

de 2011; con el objetivo de desarrollar los principios constitucionales rectores garantes de los derechos de la persona migrante salvadoreña y su familia a través de los programas de asistencia y protección humanitaria y del programa de migración y desarrollo.<sup>62</sup>

Las principales funciones que desempeña CONMIGRANTES están representadas en el siguiente diagrama dos:



Diagrama 2: Funciones de CONMIGRANTES

*Fuente: Elaboración propia, con base en los datos obtenidos en la “Ley Especial para la protección de la Persona migrante y su Familia” 2011.*

Tales funciones permiten que el consejo desarrolle actividades que vayan en encaminadas al acompañamiento que los connacionales necesitan en tránsito, como al momento de su retorno al país.

Por otro lado, la misma ley le asigna algunos ejes de acción con los que el Consejo durante este periodo de estudio se ha desarrollado, los cuales son detallados en el siguiente diagrama número tres:

<sup>62</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador/ Asamblea Legislativa, “Decreto N° 655. Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia.”, 2011, 1–14, [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011\\_decreto655\\_elsvd.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011_decreto655_elsvd.pdf).

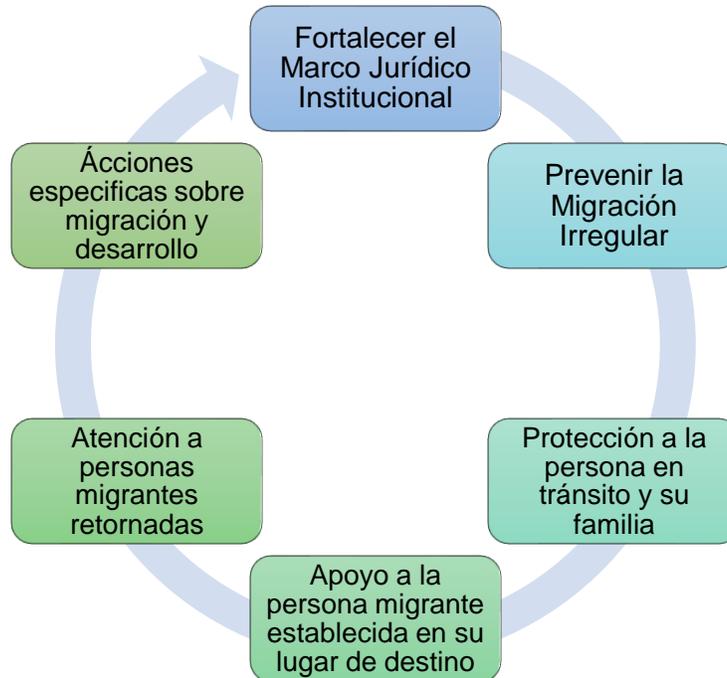


Diagrama 3: Ejes de acción de CONMIGRANTES.

*Fuente: Elaboración propia, con base en los datos obtenidos en la “Ley Especial para la protección de la Persona migrante y su Familia” 2011.*

Con base en estos ejes de acción CONMIGRANTES tiene la responsabilidad de liderar y de coordinar, así como el cumplimiento y verificación de las políticas públicas diseñadas para apalear los embates de la migración. Cabe describir en la siguiente tabla, las instituciones que conforman dicho Consejo:

Tabla 4: Instituciones gubernamentales y no gubernamentales que conforman CONMIGRANTES

Instituciones Gubernamentales	Instituciones no Gubernamentales
Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior (preside el Consejo)	Representante de las asociaciones de salvadoreños radicados en el exterior.
Ministerio de Trabajo y Previsión Social.	Representante de las organizaciones no gubernamentales, que estén vinculadas a la temática migratoria.
Ministerio de Salud (MINSAL)	Representante de las universidades privadas, entre las que se puede mencionar la Universidad Tecnológica de El Salvador.
Ministerio de Educación. (MINED)	Representante de la Universidad de El Salvador.
Ministerio de Economía.	Representante de las asociaciones de la pequeña y mediana empresa, quienes son un puente importante en lo que se refiere a temas de empleabilidad de los compatriotas retornados.
Ministerio de Agricultura y Ganadería. (MAG)	
Ministerio de Turismo. (MITUR)	
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, a través de la Dirección General de Migración y Extranjería. (DGME)	
Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador.	
Procuraduría General de la República. (PGR)	
Registro Nacional de Personas Naturales. (RNPN)	

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de la "Política Nacional de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia", pág. 69, 2017.

En este punto es de vital importancia, por tanto, identificar de igual forma algunas de las instituciones observadoras e invitadas por parte de CONMIGRANTES, a participar en el proceso.

Tabla 5: Instituciones observadoras e invitadas por parte de CONMIGRANTES.

Instituciones Observadoras	Instituciones Invitadas
ACNUR: Agencia de la ONU para los Refugiados	CONNA: Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
FUNDE: Fundación Nacional para el Desarrollo	INJUVE: Instituto Nacional de la Juventud.
INSAMI: Instituto Salvadoreño del Migrante.	ISDEMU: Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer.
P.P.D.H: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.	ISNA: Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Niñez y la Adolescencia.
UCA: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.	Secretaría Técnica: dependencia perteneciente al Órgano Ejecutivo salvadoreño.
UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.	
USCRI: Comité de Estados Unidos para Refugiados e Inmigrantes.	

*Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014.*

#### 2.4 Principales aportes de los actores gubernamentales en lo referente a la gestión, diseño e implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia.

Dentro de los principales aportes en lo referente a la atención de la persona migrante y su familia por parte de estos actores gubernamentales anteriormente citados y del que se ha venido mencionando a lo largo de esta primera parte del capítulo dos, se encuentran particularmente programas que han permitido de cierto modo, el acompañamiento de connacionales tanto en tránsito, en el país receptor a través de los consulados correspondientes y dentro del territorio salvadoreño al momento de su retorno.

Sin embargo, el aporte más significativo durante el periodo bajo el cual se está trabajando en esta investigación es, la Política Nacional de Atención a la Persona Migrante y su Familia en 2017. Dicho aporte ha sido producto de innumerables consultas y estudios que han permitido que éste sea el resultado final, como una solución más integrada, para dar respuesta a la problemática de la migración como tal.

La elaboración de la Política es el resultado de un proceso participativo con instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, consultas a grupos estratégicos de población salvadoreña en territorio nacional y en el exterior, y está orientada a garantizar los derechos fundamentales de la persona salvadoreña migrante y su familia. Considerando su alcance para personas salvadoreñas migrantes en tránsito, residentes en el exterior y retornadas.

En atención a dicha disposición, se procedió a diseñar la presente política a través de un amplio proceso de participación ciudadana, tanto en el territorio nacional

como fuera de nuestras fronteras. El proceso dio inicio en agosto del 2014 y se desarrolló en tres etapas.<sup>63</sup>

La primera consistió en conformar una comisión interinstitucional con representantes de instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, universidades privadas y organismos internacionales, que se encargó, a través de diferentes talleres, de definir el alcance, la metodología y la ruta crítica para la elaboración de un documento borrador de la política, que fue la base con la que arrancó el proceso de consulta.

En la segunda etapa se llevó a cabo el proceso de consulta, cuyo objetivo fue conocer la situación que atraviesan actualmente las mujeres y hombres salvadoreños en su condición de personas migrantes, así como sus necesidades, demandas de atención y sugerencias para ser incorporadas en la política. Para tal efecto, se realizaron entrevistas y grupos focales en tres ámbitos: en el territorio nacional, en el exterior y de manera virtual.

Finalmente, en la tercera etapa el proceso de consulta se realizó entre septiembre de 2015 y enero de 2016 en diferentes municipios de El Salvador y en algunas ciudades de los Estados Unidos de América (San Francisco, Los Ángeles, Houston, Nueva York, Washington D.C., Wood bridge y Chicago), México (Tapachula, Arriaga, Tuxtla Gutiérrez, Ixtepec, Monterrey, Saltillo y Ciudad de México), Belice (Belmopán), España (Barcelona, Madrid) e Italia (Milán). En la tercera etapa se procesaron los aportes generados en la consulta, pero, además, se tomaron en cuenta las propuestas que más de cien compatriotas presentaron al presidente de la República en el Programa Presidencial “Casa Abierta”, realizado en San Salvador en abril del 2016.

---

<sup>63</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, “Política Nacional de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia”. 2017.

El proceso de consulta contó con el apoyo técnico y económico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Catholic Relief Services (CRS) y Transparencia Activa, así como con los aportes y sugerencias de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización de las Naciones Unidas para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ONU Mujeres) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Es importante subrayar que, así como el diseño de la política se realizó de manera participativa, también su implementación se desarrolló con la participación de salvadoreñas y salvadoreños en el exterior, actores de la sociedad civil, academia, empresa privada, gobiernos municipales e instituciones del Gobierno central.

Dentro del marco normativo que sustenta esta política se encuentra los siguientes elementos descritos en la siguiente tabla número seis:

Tabla 6: Marco Normativo de la Política Nacional de Atención a la Persona Migrante y su Familia en 2017.

Instrumento normativo	Descripción
Constitución de la República de El Salvador	<p><u>Artículo 1:</u> La actividad del Estado Salvadoreño tendrá como origen y fin la persona humana.</p> <p><u>Artículo 2:</u> Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos.</p> <p><u>Artículo 3:</u> Todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán</p>

	<p>establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión.</p> <p><u>Artículo 5:</u> Toda persona tiene libertad de entrar, de permanecer en el territorio de la República y salir de éste, salvo las limitaciones que la ley establezca.</p>
<p>Legislación internacional aplicable</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989; D.L 487, de fecha 27 de abril de 1990, D.O. 108, tomo No 307, de fecha 9 de mayo de 1990.</li> <li>✓ Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus dos Protocolos</li> <li>✓ Convención de Viena sobre las Relaciones Consulares, ratificada desde 1965.</li> <li>✓ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, ratificado en marzo de 2013.</li> <li>✓ Entre otros.</li> </ul>
<p>Legislación Nacional aplicable</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia y su Reglamento de Ejecución, entro en vigencia el día 22 de abril de 2011.</li> <li>✓ Ley Especial Contra la Trata de Personas, entro en vigencia el 15 de enero de 2011.</li> <li>✓ Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, entro en vigencia el 1 de enero de 2012.</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la “Política Nacional de Atención a la Persona Migrante y su Familia” 2017.*

El objetivo principal de esta Política en su esencia es principalmente, promover el desarrollo de estrategias y acciones dirigidas a lograr la protección y desarrollo de la persona migrante salvadoreña y su familia, en las distintas condiciones migratorias, así como la promoción y garantía de condiciones de seguridad y dignidad, en pleno respeto de los derechos fundamentales de la persona migrante; además de, contribuir a una migración segura y digna, en pleno respeto de los derechos fundamentales, el propiciar la articulación interinstitucional e intersectorial para la atención, protección, restitución y garantía de los derechos fundamentales de las personas salvadoreñas migrantes, el promover e incidir en la integración social, económica, política y cultural de las personas salvadoreñas residentes en su país de destino, independientemente de su estatus migratorio, y claramente, propiciar y garantizar la articulación interinstitucional e intersectorial en los procesos de recepción, atención diferenciada, protección e inserción integral a la persona salvadoreña retornada, son los motores que impulsan a la efectividad de todo lo que concentra en contenido de esta política pública en general.<sup>64</sup>

Todo lo anterior, se subraya como uno de los aportes más significativos en lo referente a la gobernanza migratoria salvadoreña, por parte de actores gubernamentales, de cara a lo que tiene que ver con el tema migratorio; es durante el periodo 2014-2019, que se encuentran esfuerzos importantes para la focalización de la atención a este sector poblacional de manera más concreta.

## 2.5 Definición de actores sociales no gubernamentales.

Teniendo claro, sobre lo que es un actor político, corresponde para esta parte del capítulo número dos, definir que es un actor social. Un actor social es un sujeto colectivo estructurado a partir de una conciencia de identidad propia, portador de valores, poseedor de un cierto número de recursos que le permiten actuar en el seno

---

<sup>64</sup> Minsiterio de Relaciones Exteriores de El Salvador, “Política Nacional de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia”, 2017. Página 21.

de una sociedad con vistas a defender los intereses de los miembros que lo componen y/o de los individuos que representa, para dar respuesta a las necesidades identificadas como prioritarias.

También puede ser entendido como un grupo de intervención, tal que percibe a sus miembros como productores de su historia, para la transformación de su situación. O sea que el actor social actúa sobre el exterior, pero también sobre sí mismo. En ambos casos, el actor se ubica como sujeto colectivo, entre el individuo y el Estado. En dicho sentido es generador de estrategias de acción (acciones sociales), que contribuyen a la gestión y transformación de la sociedad. En ambos casos, el actor se ubica como sujeto colectivo, entre el individuo y el Estado. En dicho sentido es generador de estrategias de acción (acciones sociales), que contribuyen a la gestión y transformación de la sociedad, ahora bien, el reconocimiento de los actores sociales introduce una concepción de la sociedad humana fundada en el historicismo, en la cual el conflicto social es un mecanismo de cambio<sup>65</sup>

Los actores sociales no gubernamentales, se les identifica y caracteriza como, aquellas personas influyentes no por el capital económico sino más bien, por su poder de decisión, convocatoria, entre otros elementos; de igual forma se les identifica en los grupos, organizaciones e instituciones que tienen alguna relación con el núcleo social de interés para su grupo, su comunidad. <sup>66</sup>

Por su parte actores son aquellos agentes que, en el campo político, económico, social y cultural formulan propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Concepto De Actor Social, “Actores Sociales”, <https://modulosocioterritorial.files.wordpress.com/2009/09/actores-sociales.pdf>

<sup>66</sup> FLACSO, “Actores Sociales, su Participación en el Desarrollo Local ”, julio de 2017, <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=6222>.

<sup>67</sup> Ibid.

En el afán de contribuir con su aporte a una localidad con transparencia en todos los casos relacionados con la misma como en la ejecución, planificación, elaboración de un proyecto o de una idea, que al final puede traducirse en una política pública.

## 2.6 La diversidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil que defienden los Derechos de las Personas migrantes en El Salvador.

En El Salvador existe una diversidad de Organizaciones no Gubernamentales, así como instituciones que velan por la protección de los derechos humanos de las personas migrantes; según lo confirma el Directorio de Organizaciones que Trabajan en Migración y Derechos Humanos en Centro América y México financiado por “*Department for International Development*” es decir el Departamento Internacional de Desarrollo, Gobierno de Reino Unido de Gran Bretaña, “*publicado en dos mil ocho por la Consejería en Proyectos de Guatemala (PCS)*”.<sup>68</sup> En dicho documento aparece el mencionado directorio de organizaciones que trabajan el tema de migración con enfoque de derechos humanos en la región de Centro América y México.

Tal como aparece en el Directorio de Organizaciones que Trabajan en Migración y Derechos Humanos en Centro América y México, en el apartado de que corresponde a El Salvador, se encuentra en la siguiente tabla número siete:<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Sistema de Integración Centroamericana SICA, “Directorio Regional y Consultivo de Organizaciones de la Sociedad Civil que defienden los Derechos Humanos de los Migrantes.”, 2021, <https://www.sica.int/ccsica/directorio.aspx>.

<sup>69</sup> Andrea María García Flores, Yajaira Julieth Martínez Herrera, y Marlon Yajairo Medrano Estupinian, “Violación de los Derechos Humanos de los Migrantes Salvadoreños en Canadá ” (Universidad de El Salvador , 2014), [http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/13654/1/VIOLACIÓN\\_DE\\_LOS\\_DERECHOS\\_HUMANOS\\_DE\\_LOS\\_INMIGRANTES\\_SALVADOREÑOS\\_EN\\_CANADÁ.pdf](http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/13654/1/VIOLACIÓN_DE_LOS_DERECHOS_HUMANOS_DE_LOS_INMIGRANTES_SALVADOREÑOS_EN_CANADÁ.pdf).

Tabla 7: Organizaciones de la Sociedad Civil que defienden los derechos de las personas migrantes en El Salvador.

Organización	Descripción
CARITAS DE EL SALVADOR	Es el organismo de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal de El Salvador, encargada de animar, coordinar, promover y gestionar la práctica de la caridad organizada de la Iglesia Católica. Caritas El Salvador ejecuta diversas acciones de Pastoral Social a través de ocho oficinas ubicadas en igual número de Diócesis, que comprenden la Provincia Eclesial de El Salvador.
FUNDACIÓN CARECEN INTERNACIONAL EL SALVADOR	CARECEN (Centro de Recursos Centroamericanos) es un organismo humanitario, de servicios y no lucrativo, fundado en 1981, en la ciudad de Washington Distrito de Columbia, Estados Unidos de América, con la misión de proporcionar asistencia, protección legal y servicios sociales a la comunidad centroamericana que había emigrado de sus países de origen, en busca de protección por causa de las guerras civiles que se desarrollaban en la región centroamericana
INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS DE LA UNIVERSIDAD JOSÉ SIMEÓN CAÑAS, IDHUCA	Dicho instituto se creó en agosto de mil novecientos ochenta y cinco, el IDHUCA ha intentado contribuir a elevar los niveles de respeto a la dignidad humana en el país desde una perspectiva universitaria y académica.

*Fuente: Elaboración propia, con base en los datos obtenidos de la Tesis denominada “Violación de los Derechos Humanos de los Inmigrantes Salvadoreños en Canadá” 2014.*

Las instituciones anteriormente descritas en la tabla número seis, son parte de las organizaciones de la sociedad civil que se dedican estrictamente a la protección de los derechos de las personas migrantes y aún más en la actualidad los derechos de las familias de estos, quienes quedan en el país.

La existencia de este tipo de organizaciones, en conjunto con las organizaciones gubernamentales potencian de manera más contundente la protección en su amplio espectro de los migrantes y sus familias.

## 2.7 Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y su incidencia en la Política de Atención a la Persona Migrante y su Familia en El Salvador: principales aportes.

La visión estratégica del gobierno de El Salvador sobre la migración internacional y de retorno está fundada en el abordaje sistemático, integral e interconectado de puntos críticos, con determinados actores, en territorios específicos y en el marco de temporalidades definidas; además, debe guiarse a través de enfoques específicos.

En cuanto a los puntos críticos, el abordaje debe realizarse, según las OSC, desde dos grandes áreas de intervención, como, por ejemplo, el área institucional y el área social, que a su vez implica la consideración de los siguientes ámbitos: en lo institucional, la reforma legal e institucional, en la articulación entre instituciones y sectores, la descentralización y territorialización de los servicios y el presupuesto.

Tales áreas y ámbitos de intervención implican la participación de distintos actores tanto gubernamentales como no gubernamentales, que debieran acompañar, bajo esta visión estratégica, al gobierno salvadoreño, que es el ente rector y coordinador del esfuerzo. Ahora bien, el apoyo de otras instituciones del Estado, como la Asamblea Legislativa (en cuanto a puntos como la necesaria reforma legal e institucional y la dotación de presupuesto) y las municipalidades (en ámbitos específicos como la descentralización y territorialización de los servicios) como lo señalan las OSC son de vital importancia para la construcción de una correcta política pública de atención a la persona migrante, no solo en papel sino en práctica o ejecución.

El empuje que puedan tener las comunidades de origen de las personas migrantes y retornadas, en sus formas de organización, que pudieran ser directivas, las ADESCO, cooperativas u otras; las organizaciones de la sociedad civil u organismos no gubernamentales; las distintas agencias de cooperación y organismos internacionales implicados en las temáticas de migración internacional y retorno; el

sector académico, de universidades y centros de pensamiento; el sector privado empresarial; los salvadoreños organizados en el exterior,<sup>70</sup> es de vital importancia para que la atención a este sector poblacional se mantenga y no se vea solamente, como sujetos económicos -en el envío de remesas- sino más bien, como población vulnerable a la que hay que prestarle mucha atención.

Ahora bien, la participación de estos actores sociales no debe entenderse como intromisión o usurpación de funciones que les corresponden a instancias del Estado, particularmente del Ejecutivo, sino como acciones coadyuvantes, articuladas y generadoras de procesos de sinergia en aquellos espacios y territorios donde ya están o pudieran estar presentes. Incluir en la política pública en todas sus fases (discusión, diseño, implementación y evaluación) a una red de actores estatales y no estatales presentes en los territorios, garantizando con ello el fortalecimiento del liderazgo estatal, la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

La participación de las OSC en el diseño, gestión y evaluación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia significa para el Ejecutivo un aporte esencial, en el entendido de que son estas quienes representan los intereses de las personas a las que van dirigidos los programas y los proyectos. El solo hecho de que el Ejecutivo los escuche y tome en consideración las propuestas y aportes le da un valor agregado al proyecto como tal. Como se apuntó con anterioridad, en el proyecto de diseño y formulación de la política pública en cuestión, la participación de estas OSC a las reuniones sostenidas en CONMIGRANTES permitieron como resultado final lo que hoy conocemos como la Política Nacional de Atención a la Persona Migrante y su Familia en 2017; no obstante, en 2019 se conoce otro producto de propuesta, como un refuerzo a dicha política y es así, como las OSC se caracterizan en su constante estudio para presentar mejoras a las Políticas Públicas

---

<sup>70</sup> Jaime Rivas Castillo, “Documento Técnico Base de Propuesta de Política Pública ‘Migración y Retorno’”, *Diálogos Migrantes*, vol. 4 (San Salvador, 2019).

que el gobierno este ejecutando, datos que a su vez, permiten la actualización o transformación dentro del sistema.

Un aporte bastante significativo por parte de las OSC vinculadas al tema migratorio y más específicamente a la política pública de atención a la persona migrante y su familia, es por ejemplo, el documento de propuesta de política pública elaborada y diseñada por varios actores sociales, tales como: La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), la Universidad Don Bosco (UDB) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador, conformaron un asocio académico, con el propósito de poner a disposición de la sociedad, partidos políticos, candidatos a la presidencia, y al Órgano Ejecutivo propiamente, denominada “Documento de Propuesta de política Pública: Migración y Retorno”.<sup>71</sup>

En este documento se describen propuestas de Política Pública, para atender el tema migratorio, analizando de tal forma temas como la actual gobernanza migratoria vigente y los programas y proyectos emanados de la Política Pública de atención a la persona migrante que están siendo ejecutados por el Ejecutivo; en el documento se expresan algunas iniciativas y propuestas por parte de las OSC de cambios significativos para el éxito de la política pública en mención, lo cual a su vez, se traduciría en una más exitosa, según el planteamiento, -misma que se explicara a mayor detalle en el capítulo número cuatro-.

Esta iniciativa ha sido denominada Agenda Presidencial y es un esfuerzo que contó con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el marco del Proyecto Promoción de la Participación Ciudadana en el Proceso Electoral y Debate Público.

---

<sup>71</sup> Ibid.

La incidencia de estos actores sociales en el ciclo de la Política Pública es determinante en tanto y en cuanto, son estos quienes representan a la parte de la población que está siendo afectada por un determinado fenómeno o situación, para el caso de estudio la migración, estas organizaciones de la sociedad civil permiten elevar las demandas y necesidades de la población al nivel donde se toman las decisiones.

Un aporte importante del enfoque de análisis de políticas es que identifica a los actores sociales que intervienen en las decisiones públicas, se destaca en el enfoque cognitivo la importancia que se le da a los mediadores, como agentes que elaboran el referencial de las políticas públicas, y en el modelo de las coaliciones de causa, la importancia que se le otorga también al papel del mediador y a los expertos.

## 2.8 Conclusión capitular.

Durante el desarrollo de este capítulo se han mencionado diferentes aspectos que mucho tienen que ver con la descripción del del rol que juegan los actores políticos y sociales en el diseño, gestión e implementación de las Políticas Públicas como tal y muy específicamente en la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia; siendo estos principalmente la participación y aportes en la construcción de una agenda común que tenga como única finalidad el dar solución a una de las problemáticas más devastadoras como lo es la migración.

Además de ser la migración un tema sensibilizador en El Salvador, los gobiernos se han preocupado por generar espacios de consulta, donde converjan actores gubernamentales y no gubernamentales para la elaboración de propuestas unificadas que se traduzcan en soluciones favorables y exitosas en el ámbito migratorio, donde mucho tiene que ver la preocupación y participación fundamental de actores políticos y actores sociales.

Tal y como se mencionó al inicio del capítulo los responsables del diseño, implementación y gestión de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, es el Órgano Ejecutivo (actor político) a través claro está, del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. Al describir el rol que este actor ha desempeñado en lo referente a su participación en la Política Pública que se está analizando, se encuentran importantes elementos, agendas de trabajo, principales aportes, los cuales han permitido desarrollar estrategias encaminadas al cumplimiento de objetivos ya trazados.

Como parte de las acciones más significativas de este actor político en el tema migratorio, se encuentra la creación en 2004 del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior, siendo este el paso más importante en la atención a este segmento poblacional en el país. Los proyectos, acciones e intervenciones del Viceministerio se fundamentan desde un enfoque basado en derechos, por lo que, en cada intervención y en cada proyecto se identifican qué derechos hay que reintegrar y promover, evidenciando la toma de conciencia de la dimensión humana que tiene la dinámica migratoria, así como su multicausalidad y su multidimensionalidad.

Si bien el MRR.EE es el ente máximo que lleva las riendas en lo que se refiere, y como se ha apuntado a lo largo del capítulo, a las acciones pertinentes en el tema migratorio, no se desmerita la labor que ha desarrollado CONMIGRANTES; desde su creación en 2012, se ha preocupado por generar estrategias que permitan que la atención a las personas migrantes y que esta sea una prioridad gubernamental. Principalmente en el periodo 2014 al 2019, potencializo sus ejes de acción junto con el MRR.EE para dar vida a lo que hoy se conoce como Política Nacional de Protección a la Persona Migrante salvadoreña y su Familia, aprobada en 2017.

Lo anterior, obedece a uno de los principales aportes por parte de este actor político en el tema migratorio y enmarca el compromiso institucional con el que se ha venido trabajando en función de lo que ha dispuesto la Ley Especial para la Protección

de la Persona migrante y su Familia, aprobada en 2011, tal y como se desarrolló en apartados anteriores.

Asimismo, en este capítulo, se estableció la importancia que tienen los actores sociales o las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, implementación y gestión de las Políticas Públicas como tal y específicamente la Política Pública que se está analizando en la presente investigación.<sup>72</sup>

Es importante mencionar que, no se deben tomar a estos actores sociales, como una intromisión en la labor que ejecuta específicamente el actor político, sino más bien, tomar la participación y aporte de estas como fuente primaria de conocimiento para establecer si la Política Pública está dando los resultados esperados o necesita una transformación, misma que puede fácilmente ser aportada por estos actores, cuya finalidad es simplemente elevar las necesidades de la población al estante máximo, para que sus demandas sean transformadas en soluciones.

Como se estableció en la segunda parte de este capítulo, la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en lo que se refiere a la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, estuvo enmarcada principalmente en la participación de diferentes representantes de las mismas, con base en la construcción de la agenda común que le permitió al MRR.EE diseñar en su conjunto un producto, que englobara todas las iniciativas que de ambos lados se podían haber presentado.

No se debe perder de vista, que le compete únicamente al Órgano Ejecutivo, a través del MRR.EE la implementación de la Política Pública que se continua analizando; por lo que, el siguiente capítulo número tres, contendrá algunos de los resultados obtenidos con base en dicha ejecución, a partir de las esferas de indicadores de gobernanza migratoria o parámetros emanados por organizaciones

---

<sup>72</sup> Ver anexo No 1 “Diagrama de interacción de los actores políticos y sociales intervinientes en la formulación, diseño, implementación y evaluación de la política pública de atención a la persona migrante y su familia” pagina 170.

internacionales dedicadas a este tema, como lo es la Organización Internacional de las Migraciones OIM, que dicho sea de paso se espera que sean de estricto cumplimiento por parte de los países que se ven afectados con este flagelo.

## CAPÍTULO 3

### RESULTADOS A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA PERSONA MIGRANTE Y SU FAMILIA POR EL ÓRGANO EJECUTIVO, RESPECTO DE LOS INDICADORES DE GOBERNANZA MIGRATORIA, DURANTE EL PERIODO DEL 2014-2019.

El presente capítulo número tres tiene como objetivo principal analizar los resultados de la implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia por el Órgano Ejecutivo, a partir de los indicadores de gobernanza migratoria, durante el periodo del 2014 al 2019.

Ante la problemática migratoria como se ha venido apuntando en los capítulos anteriores, los gobiernos toman y buscan iniciativas que se canalicen a través de las políticas públicas que impacten de manera positiva para quienes es dirigida. Para el caso que se está desarrollando en la presente investigación se hace referencia a la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia.

La Organización Internacional de las Migraciones (OIM) a través de la vigilancia permanente, en materia migratoria, en los países que se enfrentan en esta problemática, establece las llamadas esferas de indicadores de Gobernanza Migratoria Salvadoreña, mismas que a su vez le permiten al país en cuestión analizar de manera más amplia y contundente las áreas a mejorar y las áreas que se van superando.

Por lo anterior en el presente capítulo, se analizarán los resultados de la Política Pública antes mencionada, a partir de la descripción de los programas y proyectos emanados de la Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, como uno de los importantes logros de múltiples esfuerzos realizados por el Órgano Ejecutivo, a través del MRR.EE durante el periodo en evaluación. Por lo que, se vuelve sumamente interesante presentar de forma

general datos estadísticos del porcentaje de personas retornadas al país, para tener una noción más específica de la situación durante el periodo que se está investigando.

Asimismo, los resultados de estos programas y proyectos serán analizados a la luz de las esferas de indicadores de gobernanza migratoria, dadas por la OIM para El Salvador, en donde se expondrán de manera específica los indicadores superados y las áreas que aún faltan por subsanar.

Además, se presentan importantes avances referidos a la descentralización y territorialización de los servicios a los connacionales retornados, a la dotación de presupuesto para la ejecución de dichos programas y proyectos, acciones de cabildeo y fortalecimiento para inclusión educativa y laboral de las personas retornadas y finalmente, las consideraciones finales de este capítulo.

### 3.1 Tendencia del retorno y perfil de la persona migrante retornada.

Se hace referencia a la cantidad de retornos documentados por las autoridades salvadoreñas, a la composición por sexo de las personas retornadas, a su estado civil y grado de escolaridad, así como a las causas de la migración irregular y el lugar a donde retornan aquellas personas. Se debe señalar, que la información se desprende de la base de datos de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), que provee el dato oficial más acabado, pero sustancioso para la investigación.

Se presenta a continuación, dos gráficos que ejemplificarán de manera más exacta los datos anteriores.

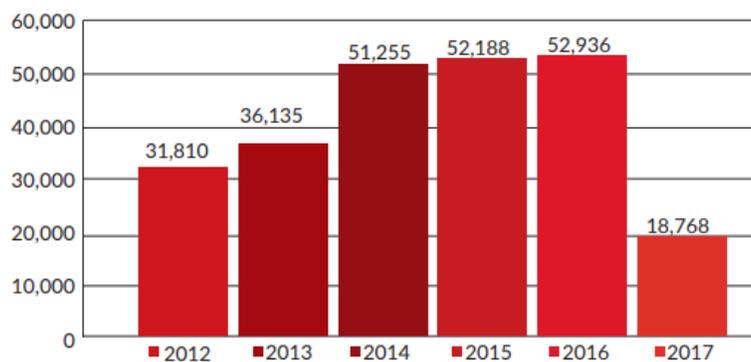


Gráfico 1: Personas retornadas salvadoreñas por vía terrestre y aérea, 2012 a 2017 respectivamente

*Fuente: Gráfico extraído del “Documento de Propuesta de política Pública Migración y Retorno” pagina 4. FUNDAUNGO, 2019.*

Se visualiza en el gráfico anterior que, existe un total de 243,092 eventos de retorno forzoso de personas migrantes salvadoreñas de todas las edades ocurrieron entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de agosto de 2017. Esto equivale en promedio a 99.9 retornos diarios. Los años con números más altos fueron 2015 y 2016, con 52,188 y 52,936 eventos, respectivamente.<sup>73</sup>

<sup>73</sup> Jaime Rivas Castillo, “Documento Técnico Base de Propuesta de Política Pública ‘Migración y Retorno’”. Página 4. FUNDAUNGO.

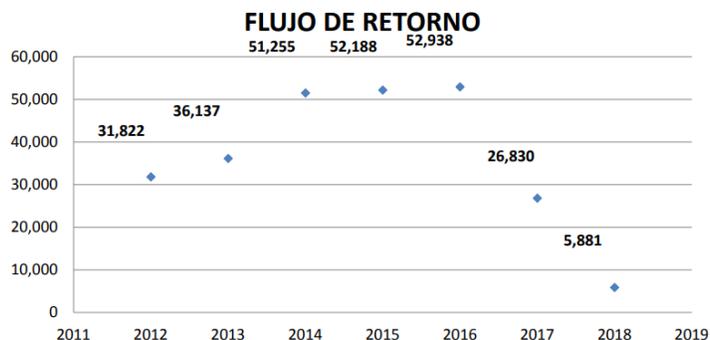


Gráfico 2: Dinámica de la migración y retorno a El Salvador, desde 2012 a 2018 respectivamente.

*Fuente: Gráfico extraído del programa “El Salvador es tu casa”, junio 2018. Pag 3. MRR.EE.*

Se observa en el gráfico anterior que la dinámica de flujo de retorno tiende a la baja, durante los años 2017 y 2018.<sup>74</sup> sin embargo, las autoridades responden a que el sistema de flujo de retorno no es lineal, sino que, muchas veces depende de la agilidad con que se muevan los procesos de retorno. Lo alarmante en este caso es la cantidad de compatriotas retornados por año, quienes vienen a su vez al país de donde salieron para buscar más oportunidades y es importante que el gobierno tenga planes estratégicos, programas, proyectos que dependan de una política pública que sea capaz de dirigir e insertarlos a la sociedad como tal.

Por lo que en el siguiente ítem se destacan algunas acciones propias del Órgano Ejecutivo durante este periodo en el marco de la implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia.

<sup>74</sup> Ibid. Pág. 5.

### 3.2 Acciones del Órgano Ejecutivo en el marco de la implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia.

En el marco de la implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, el Órgano Ejecutivo salvadoreño ha desarrollado un sinnúmero de esfuerzos articulados, con la finalidad de contribuir de manera positiva en todo lo referente al tema migratorio, ejecutando programas y proyectos que vayan en función del fortalecimiento de la atención a las retornadas y los retornados.

Es durante el periodo de análisis de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia 2014-2019, que se desarrollan y se fortalecen algunos programas y proyectos, en virtud de los cuales se esperaba generar un impacto positivo en las personas a quienes van dirigidos.

Es sin lugar a duda, la política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, uno de los productos más significativos, como se señaló en el capítulo número dos, por parte del Órgano Ejecutivo como referencia al fortalecimiento de la política pública de atención a la persona migrante y su familia en 2017; misma donde intervinieron actores gubernamentales y no gubernamentales bajo la misma visión.

#### 3.2.1 Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia.

En el año 2017 se publicó la Política Nacional, la cual fue de mucha relevancia para el país, pues tuvo una importante voz a nivel internacional, al impulsar y sensibilizar sobre la necesidad de un enfoque de derechos alrededor de la migración, en ese mismo año, se ejerció tanto la Presidencia Pro Témpore de la Conferencia Regional para las Migraciones (CRM), y la Presidencia Pro Témpore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) a partir de ambas plataformas,

se intentó incidir en el tema y, en el caso de la Conferencia Regional para las Migraciones, se fomentó la protección especial para la mujer migrante, en particular.

Dicha política, tiene como finalidad impulsar un enfoque inclusivo en todas sus dimensiones, que supera la antigua y limitada visión que reducía a nuestros compatriotas a migrantes como simples emisores de remesas. En cambio, les concibe como ciudadanas y ciudadanos plenos que deben ser escuchados y protegidos sin importar dónde se encuentren, gozar de derechos políticos, participar de forma activa en la toma de decisiones sobre políticas públicas en los temas que más les aquejan, y contar con mecanismos para desarrollar su potencial y mantener la vinculación con sus comunidades de origen.

Como toda política, está también posee un objetivo principal, *“Proteger y defender los derechos de la persona migrante salvadoreña y su familia en las distintas etapas del proceso migratorio, así como promover el desarrollo y el despliegue de sus capacidades mediante un sistema de coordinación interinstitucional por parte del Estado Salvadoreño”*.<sup>75</sup> Por tal motivo, es considerada como un instrumento de política pública, con la que todos y todas están comprometidos de velar por el cumplimiento de la misma, fomentando un avance para la inclusión de todas las personas que emigran y además es un documento orientador para promover el desarrollo de los compatriotas en el exterior.<sup>76</sup>

Esto es fundamental en la protección de todos los derechos de las personas migrantes -que dicho sea de paso es uno de los indicadores de gobernanza migratoria que se estará abordando más adelante- que al estar fuera de su territorio se exponen a grandes riesgos, discriminación, violaciones a sus libertades, entre otros; por tal motivo, la coordinación de instituciones que están destinadas en la protección de los derechos humanos es trascendental en este proceso de protección a migrantes.

---

<sup>75</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, “Política Nacional de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia”.

<sup>76</sup> Sandra Callejas, Karen Castro y Maria Torres, “Oportunidades y Desafíos para la Inserción de Personas Retornadas al Mercado Laboral salvadoreño, en el Marco del Cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8: Trabajo decente y Crecimiento Económico; caso Comunidad Santa Marta, Ciudad Victoria, Cabañas” (Universidad de El Salvador, 2021).

Así también, para la creación de esta Política Pública entendiéndose como: “Una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público”, no solo se tomó en cuenta las recientes y crecientes salidas de compatriotas, sino que retoman las migraciones desde las primeras etapas, es por ello que esta política es considerada y retomada en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 en el noveno objetivo del Plan “El Salvador productivo, Educado y Seguro”, con el que se busca “fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país”<sup>77</sup>.

En el proceso de elaboración de la Política Nacional, se tuvo participación ciudadana, participación de migrantes retornados que a través de su experiencia vivida aportaron a la construcción de ideas claras, asimismo, se contó con la participación de docentes, nacionales residentes en el país, y compatriotas en el exterior, instituciones nacionales e internacionales.

En los últimos años los gobiernos han implementado, de manera gradual, acciones institucionales y administrativas para atender y dar respuesta a las necesidades de las personas migrantes y sus familias; es así como a través de los objetivos establecidos en la Política Pública en mención y el Plan Quinquenal, se busca darle un giro a la realidad de las y los retornados, creando políticas públicas, formulando y ejecutando una serie de proyectos encaminados a generar oportunidades de empleo, educación, salud entre otros; es de esta manera que durante el periodo de 2014 -2019 dichas acciones se reforzaron poniendo como ente principal a los connacionales, a las personas que por algún motivo se vieron en la obligación de regresar a su país de origen, ya sea por retorno voluntario o deportación directa.

Por otro lado, para el 2014, se reformula la Política Migratoria para velar por cada uno de sus derechos tanto en territorio nacional como internacional; formalmente, esta política es un instrumento que marca la actuación de las

---

<sup>77</sup> Secretaria Técnica de Planificación , “Plan Quinquenal de Desarrollo El Salvador Productivo, Educado y Seguro 2014 - 2019”.

instituciones involucradas en la atención de la problemática, con la ventaja que en su elaboración-reformulación de esta política contó con la participación de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales de los retornados que a través de su experiencia vivida aportaron ideas que beneficien a futuras generaciones.

El trabajo interinstitucional en su conjunto, la sociedad civil, el sector privado y organizaciones de salvadoreños en el extranjero, tuvieron una visión integral lo que permitió que se hiciera posible la elaboración de dicha política, en la que su objetivo principal es velar por el bienestar tanto de los migrantes como de sus familias; lo que genera un compromiso institucional para que esta política sirva como un documento que oriente a las personas sobre temas migratorios, con la finalidad de fortalecer y promover el desarrollo de los compatriotas.

El Órgano Ejecutivo, se enfrentó con una serie de desafíos a partir de las necesidades de la población migrante, lo que permitió que se reforzaran los programas y proyectos ya existentes, y crear nuevos proyectos enfocados al beneficio de los retornados, con el objetivo de brindarles el apoyo necesario a ellos y a sus familias.

### 3.2.2 Programas y Proyectos de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia.

En atención al cumplimiento e implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia se han impulsado diferentes iniciativas para dar respuesta a las necesidades y demandas de las personas migrantes y sus familias. Se han realizado esfuerzos para mejorar la atención y la protección consular en los países de destino, y acercar los servicios a los connacionales residentes en el exterior, a través de consulados móviles, apertura de nuevos consulados y fortalecimiento de la red consular en el territorio mexicano y en los Estados Unidos de América.

De igual forma, se ha avanzado en la modernización de los servicios; como la instalación del sistema para gestionar los pasaportes en línea que facilita la obtención del documento y garantiza el derecho a la identidad; programas que, si bien no son exclusivos para los retornados salvadoreños, se vuelve sumamente interesante ponerlo en perspectiva en la investigación, dado que permite conocer en un ámbito general el que hacer del Ejecutivo ante la problemática.

En el país se implementa el programa Bienvenido a Casa, donde se pretende generar un impacto positivo a nivel psicosocial y económico en los migrantes retornados. Asimismo, el país cuenta con el Programa Integral de Reinserción a Personas Retornadas, cuyo objetivo es fortalecer a la población salvadoreña en el exterior, la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país.

Ahora bien, durante el periodo de 2014 a 2019, el gobierno de El Salvador se centró en actuar de manera efectiva para suplir las necesidades de los connacionales retornados; para ello se pusieron en marcha diferentes programas y proyectos, entre los cuales podemos mencionar: programa El Salvador es tu casa, proyecto piloto de reinserción económica y psicosocial de personas retornadas a El Salvador, proyecto piloto de inserción productiva para migrantes retornados, proyecto de producción agrícola y finalmente proyecto de cooperación educativa, mismos que se detallan a continuación.

### 3.2.3 Programa El Salvador es tu casa.

El gobierno de El Salvador presentó el 02 de octubre del 2017 a través del Ministerio de Relaciones Exteriores la iniciativa “El Salvador es tu Casa” dirigida especialmente para los compatriotas retornados; teniendo como propósito establecer un mecanismo interinstitucional de información y coordinación con diferentes sectores

para fortalecer la asistencia psicosocial, oportunidades académicas, laborales y de emprendimiento.

Para cumplir con lo anterior, se cuenta con cinco ejes: la atención y asesoría, recepción y bienvenida, inserción y vinculación, seguimiento y gestión del proyecto. A manera de ejemplo podemos mencionar que, los esfuerzos para alcanzar lo propuesto, se hicieron en conjunto con la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa CONAMYPE, a través del programa de reinserción económica que en su segunda y primera fase se han entregado capital semilla a 147 compatriotas retornados, luego de concluir un proceso de capacitación en el área de gestión de negocios.

Como se cita en el Programa El Salvador es tu casa *“El compromiso del Estado Salvadoreño ha permitido implementar un modelo ejemplar a nivel regional de recepción de personas salvadoreñas retornadas, basado en un esfuerzo de articulación y coordinación de varias instituciones gubernamentales, el apoyo de organismos no gubernamentales, fundaciones y organismos internacionales, para brindar una atención integral las necesidades que presentan en el retorno al país. Entre esta población se prioriza la atención de personas en condición de vulnerabilidad, con estricto apego y respeto a los derechos humanos”*.<sup>78</sup>

La OIM obtuvo un papel fundamental dentro de este programa, ya que entregó al Ministerio de Relaciones Exteriores mobiliario y equipo informático. Con esta donación, la OIM buscó contribuir al fortalecimiento institucional de la Cancillería salvadoreña para así incrementar el alcance de la asistencia que se brindaba a través de las Ventanillas de Atención al Migrante. Así pues, busca robustecer la ayuda y el seguimiento de las y los migrantes que requieren de información y/o referencia a servicios como programas educativos, de salud, de empleo, entre otros.

El Salvador es tu Casa, busca fortalecer la asistencia psicosocial a las personas retornadas, así como brindarles oportunidades académicas, laborales y de

---

<sup>78</sup> Mministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, “Sistema de Servicios Públicos para Compatriotas ‘Programa El Salvador es tu casa’”. <https://www.migracion.gob.sv/programa-bienvenido-a-casa>

emprendimiento. Estos esfuerzos incluyen programas de entrega de capital semilla para la gestión de negocios. Según datos de la Dirección General de Vinculación con salvadoreños en el Exterior de la Cancillería, en el 2017 ha informado sobre los servicios disponibles a 19,079 personas retornadas en las Ventanillas de Atención al Migrante. De ese total, 1,526 han mostrado interés para el seguimiento y referencias; 1,339 han sido vinculados a los diferentes servicios y 882 fueron reinsertados en sus comunidades de origen.

Con dicho programa se apoyó a los retornados a través de diferentes mecanismos en los cuales los compatriotas pudieran desempeñar actividades de emprendimientos para poder insertarse en el ámbito económico. Para ellos, el Gobierno Central junto a las instituciones correspondientes unió esfuerzos para la elaboración de iniciativas que beneficiaran de manera directa a los retornados.

#### 3.2.3.1 Proyecto piloto de reinserción económica y Psicosocial de personas retornadas a El Salvador.

Con el apoyo de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección General de salvadoreños en el Exterior, 147 emigrantes retornados se beneficiaron para la creación de negocios propios por medio de capital semilla y apoyo psicosocial en el periodo 2014 a 2019.<sup>79</sup>

Es a través de este proyecto que se espera alcanzar y promover la reinserción económica de los compatriotas retornados, con lo cual, los mismos posean un medio de ingreso económico, poniendo en práctica habilidades obtenidas en los países donde han estado laborando y les permita a su vez ejercer autonomía sobre si

---

<sup>79</sup> Ibid.

mismos, que es el fin de la asistencia psicosocial, el tratar de vincular de nueva cuenta a los connacionales a su país de origen.

### 3.2.3.2 Proyecto piloto de inserción productiva para migrantes retornados y Proyecto de producción agrícola.

En conjunto con el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local y bajo la modalidad de emprendimiento solidario, a manera de ejemplo podemos identificar que, en el periodo en evaluación 2014 a 2019, 208 emigrantes retornados del departamento de Usulután, uno con los más altos índices de migración, han tenido asesoría técnica, capacitaciones en habilidades para la vida, planes de negocio, seguimiento y monitoreo. El Programa Mundial de Alimentos, asimismo, entrega un aporte económico para la sostenibilidad de los negocios y la adquisición de canasta básica.<sup>80</sup>

Por su lado y con el apoyo de la Agencia de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura se beneficia a agricultores retornados y sus familias para iniciativas productivas de manera asociativa en sus comunidades.

Es decir que, mediante este proyecto de reinserción productiva los salvadoreños y salvadoreñas que han sido retornados a El Salvador tendrán el apoyo continuo por parte de las instituciones, quienes se han comprometido de manera completa en capacitarles y darles la asistencia económica correspondiente para el desarrollo de sus emprendimientos en el campo.

---

<sup>80</sup> Sandra callejas; Karen Castro y Maria Torres, “Oportunidades y Desafíos para la Inserción de Personas Retornadas al Mercado Laboral salvadoreño, en el Marco del Cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8: Trabajo decente y Crecimiento Económico; caso Comunidad Santa Marta, Ciudad Victoria, Cabañas”.

### 3.2.3.3 Proyecto de cooperación educativa.

Bajo la firma de convenios con diferentes universidades se trabaja para que las personas retornadas puedan iniciar o concluir una carrera universitaria, en muchos casos a distancia o con horarios flexibles. Los proyectos, han beneficiado de manera directa o indirecta a algunos migrantes; a través de estos, se fortalecieron las capacidades de los retornados beneficiados, en algunas ocasiones se les brindó ayuda financiera para que emprendieran sus propios negocios, o implementando cursos de estudios en áreas de interés.

Es de suma importancia resaltar que, si bien, esta política se realizó de manera participativa, su impacto y éxito e implementación requiere de la participación de salvadoreños en el exterior, principalmente, y de otros actores como la sociedad civil, academia, empresa privada, y los gobiernos municipales. La Política Pública destaca por el enfoque inclusivo por el cual se caracteriza con el propósito de dejar de lado los límites que atraviesa el migrante, al cual se le veía solamente como un emisor de remesas, tal como se señaló antes; por tal motivo, se pensó en crear un espacio donde los migrantes salvadoreños pudieran exigir sus derechos y el respeto de estos.

Para ello, la Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, facilitó el proceso de los migrantes de ser escuchados y protegidos sin importar donde residan, del mismo modo, la Política Nacional les permite ejercer sus derechos políticos participando en la toma de decisiones de las diferentes Políticas Públicas de su interés.

El trabajo interinstitucional en su conjunto, la sociedad civil, el sector privado y organizaciones de salvadoreños en el extranjero, tuvieron una visión integral lo que permitió que se hiciera posible la elaboración de dicha política, en la que su objetivo principal era velar por el bienestar tanto de los migrantes como de sus familias; lo que genera un compromiso institucional para que esta política sirva como un documento

que oriente a las personas sobre temas migratorios, con la finalidad de fortalecer y promover el desarrollo de los compatriotas.<sup>81</sup>

Se apunta entonces, que el gobierno de El Salvador se enfrentó con una serie de desafíos a partir de las necesidades de la población migrante, lo que permitió que se reforzaran los programas y proyectos ya existentes, y generar nuevos proyectos enfocados al beneficio de los retornados, con el objetivo de brindarles el apoyo necesario a ellos y a sus familias.

Los programas y proyectos<sup>82</sup> han beneficiado de manera directa o indirecta a algunos migrantes; a través de estos, se fortalecieron las capacidades de los retornados beneficiados, en algunas ocasiones se les brindó ayuda financiera para que emprendieran sus propios negocios, o implementando cursos de estudios en áreas de interés. Si bien, esta política se realizó de manera participativa, su impacto y éxito e implementación requirió de la participación activa de salvadoreños en el exterior, principalmente, y de otros actores como la sociedad civil, academia, empresa privada, y los gobiernos municipales.<sup>83</sup>

#### 3.2.4 Programas y proyectos que se continúan implementando.

Actualmente se continúan ejecutando ciertos programas que derivan de la política pública que se continua evaluando en esta investigación, tal y como lo afirma en conversación con la autora el Jefe del Centro de Atención a Retornados Salvadoreños, de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), EL Licdo. Rodolfo José Tula; se ha continuado con la implementación principalmente del

---

<sup>81</sup> Sandra callejas; Karen Castro y Maria Torres, 45.

<sup>82</sup> Para conocer en su totalidad los programas y proyectos implementados durante el 2014 al 2019, ver catalogo en anexo n°5. Página 175.

<sup>83</sup> Sandra callejas; Karen Castro y Maria Torres, “Oportunidades y Desafios para la Insercion de Personas Retornadas al Mercado Laboral salvadoreño, en el Marco del Cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8: Trabajo decente y Crecimineto Economico; caso Comunidad Santa Marta, Ciudad Victoria, Cabañas”.

programa “Bienvenido a Casa” y de la aplicación del Protocolo de la Persona Migrante, desarrollando por la misma dirección.

*Señala, “el programa “El Salvador es tu Casa” es un programa más que todo implementado en aquel entonces por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el cual se pretende promover la inserción de las personas retornada, que puedan reincorporarse nuevamente verdad, ya sea por los diferentes programas que hay o por oficios que quizás las personas han aprendido en su vida fuera del país”.<sup>84</sup>*

En este sentido, la labor que realizan dentro del centro de atención al migrante, principalmente está basada en los servicios de calidad que se deben prestar a los connacionales,<sup>85</sup> en palabras del funcionario *“nosotros trabajamos bajo el Protocolo de Atención Adulta Retornada, se ha actualizado ese protocolo debido a todo el giro que dio la pandemia, les recibimos ya sea, vía área o vía terrestre. La recepción es un proceso que se sigue, al cual lo conforman otras diez instituciones que están acá para ofrecerles todos los servicios y la reintegración a todas las personas retornadas”*.<sup>86</sup>

Por su parte el jefe del centro, relata el proceso que se lleva a cabo, en lo que se refiere a la atención de los connacionales retornados, resaltando así los implementos de los cuales son dotados al momentos de su regreso a sus hogares de origen *“el proceso consiste en una entrevista sumamente rápida que se trata de hacer un poco más amigable, para que nosotros sepamos las razones del porque migro; se le brinda atención medica por parte del personal del Ministerio de Salud que es una de las instituciones que acá forman parte; la Policía Nacional Civil, también realiza un chequeo a todas las personas adultas y brindamos asistencia humanitaria o apoyo humanitario a cada una de las personas les dotamos con un kit de higiene, eso*

---

<sup>84</sup> Rodolfo José Tula, (Jefe del Centro de Atención al Migrante Retornado, de la Dirección General de Migración y extranjería), en conversación con la autora, 20 de diciembre de 2021.

<sup>85</sup> Ver anexo n°4 “Actores que intervienen en el recibimiento de los migrantes retornados”. Página 173.

<sup>86</sup> Tula, entrevista.

*también depende de la existencia que podamos tener y de las donaciones que nos hacen a veces las otras organizaciones”.*<sup>87</sup>

La importancia de la continuidad de la implementación de la política pública permite, para el funcionario entrevistado, tener como aparato gubernamental opciones y oportunidades para los migrantes retornados al territorio nacional, por lo que sostiene, *“considero que la implementación de estos programas y de la política pública, son sumamente importantes, primeramente porque, recuérdese que, existen ciertos estigmas a la población retornada y de hecho eso es algo que como Gerencia de Atención al Migrante siempre ha trabajado y se ha valorado (...) entonces la existencia de estos programas ayuda a reinsertar a las personas, a tratar de detener esos flujos que hemos tenido en años anteriores, y de alguna marea ofrecerles otra oportunidad, ofrecerles oportunidades de trabajo junto a las diferentes instituciones que forman parte también, creo que es básicamente lo importante de estos programas, que las personas tengan una recepción digna”.*<sup>88</sup>

En este sentido, el apoyo que las organizaciones no gubernamentales pueda brindarle a estas instituciones gubernamentales permite complementar el mecanismo de atención a los migrantes retornados y garantizan de cierta manera la continuidad de los programas y proyectos que se tengan.<sup>89</sup>

### 3.3 Esferas de Indicadores de Gobernanza Migratoria Salvadoreña.

Como se ha venido señalando a lo largo de la investigación, y más específicamente el capítulo número uno, se explicó más ampliamente la definición y lo que se comprendía por gobernanza migratoria, asimismo se apuntó sobre qué consiste el MiGOF o Marco de Gobernanza sobre la Migración. Corresponde para

---

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Tula, entrevista.

<sup>89</sup> Ver anexo n°3 “esquema del proceso de atención e inserción de la persona migrante”. Página 172.

este capítulo tres y para continuar con el análisis de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, exponer en qué consisten las esferas de gobernanza migratoria, misma bajo las cuales se analizarán los resultados de los programas y proyectos que con anterioridad se han expuesto.

En 2015, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) desarrolló un Marco de Gobernanza de la Migración (MiGOF) para ayudar a los Estados a definir los elementos esenciales que constituyen la base necesaria para una política de migración bien gestionada a nivel nacional. El MiGOF fue bien recibido por los Estados Miembros de la OIM el mismo año. Los Indicadores de Gobernanza Migratoria (IGM) han sido desarrollados para operacionalizar el MiGOF a través de cerca de noventa indicadores agrupados en seis dimensiones claves de políticas públicas.<sup>90</sup>

Lo anterior responde a ser, una herramienta de análisis de Políticas de Gobernanza Migratoria llevada a cabo por la Organización Internacional para las Migraciones, al mismo tiempo cabe señalar que, los IGM son una herramienta basada en el análisis de las estructuras de la gobernanza de la migración que presenta una serie de pautas sobre los instrumentos que el Estado podría usar para desarrollar su gobernanza de la migración.

Por su parte, los IGM evalúan únicamente el marco institucional, jurídico y de políticas públicas en materia de migración, sin entrar a evaluar su implementación en la práctica. Los IGM funcionan como un marco de referencia que permite identificar medidas que los países podrían adoptar para fortalecer sus estructuras de gobernanza de la migración.

Los IGM per se no establecen un ranking de países en base a la formulación o implementación de sus políticas migratorias, sino que sirven como marco para ayudar a los países a evaluar estas políticas e identificar áreas que requieran un desarrollo

---

<sup>90</sup> Organización Internacional de las Migraciones OIM, “Perfil de Gobernanza Sobre la Migración: la República de El Salvador” (San Salvador, 2018).

adicional. El objetivo de los IGM es contribuir a la conversación sobre la gobernanza de la migración definiendo lo que podría ser una política migratoria bien gestionada en el contexto de la meta 10.7<sup>91</sup> de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Este perfil sobre la República de El Salvador describe las estructuras de la gobernanza de la migración del país, y proporciona ejemplos de áreas bien desarrolladas y áreas que se podrían desarrollar adicionalmente, según lo evaluado por las seis dimensiones de los IGM, durante el periodo 2014-2019. por lo que a continuación se detallan los principales hallazgos, en lo que se refiere a las esferas de indicadores de gobernanza migratoria, durante el periodo 2014 a 2019.

### 3.3.1 Adhesión a las normas internacionales y respeto de los derechos de los y las migrantes.

En El Salvador, los avances que se visualizan o destaca la OIM en lo que se refiere al cumplimiento de esta esfera de gobernanza migratoria, para el caso salvadoreño, se resalta el trabajo del Ministerio de Salud quienes garantizan el acceso a los servicios de salud ya que considera que es un derecho humano. Este derecho está además reflejado en la Política Nacional de Participación Social en Salud de 2012, la cual, que asegura el acceso universal a los servicios básicos de salud, por un lado, y, por otro lado, el derecho a la seguridad social para aquellas personas que retornen al país, en lo que se refiere a la atención psicosocial de los connacionales retornados, como parte de los programas ya establecidos.

De igual forma, exponen importantes avances en la ratificación de convenciones internacionales, mismas que son de importante cumplimiento para El Salvador en materia de derecho y a lo que concierne al respeto de los derechos de los migrantes, como se muestra en la siguiente tabla 8:

---

<sup>91</sup> Migration Data Portal, “ODS | Portal de datos de migración”, 2019, <https://www.migrationdataportal.org/sdgs?node=0>.

Tabla 8: Convenciones internacionales ratificadas por El Salvador en materia migratoria.

<b>Convenciones Internacionales Ratificadas por El Salvador en materia migratoria</b>	
<b>Nombre de la Convención</b>	<b>Ratificación</b>
Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)	No
Convención sobre el estatuto de los refugiados, 1951	Si (1983)
Convención sobre el estatuto de los apátridas, 1954	Si (2015)
Convención para reducir los casos de apatridia, 1961	No
Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)	No
Convención sobre los derechos del niño, 1989	Si (1990)
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990	Si (2003)

*Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos del documento: “Perfil de Gobernanza Migratoria: La República de El Salvador” por OIM, 2018.*

### 3.3.2 Formulación de políticas basadas en datos y aplicación de un enfoque de gobierno integral.

El país tiene una infraestructura organizada para gestionar la migración. Todos los procedimientos administrativos relacionados la recepción y la atención a las personas salvadoreñas retornadas, incumben a la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) que depende del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. La entidad rectora de la política nacional para la población salvadoreña en el exterior y retornada es el Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES), como se señaló con anterioridad, el mismo

es un ente de carácter autónomo y descentralizado, que está adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, para efectos presupuestarios.

En julio de 2017, El Salvador creó la estrategia denominada Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, en la que se abordan las causas de la migración irregular, la protección y asistencia para migrantes en tránsito, el asentamiento e integración de la población salvadoreña en el exterior y la atención integral a las personas retornadas.

Se han desplegado esfuerzos en aras de la coherencia horizontal y vertical de la política migratoria. CONMIGRANTES es un organismo interinstitucional que tiene como finalidad servir de enlace entre las diferentes instituciones gubernamentales, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía, entre otras. Expertos locales han confirmado que el Gobierno trabaja también en la armonización vertical de la política migratoria.<sup>92</sup>

### 3.3.3 Alianzas duraderas para hacer frente a la migración.

Otro hallazgo significativo que OIM ha reportado en su informe es, la participación en procesos consultivos regionales relativos a la migración, como la Conferencia Regional sobre Migración (CRM). Asimismo, ha celebrado con otros países acuerdos bilaterales en materia de migración; por ejemplo, es el caso que, en 2013, El Salvador y Guatemala establecieron un acuerdo sobre el paso ágil y la seguridad fronteriza, lo cual significa un avance sumamente importante ante el que hacer del gobierno ante la temática migratoria durante este periodo.

En 2015, El Salvador y Ecuador suscribieron un convenio sobre los derechos de las personas en movilidad humana, se puede mencionar por ejemplo también, son

---

<sup>92</sup> Organización Internacional de las Migraciones, “Perfil de Gobernanza de la Migración: la República de El Salvador”, Informe, mayo de 2018, [https://www.migrationdataportal.org/sites/default/files/2021-04/2021\\_MGI\\_El\\_Salvador\\_ES.pdf](https://www.migrationdataportal.org/sites/default/files/2021-04/2021_MGI_El_Salvador_ES.pdf). Página 3.

los instrumentos de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de la América Central, el Programa para el Retorno Digno, Seguro y Ordenado de Población Migrante Centroamericana por Vía Terrestre entre Centroamérica y México, y acuerdos de protección entre los consulados.<sup>93</sup>

El Salvador participa en constantes negociaciones formales con países de origen y destino de movimientos migratorios. Tal es el caso de los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras representan el Triángulo Norte de Centroamérica y coordinan los esfuerzos desplegados para proteger a los migrantes y administrar la movilidad humana. Cabe señalar a su vez que, El país también es miembro de la Comisión Centroamericana de directores de Migración, del Convenio CA-4 y del Convenio de Creación de la Visa Única Centroamericana para la Libre Movilidad de Extranjeros en la Región. El país ha tomado parte en los debates en torno al establecimiento de una declaración regional para el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular.

Además, pertenece al mecanismo de coordinación consular Tricamex integrado por los Cancilleres del Triángulo Norte de Centroamérica y México, y ha trabajado formalmente con las organizaciones de la sociedad civil para ayudar a establecer políticas migratorias. El Gobierno ha recibido apoyo técnico y económico de diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y de entidades como Catholic Relief Services (CRS). Como se ha expuesto, CONMIGRANTES está integrado por representantes de las organizaciones no gubernamentales, de distintas universidades privadas y de la Universidad de El Salvador, quienes están velando por el cumplimiento de este indicador tan importante.

---

<sup>93</sup> Organización Internacional de las Migraciones. Página 4.  
[https://www.migrationdataportal.org/sites/default/files/2021-04/2021\\_MGI\\_El\\_Salvador\\_ES.pdf](https://www.migrationdataportal.org/sites/default/files/2021-04/2021_MGI_El_Salvador_ES.pdf)

#### 3.3.4 Fomento del bienestar socioeconómico de los migrantes y de la sociedad.

En dicho reporte OIM destaca que, El Salvador tiene concertados pactos laborales formales de carácter bilateral, tal es el ejemplo, que ha suscrito un convenio bilateral con España al objeto de coordinar la política y los flujos migratorios. Asimismo, en 1983, firmó con los Estados Unidos de América un acuerdo sobre los empleados asignados a funciones oficiales en El Salvador.<sup>94</sup>

En julio de 2017, el Gobierno adoptó la Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, cuyas líneas de acción incluyen: reforzar la capacidad operativa de los consulados con personal adecuado, eficiente y eficaz, capaz de proporcionar un servicio de asesoramiento jurídico gratuito; y asegurar el acompañamiento y seguimiento de los casos de deportación o retorno; es CONMIGRANTES quien coordina la implementación de los mecanismos necesarios para lograr los objetivos de la política.

Por su parte, el Fondo Social para la Vivienda (FSV) cuenta con un programa que facilita a los salvadoreños residentes en el exterior el acceso a créditos hipotecarios respaldados por remesas. A través de este programa, el beneficiario del préstamo se compromete al envío de remesas para pagar el crédito.

#### 3.3.5 Respuestas eficaces a la movilidad en situación de crisis.

El Gobierno de El Salvador durante el periodo de investigación, de 2014 a 2019 presenta los mecanismos adecuados, que permiten brindar asistencia a sus ciudadanos en el extranjero en situaciones de crisis; dichos mecanismos se centran sobre todo en las personas que viven en los Estados Unidos de América, donde reside

---

<sup>94</sup> Ibid. Página 5.

la mayoría de los emigrantes salvadoreños y donde se han establecido 18 consulados hasta la fecha.

Tales servicios consulares prestados en territorio estadounidense incluyen, por ejemplo: la asistencia jurídica, cuotas alimenticias para familias en necesidad, y repatriación de ciudadanos salvadoreños en condiciones de vulnerabilidad. Representantes del Viceministerio de Relaciones Exteriores para los salvadoreños en el exterior indican que la cooperación existente con las autoridades locales facilita el intercambio de información y la colaboración con las personas connacionales en el extranjero.<sup>95</sup>

Asimismo, el personal consular recibe la capacitación necesaria para prestar de forma adecuada la atención y los servicios pertinentes. Por otro lado, durante las crisis, el Gobierno de El Salvador ofrece servicios humanitarios, sin importar el país de origen de las poblaciones vulnerables.

### 3.3.6 Mecanismo para asegurar que la migración sea de manera segura, ordenada y digna.

En este indicador expone OIM que, la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) es responsable del control de las entradas y salidas, y del mantenimiento del registro de las estadías. Las personas que trabajan en los distintos puntos fronterizos reciben con regularidad capacitación sobre múltiples temas que guardan pertinencia con sus funciones. Además, la institución cuenta con un sitio web en el que se describen con claridad los requisitos para los visados y los permisos de residencia.

En El Salvador, existen programas gubernamentales que se centran en facilitar la reintegración de los migrantes que retornan al país. “El Salvador es tu casa” es una iniciativa que tiene como propósito establecer un mecanismo interinstitucional de

---

<sup>95</sup> Organización Internacional de las Migraciones, “Perfil de Gobernanza de la Migración: la República de El Salvador”. Página 5.

información y coordinación con diferentes sectores, con miras a fortalecer la asistencia psicosocial, y potenciar las oportunidades académicas, laborales y de emprendimiento en beneficio de los salvadoreños que regresan a su patria.

Por otro lado, existen otras iniciativas emprendidas por distintas instituciones como la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP).

El Consejo Nacional contra la Trata de Personas de El Salvador es una institución creada para combatir delitos de esta índole, regulada por una estructura jurídica establecida. En 2014, la Asamblea General emitió la Ley Especial contra la Trata de Personas que define el marco legislativo y la política correspondientes. En ese sentido, y conforme con el artículo 23 de esta ley, "todos los Órganos, dependencias del Estado y Municipalidades serán responsables de la ejecución de la Política y del Plan Nacional de Acción, de acuerdo con su competencia institucional y bajo la coordinación del Consejo".<sup>96</sup>

Es de tal forma que OIM ha presentado en su informe avances significativos con base en los indicadores de gobernanza migratoria que se han establecido. Por otro lado, se puede resaltar de que el Gobierno de El Salvador ha dado muestra, con lo que se lee en el informe, de tratar el tema migratorio con la relevancia que se debe tener en esta temática; no obstante, si se busca como se ha trabajado el elemento de la atención a los connacionales retornados, en dicho informe por poco lo que se señala, por lo que en el siguiente ítem, se aborda el análisis de los resultados de la política pública de atención a la persona migrante y su familia a la luz de los indicadores de gobernanza migratoria salvadoreños, especificando las áreas superadas y las que precisan de más atención, según lo que expertos en el tema migratorio señalan.

---

<sup>96</sup> Organización Internacional de las Migraciones. Página 6.

### 3.4 Análisis de resultados de la implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y Familia, a la luz de los indicadores de gobernanza migratoria.

A partir de la implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, durante el periodo de 2014 a 2019, como se ha venido describiendo, se crearon importantes programas y proyectos que permitieran que los connacionales retornados recibieran y reciban la atención adecuada al momento de su regreso e inserción al país.

Sin embargo, tales esfuerzos, se vieron plasmados en la Política Nacional de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia en el 2017, sin duda un importante aporte de parte del Ejecutivo ante el que hacer de la problemática migratoria.

Como se ha descrito con anterioridad, los programas y proyectos son: El Salvador es tu casa, el proyecto de inserción económica y psicosocial de personas retornadas a El Salvador, proyecto de inserción productiva para migrantes retornados, proyecto de producción agrícola y proyecto de cooperación educativa; dichos proyectos responden a una lista de demandas expuestas por parte de los connacionales que retornan al país, donde por décadas han sido un sector poblacional olvidado y con falta de atención ante su problemática.

Durante el periodo 2014 a 2019, el gobierno en turno desarrollo todos estos programas bajo la premisa de ver el tema migratorio desde la perspectiva de derechos, fortaleciendo en gran manera esta deuda que se ha venido teniendo con los migrantes. En este marco de acción, se comenzó a trabajar de manera articulada con organizaciones de la Sociedad Civil y el Gobierno mismo junto a todo su aparataje institucional en soluciones concretas y viables en la atención a los retornados.

Por su parte, las organizaciones no gubernamentales con especial atención por parte de OIM, establece indicadores de gobernanza migratoria, mismos que son

tomados en consideración al momento de diseñar, formular e implementar una política pública en esta materia.

En tal sentido, corresponde en este ítem, exponer con base a lo que expresan los expertos en el tema migratorio y quienes formaron parte de la implementación de la política pública como actores clave en la ejecución de la misma, tal es el caso de Licdo. Héctor Aquiles Magaña quien fungió como secretario ejecutivo de CONMIGRANTES de 2015 a 2019; de igual manera la posición de la Licda. Liduvina Magarin, quien Viceministra para los Salvadoreños en el Exterior 2014 a 2019. Ellos señalan las áreas superadas y las áreas que faltan por fortalecer, así como de los resultados obtenidos con dicha política pública, en función de la gobernanza migratoria salvadoreña. Mismas que se detallan a continuación.

#### 3.4.1 Áreas superadas

A la luz de los indicadores de gobernanza migratoria dados por la Organización internacional de las Migraciones, se señalan importantes avances en lo relacionado a la temática migratoria y con referencia a la Política Pública que se está analizando. Para poder continuar analizando sus resultados a continuación se describen las áreas superadas.

El análisis con referencia a este ámbito, principalmente cuando se habla de la intervención en el área institucional y el área social, se hace referencia básicamente a el abordaje con que dichas instituciones han desarrollados importantes esfuerzos en esta materia. Por lo que sostiene el ex Secretario Ejecutivo de CONMIGRANTES de 2015 a 2019, el Licdo. Héctor Aquiles Magaña, que *“durante este periodo se estableció como referente principal la participación activa y constante de los migrantes retornados, así como también los integrantes de la diáspora en el exterior, estableciendo de tal forma los Concejos de Ciudadanos en el Exterior; todo mediante*

conferencias que si bien se llevaron a cabo con toda la intención de trabajar en el tema, las mismas no trascendieron de gran manera”.<sup>97</sup>

Sin embargo, se logró construir el siguiente esquema de acción, expuesto en el siguiente diagrama 4:



Diagrama 4: Áreas y puntos de intervención en materia de migración internacional y retorno, durante el periodo de 2014 a 2019.

Fuente: Elaboración propia, con datos extraídos de “Documento de Propuesta de política Pública Migración y Retorno” página 21. FUNDAUNGO, 2019

<sup>97</sup> Héctor Aquiles Magaña (secretario ejecutivo de CONMIGRANTES 2015-2019), en conversación con la autora, 23 de noviembre de 2021.

Con dicho esquema de acción, se pretende alcanzar importantes objetivos propuestos en esta materia y trabajar de manera conjunta, para que la política pública fuese lo suficientemente exitosa o al menos se tuvieran los resultados planeados. Este esquema institucional es muy importante, puesto que representa el esfuerzo con el que el gobierno durante el periodo en evaluación estuvo trabajando en el tema.

Otro de los resultados en cuanto a la atención de los connacionales que destaca el ex Secretario Ejecutivo de CONMIGRANTES, es principalmente el fortalecimiento de la Red Consular, dicho componente ha favorecido al aspecto humanitario en el tema migratorio.<sup>98</sup>

Desde la perspectiva de la Exviceministra para los salvadoreños en el Exterior Licda. Liduvina Magarin, enfatiza que *“desde 2014 se buscó promover una estrategia de vínculos e inclusión de los salvadoreños residentes en el mundo, facilitando mecanismos tendientes a favorecer el ejercicio de su ciudadanía desde el exterior y visibilizar a la persona migrante retornada como un sujeto de derechos que puede insertarse en la vida productiva nacional a través de opciones y oportunidades de desarrollo”*.<sup>99</sup>

Con ese fin, fueron creados mecanismos interinstitucionales para la atención de necesidades específicas y para la recepción digna de las personas que retornan, como los que se señalaron el diagrama cuatro; abriendo servicios integrales para que, a su regreso, obtengan atención médica y psicosocial; orientación y apoyo con proyectos en el área laboral, formativa y emprendedora. Para todo ello, se crearon coordinaciones con instituciones clave como DGME, MINSAL, MINTRAB, CONAMYPE, MAG, FOSOFAMILIA y MINED.

---

<sup>98</sup> Magaña, entrevista.

<sup>99</sup> Liduvina Magarin (viceministra para los salvadoreños en el exterior 2014-2019), en conversación con la autora, 24 de noviembre de 2021.

Con ese objetivo de fondo, durante el presente período de gestión 2014 al 2019, se llevaron a cabo actuaciones en cuatro direcciones: promoción de la organización y participación ciudadana, acompañamiento en la ejecución de las iniciativas y proyectos de impacto social de la diáspora; promoción de inversiones y negocios y; atención de las personas retornadas.

Las estrategias en materia de vinculación que parten de una visión de trabajo integrado y coordinación interinstitucional e intersectorial, han permitido visibilizar a los diferentes sectores que componen la diáspora salvadoreña (líderes y lideresas comunitarios y políticos, emprendedores y empresarios a gran escala, artistas, veteranos de guerra, personas altruistas, profesionales, estudiantes, deportistas, etc.) promoviendo trabajo diferenciado según sus necesidades y condiciones de vida y apostando por la visibilización de sus aportes en los países de destino y en El Salvador, así como su creatividad, conocimientos y experiencias.

Igualmente, *“cabe destacar que por primera vez en la historia del Viceministerio para los salvadoreños en el Exterior se ejecutaron iniciativas dirigidas específicamente a las nuevas generaciones de salvadoreños en el exterior y mujeres migrantes”*<sup>100</sup> señala la ex Viceministra Magarín.

Ambos actores involucrados en el trabajo en conjunto y en favor de los connacionales retornados, coinciden que, las áreas bien desarrolladas conforme a lo que establecen los indicadores de gobernanza migratoria, si fue posible desarrollarlos. No obstante, enfatizan que aun haciendo estos esfuerzos por cumplir con los estándares que establece algunas organizaciones internacionales y más específicamente OIM, falta camino por recorrer y que se acortó, en lo que se refiere a la implementación de la política pública y por ende con los resultados de la misma; teniendo en consideración aspectos relacionados con voluntad política y de presupuesto o financiamiento.

---

<sup>100</sup> Magarín, entrevista.

Estas áreas bien desarrolladas son los que se presentan en la siguiente tabla 9:

Tabla 9: Áreas bien desarrolladas, conforme a lo que establecen los indicadores de gobernanza migratoria salvadoreña, de 2014 a 2019.

<b>Áreas desarrolladas en función de los indicadores de gobernanza migratoria salvadoreña</b>
1. Promoción de la organización y participación ciudadana
2. Institucionalización de Diálogo Gubernamental con Organizaciones de Salvadoreños en el Exterior (DGOSE)
3. Encuentros presidenciales con organizaciones de salvadoreños en el exterior
4. Instalación de Consejos Ciudadanos de Comunidades Salvadoreñas en el Exterior (CCSALEX) y Asamblea Ciudadana de Comunidades Salvadoreñas en el Exterior.
5. Participación y representatividad de las organizaciones de salvadoreños en el exterior ante el CONMIGRANTES.
6. Generación de vínculos con nuevas generaciones de salvadoreños nacidos en el exterior.
7. Identificación y fortalecimiento de organizaciones de salvadoreños y salvadoreñas en el exterior (OSE).
8. Promoción de la identidad y la cultura en las comunidades de compatriotas.
9. Modelo de gestión para el programa de trabajadores temporales en el exterior.
10. Promoción de las inversiones y negocios con personas salvadoreñas en el exterior
11. Atención a personas retornadas. El programa “El Salvador Es Tu Casa”

*Fuente: Elaboración propia, con elementos extraídos de la entrevista realizada, por la autora, a Exviceministra Licda. Liduvina Magarin. 24 de noviembre de 2021.*

Dichos resultados a los cuales se hace referencia en la tabla número nueve anterior, son áreas que fueron trabajadas por los actores intervinientes, sobre todo, tomando como base las demandas de los connacionales y a lo que ya establecen los indicadores de gobernanza migratoria salvadoreña.

Es importante acotar que, las organizaciones no gubernamentales, durante este período aportaron esfuerzos significativos, tanto a nivel de financiamiento en lo referente al estudio y diseño de la política pública que se está evaluando, y en consecuencia con un auge de apoyo permanente en las fases que comprende la política pública como tal, se habla de un estimado de más o menos 70 organizaciones no gubernamentales, entre pequeñas y algunas más robustas, en el ámbito migratorio, cuyo interés y finalidad son los mismo, buscar la adecuada atención a los migrante retornados.

#### 3.4.2 Áreas por fortalecer.

A pesar de los esfuerzos ya señalados en los párrafos anteriores, por los actores involucrados en la ejecución de la política pública de atención a la persona migrante y su familia, en función de los indicadores de gobernanza migratoria, aún existen áreas que hace falta robustecerlas, vacíos que durante el período en evaluación se generaron y se precisa subsanar. En esta parte de la investigación, se señalan aquellas áreas que se marcan como no muy fuertes con base a los indicadores de gobernanza migratoria salvadoreña.

Con anterioridad se expusieron los programas y proyectos emanados de la política pública de atención a la persona migrante y su familia, mismos en los que se habla de la inserción de los connacionales al mercado laboral, no obstante, los retornados no acceden de inmediato al mercado laboral, por la razón que las gestiones para la inserción de estos, tiende a ser demasiado lenta, lo que afecta en

gran medida con el impacto de la frustración de estos, al encontrarse en una situación insostenida y poco comprensiva luego de su retorno al país de origen.

El ex Secretario Ejecutivo de CONMIGRANTES durante el 2014 a 2019, sostiene que, la falta de presupuesto para la ejecución de los programas y de los proyectos en favor de los retornados, en este período no fue el más adecuado, explica que, *“se propuso que se creara un programa de 20 millones de dólares, lo cual sería un Fondo de Desarrollo Social para los Migrantes, pero no se pudo lograr, no hubo eco al respecto”*.<sup>101</sup> Dicho fondo en otras palabras permitiría agilizar más los procesos de inserción, ayudaría a que las capacitaciones fuesen más constructivas y de mejor formación.

Otra área que se señala necesita fortalecerse con base al indicador de gobernanza migratoria es, por ejemplo, la falta de inclusión del tema migratorio en el plan quinquenal de desarrollo local 2014-2019. Dicho plan quinquenal, solamente señala aquellos aspectos de manera general, no así planes estratégicos que vayan en función del abordaje real de la migración y el tema de la atención a los retornados.

El esfuerzo de CONMIGRANTES para promover la coordinación con el sector privado y su inclusión en aras del desarrollo de la política migratoria, es una parte importante que se dio a conocer durante el 2014 a 2019, quienes además planificaron fomentar la representación de las asociaciones de las pequeñas y medianas empresas (Pymes), sin embargo, dicho esfuerzo todavía queda pendiente.

El Salvador no es parte de acuerdos para promover la movilidad laboral. Sin embargo, el país cuenta con un Modelo de Gestión de la Migración Laboral Temporal, mismo que gestiona la movilidad de los ciudadanos salvadoreños en el exterior y que se activa cuando otro Estado así lo solicita, lo que ya ha ocurrido al menos en dos ocasiones, en apoyo a la migración de trabajadores del sector de cárnicos a España y al Canadá.

---

<sup>101</sup> Magaña, entrevista.

Los avances en cuanto a pactos bilaterales, políticas nacionales y ejecución de programas hacen falta complementarse con la puesta en marcha de mecanismos formales que permitan realizar un seguimiento de los efectos de la migración en el mercado laboral. Esta es un área que necesita de un refuerzo real, como lo apunta el Licdo. Héctor Aquiles Magaña *“la inserción de los migrantes no se podía realizar al mercado laboral ni que estos tuviesen acceso a fondos para obtener sus créditos propios, porque no se ofrecía mucho”*.<sup>102</sup>

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, se focalizo principalmente en brindar asistencia a las personas provenientes o retornadas de los Estados Unidos de América. Este contiene la definición de los principios de una crisis migratoria. Sin embargo, se deberían incluir las líneas estratégicas para el apoyo a las personas que deben migrar por inseguridad, y los componentes para la prestación de asistencia humanitaria a la población inmigrante.

El gobierno salvadoreño ha adoptado medidas fundamentales para incluir el tema migratorio de manera transversal en las diversas áreas de política, como se ha mencionado se trabajó el mismo, bajo un enfoque más del lado humanitario; No obstante, las estrategias de gestión de desastres y de recuperación después de las crisis también deberían abordar esta temática.

Por otro lado, y con referencia al indicador de gobernanza migratoria, la migración, segura, ordenada y digna, se plantea que hace falta, por ejemplo, los avances para fortalecer el marco institucional y normativo en cuanto a la trata de personas en El Salvador; los mismo deberían incluir la publicación regular de estadísticas sobre la lucha contra la explotación sexual y comercial, la trata y el tráfico de personas.

---

<sup>102</sup> Magaña, entrevista.

Finalmente, cabe señalar en esta parte, que, si bien los resultados de la política pública de atención a la persona migrante y su familia, se desglosan una serie programas y proyectos, los mismo han respondido de alguna manera a los indicadores de gobernanza migratoria salvadoreña.

Como lo señala la Licda. Liduvina Magarin en la entrevista que se realizó por la autora, *“El presupuesto nunca será suficiente, pero debería haber un manejo integral e interinstitucional del tema y no solo Cancillería ni migración deberían destinar presupuesto a atender personas migrantes, también todos los miembros de CONMIGRANTEES como mínimo deberían tener una línea presupuestaria para atender la población retornada”*.<sup>103</sup> En consecuencia, manifiesta que dichos programas y proyectos *“Si definitivamente, insuficiente, pero si respondieron a esos indicadores”*.<sup>104</sup>

La revisión sobre el marco legal nacional vigente y la institucionalidad en la temática de migración internacional y retorno en El Salvador permite identificar algunos pasos dados por el gobierno salvadoreño para atender a sus migrantes y, en particular, a las personas retornadas. Sin embargo, es pertinente decir que la visión sobre lo que se hace, desde el Ejecutivo y otras instancias no gubernamentales, para abordar diversas necesidades de aquella población precisan de más financiamiento.

Como bien lo apuntan los expertos tomados en consideración para esta investigación, de alguna manera se logró responder a estos indicadores de gobernanza migratoria, pero fue de manera limitada en todo su conjunto.

---

<sup>103</sup> Magarin, entrevista.

<sup>104</sup> Ibid., entrevista.

### 3.5 Descentralización y territorialización de los servicios a los connacionales retornados.

Para comprender el ciclo de la migración y del *feedback* que se requiere para una contextualización que permita a los Gobierno Central y Local abordar de forma efectiva la atención a personas migrantes retornadas, a través de la provisión de servicios públicos y privados en coordinación con instituciones gubernamentales y con el apoyo de las organizaciones no gubernamentales.

La importancia de la descentralización y territorialización de los servicios a los connacionales retornados es sin duda un punto de sumo interés para el trabajo efectivo en la implementación de la política pública de atención a la persona migrante y su familia, puesto que permite la focalización de esfuerzos articulados tanto de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en los lugares donde se ve aumentado el impacto de los retornados.

En tal sentido y para la continuar con el análisis de la Política Pública en mención, corresponde para este ítem presentar los resultados de la descentralización y territorialización en lo que se refiere a la atención de los migrantes retornados durante el periodo de 2014 a 2019.

Uno de los principales resultados de esta Política Pública, es parte del programa de ventanilla de atención a la persona retornada<sup>105</sup> mismo que consiste en, la orientación a las personas retornadas a partir del interés que éstas muestren en el momento de la recepción, y se les acompaña hasta su incorporación a alguno de los proyectos ofertados por diferentes instituciones públicas y privadas.

---

<sup>105</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, “Informe de Gestión: Viceministerio para los salvadoreños en el Exterior” (San Salvador, 2019). Página 42.

El Proyecto de Ventanillas,<sup>106</sup> consiste en la orientación y seguimiento a personas retornadas a nivel central y territorial, a partir de la elaboración y aplicación de la plataforma de entrevista única, sistematiza información personal y particular de la persona retornada desde el momento en que se le brinda atención consular, hasta su incorporación a los diferentes proyectos disponibles en el Programa de Inserción.

Dichas ventanillas cuentan con equipos técnicos en los centros de recepción que brindan información sobre asistencia social, legal, educativa y laboral. Facilitan el contacto con las instituciones que cuentan con los servicios solicitados por las personas retornadas que, de acuerdo a la experiencia, demandan mayoritariamente empleo, certificación y formación técnica, nivelación académica y atención médica. De acuerdo con estas demandas, se les vincula con las siguientes instituciones, expuestas en el siguiente diagrama cinco:



Diagrama 5: Instituciones que apoyan la asistencia social, legal, educativa y laboral de los migrantes retornados.

*Fuente: Elaboración propia.*

Como se visualiza en el diagrama anterior, las instituciones que apoyan la atención a la persona migrante retornada ofrecen programas y orientación laboral, como lo realiza el Ministerio de Trabajo de Previsión Social; asimismo el Instituto Salvadoreño de Formación profesional INSAFORP, permite la certificación y

<sup>106</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador/ CONMIGRANTES, “Programa Integral de Inserción para la Población Salvadoreña Retornada” (San Salvador, 2016). Página 9.

formación técnica a través de los programas de empresa centro y hábil técnico permanente; por otro lado, el Ministerio de Educación ofrece en todo el territorio nacional, programas nivelación académica y educación superior, donde los connacionales pueden optar por cualquiera de estos programas y finalizar sus estudios; el Ministerio de Salud MINSAL, apoya con todo su aparataje en el ámbito psicosocial de los retornados a nivel nacional y lo que se refiere a la atención en salud en general; el Instituto salvadoreño de la Juventud, ofrece dentro de sus líneas programa de remoción de tatuajes para quienes desee hacerlo, dada la necesidad de los retornados para insertarse en el ámbito laboral; finalmente por su parte las Organizaciones de la Sociedad Civil, aportan y apoyan en gran medida en todo el territorio nacional con servicios de salud y formación laboral.

Por su parte la Investigadora de la Universidad Tecnológica de El Salvador y Vicerrectora de Investigación y Proyección Social de dicha universidad Maestra. Elsa Ramos en entrevista con la autora menciona que el programa de ventanillas de atención es el más importante de este periodo ya que, *“Las ventanillas informan a las personas retornadas forzosamente acerca de las opciones de posibles empleos, que les daría la oportunidad de obtener ingresos y no depender de su familia”*.<sup>107</sup>

Cabe mencionar que, dichas ventanillas están habilitadas en el Aeropuerto y en las gobernaciones departamentales de Santa Ana, Chalatenango, San Salvador, Usulután y San Miguel. Estas, cuentan con una ruta de referencia para iniciar el proceso de inserción de la población retornada de su jurisdicción, según la oferta disponible y derivan las necesidades de cada persona retornada a la institución nacional correspondiente, logrando con ello una sinergia interinstitucional que permite incorporar este segmento de la población a los diferentes programas que implementa el Gobierno en beneficio de la ciudadanía.

---

<sup>107</sup> Elsa Ramos (Investigadora de la Universidad Tecnológica de El Salvador y Vicerrectora de Investigación y Proyección Social), en conversación con la autora, 13 de diciembre de 2021.

A continuación, se detalla la cobertura de las ventanillas en mención en la siguiente ilustración 6:

<b>TERRITORIALIDAD DEL PROGRAMA</b>			
<b>Nº.</b>	<b>Región</b>	<b>Sede</b>	<b>Cobertura</b>
1	Occidental	Santa Ana	Ahuachapán, Sonsonate, Santa Ana
2	Central	San Salvador	La Libertad y San Salvador
3	Paracentral	Usulután	La Paz, San Vicente y Usulután
4	Oriental	San Miguel	Morazán, San Miguel y La Unión
5	Zona Norte	Chalatenango	Cuscatlán, Cabañas y Chalatenango

Ilustración 6: Cobertura de las ventanillas de atención a nivel territorial en El Salvador.

*Fuente: Ilustración extraída del “Programa Integral de Inserción para la Población Salvadoreña Retornada”. 2016, página 10.*

En esta misma línea de ideas, es indispensable señalar que el empuje, apoyo y aportes de las organizaciones de la sociedad civil, permiten que estos servicios puedan llegar de manea accesible para quienes deseen aprovecharlos.

La descentralización de los servicios para los connacionales retornados tomo fuerza durante el periodo 2017, en el marco de implementación de la Política Nacional de Protección y Desarrollo de la persona Migrante y su Familia, con los programas emanados de la misma, que se focalizaron principalmente en trabajos conjuntos con las municipalidades o gobiernos locales.

Es decir, que se trabajó en conjunto para la ejecución de programas focalizados en los lugares con mayores índices de personas retornadas, a continuación, se presentan algunos ejemplos de estos:

El Programa de emprendimiento para personas retornadas tiene como objetivo facilitar la reinserción de personas retornadas a través de procesos de formación y fortalecimiento de habilidades empresariales. Con esto, se pretende que los beneficiados puedan construir e implementar un negocio propio. Sumado al proceso de formación empresarial se fortalecen sus capacidades personales a través de la implementación de talleres de apoyo psicosocial el programa está conformado por los siguientes proyectos, mismos que más adelante se detallan con su respaldo financiero.

- a) Proyecto de reinserción económica y psicosocial para personas retornadas a El Salvador.
- b) Proyecto piloto de inserción productiva de migrantes retornados a El Salvador.
- c) Proyecto de reintegración productiva con apoyo psicosocial.
- d) Proyecto de reinserción productiva agrícola para personas retornadas.
- e) Fortalecimiento de emprendimientos de mujeres retornadas.

Todo este acompañamiento a las y los retornados, ha permitido que la descentralización y territorialización de los servicios a los mismos hayan sido de carácter eficaz en número y estadísticas. No obstante, como lo sostiene el Licdo. Héctor Aquiles Magaña, se pudo hacer más y trabajar aún más en todo lo referente a las y los migrantes retornados. Enfatiza que la política Pública y la Política Nacional en mención *“no pudo implementarse al cien por ciento, porque no se tenían suficientes recursos, no se logró despegar de la manera como se había planeado inicialmente”*.<sup>108</sup>

En tal sentido, en el siguiente apartado se expondrá los recursos financieros para la implementación de la Política Pública de atención a la persona migrante y su familia durante el periodo 2014 a 2019, lo cual permitirá tener un panorama más amplio de lo que se pudo hacer y lo que no, en palabras de los actores que estuvieron involucrados en la ejecución de la misma durante dicho periodo de tiempo.

---

<sup>108</sup> Magaña, entrevista.

### 3.6 Dotación de presupuesto para la ejecución de los programas y proyectos.

Con el objetivo de operacionalizar de manera efectiva los programas y proyectos en favor de los migrantes retornados salvadoreños, se tiene a bien en este apartado mostrar la dotación presupuestaria, con lo cual se trabajó durante el periodo en evaluación, mismo que constatan los actores entrevistados -Licdo. Héctor Aquiles Magaña y la Licda. Liduvina Magarin- que estuvieron involucrados en la implementación y ejecución de la Política Pública de atención a la persona migrante y su familia. Es así como a continuación se presentan de manera general datos presupuestarios de 2014 a 2019.

En este punto es importante resaltar que, lo que se presenta a continuación, es el monto que se desprende del presupuesto general de la nación por año, para el Órgano Ejecutivo, dichas cantidades se observan en dólares estadounidenses y se resalta, por tanto, la cantidad de presupuesto asignado al órgano ejecutivo y el porcentaje de ejecución del mismo, durante los años 2014 a 2019 respectivamente.

Tabla 10: Montos asignados en materia presupuestaria para el Órgano Ejecutivo salvadoreño 2014 a 2019.

Presupuesto de El Salvador			
Año	Presupuesto general de la nación, asignados a los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial	Cantidad de Presupuesto asignado al Órgano Ejecutivo	Porcentaje de ejecución presupuestaria devengada
2014	\$ 4.679,5 M.	\$ 2,770.48 M.	% 15.66
2015	\$4,823.01 M.	\$ 3,003.94 M.	% 95.72
2016	\$4,899.14 M.	\$ 2,900.15 M.	% 6.87
2017	\$5,135.50 M.	\$ 2,928.62 M.	% 37.97
2018	\$5,484.58 M.	\$ 2,918.31M.	% 6.47
2019	\$6 ,713.2 M.	\$ 3,182.87M.	% 14.05

Fuente: *Elaboración propia con datos extraídos del portal de transparencia del Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2014 a 2019.*

En el siguiente cuadro se presenta la cantidad asignada en calidad de presupuesto, dirigido al Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. A continuación, se detalla monto en dólares, asignado a esta cartera de estado por año y porcentaje de ejecución.

Tabla 11: Cantidad asignada en calidad de presupuesto, dirigido al Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador 2014 a 2019.

<b>Presupuesto asignado al Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador por el Órgano Ejecutivo</b>		
<b>Año</b>	<b>Cantidad de Presupuesto asignado</b>	<b>Porcentaje de ejecución presupuestaria devengada</b>
2014	\$ 41.70 M.	% 20.96
2015	\$ 44.76 M.	% 97.92
2016	\$ 44.85 M.	% 14.54
2017	\$ 42.55 M.	% 45.26
2018	\$ 41.90 M.	% 13.32
2019	\$ 45.01 M.	% 23.11

*Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del portal de transparencia del Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2014 a 2019.*

Los datos anteriores, son de vital importancia, como se señaló con anterioridad, para comprender de mejor forma todo lo relacionado a la asignación de recursos financieros para lo que se necesita comprender en esta investigación. La dotación de presupuesto es en palabras de Licdo. Héctor Aquiles, algo determinante para la sostenibilidad de los proyectos y los programas, lo cual se traduce en éxito o fracaso en lo que se vaya a implementar.

Dentro de la cantidad presupuestada versus el porcentaje de ejecución los datos arrojados identifican que el año en que se devengo<sup>109</sup> casi la totalidad del presupuesto es el 2015, dado que fue en este año que la administración comenzó a generar más empuje en cuanto al trabajo que se debía realizar para la atención de los migrantes retornados y la crisis de flujo migratorio que continuaba.

<sup>109</sup> Termino referido principalmente a la ejecución del presupuesto asignado para el desarrollo de los programas y proyectos ya existentes.

No obstante, el porcentaje siguiente de ejecución se observa en detrimento, dado que se comenzó a trabajar con más firmeza en temas en los cuales los migrantes retornados no eran la prioridad, tal como se mencionó en párrafos anteriores en palabras del ex Secretario Ejecutivo de CONMIGRANTES, señala el poco presupuesto que se asignaba para la implementación de dichos proyectos.

Ahora bien, antes de exponer cifras que enmarquen los datos que corroboren la dotación presupuestaria, es necesario resaltar que, durante los años 2014 a 2016, los programas que existían para la atención a los salvadoreños retornados eran muy pocos, por lo que se destinaba una pequeña cantidad de dólares para la ejecución de los mismos. Dicha situación, llevo a tanto al MRR.EE y a CONMIGRANTES a crear esfuerzos articulados para el diseño y formulación de política pública de atención a migrantes retornados, cuyos programas y proyectos fuesen más robustos y alcanzaran a más población y por ende se tuviese mayor efectividad. *“Se necesitaba un aporte y atención más fuerte y concreto para nuestros connacionales”*.<sup>110</sup>

Por lo anterior, es que en 2017 se crea El Fondo de Actividades Especiales para la Atención a los salvadoreños y salvadoreñas en el Exterior y para las Personas Retornadas (FOSALEX). El cual fue creado mediante Decreto Legislativo<sup>111</sup> el 6 de marzo del año 2017. El fondo es ejecutado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y tiene como propósito beneficiar a la comunidad salvadoreña que reside en el exterior mediante una mejor atención y protección consular; así como desarrollar programas de reinserción para los salvadoreños y salvadoreñas retornadas.

Dicho fondo, se constituye a través de los ingresos que se perciben por la venta de bienes muebles y por el pago de los servicios prestados en las Representaciones Diplomáticas, Consulares y Oficinas Desconcentradas del Viceministerio para los salvadoreños en el Exterior, entre otros. Desde la constitución del FOSALEX, y conforme a lo establecido en la ley, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha desarrollado la reglamentación requerida para el manejo administrativo del Fondo, así

---

<sup>110</sup> Magarin, entrevista.

<sup>111</sup> Asamblea Legislativa de El Salvador “Decreto Lesgalavito de creacion del Fondo de Actividades Especiales para la Atención a los salvadoreños y salvadoreñas en el Exterior y para las Personas Retornadas”. 2017.

como las disposiciones necesarias para facilitar la gestión financiera del mismo. Los recursos van ingresando al fondo mensualmente, conforme van siendo captados.

Este Fondo, ayudaría de manera directa al tratamiento, fortalecimiento y ejecución de manera más efectiva a cada uno de los programas y proyectos emanados de la política pública de atención a la persona migrante y su familia. Sin embargo, es importante exponer que dichos fondos comenzarían a respaldar los programas y proyectos de manera directa a partir del 2018, dado que en 2017 todavía estaba en construcción.

Es así como, a continuación, se presentan los proyectos ejecutados con montos asignados y otros financiados por FOSALEX:

a) Proyecto de reinserción económica y psicosocial para personas retornadas a El Salvador: Se implementa en coordinación con la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), dio inicio en 2016, como proyecto piloto, en los departamentos de San Miguel y San Salvador por ser los de mayor flujo de personas retornadas. Debido a la alta demanda el proyecto se amplió a los departamentos de La Libertad, Chalatenango, Santa Ana, Sonsonate, Usulután, San Miguel y Cuscatlán. La entrega de capital semilla para estos emprendimientos fue en rubros como calzado, artesanía, agroindustria, informática, servicios logísticos y turismo, entre otros. En esta línea el monto invertido en capital semilla suma \$219,750, beneficiando un total de 143 personas retornadas, de las cuales recibieron un capital semilla de \$1500.00 y uno de \$750.00.<sup>112</sup>

En continuidad al proyecto piloto se desarrolló una segunda fase en el año 2018, con fondos FOSALEX. Beneficiando a 147 personas retornadas, de las cuales recibieron montos desde \$1500.00 hasta \$3500.00 por beneficiado. En esta iniciativa el monto invertido en capital semilla suma USD\$ 325,284.30.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, “Informe de Gestión: Viceministerio para los salvadoreños en el Exterior”. Página 43

<sup>113</sup> Ibid.

b) Proyecto piloto de inserción productiva de migrantes retornados a El Salvador: se implementa en coordinación con el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), inició en 2016, apoyando la creación de emprendimientos asociativos en cuatro municipios de Usulután (Usulután, Santa Elena, Jiquilisco y Ozatlán). El monto total erogado en capital semilla suma \$124,800, beneficiando a 208 personas retornadas. Como segunda fase, se ejecuta una nueva intervención en San Miguel (Chirilauga, El Tránsito), y Morazán (San Francisco Gotera y Corinto), buscando beneficiar 220 persona, con una inversión de USD\$ 154,000 en capital semilla.<sup>114</sup>

c) Así también se presenta que el proyecto de reintegración productiva con apoyo psicosocial: se ejecuta en coordinación con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se ha implementado en el departamento de San Salvador (Guazapa) desde 2017 hasta la fecha, beneficiando con capital semilla a 66 personas, con una suma total de USD\$99,000 anuales.

d) Proyecto de reinserción productiva agrícola para personas retornadas: se implementó en coordinación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) en el departamento de Usulután y Chalatenango, se han creado y fortalecido treinta emprendimientos asociativos en el área agrícola en zonas rurales con potenciales migrantes irregulares. Con este proyecto, la FAO entregó capital semilla por un monto de USD\$ 50,000.

Por su parte el ex Secretario Ejecutivo de CONMIGRANTES manifiesta que *“solo con USD\$ 50,000, no se puede hacer mucho, se necesita un mayor aporte para que la ejecución del programa sea más profunda y se pueda ofrecer más a los connacionales”*.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, “Informe de Gestión: Viceministerio para los salvadoreños en el Exterior”. Página 43.

<sup>115</sup> Magaña, entrevista.

e) Fortalecimiento de emprendimientos de mujeres retornadas: Se ejecutó en coordinación con la ONG suiza Asociación Médica para Centroamérica (AMCA), beneficiando con capital semilla a trece mujeres. El monto total entregado en capital semilla fue de \$13,000. Igualmente, como parte de los procesos de atención integral, se ha beneficiado a los participantes de los proyectos con las siguientes iniciativas: la campaña de salud visual, con la Asociación para el Desarrollo Rural (ASAPROSAR), programa de seguridad alimentaria con el apoyo del PMA y atención psicosocial con el apoyo de AIRPACK, MINSAL, universidades y otras instituciones.

Se tiene entonces que, entre los años 2017, 2018 y 2019 se realizó una inversión de: \$632,855.83 para cada uno de los programas y proyectos anteriormente mencionados y descritos, de tal forma que en la siguiente tabla número doce, se desglosan más detalladamente:

Tabla 12: Inversión del programa El Salvador es tu casa.

Beneficio	Resultado	Monto invertido
Reinserción económica y psicosocial de la persona retornada e Inserción productiva.	Se facilitó capacitación y formación en procesos de emprendimiento de negocios, acceso a servicios financieros y transferencia de capital semilla para proyectos productivos, con el apoyo técnico e institucional de la CONAMYPE. Con esta dinámica, han ingresado 387 personas a la iniciativa de Reinserción Económica y Psicosocial, de las cuales 207 han sido capacitados en procesos de emprendimiento, mientras que 140 fueron beneficiadas con capital semilla. Además, se realizó la intervención de programa Piloto de Inserción Productiva local mediante el apoyo del FISDL. Al mes de diciembre de 2018 se inscribieron al programa piloto 430 personas, las cuales iniciaron su proceso de formación en el mes de abril de 2019.	\$570,250.00
Refuerzo equipo técnico	Plazas técnicas destinadas para el acompañamiento, seguimiento y coordinación de las iniciativas de emprendimiento e inserción de la persona retornada.	\$58,958.56
Jornada de Entrega de Capital Semilla	Apoyo logístico para la entrega de capital semilla a las personas retornadas beneficiadas con el programa de Reinserción Económica y Psicosocial.	\$3,647.27
<b>Inversión total:</b>		<b>\$632,855.83</b>

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos del "Informe de Gestión: Viceministerio para los salvadoreños en el Exterior". 2014 a 2019, pagina 97.

En su totalidad, por medio del programa “El Salvador es tu casa”, 8,690 personas manifestaron interés de incorporarse en alguna de las iniciativas y, hasta marzo de 2019, 6,208 personas retornadas han sido vinculadas a diferentes proyectos o servicios: referencia empresarial y productos financieros, entrega de capital semilla, búsqueda de empleo, certificación laboral y formación técnica, nivelación académica, educación superior, atención médica y remoción de tatuajes.

Cabe señalar que las proyecciones financieras estimadas para la ejecución de dichos programas y proyectos en el año 2019 y siguiente -dada la transición de cambio de gobierno- se presenta de la siguiente manera, en la tabla número trece:

Tabla 13: Proyección de ingresos FOSALEX para 2019.

<b>Proyección de ingresos FOSALEX para 2019.</b>			
Enero	\$774,355.00	Julio	\$195,000.00
Febrero	\$200,850.00	Agosto	\$195,800.00
Marzo	\$192,100.00	Septiembre	\$158,200.00
Abril	\$203,300.00	Octubre	\$176,800.00
Mayo	\$199,400.00	Noviembre	\$160,000.00
Junio	\$190,100.00	Diciembre	\$136,300.00
			<b>Total: \$2,782,205.00</b>

*Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del “Informe de Gestión: Viceministerio para los salvadoreños en el Exterior”. 2014 a 2019, pagina 98.*

Como se ha venido señalando y mostrando a través de las diferentes tablas, la dotación del presupuesto asignado para la ejecución de los programas y proyectos a estado siempre establecida de acuerdo con la importancia que estos merecen en cada uno de sus ámbitos. Dicho lo cual, por medio de esta lectura se encuentra que si bien, el nivel de recursos puede parecer alto, en el desarrollo de estos programas

existen varios vacíos, apuntados por los expertos que se han entrevistado para esta investigación.

Como lo sostiene la ex Viceministra para los salvadoreños en el exterior *“el presupuesto nunca será suficiente, pero debería haber un manejo integral e interinstitucional del tema y no solo Cancillería ni Migración (DGME) deberían destinar presupuesto a atender personas migrantes, también todos los miembros de CONMIGRANTES como mínimo deberían tener una línea presupuestaria para atender la población retornada”*.<sup>116</sup> Apunto.

Asimismo, bajo esta perspectiva el ex Secretario de CONMIGRANTES Licdo. Héctor Aquiles Magaña, en tanto y en cuanto manifiesta que *“no se logró establecer el CONMIGRANTES como una institución independiente, por ende, los recursos jamás se hubieran podido establecer de tal forma de hacer más por los compatriotas”*,<sup>117</sup> enfatizo también que, *“la implementación de todos los programas y proyectos de la política pública, no se pueden desarrollar al cien por ciento, faltó mucho por hacer”*.<sup>118</sup>

De igual forma Elsa Ramos, Investigadora de la Universidad Tecnológica considera que *“los programas y proyectos tienen un presupuesto inadecuado y, si bien es cierto que funcionan, pero su alcance es limitado, en relación a la cantidad de personas que son deportadas anualmente”*.<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> Magarin, entrevista.

<sup>117</sup> Magaña, entrevista.

<sup>118</sup> Ibid. entrevista.

<sup>119</sup> Ramos, entrevista.

### 3.7 Conclusión capitular.

A manera de conclusión de este capítulo número tres, se pueden perfilar aspectos sumamente interesantes y datos que han permitido presentar de manera más explícita el trabajo y los resultados obtenidos con base en la implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, durante los años 2014 a 2019.

Durante el desarrollo de este capítulo se han presentado los resultados de los programas y proyectos emanados de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia. En el mismo se analizaron los resultados a la luz de los indicadores de gobernanza migratoria salvadoreña, encontrando elementos interesantes y muy relevantes que fueron establecidos a lo largo del desarrollo del este capítulo.

Se conoció de manera general la tendencia al retorno y el perfil de la persona retornada, mismo en el que se explicaron algunos datos en cuanto al número estadísticos de personas retornadas durante el periodo que se está evaluando, porcentaje que enmarca el alto índice de compatriotas que regresan al país, con la necesidad de insertarse nuevamente a la vida laboral; es en este sentido que, el MRR.EE y CONMIGRANTES, junto a la ayuda de organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional articularon esfuerzos para diseñar, formular e implementa una Política Pública que recogiera todas las demandas emanadas por los connacionales.

Es a partir de lo anterior, que se presentó la Política Nacional de protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia en 2017, un importante esfuerzo y por ende uno de los resultados más significativos de la implementación de la política pública de atención a la persona migrante y familia, dado el alto nivel de compromiso y de acción por todo el aparataje del Órgano Ejecutivo en su conjunto representado por el MRR.EE y con esfuerzos en su implementación también de CONMIGRANTES.

A lo largo de todo el capítulo, se han resaltado los programas y proyectos con los que se ha estado trabajando en favor de los connacionales retornados. Se menciono al programa más significativo y del cual emanan otros proyectos, tal es el caso del Programa El Salvador es tu Casa. Es en este programa, como se señaló, es en el que los connacionales se ven mayormente beneficiados y del que muchos reciben la orientación debida para poder ser tomados en consideración en alguna de las áreas.

Asimismo, se desarrollaron los indicadores de gobernanza migratoria salvadoreña, mismo que son dados por la Organización Internacional de las Migraciones OIM, y quienes están muy atentos al cumplimiento por parte del país en lo que se refiere especialmente a la atención de los retornados. Es en este sentido, que se analizaron con detenimiento los resultados de los programas y proyectos de la Política Pública en cuestión, a la luz de los indicadores de gobernanza migratoria salvadoreña, encontrando importantes elementos, tales como:

La implementación de la Política Pública que se encuentra en análisis en esta investigación desglosa importantes avances en lo que se refiere a los indicadores de gobernanza migratoria salvadoreña. Si bien, como lo señalan los expertos, no se logró un nivel máximo en todo lo que comprende la implementación de la misma, si se permitió que hubiera buenas referencias por parte de OIM ante la evaluación con base en las esferas de indicadores de gobernanza migratoria internacional en 2018.

Tal y como se presentó en uno de los ítems de este capítulo, hay áreas que están bien fortalecidas y hay áreas que aún falta por fortalecer, es en este punto donde debe intervenir el rol de los actores claves en lo referente a la implementación o al desarrollo mismo de la Política Pública.

Al hablar con los expertos en esta materia y quienes participaron de forma directa en lo que se refiere a la implementación de la política pública, se puede concluir que se realizaron varios esfuerzos por parte de las instituciones competentes en el tema, pero aun quedo mucho por trabajar y hacer.

El conocer de primera mano los esfuerzos articulados por parte de quienes estuvieron en primera línea de trabajo, permite a esta investigación enriquecer los puntos bajo los cuales se está evaluando la Política Pública. Según dicho por el Exsecretario Ejecutivo de CONMIGRANTES y la Exviceministra Para los Salvadoreños en el exterior durante el 2014 a 2019, los resultados de la Política Pública han sido favorables, en tanto que, han cumplido con lo que establecen los indicadores de gobernanza migratoria salvadoreña, a su vez que, han alcanzado los niveles de aceptación por parte de la comunidad retornada, dado que dichos programas y proyectos fueron creados a partir del *feedback* de la diáspora salvadoreña en el exterior, quienes presentaron su lista de demandas y las áreas en las que podía el MRR.EE trabajar en favor de este segmento poblacional.

Sin embargo, como se destacan con anterioridad en el presente capítulo, uno de los principales problemas que se presentaron al momento de la implementación de la Política Pública es la dotación de presupuesto; dicho elemento sostienen los expertos, que se entrevistaron para la elaboración de este capítulo, fue uno de los impedimentos para que estos programas y proyectos alcanzaran su máximo nivel de ejecución, dado que para cada uno de ellos no se contaba con el suficiente capital para su total implementación.

Por tanto, es sin duda una de las áreas en la que se debe continuar trabajando, en función del éxito de la implementación de la política pública, señalan los expertos. Si se tuvieran los recursos necesarios para la ejecución de cada programa y de cada proyecto, se ofrecería más a los connacionales retornados y habría más aceptación por los mismos a dichos proyectos.

Por otro lado, se debe resaltar la descentralización y territorialización de los recursos destinados a la implementación de la política pública de atención a la persona migrante y su familia, dado que se necesita el acercamiento de las oportunidades a los lugares donde existe un mayor índice de población retornada. En este punto y como se desarrolló en uno de los apartados de este capítulo, la creación de las ventanillas de atención para los retornados salvadoreños, instauradas en

algunos departamentos del país, facilitan de manera drástica el acompañamiento que necesitan estos, al tratar de incorporarse o insertarse a la vida laboral en el territorio salvadoreño.

El hecho de que, todo el aparataje gubernamental y el empuje que generan las organizaciones de la sociedad civil, determinan en gran medida los resultados exitosos o no, de la implementación de una política pública. Es en este sentido y con base en los programas y proyectos que se han presentado en este capítulo, puede determinar que los mismos, han permitido un aporte real para quienes se ven beneficiados y los que se van incorporando a través del tiempo.

Tal como lo sostienen los expertos que se mencionan en el capítulo, el aporte de las organizaciones de la sociedad civil, ayudan en gran medida a detección de los problemas que aquejan a la población, en este caso a los connacionales retornados, y los elevan hasta las instancias donde se trabaja para darles una solución favorable y sostenida en el tiempo.

Sin embargo, tales soluciones traducidas en Políticas Públicas precisan de un control evaluativo por parte de quienes están involucrados o los actores sociales calve que velan por el estricto cumplimiento de la misma. De tal forma que su aporte va a favorecer a la transformación y mejoramiento de la Política Pública que se vaya a implementar o se esté implementando.

En este orden de ideas, es que en el capítulo número cuatro se presentan los aportes e iniciativas por parte de actores sociales involucrados en la temática de gobernanza migratoria, y atención a la persona migrante salvadoreña, para el mejoramiento de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, contraloría y evaluación de la misma.

## CAPÍTULO 4

### LA INCIDENCIA DE ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES, COMO FORMA DE PRESIÓN Y CONTRALORÍA AL ÓRGANO EJECUTIVO, PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA PERSONA MIGRANTE Y SU FAMILIA, EN FUNCIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MISMA, PARA LA GOBERNANZA MIGRATORIA SALVADOREÑA.

El presente capítulo número cuatro, tiene como objetivo el verificar la incidencia de actores políticos y sociales, como forma de presión y contraloría al Órgano Ejecutivo, para la transformación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, en función de los resultados de la implementación de la misma, para la gobernanza migratoria salvadoreña.

Como se ha expuesto en los capítulos anteriores, la incidencia o empuje que puedan tener las organizaciones de la sociedad civil o las organizaciones no gubernamentales en estos procesos de ciclo de Política Pública, como bien se ha descrito en el capítulo uno con base a lo que establece David Easton, son de vital importancia en cada una de las fases de la misma; en tal sentido, cuando se habla de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, tienen que ver algunas organizaciones no gubernamentales, o como se les llama a lo largo de los capítulos, actores sociales, que tienen en su labor un empuje importante que se traduce en contraloría para la transformación de la Política Pública en cuestión.

No obstante, no son solamente los actores sociales que se activan en esta fase, sino también, actores políticos que tienen especial interés principalmente en lo que se refiere al éxito de la Política Pública. Son estos, quienes proponen, luego de un periodo de implementación de la Política Pública, propuestas de reformas que buscan la transformación de la misma, en función de lo que es mejor para quienes es dirigida.

Por lo anterior, este capítulo se dedica a presentar las principales propuestas de reformas a la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, desde su base que es la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia. Por lo que, en los próximos ítems se exponen las principales propuestas por parte de actores políticos y sociales, que tienen que ver en el desarrollo de dicha Política Pública.

En este orden de ideas, se presenta en el primer apartado las propuestas de reforma de actores políticos, como presión y contraloría al Órgano Ejecutivo de El Salvador, en relación con la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior y del Diputado por el Partido de Concertación Nacional el Licdo. Reynaldo Antonio López Cardoza. En el segundo apartado se presentan las principales reformas propuestas por los actores sociales, como presión y contraloría al Órgano Ejecutivo de El Salvador, en relación con la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, por parte de las organizaciones no gubernamentales que tienen que ver en la temática migratoria.

Dichas propuestas que se presentan en este capítulo por parte de los actores sociales buscan principalmente tener una incidencia que causen la transformación de la Política Pública que se está implementando y que mucho tiene que ver con el buen desarrollo de la gobernanza migratoria en el país.

#### 4.1 Principales propuestas de reforma de actores políticos, como presión y contraloría al Órgano Ejecutivo de El Salvador, con relación a la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia.

Dados los resultados de la implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, surgen algunas iniciativas, con base en la necesidad de mejorar, transformar o controlar la misma. Tales iniciativas corresponden al mismo ciclo de política pública que con anterioridad se ha desarrollado, más específicamente en el capítulo uno; donde David Easton, hace la acotación que dentro del ciclo de política pública se encuentra esta fase que el autor define como *Feedback*, es decir, son los resultados de la implementación de la misma, donde los actores clave, pueden entrar y proponer las modificaciones pertinentes al momento que se encuentre ejecutando esta fase de acción, que es la última, al cierre del ciclo de Política Pública.

Los actores que intervienen en esta fase son los actores políticos y sociales. Estos son quienes se encargan de elaborar con base en el análisis de los resultados de la Política Pública en cuestión, las propuestas de reforma, que se traduzcan en cambios o transformación para continuar o no con la Política Pública.

Cuando se habla de gobernanza migratoria, como se ha descrito a lo largo de estos capítulos, se habla principalmente de aquellos reglamentos, leyes o políticas que los gobiernos tienen a bien, construir para el orden en la consecución de una problemática. De allí entonces que, surge la necesidad por parte de actores políticos y sociales, de proponer reformas a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, que es la base de la Política Pública que se continúa analizando en esta investigación.

Por lo que, corresponde en este apartado presentar, las reformas que se han propuesto, por parte de algunos actores políticos, como forma participación en esta fase del ciclo de Política Pública.

4.1.1 Propuesta de Reforma a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, por parte del Diputado Reynaldo Antonio López Cardoza.

El pasado cinco de noviembre del año 2020, el Diputado Reynaldo Antonio López Cardoza, por medio de la iniciativa de ley que posee, según el artículo 133 ordinal 1° de la Constitución de la Republica de El Salvador<sup>120</sup>, expuso la necesidad de reformar la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia.

Destacando en el documento presentado a la Asamblea Legislativa, las razones por las que se debería reformar esta Ley; indicando entre estas, la necesidad que CONMIGRANTES tengas más autonomía, tanto a nivel de toma de decisiones como a nivel financiero, lo que permitirá poder tener una mayor participación en el cumplimiento de la Política Pública.

Tales reformas planteadas por el Diputado Cardoza se presentan en la siguiente tabla 14, que cabe mencionar se han recogido las más importantes propuestas en el documento:

---

<sup>120</sup> Asamblea Constituyente de 1983, “Constitución República de El Salvador”. Art, 133 ordinal 1°. Página 30.

Tabla 14: Reforma a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, por parte del Diputado Reynaldo Antonio López Cardoza, 2020.

<b>Reforma a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, por parte del Diputado Reynaldo Antonio López Cardoza</b>	
<b>Artículo textual de la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia</b>	<b>Propuesta de reforma al artículo</b>
	<p>Art. 1: Adiciónese 1-A de la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, de la siguiente manera: “Art. 1-A esta Ley será de orden Público.</p>
<p>Art. 2-a.- para tutelar y aplicar el interés superior de la niña, niño y adolescente migrante, el estado deberá tomar en cuenta como mínimo las siguientes acciones: (.)</p>	<p>Art. 2: Refórmese el Art. 2-A de la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, de la siguiente manera:</p> <p>“para tutelar y aplicar el interés de niño, niña o adolescente, ya sea migrante o parte de una familia de un salvadoreño migrante, se estará a lo dispuesto, en los principios contemplados, en la Ley Especial para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.”</p>
<p>Art. 6.- Créase el Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, como un organismo interinstitucional con la participación de la sociedad civil y los migrantes, institución de derecho público, sin fines de lucro, de carácter autónomo, descentralizado, con el fin de elaborar, proponer, canalizar, verificar el cumplimiento de la política integral de protección y aquellas políticas relacionadas a los vínculos entre migración y desarrollo. Asimismo, será un ente de coordinación</p>	<p>Art. 3: Refórmese el Art. 6 de la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, de la siguiente manera: “Créase el Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, como un organismo interinstitucional con la participación de la sociedad civil y los migrantes, institución de derecho público, sin fines de lucro, con patrimonio propio, de carácter autónomo, en lo técnico administrativo y financiero, descentralizado con el fin de elaborar, ejecutar y verificar el cumplimiento de la política integral de protección y aquellas</p>

<p>interinstitucional e intersectorial del Estado y los migrantes salvadoreños. El Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, se denominará “CONMIGRANTES”, o simplemente “el Consejo”.</p>	<p>políticas relacionadas a los vínculos entre migración y desarrollo. Asimismo, será un ente de coordinación interinstitucional e intersectorial del Estado y los migrantes salvadoreños.</p> <p>El Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, se denominará “CONMIGRANTES”, o simplemente “el Consejo”.</p>
<p>Art. 7.- Para efectos presupuestarios, el Consejo estará adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores.</p>	<p>Art. 4: Refórmese el Art. 7 de la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, de la siguiente manera: “Para efectos presupuestarios y tomando en cuenta la autonomía financiera del Consejo, se le asignara, en la Ley General de Presupuesto de cada ejercicio fiscal, la asignación presupuestaria correspondiente para su funcionamiento.</p>
<p>Art. 10.- Son atribuciones y obligaciones del Consejo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A) Elaborar, proponer, canalizar y verificar el cumplimiento de las políticas integrales de protección y desarrollo para la persona migrante salvadoreña y su familia radicada en territorio nacional.</li> <li>B) Elaborar, proponer, canalizar y verificar el cumplimiento de las políticas integrales sobre migración y desarrollo.</li> <li>C) Elaborar, proponer, canalizar y verificar la implementación del Plan Estratégico y demás componentes de las políticas integrales de protección de la persona migrante salvadoreña.</li> </ul> <p>E) Emitir opinión sobre anteproyectos de ley que fortalezcan el marco jurídico nacional de protección de la persona migrante salvadoreña y su familia.</p> <p>G) Emitir opinión sobre la suscripción o ratificación de declaraciones, convenios u otros instrumentos internacionales que se relacionen con el objeto de esta ley.</p>	<p>Art. 5: Refórmese el Art. 10 de la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, de la siguiente manera: “Art. 10.- Son atribuciones y obligaciones del Consejo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A) Elaborar, ejecutar y verificar el cumplimiento de las políticas integrales de protección y desarrollo para la persona migrante salvadoreña y su familia radicada en territorio nacional.</li> <li>B) Elaborar Y proponer políticas integrales o capacitaciones integrales sobre migración y desarrollo a otras instituciones u organismos.</li> <li>C) Elaborar, ejecutar y verificar la implementación del Plan Estratégico del Consejo.</li> </ul> <p>E) suscribir convenios o protocolos de entendimiento con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, asociaciones o fundaciones sin fines de lucro y organismos internacionales, municipalidades y otras que tengan interés o estén relacionadas con el objetivo de la ley de gestionar recursos recíprocos procurando asegurar la protección y desarrollo de la persona migrante y su familia.</p>

	<p>G) crear las unidades técnicas para la atención del migrante salvadoreño y su familia dentro y fuera del territorio nacional, preferentemente en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.”</p>
<p>Art. 12.- el pleno del consejo estará integrado por la persona titular o un representante delegado de las siguientes instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales:</p> <p>representantes gubernamentales:</p> <p>a) ministerio de relaciones exteriores, a través del viceministro para los salvadoreños en el exterior</p> <p>b) ministerio de trabajo y previsión social</p> <p>c) ministerio de salud</p> <p>d) ministerio de educación</p> <p>e) ministerio de economía</p> <p>f) ministerio de agricultura y ganadería</p> <p>g) ministerio de turismo</p> <p>h) ministerio de justicia y seguridad pública, a través de la dirección general de migración y extranjería (..)</p> <p>representantes no gubernamentales:</p> <p>p) tres representantes de las asociaciones de los salvadoreños radicados en el exterior</p> <p>q) un representante de las organizaciones no gubernamentales debidamente (...)</p> <p>en caso de ausencia o impedimento justificado, los miembros del pleno del consejo podrán ser sustituidos exclusivamente por la persona nombrada por acuerdo del titular; excepto el viceministro para los salvadoreños en el exterior, quien será sustituido por la persona que el viceministerio designe. el pleno del consejo será presidido por el viceministro para los salvadoreños en el exterior, quien ejercerá las funciones de coordinador del consejo, y las funciones de coordinador adjunto las ejercerá el director general de migración y extranjería; en ausencia de ambos el pleno será presidido por</p>	<p>Art. 6: Refórmese el Art. 12 de la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, de la siguiente manera:</p> <p>“Art. 12.- el pleno del consejo estará integrado por la persona titular o un representante delegado de las siguientes instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales:</p> <p>Representantes gubernamentales:</p> <p>a) Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Viceministerio para los salvadoreños en el exterior.</p> <p>b) Ministerio de Educación.</p> <p>c) Dirección General de Migración y Extranjería.</p> <p>d) Procuraduría General de la Republica.</p> <p>e) Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.</p> <p>f) Consejo Nacional contra la Trata de Personas.</p> <p>g) Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer.</p> <p>h) Comisión NACIONAL DE Micro y pequeña Empresa.</p> <p>Representantes no gubernamentales:</p> <p>i) Seis representantes de las asociaciones de salvadoreños.</p> <p>j) Un representante de las organizaciones no gubernamentales, debidamente inscritas, inscritas en El Salvador, que estén interesadas y relacionadas con la materia.</p> <p>k) Dos representantes de la pequeña y mediana empresa.</p> <p>En caso de ausencia o impedimento justificado, los miembros del pleno del consejo podrán ser sustituidos exclusivamente nombrada y de acuerdo con el titular y los reemplazarán definitivamente en caso de incumplimiento de sus funciones. La persona delegada tendrá las mismas facultades de voz y voto que los</p>

<p>el representante titular que sea elegido entre los miembros presentes.</p> <p>los miembros propietarios o los suplentes, en su defecto, ejercerán sus funciones ad honorem.</p>	<p>titulares de la institución que representan y si esta no votare se tomara como abstención.</p> <p>los miembros propietarios o los suplentes, en su defecto, ejercerán sus funciones ad honorem.</p>
<p>Art. 14.- El procedimiento de selección de los miembros no gubernamentales del Consejo, a que se refieren los literales: m, n, o y p, del artículo 12, se establecerá en el respectivo reglamento.</p> <p>La elección de los miembros no gubernamentales a que se refiere el literal L del mismo artículo, deberá realizarla el Presidente del Consejo, de tres ternas electas en la sesión de dichas asociaciones, convocada especialmente al efecto por el mismo funcionario.</p>	<p>Art. 7: Refórmese el Art. 14 de la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, de la siguiente manera: “la elección de los miembros no gubernamentales del artículo doce de la presente Ley, deberá realizarla el Presidente del Consejo, de tres ternas electas de la sesión, de dichas asociaciones u organización no gubernamental convocadas especialmente al efecto por el mismo funcionario. El procedimiento se establecerá en el respectivo reglamento”.</p>
<p>Art. 15.- La Convocatoria para la realización de la sesión de asociaciones de salvadoreños en el exterior la realizará el Presidente del Consejo por cualquier medio que permita dejar constancia por escrito de la invitación y de la recepción de la convocatoria.</p> <p>En la convocatoria se hará constar el objetivo y fecha de la sesión y se hará por lo menos con sesenta días de anticipación a la misma. La convocatoria se dirigirá a las asociaciones de salvadoreños en el exterior que se encuentren en la base de datos a la que se refiere el Art. 10 letra “L” de la Ley. (...)</p>	<p>Art. 8: Refórmese el Art. 15 de la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, de la siguiente manera: “Art. 15 inciso tercero. La convocatoria se dirigirá a las asociaciones de salvadoreños en el exterior de la que se encuentre registrado en la base de datos del art. 10 literal f”.</p>
<p>Art. 16.- Los representantes propietarios y suplentes, excepto el Viceministro para los Salvadoreños en el Exterior, serán nombrados por un período de tres años.</p> <p>Las causales de remoción de su cargo serán establecidas en el reglamento.</p>	<p>Art. 9: Refórmese el Art. 16 de la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, de la siguiente manera: “Art 16 los representantes propietarios y suplentes del consejo, así como el presidente del consejo, serán nombrado por un periodo de tres años. Así mismo la presidencia será rotativa entre los representantes gubernamentales y no gubernamentales.</p> <p>Las causales de remoción de los cargos serán establecidas en el reglamento con arreglo a las garantías constitucionales del debido proceso.</p>
	<p>Art. 10: Adiciónese al capítulo II-A entre los artículos 10 y 11 de la Ley de la siguiente manera: “Capitulo II-A de los Consejos de comunidades de los salvadoreños en el Exterior.”</p>

	<p>Art. 11: Adiciónese el art. 10-A a la Ley Especial, de la siguiente manera: “at. 10-A: Los consejos de comunidades de salvadoreños en el exterior es un espacio de participación ciudadana transversal y permanente que reúne a los liderazgos de las organizaciones y comunidades de salvadoreños migrantes, con la finalidad de promover la participación ciudadana, estimulando así los procesos de dialogo, y vinculación entre El Salvador y los países de residencia.</p>
	<p>Art. 12: Adiciónese el art. 10-B a la Ley de la siguiente manera: “Art. 10-B: los consejos de salvadoreños en el exterior tendrán mínimamente las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Identificar las debilidades y elaborar propuestas de solución conjunta a las problemáticas de las comunidades de salvadoreños en el exterior.</li> <li>b) Promover lineamientos y programas de protección para su incorporación en los planes de desarrollo nacional.</li> <li>c) Promover la organización social de los salvadoreños migrantes y el fortalecimiento del ejercicio de su ciudadanía.</li> <li>d) Elaborar y aprobar el Reglamento necesario para su funcionamiento”.</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de los documentos: “Reforma a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, por parte del Diputado Reynaldo Cardoza, 2020. Páginas 9 a 18” y de la “Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia 2011. Páginas 3 a 16”.*

Como se pudo ilustrar en la tabla anterior, el diputado Cardoza tomo a bien presentar las propuestas de reforma a dicha Ley, en el sentido que parte de los actores involucrados en la ejecución o implementación de la Política Pública coinciden en que la parte financiera de los programas y proyectos emanados de esta no es suficiente para que puedan ser del todo sostenibles en el tiempo y es un factor limitante en la implementación de los mismos.

Tal y como lo presenta en su documento final, el diputado hace referencia que, dichas son necesarias en el sentido que, existen discrepancias en las elecciones de salvadoreños en el exterior, las atribuciones del consejo, el menaje de casa, los proyectos que el consejo está obligado hacer; además que se percibe un problema

en el sentido que, el consejo no posee autonomía financiera, por lo cual se vuelve necesario otorgarle todo lo que implica, que una entidad sea autónoma, tomando encuentran sus tres componentes: técnico, administrativo y financiero.<sup>121</sup>

Al mismo tiempo que sostiene, que en el exterior hay aproximándose 120 asociaciones, por lo que considera que los inscritos en el consejo no solamente tres representarían el verdadero sentir de los connacionales. Teniendo encuentra lo anterior, la reforma va encaminada a que es necesario aumentar el número de representantes de las asociaciones de salvadoreños radicados en el exterior dentro de CONMIGRANTES, situación que se puede plantear en dos grandes rubros:

- a) Enfatizar que la principal fuente de monetario de ingreso al país es realizada por la captación de flujo constate de dinero en concepto de remesas, que las familias salvadoreñas reciben, por lo cual, los connacionales en el exterior representan un base primordial e la economía y deben tener representación en aquellos organismos que tutelen sus derechos.
- b) Existen lugares dentro de los países en el exterior donde, no hay sedes consulares, pero si existe una sede de asociaciones de salvadoreños, por tanto, las mismas podrían servir como un medio muy útil para el establecimiento de relaciones bilaterales, con los países donde se encuentren.<sup>122</sup>

Este actor político resalta a su vez que, las obligaciones de las asociaciones deben ser delegadas eficazmente dentro de CONMIGRATES, lo que les permite a su vez que puedan enfocarse mucho mejor en los temas internos de El Salvador, dejando así a otros organismos, que si bien es cierto tienen obligaciones nacionales,

---

<sup>121</sup> Reynaldo Antonio López Cardoza, “Reformas a Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la persona Migrante Salvadoreña y su Familia” (2020), <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/correspondencia/F3865372-FEB1-4239-945E-86B4E7BB3E3A.pdf>.

<sup>122</sup> Reynaldo Antonio López Cardoza. Página: 5

pero también sus agendas les permiten poder enfocarse a temas de carácter internacional, como lo es el tema de las personas migrantes y su familia.<sup>123</sup>

#### 4.1.2 Propuesta de Reforma a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior.

Otro actor político que ha mostrado su incidencia en la búsqueda de reforma a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia es, la Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior,<sup>124</sup> de la Asamblea Legislativa de El Salvador; compuesta por Diputados de la Asamblea Legislativa de El Salvador.<sup>125</sup> Dicha comisión mostró su postura al respecto, fue el pasado 29 de abril de 2019 que los integrantes de la comisión solicitaron y presentaron la propuesta de reforma a la Ley en cuestión.

Destacando en el documento presentado la necesidad de que en dicha Ley existan cambios que permitan que el desarrollo de la política pública sea lo más favorable posible para quienes es dirigida. En el documento se establece que el propósito de la reforma tiene a su base, fortalecer y garantizar de mejor manera el marco de protección de los derechos humanos de las personas migrantes salvadoreños, de las personas migrantes retornadas desarrollando principios y programas dirigidos hacia niños, niñas y adolescentes, y otras personas en situación de vulnerabilidad.<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior Asamblea Legislativa de El Salvador: Comisión de Relaciones Exteriores, "Reforma a la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia" (2019), <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/dictamenes/E29101CE-5D05-4184-8BF5-4E3F179D71F0.pdf>.

<sup>125</sup> Dicha comisión está integrada por los Diputados: Karina Sosa, en su calidad de Presidenta de la misma; Reynaldo Antonio López Cardoza, en su calidad de Secretario; Numan Salgado García, en calidad de Relator; José Edgardo Escobar Batarse; Alberto Armando Romero Rodríguez; Marcela Guadalupe Villatoro y Juan Manuel López Cornejo.

<sup>126</sup> Ibid. Página 1.

Para efectos de la presente investigación, en esta propuesta de reforma que se desglosa en la siguiente tabla número 15, se tomara en consideración los artículos relacionados a la atención de los retornados salvadoreños.

Tabla 15: Propuesta de Reforma a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior.

<b>Reforma a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior.</b>	
Artículo textual de la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia	Propuesta de reforma al artículo
<p>Art. 1.- Esta ley tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales rectores garantes de los derechos de la persona migrante salvadoreña y su familia; por medio del diseño, formulación, evaluación y monitoreo de políticas públicas integrales de protección y desarrollo, mediante la coordinación interinstitucional e intersectorial del Estado y la sociedad civil, en los procesos de desarrollo nacional.</p>	<p>Art. 1: sustitúyase el artículo 1 de la siguiente manera:</p> <p>“art. 1 esta ley tiene por objeto garantizar el fiel cumplimiento de los derechos humanos de la persona migrante salvadoreña y su familia; por medio del diseño, formulación, evaluación y monitoreo de políticas públicas integrales, de protección y desarrollo, mediante la coordinación interinstitucional, del Estado y la organización de la sociedad civil en los procesos de desarrollo nacional”.</p>
<p>Art. 4.- Para efectos de la presente ley se entenderá por:</p> <p>a) Retornado: La persona que voluntariamente o en cumplimiento de una decisión administrativa o judicial de un tercer Estado, regresa a su país de origen. Dentro de esta definición se entenderá incluido el deportado.</p> <p>b) Familia: El grupo social permanente constituido por el matrimonio, la unión no matrimonial o el parentesco, hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.</p>	<p>Art. 4: sustitúyase el literal d), e incorpórese un literal e), al artículo cuatro de la siguiente manera:</p> <p>“d) Reinserción: proceso por el cual la persona salvadoreña regresa al país, se incorpora plenamente al desarrollo nacional, alcanzando su bienestar, físico, psicológico y económico.</p> <p>e) Niña, niño y adolescente no acompañado: persona menor de 18 años de edad que viaja a otro país sin el acompañamiento de su madre, padre y no está bajo el cuidado de un adulto que sea parte de su familia.”</p>

<p>c) Migrante: Persona de nacionalidad salvadoreña que sale del territorio nacional y establece su domicilio de manera permanente o temporal en otro país, indistintamente del estatus migratorio que ostente; o que, con el mismo propósito, transita por un territorio para arribar a un tercer estado.</p> <p>d) Reinserción: Proceso por el cual una persona salvadoreña que regresa al país se incorpora plenamente al desarrollo nacional</p>	
<p>Art. 10.- Son atribuciones y obligaciones del Consejo: (...)</p> <p>l) Recomendar la creación de una base de datos de los salvadoreños y asociaciones de estos residentes en el exterior.</p>	<p>Art. 5: sustitúyase el literal l), sustitúyase el literal p) e incorpórese los literales q) y r) al artículo 10 de la siguiente manera:</p> <p>“i) recomendar y verificar la creación de una base de datos de personas salvadoreñas y asociaciones conformadas por ellas, residentes en el exterior.</p> <p>p) canalizar con la instancia competente la creación de convenios con el sector privado, que garanticen la reinserción laboral de las personas migrantes retornadas, siempre que no cuenten con antecedentes penales de delitos conforme a la legislación interna.</p> <p>q) las instituciones que conforman el Consejo deberán rendir informe cada seis meses al interior del mismo del trabajo que realizan de acuerdo a su competencia, en cuanto al abordaje de la migración.</p> <p>r) las demás atribuciones que faculte la Ley.”</p>

*Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de los documentos: “Reforma a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, por parte la Comisión Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior, 2019. Páginas 1 a 6” y de la “Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia 2011. Páginas 3 a 16”.*

Tal como se ilustró en la tabla anterior, las reformas a la Ley Especial presentadas en 2019 por esta Comisión pretenden que la misma tenga un poco más de fuerza y faculte de las funciones a las instituciones que tienen mucho que ver en el tema migratorio.

De igual forma, en el texto del documento de reforma por parte de la Comisión, puede leerse que los miembros hacen hincapié, en que las políticas y legislaciones

adoptadas por los países de tránsito y destino final de la migración salvadoreña están cambiando, por lo que se vuelve necesario fortalecer y garantizar de mejor manera el marco de protección de los derechos humanos de las personas migrantes salvadoreñas, así como de las personas migrantes retornadas, con el propósito de desarrollar principios y programas hacia las niñas, niños y adolescentes, personas migrantes retornadas y personas en situaciones de vulnerabilidad.<sup>127</sup>

Ambas propuestas de los actores políticos presentados en este apartado coinciden en la necesidad de reformar la Ley Especial que da vida a la Política Pública que se está analizando en esta investigación. El análisis de la necesidad de dichas reformas radica principalmente en que el fenómeno migratorio es cambiante, fluctuante y multicausal; por lo que es imprescindible que la gobernanza migratoria vaya a su vez siguiendo el paso. Asimismo, destacan en sus propuestas la necesidad de que las instituciones se involucren más en la temática, realizando esfuerzos integrales para que los retornados tengan un apoyo más completo en todas las necesidades que pueda presentar al momento de retornar al país.

#### 4.2 Principales reformas propuestas por los actores sociales, como presión y contraloría al Órgano Ejecutivo de El Salvador, en relación con la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia.

En continuidad con la verificación de la incidencia que puedan tener los actores políticos y sociales en la transformación, contraloría o presión al Órgano Ejecutivo en relación a la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, corresponde en este apartado presentar las principales propuestas de reforma por parte de actores sociales u organizaciones de la sociedad civil, que tienen entre sus

---

<sup>127</sup> Asamblea Legislativa de El Salvador: Comisión de Relaciones Exteriores, Reforma a la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia. Página 3.

líneas de trabajo la necesidad de presentar aquellas propuestas que vayan encaminadas a transformar la misma.

El rol de los actores sociales, como se estudió en el capítulo dos, es de suma importancia en la fase de diseño y formulación de las Políticas Públicas, sin embargo, es también en esta fase de verificación o transformación de la Política Pública que intervienen, de tal forma que su única finalidad es la contraloría, evaluación o presentar las propuestas de transformación para que la política pública pueda rendir los frutos esperados.

En este sentido, se presentan en los siguientes ítems, las principales propuestas de reformas a la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia por parte de algunas organizaciones no gubernamentales, que tienen que ver en la temática migratoria, quienes están trabajando con personas retornadas o quienes son vigilantes del que hacer del Estado salvadoreño ante la migración.

#### 4.2.1 Propuesta de Política Pública: Migración y Retorno, por parte de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).

En 2019 la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo FUNDAUNGO, en conjunto con otros tanques de pensamiento conformaron un asocio académico con el propósito de poner a disposición de la sociedad, partidos políticos y candidatos a la presidencia, una serie de documentos de propuestas de Políticas Públicas, para atender aquellos problemas que más afectan a las y los salvadoreños. Esta iniciativa se denominó Agenda Presidencial.

El Componente de Agenda Presidencial es una iniciativa que busco promover de forma participativa un conjunto de propuestas sobre temas claves y estratégicos de políticas públicas, desarrollados por especialistas con base en diagnósticos técnicos rigurosos, y consultas con organizaciones de la sociedad civil. Esta iniciativa

inicio su proceso en enero de 2018 hasta el 2019, tomando ventaja de las oportunidades que el período electoral ofrece de cara al incremento del debate político, para realizar contribuciones y recomendaciones de política pública basadas en evidencia y consultas documentadas para ponerlas a disposición de la administración 2019-2024.

En este marco de acción, se desarrolló el documento final que lleva por nombre: Documento Técnico Base de Propuesta de Política Pública: Migración y Retorno. En el mismo se presentan una serie de recomendaciones que el Asocio realiza al gobierno en turno durante el 2014 al 2019 y como propuesta directa al gobierno que tomaría posesión de 2019 a 2024.

Con esta iniciativa, el Asocio apuesta por la consolidación de espacios de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y las fuerzas políticas en torno a la formulación de políticas públicas sustentadas en evidencia, con el propósito de aspirar a la construcción de una sociedad más democrática e incluyente, que amplíe las oportunidades económicas, sociales y políticas de la población salvadoreña.<sup>128</sup> En la elaboración de esta propuesta participo el Dr. Jaime Rivas Castillo, quien es investigador académico vinculado al tema de Movilidad Humana, Migración, Desarrollo y Derechos Humanos.

El documento en mención recoge un estudio técnico sobre la temática de migración internacional y retorno en El Salvador y desglosado en apartados complementarios. El primero corresponde al marco de referencia, que se compone de un marco teórico conceptual y en el proceso metodológico seguido para llegar a las principales ideas sobre las que se basa el documento; el segundo gran apartado se refiere al diagnóstico, presentado desde tres ámbitos: desde el análisis de la tendencia del retorno y perfil de la persona migrante retornada salvadoreña, desde una perspectiva de la política migratoria en Estados Unidos y México, y a partir del análisis de la normativa nacional vigente en materia de migración internacional y

---

<sup>128</sup> Jaime Rivas Castillo, “Documento Técnico Base de Propuesta de Política Pública ‘Migración y Retorno’”. Disponible en línea en: <https://www.fundaungo.org.sv>

retorno; finalmente, el documento plantea una visión estratégica del tema, con diversos ámbitos de intervención, para terminar con una revisión de las políticas en marcha, un ejercicio de propuestas y medidas y una hoja de ruta.<sup>129</sup>

Las propuestas y medidas en el marco de la política integral dirigida a la población salvadoreña retornada y población en condición de vulnerabilidad dadas en el documento pueden agruparse, en dos grandes áreas de intervención, uno institucional y otro social, de modo que se articulen los esfuerzos encaminados a fortalecer las instituciones.

Por lo anterior, se presenta a continuación en la tabla número 16 las principales propuestas recogidas del documento de propuesta de política pública.

Tabla 16: Propuesta de Política Pública: Migración y Retorno, por parte de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).

<b>Propuestas y medidas en el marco de la política integral</b>	
<b>Ámbito institucional</b>	<b>Ámbito social</b>
<p>✓ <b>Reforma legal e institucional:</b></p> <p>Reformar los artículos 39 y 40 de la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia que tocan el régimen económico y financiero del CONMIGRANTES, donde no se fija ninguna aportación presupuestaria de ninguna fuente específica. En el literal a) del artículo 39 se lee simplemente, en cuanto a posibles fuentes de financiamiento: “los fondos presupuestarios que le sean asignados”. Sin embargo, el Gobierno salvadoreño puede ordenar un estudio sobre la factibilidad técnica y jurídica de dos potenciales fuentes de ingreso: primero, de una partida específica, que pudiera ser un porcentaje, del fondo proveniente de la emisión de pasaportes y otros trámites realizados por salvadoreños en el exterior, recursos que ingresan a las arcas del Estado a través de los consulados; segundo, de bienes inmuebles u otros provenientes de la aplicación de la Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración</p>	<p>✓ <b>Formación, sensibilización y cuidado permanente de servidores públicos</b></p> <p>Generar procesos de sensibilización entre servidores públicos sobre la situación y necesidades específicas de las personas migrantes retornadas y sus familias, personas en riesgo de migración irregular, así como de otros grupos sociales vulnerables. Crear una agenda constante de formación en temáticas básicas atinentes a este documento de propuesta de política, como derechos humanos; identificación y atención de crisis a personas en situación de vulnerabilidad; primeros auxilios psicológicos; derecho nacional e internacional en materia de migración, refugio y/o asilo; así como tendencias, causas e impacto de la migración internacional.</p> <p>Generar procesos de autocuidado en los servidores públicos, sobre todo entre aquellos</p>

<sup>129</sup> Ibid.

<p>de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita. Debe ponerse sobre la mesa la conveniencia de que el CONMIGRANTES sea una entidad autónoma y no una dependencia administrativa y financiera de la cartera de Relaciones Exteriores.</p>	<p>que se encuentran en las primeras líneas de recepción y atención de casos y que una sobrecarga emocional pudiera llegar a comprometerles su salud física y mental. El autocuidado implica atención en salud integral para los funcionarios, pero también las medidas de protección necesarias que garanticen su integridad en situaciones en donde ésta pudiera estar comprometida.</p>
<p>Reformar la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia y de su respectivo reglamento, de modo que se mandate a las municipalidades la creación de una instancia o unidad específica destinada a la atención de personas migrantes retornadas y sus familiares, cuyo financiamiento esté articulado al FODES que las mismas reciben. A diferencia de experiencias municipales específicas existentes, como las unidades de género, comités municipales de prevención de violencia o unidades de niñez y adolescencia, las oficinas de atención a la persona migrante y su familia puede ser de tal manera flexibles que recorran cada una de las áreas de intervención municipal.</p>	<p>✓ <b>Atención en salud física y mental a personas migrantes retornadas, sus familias y población en situación de vulnerabilidad</b></p> <p>Atender distintas necesidades de salud mental de personas migrantes retornadas y sus familias, así como personas en riesgo de migración irregular, mediante estrategias de acompañamiento psicosocial o los procedimientos en el área que el perfil de cada persona requiera. Fortalecer las capacidades del Ministerio de Salud, así como las coordinaciones con otras instancias estatales, como el Injuve o los gobiernos municipales, pero también con organizaciones y universidades que pudieran tener habilitadas áreas de atención psicológica o psicosocial.</p> <p>Fortalecer, en todas sus dimensiones, las Unidades de Salud Mental instaladas en los hospitales nacionales de algunas cabeceras departamentales: incremento de presupuesto para su buen funcionamiento, contratación de más personal de sala y de campo en las áreas de psicología y psiquiatría, modernización de las instalaciones físicas y de los servicios, etc.</p>
<p>✓ <b>Articulación interinstitucional e intersectorial:</b></p> <p>Revisar el mecanismo de toma de decisiones al interior del CONMIGRANTES, de modo que se descentralice desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, en concreto, del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior, que ve al Consejo como patrimonio propio. Extender y ampliar los servicios brindados en los protocolos de recepción y atención a personas retornadas desde la DAMI hasta las municipalidades, de modo que se dé seguimiento a las principales necesidades de asistencia y protección de dichas personas.</p>	<p>✓ <b>Inclusión laboral, educativa y cultural para personas retornadas:</b></p> <p>Garantizar la inclusión de la población retornada al sistema educativo, fortaleciendo y reestructurando la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos (DNJA) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MINEDUCYT), dependencia encargada de las modalidades flexibles de educación que buscan la reincorporación al sistema de personas que, por diversos motivos, abandonaron sus estudios.</p> <p>Facilitar puentes con sectores como la empresa privada o apoyar esfuerzos de emprendimientos para la pequeña empresa</p>

	<p>liderada y formada por personas retornadas, en los ámbitos especializados de sectores como la construcción, la cocina, el cuidado, la enseñanza del inglés y el turismo, entre otros ámbitos que las evidencias informen.</p> <p>Facilitar mecanismos para la atracción de mano de obra especializada en áreas claves para el desarrollo del país y para el retorno voluntario de personas altamente capacitadas que en un determinado momento decidieron marcharse hacia instituciones, organismos y empresas en el exterior que les ofrecen empleo, salarios y condiciones sumamente ventajosas. Crear incentivos en el marco de un programa de retorno voluntario, donde la diáspora encuentre opciones reales para desarrollar un proyecto viable y sostenible en El Salvador.</p> <p>Crear las condiciones que posibiliten la generación de fuentes de empleo en los territorios, una mejora en la atención en salud, educación de calidad, vivienda digna, y hábitats seguros y sostenibles para la gente, independientemente si hayan emigrado de manera irregular o retornado. Implementar un ámbito de intervención que apueste por el combate al crimen en todos los nichos —no solo las pandillas—, pero que se aborde también desde un enfoque preventivo y de construcción de tejido social y de recuperación de los territorios afectados por la violencia y la inseguridad.</p>
<p>✓ <b>Descentralización y territorialización de los servicios:</b></p> <p>Retomar, fortalecer y operativizar el Modelo de Atención Integral Municipal para Retornados de CONMIGRANTES, para ser discutido e implementado con las municipalidades; asimismo, darle seguimiento a la caja de herramientas dirigida al fortalecimiento de las municipalidades para abordar temáticas de migración y generación de oportunidades de desarrollo en los territorios, que implementa la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades) con la OIM; finalmente, implementar un proyecto piloto de coordinación con las principales cinco municipalidades hacia donde retornaría la población migrante que ha sido deportada: San Miguel, Santa Ana, Ilobasco, San Salvador y Usulután. La lista pudiera ampliarse, según la disponibilidad de presupuesto y otros recursos necesarios.</p>	

<p>✓ <b>Dotación de presupuesto:</b></p> <p>Realizar reorientaciones y ajustes presupuestarios, que resulten de las reestructuraciones hechas en el ámbito institucional y legal. Como paso inicial se puede introducir un enfoque de migración en las carteras de Estado prioritarias (Educación, Trabajo, Salud, Justicia y Seguridad Pública, Vivienda, Medio Ambiente, Gobernación y Desarrollo Territorial, de modo que los presupuestos de tales instituciones incorporen una partida que, consciente y de manera planificada, aborden necesidades específicas de las personas retornadas y personas en riesgo de migración irregular. Reformar la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia y su respectivo reglamento, de modo que se instruya a cada dependencia clave a crear aquella partida presupuestaria.</p>	
<p>✓ <b>Política migratoria, acciones de cabildeo y fortalecimiento de la red consular:</b></p> <p>Habilitar un área de intervención enfocada en el estudio, análisis y seguimiento permanente de la política migratoria de los principales países de tránsito y destino de los migrantes salvadoreños. Realizar acciones de cabildeo en espacios de toma de decisiones, sobre todo de aquellas que pudieran comprometer la situación de los migrantes salvadoreños, independientemente de su situación legal. Por tratarse de acciones fuera de las fronteras nacionales, la competencia pudiera delegarse al Ministerio de Relaciones Exteriores, con presencia del CONMIGRANTES, que de hecho son instancias convocadas por la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia para tales efectos, pero abiertos a la participación de otras instituciones pertinentes, creando equipos interinstitucionales e intersectoriales ad hoc, según las necesidades específicas, en beneficio de los salvadoreños residentes en el exterior o los que van en tránsito.</p> <p>Fortalecer la red consular salvadoreña, a fin de mejorar la asistencia y protección que ya realiza aquella cartera de Estado. El fortalecimiento debe incluir una mejora en la capacidad de atención y asistencia de los consulados hacia la población salvadoreña que haya sido detenida</p>	

durante el tránsito y en Estados Unidos, de modo que pudieran anticiparse acciones previo a una deportación.	
<p>✓ <b>Sistemas de información, análisis y generación de evidencias:</b></p> <p>Crear un sistema de información que permanentemente construya perfiles de las personas migrantes retornadas, identifique contextos de vulnerabilidad, habilite espacios de oportunidad y acción y ubique temporal y territorialmente las acciones, en el marco de convenios o cartas de entendimiento con universidades, centros de pensamiento y observatorios, bajo un enfoque intersectorial, a través de la coordinación del CONMIGRANTES. Generar la información y las evidencias necesarias para guiar la toma de decisiones, de modo que se amplíe la capacidad de respuesta del gobierno salvadoreño frente a los fenómenos en cuestión, tanto desde un enfoque reactivo como preventivo. Conectar los datos producidos en materia de retorno con los datos disponibles sobre desarrollo en sus principales dimensiones, a partir de un acercamiento con la DIGESTYC, otras instancias oficiales, las universidades y los centros de pensamiento.</p>	

*Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos del documento: “Documento técnico base de propuesta de política pública: Migración y retorno”, FUNDAUNGO 2019. Páginas: 26 a 28.*

Como se muestra en la tabla anterior, las principales propuestas de FUNDAUNGO están basadas en la institucionalidad y el ámbito social, lo cual, consideran que es lo que limita el buen funcionamiento de la implementación de la política pública de atención a la persona migrante y su familia. Dicha propuesta tiene a bien presentar las propuestas separadas en ambos rubros (el ámbito de la institucionalidad y el ámbito social) puesto que consideran que son las bases para el buen desarrollo de una Política Pública.

En palabras del Dr. Jaime Rivas Castillo, en entrevista con la autora, resalta la importancia del buen funcionamiento de la institucionalidad en el tema migratorio “yo comenzaría con lo que le llamaría la institucionalización del CONMIGRANTES, que por mandato de la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, es la instancia llamada a enfocar una agenda interinstitucional

*e intersectorial como lo llama la ley para abordar las necesidades de la población migrante salvadoreña en particular en este caso la población retornada salvadoreña y su familia.*"<sup>130</sup>

El Dr. Rivas, señala que si bien hay cosas por mejorar hay ciertos logros de trabajo en conjunto con todo el aparataje gubernamental, que pueden resaltarse dentro del periodo en evaluación, *"Digo institucionalización del CONMIGRANTES, que, si bien es un concepto que comienza en el 2011 o 2012, es hasta el periodo bajo el cual está usted trabajando que comienza a tomar fuerza y comienzan a realizarse actividades con otras instituciones de Estado, donde a mi juicio destacaban educación, trabajo, Cancillería, la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), el Ministerio de Salud, nunca hubo presencia de las municipalidades como tal y con presencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Vemos entonces que fue un primer avance y una primera acción digamos para de algún modo abordar el tema del retorno.*"<sup>131</sup>

La territorialización de los servicios que ofrece el MRR.EE a los retornados, como se explicó en el capítulo anterior no alcanza a cubrir al cien por ciento la cantidad de los mismos, situación que afirma el investigador encargado de elaborar este documento de FUNDAUNGO: *"Yo sostengo en ese documento que realizamos con FUNDAUNGO, que no se territorializo, acción se limitó bastante a lo que pudieran hacer las instituciones allí en la DAMI por lo cual una de las principales deudas, y lo sigue siendo hasta el momento, es llevar esos servicios y ampliarlos digamos a esos territorios de donde se configura la migración irregular.*"<sup>132</sup>

Otra de las propuestas que recoge este documento y que el investigador entrevistado resalta, es la importancia de la dotación de presupuesto, mismo que sea adecuado para que los programas y proyectos ya existentes o venideros tengan la suficiente sostenibilidad para poder continuar su implementación a largo plazo. *"Pero*

---

<sup>130</sup> Jaime Rivas Castillo (Investigador de la Universidad Don Bosco/ Investigador vinculado al tema de Movilidad Humana, Migración, Desarrollo y Derechos Humanos), en conversación con la autora, 16 de diciembre de 2021.

<sup>131</sup> Rivas Castillo, entrevista.

<sup>132</sup> Ibid.

*puedo decir, y es muy a mi suposición que, a juzgar por el alcance de los programas, mucho de estos se sostuvo por el financiamiento de la cooperación internacional y por instancias de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en las instalaciones de la Dirección de Atención al Migrante (DAMI) fueron fondos provenientes de la cooperación internacional lo que permitió tener las instalaciones lo más dignas posibles, para poder tener soporte de infraestructura que permitiera desarrollar el protocolo y del programa “El Salvador es tu Casa”.<sup>133</sup>*

Es decir, que la importancia que tiene el hecho de que exista una buena dotación de presupuesto en conjunto con la cooperación internacional, harán que los programas que se desglosan de la Política Pública tengan la facilidad de ser sostenibles y abarquen una mayor cantidad de retornados salvadoreños.

El Dr. Rivas destaca que en cuanto a la participación del Estado salvadoreño en este tema de la migración aún hay mucho por hacer, sostiene que el enfoque de gobernanza migratoria como tal, implica muchos compromisos que deben cumplirse, porque es ley, *“el enfoque de gobernanza que ya implica una serie de compromisos también, en donde hay otra serie de instrumentos, en donde también implican lineamientos, como por ejemplo, el pacto para la migración segura y ordenada, que establece bastantes lineamientos y uno de los cuales es la generación de conocimiento sobre el fenómeno, solo desde este punto de partida ya estamos fritos (risas) porque realmente el acceso a la información para poder caracterizar la población retornada es bastante limitado, tenemos muy poco acceso a datos y cada vez más se cierran estos procesos institucionales, se cierra al escrutinio de académicos, actores de la sociedad civil e incluso a la cooperación internacional, ya no se diga a organizaciones de migrantes, a menos que sean al afines al partido de gobierno”*.<sup>134</sup>

Esta última acotación, es sumamente interesante, en tanto que, en estos procesos del buen funcionamiento de la institucionalidad dentro de las Políticas

---

<sup>133</sup> Rivas Castillo, entrevista.

<sup>134</sup> Rivas Castillo, entrevista.

Públicas, depende mucho de la voluntad política de los actores políticos involucrados *“Hay una serie de evasiones digámoslo así, por parte del Estado frente a ese mandato que por ley le corresponde”*.<sup>135</sup>

Finalmente, el Dr. Rivas propone la necesidad de que exista una buena gestión pública, en lo referente a la implementación de las Políticas Públicas, cuya finalidad es cubrir las necesidades demandadas por este segmento poblacional, *“La gestión pública ha sido reducida, a acciones aisladas, si muy bien publicitadas, que no es política pública. Aquí hay un gran problema de entendimiento de la gestión gubernamental también llevada a los extremos descarados del populismo y el irrespeto por la institucionalidad”*.<sup>136</sup>

La necesidad del involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de diseño, formulación, seguimiento y evaluación de las Políticas Públicas permitirá generar la retroalimentación necesaria para generar propuestas que vayan en contribución a la transformación o mejoría de las mismas.

#### 4.2.2 Propuesta de reforma a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, por parte de la Asociación Alianza para Salvadoreños Retornado (ALSARE) y trabajo y propuestas del Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES).

El pasado 14 de diciembre de 2018 la Asociación Alianza para Salvadoreños Retornado (ALSARE), presento a la Asamblea Legislativa de El Salvador, una propuesta de reforma a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia. Con la presentación de esta reforma, la Asociación buscaba reformar algunos artículos de dicha ley, en virtud que sus miembros consideraban, que se necesitaba mayor claridad en los artículos, de tal

---

<sup>135</sup> Ibid.

<sup>136</sup> Rivas Castillo, entrevista.

forma que a la hora de aplicarlos los retornados salvadoreños tuvieran la seguridad de recibir las garantías necesarias y correspondientes.

En palabras del Presidente de la Asociación Alianza para Salvadoreños Retornados, en entrevista con la autora, sostiene que *“se ha buscado o promovido una reforma al artículo, para que la gente pueda tener acceso a los bienes. Porque se conoce que las personas o como lo dice la ley, las personas retornen al país sin nada, y con esta reforma que te menciono se busca que las personas puedan traerse algo de lo que es parte del patrimonio realizado en el extranjero”*.<sup>137</sup>

Tal como se apuntó, en capítulos anteriores en abril de 2011, la Asamblea Legislativa aprobó la normativa con el objeto de hacer cumplir los derechos constitucionales de la persona migrante salvadoreña y su familia; en ella se define en el artículo 4, literal d), que la reinserción es el proceso por el cual una persona salvadoreña que regresa al país debe incorporarse plenamente al desarrollo social.

A partir de lo anterior, ALSARE se dio a la tarea y se vio en la necesidad de promover una reforma a dicha Ley, siendo que en su esencia y trabajo diario tiene mucho que ver con los retornados salvadoreños. Es así como surgen estas propuestas de reforma *“Vaya mire, nosotros en el 2018, nos dimos a la tarea de reformar la ley de CONMIGRANTES, específicamente el artículo 4 literal “d” de la ley especial que trataba sobre la reinserción, se estipula el ámbito donde se da la reinserción”*.<sup>138</sup>

En ese contexto, los y las representantes de la Asociación, quienes fueron acompañados por la diputada Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores, Karina Sosa, presentaron la propuesta de reforma encaminada a agregar elementos, a fin de que dicho artículo sea específico fortaleciendo su contenido en cuanto a la reinserción de las personas que retornan. Juan Ramón Toledo, Presidente de la Alianza de retornados, explicó que el alcance de la reforma va dirigido a que el Estado

---

<sup>137</sup> Juan Ramon Toledo (Presidente de la Asociación Alianza para Salvadoreños Retornados ALSARE), en conversación con la autora, 20 de diciembre de 2021.

<sup>138</sup> Ramos Toledo, entrevista.

Salvadoreño garantice los mecanismos, adecuados para una verdadera reinserción tanto en lo físico, económico y psicológico.

En este orden de ideas, se presenta a continuación en la siguiente tabla número 17, la propuesta de reforma a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia.

Tabla 17: Propuesta de reforma a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, por parte de la Asociación Alianza para Salvadoreños Retornado (ALSARE).

<b>Propuesta de reforma a la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, por parte de la Asociación Alianza para Salvadoreños Retornado (ALSARE).</b>	
<b>Artículo textual de la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia</b>	<b>Propuesta de reforma al artículo</b>
<p>Art. 4.- Para efectos de la presente ley se entenderá por:</p> <p>a) Retornado: La persona que voluntariamente o en cumplimiento de una decisión administrativa o judicial de un tercer Estado, regresa a su país de origen. Dentro de esta definición se entenderá incluido el deportado.</p> <p>b) Familia: El grupo social permanente constituido por el matrimonio, la unión no matrimonial o el parentesco, hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.</p> <p>c) Migrante: Persona de nacionalidad salvadoreña que sale del territorio nacional y establece su domicilio de manera permanente o temporal en otro país, indistintamente del estatus migratorio que ostente; o que, con el mismo propósito, transita por un territorio para arribar a un tercer estado.</p> <p>d) Reinserción: Proceso por el cual una persona salvadoreña que regresa al país se incorpora plenamente al desarrollo nacional.</p>	<p>Art. 4 Para efectos de la presente ley se entenderá por:</p> <p>“d) Reinserción: Proceso por el cual una persona salvadoreña que regresa al país se incorpora plenamente al desarrollo nacional, en los ámbitos económicos, social, cultural, labora y educativo”.</p>
<p>Art. 36.- Los migrantes beneficiarios podrán, por una sola vez, ingresar al país sus pertenencias y menaje de casa, incluido su vehículo cuyo valor C.I.F. no</p>	<p>Con la reforma a este artículo se buscó precisamente, que si bien el artículo en si mismo contempla la posibilidad del menaje de casa o el</p>

sobrepase los veinte mil dólares de los Estados Unidos de América, libre de derechos arancelarios, excepto el IVA. Podrán, además, introducir al territorio nacional sus herramientas de trabajo y demás bienes propios para el ejercicio de su profesión u oficio, libres de derechos arancelarios. Se considerarán herramientas de trabajo, la maquinaria, automotores de tracción y demás equipos utilizados por el migrante para el montaje y operación de talleres, plantas manufactureras y empresas productivas.

derecho de poder traer algunas de las propiedades que son útiles para su inserción en el ámbito laboral en el país, el mismo establece un techo financiero de veinte mil dólares. A través de dicha reforma existirá la posibilidad que no haya un techo financiero en sus propiedades y les sea más fácil a los retornados salvadoreños introducir sus herramientas de trabajo para poder estabilizarse en territorio salvadoreño.

*Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos “Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia 2011. Páginas 3, 4 y 12”. Y de la entrevista realizada al Presidente de la Asociación Alianza para Salvadoreños Retornados ALSARE, 2021. (ver anexo 7, matriz de entrevista 7.)*

En la tabla anterior, se ilustra de manera general las propuestas de reforma que la Asociación, presidida por Juan Toledo han presentado, donde se ilustra la necesidad de que dentro de la gobernanza migratoria existan cambios fundamentales, mismos que vayan en función de mayores beneficios para los retornados.

De igual forma, en 2019 la misma Asociación, presentó una propuesta de actualización a la gobernanza migratoria salvadoreña a varias organizaciones de la sociedad civil y propiamente al Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, sin embargo, Juan Toledo sostiene que *“nosotros en el 2019 impulsamos nuestro proyecto sobre la gobernanza migratoria, invitamos a varias organizaciones de la sociedad civil y por supuesto al MRR.EE. pero te digo, fueron pocas las instituciones que se quedaron se quedaron FESPAD, UTEC y otras. Pero el organismo rector en este tema se hizo para atrás”*.<sup>139</sup>

Afirma que fue una lástima que no existiera una aceptación completa por parte del organismo rector, dado que es el principal ente, que por ley le corresponde velar por el cumplimiento de lo que mandata la ley, en palabras de Juan Toledo, indica *“nosotros, no podemos caminar sin el organismo rector, el es quien debe dar las líneas generales de trabajo. La dificultad de propiciar y de promover una gobernanza*

---

<sup>139</sup> Ramos Toledo, entrevista.

*de las migraciones es posible y menos ahora con esta administración. No hay receptividad por parte de las instituciones”.*<sup>140</sup>

Por su parte, el Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES), como bien lo explica su director ejecutivo Vinicio Ernesto Sandoval, en entrevista con la autora, profundiza en la necesidad que las instituciones se involucren más en la temática migratoria y que se dote del presupuesto necesario para que los programas y proyectos que se estén implementando tengan mayor cobertura y alcance a los retornados.

Esta organización se encarga de velar por el cumplimiento de derechos humanos en El Salvador, con trabajo regional, sobre todo en dos enfoques, en el tema laboral y migración, por lo que sus aportes se vuelven sumamente importantes dentro del desarrollo de la política pública.

El director ejecutivo de GMIES, comparte la opinión de otros actores sociales destacados en este capítulo, que se han logrado importantes avances en lo que se refiere a la política pública de atención a la persona migrante y su familia *“Fíjate que, hubo cosas interesantes que se hicieron y otras que se dejaron de hacer. Por ejemplo, en este periodo, un mapeo de salvadoreños y salvadoreñas en el mundo y fue un mapeo bien interesante, de hecho, hicieron un par de congresos, aquí y afuera como para acercar y coordinar, no paso mucho, pero fue un buen esfuerzo. Todo eso permitió tener una visión más clara, de cuantas personas están, como están y que están haciendo verdad”.*<sup>141</sup>

Asimismo, esta organización de la sociedad civil ha presentado algunas propuestas para el buen funcionamiento y aplicabilidad de la política pública, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes, en el diagrama seis.

---

<sup>140</sup> Ibid.

<sup>141</sup> Vinicio Ernesto Sandoval (Director Ejecutivo del Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador), en conversación con la autora, 15 de diciembre de 2021.

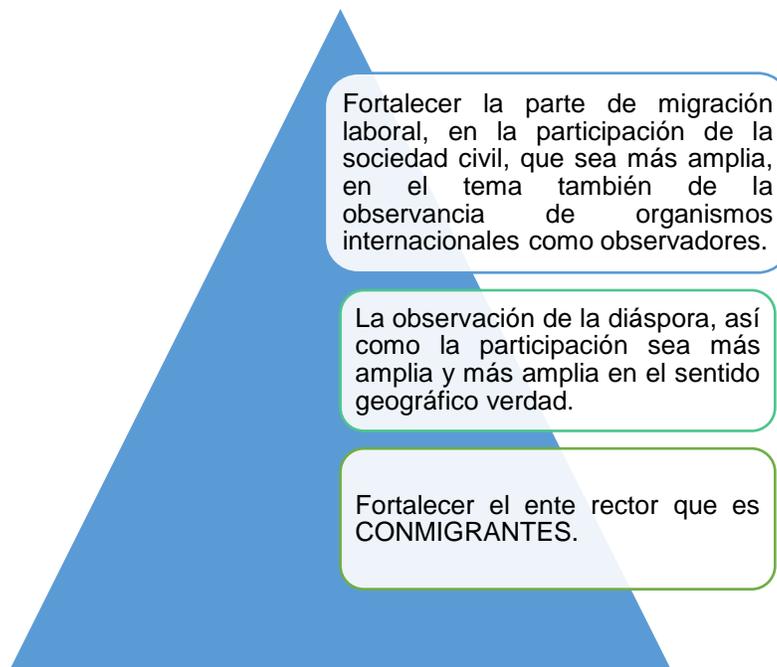


Diagrama 6: Propuestas para el buen funcionamiento y aplicabilidad de la política pública de atención a la persona migrante y su familia en el ámbito de inserción laboral de retornados por parte del Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES).

*Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de la entrevista realizada al Director Ejecutivo del Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES), 2021. (ver anexo 7, matriz de entrevista 4).*

Dentro de la contraloría que ejercen este tipo de organizaciones de la sociedad civil al Órgano Ejecutivo, tal como lo señala el Director Ejecutivo de GMIES “*hablando del Órgano Ejecutivo en su conjunto, creo que mi observación se va a basar más en la lógica de CONMIGRANTES que no hay una correlación entre las instancias del Ejecutivo, ósea cada uno está haciendo desde su visión institucional su trabajo, cuando debería haber más acercamientos*”.<sup>142</sup>

Sostiene que además hay todavía demasiada separación de acciones y debería ser más integral, para trabajar todas en temas de migración, para que exista una mayor contribución para la gobernanza. Ahora podemos ver que algunas

<sup>142</sup> Sandoval, entrevista.

instancias ya se están acercando más en el tema, pero aún falta. “Porque el tema migratorio, es un problema de Estado no de institución y CONMIGRANTES está perdiendo fuerza”.<sup>143</sup> Resalta.

#### 4.2.3 Propuesta de inserción socio laboral de la persona retornada, por parte del Instituto Salvadoreño del Migrante (INSAMI).

En la búsqueda de mayores beneficios y calidad de atención para la persona retornada, las organizaciones de la sociedad civil plantean, entre sus líneas de trabajo, la necesidad de crear espacios donde los retornados tengan la facilidad para poder insertarse nuevamente al desarrollo, social, económico, educativo y laboral.

En este sentido, el Instituto Salvadoreño del Migrante (INSAMI) se dio a la tarea, de proponer una serie de medidas, que contribuyan de manera asertiva a crear los espacios adecuados donde los connacionales puedan desarrollarse nuevamente en territorio salvadoreño.

Es así como, en 2015, el Director Ejecutivo de INSAMI, publica en la revista “Entorno” de la Universidad Tecnológica de El Salvador, su artículo denominado: “Los deportados como agentes de cambio para el desarrollo comunitario en El Salvador”.<sup>144</sup> En este artículo se plantea una caracterización de los salvadoreños retornados de Estados Unidos, quienes traen al país capacidades acumuladas y con una visión emprendedora, lo que hace que se conviertan en dinamizadores de la economía nacional. Para ello se propone aprovechar las competencias con las que retornan al país para potenciar economías en comunidades concretas.

---

<sup>143</sup> Ibid.

<sup>144</sup> Cesar Rios, “Los Deportados como Agentes de Cambio para el Desarrollo Comunitario en El Salvador”, *Revista Entorno/Universidad Tecnológica*, diciembre de 2015, 1–3, <http://repositorio.utec.edu.sv:8080/jspui/bitstream/11298/267/1/22-24.pdf>.

En el documento presentado por parte de esta ONG destaca las habilidades y competencias que posee una persona retornada, por lo tanto, las características de este retornado requieren de atenciones diferenciadas del resto de la población retornada. Un connacional retornado con más de cinco años residiendo en Estados Unidos o en otros países, es un compatriota endeudado que decidió irse para generar ingresos en el exterior para pagar sus deudas; y ahora regresa. Muchos de ellos no han terminado de pagar sus deudas porque su labor fue interrumpida por un retorno repentino.

Las características emprendedoras de los retornados pueden identificarse de la siguiente manera, por ejemplo, desarrollan habilidades, en un país desarrollado, que pueden poner a disposición en El Salvador, además son más disciplinados financieramente para emprender proyectos, por otro lado, conocen el mercado norteamericano y son potenciales exportadores.

Los mismos cargan consigo, capacidades y experiencias acumuladas por sus años viviendo fuera, el Director Ejecutivo de INSAMI Cesar Ríos, destaca en el documento citado que, alguien viviendo más de cinco años en un ambiente desarrollado transforma su visión de futuro y de desarrollo; basado en novelos comparativos de sus estancia en sus últimos años, ve diferente su comunidad de origen y tiene soluciones de acuerdo con su experiencia multicultural vivida, soluciones que contribuyen de manera positiva en el entorno del territorio nacional.

En este orden de ideas, es que a continuación se presentan algunas propuestas por parte de esta organización de la sociedad civil en el siguiente diagrama número 7.

El salvadoreño retornado, debe ser visto como un Agente de Cambio para su comunidad.

Acompañamiento para las etapas tempranas de su emprendimiento.

La inserción no debe depender de productos crediticios, mas bien su inserción debe depender de oportunidades empresariales y de mercado y de una visión dinamizadora de las economías locales.

Diagrama 7: Propuestas de inserción laboral para retornados, por parte del Instituto Salvadoreños del Migrante (INSAMI).

*Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos del documento “Los Deportados como Agentes de Cambio para el Desarrollo Comunitario en El Salvador”, por Cesar Ríos, 2015. Página 24.*

Dadas estas propuestas por parte de esta institución, se busca abrir la brecha y abolir la estigmatización hacia los connacionales retornados. La puesta en marcha de este tipo de propuestas permite al gobierno presentar mayores opciones a los migrantes retornados al país.

#### 4.2.4 Propuesta de inserción laboral para los retornados, por parte la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).

Tal y como se ha venido mencionando a lo largo de este capítulo, la inserción laboral de los migrantes retornados a El Salvador, es un elemento sumamente importante de continuar impulsando por parte del Ejecutivo. Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en esta temática están siempre enfocadas en continuar

presentando propuestas al Ejecutivo, mismas que permitan a este desarrollar los espacios adecuados para quienes se adecuen a los programas correspondientes.

Es en este sentido, que la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), presento en 2018 una propuesta en este marco de acción. Esta iniciativa se denominó: “Promover la Inserción Laboral de Migrantes Retornados”.<sup>145</sup> En este artículo se presentan algunas de las dificultades por las cuales la inserción de los migrantes retornados se vuelven un proceso difícil, tanto para aquellos que de acogen a los programas ya instaurados por MRR.EE, como aquellos a los que simplemente solo regresan a sus hogares de origen.

En primer lugar, se expone la relación entre migración de retorno y desarrollo, tomando como base la comprensión de este vínculo para la construcción del estudio de estos temas. Luego, en el mismo se revisan estadísticas del mercado de trabajo salvadoreño para comprender como los cuellos de botella que dificultan la entrada de la población en general a él, pueden también repercutir en las personas que regresan al país. Posteriormente, se indaga respecto a las restricciones que afectan particularmente a este subgrupo de la población. Al no tratarse de un conjunto de individuos homogéneo, se examina al mismo tiempo como los obstáculos pueden variar de acuerdo con diferentes tipos de migrantes retornados. Para identificar si la temática ha sido atendida pertinentemente, se hace una revisión en el documento de las estrategias, a través de las cuales, las Políticas Públicas han pretendido promover que estas personas accedan a un empleo.<sup>146</sup>

Por lo anterior el artículo señala que, la gama de restricciones de acceso a empleo de migrantes retornados varia desde condiciones personales vinculadas con su estado psicológico, hasta circunstancias macroeconómicas como el clima de negocios vigente. Por lo que, se requiere de Políticas Públicas integrales para hacer

---

<sup>145</sup> Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, “Promover la Inserción Laboral de Migrantes Retornados”, noviembre de 2018, [http://fusades.org/publicaciones/DES\\_inserción\\_retornados.pdf](http://fusades.org/publicaciones/DES_inserción_retornados.pdf).

<sup>146</sup> Ibid. Página 1.

frente a los diversos aspectos que pueden obstaculizar su ingreso al mercado de trabajo en los países de origen.

Dicha organización, resalta el trabajo que el Órgano Ejecutivo ha venido desarrollando al largo del tiempo en esta temática, principalmente en el periodo bajo el cual se está analizando la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia 2014 a 2019, señalan ha habido importantes esfuerzos por parte de las instituciones. El trabajo realizado a través de las ventanillas de atención para promover la inserción laboral de los salvadoreños retornados, las mismas brindan información sobre programas relacionados con oportunidades labores, de emprendimiento, formación académica, acceso al sistema financiero, salud física y mental. De acuerdo con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores, entre noviembre de 2015 y julio de 2018, un total de 1,721 salvadoreños retornados habían sido vinculados a servicios de búsqueda de empleo, 2,007 a emprendimientos, 616 a certificación laboral y capacitación técnica, y 192 a educación.<sup>147</sup>

Sin embargo, señalan que la inserción laboral de los salvadoreños retornados es un desafío que necesita ser abordado a través de la aplicación de medidas que tengan incidencia en diferentes ámbitos, existen obstáculos de tipo estructural que dificultan la entrada de cualquier persona al mercado de trabajo, mientras que existen otros que afectan particularmente a aquellas que vuelven del extranjero.

En relación con lo anterior, se presenta a continuación en el siguiente diagrama número ocho las propuestas de esta organización, con base al análisis de los obstáculos que se muestran para la inserción de los connacionales retornados:

---

<sup>147</sup> Ibid. Página 8.

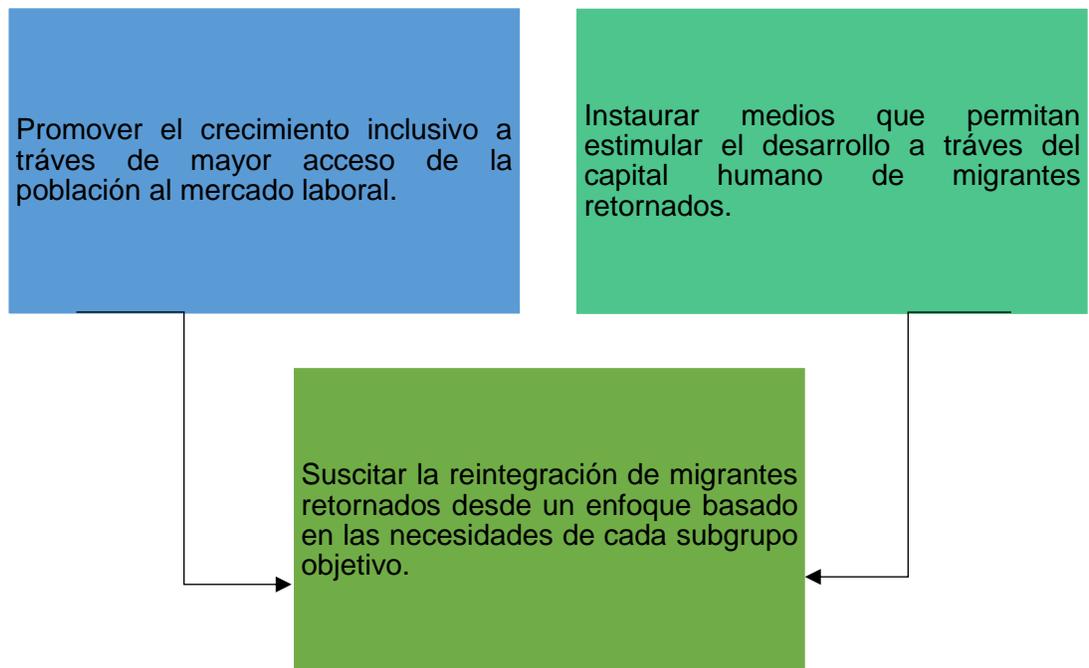


Diagrama 8: Propuesta de inserción laboral para los retornados, por parte de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).

*Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos del documento “Promover la Inserción Laboral de Migrantes Retornados”, noviembre de 2018. Páginas 10 y 11.*

En el diagrama anterior se ilustran las tres propuestas que esta organización hace a las instituciones correspondientes en esta temática y bajo lo cual se debe continuar trabajando.

En primer lugar, se proponen, promover el crecimiento inclusivo a través de mayor acceso de la población al mercado laboral, puntualizando principalmente que es necesario alcanzar mayores niveles de crecimiento económico que genere empleos formales capaces de absorber la abundancia de fuerza de trabajo disponible en el país. Para esto es relevante la consolidación del Estado de derecho y aplicación transparente de regulaciones, de manera particular, la creación de oportunidades de trabajo de buena calidad en aquellas zonas con bajo desarrollo económico, como las zonas rurales.

En segundo lugar, instaurar medios que permitan estimular el desarrollo a través del capital humano de migrantes retornados, es decir, la emisión de certificados

de competencias se debe hacer sobre la base de normas técnicas definida en el marco de estándares nacionales de competencias laborales. El Salvador aún no ha desarrollado un sistema nacional tal como el que se menciona, ni tampoco todas las competencias que existen poseen normas técnicas asociadas, aunque trabajar en esto puede tomar varios años, no se necesita establecer acuerdos o procedimientos con otros países, lo cual representan un ahorro de tiempo con respecto al caso del reconocimiento internacional de estudios y títulos. Además, los sistemas nacionales de certificación de competencia benefician la empleabilidad, no solo de personas migrantes, sino también de la población en general.<sup>148</sup>

Finalmente, en tercer lugar, la propuesta de suscitar la integración de migrantes retornados desde un enfoque basado en las necesidades de cada subgrupo objetivo, implica para tener políticas adecuadas a las necesidades de diferentes tipos de salvadoreños retornados, es indispensable contar con información sobre las realidades de cada uno de ellos. En este sentido, se recomienda intensificar la recolección y análisis de los datos relevantes para el diseño en implementación de políticas de migración y retorno afectivas.

La finalidad de la presentación de estas propuestas sin principalmente establecer líneas de acción cuya orientación permita al Ejecutivo incentivarse a crear los programas y proyectos que acojan a la mayoría de los migrantes retornados.

#### 4.3 Conclusión capitular

A manera de conclusión, tal y como se ha apuntado a lo largo de este capítulo cuatro la incidencia de los actores políticos y sociales, en lo que tiene que ver con las propuestas de transformación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, ha sido de suma importancia, en tanto que, las propuestas presentadas por estos organismos permiten alcanzar una mejora a la implementación de la misma.

---

<sup>148</sup> Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, “Promover la Inserción Laboral de Migrantes Retornados”. página 10.

En consecuencia de lo anterior, en este capítulo se destacaron principalmente aquellas propuestas de actores políticos, tales como, la propuesta de reforma a la Ley Especial del Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia por parte del Diputado Reynaldo Cardoza: asimismo, la propuesta de reforma a la Ley Especial por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior, quienes sugirieron cambios fundamentales y vitales a la Ley misma a partir del análisis de los resultados de la ejecución de la política pública, teniendo en coincidencia la necesidad de brindarle más autonomía al ente rector en esta temática , que es CONMIGRANTES.

Al realizar en análisis respectivo de ambas propuestas, se identifican las similitudes de lo que se necesita para la buena ejecución de la política pública como tal, siendo que el desglose de programas y proyectos, estos no alcanzan a cubrir la demanda de este sector poblacional, por ende se necesita -a criterio de ambos actores políticos- la dotación presupuestaria adecuada para el ente rector, mayor apoyo y funciones de las asociaciones de salvadoreños en el exterior para los retornados e integralidad de las instituciones de todo el aparataje gubernamental para trabajar en el tema migratorio, que si bien no es una solución permanente y única, si permite la mejoría en cuanto a la ejecución e implementación de los programas y proyectos que se desarrollen.

De igual forma se desarrollaron, las propuestas de transformación de Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, así como a la Ley Especial, por parte de actores sociales, quienes tienen una mayor incidencia dentro de este ciclo de Política Pública, dado que son quienes al final están más involucrados con migrantes retornados o conocer de primera mano las necesidades que demandan al gobierno como tal.

Es así como, la presentación del Documento Técnico Base de Propuesta de Política Pública, por parte de FUNDAUNGO, lanza un número significativo de propuestas de mejoría y de transformación de los que ya se ha venido implementando en este periodo. Propuestas tanto en el ámbito institucional y ámbito social,

contribuyen en gran medida a la implementación de la Política Pública. Tal y como lo señaló el Dr. Rivas Castillo, han existidos importantes avances en este periodo, sin embargo, todavía hay deudas pendientes en este sector; y es a partir de esta propuesta que busca generara un aporte significativo al Ejecutivo, en función de una mejor implementación de dicha Política Pública.

Así también, la propuesta de reforma a la Ley Especial, presentada por la Asociación Alianza para Salvadoreños Retornados ALSARE, busca ampliar aún más los beneficios para los migrantes retornados. Al realizar el análisis respectivo de la propuesta, se enmarca la necesidad de darle el lugar que corresponde a los connacionales retornados, puesto que, en referencia a Ley Especial, es muy poco en los ámbitos donde aparece el trato a los retornados, en palabras del Presidente de ser organización Juan Toledo, la misma se enfoca más en el ámbito de tratamiento a connacionales en el exterior. Por lo que la propuesta de reforma de esta organización resulta esencial en la búsqueda de la transformación y cambios necesarios a dicha ley en el marco del tratamiento a los retornados.

Otro ámbito que señalan estos actores sociales es, la limitante que tiene los migrantes retornados al momento de insertarse nuevamente en área laboral del país, por lo que señalan la necesidad de transformación de la Política Pública se incluya de forma amplia y concisa, los espacios donde los connacionales pueden insertarse. En este sentido, una de las organizaciones de la sociedad civil que está trabajando en esta temática fuertemente es GMIES, tal y como se menciona en el aparatado correspondiente, hacen una serie de propuestas que permitan la inclusión de más migrantes retornados en lo referente al ámbito laboral, dado que son personas que poseen habilidades especiales y conocimientos que pueden perfectamente ser puestos en práctica en los diferentes rubros de trabajo a nivel nacional. Por lo que, resaltan la necesidad de una mayor apertura en el tema de mayor inclusión por parte de CONAMYPE que si bien, está dentro de CONMIGRANTES su papel se ha mantenido muy pasivo.

Bajo este marco de inclusión laboral de los migrantes retornados salvadoreños, también INSAMI y FUSADES proponen un mayor trabajo por parte de las instituciones correspondientes en función de proveerle al salvadoreño retornado, oportunidades en su territorio de tal forma que los flujos migratorios vayan en detrimento a largo plazo.

En lo que se refiere a la verificación de la incidencia de actores políticos y sociales en la transformación, contraloría o evaluación de la Política Pública como tal, se puede concluir que ha sido contante, en el sentido que la presión al Ejecutivo en la implementación de la misma o la mejora de esta contribuye en gran medida a que la gobernanza migratoria vigente en el país sufra cambios positivos en relación con los migrantes retornados. De ahí, la importancia del rol en cada una de las fases de la política pública por parte de los actores políticos y sociales y su incidencia en la búsqueda de mejores oportunidades para los connacionales retornados.

La contraloría que ejerzan las organizaciones de la sociedad civil ay actores políticos en lo referente a la fase de ejecución de la política pública permiten que las misma, desarrollen propuestas que sean de utilidad con base a las necesidades que se presenten a partir de los resultados de su implementación para transformar o mejorar de manera asertiva los vacíos que esta posea.

Finalmente, como bien lo señala el Dr. Rivas Castillo e entrevista con la autora, a mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil, mayor *feedback* tendrán las instituciones gubernamentales para poder dar los servicios de calidad a los migrantes retornados, por lo que, *“la participación de la Sociedad Civil debe de dejar de ser vista como el enemigo, sino más bien, reconocer que si no fuera por el trabajo realizado por muchas de las organizaciones sociales en el tema del retorno y de otros temas, no se lograra mucho de lo que hemos logrado hasta el momento”*.<sup>149</sup> Resalta.

---

<sup>149</sup> Rivas Castillo, entrevista.

## CONCLUSIONES.

Como se ha puntualizado, el fenómeno de la migración no es nuevo y tampoco es exclusivo de El Salvador, este fenómeno ha existido por siglos, solamente que en la actualidad se está realizando de una manera más descontrolada y con diferentes motivaciones a través de la historia; y en el caso específico de El Salvador, en la actualidad, la migración es fundamentalmente empujada por factores socio económicos y de violencia social. Se puede decir que la posición de cada uno de los países en el sistema económico y político internacional determina la configuración que toman los procesos en los que la misma se ve involucrada. A su vez, esta misma posición jerárquica, refuerza las presiones y este hecho que se repite frecuentemente y que es muy latente en los países menos desarrollados como lo es El salvador, se ven inmersos en esta dependencia y son inducidos al problema migración.

Dada esta problemática, a través del tiempo las instituciones competentes han venido diseñando diferentes mecanismos, como los estudiados a lo largo de esta investigación, por medio de los cuales se busca mantener un control en el flujo migratorio y a su vez regular aspectos relacionados con su inserción en la sociedad, cuando éstos son retornados, lo que se conoce como gobernanza migratoria, la cual es concebida como los marcos o conjuntos de normas jurídicas, leyes, reglamentos, políticas y tradiciones, así como de estructuras organizativas (subnacionales, nacionales, regionales e internacionales), y procesos pertinentes que regulan y determinan la actuación de los Estados en respuesta a la migración en todas sus formas, abordando los derechos y obligaciones, y fomentando la cooperación internacional.

En este sentido, cumpliendo con la correspondiente análisis a la contribución del Órgano Ejecutivo de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, para la gobernanza migratoria, durante el periodo 2014 a 2019, y con base a la pregunta inicial, que dio origen a la problemática analizada, referida a ¿Cuál ha sido la contribución del Órgano Ejecutivo de El Salvador, en la Política Pública de

Atención a la Persona Migrante y su Familia, para la gobernanza migratoria salvadoreña, durante el periodo 2014 al 2019? se concluye lo siguiente:

1. A partir del análisis realizado del ciclo de política pública, tomando como base el enfoque sistémico del autor David Easton, en lo relacionado a la necesidad de crear políticas públicas que ayuden a enfrentar el tema migratorio en El Salvador a partir de las demandas de este grupo poblacional, se resalta la existencia de las normativas migratorias, políticas públicas y su base jurídica para la implementación de estas últimas. Lo que puede concebirse como un buen trabajo realizado por la administración durante el periodo en cuestión y del Estado como tal, al preocuparse por generar los instrumentos adecuados para trabajar la temática migratoria.

Sin embargo, al realizar un análisis más profundo, dentro de las normativas migratorias vigentes en el país, se puede identificar que no les ubica a los migrantes retornados, como grupo poblacional prioritario, no obstante, se reconoce que la falta de empleo, inseguridad, economía y otros aspectos son los que les han obligado a partir del país, por lo que existe una contradicción y de ahí la reacia aceptación de los gobiernos por priorizar esta temática en la agenda política.

La aplicación de la teoría de sistemas al campo social y político se observa a través de lo propuesto por el autor ya mencionado, puesto que considera a las políticas públicas como un sistema político en el cual se generan peticiones para resolver los problemas en un medio ambiente determinado, y en el que se van generando elementos que contribuyen a la elaboración sustentada de una respuesta al problema. Dicho lo cual, los hallazgos encontrados en esta investigación, apuntan principalmente que los resultados de la implementación de esta política pública no ha generado la estabilidad que se espera en el sistema político salvadoreño, en tanto que, el flujo migratorio continua siendo fluctuante y de allí la necesidad de cambiar o transformar las políticas públicas ya existentes, con la finalidad que dentro de estos cambios se generen los espacios para dar prioridad a este segmento poblacional al momento de su retorno al país.

2. Se mencionaron diferentes aspectos que mucho tienen que ver con el análisis del rol que juegan los actores políticos y sociales en el diseño, gestión e implementación de las políticas públicas como tal y muy específicamente en la política pública de atención a la persona migrante y su familia; siendo estos principalmente la participación y aportes en la construcción de una agenda común que tenga como única finalidad el dar solución a una de las problemáticas más devastadoras como lo es la migración.

Se puede concluir además que la migración al ser un tema sensibilizador en El Salvador, los gobiernos se han preocupado por generar espacios de consulta, donde converjan actores gubernamentales y no gubernamentales para la elaboración de propuestas unificadas que se traduzcan en soluciones favorables y exitosas en el ámbito migratorio, donde mucho tiene que ver la preocupación y participación fundamental de actores políticos y actores sociales.

El actor político clave retomado en esta investigación, es el Órgano Ejecutivo, la contribución de este a lo que se refiere a la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia o su rol de forma más específica, está basada principalmente en los programas y proyectos, evidenciando la toma de conciencia de la dimensión humana que tiene la dinámica migratoria, así como su multicausalidad y su multidimensionalidad.

Si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores es el ente máximo que lleva las riendas en lo que se refiere, a las acciones pertinentes en el tema migratorio, no se desmerita la labor que ha desarrollado CONMIGRANTES; desde su creación en 2012, se ha preocupado por generar estrategias que permitan que la atención a las personas migrantes y que esta sea una prioridad gubernamental. Principalmente en el periodo 2014 al 2019, potencializó sus ejes de acción junto con el MRR.EE para dar vida a lo que hoy se conoce como Política Nacional de Protección a la Persona Migrante salvadoreña y su Familia, aprobada en 2017.

Por su parte también, la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en lo que se refiere a la política pública de atención a la persona migrante y su familia,

estuvo enmarcada principalmente en la participación de diferentes representantes de las mismas, con base en la construcción de la agenda común que le permitió al MRR.EE diseñar en su conjunto un producto, que englobara todas las iniciativas que de ambos lados se podían haber presentado.

Es importante hacer la acotación que, no se deben tomar a los actores sociales, como una intromisión en la labor que ejecuta específicamente el actor político, sino más bien, tomar la participación y aporte de estas como fuente primaria de conocimiento para establecer si la política pública está dando los resultados esperados o necesita una transformación, misma que puede fácilmente ser aportada por estos actores, cuya finalidad es simplemente elevar las necesidades de la población al estante máximo, para que sus demandas sean transformadas en soluciones.

3. A partir del análisis realizado a la implementación de la Política Pública de Atención a la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, durante el 2014 al 2019 y a la luz de las esferas de indicadores de gobernanza migratoria, dados por la Organización Internacional de las Migraciones OIM; se concluye, que si bien hay avances significativos en lo que se refiere al cumplimiento de estos indicadores, todavía se necesitan hacer cambios sustantivos en lo referente a las áreas que hay que superar, como lo señalan los expertos, no se logró un nivel máximo en todo lo que comprende la implementación de la misma, por otro lado, si se permitió que hubiera buenas referencias por parte de OIM ante la evaluación con base en las esferas de indicadores de gobernanza migratoria internacional en 2018.

Para alcanzar un nivel adecuado de lo que se espera tener al momento de evaluar los indicadores de gobernanza migratoria, se necesita por tanto que en la implementación de los programas y proyectos emanados de la Política Pública en cuestión, alcance a cubrir la mayoría de los compatriotas retornados. Es este marco de acción, que los principales hallazgos obtenidos en esta investigación indican que todavía existen obstáculos, limitaciones, falta de financiamiento y sobre todo voluntad

política para crear los espacios a los que pueden acceder los migrantes retornados al país.

De igual forma, se encuentra que si bien, en la administración que se tomó de referencia para realizar esta investigación, logro avances importantes bajo la implementación de la Política Pública, los mismos no alcanzaron a cubrir la demanda de población retornada. Los programas y proyectos que se presentaron son un indicador positivo en la atención a los migrantes retornados, no obstante, no logran superar ninguna de las expectativas que se esperan ofrecer a los mismos, lo que genera un panorama bastante disperso del que hacer de este segmento poblacional en el país, lo que se traduce en motivación para salir de nueva cuenta del país a buscar otras oportunidades.

Se resalta el nacimiento de la Política Nacional de protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia en 2017. Esta sería la mayor contribución por parte del Ejecutivo a la gobernanza migratoria en este periodo, siendo que el espíritu de esta política va más encaminado al respeto por los derechos humanos de los migrantes salvadoreños, tanto en tránsito, dentro de los países receptores y al momento del retorno. No obstante, cabe mencionar que este último elemento, no sobresale en su conjunto en la política como tal, por lo que existe una mayor atención a la parte de migrantes en el exterior y muy poco al migrante retornado.

Tal como se mencionó con anterioridad aún existen obstáculos que limitan muchísimo desarrollar programas y proyectos fructuosos a los migrantes retornados. Al hablar de fructuoso, se apunta principalmente al hecho que lo que actualmente se ofrece es muy poco y no se aprovechan las habilidades de las que los connacionales vienen dotados al haber estado por un periodo de tiempo viviendo fuera del país. Las limitantes que se encontraron en esta implementación de política Pública van más encaminadas a la falta de financiamiento, recursos e integralidad de las instituciones al tratar el tema migratorio.

La falta de presupuesto asignado para la ejecución de estos programas y proyectos radica principalmente en la falta de voluntad política de las instituciones gubernamentales quienes no están prestando la atención adecuada a este tema. Aun y cuando tienen el apoyo en cuanto a cooperación internacional, el aporte nacional es escaso y casi nulo, puesto que no permite que el ente rector pueda implementar de manera cómoda todo aquello que vaya en favor de los connacionales retornados.

Lo anterior, limita en gran parte a que dentro de la gobernanza migratoria salvadoreña no se encuentren los elementos suficientes para que exista una contribución positiva, por parte del Órgano Ejecutivo positiva; dado que se restringe de manera inapropiada el potencial desarrollo de una institución que nació para cumplir con este fin, que es CONMIGRANTES, misma que está señalada dentro de la Ley Especial. Sin embargo, es en esta última, donde se necesitan de entrada hacer las reformas necesarias en función de poder entregarle más autonomía a CONMIGRANTES, desde su propio presupuesto, hasta la capacidad para desarrollar programas y proyectos mucho más estructurales en beneficio de los migrantes retornados.

4. Dentro de la evaluación de esta política Pública en su conjunto, se identificaron de nueva cuenta, elementos positivos que tienen que ver con el rol fundamental que cumplen las Organizaciones de la Sociedad Civil, dentro del ciclo de política pública, y es que principalmente en el tema de contraloría con base al cumplimiento de lo que dicta la gobernanza migratoria salvadoreña, son estas quienes han presentado propuestas de reformas que buscan principalmente la transformación de esta política.

Al realizar la verificación de la incidencia que tienen estas organizaciones dentro del ámbito de generar la retroalimentación necesaria para proponer los ajustes que esta política necesita se evidencia el compromiso de estas por crear los espacios adecuados para ofrecerles opciones de calidad a los migrantes retornados.

Se comparte la opinión con los actores sociales entrevistados, en tanto que se necesita una mayor inclusión de todo el aparato gubernamental en el tema

migratorio, como la inclusión en el ámbito laboral de los connacionales retornados. El buscar explotar al máximo las habilidades que estos traen consigo al momento de su regreso al país, permite ubicarles en espacios en los que estos puedan desarrollar de mejor manera habilidades adquiridas.

La falta de espacios adecuados para que los compatriotas se desarrollen y se inserten en ámbitos, laborales, culturales, educativos y desarrollo nacional, permitirán alcanzar el éxito de la implementación de la política pública y traerá consigo resultados positivos en la contribución por parte del Órgano Ejecutivo.

Si bien durante el periodo 2014 a 2019, se lograron avances muy interesantes, todavía falta llenar vacíos que solamente pueden ser sustentados con trabajo en equipo, tanto de organismos gubernamentales, como organismos no gubernamentales. Debe de dejar de verse al sector de organizaciones de la sociedad civil como un enemigo, sino más bien debe verse como un tanque pensamiento, que permitirá ayudar a desarrollar aquello que todavía precisa de una solución.

## RECOMENDACIONES.

Partiendo de la necesidad de crear los espacios necesarios para generar una mejor atención para los migrantes retornados en función de la gobernanza migratoria salvadoreña, a partir de los hallazgos encontrados en esta investigación se recomienda lo siguiente:

1. Diseñar programas y proyectos enfocados en el desarrollo económico de las regiones de migrantes retornados. Esto en virtud a la necesidad de que los mismos tengan múltiples opciones de calidad y sostenibles en el tiempo, basándose en las habilidades y competencias traídas al momento de su regreso al país.

2. Crear un fondo económico que contribuya al apoyo de los programas y proyectos para migrantes retornados. Principalmente esto permitirá darle mayor sostenibilidad y garantía de cumplimiento, de acuerdo a lo establecido por la esencia de la política pública, desarrollada para esta finalidad.

3. Dotar de presupuesto a las instituciones encargadas de la ejecución de la política pública de atención a la persona migrante y su familia; asimismo, involucrar en incentivar al migrante a la inversión en el país, dotándole de herramientas necesarias para su sostenibilidad.

4. Crear espacios de inserción productiva para los retornados, lo cual, permitirá inyectar el mercado local e internacional, por lo conocimientos de estos a partir de su experiencia viviendo fuera del territorio nacional, lo que se convierte en un aporte definitivo a la dinámica económica salvadoreña.

5. Tomar en consideración la fluctuación del flujo migratorio retornado salvadoreños, para adecuar, actualizar, transformar o mejorar la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia, tanto en programas y proyectos ya existentes, como en programas y proyectos futuros, lo que se traduciría en una mejor y más completa atención a este sector poblacional.

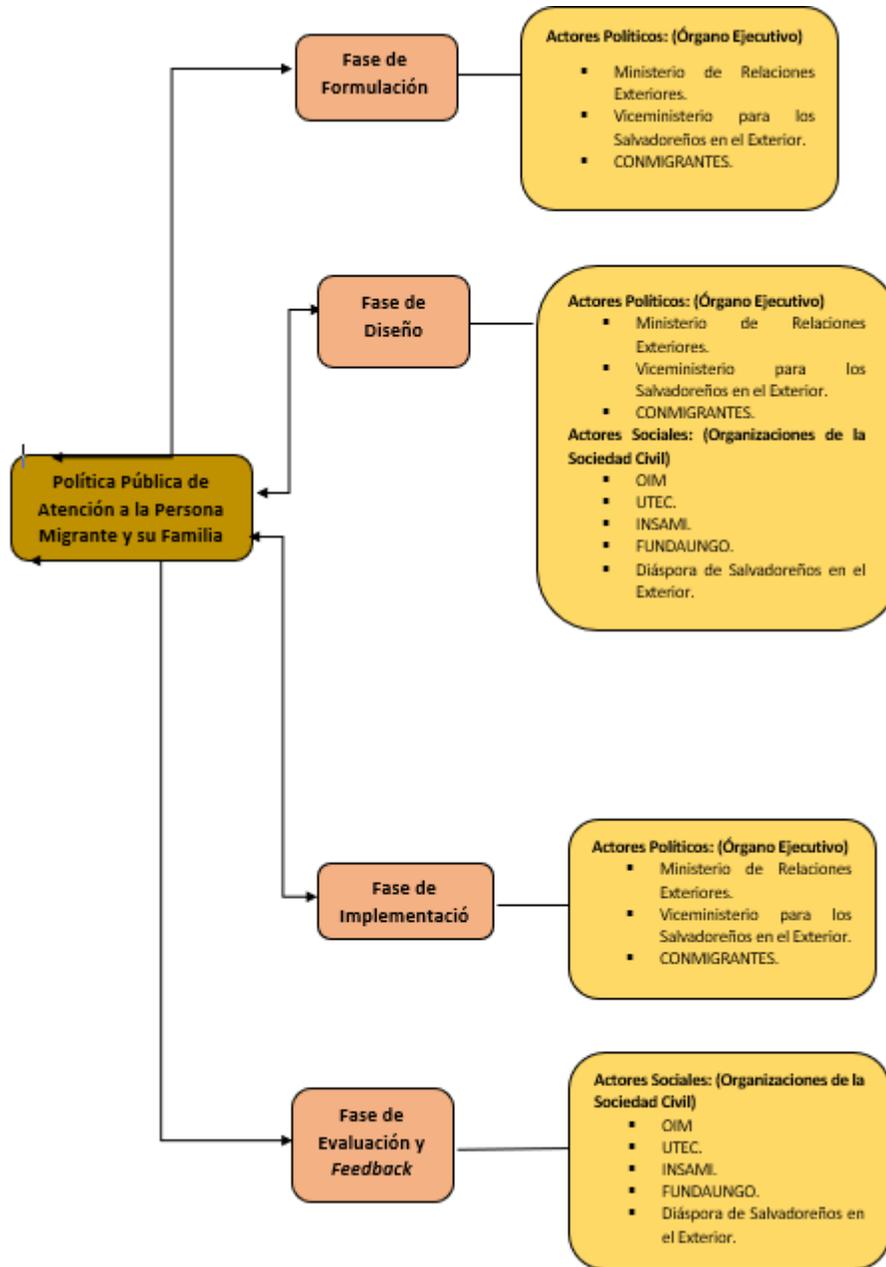
6. Fortalecer el ente rector gubernamental, en el tema migratorio, que es CONMIGRANTES, tanto en dotación de presupuesto propio, como en darle independencia, de tal forma que este pueda diseñar, formular y ejecutar programas y proyectos que ayuden a la inserción de migrantes retornados en El Salvador, en todos sus ámbitos.

7. Institucionalizar el cumplimiento de leyes, transparencia, consulta, generación de conocimiento, invitación de expertos en temas migratorios, lo cual permitirá, la inclusión de diversos actores, bajo un enfoque de gobernanza migratoria.

8. Mayor inclusión de actores en las fases de del ciclo de Política Pública y dejar de verlos como el enemigo o como una intromisión al trabajo gubernamental, sino más bien, como un apoyo para el fortalecimiento de áreas que contribuyan al éxito de la implementación de la política pública como tal.

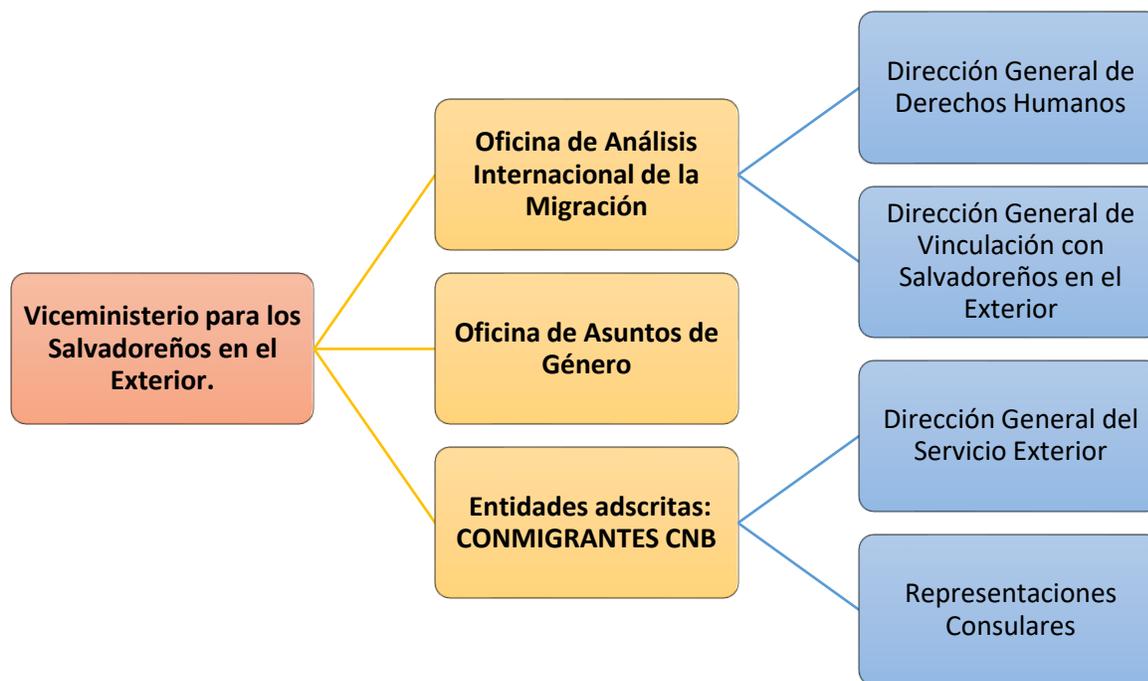
## ANEXOS.

### ANEXO No 1: DIAGRAMA DE INTERACCIÓN DE LOS ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES INTERVINIENTES EN LA FORMULACIÓN, DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA PERSONA MIGRANTE Y SU FAMILIA.



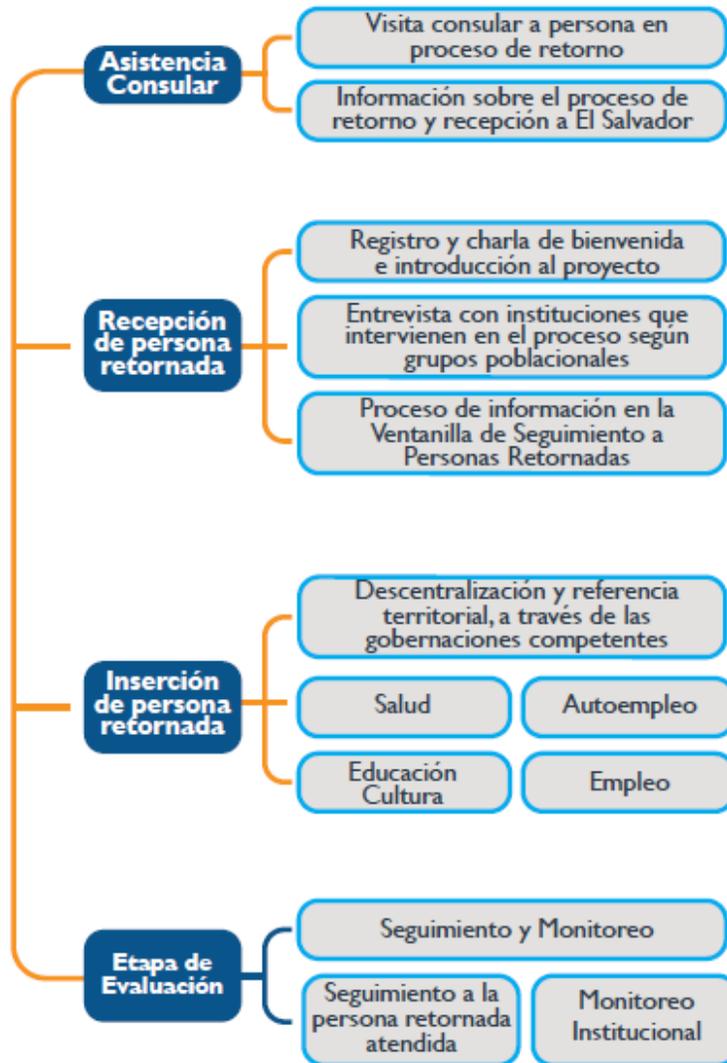
*Fuente: Elaboración propia.*

ANEXO No 2: ORGANIGRAMA Y FUNCIONAMIENTO DEL VICEMINISTERIO  
PARA LOS SALVADOREÑOS EN EL EXTERIOR, DE 2014 A 2019.



**Fuente:** *Elaboración propia, con datos obtenidos del “Informe de Gestión: Viceministerio para los salvadoreños en el Exterior”. 2014 a 2019”*

ANEXO NO 3: ESQUEMA DEL PROCESO DE ATENCIÓN E INSERCIÓN DE LA PERSONA MIGRANTE.



Fuente: Esquema extraído del “Programa Integral de Inserción para la Población Salvadoreña Retornada 2017”, pág. 11.

**ANEXO No 4: ACTORES QUE INTERVIENEN EN EL RECIBIMIENTO DE LOS  
RETORNADOS SALVADOREÑOS.**

<b>ENTIDAD</b>	<b>NIVEL</b>	<b>FUNCIONES</b>
<b>Dirección general de Migración y Extranjería</b>	Ejecutor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestiona los centros de recepción de las personas retornadas: Programa Bienvenido a Casa, por la vía aérea y Dirección de Atención al Migrante, por la vía terrestre.</li> <li>• Identifica a las personas que necesitan atención médica.</li> <li>• Realiza control migratorio.</li> <li>• Brinda charla de bienvenida.</li> <li>• Ofrece información de alternativas de inserción en los territorios.</li> </ul>
<b>Ministerio de Relaciones Exteriores</b>	Ejecutor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muestra video motivacional e informativo.</li> <li>• Asigna citas para que la persona pueda acudir a las ventanillas desconcentradas</li> </ul>
<b>Policía Nacional Civil</b>	Ejecutor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realiza control de antecedentes penales</li> </ul>
<b>Ministerio de Salud</b>	Ejecutor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporciona atención médica a las personas que lo requieran.</li> </ul>
<b>Concejo Nacional de la Niñez y Adolescencia</b>	Ejecutor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registra a la niñez y adolescencia que retorna acompañada o no acompañada.</li> <li>• Gestiona el contacto de la niñez y adolescencia con sus familiares.</li> </ul>
<b>Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia.</b>	Ejecutor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provee alojamiento a la niñez y adolescencia no acompañada manteniendo la unificación familiar.</li> <li>• Gestiona los Centros de Atención a la Niñez, Adolescencia y Familia (CANAF).</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del “Programa Integral de Inserción para la Población Salvadoreña Retornada 2017” pág. 18.*

**ANEXO No 5: CATALOGO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE EL SALVADOR, CON APOYO DEL ÓRGANO EJECUTIVO Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN SU CONJUNTO, PARA LA ATENCIÓN DE LOS MIGRANTES RETORNADOS.**

<b>Catálogo de programas y proyectos dirigidos a población retornada para emprendimiento, gestión laboral, asesoría técnica, educación y agricultura.</b>			
<b>Nombre del programa o proyecto.</b>	<b>Instituciones involucradas.</b>	<b>Población beneficiada.</b>	<b>Descripción del programa o proyecto.</b>
Proyecto de reinserción económica y psicosocial de personas retornadas a El Salvador. Programa “El Salvador es tu Casa”	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores).</li> <li>CONAMYPE</li> </ul>	Población retornada	Creación de negocios propios por medio de capital semilla y apoyo psicosocial.
Proyecto de servicios financieros. Programa “El Salvador es tu Casa”	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores).</li> </ul>	Población retornada	Apoyo de la banca nacional y privada, dando oportunidades de acceso financiero a tasas preferenciales para emprendimientos productivos.
Programa nacional de emprendimiento “Juventud emprende”	<ul style="list-style-type: none"> <li>CONAMYPE</li> </ul>	Jóvenes retornados de entre 18 a 35 años.	Acompañamiento para crear empresas, Formación emprendedora, desarrollo de redes, gestión de financiamiento.
Inserción sociolaboral de la persona retornada	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituto Salvadoreño del Migrante (INSAMI, ONG)</li> </ul>	Población retornada	Emprendimiento para personas retornadas que quieran iniciar una empresa en El Salvador.
Bono de oportunidad para los deportados. Programa Reinserción sociolaboral de las personas migrantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituto Salvadoreño del Migrante (INSAMI, ONG)</li> </ul>	Población retornada	Apoyar en la primera fase de la creación de emprendimientos, por medio de talleres especializados.
Proyecto de Gestión Laboral para Personas Retornadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerio de Trabajo y Previsión Social</li> </ul>	Población retornada que abandonó su lugar de origen por razones socioeconómicas.	Gestión de puestos de trabajo, capacitación, organización, empleabilidad, información para el

			recurso humano retornado.
Proyecto piloto de inserción productiva para migrantes retornados a El Salvador. Programa "El Salvador es tu Casa"	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores)</li> </ul>	Población retornada en Usulután	Asesoría técnica, capacitaciones en habilidades para la vida, planes de negocio, seguimiento y monitoreo.
"Bienvenido a Casa" Dirección de Atención al Migrante.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DGME</li> <li>• ISNA</li> <li>• CONNA</li> <li>• PGR</li> <li>• PNC</li> <li>• MRREE</li> <li>• MINSAL</li> <li>• RPNP</li> <li>• ISDEMU</li> <li>• Otros</li> </ul>	Población retornada recién llegada, vía terrestre y aérea	Atención inmediata en los procesos de recepción de personas salvadoreñas retornadas. Atención integral al facilitar alimentación, comunicación con sus familiares, asistencia médica y hospedaje de emergencia, entre otros
Plan piloto de Atención Integral de la Niñez Retornada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DGME</li> <li>• ISNA</li> <li>• MRREE</li> <li>• PNC</li> <li>• MINSAL</li> <li>• CONNA</li> </ul>	Niños, niñas, adolescentes, en especial entre 13 y 17 años.	Ofrecer cuidado a Niños, niñas y adolescentes que arriban desesperados, cansados y con traumas sufridos durante su tránsito, detención o retorno.
Proyecto de Producción Agrícola. Programa "El Salvador es tu Casa"	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores).</li> <li>• Fondo de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).</li> </ul>	Población retornada	Agricultores retornados y sus familias para iniciativas productivas de manera asociativa en sus comunidades.
Proyecto de educación culinaria "Gastromotiva". Programa "El Salvador es tu Casa"	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores).</li> <li>• Programa Mundial de Alimentos (PMA).</li> </ul>	Población retornada	Mejora de oportunidades de empleo, ingreso y empoderamiento mediante la alimentación y la gastronomía.

Proyecto de formación, certificación y reinserción Como marinos mercantes. Programa "El Salvador es tu Casa"	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores).</li> <li>• Autoridad Marítima Portuaria.</li> </ul>	Población retornada	Capacitación personal para las áreas de cocina, bartender y camareros
Proyecto Livelihood para migrantes jóvenes retornados. Programa "El Salvador es tu Casa"	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores).</li> <li>• Comité estadounidense para Refugiados y Migrantes (USCRI)</li> </ul>	Población retornada	Fortalecen las capacidades laborales para su inserción productiva en formación técnica e inserción laboral.
Inserción educativa de jóvenes y adultos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MINEDUCYT-DNEJA</li> </ul>	Población retornada	Atención educativa con prueba de suficiencia y modalidades flexibles a personas salvadoreñas retornadas.
Proyecto de cooperación educativa. Programa "El Salvador es tu Casa"	Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores)	Población retornada	Convenios con universidades para poder iniciar o concluir una carrera universitaria, en su mayoría a distancia o con horarios flexibles
"Nuevas oportunidades": certificaciones de competencias laborales para la inserción laboral de migrantes retornados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior.</li> <li>• SWISSCONTACT</li> <li>• INSAFORP</li> <li>• CASALCO</li> <li>• INSAMI</li> </ul>	Población retornada	Certificación de capacidades de salvadoreños retornados, en las áreas de construcción y turismo
Sistema corporativo de integración	<ul style="list-style-type: none"> <li>• INSAMI</li> </ul>	Población retornada	Conocer el perfil y activar una base para la generación de opinión y acción de acuerdo con la realidad. Crear una red nacional de retornados emprendedores.

Programa “Alternativas”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GIZ, Cooperación Alemana</li> <li>• Alcaldías Municipales de Zacatecoluca, San Miguel y Ahuachapán</li> <li>• - MINEDUCYT</li> <li>• - MINSAL</li> <li>• - INJUVE</li> <li>• - INSAFORP</li> <li>• - CONAMYPE</li> <li>• - MTPS</li> </ul>	Población retornada y en riesgo de migración irregular en niñez, adolescencia y juventud	Fortalecer las capacidades locales para brindar servicios a la población retornada y en riesgo de migración irregular, en las áreas de reinserción educativa, laboral, formación profesional y atención psicosocial
----------------------------	---	--	---

*Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos del “Documento de Propuesta de política Pública Migración y Retorno” página 22,23 y 24. FUNDAUNGO, 2019*

ANEXO No 6: MODELO DE ENTREVISTA, PARA ORGANISMOS GUBERNAMENTALES Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.



MODELO DE ENTREVISTA  
UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
UNIDAD DE POSGRADO



ENTREVISTA A ORGANISMOS GUBERNAMENTALES

La presente entrevista es desarrollada por la maestranda Licda. Olga Carolina Angel Romero, en su proyecto de Tesis, sobre la temática denominada: **“LA CONTRIBUCIÓN DEL ÓRGANO EJECUTIVO EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA PERSONA MIGRANTE SALVADOREÑA Y SU FAMILIA PARA LA GOBERNANZA MIGRATORIA, DURANTE EL PERIODO 2014-2019.”**, cuyo objeto es evaluar la contribución del Órgano Ejecutivo de El Salvador en la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia para la gobernanza migratoria, durante el periodo de 2014-2019. La información que usted proporcione será exclusivamente de uso académico.

Reconozco y valoro altamente su cooperación.

**Nombre de entrevistado:**

**Lugar donde se realiza entrevista:**

**Hora de inicio:**

**Hora de finalización:**

**Indicaciones:** Dar respuesta a las siguientes interrogantes de acuerdo con el punto de vista, del momento el que estuvo ostentando el cargo.

1. ¿Cuál es el nombre del cargo que obtuvo o fungió en ese momento?
2. Durante el período 2014-2019 ¿Cuáles fueron, a su juicio los programas y proyectos más relevantes emanados de la política pública de atención a la persona migrante y su familia? que implemento la Cancillería de la República:
3. ¿Por qué considera que son las más importantes?
4. En la actualidad, ¿Cuáles de estos aún se siguen ejecutando?
5. ¿Considera que, el presupuesto asignado para la ejecución de dichos programas y proyectos es el adecuado para que los mismos fueran sostenibles?
6. Se entiende por Gobernanza Migratoria a los marcos o conjuntos de normas jurídicas, leyes, reglamentos, políticas y tradiciones, así como de estructuras organizativas (subnacionales, nacionales, regionales e internacionales), y procesos pertinentes que regulan y determinan la actuación de los Estados en respuesta a la migración en todas sus formas, abordando los derechos y obligaciones, y fomentando la cooperación internacional. Al respecto se conocen también los indicadores de gobernanza migratoria, propuestos por la Organización Internacional de la

Migraciones, lo cuales permiten analizar y evaluar las políticas públicas para la migración emanadas de un gobierno.

Teniendo en cuenta lo anterior ¿considera usted, que dichos programas y proyectos respondieron en su momento, a lo que establecen los indicadores de gobernanza migratoria salvadoreña, entre ellos: Los derechos de los migrantes, un enfoque de gobierno integral, las alianzas, el bienestar socioeconómico de los migrantes, la movilidad en situaciones de crisis, ¿y la migración segura, ordenada y regular?

7. ¿Por qué considera que respondieron o no respondieron esos programas y proyectos a los indicadores de gobernanza migratoria?

8. ¿Qué tipo de aportes son los que se recibieron o se reciben por parte de las organizaciones no gubernamentales, en lo referente a la política pública de atención a la persona migrante y su familia?

9. En qué medida dichos aportes fueron o son tomados en consideración, por Cancillería al momento de la formulación o diseño de la política pública de atención a la persona migrante y su familia:

10. ¿Qué tipo de cambio, a su juicio, considera necesarios actualmente en lo que se refiere a la política pública de atención a la persona migrante y su familia?



**MODELO DE ENTREVISTA  
UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
UNIDAD DE POSGRADO**



**ENTREVISTA A ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES**

La presente entrevista es desarrollada por la maestranda Licda. Olga Carolina Angel Romero, en su proyecto de Tesis, sobre la temática denominada: **“LA CONTRIBUCIÓN DEL ÓRGANO EJECUTIVO EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA PERSONA MIGRANTE SALVADOREÑA Y SU FAMILIA PARA LA GOBERNANZA MIGRATORIA, DURANTE EL PERIODO 2014-2019.”**, cuyo objeto es evaluar la contribución del Órgano Ejecutivo de El Salvador en la Política Pública de Atención a la Persona Migrante y su Familia para la gobernanza migratoria, durante el periodo de 2014-2019. La información que usted proporcione será exclusivamente de uso académico.

Reconozco y valoro altamente su cooperación.

**Nombre de entrevistado:**

**Lugar donde se realiza entrevista:**

**Hora de inicio:**

**Hora de finalización:**

**Indicaciones:** Dar respuesta a las siguientes interrogantes de acuerdo con el punto de vista de su Institución.

1. Nombre de la Organización o Institución:
  
2. Durante el período 2014-2019 ¿Cuáles fueron, a su juicio los programas y proyectos más relevantes emanados de la política pública de atención a la persona migrante y su familia? que implemento la Cancillería de la República:
  
3. ¿Por qué considera que son las más importantes?
  
4. Considera que, el presupuesto asignado para la ejecución de dichos programas y proyectos es el adecuado para que los mismos sean sostenibles:
  
5. ¿En cuáles de las políticas públicas en materia migratoria, su Organización o institución ha participado?
  
6. ¿En cuales ha sido convocado/da su organización por el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores?
  
7. ¿Qué opinión tiene su institución con respecto a la contribución del órgano ejecutivo en la política pública de atención a la persona migrante y su familia para la gobernanza migratoria?
  
8. ¿Cuál es su opinión con respecto al trabajo que realizo el viceministerio para Los salvadoreños en el Exterior durante el período 2014 a 2019 en el acompañamiento de nuestros connacionales y atención de estos cuando retornan al país?

9. ¿Cuál es su opinión sobre la labor actual del Viceministerio para Diáspora salvadoreña en el Exterior?

10. Considera que dicho acompañamiento o atención ha sido el más adecuado, o considera que deben existir cambios:

11. ¿Qué tipo de cambio, a su juicio, considera necesarios?

12. ¿Cuáles han sido las propuestas (de haberlas) de reformas a la política pública de atención a la persona migrante y su familia que su organización ha elaborado, para la transformación de esta?

**ANEXO NO 7: MATRIZ DE RESULTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS A EXPERTOS EN LA TEMÁTICA MIGRATORIA EN EL SALVADOR, TANTO ACTORES POLÍTICOS Y ACTORES SOCIALES.**

<b>Matriz de resultado de entrevista 1: Entrevista a Secretario Ejecutivo de CONMIGRANTES (2015-2019).</b>	
<b>Nombre de la Institución:</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador/Consejo Nacional para la Protección y el Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia CONMIGRANTES.
<b>Nombre del entrevistado:</b>	Héctor Aquiles Magaña.
<b>Nombre del cargo que ocupa o fungió en el periodo en evaluación:</b>	Secretario Ejecutivo de CONMIGRANTES.
<b>Fecha de realización de la entrevista:</b>	23 de noviembre de 2021.
<b>Hora de inicio:</b>	1:40 pm.
<b>Hora de finalización:</b>	3:20 pm.
<b>Lugar de realización de la entrevista:</b>	Entrevista realizada de forma sincrónica, a través de la plataforma Google Meet.
<b>1. ¿Cuál es el nombre del cargo que obtuvo o fungió en ese momento?</b>	Buenas tardes, soy Héctor Aquiles Magaña, todos me conocen como Aquiles Magaña. Fui Secretario Ejecutivo de CONMIGRANTES, del 2015 al 2019, ya que el cargo según la Ley es para cuatro años; fui el segundo Secretario Ejecutivo, debido a que CONMIGRANTES fue fundado en 2012.
<b>2. Durante el periodo 2014-2019 ¿Cuáles fueron, a su juicio los programas y proyectos más relevantes emanados de la política pública de atención a la persona migrante y su familia que implemento la Cancillería de la República:</b>	<p>Bueno mira, en primer lugar, hay que establecer, que no todas las políticas públicas que se diseñan son en favor de las personas. Yo trate de resaltar un poco (lo que te interesa a ti) el papel de las políticas públicas; y fijate que, podemos ver de qué hay documentación de todo esto desde el gobierno de “Paco Flores”. Los hermanos migrantes han contribuido mucho en este tema, imagínate innovaron en el tema de las comunicaciones, a través del Gigante Express, allá por lo años noventa. Entonces el aporte de ellos ha sido fundamental dada la cercanía de ellos a sus familiares aquí, en función de reducir esa brecha.</p> <p>Entonces desde “Paco Flores” se comenzaba a tratar este tema con aquellos sembradillos de tomateras, que nunca daban (<i>risas</i>) pero ya se veían algunos avances en el tema o impulsos. Son embargo, no hubo ninguna ley, ningún procedimiento que motivara la protección y participación de los migrantes en la vida política del país. Luego con “Tony Saca” hubo pasos importantes; se hicieron dos conferencias donde la apuesta de Saca eran las Asociaciones de Migrantes que se pusieron muy de moda, para reparar el chorro en las comunidades, ayudar a repatriaciones, a fiestas patronales (<i>risas</i>) etc. Se hizo una conferencia en El Salvador y la otra en los Estados Unidos, donde los migrantes sacaron una lista de necesidades y todo con el ansia de participar. Pero hubo desencanto por la forma como se hicieron las cosas. Posteriormente en la segunda conferencia, también hubo desencanto porque el eligió quienes iban a llegar</p>

	<p>entonces no era muy participativa la cosa. Sin embargo, ya había algunos avances en el tema de política pública, ya se hablaba sobre el tema del voto en el exterior. Se comenzó a ver entonces que los migrantes salvadoreños no solo eran buenos para mandar remesas si no que ya se veían de forma más significativa en la participación política.</p> <p>Ahora, con Mauricio Funes cambia un poco la situación, se le da más cuerpo a la presencia y participación de los migrantes, inclusive participaron algunos de los migrantes en su gabinete, se habla con lo del voto en el exterior más claramente y se hace ya el diseño de la Ley de CONMIGRANTES en 2011. Ya con Sánchez Cerén si se da un boom importante, se fortaleció el Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior, se estableció un enfoque más humanitario en cuanto a la defensa de los migrantes en tránsito, se estableció la Ley de CONMIGRANTES, se estableció el Consejo y luego ya se desarrollaron una serie de programas y proyectos para la atención de los retornados.</p> <p>Algunos de estos son, programas de emprendedurismo, ventanillas de atención a través de Cancillería, se entrenó al personal de los Consulados. Se establecieron dos cosas importantes una: fue la participación de los migrantes en el CONMIGRANTES ellos tenían tres representaciones dentro del Consejo; y segundo: se hicieron varios ejercicios para sistematizar e institucionalidad la participación de los migrantes a través de los Consejos de Ciudadanos en el Exterior, pero no se le dio seguimiento por parte del Ministerio, fue más una cosa mediática. No se pudo continuar porque acordate que cuando los funcionarios están el cargo se sienten dueños de la causa y eso entorpece me entiendes, porque el funcionario se va en tres cuatro años, pero el problema sigue y la causa queda acéfala, eso fue lo que paso. No supieron separar el interés de los migrantes del interés político.</p> <p>En resumen, te puedo decir que los programas y proyectos más importantes son: la atención a los connacionales migrantes en tránsito, la atención a los desaparecidos, y los otros proyectos que ya hablamos.</p>
<p><b>3. ¿Por qué considera que son las más importantes?</b></p>	<p>Bueno en el tema de los retornados, en esa parte del emprendedurismo, por ejemplo, se decía que proponían más de setenta oportunidades de emprendedurismo, si se daba, era bueno. pero era muy poco.</p>
<p><b>4. En la actualidad, ¿Cuáles de estos aún se siguen ejecutando?</b></p>	<p>No te sabría decir con certeza. Entiendo de que aún se están ejecutando algunos programas en lugares muy referenciales de donde salen más migrantes y regresan más retornados a su lugar de origen; aunque en sí no se haya desarrollado una política pública como tal.</p> <p>Ahora este otro presidente (Nayib Bukele) está enfocado en otra cosa. Es decir, el interés y la prioridad de los Gobiernos varia, fluctúa a través del tiempo,</p>
<p><b>5. ¿Considera que, el presupuesto asignado para la ejecución de dichos programas y proyectos</b></p>	<p>Mira, por ejemplo, con el Programa El Salvador es tu casa, es muy bueno, la intensión es buena pero no puedes hablar de programas de emprendedurismo si solo le vas a invertir \$50.000 USD. O \$25.000 USD. Para un año, eso es risible los 50 mil dólares deberían ser adjudicados para un solo proyecto, no a un programa y fueron no</p>

**es el adecuado para que los mismos fueran sostenibles?**

más de cien emprendedores que lograron beneficiarse en esos cinco años.

Pero el problema deriva en que la concepción que hay en este país sobre el desarrollo territorial y local, se convirtieron en camisa de fuerza, el rollo de la descentralización contra la centralización no dejó desarrollar un concepto apropiado de desarrollo local y territorial, la falta de formación y de control de los gobiernos municipales llevo a que se desarrollaran una serie de clicas o de embudos, donde toda la ayuda quedaba atascada.

En este sentido, se propuso la creación de un programa de 20 millones de dólares (Fondo Social para los Migrantes) pero no se quiso. Esto iba a servir para, generar empleo, generar inversión, etc. Era otra dimensión. En lugar de estar diciendo, aquí hay 50 mil dólares al año, ¿para qué? Para que a tu tía o a tu hermana la vayan a entrenar de cosmetóloga (*risas*) para que a tu hermano a tu primo le vayan a enseñar hacer pan, de ese feo que hacen que nadie quiere comer (*risas*) verdad, ¡esos son los talleres que ofrecen! La inversión para los migrantes retornados no se podía realizar al cien por ciento, porque no se ofrecía mucho.

Te lo pongo así medio caricaturesco porque es la realidad, con lo que yo me he encontrado y lo que sigue sucediendo, se ofrece poco para los retornados. Ellos querían aprender otras cosas, como reparar celulares o algo de informática, pero les ha tocado a ellos solos. Se han vuelto autodidactas aprendieron a la brava. No existe una inyección de mercado local, no se les forma para eso.

Este tipo de estrategia que refleja y que replica CONAMYPE, por ejemplo, no deja avanzar. Te doy estos detalles, para que veas que se hicieron muchas cosas pero que no tuvieron mucha discusión, había muy buena intención, pero no se dimensiono. No había una estrategia para que los retornados ya no se vayan.

Aunque en el Gobierno del frente se dieron avances importantes, no hubo una reactivación económica efectiva para los retornados, ni existió una reconstrucción del tejido social como tal. No hubo una política de capitalizar las remesas en lo local. Una ley mal hecha, pero con buena intención.

CONMIGRANTES es un gran ejemplo de la falta de presupuesto para hacer las cosas bien, ni siquiera tiene presupuesto propio, tienes un Consejo sin colmillo y sin bolsillos. Imagínate, ¿qué programas vas a lograr establecer?

En el periodo de Sanches Cerén, se lograron bastantes cosas, como la Política Nacional de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante, pero no se nos dieron los recursos para hacer el plan de implementación al cien por ciento. Entonces no, el presupuesto no fue suficiente para la sostenibilidad de estos programas y proyectos.

**6. ¿considera usted, que dichos programas y proyectos respondieron en su momento, a lo que establecen los**

Si, de alguna manera si lograron responder en aspectos de la política, dado el apoyo dado por OIM, por ejemplo, en cuanto a recursos económicos. Sin embargo, OIM no puede hacer más allá, dado que es el gobierno quien trabaja en las políticas públicas en relación a lo que tiene que ver con la gobernanza migratoria.

<p>indicadores de gobernanza migratoria salvadoreña, entre ellos: Los derechos de los migrantes, un enfoque de gobierno integral, las alianzas, el bienestar socioeconómico de los migrantes, la movilidad en situaciones de crisis, ¿y la migración segura, ordenada y regular?</p>	
<p>7. ¿Por qué considera que respondieron o no respondieron esos programas y proyectos a los indicadores de gobernanza migratoria?</p>	<p>Si, se respondió, pero no se trascendió a nada, porque si el enfoque del gobierno era limitado, la participación y el recurso de comunidad internacional iba a ser limitado.</p>
<p>8. ¿Qué tipo de aportes son los que se recibieron o se reciben por parte de las organizaciones no gubernamentales, en lo referente a la política pública de atención a la persona migrante y su familia?</p>	<p>Si, hubo un auge de apoyo en ese periodo multisectorial, religioso y secular, se tenía relaciones de trabajo con más de setenta organizaciones sociales o de la sociedad civil en diferentes proyectos y con diferentes intenciones. Sobre todo, con relación a los migrantes retornados allá en la “Chacra” solo allí intervenían quince organizaciones entre públicas y privadas en el recibimiento de los compatriotas.</p> <p>Algunas organizaciones sociales, no dieron un aporte concreto, sino más bien algo más mediático.</p>
<p>9. En qué medida dichos aportes fueron o son tomados en consideración, por Cancillería al momento de la formulación o diseño de la política pública de atención a la persona migrante y su familia:</p>	<p>La participación de estas organizaciones no gubernamentales se enfocó más en el aporte financiero, en el estudio del diseño de la política pública de atención a la persona migrante y su familia, fue un proyecto que duro dos años, estuvo involucrado OIM y otros.</p> <p>Sin embargo, los recursos para la implementación como tal fueron pocos.</p>
<p>10. ¿Qué tipo de cambio, a su juicio, considera necesarios actualmente en lo que se refiere a la política pública de atención a la persona migrante y su familia?</p>	<p>Vaya mira, a parte del Plan Cuscatlán no hay otro documento que nos oriente cual es la ruta, lo que vas viendo es que el gobierno está inclinado a empujar el país más a lo económico, para mal o para bien. Si el enfoque para los migrantes ya no es humanitario, podemos inferir que es económico.</p> <p>Entonces yo considero que: se debería diseñar un proyecto enfocado en el desarrollo económico de las regiones de migrantes retornados, que contenga el componente de integrar a los migrantes. Crear, asimismo, un fondo que vaya en apoyo a los programas y proyectos en función de los retornados, dotar de presupuesto a las instituciones encargadas de la ejecución de estos. Involucrar al migrante e incentivarlo a la inversión en el país, darle las herramientas necesarias para su sostenibilidad. Incentivar al migrante a la inversión e inyectar el mercado. Crear los espacios la inserción productiva para los migrantes retornados.</p>

Todo esto se puede hacer, siempre y cuando no haya tantas limitaciones político-administrativas.

## Matriz de resultado de entrevista 2: Entrevista a Viceministra para los Salvadoreños en el Exterior (2015-2019).

<b>Nombre de la Institución:</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador/Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior.
<b>Nombre de la entrevistada:</b>	Liduvina Magarin.
<b>Nombre del cargo que ocupa o fungió en el periodo en evaluación:</b>	Viceministra para los Salvadoreños en el Exterior.
<b>Fecha de realización de la entrevista:</b>	24 de noviembre de 2021.
<b>Hora de inicio:</b>	5:04 pm.
<b>Hora de finalización:</b>	6:20 pm.
<b>Lugar de realización de la entrevista:</b>	Entrevista realizada de forma sincrónica, a través de la plataforma Google Meet.
<b>1. ¿Cuál es el nombre del cargo que obtuvo o fungió en ese momento?</b>	Fungí, como Viceministra para los Salvadoreños en el Exterior de 2014 a 2019, respectivamente.
<b>2. Durante el periodo 2014-2019 ¿Cuáles fueron, a su juicio los programas y proyectos más relevantes emanados de la política pública de atención a la persona migrante y su familia que implemento la Cancillería de la República:</b>	<p>Desde 2014 se buscó promover una estrategia de vínculos e inclusión de los salvadoreños residentes en el mundo, facilitando mecanismos tendientes a favorecer el ejercicio de su ciudadanía desde el exterior y visibilizar a la persona migrante retornada como un sujeto de derechos que puede insertarse en la vida productiva nacional a través de opciones y oportunidades de desarrollo. Con ese fin, se han creado mecanismos interinstitucionales para la atención de necesidades específicas y para la recepción digna de las personas que retornan, abriendo servicios integrales para que, a su regreso, obtengan atención médica y psicosocial; orientación y apoyo con proyectos en el área laboral, formativa y emprendedora. Para todo ello, se crearon coordinaciones con instituciones clave como DGME, MINSAL, MINTRAB, CONAMYPE, MAG, FOSOFAMILIA y MINED.</p> <p>Con ese objetivo de fondo, durante el presente periodo de gestión, se llevaron a cabo actuaciones en cuatro direcciones: promoción de la organización y participación ciudadana, acompañamiento en la ejecución de las iniciativas y proyectos de impacto social de la diáspora; promoción de inversiones y negocios y; atención de las personas retornadas.</p> <p>Las estrategias en materia de vinculación que parten de una visión de trabajo integrado y coordinación interinstitucional e intersectorial, han permitido visibilizar a los diferentes sectores que componen la diáspora salvadoreña (líderes y lideresas comunitarios y políticos, emprendedores y empresarios a gran escala, artistas, veteranos de guerra, personas altruistas, profesionales, estudiantes, deportistas, etc.) promoviendo trabajo diferenciado según sus necesidades y</p>

	<p>condiciones de vida y apostando por la visibilización de sus aportes en los países de destino y en El Salvador, así como su creatividad, conocimientos y experiencias.</p> <p>También, Igualmente, cabe destacar que por primera vez en la historia del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior se ejecutaron iniciativas dirigidas específicamente a las nuevas generaciones de salvadoreños en el exterior y mujeres migrantes.</p> <p>En este sentido, algunos de los programas y proyectos que puedo mencionar son: Atención a personas retornadas. El programa “El Salvador Es Tu Casa”, que de allí derivan por ejemplo: Programa de ventanilla de atención a personas retornadas, Programa de emprendimiento para personas retornadas, Proyecto de reinserción económica y psicosocial para personas retornadas a El Salvador, Proyecto piloto de inserción productiva de migrantes retornados a El Salvador, Proyecto de reintegración productiva con apoyo psicosocial, Proyecto de reinserción productiva agrícola para personas retornadas y el Fortalecimiento de emprendimientos de mujeres retornadas.</p>
<p><b>3. ¿Por qué considera que son las más importantes?</b></p>	<p>Honestamente, es lo mínimo que se debería seguir haciendo, pero no es suficiente, por ello es lo mínimo, luego podrían hacerse muchas más cosas, poner más presupuesto.</p>
<p><b>4. En la actualidad, ¿Cuáles de estos aún se siguen ejecutando?</b></p>	<p>Esta pregunta debería responderla alguien del gobierno actual, de las autoridades de la Cancillería que ven el tema, yo solo sé que sigue el programa de atención a los retornados, pero desconozco detalles, creo que sigue el programa de bien venido a casa en Migración, pero sería bueno ir a entrevistarles.</p>
<p><b>5. ¿Considera que, el presupuesto asignado para la ejecución de dichos programas y proyectos es el adecuado para que los mismos fueran sostenibles?</b></p>	<p>El presupuesto nunca será suficiente, pero debería haber un manejo integral e interinstitucional del tema y no solo Cancillería ni migración deberían destinar presupuesto a atender personas migrantes, también todos los miembros de CONMIGRANTEES como mínimo deberían tener una línea presupuestaria para atender la población retornada.</p>
<p><b>6. ¿considera usted, que dichos programas y proyectos respondieron en su momento, a lo que establecen los indicadores de gobernanza migratoria salvadoreña, entre ellos: Los derechos de los migrantes, un enfoque de gobierno integral, las alianzas, el bienestar socioeconómico de los migrantes, la movilidad en situaciones de crisis, ¿y la migración segura, ordenada y regular?</b></p>	<p>Si definitivamente, insuficientemente, pero si respondieron a esos indicadores.</p>

7. ¿Por qué considera que respondieron o no respondieron esos programas y proyectos a los indicadores de gobernanza migratoria?	Bueno, según tal y como se expone en el Informe Final de Gestión del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior de 2014 a 2019, se trabajó mucho en estos temas, tratando de tener una mirada más humanitaria en esta temática; consideramos entonces que fue posible que la labor que se realizó alcanzara con estos indicadores.
8. ¿Qué tipo de aportes son los que se recibieron o se reciben por parte de las organizaciones no gubernamentales, en lo referente a la política pública de atención a la persona migrante y su familia?	Para comenzar las ONG aportaron a la elaboración de la política, fue con ellos que se hizo, su implementación apenas empezó a planificarse ya es en este gobierno que debería averiguarse que han hecho.
9. En qué medida dichos aportes fueron o son tomados en consideración, por Cancillería al momento de la formulación o diseño de la política pública de atención a la persona migrante y su familia:	Bueno al momento de la formulación o diseño de la política todos sus aportes fueron tomados en cuenta, están ahí en los archivos de la Cancillería todos los anexos, sería bueno pedirselos.
10. ¿Qué tipo de cambio, a su juicio, considera necesarios actualmente en lo que se refiere a la política pública de atención a la persona migrante y su familia?	Considero que hay que implementarla, solo en su implementación podría verse que hay que mejorarla o hacerla de nuevo. Entiendo que no la están implementando, pero sería bueno saber, supongo que usted va a ir con la Cancillería y Migración a averiguar.

### **Matriz de resultado de entrevista 3: Entrevista a Jefe del Centro de Recepción de Retornados Salvadoreños (2019-2024).**

<b>Nombre de la Institución:</b>	Dirección General de Migración y Extranjería. (DGME)
<b>Nombre de la entrevistada:</b>	Rodolfo José Tula.
<b>Nombre del cargo que ocupa o fungió en el periodo en evaluación:</b>	Jefe del Centro de Recepción de Retornados Salvadoreños.
<b>Fecha de realización de la entrevista:</b>	20 de diciembre de 2021.
<b>Hora de inicio:</b>	9:07 am.
<b>Hora de finalización:</b>	9:40 am.

<b>Lugar de realización de la entrevista:</b>	Entrevista realizada de forma sincrónica, a través de la plataforma Google Meet.
<b>1. ¿Cuál es el nombre del cargo que obtuvo o fungió en ese momento?</b>	Buenos días, mucho gusto. Soy Rodolfo José Tula. Soy el Jefe del Centro de Recepción de Retornados Salvadoreños, de la Dirección General de Migración y Extranjería.
<b>2. ¿Cuáles son los principales programas y proyectos más relevantes emanados de la política pública de atención a la persona migrante y su familia que se están implementando en la actualidad por la institución?</b>	<p>Bueno, Fíjese que no es tan atrás esta política con la que se ha venido trabajando, básicamente tiene a su base en 2017, con la Política Nacional de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia; con esta política se enmarcan varios programas y proyectos y cuyo objetivos, es o era, el proteger los derechos de las personas migrantes salvadoreños verdad, el desarrollo y todas sus capacidades en torno a las coordinaciones institucionales que pueden haber entre las diferentes instituciones que conforman el Estado verdad y que participan en la recepción de personas retornadas salvadoreñas.</p> <p>Esa Política es la que básicamente da, paso a otros tipos de documentos, digámoslo de esa manera, protocolo que tienen las instituciones que forman parte de este proceso y básicamente es una herramienta principal que contiene los principios y directrices para la atención de todos estos grupos poblaciones.</p> <p>El programa “El Salvador es tu Casa” es un programa más que todo implementado en aquel en entonces por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el cual se pretende promover la reinserción de las personas retornadas, que puedan reincorporarse nuevamente verdad, ya sea por los diferentes programas que hay o por oficios que quizás las personas han aprendido en su vida fuera del país verdad.</p> <p>El programa “Bienvenido a Casa” nace bajo la Conferencia Regional de las Migraciones y de allí nace también todo nuestro programa de atención a las personas retornadas, es el programa que hasta la fecha la DGME esta implementado, como le digo para la atención de toda la población retornada.</p>
<b>3. ¿Por qué considera que son los más importantes?</b>	<p>Considero que la implementación de estos programas y de la política pública, son sumamente importantes, primeramente porque, recuérdese que, existen ciertos estigmas a la población retornada y de hecho eso es algo que como Gerencia de Atención al Migrante siempre ha trabajado y se ha valorado, porque no necesariamente una persona retornada es un delincuente, porque en su mayoría son personas que tienen necesidades de protección, de ayuda económica o son personas que simplemente migran por mejorar su condiciones de vida verdad; entonces la existencia de estos programas ayuda a reinsertar a las personas, a tratar de detener esos flujos que hemos tenido en años anteriores, y de alguna manera ofrecerles otra oportunidad, ofrecerles oportunidades de trabajo, junto a las diferentes instituciones que forman parte también, creo que es básicamente lo importante de estos programas, que las personas tengan un recepción digna.</p> <p>Acá se les brindan a las personas artículos de primera necesidad e incluso se tarta que la persona se sienta moralmente diferente.</p>

	<p>Nosotros trabajamos bajo el Protocolo de Atención Adulta Retornada, se ha actualizado ese protocolo debido a todo el giro que dio la pandemia, les recibimos ya sea, vía aérea o vía terrestre. La recepción es un proceso que se sigue, el cual lo conforman otras diez instituciones que están acá para ofrecerles todos los servicios y la reintegración a todas las personas retornadas.</p> <p>El proceso consiste en una entrevista sumamente rápida que se trata de hacer un poco más amigable, para que nosotros sepamos las razones del porque migro; se le brinda atención medica por parte del personal del Ministerio de Salud que es una de las instituciones que acá forma parte; la Policía Nacional Civil, también realiza un chequeo a todas las personas adultas y brindamos asistencia humanitaria o apoyo humanitario a cada una de las personas; les dotamos con un kit de higiene, eso también depende de la existencia que podamos tener y de las donaciones que nos hacen a veces de otras organizaciones.</p>
<p><b>4. ¿Considera que, el presupuesto asignado para la ejecución de dichos programas y proyectos es el adecuado para que los mismos sean sostenibles?</b></p>	<p>No sabría decirle, si es el más adecuado o no. Recuérdese que esto es una inversión para la recepción de personas retornadas. La ventaja que de alguna manera nosotros tenemos son los socios estratégicos u organizaciones internacionales que nos apoyan y gracias a ello es que nosotros podemos desarrollar diferentes proyectos para mejorar, ya sea las instalaciones o mejorar los servicios que se le pueden ofrecer a las personas en el sentido de las donaciones que podemos brindar (kit de higienes).</p> <p>Ahora, si en lo personal me pregunta, pues obviamente todos quisiéramos tener un poquito más allí como para decir, vamos a mejorar esto, vamos a mejorar esto otro; sin embargo, como le digo trabajamos bastante con las organizaciones internacionales y son aliados sumamente estratégicos que nos han llevado a mejorar instalaciones y todo lo demás que podemos apoyar.</p>
<p><b>5. ¿Cuál es la cantidad de connacionales retornados que han atendido desde el 2019 a la fecha?</b></p>	<p>Fíjese que esa información si la tengo, pero se tiene que hacer una solicitud para que se le pueda dar.</p>
<p><b>6. ¿Cuáles son las principales organizaciones no gubernamentales que les apoyan en lo referente a la atención a la persona migrante y su familia?</b></p>	<p>Si, Fíjese que como le comentaba, tenemos socios estratégicos, por ejemplo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) es una de la que nos apoya bastante, tenemos también el Consejo Noruego, el Comité Internacional de Cruz Roja.</p>
<p><b>7. ¿Qué tipo de aportes son los que se reciben por parte de las organizaciones no gubernamentales, en lo referente a la implementación de la política pública de atención a la persona migrante y su familia?</b></p>	<p>Muchas veces recibimos apoyo en algunos proyectos como le comentaba, entonces básicamente ellos lo que hacen es implementar esos proyectos verdad, nos apoyan con kit de alimentos no perecederos, construcción en las áreas donde se necesite modificar algo, con equipos de bioseguridad, kits lúdicos para niños, básicamente eso.</p>

<b>8. ¿Qué tipo de cambio, a su juicio, considera necesarios actualmente en lo que se refiere a la política pública de atención a la persona migrante y su familia?</b>	<p>Exactamente no podría decirle que podemos cambiar, así como la migración es variantes, cambiante y fluctuante, así de acuerdo a cada uno de los fenómenos que van surgiendo, podemos ir cambiando una política, actualizando su implementación o modificando alguna que ya podemos tener.</p> <p>Pero como le digo, todo eso va de acuerdo con la realidad que se está viviendo en ese momento. Por ejemplo, usted me pudiera preguntar cuando paso todo esto del tema de las caravanas modificamos nuestro protocolo, le hicimos algunas modificaciones, para beneficiar a las personas.</p> <p>Entonces creo que eso debería de ser algo que se tome en cuenta, porque, por las diferentes fluctuaciones que existen del fenómeno migratorio que es bastante variable, de acuerdo a esa dinámica se debería de ir, implementando, modificando o cambiando las políticas.</p>
---	---

#### Matriz de resultado de entrevista 4: Entrevista a Director Ejecutivo del Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES).

<b>Nombre de la Institución:</b>	Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES) .
<b>Nombre del Entrevistado:</b>	Vinicio Ernesto Sandoval.
<b>Nombre del cargo que ocupa o fungió en el periodo en evaluación:</b>	Director Ejecutivo.
<b>Fecha de realización de la entrevista:</b>	15 de diciembre de 2021.
<b>Hora de inicio:</b>	11:40 am.
<b>Hora de finalización:</b>	12:40 pm.
<b>Lugar de realización de la entrevista:</b>	Entrevista realizada de forma sincrónica, a través de la plataforma Google Meet.
<b>1. Nombre de la Organización o Institución:</b>	Gracias Olga, soy Vinicio Sandoval, Director Ejecutivo del Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador GMIES. Somos una organización de derechos humanos en El Salvador, con trabajo regional, sobre todo en dos enfoques, en el tema laboral y migración.
<b>2. Durante el período 2014-2019 ¿Cuáles fueron, a su juicio los programas y proyectos más relevantes emanados de la política pública de atención a la persona migrante y su familia? que</b>	<p>Bueno el CONMIGRANTES es un esfuerzo interinstitucional, en donde aparece las participaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la academia, Alcaldías y sector privado; pero digamos no solo es un esfuerzo del Ministerio o Cancillería sino de todo el aparataje gubernamental. En teoría es un ente autónomo, aunque estructuralmente y financieramente la verdad que es muy difícil lograr esta parte.</p> <p>Pero ya yendo a la pregunta, creo que justo en este periodo 2014-2019, un logro muy significativo e importante fue que se logró incorporar un apoyo financiero sostenible a CONMIGRANTES junto</p>

<p><b>implemento la Cancillería de la República:</b></p>	<p>a una iniciativa de ley que incorporaba un presupuesto a través de los cobros que se hacen de tramites como pasaportes y otros servicios que se tienen a través de la Red Consular. Sin embargo, entiendo yo, o bueno hasta mi salida en 2019, no se logró el financiamiento, nunca se logró como operativizar el desembolso de ese dinero que se recoge a CONMIGRANTES.</p> <p>Es una lástima que CONMIGRANTES siendo el ente rector en tema de migración, debería ser el instrumento para regir políticas públicas a todos los niveles, local, nacional y con incidencia en el exterior.</p> <p>pero te puedo decir, que los programas, si tú los lees, al igual que la base jurídica de CONMIGRANTES se puede hacer mucho más de lo que allí se dice, el programa de ventanillas de atención tiene elementos que se pueden empujar, tiene un principio de integralidad. Sin embargo, el gran problema y es justo lo que te mencionaba antes es que no están financiados; entonces, aunque en papel se diga lo hay que hacer y cómo se debe hacer no hay financiamiento y eso se sigue manteniendo hasta el momento pues. El funcionario o funcionaria que está en la ventanilla de atención esta, como te digo, está batallando con muy pocos recursos.</p>
<p><b>3. Considera que, el presupuesto asignado para la ejecución de dichos programas y proyectos es el adecuado para que los mismos sean sostenibles:</b></p>	<p>Es que lo que pasa es que, decirlo así se oye como bien banal (<i>risas</i>) porque la verdad es que, el presupuesto no está porque no hay voluntad política. Ósea, al final eso, y por eso te digo es un mal regional, porque si hubiera voluntad política de los Estados se invertiría en esto, ósea, no solo sería un programa en letra sino también existirá la inversión para hacerlo.</p> <p>Por ejemplo, las ventanillas tienen una correlación amplia en los territorios, pero jamás se va a lograr suplir la necesidad que se tiene de los retornados. Entonces necesitamos que los titulares y los que tienen el poder de toma de decisión le metan más a esto.</p>
<p><b>4. ¿En cuáles de las políticas públicas en materia migratoria, su Organización o institución ha participado?</b></p>	<p>Fíjate que es una política que creo que no está escrita, pero es una política pública de hecho, el tema de apostarle a la migración laboral a través de las visas de trabajo laboral, por ejemplo. Nosotros como institución creemos que es una alternativa, no una respuesta, pero si una alternativa al problema de miles de personas, pero consideramos que hay que crear política pública. Es en la que hemos estado trabajando, creemos en el esfuerzo que sea bien hecho y sostenible para las personas.</p>
<p><b>5. ¿En cuales ha sido convocado/da su organización por el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores?</b></p>	<p>Siempre hemos estado participando desde nuestro lado, estamos trabajando mucho con Alcaldía, en el tema de migración de retorno sobre todo y prevenir la migración forzada, entonces creando políticas públicas o creando iniciativas para que haya presupuestos locales, creando relaciones con la diáspora, para que de repente haya reacciones más estratégicas, no simplemente que la diáspora apoye las fiestas patronales sino más bien que apoye un proyecto más de desarrollo local. Sobre esa línea estamos trabajando.</p>
<p><b>6. ¿Qué opinión tiene su institución con respecto a la contribución del órgano ejecutivo en la política pública de</b></p>	<p>Fíjate que, hablando del Órgano Ejecutivo en su conjunto, creo que mi observación se va a basar más en la lógica de CONMIGRANTES que no hay una correlación entre las instancias del Ejecutivo, ósea cada quien está haciendo desde su visión institucional su trabajo, cuando debería a ver más acercamientos.</p>

<p><b>atención a la persona migrante y su familia para la gobernanza migratoria?</b></p>	<p>Hay todavía demasiada separación de acciones y debería ser más integral, para trabajar todas en temas de migración, para que exista una mayor contribución para la gobernanza. Ahora podemos ver que algunas instancias ya se están acercando más en el tema, pero aún falta.</p> <p>Porque el tema migratorio, es un problema de Estado no de institución y CONMIGRANTES está perdiendo fuerza.</p>
<p><b>7. ¿Cuál es su opinión con respecto al trabajo que realizó el viceministerio para Los salvadoreños en el Exterior durante el período 2014 a 2019 en el acompañamiento de nuestros connacionales y atención de estos cuando retornan al país?</b></p>	<p>Fíjate que, hubo cosas interesantes que se hicieron y otras que se dejaron de hacer. Por ejemplo, en este periodo, un mapeo de salvadoreños y salvadoreñas en el mundo y fue un mapeo bien interesante, de hecho, hicieron un par de congresos, aquí y afuera como para acercar y coordinar, no paso mucho, pero fue un buen esfuerzo. Todo eso permitió tener una visión más clara, de cuantas personas están, como están y que están haciendo verdad.</p> <p>Hubo más acercamiento con la Diáspora en exterior, así como con organizaciones de salvadoreños en el exterior en los países de destino, acercamiento del lado humanitario del tema migratorio en esa época.</p> <p>También lograr ese financiamiento para el CONMIGRANTES fue un gran logro también.</p> <p>Sin embargo, si nos vamos al otro lado de la moneda, no logro darle respuesta a gran parte de nuestra población retornada.</p>
<p><b>8. ¿Cuál es su opinión sobre la labor actual del Viceministerio de Diáspora y Movilidad Humana?</b></p>	<p>Fíjate que nosotros estamos ahorita fortaleciendo capacidades técnicas y es a través de ellos, les estamos colaborando en los cambios de políticas públicas en los países de destino, en cómo están cambiando en Estados Unidos, México y actualizándoles con eso y el otro proceso que estamos colaborándoles es con lo de las visas temporales de trabajo. También es importante decir, que a través de ellos estamos capacitando a las personas que van a trabajar con visa de trabajo temporal sobre sus derechos en el exterior.</p> <p>Quizás a nivel general, no te pudiera decir a donde le están apuntando todavía, creo que aún le están apuntando a ver cuál es la gran apuesta. Están siendo muy abiertos en estos temas y nosotros los acompañamos. Todavía no les veo una claridad en cual es la gran estrategia a largo plazo, están haciendo ellos cada cosa y para cada cosa están buscando aliados.</p>
<p><b>9. Considera que dicho acompañamiento o atención ha sido el más adecuado, o considera que deben existir cambios:</b></p>	<p>Siempre se puede mejorar, siempre, creo que hay grandes temas que se deben mejorar. Hay que empujar políticamente del cómo crear las condiciones sostenibles en el tiempo verdad.</p>
<p><b>10. ¿Qué tipo de cambio, a su juicio, considera necesarios?</b></p>	<p>Hay que apostarle más al tema de la visión, deben crearse estrategias sobre eso, para lograr hacer las cosas bien, porque son procesos largos y existir voluntad política.</p>

	Hay que fortalecer el ente rector que es CONMIGRANTES, que retome su rol porque hasta el momento ha estado muy pasivo, creo que por allí no.
<b>11. ¿Cuáles han sido las propuestas (de haberlas) de reformas a la política pública de atención a la persona migrante y su familia que su organización ha elaborado, para la transformación de esta?</b>	<p>Pues fíjate que hemos dado muchas recomendaciones, por ejemplo, fortalecer la parte de migración laboral, en la participación de la sociedad civil, que sea más amplia, en el tema también de la observancia de organismos internacionales como observadores.</p> <p>También se ha propuesto que la observación de la diáspora, así como la participación sea más amplia y más amplia en el sentido geográfico verdad.</p> <p>Por allí han sido nuestras participaciones más fuertes, todas estas han sido incorporadas en algunas audiencias temáticas. A la vez que hemos tenido mesas de diálogo con el Estado salvadoreño para discutir estos temas, a veces diálogos tensos y no tan tensos (<i>risas</i>) Nuestro tema va más por allí.</p> <p>Nosotros somos más de echar andar, no de presentar propuestas en papel, en el papel no logramos mucho, si vamos a gastar tiempo y recurso queremos que sea en algo que se opere. Creemos que vale la pena participar y adentrarnos en la temática y trabajar.</p>

### **Matriz de resultado de entrevista 5: Entrevista a investigadora de la Universidad Tecnológica de El Salvador y Vicerrectora de Investigación y Proyección Social.**

<b>Nombre de la Institución:</b>	Universidad Tecnológica de El Salvador.
<b>Nombre del Entrevistado:</b>	Elsa Ramos.
<b>Nombre del cargo que ocupa o fungió en el periodo en evaluación:</b>	Investigadora de la Universidad Tecnológica de El Salvador y Vicerrectora de Investigación y Proyección Social.
<b>Fecha de realización de la entrevista:</b>	13 de diciembre de 2021.
<b>Hora de inicio:</b>	
<b>Hora de finalización:</b>	
<b>Lugar de realización de la entrevista:</b>	Entrevista realizada a través de cuestionario estructurado.
<b>1. Nombre de la Organización o Institución:</b>	Dirección de Investigaciones de la Universidad Tecnológica de El Salvador (Vicerrectoría de Investigación y Proyección Social).
<b>2. Durante el período 2014-2019 ¿Cuáles fueron, a su juicio los programas y proyectos más relevantes emanados de la</b>	Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (agosto 2017); Política Institucional de PROTECCIÓN Y VINCULACIÓN para los Salvadoreños Migrantes. Programa de Ventanillas de atención a las personas deportadas (Ministerio de Trabajo); Proyecto de creación de oficinas municipales de atención a las personas migrantes y Proyecto de creación de un archivo o expediente médico especial de las personas deportadas.

<p><b>política pública de atención a la persona migrante y su familia? que implemento la Cancillería de la República:</b></p>	
<p><b>3. ¿Por qué considera que son las más importantes?</b></p>	<p>Las ventanillas informan a las personas retornadas forzosamente acerca de las opciones de posibles empleos, que les daría la oportunidad de obtener ingresos y no depender de su familia.</p> <p>La creación de las oficinas municipales de atención a las personas migrantes, son importantes pues son los gobiernos locales los que cuentan con mayor cercanía a la población migrante, tienen conocimiento de quienes se van, quienes son retornados forzosamente, cuáles son sus necesidades más apremiantes. Lastimosamente, pareciera ser que este esfuerzo, no se le ha dado continuidad con los nuevos alcaldes.</p> <p>Los archivos médicos “especiales”, son importantes pues muchas personas al retornar al país necesitan medicamentos y han sido tratados con medicina de última generación, o las cepas de bacterias que traen no hay en el país y, por ende, no hay medicamento específico para tratar las enfermedades.</p>
<p><b>4. Considera que, el presupuesto asignado para la ejecución de dichos programas y proyectos es el adecuado para que los mismos sean sostenibles:</b></p>	<p>Considero que los programas y proyectos tienen un presupuesto inadecuado y, si bien es cierto que funcionan, pero su alcance es limitado, en relación a la cantidad de personas que son deportadas anualmente.</p>
<p><b>5. ¿En cuáles de las políticas públicas en materia migratoria, su Organización o institución ha participado?</b></p>	<p>Se participó en la elaboración de la Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia.</p>
<p><b>6. ¿En cuales ha sido convocado/da su organización por</b></p>	<p>La UTEC es miembro del Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia (CONMIGRANTES), desde el año 2012 a la fecha, y es desde allí en donde por acuerdo de este Consejo se dan las iniciativas.</p>

<p><b>el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores?</b></p>	
<p><b>7. ¿Qué opinión tiene su institución con respecto a la contribución del órgano ejecutivo en la política pública de atención a la persona migrante y su familia para la gobernanza migratoria?</b></p>	<p>Solo son presentadores del trabajo que realizan instituciones como el CONMIGRANTES.</p>
<p><b>8. ¿Cuál es su opinión con respecto al trabajo que realizó el viceministerio para Los salvadoreños en el Exterior durante el período 2014 a 2019 en el acompañamiento de nuestros connacionales y atención de estos cuando retornan al país?</b></p>	<p>Deficiente en general. Como UTEC tenemos relación con el Viceministerio para SALEX desde el año 2005 en adelante, proponen muchos proyectos, pero no asignan los presupuestos necesarios para implementarlo y tampoco, el cuerpo consular no está conformado por personas idóneas, con sensibilidad y conciencia en el tema migratorio. Son las propias organizaciones de retornados las que están actuando en busca de solucionar sus problemas de reintegración integral.</p>
<p><b>9. ¿Cuál es su opinión sobre la labor actual del Viceministerio de Diáspora y Movilidad Humana?</b></p>	<p>Sin comentarios.</p>
<p><b>10. Considera que dicho acompañamiento o atención ha sido el más adecuado, o considera que</b></p>	<p>Los cambios siempre son necesarios, deben de trabajar hombro con hombro con las OSC, Academia, Organismos internacionales.</p>

<b>deben existir cambios:</b>	
<b>11. ¿Qué tipo de cambio, a su juicio, considera necesarios?</b>	Que vean a las personas deportadas como tal, no como objeto de propaganda, eso vale para los gobiernos anteriores y el actual.
<b>12. ¿Cuáles han sido las propuestas (de haberlas) de reformas a la política pública de atención a la persona migrante y su familia que su organización ha elaborado, para la transformación de esta?</b>	<p>Por el momento el CONMIGRANTES tiene una comisión ad hoc, que está trabajando en las reformas a la Ley especial para la protección y desarrollo de la Persona migrante salvadoreña y su familia.</p> <p>La UTEC no forma parte de la comisión de reformas.</p>

### **Matriz de resultado de entrevista 6: Entrevista a investigador de la Universidad Don Bosco/ Investigador vinculado al tema de Movilidad Humana, Migración, Desarrollo y Derechos Humanos.**

<b>Nombre de la Institución:</b>	Universidad Don Bosco.
<b>Nombre del Entrevistado:</b>	Jaime Rivas Castillo.
<b>Nombre del cargo que ocupa o fungió en el periodo en evaluación:</b>	Observatorio de Juventud y Familia/ Investigador vinculado al tema de Movilidad Humana, Migración, Desarrollo y Derechos Humanos.
<b>Fecha de realización de la entrevista:</b>	16 de diciembre de 2021.
<b>Hora de inicio:</b>	2:05 PM
<b>Hora de finalización:</b>	2:50 PM
<b>Lugar de realización de la entrevista:</b>	Entrevista realizada de forma sincrónica, a través de la plataforma Google Meet.
<b>1. ¿Cuál es el nombre del cargo que funge actualmente y de la Institución para la cual labora?</b>	Buenas tardes, Olga, es un gusto poder acompañarla en esta entrevista y contribuir a su investigación. En efecto, trabajo en la Universidad Don Bosco en el Observatorio de Juventud y Familia y paralelamente me desempeño como investigador vinculado al tema de movilidad humana, migración, desarrollo y derechos humanos, desde el 2017 a la fecha.
<b>2. A partir de las investigaciones que usted como académico ha realizado, durante el periodo bajo el cual se está desarrollando esta investigación (2014 a 2019) ¿Cuáles fueron, a su juicio los programas y proyectos más relevantes emanados de la política pública de</b>	<p>Bueno sí, yo comenzaría con lo que le llamaría la institucionalización del CONMIGRANTES, que por mandato de la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, es la instancia llamada a enfocar una agenda interinstitucional e intersectorial como lo llama la ley para abordar las necesidades de la población migrante salvadoreña en particular en este caso la población retornada salvadoreña y su familia.</p> <p>Digo institucionalización del CONMIGRANTES, que, si bien es un concepto que comienza en el 2011 o 2012, es hasta el periodo bajo el cual está usted trabajando que comienza a tomar fuerza y comienzan a realizarse actividades con otras instituciones de</p>

**atención a la persona migrante y su familia? que implemento la Cancillería de la República:**

Estado, donde a mi juicio destacaban educación, trabajo, Cancillería, la DGME, el Ministerio de Salud, nunca hubo presencia de las municipalidades como tal y con presencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Vemos entonces que fue un primer avance y una primera acción digamos para de algún modo abordar el tema del retorno.

Como muestra de este trabajo en conjunto es que tenemos la primera política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y Familia, junto con la ley especial, digamos que es el entramado legal y de política, que le dan sentido a las acciones y programas que luego van a estar desarrollando.

Creo que otra acción importante es la creación de Protocolos de Atención Interinstitucional, que tuvo lugar en la Chacra, en las instalaciones de la entonces llamada Dirección de Atención al Migrante DAMI gracias a un enfoque más centrado en derechos humanos, en la recepción de personas retornadas. Comienzan entonces a amarrarse más acciones y creo que aquí también está el trabajo de CONMIGRANTES, comienzan a darse más acciones por parte de las instituciones del Ejecutivo para poder brindar una asistencia más integral.

Yo sostengo en ese documento que realizamos con FUNDAUNGO, que no se territorializo, acción se limitó bastante a lo que pudieran hacer las instituciones allí en la DAMI por lo cual una de las principales deudas, y lo sigue siendo hasta el momento, es llevar esos servicios y ampliarlos digamos a esos territorios de donde se configura la migración irregular.

Esto me lleva a la tercera iniciativa interesante, que no me atrevo a decir que ha tenido resultados de demasiado impacto en el territorio, son las ventanillas de atención al migrante, ahí si fue Cancillería quien las empezó a desarrollar en aquellos que consideraba los principales municipios o departamentos de donde se retornaban todas estas personas.

Sumado a ello se desarrolló, el programa como tal desde antes del periodo que usted está investigando, se llamaba “Bienvenido a Casa”, desde este emana el protocolo que le estoy mencionando. Sin embargo, otro programa que desarrollaron que me pareció muy interesante es el programa denominado “El Salvador es tu Casa”, aquí ya comienzan a abrirse otros sectores como CONAMYPE, el Ministerio de Trabajo, etc. Estaba enfocado en facilitar el retorno y más bien una reintegración diríamos de la niñez y adolescencia migrante. Este programa tenía o tiene, porque no estoy al tanto si se continua o no, ha tenido varios componentes.

No se dependían del ejecutivo, si se vinculaba el surgimiento de iniciativas municipales para atender las necesidades de la población retornada, allí fue el trabajo pionero de Zacatecoluca, por ejemplo.

**3. ¿Por qué considera que son las más importantes?**

Con esto que le acabo de mencionar, me atrevería a decir que son las iniciativas más representativas del Estado salvadoreño, que a mi juicio nos llevara a pensar que se comenzó a desarrollar acciones iniciales, quizá no tan integrales, ni con el impacto que hubiéramos querido, ni a los territorios que hubiéramos querido llegar, ni con las

	<p>articulaciones suficientes para tener un mayor impacto, pero si fue un primer esbozo que se tiro por la borda en esta administración.</p>
<p><b>4. Considera que, el presupuesto asignado para la ejecución de dichos programas y proyectos es el adecuado para que los mismos sean sostenibles:</b></p>	<p>Con referencia a esta pregunta, no la puedo responder a ciencia cierta, es decir, porque nunca conocí montos para poder decir a ciencia cierta y a cabalidad me parece que son los montos adecuados para poder haber desarrollado o haber logrado sus objetivos no; quizá, por un lado, la cultura de falta de información por parte de las instituciones de Estado a menos que haya una insistencia de petición de una información que debería ser publica no. Entonces no tengo ese dato para poder suponer.</p> <p>Pero puedo decir, y es muy a mi suposición que, a juzgar por el alcance de los programas, mucho de estos se sostuvo por el financiamiento de la cooperación internacional y por instancias de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en las instalaciones de la DAMI fueron fondos provenientes de la cooperación internacional lo que permitió tener las instalaciones lo más dignas posibles, para poder tener soporte de infraestructura que permitiera desarrollar el protocolo y del programa “El Salvador es tu Casa”.</p> <p>No tengo los montos, es mentira, por lo que no puedo responder a esa pregunta a cabalidad. Pero si puedo suponer que fueron recursos limitados y que esto insidioso en que hubiera un alcance limitado sobre todo a nivel territorial.</p>
<p><b>5. Como académico e investigador, ¿ha participado junto a Organizaciones de la Sociedad Civil en la construcción de propuestas de reforma, transformación o contraloría, a la política pública de atención a la persona migrante y su familia?</b></p>	<p>La primera de las Organizaciones que estuvieron muy interesadas y con la cual trabajé, fue la Red Nacional de Jornaleros y jornaleras en Estados Unidos, lo financiaron, de hecho, fue un estudio que se hizo en 2013, 2014 “Sueños Deportados” se llamó el estudio. Ese estudio fue bastante pionero en términos de comenzar a mostrar la dureza de la experiencia de la deportación y de la limitación de la política pública salvadoreña para poder recibir en condiciones dignas, ya no se diga respetar a las personas retornadas. Entonces fue un acercamiento desde la Sociedad Civil y la academia que fue en ese entonces creo, muy bien acogido por Estado, es decir, nosotros logramos articular muchas actividades, con el CONMIGRANTES, con Cancillería, incluso con la Policía Nacional Civil para matizar ese enfoque de seguridad que se daba al tema de la recepción de las personas retornadas.</p> <p>La segunda en la que yo he participado es la que usted ya menciona. Y bueno estamos hablando de dos Universidades, un tanque de pensamiento, centro de investigación como lo es FUNDAUNGO y otra instancia académica importante a nivel latinoamericana como lo es FLACSO, y que por lo menos consideramos que íbamos a tener, al menos así lo consideramos, y creo que nunca nos imaginamos que el nivel de distanciamiento que iba a existir entre academia y el gobierno, sobre todo el ejecutivo. No logramos tener ningún tipo de interlocución. Nos sentamos una vez con Cancillería, pero no mostramos ninguna voluntad real para poder para sentarse a conocer al menos con pinza nuestro trabajo.</p>
<p><b>6. ¿Qué opinión tiene usted, con respecto a la contribución del Órgano Ejecutivo en la política pública de atención a la</b></p>	<p>Ok. Bueno lo primero no es que no contribuya a, sino que estamos hablando de un mandato es un tema de cumplimiento de la ley y es responsabilidad del Estado para brindar las condiciones con apego a Derechos Humanos con una serie de enfoques que tiene la misma ley y la política. El Estado está obligado a atender a los ciudadanos en todas las etapas de la migración no solo al momento del retorno.</p>

<p><b>persona migrante y su familia para la gobernanza migratoria?</b></p>	<p>Ahora, bajo el enfoque de gobernanza que ya implica una serie de compromisos también, en donde hay otra serie de instrumentos, en donde también implican lineamientos, como por ejemplo, el pacto para la migración segura y ordenada, que establece bastante lineamiento y uno de los cuales es la generación de conocimiento sobre el fenómeno, solo desde este punto de partida ya estamos fritos (<i>risas</i>) porque realmente el acceso a la información para poder caracterizar la población retornada es bastante limitado, tenemos muy poco acceso a datos y cada vez más se cierran estos procesos institucionales, se cierra al escrutinio de académicos, actores de la sociedad civil e incluso a la cooperación internacional, ya no se diga a a organizaciones de migrantes, a menos que sean al afines al partido de gobierno</p> <p>Hay una serie de evasiones digámoslo así, por parte del Estado frente a ese mandato que por ley le corresponde.</p> <p>Todavía en esa época, todavía registramos mayor apertura por parte del Estado salvadoreño, principalmente del ejecutivo.</p>
<p><b>7. ¿Cuál es su opinión con respecto al trabajo que realizó el viceministerio para Los salvadoreños en el Exterior durante el período 2014 a 2019, en el acompañamiento de nuestros connacionales y atención de estos cuando retornan al país?</b></p>	<p>Bueno, había un dialogo abierto, donde teníamos la libertad de poder presentar y decir que estaba mal, no rendía frutos porque no se tomaban las decisiones más necesarias, pero si había una disposición a dejarse interpelar, digamos desde un enfoque de derechos humanos a dejarse escuchar nuestras posiciones, como academia, como organizaciones como instancias no estatales, creo que había esa disposición.</p> <p>Quizá Olga, diría yo que la gente que vi más comprometida no fue Cancillería, fue la DGME, ósea los agentes migratorios que estaban allí, muy sensibilizados y comprometidos con el tema, fuera de sus horas laborales, con mucha empatía.</p> <p>Pero si había muchas deudas desde Cancillería. Pero fue en 2018 a 2019, que se comenzó a cerrarse mucho las puertas, ósea, así como arranco con esa política de puertas abiertas, no se mantuvo hasta el final.</p>
<p><b>8. Considera que dicho acompañamiento o atención ha sido el más adecuado, o considera que deben existir cambios:</b></p>	<p>Bueno, yo siempre he dicho que el tema institucional en la parte del retorno es algo que no debería de existir, te lo voy a explicar bien; debería de generarse las condiciones de desarrollo en los territorios para no se tenga que experimentar la migración irregular.</p> <p>Creo que no se hizo lo suficiente en ese momento, pero si se debe seguir dignificando los protocolos de recepción de retornados de las personas, pero, por otro lado, dar un acompañamiento en los territorios y el acompañamiento de las municipalidades, por ejemplo, lo cual ahora es mucho más difícil dado el debilitamiento institucional y financiero.</p> <p>Se debería descentralizar los servicios más allá de, lo que ocurre aquí en la Chacra y no solo para pensar en una integración digna, sino también de una inserción que vaya de la mano con la construcción de procesos de desarrollo en sus territorios para que se anticipe estas reacciones a una potencial migración irregular, es decir, que nos anticipemos a escenarios de migración irregular mediante la creación de oportunidades en ellos territorios para que</p>

	<p>la migración irregular no sea la única salida para las familias. Creo que eso es lo que hace falta.</p> <p>Se pudiera utilizar la llave del retorno, porque es un tema que hala recursos, sin desconectarse de la agenda de desarrollo en los territorios.</p>
<p><b>9. ¿Qué tipo de cambios, a su juicio, considera necesarios, tanto en lo referente a la atención de los retornados como en la implementación de la política pública de atención a la persona migrante y su familia?</b></p>	<p>Esta pregunta Olga, cada vez se vuelve más difícil responderla (<i>risas</i>) yo creo q vamos para atrás, si bien habíamos logrado pasos importantes en la gestión que usted está trabajando, ahora tendríamos que empezar de más atrás, es decir, no solo nos estacamos, sino que hemos retrocedido.</p> <p>Yo plantearía una redefinición de lo que entendemos por lo público y por la política pública, creo que no hay un entendimiento en la actual administración, de que es una política pública. No conciben que es todo un proceso que implica una serie de elementos, que deben seguirse, por ejemplo, la institucionalización del cumplimiento de leyes, transparencia, consultas, generación de conocimiento, invitación de expertos que conozcan de la materia que pueden de algún modo arrojar luces de inclusión de diversos actores, bajo un enfoque de gobernanza.</p> <p>La gestión pública ha sido reducida, a acciones aisladas, si muy bien publicitadas, que no es política pública. Aquí hay un gran problema de entendimiento de la gestión gubernamental también llevada a los extremos descarados del populismo y el irrespeto por la institucionalidad.</p> <p>Esto realmente es un retroceso, que nos coloca muy atrás de lo que se había logrado. Todo esto apunta a que, el primer desafío sea a digamos, insertarse a, modificar y dejar claro que hay procesos que hay que seguir, que hay leyes que hay que cumplir, que hay procedimientos y que hay una lógica detrás de todo esto y sobre todo que hay que ser transparentes en el ejercicio de estas acciones; con la participación de la mayor parte de actores que están involucrados, en donde la Sociedad Civil debe de dejar de ser vista como el enemigo, sino más bien, reconocer que si no fuera por el trabajo realizado por mucha de las organizaciones sociales en el tema de retorno y de otros temas, no se lograra mucho de lo que hemos logrado hasta el momento.</p>

## Matriz de resultado de entrevista 7: Entrevista a Presidente de la Asociación Alianza para Salvadoreños Retornados (ALSARE).

<b>Nombre de la Institución:</b>	Asociación Alianza para Salvadoreños Retornados.
<b>Nombre del Entrevistado:</b>	Juan Ramon Toledo.
<b>Nombre del cargo que ocupa o fungió en el periodo en evaluación:</b>	Presidente de la Asociación Alianza para Salvadoreños Retornados.
<b>Fecha de realización de la entrevista:</b>	20 de diciembre de 2021.
<b>Hora de inicio:</b>	3:03 pm
<b>Hora de finalización:</b>	3:40 pm
<b>Lugar de realización de la entrevista:</b>	Entrevista realizada de forma sincrónica, a través de la plataforma Google Meet.
<b>1. Nombre de la Organización o Institución:</b>	Claro sí, soy Juan Ramon Toledo, soy el Presidente de la Asociación Alianza para Salvadoreños Retornados. Que es una organización compuesta por personas retornadas y nuestro enfoque de trabajo es la reintegración de personas retornadas en su territorio de origen.
<b>2. Durante el período 2014-2019 ¿Cuáles fueron, a su juicio los programas y proyectos más relevantes emanados de la política pública de atención a la persona migrante y su familia? que implemento la Cancillería de la República:</b>	<p>Bueno, Fíjese que es una ley secundaria, la ley especial es una ley secundaria, ciertamente fue publicada en el diario oficial en el 2014, nosotros como organización hemos hecho algunas observaciones.</p> <p>Son pocos los programas que se han emanado de la política como tal. El ámbito de aplicación de reinserción como tal, es muy poco como lo establece la ley.</p>
<b>3. Considera que, el presupuesto asignado para la ejecución de dichos programas y proyectos es el adecuado para que los mismos sean sostenibles:</b>	<p>Fíjese que, para iniciar, ni siquiera CONMIGRANTES tiene presupuesto, se le va un porcentaje de la emisión de pasaportes, entonces es algo muy difícil.</p> <p>El presupuesto como tal, no es suficiente para la implementación de los programas, el presupuesto no es el adecuado. Se valen principalmente con la cooperación internacional.</p>

<p>4. ¿En cuáles de las políticas públicas en materia migratoria, su Organización o institución ha participado?</p>	<p>Se ha buscado o promovido una reforma al artículo, para que la gente pueda tener acceso a los bienes. Porque se conoce que las personas o como lo dice la ley, las personas retornen al país sin nada, y con esta reforma que te menciono se busca que las personas puedan traer algo de lo que es parte del patrimonio realizado en el extranjero. Ósea Olga, en este momento no hay un apolítica para retornados realmente, hay política para los migrantes que están en el exterior, pero no para los retornados y eso es lo que estamos buscando como organización.</p>
<p>5. ¿En cuales ha sido convocado/da su organización por el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores?</p>	<p>Vaya mire, nosotros tenemos una carta de entendimiento con el MRR.EE, con nadie la tiene, es únicamente con nosotros y eso es muy bueno, y ¿Por qué? Bueno, porque nosotros trabajamos en el terreno, nosotros conocemos a las personas retornadas.</p> <p>Entonces el MRR.EE tiene algún proyecto nos convoca, para poder implementarlo, entonces si en algunos de los programas como las ventanillas de atención, nosotros participamos en los que ellos nos convoquen.</p>
<p>6. ¿Qué opinión tiene su institución con respecto a la contribución del órgano ejecutivo en la política pública de atención a la persona migrante y su familia para la gobernanza migratoria?</p>	<p>Vaya mire, nosotros en el 2019 impulsamos nuestro proyecto sobre la gobernanza migratoria, invitamos a varias organizaciones de la sociedad civil y por supuesto al MRR.EE. pero te digo, fueran pocas las instituciones que se quedaron, se quedó FESPAD, UTEC y otras. Pero el organismo rector en este tema se hizo para atrás.</p> <p>Entonces nosotros, no podemos caminar sin el organismo rector, él es quien debe dar las líneas generales de trabajo.</p> <p>La dificultad de propiciar y de promover una gobernanza de las migraciones es posible y menos ahora con esta administración. No hay receptividad por parte de las instituciones.</p>
<p>7. ¿Cuál es su opinión con respecto al trabajo que realizó el viceministerio para Los salvadoreños en el Exterior durante el período 2014 a 2019 en el acompañamiento de nuestros connacionales y atención de estos cuando retornan al país?</p>	<p>En ese entonces se crearon por ejemplo las ventanillas, se creó digamos, toda una estrategia de atención y bien o mal, pero se implementó.</p> <p>Digamos no había tantas dificultades para conseguir la información, todos los datos en referencia a los retornados eran dados por la DGME, ósea que hubo una cuasi apertura.</p> <p>Todo eso hasta el 2019.</p>

<p><b>8. ¿Cuál es su opinión sobre la labor actual del Viceministerio de Diáspora y Movilidad Humana?</b></p>	<p>Fíjese, que nosotros conocemos su caminar, porque tenemos la carta de entendimiento, pero lejos de una acción estatal planificada, nada más con acciones aisladas.</p> <p>No le encuentro la lógica de crear programas sectarios o aislados, es necesaria la creación de una política pública nacional de atención a la persona retornada, pero no hay voluntad política.</p>
<p><b>9. Considera que dicho acompañamiento o atención ha sido el más adecuado, o considera que deben existir cambios:</b></p>	<p>Realmente, considero que no porque como te decía son acciones aisladas, sectoriales que no van a nada. Son acciones que desdicen, del deber y de la responsabilidad que tiene el Estado.</p>
<p><b>10. ¿Qué tipo de cambio, a su juicio, considera necesarios?</b></p>	<p>En primer lugar, decirte que, sin dinero una ley no sirve. Una ley es un basamento legal, que permite la creación de una política pública, pero sin dinero es muy difícil implementar algo; por lo que, diría que lo primero sería asignar presupuestos adecuados.</p> <p>Por otro lado, debe haber una ley para personas retornadas, porque no la hay, ellos son visto como un desuso,</p>
<p><b>11. ¿Cuáles han sido las propuestas (de haberlas) de reformas a la política pública de atención a la persona migrante y su familia que su organización ha elaborado, para la transformación de esta?</b></p>	<p>Vaya mire, nosotros en el 2018, nos dimos a la tarea de reformar la ley de CONMIGRANTES, específicamente el artículo 4 literal “d” de la ley especial que trataba sobre la reinserción, se estipula el ámbito donde se da la reinserción.</p> <p>También aportamos en reforma al artículo 36, que habla sobre el menaje de casa, dado que las personas retornadas no se traen nada, con esta reforma buscamos que, las personas puedan traer parte de su patrimonio para que puedan utilizarlo aquí.</p>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Asamblea Legislativa de El Salvador «LEY ESPECIAL PARA EL EJERCICIO DEL VOTO DESDE EL EXTERIOR EN LAS ELECCIONES.» Documento Institucional Legislativo, San Salvador, 2013.

Alonso, A; Otero, L. "Grandes migraciones de la historia hacia la tierra prometida". Revista Muy interesante, Recuperado el 16 febrero de 2016 de: <http://www.muyinteresante.es/grandesmigraciones-de-la-historia-hacia-la-tierra-prometida>

Ayala Flores, Eva Fernanda, y Gabriela María Contreras Echeverría. "Evolución de los flujos migratorios salvadoreños y sus repercusiones sociales, políticas y económicas con relación a la Creación de Políticas Migratorias en El Salvador: La vinculación dinámica política-social con los países de tránsito de Guatemala y Méx". Universidad de El Salvador, 2017. <https://ri.ues.edu.sv>.

Andrade Eekhoff, Katharine. diciembre, 2003. "Mitos y Realidades: El impacto económico de la migración en los hogares rurales". San Salvador, El Salvador, Centroamérica. FLACSO – Programa El Salvador.

Actor Social, Concepto De. "ACTORES SOCIALES", s/f.

Arnoletto, Eduardo Jorge. "David Easton y su teoría del sistema político". Consultado el 1 de julio de 2021. <https://www.eumed.net/libros-gratis/2007b/300/34.htm>.

Arocena José. "El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo", 2014. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/AROCENA-DesarrolloLocal.pdf>.

Argueta, Carlos Eduardo; Muñoz, Mariano y Vásquez, Gisell "Una Aproximación a las Políticas de Atención a los Deportados en los Países del Triángulo Norte de Centroamérica" El Salvador. Ciudad de Guatemala, diciembre 2016. [www.asies.org.gt](http://www.asies.org.gt).

Asamblea Constituyente de 1983. "Constitución República de El Salvador", 1983, 1–62. [https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117\\_072857074\\_archivo\\_documento\\_legislativo.pdf](https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf).

Asamblea Legislativa de El Salvador: Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior. Reforma a la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia 2019.

<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/dictamenes/E29101CE-5D05-4184-8BF5-4E3F179D71F0.pdf>.

Asamblea Legislativa de El Salvador. "ASAMBLEA LEGISLATIVA-REPUBLICA". Consultado el 26 de mayo de 2021. [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011\\_decreto655\\_elsvd.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011_decreto655_elsvd.pdf).

Benítez, José Manuel Ortiz. "Cien años de historia de la emigración salvadoreña - Salvadoreños en el Mundo", 2009. <http://www.salvadorenosporelmundo.net/2009/05/cien-anos-de-historia-de-la-emigracion.html>.

BOLÍVAR MEZA, Rosendo. La política como ciencia. Estudios Políticos. Segunda Ed. Madrid, 2001. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2001.28.37515>.

Caminal, Badia Miquel "Manual de Ciencia Política". Madrid 2005. ISBN: 84-3363-8.

Canales, Alejandro "Desarrollo y Migración Desafíos y Oportunidades en los Países del Norte de Centroamérica" 2019. [www.cepal.org](http://www.cepal.org).

Carlos Gustavo Salazar Alvarado, Licenciado, y Licenciado Mario Leonel Villatoro Reyes. "Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto DIRECTOR GENERAL DEL PRESUPUESTO SUBDIRECTOR GENERAL DEL PRESUPUESTO". San Salvador, 2017. [www.mh.gob.sv](http://www.mh.gob.sv).

Castro Franco, Alexandra. "Introducción". En La gobernanza internacional de las migraciones, 13–66. Universidad externada de Colombia, 2018. <https://doi.org/10.4000/books.uec.1437>.

Cruz Alvarado, Elvinia Lissethe, y Karla Verónica Aguilar Velásquez. "Nueva política migratoria en la Unión Europea, su incidencia en España y sus repercusiones en los derechos humanos de la población migrante - Repositorio Institucional de la Universidad de El Salvador", 2010. <http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/4590/>.

CONMIGRANTES. (25 de agosto de 2015). "Política Nacional de Protección y Desarrollo para la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia". objetivo general, pág. 21, [http://www.consulta.gob.sv/assets/documents/BORRADOR\\_FINAL\\_MODIFICADO\\_25082015](http://www.consulta.gob.sv/assets/documents/BORRADOR_FINAL_MODIFICADO_25082015).

Centroamericana, Sistema de Integración. «Hallazgos del Estudio de Línea Base sobre Migración y Desplazamiento en la Región del SICA.» Informe Regional, El Salvador, 2019.

Colindres, Eduardo B. "La migración salvadoreña". Entorno, núm. 23 (2002): 26–53. <https://doi.org/10.5377/entorno.v0i23.7583>.

Cuna Pérez, Enrique. "Aplicación y Crítica al Enfoque Sistémico para el Estudio de las Políticas en México", 2007. <https://www.redalyc.org/pdf/3050/305024715007.pdf>.

Curso de Alta Definición y Administración Pública. "Políticas Públicas: diseño, implementación y evaluación", 2015, 14. [https://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias/SemInvestiga/IISem\\_JuanCarlosSalamanca\\_Paper.pdf](https://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias/SemInvestiga/IISem_JuanCarlosSalamanca_Paper.pdf).

Duverger, Maurice, y David Easton. "Aportes y Reflexiones". la paz, Bolivia, 2015. <http://gyg-design1.blogspot.com/>.

Dr. Villela, Bernardo A. "La Inmigración Centroamericana hacia los Estados Unidos de Norte América". Recuperado el 13 de marzo de 2021 de: [http://ca2020.fiu.edu/Workshops/Salvador\\_Workshop/Bernardo\\_A\\_Villela.htm](http://ca2020.fiu.edu/Workshops/Salvador_Workshop/Bernardo_A_Villela.htm)

Decreto No.: 839. Art.1, DIARIO OFICIAL. "Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia". - San Salvador, 16 de abril de 2009. "http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9717.pdf?view=1"

Decreto n° 617, Diario Oficial "Creación del Fondo de Actividades Especiales para la Atención a los Salvadoreños y Salvadoreñas en el Exterior y para las Personas Retornadas". San Salvador 6 de marzo de 2017.

Decreto n°655 "Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia". San Salvador, 14 de abril de 2011.

Díaz, Gustavo. "APROXIMACIONES METODOLÓGICAS AL ESTUDIO DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES", 2007, [https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72514/UNISCI15\\_Diaz.pdf](https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72514/UNISCI15_Diaz.pdf).

Estudio de la Universidad Tecnológica. (2013, diciembre). "Perfil Actual de la persona migrante en El Salvador". Pag.51. Recuperado de: [http://www.utec.edu.sv/media/publicaciones/flips/coleccionInvestigaciones/2014/perfil\\_migrante/perfil\\_migrante.pdf](http://www.utec.edu.sv/media/publicaciones/flips/coleccionInvestigaciones/2014/perfil_migrante/perfil_migrante.pdf)

Easton, David "Esquema para el Análisis Político". Buenos Aires, 1999. ISBN: 518-025-X.

Estévez, Alejandro "El Módulo Secuencial de Políticas Públicas Treinta Años Mas Trade". 2016.

FLACSOANDES. "Actores Sociales, su Participación en el Desarrollo Local", julio de 2017. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=6222>.

Fuenmayor, Jennifer. "Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas". Económicas Cuc 38, núm. 2 (2017): 43–60. <https://doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. “Promover la Inserción Laboral de Migrantes Retornados”, noviembre de 2018. [http://fusades.org/publicaciones/DES\\_inserción\\_retornados.pdf](http://fusades.org/publicaciones/DES_inserción_retornados.pdf).

Fontaine, Guillaume. Análisis de las Políticas Públicas: Concepto, Teoría y Métodos. Documentación Administrativa. Ecuador, 2017. <https://doi.org/10.24965/da.v0i224-225.5212>.

García Flores, Andrea María, Yajaira Julieth Martínez Herrera, y Marlon Yajaira Medrano Estupiñán. “Violación de los Derechos Humanos de los Migrantes Salvadoreños en Canadá”. Universidad de El Salvador, 2014. [http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/13654/1/VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS INMIGRANTES SALVADOREÑOS EN CANADÁ.pdf](http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/13654/1/VIOLACIÓN_DE_LOS_DERECHOS_HUMANOS_DE_LOS_INMIGRANTES_SALVADOREÑOS_EN_CANADÁ.pdf).

García Pérez, J. Ignacio. CBUES - Metodología y diseño de estudios para la evaluación de políticas públicas. Antoni Bos. Consultado el 5 de marzo de 2021. [https://elibro.net/es/lc/cbues/titulos/60070?fs\\_q=politica\\_\\_publica\\_\\_migratoria&prev=fs](https://elibro.net/es/lc/cbues/titulos/60070?fs_q=politica__publica__migratoria&prev=fs).

Gema Pastor Albaladejo. Teoría Y Práctica De Las Políticas Públicas. Valencia, 2014. [file:///C:/Users/Andrea/Downloads/Teoria\\_y\\_Practica\\_de\\_las\\_Politicas\\_Publi\(1\).pdf](file:///C:/Users/Andrea/Downloads/Teoria_y_Practica_de_las_Politicas_Publi(1).pdf).

Guzmán, José Francisco. “Universidad Francisco Gavidia: Antecedentes del fenómeno migratorio salvadoreño y el vínculo con el flujo de las remesas familiares”. Realidad y Reflexión, 2010. <https://ri.ufg.edu.sv/jspui/handle/11592/8469>.

Gil García, Ramón. “Pensamiento sistémico y dinámica de sistemas para el análisis de políticas públicas: Fundamentos y recomendaciones”. Cide, México, 2008, 44. [http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP\\_212.pdf](http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP_212.pdf).

“Glossary on Migration INTERNATIONAL MIGRATION LAW N° 34 N° 34”, 2019. [www.iom.int](http://www.iom.int).

“gobernanza | Definición | Diccionario de la lengua española | RAE - ASALE”. Consultado el 7 de mayo de 2021. <https://dle.rae.es/gobernanza>.

Gómez, Carlos, y Díaz De León. “SISTEMA POLÍTICO Y FORMAS DE GOBIERNO”, s/f.

Gómez Walteros, Jaime Alberto “LA MIGRACION INTERNACIONAL, TEORIAS Y ENFOQUES. UNA MIRADA ACTUAL”, 2010, <https://www.redalyc.org/pdf/1650/165014341004.pdf>.

Gómez Flores, Karla Michelle; Ramon Lozano, Lilian Ernestina "Estudio de la Política de Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador para Contribuir a la Estabilidad Migratoria de los Salvadoreños que Residen en Situación Irregular en los

Estados Unidos de América, Periodo 2012-Primer semestre del 2015". Tesis de Grado, Universidad de El Salvador. Abril 2017.

Gema Pastor Albaladejo, Teoría Y Práctica De Las Políticas Públicas Valencia, 2014.

Secretaria Técnica y de Planificación de la Presidencia "Plan Quinquenal de Desarrollo El Salvador Productivo, Educado y Seguro 2014 - 2019". Secretaría Técnica y de Planificación. San Salvador, 2015.  
<https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9783110968002.212/html>.

López Cardoza, Reynaldo Antonio. Reformas a Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la persona Migrante Salvadoreña y su Familia (2020).  
<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/correspondencia/F3865372-FEB1-4239-945E-86B4E7BB3E3A.pdf>.

Marco de Gobernanza sobre la Migración, Documento C/106/40, 4 de noviembre de 2015. recuperado el 13 de marzo de 2021:  
<https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/106/C-106-40-Marco-de-Gobernanza-sobre-la-Migraci%C3%B3n.pdf>.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador/ Asamblea Legislativa. "Decreto No 655. Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia.", 2011, 1–14.  
[https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011\\_decreto655\\_elsvd.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011_decreto655_elsvd.pdf).

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador "Memoria de Labores 2014-2015" Antiguo Cuscatlán. 18 de junio de 2015.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador "Memoria de Labores 2015-2016" Antiguo Cuscatlán. 30 de junio 2016.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador "Memoria de Labores 2016-2017" Antiguo Cuscatlán. 13 de julio 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador "Memoria de Labores 2017-2018" Antiguo Cuscatlán. 21 de junio de 2018.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador "Memoria de Labores 2018-2019" Antiguo Cuscatlán. 31 de mayo 2019.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador «Portal de Transparencia.» 16 de Junio de 2015.  
<https://www.transparencia.gob.sv/institutions/rree/documents/memorias-de-labores>  
último acceso: 20 de Abril de 2021.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador/ CONMIGRANTES. "Programa Integral de Inserción para la Población Salvadoreña Retornada". San Salvador, 2016.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador "Política Institucional de Protección y Vinculación para los Salvadoreños Migrantes". San Salvador 2019.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. "Informe de Gestión: Viceministerio para los salvadoreños en el Exterior". San Salvador, 2019.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador «Política Nacional para el Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia.» Documento Institucional, San Salvador, 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. "Sistema de Servicios Públicos para Compatriotas 'Programa El Salvador es tu Casa'". San Salvador, 2017. <https://rree.gob.sv/historia-de-la-diplomacia/>.

Ministerio de Relaciones Exteriores/ Viceministerio para los salvadoreños en el exterior. 14 de agosto de 2015. [http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=250:viceministeriopara-](http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=250:viceministeriopara-) (último acceso: 14 de abril de 2021)..

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador "Política Nacional de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia", 2017.

La gobernanza internacional de las migraciones: de la gestión migratoria a la protección de los migrantes. La gobernanza internacional de las migraciones. Universidad externada de Colombia, 2016. <https://doi.org/10.4000/books.uec.1427..>

Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, (Art.-1), 2 (Decreto 655)

Ley de Migración, 19 de diciembre de 1958. [https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117\\_072943163\\_archivo\\_documento\\_legislativo.pdf](https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072943163_archivo_documento_legislativo.pdf).

Organización Internacional de las Migraciones. "Perfil de Gobernanza de la Migración: la Republica de El Salvador". Informe, mayo de 2018. [https://www.migrationdataportal.org/sites/default/files/2021-04/2021\\_MGI\\_El\\_Salvador\\_ES.pdf](https://www.migrationdataportal.org/sites/default/files/2021-04/2021_MGI_El_Salvador_ES.pdf).

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Fundamentos de Gestión de la Migración Volumen Uno: Fundamentos de Gestión de la Migración. "Migración e Historia" pág.3. Recuperado de: [http://www.crmsv.org/documentos/iom\\_emm\\_es/v1/v1s03\\_cm.pdf](http://www.crmsv.org/documentos/iom_emm_es/v1/v1s03_cm.pdf)

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). "LAS MIGRACIONES EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE" pág.83. Recuperado de: [http://www.cepal.org/mujer/reuniones/mesa38/oim\\_migraciones.pdf](http://www.cepal.org/mujer/reuniones/mesa38/oim_migraciones.pdf)

Organización Internacional de las Migraciones OIM. "Perfil de Gobernanza Sobre la Migración: la República de El Salvador". San Salvador, 2018.

Organización Internacional de las Migraciones "Manual y Protocolo para la Incorporación de Proveedores de Servicios Públicos y Privados al Inventario Municipal de Oferta Social para las Personas Migrantes Retornados" San Salvador 2019.

Organización Internacional de las Migraciones "Estudio Sobre Reintegración: Migración y Ciudades" Informe El Salvador. Mayo 2019.

Olmos, C. Les Cahiers ALHIM. (2016). "América Central: situación migratoria después de los conflictos.", Recuperado el 16 de agosto de 2015 de: <http://alhim.revues.org/index366.html>

Pastor Albadalejo, Gema. Teoría y Práctica de las Políticas Públicas. Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

Paris, María Dolores; Zenteno, Rene; Treviño, Javier y Wolf, Sonja "Un Análisis de los Actores Políticos y Sociales en el Diseño e Implementación de la Política y la Gestión Migratoria en México". Diciembre 2015. ISBN: 978-607-479-206-5.

Organización Internacional de las Migraciones OIM "Programa Regional sobre Migración", 2019. [https://www.iom.int/sites/default/files/our\\_work/ICP/IDM/RB26\\_SP\\_WEB.PDF](https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/RB26_SP_WEB.PDF).

Perseo, S. "Movimientos Migratorios". Recuperado el 20 de marzo de 2021 de: <http://perseo.sabuco.com/historia/poblacion.htm>

"Política, Estado y gobierno". Consultado el 7 de mayo de 2021. [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2077-33232002000100009](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2077-33232002000100009).

PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador. (2005). UNA MIRADA AL NUEVO NOSOTROS. EL IMPACTO DE LAS MIGRACIONES Capítulo 7: Migraciones y Transformaciones de la familia.". Recuperado de: <http://www.pnud.org.sv/migraciones/content/view/9/105/>

"Políticas migratorias e instituciones hacia los marroquíes en el extranjero ¿Amenaza política o panacea transfronteriza?" Consultado el 7 de mayo de 2021. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-73722009000200003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722009000200003).

Portal, Migration Data. “ODS | Portal de datos de migración”, 2019. <https://www.migrationdataportal.org/sdgs?node=0>.

Quintero Castellanos, Carlos E. “Gobernanza y teoría de las organizaciones”. Perfiles Latinoamericanos. Flacso México, 2017. <https://doi.org/10.18504/pl2550-003-2017>.

“¿Quién es un migrante? | Organización Internacional para las Migraciones”. Consultado el 7 de mayo de 2021. <https://www.iom.int/es/quien-es-un-migrante>.

“¿Qué es un actor político? - MÓDULO 3. Actores | Coursera”. Consultado el 7 de mayo de 2021. <https://es.coursera.org/lecture/democracia/3-1-que-es-un-actor-politico-gF9xi>.

Ramos, Elsa. “Causas y condiciones del incremento de la migración de mujeres salvadoreñas”. Universidad Tecnológica de El Salvador, 2017. <http://biblioteca.utec.edu.sv:8080/jspui/handle/11298/340>.

RAMOS, MARIA JOSE. “Gobernanza y seguridad: Hacia una redefinición de la política migratoria mexicana:2012-2014 EBSCOhost”. El Colegio de la Frontera Norte. México, 2016. <https://web.b.ebscohost.com/ehost/detail/detail?vid=7&sid=7eaa8132-54b4-4166-984f-dd15f9306768%40sessionmgr102&bdata=Jmxhbmc9ZXMmc2l0ZT1laG9zdC1saXZI#AN=114834629&db=fua>.

ROMÁN REYES, ROSA PATRICIA. “FAMILIA, MIGRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA RELACIÓN COMPLEJA: EBSCOhost”. México, 2014. <https://web.b.ebscohost.com/ehost/detail/detail?vid=2&sid=7eaa8132-54b4-4166-984f-dd15f9306768%40sessionmgr102&bdata=Jmxhbmc9ZXMmc2l0ZT1laG9zdC1saXZI#AN=116382418&db=fua>.

Rivas Castillo, Jaime “Documento Técnico Base de Propuesta de Política Pública ‘Migración y Retorno’”. Diálogos Migrantes. Vol. 4. San Salvador, 2019.

Ruiz López, Domingo,] Carlos, y Eduardo Cadenas Ayala. “¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?”, s/f.

Ríos, Cesar. “Los Deportados como Agentes de Cambio para el Desarrollo Comunitario en El Salvador”. Revista Entorno/Universidad Tecnológica, diciembre de 2015, 1–3. <http://repositorio.utec.edu.sv:8080/jspui/bitstream/11298/267/1/22-24.pdf>.

Reglamento de Ejecución de la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la persona migrante salvadoreña y su familia, (Decreto 71 de 17/03/2011)

Roth Deubel, André. Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá, Ediciones Aurora, 2009

Ruiz López, Domingo, ] Carlos, y Eduardo Cadenas Ayala. “¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?”, s/f.

Salazar Alvarado, Carlos Gustavo y Licenciado Mario Leonel Villatoro Reyes. “Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto DIRECTOR GENERAL DEL PRESUPUESTO SUBDIRECTOR GENERAL DEL PRESUPUESTO”. San Salvador, 2014. [www.mh.gob.sv](http://www.mh.gob.sv).

Salazar Alvarado, Carlos Gustavo y Licenciado Mario Leonel Villatoro Reyes. “DIRECTOR GENERAL DEL PRESUPUESTO SUBDIRECTOR GENERAL DEL PRESUPUESTO Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto”. San Salvador, 2015.

Salazar Alvarado, Carlos Gustavo y Licenciado Mario Leonel Villatoro Reyes. “Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto DIRECTOR GENERAL DEL PRESUPUESTO SUBDIRECTOR GENERAL DEL PRESUPUESTO”. San Salvador, 2016. [www.mh.gob.sv](http://www.mh.gob.sv).

Salazar Alvarado, Carlos Gustavo y Licenciado Mario Leonel Villatoro Reyes. “Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto DIRECTOR GENERAL DEL PRESUPUESTO SUBDIRECTOR GENERAL DEL PRESUPUESTO”. San Salvador, 2017. [www.mh.gob.sv](http://www.mh.gob.sv).

Salazar Alvarado, Carlos Gustavo y Licenciado Mario Leonel Villatoro Reyes. “Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto DIRECTOR GENERAL DEL PRESUPUESTO SUBDIRECTOR GENERAL DEL PRESUPUESTO”. San Salvador, 2018. [www.mh.gob.sv](http://www.mh.gob.sv).

Salazar Alvarado, Carlos Gustavo y Licenciado Mario Leonel Villatoro Reyes. “Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto DIRECTOR GENERAL DEL PRESUPUESTO SUBDIRECTOR GENERAL DEL PRESUPUESTO”. San Salvador, 2019. [www.mh.gob.sv](http://www.mh.gob.sv).

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador “Política Nacional de Protección y Desarrollo de la Perona Migrante y su Familia”, 2017.

Secretaria Técnica y de Planificación "Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019" Santa Tecla, enero 2015.

Sánchez Estrada, Jazmín. “Hacia una política migratoria con perspectiva de derechos humanos: EBSCOhost”. Revista Jurídica de la Universidad Autónoma Metropolitana, 2014. <https://web.b.ebscohost.com/ehost/detail/detail?vid=15&sid=7eaa8132-54b4-4166984fdd15f9306768%40sessionmgr102&bdata=Jmxhbm9ZXMmc210ZT1laG9zdC1saXZl#AN=98497086&db=fua>.

Subirats, Joan Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. 1992

Sandra callejas; Karen Castro y María Torres. “Oportunidades y Desafíos para la Inserción de Personas Retornadas al Mercado Laboral salvadoreño, en el Marco del Cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8: Trabajo decente y Crecimiento Económico; caso Comunidad Santa Marta, Ciudad Victoria, C”. Universidad de El Salvador, 2021.

Sistema de Integración Centroamericana. Hallazgos del Estudio de Línea Base sobre Migración y Desplazamiento en la Región del SICA. Costa Rica, 2019.

Sistema de Integración Centroamericana SICA. “Directorio Regional y Consultivo de Organizaciones de la Sociedad Civil que defienden los Derechos Humanos de los Migrantes.”, 2021. <https://www.sica.int/ccsica/directorio.aspx>.

“Sistema político - Diccionario Jurídico”. Consultado el 7 de mayo de 2021. <http://diccionariojuridico.mx/definicion/sistema-politico/>.

Soloza Marcia y Cetré Moisés, “La teoría de la dependencia”, Construir soberanía, 2011, <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm028f.9>.

Suarez, Francisco. “Desarrollo y Migración Desafíos y Oportunidades en el País de Norte de Centroamérica”. Repositorio, 2019, 1–15.

Sistema de Integración Centroamericana, Informe regional julio 2019 (Costa Rica, 2019).

Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA). “Pobreza y Trabajo. Testimonio de familias migrantes salvadoreñas”. Recuperado el 12 de septiembre de 2015 de: <http://www.uca.edu.sv/publica/idhuca/migrantes.html>

Vallés, Josep M. Ciencia Política: Una Introducción. 6º edición. Barcelona, 2000. <https://ovejasconpieldelobo.files.wordpress.com/2016/01/josep-m-valles-ciencia-politica-una-introduccion.pdf>.

Vallès, José M. Ciencia política: una introducción, 1º (Madrid, 2007), <https://ovejasconpieldelobo.files.wordpress.com/2016/01/josep-m-valles-ciencia-politica-una-introduccion.pdf>.