



SISTEMA ECONÓMICO
LATINOAMERICANO
Y DEL CARIBE



CISS

Conferencia
Interamericana de
Seguridad Social

Manual de Buenas Prácticas

Hacia la **inclusión socioeconómica**
de las personas migrantes
y su inserción en la **Seguridad Social**



SUBREGIÓN CENTROAMÉRICA

Manual de buenas prácticas: hacia la inclusión socioeconómica de las personas migrantes y su inserción en la seguridad social.

Autores:

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)
Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Colaboradores:

Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM)
Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GEMIES)
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)
Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), Estados Unidos Mexicanos
Universidad Estatal a Distancia (UNED), República de Costa Rica
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
Instituto Nacional de Migración (INAMI), Estados Unidos Mexicanos

Dirección Editorial

Emb. Lesly David. Secretario Permanente del SELA
Mtro. Pedro Kumamoto Aguilar. Secretario General de la CISS.

Coordinación de publicaciones:

Yeimy Ramírez Ávila. Jefe de Gabinete (SELA).

Corrección Editorial

Yeimy Ramírez Ávila, Jefe de Gabinete (SELA).
Gustavo Herrera, Coordinador de Desarrollo Social (SELA).
Luis Emilio Martínez, Analista de Desarrollo Social (SELA).
Carlos Ortuño, Oficial del Centro de Información y Base de Datos (SELA).
Klibis Marin, Oficial de Comunicaciones (SELA)
Shaira Salomo, Enlace Subregional de Centroamérica (CISS).

ISBN: 978-980-6458-51-2

Deposito Legal: DC2026000611

© Copy Right SELA, Abril de 2026
URL: www.sela.org

© Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), abril de 2026 Torre Europa, pisos 4 y 5. Avenida Francisco de Miranda, Urbanización Campo Alegre Caracas, 1060, República Bolivariana de Venezuela. Apartado 17035, Caracas 1010-A.

Todos los derechos reservados. Prohibida su venta. No se permite la reproducción total o parcial de este documento, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del SELA y de la CISS.

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas en este libro son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del SELA y de la CISS, ni de las instituciones a las que los autores estén afiliados. Tanto el SELA como la CISS se deslindan de toda responsabilidad derivada del uso que terceros puedan hacer de la información contenida en esta obra.

ÍNDICE

Contribución de las personas migrantes al desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.	
Gustavo Herrera Caballero	9
La mirada de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM/ONU Migración) sobre el impacto de la seguridad social y otros derechos para personas migrantes en su proceso de integración en México.	
Merari Picazo González	16
Seguridad social para los migrantes: Síntesis de las acciones implementadas en Guatemala.	
Edwin Rolando García Caal	32
Visión General de los IV Diálogos de Alto Nivel sobre seguridad social y movilidad humana: una agenda estructural para la sostenibilidad regional.	
Luis Emilio Martínez Mago	41
Con rumbo fijo: estrategias de incidencia para asegurar el ejercicio de derechos de personas en condición de movilidad (IMUMI).	
Rossy Antúnez y Patricia Zamudio	53
Experiencias exitosas de programas gubernamentales y multilaterales: enfoque en derechos humanos y sostenibilidad.	
Octavio Tapia García	66
Desafíos y oportunidades desde las Iniciativas locales, para la inclusión socioeconómica y seguridad social de las personas migrantes y refugiadas. Caso. Ciudad de México, México.	
Nancy Pérez García	82
Construyendo inclusión socioeconómica: respuestas diferenciadas para personas en contextos de movilidad en El Salvador.	
Pamela Franco, Vinicio Sandoval, Eduardo Rodríguez y Araceli Peña	90
Migración, trabajo doméstico remunerado y derecho al cuidado en Costa Rica: buenas prácticas y desafíos desde una perspectiva de género.	
Ana Lucía Fernández Fernández	131

Buenas prácticas en materia de seguridad social: inclusión socioeconómica de las personas migrantes y su inserción en la seguridad social.

Jose Eduardo Rojas López

141

PRÓLOGO

El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) presentan *el manual de buenas prácticas: hacia la inclusión socioeconómica de las personas migrantes y su inserción en la seguridad social* como parte de un esfuerzo sostenido para analizar las implicaciones sociales, económicas y humanitarias de los flujos migratorios en el escenario regional contemporáneo, así como los desafíos emergentes que plantea la integración efectiva de las personas migrantes en los sistemas de protección social.

Esta primera edición cuenta con la participación de expertos de diversas instituciones de seguridad social de la región, como la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), el Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GEMIES), el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), el Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI) de México, la Universidad Estatal a Distancia (UNED) de Costa Rica, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Instituto Nacional de Migración (INAMI) de México, en línea con su compromiso para promover la cooperación, la integración y el desarrollo sostenible de la región, impulsando espacios para el diálogo, el análisis técnico, la concertación y el impulso de políticas públicas que permiten abordar de manera integral los vínculos entre la movilidad humana, el desarrollo productivo, la inclusión social y el fortalecimiento institucional.

Este enfoque se encuentra plenamente alineado con los compromisos asumidos en el marco del cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como con los principios y objetivos del [*Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*](#) (PMM, 2018) aunado al próximo [*Foro de examen de la Migración Internacional \(FEMI\)*](#).¹

¹ El *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM)* fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 2018, mediante la *Resolución A/RES/73/195*. Constituye el primer acuerdo intergubernamental que aborda todas las dimensiones de la migración internacional de manera holística en sus 23 objetivos. Su mecanismo de seguimiento contempla la celebración cuatrienal del “Foro de Examen de la Migración Internacional (FEMI)” de carácter intergubernamental. La

En este mismo orden de ideas, para nuestras instituciones la promoción de una visión integral de la movilidad humana se trata de un aspecto fundamental que puede desempeñar un papel positivo en el desarrollo de nuestros pueblos, tanto para las personas migrantes como para las comunidades de acogida. Es por esto, que este Manual de Buenas Prácticas, forma parte de un esfuerzo sostenido por analizar las implicaciones de la movilidad humana en el escenario internacional, así como los desafíos emergentes que plantea la seguridad social en el contexto actual que tiene como propósito contribuir al debate regional mediante un análisis riguroso de la contribución de las personas migrantes al desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.

La movilidad humana constituye uno de los fenómenos más dinámicos y complejos que enfrenta América Latina y el Caribe en el siglo XXI. Los flujos migratorios reflejan profundas transformaciones económicas, sociales, ambientales y políticas que inciden directamente en las trayectorias de desarrollo de nuestra región. En este contexto, la migración no debe ser comprendida únicamente como un desafío de gestión, sino como un componente estructural de la integración regional y una oportunidad estratégica para avanzar hacia un desarrollo más inclusivo, sostenible y resiliente.

A partir de una perspectiva basada en evidencia y con enfoque de derechos, el documento pone de relieve el papel de la migración como factor dinamizador del crecimiento económico, el fortalecimiento del capital humano, la innovación y la cohesión sociales, al tiempo que identifica los principales desafíos de política pública asociados a la gestión de la movilidad humana y su inserción en la seguridad social.

Asimismo, esta obra subraya la importancia de fortalecer la gobernanza migratoria y la cooperación regional como pilares fundamentales para maximizar los beneficios de la migración y mitigar sus riesgos. La articulación de políticas migratorias con las agendas de empleo, protección social, desarrollo productivo, igualdad de género y acción climática resulta esencial para construir respuestas integrales que respondan a la naturaleza multidimensional de la movilidad humana.

Desde el SELA, reafirmamos nuestro compromiso de seguir promoviendo el diálogo político, la cooperación técnica y la generación de conocimiento orientado a la formulación de políticas públicas que

segunda edición del FEMI se realizará del 5 al 8 de mayo de 2026 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

fortalezcan la integración regional y contribuyan al logro de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS), con el fin de lograr un mayor aprovechamiento de las oportunidades que presenta la cooperación entre los países de origen, destino y tránsito, con el propósito de impactar de manera positiva al desarrollo que ofrece la movilidad humana, entendida desde una visión integral que involucre los procesos de desarrollo socioeconómico.

En este marco, reiteramos nuestro papel como espacio de concertación y articulación regional, promoviendo el diálogo político, el intercambio de buenas prácticas y la formulación de propuestas que fortalezcan la coherencia entre las políticas migratorias, ambientales y de desarrollo sostenible. A través de la cooperación intrarregional, el SELA seguirá contribuyendo a impulsar enfoques integrados que reconozcan la movilidad humana como un componente estructural del desarrollo y como un ámbito prioritario para la acción colectiva de América Latina y el Caribe.

Confiamos en que esta publicación constituya un insumo útil para los gobiernos, los organismos regionales e internacionales, el sector académico y la sociedad civil y que contribuya a una comprensión más amplia y estratégica del papel de la migración en el desarrollo de nuestra región.

Finalmente, reiteramos nuestro profundo reconocimiento a las instituciones, especialistas y actores que han contribuido a la elaboración de este trabajo, así como a los Estados miembros del SELA por su permanente respaldo a las iniciativas orientadas a fortalecer la cooperación regional y a construir una América Latina y el Caribe más integrada, inclusiva y sostenible

Embajador Lesly David
Secretario Permanente
Sistema Económico Latinoamericano
Y del Caribe (SELA)



Contribución de las personas migrantes al desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: una estrategia de integración.

Gustavo Herrera Caballero

Coordinador de Desarrollo Social
Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)

Actualmente, la migración internacional ha adquirido un rol central en el debate político. En el caso de América Latina y el Caribe todos los países de nuestra región son parte de los ciclos migratorios, sea como países de origen, destino, retorno o tránsito. En ese sentido, la migración se torna un acontecimiento transversal en la *Agenda 2030* que se relaciona con el impacto en los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) de manera general.

La movilidad humana constituye una de las dinámicas estructurales más relevantes de América Latina y el Caribe en el contexto actual. De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) la región ha experimentado un incremento sostenido de los flujos migratorios intrarregionales y extrarregionales, impulsados por factores económicos, sociales, ambientales y políticos. Este fenómeno se inscribe en un contexto de crecientes asimetrías de desarrollo, impactos del cambio climático y transformaciones en los mercados laborales.

Desde un punto de vista idealista, la movilidad humana debería favorecer la circulación de conocimientos, el incremento y la diversificación de las competencias y las experiencias profesionales, contribuyendo así al fortalecimiento del capital humano regional. Asimismo, su adecuada integración laboral permitiría aprovechar de manera más eficiente las capacidades de la población migrante, con impactos positivos en la productividad, la innovación y la transferencia de conocimientos. Sin embargo, el contraste con la realidad es totalmente discrepante.

En este marco, la migración debe ser abordada no solo como un desafío de gestión, sino también como un vector estratégico para el desarrollo sostenible, en consonancia con la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* de las Naciones Unidas (que reconoce, explícitamente, la contribución positiva de las personas migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo económico y social. En particular, la Meta 10.7 (*ONU, 2015*) de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) insta a los Estados a “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas

migratorias planificadas y bien gestionadas”², subrayando la dimensión estructural de la movilidad humana en el desarrollo.

En el plano social y cultural la migración contribuye a la diversidad, al intercambio intercultural y al fortalecimiento del tejido social. La promoción de políticas de inclusión y no discriminación resulta fundamental para consolidar sociedades más cohesionadas y para prevenir fenómenos de exclusión, xenofobia y segmentación.

Tal como se argumenta en [*el Portal de Datos sobre Migración*³\(OIM, 2017\)](#), la referencia central a la migración en los ODS aparece en la, antes referida, meta 10.7 la cual forma parte del Objetivo 10 (ONU, 2015) : “Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”. Otras metas también se conectan directamente con temas migratorios, incluyendo la migración laboral (8.7 y 8.8), la movilidad de los estudiantes internacionales (4.b), la trata de personas (5.2, 8.7 y 16.2), las remesas (10.c), y los datos sobre la migración y más.

En ese sentido, podemos corroborar que la contribución migratoria se materializa a través del emprendimiento, las remesas, los aportes tributarios, el mercado de trabajo, las dinámicas demográficas, incluso a través de la cultura, presentándose, así como desafíos de análisis en la política pública que se plantean para lograr un mayor reconocimiento práctico y simbólico de estas aportaciones.

Aportes económicos y productivos de la población migrante

Actualmente, la contribución económica de las personas migrantes es una de las dimensiones más evidentes y estudiadas, dado su impacto directo en la dinamización de los mercados laborales, en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), en la diversificación productiva, así como en la generación de recursos a través de tributos y remesas. Las personas migrantes juegan un papel crucial en el mercado laboral, especialmente en sectores donde hay escasez de mano de obra local.

²La ONU reconoce en su *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* la contribución de los migrantes al desarrollo inclusivo, estableciendo en la Meta 10.7 de los ODS el compromiso de facilitar una migración segura, ordenada, regular y responsable mediante políticas migratorias adecuadas.

³ Portal de acceso único a estadísticas migratorias completas y confiables, administrado por el Centro de Análisis de Datos sobre la Migración Mundial (GMDAC) de la *Organización Internacional para las Migraciones (OIM)*.

Las personas migrantes contribuyen de manera significativa al dinamismo económico de los países de origen, tránsito y destino. Su participación en los mercados laborales contribuye al cumplimiento del ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), particularmente en lo relativo a la expansión del empleo productivo, la formalización laboral y la sostenibilidad de sectores intensivos en mano de obra.

En muchas ocasiones, las personas migrantes ocupan puestos de trabajo en la economía informal en sectores como la construcción, la agricultura y los servicios básicos. Su presencia, además de contribuir a cubrir vacantes, aumenta la productividad e impulsa la economía local. En contraste, dicha participación en el mercado laboral se presenta como un complemento a la fuerza laboral local, ayudando a mantener la actividad económica y a reducir el desempleo estructural.

En esa misma línea, las personas migrantes contribuyen al fomento de la diversificación de la economía local a través de la creación de emprendimientos propios en sectores variados, incluso en el comercio informal, permitiendo el aumento de la oferta de bienes y servicios y la generación de fuente de empleos, dinamizando así las cadenas de valor y el enriquecimiento de la cultura económica.

Asimismo, las remesas internacionales representan una fuente relevante de ingresos externos para numerosos países de América Latina y el Caribe, contribuyendo a los objetivos del ODS 1 (Fin de la pobreza) y del ODS 10 (Reducción de las desigualdades). De acuerdo con datos del Banco Mundial (2023), las remesas han demostrado una alta resiliencia en contextos de crisis, constituyéndose en un mecanismo clave de protección de ingresos para millones de hogares.

Sin embargo, se añaden algunos desafíos que limitan el potencial económico de los migrantes que impiden su acceso a la formalidad, restringiendo así su contribución plena a la economía formal, en suma, a la xenofobia y a la percepción negativa existente, de manera que afecta la sostenibilidad de sus actividades económicas.

En ese sentido, resulta prioritario fortalecer la inclusión financiera de las personas migrantes y sus familias, en línea con el ODS 9 (Industria, innovación e infraestructura) y el ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos), mediante el acceso a servicios financieros formales, la reducción de los costos de transferencia y la promoción de instrumentos de canalización productiva de estos flujos.

Dimensión social, capital humano y cohesión social

La migración también contribuye al fortalecimiento del capital humano y al intercambio de conocimientos, en coherencia con el ODS 4 (Educación de calidad) y el ODS 5 (Igualdad de género), particularmente cuando se promueven políticas de reconocimiento de competencias, certificación de estudios y acceso equitativo a oportunidades educativas y de formación.

La integración social efectiva de las personas migrantes es un componente esencial para el logro del ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), en la medida en que contribuye a la reducción de la segregación urbana, al acceso a vivienda adecuada y a la provisión inclusiva de servicios básicos.

En este sentido, el *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* (ONU, 2018) establece compromisos específicos para promover la inclusión social, combatir la xenofobia y fortalecer la cohesión social, reconociendo la migración como un fenómeno multidimensional que requiere respuestas integrales, basadas en los derechos humanos.

Dimensión social, capital humano y cohesión social

La migración también contribuye al fortalecimiento del capital humano y al intercambio de conocimientos, en coherencia con el ODS 4 (Educación de calidad) y el ODS 5 (Igualdad de género), particularmente cuando se promueven políticas de reconocimiento de competencias, certificación de estudios y acceso equitativo a oportunidades educativas y de formación.

La integración social efectiva de las personas migrantes es un componente esencial para el logro del ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), en la medida en que contribuye a la reducción de la segregación urbana, al acceso a vivienda adecuada y a la provisión inclusiva de servicios básicos.

En este sentido, el *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* (2018) establece compromisos específicos para promover la inclusión social, combatir la xenofobia y fortalecer la cohesión social, reconociendo la migración como un fenómeno multidimensional que requiere respuestas integrales, basadas en los derechos humanos.

Gobernanza migratoria, cooperación regional e institucionalidad

El fortalecimiento de la gobernanza migratoria es un elemento central para maximizar la contribución de la migración al desarrollo sostenible y está en línea con el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) el cual, a su vez, promueve el fortalecimiento de instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

A nivel regional, los mecanismos de diálogo y concertación, tales como la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) y otros espacios subregionales, han contribuido a la armonización de enfoques, al intercambio de buenas prácticas y a la construcción de capacidades para la gestión integral de los flujos migratorios.

En este contexto, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) puede desempeñar un papel estratégico en la articulación entre migración, integración económica, desarrollo productivo y cooperación regional, promoviendo sinergias entre políticas migratorias, agendas de competitividad, inclusión social y el cumplimiento de los compromisos de la *Agenda 2030*.

Enfoques transversales: género, niñez y cambio climático

La migración debe ser abordada desde un enfoque integral y transversal que incorpore de manera articulada la perspectiva de género, la protección de la niñez y la adolescencia, así como la creciente incidencia de los factores ambientales y climáticos en la dinámica de la movilidad humana en América Latina y el Caribe. Estas dimensiones se alinean con los compromisos asumidos por los Estados de la región en el marco de la *Agenda 2030*, particularmente en lo relativo al ODS 5 (Igualdad de género) y al ODS 13 (Acción por el clima), así como con los principios y las prioridades establecidas en el [*Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres*⁴\(UNISDR, 2015\)](#).

⁴ El *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* adoptado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai, Japón, establece cuatro prioridades de acción: comprender el riesgo de desastres; fortalecer la gobernanza; invertir en resiliencia; y aumentar la preparación para la respuesta. Reconoce expresamente la vulnerabilidad de los migrantes y el papel que desempeñan en la reducción del riesgo de desastres.

En este contexto, el reconocimiento de los desplazamientos asociados a eventos climáticos extremos y a procesos de degradación ambiental exige fortalecer la articulación entre las políticas migratorias y las estrategias nacionales y regionales de adaptación y resiliencia climáticas. Integrar la movilidad humana en los marcos de planificación del desarrollo sostenible y de gestión del riesgo de desastres constituye un paso fundamental para avanzar hacia respuestas coordinadas, solidarias y sostenibles en consonancia con los compromisos multilaterales vigentes y con la necesidad de consolidar una gobernanza migratoria regional basada en la cooperación y la responsabilidad compartida.

Apreciaciones generales

La migración constituye un componente estructural del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Su adecuada gestión, en el marco de la *Agenda 2030*, el *Pacto Mundial para la Migración* y los procesos regionales de cooperación, permite transformar la movilidad humana en un factor dinamizador del crecimiento inclusivo, la reducción de desigualdades y el fortalecimiento institucional.

Avanzar hacia políticas de integración basadas en evidencia, con enfoque de derechos y articulación regional, permitirá potenciar la contribución de las personas migrantes como actores clave del desarrollo, fortaleciendo simultáneamente los procesos de integración regional y el cumplimiento de los compromisos multilaterales asumidos por los Estados de la región.

La evidencia regional e internacional confirma que la integración efectiva de las personas migrantes en los mercados laborales, en los sistemas de protección social y en los marcos de inclusión financiera genera impactos positivos en términos de crecimiento económico, productividad, sostenibilidad fiscal y cohesión social. Asimismo, el fortalecimiento de políticas orientadas a maximizar el impacto de las remesas mediante mecanismos de inclusión financiera, reducción de costos de transferencia y canalización hacia inversiones productivas, representa una oportunidad concreta para potenciar su contribución al desarrollo territorial, la reducción de la pobreza y la resiliencia de los hogares.

Desde una perspectiva institucional, el fortalecimiento de la gobernanza migratoria emerge como un factor crítico para transformar la movilidad humana en un activo para el desarrollo sostenible. La armonización de marcos normativos, el intercambio sistemático de información, la construcción de capacidades técnicas y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial

constituyen elementos indispensables para garantizar una gestión ordenada, segura y regular de los flujos migratorios.

En el ámbito regional resulta prioritario profundizar la cooperación y la articulación de políticas entre los Estados, reconociendo el carácter transnacional de la movilidad humana. Los mecanismos de concertación regional ofrecen una plataforma estratégica para avanzar hacia enfoques comunes, promover estándares mínimos de protección, facilitar la portabilidad de derechos y fortalecer la coherencia entre las políticas migratorias, laborales, sociales y de desarrollo productivo. En este sentido, el SELA se encuentra en una posición privilegiada para contribuir a la articulación de agendas entre migración, integración económica y desarrollo sostenible, promoviendo un enfoque integral que refuerce tanto la competitividad regional como la inclusión social.

Bibliografía

Organización de Naciones Unidas (ONU) (s.f.). *Migración internacional: Desafíos globales*. Nueva York: ONU. Disponible en: <https://www.un.org/es/global-issues/migration>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (diciembre de 2017). *Portal de Datos sobre Migración. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. Berlín: GMDAC-OIM. Disponible en: <https://www.migrationdataportal.org/es/sdgs>

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) (2015). *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030*. Documento oficial. Ginebra: UNISDR. Disponible en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendai-frameworkfordisasterri.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <https://sdgs.un.org/es/2030agenda>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (19 de diciembre de 2018). *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*. Resolución A/RES/73/195. Nueva York: ONU. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/73/195>

La mirada de la organización internacional para las migraciones (OIM/ONU migración) sobre el impacto de la seguridad social y otros derechos para personas migrantes en su proceso de integración en México.

Merari Picazo González
Oficial Nacional de Migración Laboral
OIM, México

Hablar de migración es hablar de distintos mundos que se interconectan a través de personas que se desplazan por razones diversas. Las causas de la migración son muy disímiles e incluyen: persecución o violencia, catástrofes ambientales y reunificación familiar, entre otras. Sin embargo, según la Organización Internacional del Trabajo (*OIT, 2024*)⁵, la principal razón por la cual las personas se desplazan en el mundo es la búsqueda de mejores oportunidades laborales, lo que, a su vez, está estrechamente relacionado con la búsqueda de su desarrollo y de un mejor acceso a los recursos y servicios.

En México, país de origen, tránsito, destino y retorno, estos desplazamientos configuran retos a la vez que oportunidades. Este artículo aborda los siguientes tópicos: cómo la inclusión de las personas migrantes puede contribuir al crecimiento económico y al desarrollo sostenible; los desafíos que enfrentan para acceder a la seguridad social; los obstáculos particulares que enfrentan las mujeres migrantes y la protección de la infancia migrante. Asimismo, hace algunas recomendaciones dirigidas a optimizar la coordinación entre distintos niveles de gobierno, el sector privado, los organismos de la sociedad civil y demás actores relevantes en la integración socioeconómica efectiva de las personas migrantes.

¿Cómo puede la inclusión de las personas migrantes contribuir al crecimiento económico y al desarrollo sostenible?

La OIM afirma que la migración ordenada y en condiciones humanas aporta beneficios tanto para las personas migrantes como para las sociedades de origen y de destino (*OIM, s.f*). En México, esos aportes se manifiestan de las siguientes formas:

⁵ Las [*Estimaciones mundiales sobre los trabajadores migrantes internacionales: los migrantes internacionales en la fuerza de trabajo*](#), en su cuarta edición, con año de referencia 2022, constituyen la fuente estadística de referencia mundial sobre migración laboral y un instrumento clave para orientar políticas migratorias basadas en evidencia.

- 1) **Contribución al mercado laboral.** En pleno 2025, las personas migrantes realizan trabajos en países altamente desarrollados en sectores esenciales poco ocupados por la fuerza laboral local, ya sea en agricultura, servicios, construcción u otros. El empleo de personas migrantes cubre vacíos en la productividad, reduce costos laborales para ciertos sectores y promueve la competitividad. En ese sentido, la OIM promueve el reclutamiento ético para que la migración laboral beneficie a todos los actores implicados y trabaja de manera sistémica con actores del sector público y privado para fortalecer dicha integración (*OIM, s.f.*).
- 2) **Innovación, emprendimiento y capital humano.** Las personas migrantes no solo trabajan como empleadas, también generan emprendimientos por sí mismas. En México, algunas iniciativas como las impulsadas por la OIM con mujeres migrantes apuntan a fondos de capital semilla, cuyo objetivo es convertir emprendimientos informales en formales, así como informar a la población meta sobre las oportunidades con las que cuentan (*OIM, 2023*).⁶ La formalización de negocios agrega valor no solo en materia económica, al reducir la brecha entre oferta y demanda y generar nuevos empleos, sino facilitando la cohesión social y cultural en las sociedades de acogida al incluir diversas habilidades, nuevas redes e ideas en ellas, lo que genera conexiones y hasta oportunidades con otros países.
- 3) **Remesas y desarrollo de comunidades origen-destino.** Como fue mencionado antes, en México, la dinámica migratoria es diversa e incluye flujos de personas migrantes en retorno o de tránsito. Por ello, las remesas juegan un papel clave para el desarrollo local, la salud, la educación y la vivienda. Incluso en la migración interna, las personas

⁶ Campaña "[Emprendedoras sin Fronteras](#)", iniciativa conjunta orientada a la formalización de emprendimientos de mujeres migrantes en México.

migrantes envían recursos a sus lugares de origen, compran servicios, generan demanda, etc.

- 4) **Cohesión social y fortalecimiento institucional.** Cuando las personas migrantes son incluidas se reducen las tensiones sociales, la discriminación, la xenofobia y se favorece la integración. La OIM trabaja en la sensibilización de los sectores público y privado, así como de la sociedad civil para respetar los derechos laborales de las personas migrantes lo que también fortalece instituciones que garantizan sus derechos.
- 5) **Sostenibilidad y desarrollo integral.** Desde el programa de salud y educación de la OIM, se sostiene que sólo cuando las personas migrantes gocen de bienestar físico, mental y social podrán contribuir plenamente al desarrollo sostenible de las sociedades de acogida y de origen. Además, la migración institucionalmente bien gestionada es benéfica para todos los actores involucrados e incluso permite abordar los efectos del cambio climático, de los desastres, del desplazamiento forzado, lo que tiene implicaciones directas para la sostenibilidad.

Así, se puede decir que la inclusión de las personas migrantes en las comunidades de acogida fortalece el capital humano, dinamiza las economías locales, mejora la equidad social y contribuye al cumplimiento de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) — entre otros, los que conciernen al trabajo decente, la educación de calidad, la salud y la reducción de desigualdades. La clave, de acuerdo con la OIM, es que esa inclusión sea ordenada, segura, regular y basada en los derechos humanos.

Desafíos que enfrentan las personas migrantes para acceder a los sistemas de seguridad social en sus países de destino y políticas y prácticas exitosas con potencial de réplica.

Principales desafíos:

- 1. Condición migratoria irregular o no reconocida.** Muchas personas migrantes carecen de permisos migratorios y de documentos formales para residir, trabajar o proveer su identidad, lo que es la primera razón para poder tener acceso a prestaciones sociales, al seguro de salud contributivo o la seguridad social formal. En México, como en otros países, la falta de documentos o las restricciones para obtenerlos son la principal barrera para poder acceder a más recursos.
- 2. Desconocimiento de sus derechos y trámites complicados.** Imposibilita la integración y la independencia socioeconómica de las personas migrantes como el desconocimiento de los derechos con los que cuentan, así como sobre qué prestaciones existen o qué requisitos deben cumplirse. Aunado a ello, están los trámites burocráticos complejos, los requisitos de residencia mínima, las pruebas de registro dentro del país, los documentos en un idioma o terminología incomprensibles, así como el requisito de contar con referencias locales para diferentes trámites y procesos.
- 3. Exclusión legal o normativa.** Las leyes en algunos países excluyen explícitamente a personas migrantes sin estatus regular de ciertos beneficios sociales. En otros casos, aunque la ley los contempla, existen prácticas administrativas que los excluyen.
- 4. Discriminación y estigmatización.** Tanto del personal que atiende servicios sociales como de la población en general. Puede haber rechazos o tratos diferenciados hacia las personas migrantes.
- 5. Costos, infraestructura y acceso geográfico.** Aun cuando la persona migrante tiene derecho, puede no haber servicios disponibles en su región o cercanos; puede haber costos asociados (transporte, medicamentos, cuotas), así como barreras de idioma o culturales.
- 6. Interrupción de historial contributivo.** En el caso de la seguridad social basada en aportaciones, las personas migrantes

pueden no haber acumulado periodos suficientes en el país de destino, o puede haber dificultad para convalidar contribuciones hechas en otros países.

Prácticas y políticas exitosas en México y en otros contextos

La OIM, en colaboración con los gobiernos, la sociedad civil y otros organismos, ha impulsado varias medidas y programas con el propósito de mitigar esas barreras, como son:

1. **Migración laboral e inclusión.** La OIM trabaja con distintos órganos del gobierno para fortalecer procesos de reclutamiento ético que permitan empleos formales para personas migrantes, lo que incrementa sus posibilidades de afiliarse a la seguridad social formal.
2. **Alianzas con iniciativa privada.** La cooperación entre la OIM y diversas cámaras empresariales para promover la inclusión laboral de personas migrantes ayuda a sensibilizar al sector privado, así como a fomentar buenas prácticas que incluyan prestaciones sociales y garanticen el empleo digno, la sostenibilidad y la seguridad laboral (*OIM, 2023*).
3. **Programas para mujeres migrantes.** Las iniciativas de autonomía económica que permiten a mujeres migrantes acceder a emprendimientos o microempresas formales, pueden facilitar el acceso a seguridad social para las propias emprendedoras y eventualmente para quienes emplean o colaboran con ellas.
4. **Programas federales de salud y educación sin discriminación migratoria.** La OIM impulsa en México la posibilidad para que las personas migrantes, independientemente de su estatus migratorio, tengan acceso a servicios de salud (incluyendo salud mental) y educación. Este principio está plasmado en programas específicos, colaboraciones con actores federales, estatales y locales y es internacionalmente reconocido como un buen enfoque basado en los derechos humanos (*OIM, s.f.*).⁷
5. **Mejora de infraestructura de albergues y servicios especializados.** Proyectos financiados por otros países, en colaboración con la OIM, han sido una vía para mejorar albergues u otras instancias de la sociedad civil que dan servicio a personas

⁷ [Salud y educación](#) es la sección institucional de la OIM en México que documenta su trabajo para garantizar el acceso a servicios de salud (incluyendo salud mental y apoyo psicosocial) y educación a personas migrantes, independientemente de su estatus migratorio, desde una perspectiva de derechos humanos y no discriminación.

migrantes en México. Esto facilita la capacidad para ofrecer servicios básicos adecuados, incluyendo atención en salud, educación e información (SRE, 2020).⁸

6. **Programas de retorno y reintegración.** Para personas migrantes repatriadas, la OIM apoya al Instituto Nacional de Migración (INM) al ofrecerles asistencia en aeropuertos (transporte, orientación, servicios básicos) y apoyar su reintegración económica y social. Aunque no siempre esto implica seguridad social formal, se procuran mecanismos de acceso a apoyos sociales nacionales (OIM, 2014).
7. **Políticas legales nacionales de inclusión.** En México, la legislación permite que ciertas instancias de salud atiendan emergencias médicas sin importar el estatus migratorio. Además, la constitución mexicana reconoce el derecho a la salud, y existen políticas federales y estatales que lo refuerzan. Aunque los detalles de implementación varían, la OIM destaca la importancia de identificar las barreras administrativas para atender la salud de la población en procesos de movilidad, lo que implica el reconocimiento pleno de sus derechos.
8. **Impulsar mecanismos de canalización de empleo.** A través del Mecanismo de Canalización Laboral (MECAL) la OIM fortalece los procesos para conectar a personas migrantes con empleadores, formalizar condiciones laborales y promover beneficios laborales formales. También busca la prevención del fraude y la promoción de los derechos humanos y laborales de las personas migrantes.
9. **Movilidad laboral ordenada.** Como parte de una de sus tres prioridades institucionales de la estrategia 2024-2028, en la OIM se promueven vías regulares de migración laboral para reducir la vulnerabilidad y aumentar la capacidad de las personas migrantes de acceder a derechos como pensiones, seguridad social contributiva, seguros de salud, entre otros.

Retos pendientes:

1. En muchas regiones de México los programas no alcanzan niveles altos de cobertura, especialmente para personas sin

⁸ El [Proyecto para el Fortalecimiento de Capacidades de Albergues y otras instalaciones en la Frontera Sur de México](#) (OIM, 2020) es un ejemplo de cooperación internacional en este ámbito, financiado por el Gobierno de Japón con USD 1.9 millones, que permitió mejorar la infraestructura de albergues y servicios para personas migrantes en el sur de México entre 2020 y 2022.

estatus migratorio claro, personas indígenas migrantes, comunidades remotas o en tránsito.

2. La informalidad laboral es otra barrera clave: muchas personas migrantes solo consiguen empleos informales sin acceso a prestaciones ni seguridad social, oportunidades ni servicios.
3. Persisten vacíos legales y discrepancias entre lo que la ley permite y lo que se practica localmente.
4. Existen recursos limitados, tanto de gobierno como de organizaciones, para implementar, monitorear y escalar buenas prácticas de gobernanza migratoria.

Contemplando la promoción de la autonomía económica de las mujeres migrantes y prevenir la violencia de género.

Las mujeres migrantes enfrentan una doble vulnerabilidad: por su condición migrante y por su género. La OIM ha detectado múltiples barreras específicas y ha promovido políticas y prácticas para superarlas, como las siguientes:

1. **Discriminación múltiple.** Las mujeres migrantes pueden sufrir discriminación por ser migrantes, mujeres, de origen indígena o afroamericano, por su orientación sexual, identidad de género, idioma, etc. Esto puede manifestarse en términos de: acceso desigual al trabajo, exclusión de ciertos sectores, menor salario, acoso laboral y violencia de género.
2. **Violencia en las rutas migratorias y violencia estructural.** Muchas mujeres migrantes se exponen a la violencia física en general, agresión sexual, explotación, tráfico de personas en su tránsito. Además, una vez en el país de destino, pueden enfrentar tanto la violencia doméstica como la violencia de género, la discriminación institucional y los abusos de parte de autoridades y de empleadores.
3. **Barreras legales, administrativas y de estatus migratorio.** Sin documentos regulares no pueden acceder plenamente al empleo formal, ni a servicios de seguridad social, ni a programas de bienestar. También pueden tener restricciones para abrir cuentas bancarias, formar empresas formalmente, obtener licencias o

permisos necesarios de manera autónoma a pesar de ser en muchas ocasiones, cabezas de familia.

4. **Cargas de cuidado y responsabilidades familiares.** Muchas mujeres migrantes viajan acompañadas de niños, niñas y adolescentes, o deben asumir responsabilidades de cuidado (niños, ancianos) lo cual limita su disponibilidad para trabajar jornadas largas, desplazarse, aceptar trabajos lejanos o informales.
5. **Brecha en emprendimiento formal.** Aunque muchas mujeres migrantes emprenden negocios, estos tienden a ser informales, de pequeña escala, con poca capacidad de crecimiento, sin acceso a crédito, financiación formal ni redes de apoyo. En México, la OIM ha señalado que un alto porcentaje de los emprendimientos liderados por mujeres están en la informalidad (ONU México, 2023).
6. **Acceso limitado a servicios sociales y de salud adaptados a sus necesidades.** Servicios asociados a la salud sexual y reproductiva, la salud mental. En general, los servicios de prevención y atención de la violencia de género muchas veces no están disponibles o son inaccesibles (por ubicación, costos, discriminación, idioma, desconocimiento). Los servicios sociales pueden no contemplar su contexto migratorio ni contar con una perspectiva de género que aborde sus necesidades particulares.
7. **Falta de redes de apoyo.** Las mujeres migrantes a menudo sufren de aislamiento social, falta de información, barreras lingüísticas y culturales, así como de la falta de opciones de capacitación o mentoría para mejorar habilidades o conocer el sistema legal y de derechos, debido a su rol de cuidadora o a migrar en calidad de acompañantes sin acceso a la vida laboral formal o a un reconocimiento de su rol en los procesos migratorios.

Políticas y prácticas exitosas en México

1. **Alianzas intergubernamentales.** A través de estas alianzas, se impulsan programas para la autonomía económica de mujeres migrantes en México y se proporcionan apoyo para emprendimientos formales, capital semilla, difusión de información clara sobre derechos. Esto incluye brindar

oportunidades para que las mujeres tengan la oportunidad de liderar iniciativas económicas con mayor regularidad.

2. **Programas de sensibilización y fortalecimiento institucional.** No solo se focalizan en mujeres migrantes, sino también en autoridades, funcionarios/as y en general en el personal de los servicios públicos, para que sean capaces de identificar barreras de género, prácticas discriminatorias, situaciones de violencia y las puedan abordar eficientemente. Por ejemplo, en la inclusión de perspectiva de género en servicios de salud y en la capacitación del personal institucional.
3. **Empresas y sector privado conscientes.** La alianza entre la OIM y las cámaras empresariales es clave para promover la inclusión laboral de migrantes e incorporar también la dimensión de género, lo que abre oportunidades de mercado con perspectiva de género y rompe techos de cristal para las mujeres en algunos sectores.
4. **Promover regulación y formalización de emprendimientos de mujeres migrantes.** Resulta esencial el acceso al registro formal, al financiamiento, al capital semilla, a la capacitación técnica y a las asesorías legales para las mujeres trabajadoras migrantes. Si un emprendimiento está formalizado, la empresaria migrante puede acceder a beneficios, puede contratar legalmente, puede generar empleos y contribuir a la economía formal.
5. **Protección legal y mecanismos de apoyo a las víctimas de la violencia.** Aunque hay muchos retos todavía, la colaboración interinstitucional debe reforzar los mecanismos de coordinación interinstitucional para atender casos de violencia basada en género.
6. **Acceso a servicios de salud sexual y reproductiva y atención psicosocial.** La OIM trabaja para que las mujeres migrantes tengan acceso a estos servicios, incluyendo en situaciones de emergencia, salud mental, atención psicosocial y prevención de riesgos.

Propuestas para fortalecer estas iniciativas:

1. Es necesario que las leyes laborales y de inmigración reconozcan explícitamente los derechos de las mujeres migrantes, incluyendo

los permisos de trabajo, el reconocimiento de su estatus migratorio, el acceso a la seguridad social y la protección frente a la violencia.

2. Facilitar servicios de cuidado (guarderías, cuidado de personas dependientes) adaptados para mujeres migrantes lo que permitiría combinar maternidad o cuidado con el trabajo remunerado.
3. Aumentar el financiamiento público para programas de capacitación, microcrédito y apoyo a emprendimientos de mujeres migrantes y prever que esos programas eliminen barreras legales y administrativas para su acceso.
4. Fortalecer los mecanismos de denuncia, protección y atención de la violencia de género, incluyendo rutas seguras, centros especializados, atención legal, psicológica, acompañamiento, etc.
5. Sensibilización comunitaria para reducir estigmas, discriminación de género, migración irregular y para construir comunidades más inclusivas que reconozcan y se vean beneficiadas de la migración laboral.

Garantizar el acceso a salud de las infancias migrantes

La infancia migrante (niñas, niños, adolescentes) merece atención especial: sus derechos fundamentales incluyen el derecho a la identidad, a la educación, a la salud y a la protección integral. Desde la perspectiva de la OIM, esto implica políticas proactivas, intersectoriales, con enfoque de derechos humanos y la no discriminación.

Desafíos específicos:

1. Falta de documentación de identidad: sin documentos de identidad la niñez migrante no puede inscribirse en escuelas ni acceder a ciertos servicios de salud, becas o apoyos educativos
2. Discriminación, xenofobia, barreras lingüísticas y culturales: la niñez indígena migrante enfrenta una discriminación cultural y lingüística; los contenidos escolares no se encuentran adaptados a la diversidad cultural y en muchas ocasiones faltan profesores

capacitados para manejar tanto la diversidad cultural como la migratoria.

3. Traumatismo, interrupciones educativas, movilidad constante: en contextos de tránsito, retorno o desplazamiento, la niñez migrante puede tener interrupciones en escolaridad, dificultades para convalidar estudios y enfrentar retos muy significativos para adaptarse a diferentes currículos.
4. Acceso desigual a salud, incluyendo salud mental: la niñez migrante puede tener necesidad de atención médica, vacunación, nutrición, atención psicológica, etc., cuya cobertura es muy escasa en albergues, espacios de tránsito y, en general, en los contextos de emergencia en los que recurrentemente se encuentran.
5. Vulnerabilidad ante la explotación y la violencia: el riesgo que enfrenta la niñez migrante a la trata, la explotación laboral y el abuso es exponencial, en particular al viajar sin acompañantes. Su protección debe abordar particularidades que se revisen y evalúen de conformidad con el contexto cambiante de la migración.
6. Intervención psicosocial y salud mental: reconocimiento de la importancia del apoyo psicológico, emocional y trauma en infancias migrantes. La OIM incorpora salud mental y apoyo psicosocial en sus intervenciones de salud.
7. Coordinación con entidades protectoras de la infancia: el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), instancias federales y estatales, así como organismos internacionales trabajan para fortalecer sistemas de protección, protocolos de atención, detección de casos de abuso, explotación y acompañamiento especializado.

Recomendaciones:

1. Establecer marcos legales claros que garanticen que todas las niñas, niños y adolescentes migrantes sean efectivamente protegidos por el derecho que tienen para asistir a la escuela, recibir oportuna atención médica y ser protegidos contra la discriminación.

2. Asegurar el financiamiento suficiente para programas de movilidad educativa, becas, transporte escolar, materiales adaptados a diversas lenguas y culturas.
3. Fortalecer la capacitación docente en diversidad cultural y migratoria para atender mejor a estudiantes migrantes.
4. Crear mecanismos de seguimiento de la situación educativa y sanitaria de la infancia migrante para monitorear brechas, deserción, incumplimientos, vulnerabilidades emergentes.
5. Garantizar que los servicios de atención médica incluyan vacunas, nutrición, prevención de enfermedades comunes, así como salud mental, trauma y de la violencia en todas sus formas.

¿Cómo asegurar la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y actores sociales?

La OIM en México opera bajo un enfoque de cooperación y coordinación con todos los niveles de gobierno (federal, estatal, local), sociedad civil, la academia, la ONU y otros organismos. Además, genera datos y evidencia para informar políticas públicas, diagnósticos, investigaciones e identificación de barreras y, además, hace el debido seguimiento a intervenciones en distintos sectores.

Por mencionar algunos, existen principios y elementos clave que deberían estar presentes en políticas integrales de migración para garantizar que la inclusión de las personas migrantes contribuya realmente al desarrollo sostenible, que las barreras sean superadas y que las mujeres y la niñez migrantes gocen plenamente de sus derechos, entre ellos:

1. Enfoque de derechos humanos y no discriminación: todas las personas migrantes, sin importar su estatus migratorio, origen nacional, género, identidad cultural o lingüística, deben tener acceso a servicios básicos (salud, educación, protección, empleo).
2. Regularidad, seguridad y orden migratorio: vías legales de migración laboral, opciones de residencia, permisos de trabajo, y regularización de estatus para reducir la vulnerabilidad.
3. Inclusión laboral efectiva: empleo formal, contrato, salario justo, acceso a seguridad social y protección ante la explotación laboral.

4. Intervenciones integrales: salud física y mental, servicios sociales, educación, protección contra violencia, apoyo psicosocial, y programas de reintegración.
5. Acceso a documentación e identidad: como puerta para otros derechos.
6. Participación de la sociedad civil, del sector privado y de organismos internacionales: como socios clave en materia de diseño, implementación, monitoreo, financiamiento y sensibilización.
7. Coordinación intergubernamental y multinivel: federal, estatal, municipal: entre dependencias de gobierno que manejan salud, educación, trabajo, seguridad y protección social.
8. Generación y uso de datos: monitorear el impacto, identificar la población más vulnerable, medir brechas y ajustar políticas.
9. Adecuación cultural, lingüística y territorial: reconocimiento de diversidad cultural, derechos de pueblos indígenas, pertinencia cultural en los servicios y adaptación geográfica.

Algunas recomendaciones concretas para México:

1. Crear y/o fortalecer marcos legales que reconozcan explícitamente el derecho de las personas migrantes, sin importar su estatus migratorio, a prestaciones sociales básicas — por ejemplo, acceso al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) o a esquemas estatales de salud, con mecanismos de afiliación especial para personas migrantes.
2. Promover reformas legislativas o reglamentarias para que el empleo formal de personas migrantes genere automáticamente seguridad social, que los empleadores cumplan las obligaciones de cotización y que no haya discriminación en las condiciones laborales.
3. Establecer programas nacionales de regularización migratoria que permitan a las personas migrantes que están en situación irregular acceder a permisos temporales de trabajo, a servicios

sociales, especialmente, a la salud, y a la educación, mientras tramitan su regularización.

4. Ampliar y financiar programas de educación especial para la infancia migrante: becas, transporte, reconocimiento de estudios previos, materiales escolares adaptados, escuelas interculturales y capacitación docente.
5. Garantizar que los servicios de salud, incluyendo los de salud mental, salud sexual, reproductiva y psicosocial estén, disponibles para las personas migrantes sin barreras legales ni administrativas, cerca de rutas migratorias y en fronteras.
6. Fomentar el emprendimiento de las mujeres migrantes con programas integrales: capital semilla, formación técnica, asesoría legal, acceso a mercados y regularización formal de negocios.
7. Fortalecer los mecanismos de atención y prevención de la violencia de género entre la población migrante, incluidas rutas de denuncia, atención especializada médica, psicológica, legal, refugio seguro y protección de hijos/as.
8. En temas de infancia, asegurar un rápido acceso a documentos de identidad, fortalecer sistemas de protección infantil, protocolos para niñez y adolescencia no acompañada, coordinación entre albergues, protección social y autoridades educativas y sanitarias.
9. Establecer mesas interinstitucionales sobre migración, salud, educación, empleo y protección a nivel estatal y municipal, con participación de la sociedad civil y de los organismos internacionales correspondientes para asegurar que las políticas nacionales se traduzcan localmente.
10. Mejorar los mecanismos de canalización de empleo, de coordinación con el sector privado para generar oportunidades de trabajo digno para las personas migrantes.
11. Mantener espacios de financiamiento y cooperación internacional para apoyar las intervenciones.

Conclusión

Desde la OIM, la principal organización intergubernamental en el ámbito de la migración, sostenemos que la migración es una oportunidad para el crecimiento económico, la innovación social y el desarrollo sostenible, siempre que se gestione bajo principios de derechos humanos, inclusión, equidad y justicia.

En México persisten barreras (administrativas, legales, culturales, discriminativas, de estatus migratorio y de género) que limitan el pleno disfrute de derechos para muchas personas migrantes. Sin embargo, ya hay avances importantes que pueden constituir una base sólida de replicabilidad: hay programas y alianzas intersectoriales para fomentar la inclusión laboral y el acceso a la salud y a la educación. Tales programas promueven la autonomía económica de mujeres migrantes; la debida atención a la infancia migrante; la mejora de infraestructuras y el fortalecimiento de la cooperación interinstitucional.

Para fortalecer una política migratoria inclusiva que contribuya al desarrollo sostenible se requiere voluntad y coordinación de múltiples actores, recursos adecuados y un enfoque de derechos humanos, de género, de infancia y con interseccionalidad, lo que a su vez permitirá evidenciar que una migración segura, ordenada y regular nos beneficia a todas y a todos.

Bibliografía

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2024). *Estimaciones mundiales sobre los trabajadores migrantes internacionales: los migrantes internacionales en la fuerza de trabajo* 4.^a ed. Ginebra: OIT. Disponible en: <https://www.ilo.org/publications/major-publications/ilo-global-estimates-international-migrants-labour-force>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (s.f.). *Migración laboral e inclusión*. Ciudad de México: OIM México. Disponible en: <https://mexico.iom.int/es/migracion-laboral-e-inclusion>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (s.f.). *La OIM en México*. Ciudad de México: OIM México. Disponible en: <https://mexico.iom.int/es/la-oim-en-mexico>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (11 de julio 2023). *Impulsan OIM, INMUJERES y ONU Mujeres la autonomía*

económica de las mujeres migrantes en México. Ciudad de México: OIM México. Disponible en: <https://mexico.iom.int/es/news/impulsan-oim-inmujeres-y-onu-mujeres-la-autonomia-economica-de-las-mujeres-migrantes-en-mexico>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (13 de junio de 2023). *ONU Migración y COPARMEX se alían en México para promover la inclusión laboral de las personas migrantes*. OIM América Latina y el Caribe (México). Disponible en: <https://lac.iom.int/es/news/onu-migracion-y-coparmex-se-alian-en-mexico-para-promover-la-inclusion-laboral-de-las-personas-migrantes>

Naciones Unidas en México (ONU México) (26 de julio de 2023). *Impulsan OIM, INMUJERES y ONU Mujeres la autonomía económica de las mujeres migrantes en México*. Naciones Unidas en México (México). Disponible en: <https://mexico.un.org/es/240342-impulsan-oim-inmujeres-y-onu-mujeres-la-autonomia-economica-de-las-mujeres-migrantes-en>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (s.f.). Salud y educación. [En línea]. Ciudad de México: OIM México. Disponible en: <https://mexico.iom.int/es/salud-y-educacion>

México. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (2020). *Japan and IOM promote projects to improve migrant facilities in southern Mexico*. Ciudad de México: SRE. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/japan-and-iom-promote-projects-to-improve-migrant-facilities-in-southern-mexico>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2014). *La OIM apoya los esfuerzos de México de ayuda a los migrantes repatriados de los Estados Unidos*. Disponible en: <https://www.iom.int/es/news/la-oim-apoya-los-esfuerzos-de-mexico-de-ayuda-los-migrantes-repatriados-de-los-estados-unidos>

Seguridad social para los migrantes: síntesis de las acciones implementadas en Guatemala.

Edwin Rolando García Caal

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
(IGSS)

Resumen

Existen muchos desafíos para abordar los complejos escenarios de la migración internacional. Este tema es, nuevamente, noticia principal en los países latinoamericanos y en Estados Unidos. Lo que ocurre en esa materia plantea impactos económicos, sociales y culturales basados en los flujos migratorios y en el retorno forzado de migrantes que residen en Estados Unidos, bajo la amenaza de una política migratoria judicializada. El análisis, bajo el paraguas de la seguridad social, se centra en atender estrategias aplicadas al crecimiento significativo de las estadísticas, a la necesidad del fortalecimiento de una estructura laboral capaz de asimilarlos en los países emisores y al reconocimiento de la importancia de los migrantes como parte de la estructura productiva de ambos países (emisores y receptores de migrantes).

Los mecanismos que se implementen deben abarcar a la población migrante que reside en el extranjero, los migrantes en tránsito y la migración en retorno, en un análisis económico, cultural y de seguridad social. En Guatemala se ha abordado el fenómeno migratorio a partir de la identificación de los grupos poblacionales migrantes en función de la edad, de la experiencia laboral, del estatus de sus necesidades declaradas y de los principios del *Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular (PMM)*; todo esto en un proceso de planificación amplio y de intermediación entre lo individual y lo social. Para abarcar todas las aristas se ha propiciado el desarrollo de programas institucionales para alcanzar, con los grupos de retornados, la intermediación laboral y el emprendimiento, el ámbito educacional, los beneficios de la protección social en salud y educación y las necesidades de vida. Estos programas incluyen la afiliación al régimen de seguridad social de migrantes que viven en el extranjero y la igualdad de trato en materia de seguridad social para los extranjeros viviendo en el territorio nacional.

Introducción

En 2025 la migración internacional vuelve a ocupar un lugar importante en las noticias que se difunden en los medios de comunicación y también en las agendas de los gobiernos latinoamericanos, pero esta vez no solo bajo la óptica de los países receptores, sino también en las agendas de discusión de los gobiernos de los países emisores. En esta ocasión, la preocupación es originada por la política migratoria del gobierno de Donald Trump, en su segundo mandato, cuyas medidas plantean mayores impactos para la economía de los países latinoamericanos, países en donde el monto de las remesas se ha convertido en una cifra importante para las cuentas nacionales. Si bien, los movimientos migratorios han crecido sostenidamente desde su registro estadístico inicial en 1965, esta vez no se trata de flujos migratorios, sino del retorno forzado de migrantes consolidados.

Aunque el discurso liberal de los países capitalistas, como Estados Unidos, promovió la industria de la migración y provocó que, en 2020, el número de personas inmigrantes aumentara hasta alcanzar 281 millones de migrantes internacionales en el mundo, lo que equivale al 3.6% de la población mundial (OIM, 2024, pág. 19), y que, más del 80% de las personas migrantes de Latinoamérica y el Caribe estén en Estados Unidos y Canadá (OIM, 2024, pág. 90), es importante recordar que el aumento de la migración responde inicialmente a la existencia de una demanda de mano de obra en los países de destino y aunque su rechazo, en el discurso político, se centra en dar mayor importancia al clima de violencia de los países de origen, el fenómeno migratorio es beneficioso en ambos sentidos, lo que entra en contradicción con los severos controles impuestos, por ejemplo, en el primer semestre del año 2025 en Estados Unidos.

Según el portal de datos sobre migración internacional, a mediados de 2024 se reportaron en Estados Unidos 52.4 millones de inmigrantes internacionales (ONU DAES, 2025). Sobre una base, en el año 1990, de 23.3 millones de inmigrantes internacionales en el mismo país, se observa un crecimiento significativo y constante, lo que indica que el fenómeno en análisis no es coyuntural y constituye parte de la estructura laboral de ese país. Las migraciones se pueden medir comparándolas con la población total de Estados Unidos, en ese sentido, en 1990, el peso de los migrantes era 9.2% y en 2024 el peso era 15.2% lo que señala un crecimiento por encima del incremento poblacional de Estados Unidos.

En el caso de migrantes guatemaltecos viviendo en el extranjero la red consular hizo un conteo de 3.346.399 personas, de las cuales el 97.3 % (3.256.047) estaban viviendo en Estados Unidos en el año 2024 (Asociación El Observador, 2025, pág. 11) y de este número, un total de 750.000 personas eran inmigrantes no autorizados (Baker & Warren, 2024, pág. 5). Fuera de Estados Unidos, el resto de migrantes guatemaltecos se encuentra distribuido en 47 países de América, Europa, África y Oceanía.

Cómo abordar los desafíos de la migración

Con los datos ya planteados, desde el enfoque de la seguridad social, se visualiza que el análisis de la migración debe enfocarse como mínimo en tres aristas. La primera tiene que orientarse a garantizar la protección social de los trabajadores guatemaltecos que viven fuera del territorio nacional. Esto incluye la garantía de los beneficios del seguro social en el marco jurídico que brinda dicha protección a los habitantes nacionales. Para apoyarlos en el extranjero se han abierto 43 consulados guatemaltecos, 25 de los cuales fueron instalados en EE. UU. (MINEX, 2025). Un desafío importante para este grupo poblacional es garantizar los beneficios de la seguridad social ante la ruptura familiar, es decir, para los migrantes en el extranjero y para sus familias en el país de origen.

La segunda arista del análisis tiene que ver con los migrantes en tránsito, quienes tienen la intención de vivir en el extranjero, pero no tienen los mecanismos legales para lograrlo y, por lo tanto, avanzan solos o en caravanas rumbo al país objetivo de migración. Este enfoque necesita de la cooperación internacional para lograr la garantía de los derechos humanos de esa población, mientras atraviesa los países intermedios y logran llegar a su destino. La tercera arista debe abordar la migración en retorno, cuyo principal desafío es lograr la reintegración de este grupo poblacional a un sistema laboral que en un inicio no fue capaz de retenerlos.

Al respecto, se registraron, del 2009 al 2024, alrededor de 1.194.532 personas guatemaltecas en tránsito hacia Norteamérica, que no lograron su cometido, porque fueron deportadas desde EE. UU. y desde México; de esta cuenta se han deportado 1.053.316 personas adultas y 141.216 niñas, niños y adolescentes. Esta información, publicada por el Departamento de Estadística y Archivos del Instituto Guatemalteco de Migración, presenta un cuadro en donde se da a conocer que, desde el primero de enero al 31 de diciembre del año 2024, ingresaron al país 508 vuelos con 56.525 adultos retornados. El reporte señala 5.033 niños, niñas

y adolescentes acompañados y 122 niños, niñas y adolescentes no acompañados (IGM, 2025). Esta información dimensiona la necesidad de implementar acciones orientadas a tres grupos poblacionales distintos: niños, adolescentes y adultos.

Como parte de las acciones encaminadas a enfrentar los desafíos antes mencionados, el Instituto Guatemalteco de Migración realizó una encuesta voluntaria a la población retornada que efectivamente vivió en Estados Unidos, estableciendo que el 62.45 % trabajaron en la industria de la construcción, el 14.73 % como cocineros, el 10.65 % en la agricultura, el 7.19 % en actividades de jardinería y el 4.97 % en pintura de casas. (MINEX, 2025). A partir de las estadísticas y los datos cualitativos recabados, el Gobierno de Guatemala realizó una planificación de procesos para la reintegración de los migrantes retornados en oportunidades laborales, educativas y de emprendimiento. Se implementó el *Plan retorno al hogar: estrategias económicas y de empleo*, siguiendo los principios del *Pacto Mundial sobre Migración*, en conjunto con el *Protocolo Interinstitucional de Recepción y Atención de Guatemaltecos Retornados Vía Aérea*, publicado en el año 2021, y la *Política Migratoria Nacional*, presentada en 2023.

El plan de Guatemala implica vincular a cada persona retornada con un empleo digno o establecer mecanismos institucionales para desarrollar sus ideas de emprendimiento, lo que abarca proporcionarle formación para la certificación de sus competencias técnicas y académicas y el asesoramiento para la gestión de sus negocios. El espíritu de la intermediación y derivación que se origina de este plan es facilitar a las personas guatemaltecas migrantes retornadas el acceso a los programas y servicios en educación, salud, capacitación y certificación técnica, así como becas de estudio, programas de emprendimiento, programas de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) y créditos. En algunos casos vivienda, atención psicosocial y psicológica, alimentación y nutrición, asesoría legal, detección de posibles víctimas de trata de personas, facilitación y obtención de documentación de identificación, acceso a oportunidades laborales, asesorías para acceder a programas de movilidad laboral y acceso a programas sociales, entre otros.

Para enfrentar un posible problema de deportaciones masivas, se han extendido las competencias de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), para ampliarse a CONRED-migrante. Esto permite contar con la posibilidad de activación del Centro de Operaciones de Emergencia y el Centro de Coordinación de ayuda y Asistencia Humanitaria entes capaces de brindar albergue temporal y

atención clínica humanitaria, psicológica y psicosocial ante posibles brotes de crisis emocionales. La Estrategia incluye transporte a su lugar de origen, información sobre programas educativos y/o de certificación de competencias creados por el Ministerio de Educación y el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad de Guatemala (MINEDUC/INTECAP).

Los migrantes retornados que pasen por una entrevista de trabajo social podrán optar a un subsidio para construcción de vivienda o reparación de la existente, un subsidio para la compra de terreno, acceso a la beca *Mi primer empleo* o bien al servicio de intermediación laboral del Ministerio de trabajo (MINTRAB) para optar por un trabajo temporal en el extranjero, con permiso oficial. Asimismo, tendrá acceso a un programa de capacitación sobre educación financiera.

Para abordar el tema del acceso a la seguridad social de migrantes extranjeros en el territorio nacional, es importante señalar que el *Código de Migración de Guatemala*, Decreto 44-2016 del Congreso de la República, en el Artículo 24 establece: las personas migrantes trabajadoras y sus familiares beneficiarios tienen derecho a obtener los servicios y beneficios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Para el efecto, deben ser inscritos y deben aportar las cuotas de forma correspondiente con las normas emitidas por el Instituto. Este aspecto no es difícil de cumplir cuando Guatemala se constituye en país anfitrión, ya que el seguro social guatemalteco permite las cotizaciones de los trabajadores sin distinción de su estatus migratorio, siempre que laboren dentro del territorio nacional. En la actualidad, el seguro social ha buscado dar cobertura a las microempresas, aprobando el Acuerdo número 1529, *Reglamento de Inscripción en el régimen de Seguridad Social*, mecanismo legal que permite al seguro social proteger a estas empresas a partir de un trabajador, lo que incluye los beneficios del seguro social en igualdad de circunstancias para el empleador.

El marco jurídico para brindar el beneficio de protección social a los trabajadores migrantes que viven en Guatemala, parte de lo establecido en el artículo 43 de la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*. Este artículo preceptúa: “Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con el acceso a los servicios sociales y de salud, siempre que se hayan satisfecho los requisitos establecidos para la participación en los planes correspondientes.” Ahora bien, el reconocimiento del derecho humano a la seguridad social se enlaza plenamente con el contenido del

artículo 22 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*; Artículos 9 y 10 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* y Artículos 1 y 9 del *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador*.

Dicho reconocimiento en el enfoque de la materia de migrantes se concatena con la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores Migratorios y de sus Familiares* y el *Convenio 97 de la Organización Internacional del Trabajo*; todos los cuales, han sido adoptados por el Ordenamiento Jurídico Guatemalteco. De conformidad con la práctica normativa internacional, fueron interpretados en observancia del artículo 46 de la *Constitución Política de la República de Guatemala* y el Artículo 3 de la *Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad*.

Ahora bien, extender la cobertura del seguro social a grupos de población guatemaltecos no cubiertos por el régimen de seguridad social en Guatemala por residir en el extranjero, constituye un objetivo primordial para la promoción de la protección social, por lo que, la creación de un programa para los migrantes que viven en otro país y sus familias se constituyó en un paso importante y una meta de los objetivos del *Plan Estratégico Institucional 2023-2027* del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Para ampliar la capacidad de cobertura hacia este grupo poblacional y lograr beneficiar a su núcleo familiar residente en Guatemala se aprobó el Acuerdo de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social número 1543, *Reglamento de Inscripción en el régimen de Seguridad Social para el migrante guatemalteco en el extranjero*.

La protección ofrecida a los migrantes que se encuentran fuera del territorio nacional se enfocó principalmente en la familia desprotegida de servicios de salud y carentes de protección económica dentro del territorio nacional, y ofrecerle, debido a su condición de migrante, que en muchas oportunidades no le permite contribuir a un régimen de pensiones, la garantía de una pensión para su vejez. En este caso se garantiza al migrante guatemalteco en el extranjero una pensión mensual vitalicia por vejez con una tasa de reemplazo del 60 %, una pensión mensual para los sobrevivientes en caso de fallecimiento del migrante, calculada en un 50 % del promedio del valor del ingreso mensual medio del seguro social, por el que se calcula la contribución y una cuota mortuoria que se pagará al beneficiario dentro del territorio nacional en caso de fallecimiento del migrante guatemalteco.

Al momento de su afiliación, la familia del migrante guatemalteco que reside en el extranjero tiene como beneficios del régimen de seguridad social, atención médica general y especializada, exámenes médicos, medicamentos y tratamiento para enfermedades crónicas, hospitalizaciones y cirugías, cobertura pre y post natal, atención pediátrica y vacunación completa para los hijos menores de 7 años y tratamientos odontológicos. Estos beneficios también son aplicables al trabajador migrante en caso de que ingrese al territorio nacional cuando su estatus migratorio se lo permita.

Aspectos difíciles de superar

El principal desafío para brindar protección social a trabajadores migrantes retornados, cuya experiencia en el extranjero se orienta hacia la agricultura tiene que ver con la temporalidad de los cultivos y con las formas de contratación en el país de origen. Si bien, solo en California se reportan 2.4 millones de inmigrantes trabajadores agrícolas, según el medio británico [*The Guardian \(2024\)*](#), el trabajo agrícola en países como Guatemala va en descenso debido a la automatización de las cosechas de productos de exportación y, por otro lado, la especialización de productos agrícolas en Estados Unidos que no se desarrollan en los países de origen debido a condiciones naturales, también es una variable que no apoya estrategias de asimilación laboral y, por lo tanto, mantiene la probabilidad de alentar aún más la migración internacional. Con esa orientación, el Ministerio de Trabajo de Guatemala ha implementado el *Programa de Trabajo Temporal en el Extranjero*, administrado por el departamento de Movilidad Laboral.

Este programa promueve visas laborales agrícolas y no agrícolas junto con empresarios estadounidenses y la Embajada de Estados Unidos con la participación de la Organización Internacional para las Migraciones, sin embargo, el alcance de estas acciones no abarca la totalidad del problema.

Existen otros elementos que también son importantes a considerar, tal es el caso de aquellos migrantes retornados que se fueron al extranjero en la infancia por lo que carecen de una red social que les permita alcanzar una inserción cultural beneficiosa. También se da el caso de niños que no cumplen los requisitos para ser aceptados en la escuela, o quienes son deportados por tener problemas legales con el sector justicia del país anfitrión o bien forman parte de aquella población en conflicto con la ley penal. Lo que el plan de atención al migrante guatemalteco permite es el

diseño de un modelo de organización interinstitucional que incluye a todas las instituciones facilitadoras, aunque es difícil dimensionar sus alcances. Asimismo, también será necesario incluir un fondo de seguridad social para el caso de aquellos migrantes retornados que no tiene opción de participar de la afiliación contributiva, por razones de edad.

En cuanto a otros desafíos que es necesario abordar, se debe incluir el caso de las mujeres migrantes retornadas, que encuentran por razón cultural, mayor dificultad en el reconocimiento de sus capacidades laborales, pueden encontrar mayores limitaciones en el acceso a la certificación laboral y se les imposibilita una pronta reinserción laboral o bien lograr una remuneración equitativa. Al respecto, es necesario considerar que los problemas de infraestructura laboral suficiente para la asimilación de los guatemaltecos que van adquiriendo la edad de trabajar, cada año, dificulta aún más las oportunidades para las mujeres migrantes retornadas. Finalmente, se considera oportuno analizar la necesidad de atender los impactos psicológicos de un retorno no planificado y que puede darse en condiciones de violencia, todo esto con el fin de transformar los desafíos en oportunidades.

Bibliografía

Asociación El Observador (10 de enero de 2025). *La política migratoria en la nueva era Trump: entre deportaciones masivas, migrantes y el negocio de las visas temporales de trabajo*. Boletín ENFOQUE. Análisis de situación, Año 17, No. 102. Disponible en:

<https://elobservadorgt.org/wp-content/uploads/2025/01/Boletin-Enfoque-Analisis-de-situacion-No.-102-Politica-migratoria-en-la-nueva-era-Trump.pdf>

Baker, B. y Warren, R. (abril de 2024). *Estimates of the unauthorized immigrant population residing in the United States: January 2018–January 2022*. Office of Homeland Security Statistics, U.S. Department of Homeland Security. Disponible en:

https://ohss.dhs.gov/sites/default/files/202406/2024_0418_ohss_estimates-of-the-unauthorized-immigrant-population-residing-in-the-united-states-january-2018%25E2%2580%2593january-2022.pdf

Instituto Guatemalteco de Migración (IGM) (2025). Estadísticas de retornados. Disponible en: <https://igm.gob.gt/wp-content/uploads/2026/01/RETORNADOS-DE-EE.-UU.-ENERO-AL-31-DE-DICIEMBRE-2025.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala (MINEX) (2025). *Guatemaltecos en el extranjero: datos consulares*. [En línea]. Disponible en: <https://www.minex.gob.gt/>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2024). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2024*. Ginebra: OIM. Disponible en: <https://worldmigrationreport.iom.int/es>

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DAES). División de Población (enero de 2025). *International migrant stock 2024: Key facts and figures*. Nueva York: ONU DAES. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>

The Guardian (11 de noviembre de 2024). *'Mass deportations would disrupt the food chain': Californians warn of ripple effect of Trump threat*. The Guardian, Reino Unido. Disponible en: <https://www.theguardian.com/environment/2024/nov/11/mass-deportations-food-chain-california>

Visión general de los “IV Diálogos de Alto Nivel (IV DAN) sobre Seguridad Social y Movilidad Humana: una agenda estructural para la sostenibilidad regional”.

Luis Emilio Martínez Mago

Analista de Desarrollo Social
Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)

Seguridad social y movilidad humana: una agenda estructural para la sostenibilidad regional.

En el contexto migratorio actual de América Latina y el Caribe (ALC) la seguridad social ya no puede concebirse como un componente sectorial de un Estado ni como una política aislada de los sistemas laborales o sanitarios. La seguridad social en materia migratoria se ha consolidado como una infraestructura institucional estratégica para la sostenibilidad del desarrollo, la cohesión social y la estabilidad democrática. Esta realidad adquiere una dimensión aún más compleja cuando la movilidad humana se incorpora como una variable estructural que atraviesa dinámicas económicas, laborales y demográficas en toda la región.

En este marco, los “IV Diálogos de Alto Nivel: Seguridad social y movilidad humana: una agenda estructural para la sostenibilidad regional”, referidos en adelante como IV DAN, celebrados del 24 al 27 de marzo de 2025 (CISS, 2025), en modalidad híbrida, constituyeron un espacio hemisférico de convergencia técnica orientado a reflexionar sobre estos desafíos. Más allá de su valor como foro de intercambio, el encuentro puso de relieve una conclusión transversal: los sistemas de protección social enfrentan tensiones simultáneas derivadas de la persistente informalidad laboral, la transición demográfica, las transformaciones tecnológicas, el cambio climático y los flujos migratorios intra e extrarregionales.

No obstante, el debate evidenció una brecha estructural relevante. Aunque la migración fue abordada de manera explícita en paneles dedicados al retorno y a la portabilidad de derechos, su tratamiento continúa concentrándose en etapas específicas del ciclo migratorio, en lugar de integrarse como dimensión transversal dentro de la arquitectura de la seguridad social. Esta fragmentación no es únicamente conceptual; se traduce en descoordinación administrativa y una limitada interoperabilidad entre sistemas y obstáculos concretos para garantizar la continuidad efectiva de la protección social.

Desde una perspectiva normativa esta situación contrasta con el marco internacional vigente (ONU,2018). El PMM propone un enfoque integral que exige coherencia entre todas las etapas del proceso migratorio y todas las áreas de política pública. En particular, el Objetivo 22 del PMM reconoce la necesidad de establecer mecanismos eficaces para la portabilidad de los derechos de seguridad social y beneficios adquiridos, mientras que el Objetivo 23 subraya la importancia de fortalecer la cooperación internacional. En consecuencia, estos compromisos no pueden implementarse de forma aislada ni sectorial, sino que requieren una articulación institucional sostenida y una convergencia regional operativa.

En este sentido, la región enfrenta un dilema estratégico. Por un lado, la movilidad humana continúa siendo un factor dinamizador de las economías nacionales, impulsando remesas, transferencia de capacidades y redes transnacionales de apoyo social. Por otro, la ausencia de mecanismos efectivos de reconocimiento, acumulación y portabilidad de derechos genera exclusiones que afectan tanto a las personas migrantes como a la sostenibilidad financiera de los propios sistemas de seguridad social.

La evidencia técnica discutida en el IV DAN sugiere que el principal obstáculo no radica en la inexistencia de marcos normativos, sino en la fragmentación institucional. Los sistemas migratorios, consulares, laborales y de seguridad social operan, en muchos casos, bajo lógicas administrativas desconectadas. Esta desconexión dificulta la trazabilidad de contribuciones, la acumulación de derechos y la reintegración efectiva de personas en retorno. En consecuencia, la movilidad humana termina siendo tratada como una excepción administrativa, en lugar de integrarse como variable estructural de planificación social y financiera.

Desde la perspectiva del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), esta brecha representa simultáneamente un desafío y una oportunidad estratégica. En el marco de su agenda reciente sobre movilidad humana, el organismo ha promovido la sistematización comparada de marcos normativos, el fortalecimiento de la cooperación consular y la generación de plataformas regionales de información, entre ellas el Observatorio de Migraciones, accesible a través de su portal, y los proyectos y actividades asociadas a la movilidad humana, contempladas en el [Programa de Trabajo 2026-2029](#) (SELA, 2025). Tales proyectos y actividades facilitan la articulación de los tomadores de decisión y las autoridades técnicas regionales en la materia. Estas iniciativas parten de un diagnóstico compartido en donde se precisa que los gobiernos de ALC

requieren avanzar desde declaraciones programáticas hacia la consolidación de instrumentos operativos comunes que permitan traducir compromisos regionales en resultados concretos y verificables que, a su vez, sean percibidos por la población como beneficios significativos en lo económico, lo social y lo cultural.

Gobernanza regional de la seguridad social y de la movilidad humana: del mandato global a los desafíos de implementación en América Latina y el Caribe.

Una vez identificada la brecha estructural entre movilidad humana y sistemas de protección social, el análisis debe desplazarse hacia el plano de la gobernanza regional. El desafío ya no consiste únicamente en reconocer la necesidad de integrar la dimensión migratoria en la seguridad social, sino en evaluar cómo esa integración se articula dentro de la arquitectura institucional existente en América Latina y el Caribe.

La región cuenta con un entramado normativo considerablemente desarrollado desde la adopción del PMM el cual consolidó un marco de compromisos que promueve la coherencia de políticas, la cooperación internacional y los mecanismos para la portabilidad de derechos. Sin embargo, la existencia de estándares globales no equivale automáticamente a su implementación operativa a nivel nacional y subregional.

De los 23 objetivos adoptados por los Estados en el marco del PMM (ONU, 2018), resultan particularmente relevantes para la agenda regional de seguridad social el Objetivo 22, relativo a la portabilidad de derechos y beneficios de seguridad social, y el Objetivo 23, orientado al fortalecimiento de la cooperación internacional. Estos compromisos adquieren mayor densidad cuando se articulan con el Objetivo 16, enfocado en inclusión y cohesión social y con el Objetivo 7, dirigido a la reducción de vulnerabilidades. En conjunto, estos cuatro objetivos configuran el núcleo normativo que vincula la movilidad humana con la sostenibilidad de los sistemas de protección social en la región.

En términos institucionales, en la región, desde 2020, se ha consolidado una arquitectura técnica de apoyo a los Estados articulada a través de la Plataforma Colaborativa Regional para América Latina y el Caribe (RCP-LAC), integrada por 19 agencias, fondos y programas del sistema de Naciones Unidas. Asimismo, se han establecido 18 redes nacionales sobre migración en países de la región lo que evidencia un proceso progresivo de territorialización de los compromisos multilaterales y un esfuerzo por

fortalecer las capacidades estatales de implementación y seguimiento (RIB,2024).

Desde una perspectiva cuantitativa, América Latina y el Caribe concentra 182 prácticas registradas en el [Migration Network Hub](#), lo que representa el 51 % del total global (RIB,2024). Este dato es políticamente significativo ya que la región no es pasiva en materia de gobernanza migratoria. Sin embargo, la concentración de prácticas en inclusión social y reducción de vulnerabilidades no necesariamente implica la existencia de mecanismos estructurales consolidados para la portabilidad efectiva de derechos de seguridad social o la interoperabilidad administrativa entre sistemas nacionales.

Cuando el análisis se traslada al ámbito de la seguridad social, emergen desafíos más complejos. A escala global existen 169 millones de trabajadores migrantes (OIT,2024), muchos de los cuales enfrentan limitaciones para acceder a esquemas de protección social o para acumular derechos contributivos entre países. Esta cifra dimensiona el problema: no se trata de situaciones aisladas, sino de un fenómeno estructural que exige respuestas coordinadas.

La experiencia comparada discutida en el IV DAN sugiere que las principales limitaciones no obedecen a la ausencia de normas, sino a la fragmentación operativa. Las autoridades laborales, migratorias, consulares y de seguridad social continúan funcionando, en numerosos casos, bajo marcos administrativos poco integrados. Esta falta de articulación impide la trazabilidad de las cotizaciones, dificulta el reconocimiento recíproco de períodos contributivos y genera discontinuidades en la cobertura, particularmente, en contextos de retorno o movilidad circular.

Desde el punto de vista regional, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) ha fortalecido un esquema de articulación subregional que permite intercambiar experiencias y discutir soluciones adaptadas a realidades diferenciadas. Sin embargo, el siguiente paso exige avanzar desde el intercambio técnico hacia la estandarización mínima de procedimientos, el fortalecimiento de la infraestructura digital interoperable y la consolidación de los mecanismos administrativos permanentes de cooperación.

En consecuencia, América Latina y el Caribe enfrenta una paradoja institucional: por un lado, una alta densidad normativa y, por el otro, brechas persistentes en materia de coordinación técnica, interoperabilidad

y ejecución administrativa. Superar esta paradoja requiere transitar desde el compromiso declarativo hacia la consolidación de capacidades operativas verificables.

El reto estratégico que hemos analizado no radica en producir nuevos instrumentos normativos, sino en garantizar que los compromisos asumidos se traduzcan en mecanismos efectivos de portabilidad, acumulación de derechos y continuidad contributiva. Solo mediante este desplazamiento hacia la implementación técnica será posible integrar plenamente la movilidad humana dentro de la planificación estructural de la seguridad social y asegurar que la protección social acompañe las trayectorias laborales transnacionales de manera sostenible.

Lectura estratégica del IV DAN: arquitectura del diálogo, paneles, ejes transversales, tensiones estructurales y visión resolutive del evento.

El IV Diálogo de Alto Nivel puede interpretarse como una arquitectura deliberativa estructurada bajo una lógica de presión sistémica progresiva. Su diseño no respondió a una secuencia accidental de paneles, sino a una organización conceptual que permitió examinar la seguridad social desde sus restricciones estructurales hasta sus zonas de mayor complejidad operativa. La progresión temática, la sostenibilidad financiera, la informalidad laboral, la transformación digital, la migración en retorno y la portabilidad de derechos revela una hipótesis implícita: la inclusión efectiva, particularmente, en contextos de movilidad humana, solo puede analizarse con rigor si previamente se examinan los límites estructurales del sistema.

El punto de partida fue la sostenibilidad financiera, abordada no únicamente como equilibrio actuarial, sino como condición de estabilidad institucional. La discusión evidenció que los sistemas de seguridad social en la región enfrentan una expansión sostenida de la demanda de protección, derivada de cambios demográficos y transformaciones productivas, al mismo tiempo que experimentan una presión constante sobre su base contributiva. Este desbalance no es coyuntural. Responde a una combinación de envejecimiento poblacional, baja densidad contributiva y mercados laborales caracterizados por alta rotación y fragmentación.

Desde esta perspectiva, la sostenibilidad fue conceptualizada como un equilibrio dinámico entre la viabilidad financiera y la legitimidad social. Un sistema que preserva su equilibrio presupuestario mediante

restricciones de acceso o endurecimiento de requisitos contributivos puede comprometer cohesión social y generar desincentivos a la formalización. A la inversa, una expansión acelerada de cobertura sin ajustes estructurales en financiamiento puede comprometer la estabilidad actuarial futura. Esta tensión constituye el marco estructural dentro del cual deben evaluarse las políticas orientadas a poblaciones migrantes. Sin embargo, restringir la cobertura compromete la legitimidad social y contradice la lógica de la universalización progresiva promovida por los ODS.

Este dilema no fue resuelto, pero sí explicitado. El IV DAN (2025) evidenció que la sostenibilidad no puede analizarse exclusivamente como variable fiscal y que debe entenderse como equilibrio dinámico entre viabilidad financiera y cohesión social.

La discusión centrada en la informalidad laboral hizo énfasis en la formalización laboral como base de la sostenibilidad. La informalidad fue abordada como rasgo estructural del mercado laboral regional, no como anomalía transitoria ya que la informalidad no es un fenómeno marginal en América Latina y el Caribe, sino una característica persistente del mercado laboral. En términos sistémicos, la informalidad produce tres efectos críticos: (i) reduce los ingresos contributivos, (ii) fragmenta las trayectorias laborales y (iii) limita la acumulación de derechos.

La arquitectura tradicional de la seguridad social diseñada bajo el supuesto de empleo formal estable y continuo contrasta con una realidad caracterizada por: la movilidad sectorial; los contratos temporales y las discontinuidades frecuentes. La relevancia radica en que la informalidad opera como punto de intersección entre la sostenibilidad y la movilidad humana. Los trabajadores migrantes tienden a insertarse en sectores con alta precariedad e informalidad, lo que agrava las discontinuidades contributivas.

En este escenario, la movilidad humana no constituye una variable externa al problema, sino una manifestación ampliada de la fragmentación contributiva. Las trayectorias laborales transnacionales reproducen, a escala regional, las mismas discontinuidades que ya existen a nivel nacional, revelando que los sistemas de seguridad social continúan diseñados bajo el supuesto de empleo formal estable, mientras que el mercado laboral regional, incluyendo el migratorio, se caracteriza por la movilidad sectorial, la temporalidad y las trayectorias discontinuas. En consecuencia, la inclusión efectiva de personas migrantes no puede lograrse únicamente mediante acuerdos de portabilidad. Requiere revisar

la arquitectura contributiva y diseñar mecanismos adaptativos que reconozcan trayectorias laborales fragmentadas.

La transformación digital y la interoperabilidad emergieron como elementos habilitantes dentro de este contexto debido a que la digitalización no es simplemente modernización tecnológica, sino una condición estructural para garantizar la trazabilidad contributiva, reducir las barreras administrativas, facilitar el intercambio de información entre instituciones y hacer viable la portabilidad transnacional.

La interoperabilidad entre registros laborales, sistemas de seguridad social y bases migratorias fue presentada como condición necesaria para traducir derechos normativos en continuidad efectiva. Sin trazabilidad contributiva, la portabilidad se convierte en una declaración formal carente de operatividad. La digitalización, en este sentido, no es un componente accesorio de modernización administrativa, sino una infraestructura estratégica para garantizar la acumulación, el reconocimiento y la validación de los derechos en contextos de movilidad.

Sin embargo, también se evidenció que la brecha tecnológica entre países, regiones y subregiones puede introducir asimetrías en el acceso a y en la capacidad de implementación de la protección social. La interoperabilidad requiere estándares comunes, protocolos de intercambio seguro de información, mecanismos de gobernanza de datos y confianza institucional, elementos que no se resuelven exclusivamente mediante inversión tecnológica. Sin estos elementos, la digitalización puede reproducir desigualdades institucionales en lugar de corregirlas.

El análisis alcanzó su mayor nivel de concreción en los paneles dedicados a migración en retorno y portabilidad de derechos. El retorno fue examinado desde una perspectiva integral que incluyó inserción productiva, reconocimiento de derechos acumulados y coordinación interinstitucional. La principal limitación identificada fue la fragmentación administrativa: la gestión del flujo migratorio, la política laboral y la administración de seguridad social operan frecuentemente bajo lógicas paralelas. Esta desarticulación genera discontinuidades en cobertura y dificulta la reintegración contributiva.

El debate evidenció que la principal dificultad no radica en la ausencia de programas de retorno, sino en la fragmentación institucional. Las autoridades migratorias gestionan el flujo; las laborales gestionan

empleo; las de seguridad social administran contribuciones. Sin protocolos integrados, el retorno genera discontinuidades de protección.

Asimismo, surgió una duda conceptual importante: ¿Debe el acceso a la seguridad social tras el retorno basarse en nacionalidad, residencia o historial contributivo? La heterogeneidad de respuestas en la región refleja modelos diferenciados del Estado social y dificulta soluciones armonizadas. Desde una visión resolutoria, el panel apuntó implícitamente hacia la necesidad de rutas institucionales predefinidas que integren empleo, seguridad social y servicios públicos. Sin esa integración, la reintegración seguirá siendo reactiva y no estructural.

Un elemento particularmente relevante es que el retorno, además de un fenómeno humanitario, fue reconocido como fenómeno con implicaciones económicas directas. La reintegración exitosa amplía la base contributiva futura, mientras que la reintegración fallida genera exclusión y pérdida de capital humano.

Subsecuentemente, el panel sobre portabilidad de derechos, el cual se concentró el debate transnacional. Allí se abordó directamente la necesidad de mecanismos que permitan acumulación y reconocimiento transfronterizo de derechos de seguridad social.

Se identificaron instrumentos unilaterales, acuerdos bilaterales y convenios multilaterales como mecanismos formales de reconocimiento recíproco de derechos. Sin embargo, se subrayó que la existencia jurídica de estos instrumentos no garantiza su eficacia práctica. Las diferencias en criterios de elegibilidad, los retrasos administrativos y la falta de interoperabilidad limitan su impacto real. Aquí surgió una tensión estratégica particularmente significativa, definieron que la ampliación de derechos transnacionales puede generar inquietudes fiscales en sistemas sometidos a presiones estructurales. Al mismo tiempo, la ausencia de portabilidad efectiva profundiza fragmentación contributiva y desalienta formalización. La movilidad intrarregional significativa convierte esta tensión en un problema estructural, no en un dilema marginal.

Lo relevante es que el consenso fue claro con respecto a que la movilidad laboral intrarregional exige respuestas coordinadas. En ausencia de mecanismos funcionales de portabilidad, la migración tiende a producir fragmentación contributiva y exclusión acumulativa.

Agenda prospectiva regional: de la convergencia conceptual a la operatividad verificable.

Desde una perspectiva regional, el IV DAN deja abierta una agenda de consolidación estructural que trasciende el propio espacio deliberativo y se proyecta sobre la arquitectura institucional de América Latina y el Caribe. Uno de los ámbitos prioritarios radica en la necesidad de profundizar el análisis del impacto fiscal específico de la movilidad humana sobre los sistemas de seguridad social. Aunque el debate permitió ubicar la sostenibilidad en una dimensión macroestructural considerando las presiones demográficas, la informalidad laboral y las restricciones fiscales, la región enfrenta ahora el desafío de incorporar modelaciones comparativas que estimen con mayor precisión el impacto contributivo efectivo de trabajadores migrantes en distintos escenarios nacionales y subregionales.

En paralelo, la formalización laboral fue reconocida como condición estructural para la sostenibilidad de la seguridad social. Sin embargo, la agenda regional requiere evolucionar desde el reconocimiento de la informalidad como fractura sistémica hacia el diseño de mecanismos adaptativos que permitan integrar trayectorias laborales fragmentadas dentro de esquemas contributivos viables. La movilidad intrarregional, caracterizada por transiciones ocupacionales sucesivas y discontinuidades administrativas, evidencia la necesidad de modelos híbridos que combinen principios contributivos con instrumentos flexibles de inclusión. La región se enfrenta así a un reto de innovación institucional más que de mera ampliación normativa.

Del análisis comparado de los paneles pueden identificarse consensos estructurales robustos. En primer lugar, la universalización progresiva de la protección social se mantiene como horizonte normativo compartido, aun en contextos de restricción fiscal y transición demográfica. En segundo término, la coordinación regional emerge como requisito estructural ante flujos migratorios que superan las capacidades estrictamente nacionales. Finalmente, la transformación digital se consolida como herramienta habilitante para la trazabilidad contributiva, el intercambio seguro de información y la continuidad de derechos en contextos transnacionales. Estos consensos reflejan una convergencia conceptual que entiende la seguridad social como infraestructura crítica del desarrollo sostenible.

No obstante, junto a estos consensos, el IV DAN permitió identificar tensiones estructurales que delimitan la agenda regional. Persiste la

necesidad de equilibrar ampliación de cobertura y sostenibilidad actuarial, de armonizar criterios de acceso basados en nacionalidad o residencia en contextos de movilidad hasta adaptar esquemas contributivos tradicionales a mercados laborales caracterizados por informalidad y circularidad migratoria. Asimismo, se evidenció una brecha persistente entre densidad normativa y capacidad administrativa efectiva, donde la existencia de acuerdos bilaterales o marcos multilaterales no siempre se traduce en mecanismos interoperables y verificables.

Un análisis diferenciado de los paneles revela matices importantes en el grado de avance técnico. Los espacios dedicados a sostenibilidad financiera e informalidad ofrecieron diagnósticos estructurales sólidos, con énfasis en presiones demográficas y desequilibrios contributivos, aunque con menor desarrollo de instrumentos operativos específicos.

En contraste, los paneles sobre digitalización y portabilidad avanzaron hacia propuestas más tangibles, particularmente, en materia de interoperabilidad y reconocimiento transnacional de derechos, si bien su implementación depende de una cooperación técnica sostenida y una armonización administrativa. Por su parte, el panel sobre retorno y reintegración destacó la necesidad de protocolos integrados que vinculen empleo, protección social y coordinación consular, dejando pendiente la tarea de estandarizar mecanismos de implementación comparables.

Lejos de constituir limitaciones, estas diferencias reflejan el estado de maduración desigual de los distintos ejes temáticos. La región ya cuenta con un acervo normativo significativo y con experiencias acumuladas en materia de cooperación; el desafío ahora consiste en articular esas experiencias dentro de un marco regional de operatividad verificable. En este punto, la transición desde la convergencia conceptual hacia herramientas técnicas compartidas representa el núcleo de la agenda prospectiva.

Desde la perspectiva estratégica del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), esta etapa demanda reforzar la dimensión comparada y operativa de la cooperación regional. La existencia de marcos multilaterales, los compromisos asumidos en el marco del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y las experiencias subregionales acumuladas configuran una base institucional sólida. Sin embargo, la reducción de la fragmentación requiere los siguientes elementos: (i) estandarización de datos; (ii) interoperabilidad

administrativa; (iii) puntos focales institucionales y (iv) protocolos compartidos de reconocimiento y acumulación de derechos.

En consecuencia, el IV DAN puede interpretarse como una plataforma hemisférica de convergencia entre tres dinámicas estructurales: i) la preservación de la sostenibilidad financiera de los sistemas; ii) la adaptación institucional ante mercados laborales fragmentados y iii) la incorporación progresiva de la movilidad humana como variable sistémica de planificación social. La inclusión de personas migrantes no constituye una agenda paralela ni una excepción normativa, es el resultado de un indicador más exigente de coherencia estructural de los sistemas de seguridad social.

Para los responsables de las políticas migratorias y de la protección social en América Latina y el Caribe, la conclusión estratégica es clara, la movilidad humana no tensiona el sistema desde el exterior, sino que revela su grado de integración interna. Abordarla con una visión regional, una coordinación interinstitucional y herramientas técnicas armonizadas permitirá avanzar, desde la convergencia conceptual alcanzada, hacia una arquitectura operativa verificable, capaz de sostener tanto la cohesión social como la estabilidad financiera en un contexto de transformación estructural permanente.

Bibliografía

Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) (2025). *Reporte de actividad: IV Diálogos de Alto Nivel (DAN). La seguridad social bajo la visión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Ciudad de México: CISS. [En línea]. Disponible en: <https://ciss-bienestar.org/dialogosdealttonivel/>

Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) (2025). *Programa general: IV Diálogos de Alto Nivel (DAN)*. Ciudad de México: CISS. [En línea]. Disponible en: <https://ciss-bienestar.org/dialogosdealttonivel/>

Naciones Unidas. (2018). *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195)*. Nueva York, ONU. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/RES/73/195>

Red de las Naciones Unidas sobre Migración (2025). *Informe de información regional: América Latina y el Caribe (RIB)*. Nueva York: Red de las Naciones Unidas sobre Migración. Disponible en:

https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/rib_2024/LAC/RIB%20%20Latin%20America%20%26%20the%20Caribbean%20Region.pdf

Red de las Naciones Unidas sobre Migración (s.f.). *Aplicación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: orientaciones para los gobiernos y todos los interesados pertinentes*. [En línea]. Nueva York: Red de las Naciones Unidas sobre Migración. Disponible en: <https://migrationnetwork.un.org/minisite/gcm-tools/gcm/pdf/guide.pdf>

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (s.f.). Observatorio de Migraciones. [En línea]. Caracas: SELA. Disponible en: <https://sela.org/observatorio-de-migraciones/>

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (diciembre de 2025). Programa de Trabajo 2026-2029. 51.^a Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano. Caracas: SELA. Disponible en: <https://sela.org/publicaciones/programa-de-trabajo-2026-2029-li-reunion-ordinaria-del-consejo-latinoamericano/>

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2024). *Estimaciones mundiales sobre los trabajadores migrantes internacionales: los migrantes internacionales en la fuerza de trabajo*. 4.^a ed. Ginebra: OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/202412/MIGRANT%20%E2%80%93%20ILO%20Global%20Estimates%20on%20International%20Migrant%20Workers_ES_S_WEB_Embargo_0.pdf

Con rumbo fijo: estrategias de incidencia para asegurar el ejercicio de derechos de personas en condición de movilidad.

Rossy Antúnez y Patricia Zamudio

Instituto para las Mujeres en la Migración
(IMUMI)

Resumen

Desde nuestro trabajo de incidencia para el ejercicio de derechos de personas en movilidad, compartimos tres prácticas. La primera, enfatiza la importancia de incluir a personas directamente impactadas por normas y políticas restrictivas en estrategias de incidencia que les permitan ejercer sus derechos, en este caso, el derecho a la educación. Teniendo como meta el derecho a la identidad, la segunda presenta tres principios básicos que guían nuestras prácticas de incidencia: claridad de objetivos, propuestas basadas en evidencia y paciencia esperanzada. La tercera práctica evidencia la importancia de incidir a nivel estatal, espacio en el que se concretan los cambios normativos del nivel federal, asegurando así que beneficien a las personas en movilidad.

Introducción

Reflexionar sobre migración en estos días es insertarse en un mundo de contradicciones éticas y absurdos políticos. El valor universal de los derechos humanos es cuestionado cuando de personas en movilidad se trata. Como en tiempos medievales, el lugar de nacimiento se alza como una sentencia que determina posibilidades y límites en la construcción de nuestras vidas. Discursos de soberanía, seguridad y hasta de cultura nacional, emitidos a los más altos niveles, sustentan normativas y políticas que ponen en entredicho la dignidad de las personas que migran, condenándolas a la incertidumbre de su presente y de su futuro y, peor aún, cuestionando su mero derecho a pertenecer.

Más que nunca, en tiempos como este se hace indispensable celebrar avances logrados en el ejercicio de sus derechos. Es por ello por lo que la iniciativa de la Comisión Interamericana de Seguridad Social, de elaborar un *Manual de buenas prácticas* sobre la inclusión de las personas migrantes es tan oportuna. Desde el IMUMI, queremos mostrar que hay retos que enfrentan poblaciones en movilidad que pueden ser remontados si las escuchamos con atención y propiciamos espacios de colaboración transdisciplinaria, en los que personas directamente impactadas,

organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos trabajamos juntos.

Presentaremos experiencias que nos han mostrado caminos inclusivos para promover el ejercicio de los derechos a la educación y a la identidad de estas personas. Las organizamos en tres prácticas. La primera enfatiza la importancia de incluir a personas directamente impactadas (PDI) por normas y políticas restrictivas en estrategias de incidencia que les permitan ejercer sus derechos, en este caso, el derecho a la educación. Con un ejemplo concreto, la segunda práctica presenta tres principios básicos que guían la incidencia: claridad de objetivos, propuestas basadas en evidencia y paciencia esperanzada. La tercera destaca la importancia de trabajar a nivel estatal, espacio en el que se concretan los cambios normativos de los niveles federal y estatal. Terminamos con una breve reflexión sobre los aprendizajes que hemos tenido en el acompañamiento a mujeres y familias en movilidad durante quince años.

Primera práctica

Inciendo juntas: organizaciones de la sociedad civil y personas directamente impactadas en la promoción del ejercicio a la educación en contextos de movilidad.

Una práctica valiosa en los procesos de incidencia normativa para el ejercicio de derechos ha sido la articulación entre sociedad civil y personas migrantes directamente impactadas (PDI). Dos frutos de dicha articulación fueron, entre 2016 y 2017, las modificaciones a la *Ley General de Educación y el Acuerdo 286 de la Secretaría de Educación Pública*, orientadas a eliminar barreras legales que limitaban a niñas, niños y adolescentes, en contextos de movilidad, el ejercicio de su derecho a la educación.

La coyuntura política gestada por la candidatura presidencial de Donald Trump, en 2015, con su agenda abiertamente antiinmigrante, constituyó un momento clave para dicha articulación. Él prometió suspender el programa de Acción Diferida para los (migrantes indocumentados) Llegados en la Infancia (DACA, por sus siglas en inglés)⁹, que protegía a

⁹ El presidente Barack Obama creó el programa [*Acción diferida para los llegados en la infancia en Estados Unidos \(DACA\)*](#) mediante una orden ejecutiva en 2012 para ofrecer protección temporal a los inmigrantes traídos por sus padres antes de cumplir 16 años que viven en el país de manera irregular. Bajo dicha política, los beneficiarios reciben permisos de trabajo temporales, licencias de conducir y un número de seguridad social.

más de 750 mil personas migrantes jóvenes. La conmoción causada provocó la salida forzada de miles de beneficiarios del programa, la mayoría de los cuales era de origen mexicano (CONAPO, 2022).

Frente a los retos que se les presentaban en México, mujeres y hombres jóvenes retornados pronto hicieron oír sus necesidades de integración a espacios educativos. Se dio, entonces, una afortunada conjunción de propósitos con organizaciones de la sociedad civil (OSC) que les facilitamos espacios de participación, acompañándolos en foros y mesas de trabajo técnico con autoridades, donde compartieron testimonios, evidenciaron sus necesidades y trabajaron conjuntamente en las propuestas necesarias. Afectados directamente por las normativas existentes, tenían conocimiento personal sobre las barreras que debían enfrentar para continuar su educación. La apostilla y la traducción por perito de sus documentos escolares provenientes del extranjero, además de la falta de reconocimiento de los estudios realizados allá equivalentes al nivel de educación Media Superior, se interponían en sus planes.

Entre 2015 y 2017, producto de la coordinación entre el IMUMI, personas deportadas y la red de organizaciones civiles del Grupo de Identidad y Educación (GIE)¹⁰, logramos el *Acuerdo Secretarial 286 de la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2016)*, que permite acreditar conocimientos y experiencia laboral para obtener un certificado de bachillerato o título de nivel superior de forma expedita. Por su parte, modificaciones a la *Ley General de Educación y a las Normas de Control Escolar* eliminaron el requisito de apostilla y la presentación de un documento de identidad y documentos escolares para niveles básico y medio superior como requisitos para el acceso, permanencia y certificación de la educación (IMUMI, 2016).

Aunque las reformas normativas establecen que no debe haber distinciones en el procedimiento de acceso a la educación para menores nacidos en el extranjero, en la práctica, las familias encuentran las mismas barreras que antes de los cambios. Esto sucede porque las autoridades

¹⁰El Grupo de Identidad y Educación (GIE) es una red de organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el avance del derecho a la educación y a la identidad de personas y familias en movilidad en México. Entre sus logros se encuentran las modificaciones a la Ley General de Educación, a las Normas de Control Escolar y la eliminación de la apostilla para documentos escolares y actas de nacimiento, obtenidas mediante procesos de incidencia normativa a nivel federal y estatal. El IMUMI forma parte de esta red, al igual que el Centro de Atención a la Familia Migrante Indígena (CAFAMI) de Tlaxcala, entre otras organizaciones.

educativas en los espacios locales los desconocen o no tienen lineamientos precisos para aplicarlos.

Falta mucho que hacer, pero, tenemos mucho que celebrar. A pesar de haber sido poca (COLMEX, s.f.)¹¹, la participación de PDI en procesos de incidencia resultó clave para robustecer las propuestas de cambio normativo, pues las necesidades y soluciones de la vida social las conocen quienes las viven. Igual de importante, el beneficio de su participación en estrategias de incidencia, en coordinación con OSC, ha contribuido a su formación política y al fortalecimiento de su capacidad asociativa. Por ejemplo, entre las personas retornadas que colaboraron en los cambios descritos, algunas conformaron la organización Otros Dreamers en Acción (*ODA, s.f.*). ODA¹² busca alianzas con otros sectores sociales para incidir en el cambio de políticas que dificultan la integración de personas retornadas y deportadas y, en general, el ejercicio de derechos de las personas en movilidad. También están las PDI que inciden en iniciativas comunitarias o en el ámbito privado.

Lo reducido de su participación, sin embargo, merece atención. Para personas retornadas, el proceso mismo de integración o reintegración al país requiere tiempo y mucho esfuerzo. Están construyendo una nueva vida, en un lugar al que retornaron sin haberlo planeado y sin que fuera parte de su proyecto de vida. Retos cotidianos, falta de tiempo y otros factores les hacen difícil participar en procesos de incidencia. Así que, si hemos de mantener procesos de incidencia incluyentes, es crucial promover procesos de educación política que reconozcan las limitaciones de las PDI y fortalezcan sus capacidades de agencia o es suficiente que conozcamos sus experiencias y necesidades que sirvan para legitimar propuestas de cambio.

Es fundamental que caminemos hacia la democratización y la ampliación de oportunidades de participación en espacios de discusión y toma de decisiones que afectan directamente su vida.

¹¹ Según datos del [Sistema Nacional de Información sobre Migración de Retorno](#) del Colegio de México, en 2015 se contabilizó un total de 559,416 personas retornadas.

¹² Información sobre ODA y sus proyectos puede encontrarse en su [sito web oficial](#).

Segunda práctica

Incidencia sustentada en principios: claridad de objetivos, información actualizada e identificación de aliados.

Al hacer la revisión de las prácticas de incidencia que llevamos a cabo en el IMUMI, identificamos que nos guían tres principios básicos. El primero es la claridad de objetivos. Desde que iniciamos nuestro trabajo, comprendimos que el acceso a la identidad es la base para ejercer otros derechos humanos. Lograr facilitar este derecho a personas en movilidad se convirtió en un objetivo estratégico. Además, a partir del acompañamiento a familias en movilidad, se hizo evidente que el acceso a la educación era otra necesidad fundamental para lograr su integración social. Orientamos parte de nuestro trabajo a conseguir cambios normativos que aseguren el ejercicio de ambos derechos.

Para hacerlo, fue necesaria la construcción de información actual y fidedigna. En general, la información sobre poblaciones en movilidad no siempre está disponible. Puede ser que exista, pero no es accesible al público; puede ser también que ni siquiera esté registrada, o no esté sistematizada. Así que debimos construir y sistematizar dicha información nosotras mismas, mediante solicitudes formales de información a instituciones de distintos niveles de gobierno. Además de sustentar nuestras propuestas de incidencia, contribuimos a la práctica necesaria de tomar decisiones basadas en evidencia.

Para proponer modificaciones a la *Ley General de Educación y las Normas de Control Escolar* que describimos arriba, solicitamos a las secretarías de educación de cada una de las entidades federativas de México información desagregada sobre niñas y niños nacidos en el extranjero inscritos en educación básica. A partir de su análisis, pudimos estimar que, en 2014, había aproximadamente 600 mil menores en esta situación. La cifra justifica ampliamente la necesidad de hacer cambios en las normativas para asegurar su inserción plena en el sistema educativo.

Dicho esfuerzo de documentación y sistematización ha tenido un impacto significativo. Al persistir la ausencia de datos públicos desagregados sobre la población en contextos de movilidad, esa y otra información producida desde la sociedad civil ha sido posteriormente utilizada por diferentes instancias gubernamentales. Tristemente, a diez años de la modificación de las normas básicas de control escolar, no existe un registro consolidado y actualizado de cuántos niños, niñas y adolescentes

nacidos en el extranjero están inscritos en el sistema educativo nacional. La omisión de dichas instancias de generar públicos sobre esta población obstaculiza su propio mandato de diseñar políticas públicas basadas en evidencia y sugiere que, para las instituciones públicas de educación, las poblaciones en movilidad no constituyen una prioridad.

Esa probabilidad no nos detiene. A partir de nuestra propia experiencia de acompañamiento, el trabajo de nuestra Clínica Jurídica y la información fidedigna y actual, promovemos la instalación de mesas técnicas con autoridades federales, estatales y locales, desde un enfoque jurídico y operativo. En ellas, analizamos propuestas y revisamos su viabilidad, elaboramos planes concretos y proponemos rutas para su implementación. Esta estrategia implica un continuo mapeo de actores (a los tres niveles) y el uso estratégico de espacios de oportunidad. Nuestro trabajo cotidiano con casos concretos nos pone en contacto con funcionarios públicos, entre los cuales identificamos aliados potenciales. Con argumentos legítimos y objetivos claros, logramos sensibilizarlos y obtener su colaboración.

Desde el principio, aclaramos que no tenemos intenciones de lograr reconocimiento a nuestra participación en los procesos. Encontramos satisfacción en lograr los cambios y su implementación y en que las personas puedan ejercer sus derechos.

Un propósito claro y mucha paciencia nos llevan lejos. Por quince años, el IMUMI ha pugnado por la eliminación de la apostilla en documentos de identidad emitidos por una autoridad extranjera. El acta de nacimiento sustenta el derecho a la identidad, fundamento para el ejercicio de otros derechos, de prácticamente todos los otros derechos. Desde 1961, la *Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado (HHCH)*, en su Convenio del 5 de octubre, había convenido la supresión de la exigencia de legalización de los documentos públicos extranjeros (*HCCH, 1961*). A pesar de ser miembro de dicho cuerpo internacional, México mantenía la exigencia, en la forma de la apostilla. Desde el Consejo Consultivo de Política Migratoria (CCPM)¹³, el IMUMI se reunió con funcionarios del Registro Nacional de Población (RENAPO) y otros, argumentando que el requisito de la apostilla para autenticar documentos emitidos en el extranjero impedía el acceso al derecho a la

¹³ El Consejo Consultivo de Política Migratoria (CCPM) es un espacio que reúne representantes de los tres Poderes de la Unión, de gobiernos estatales y de la sociedad civil organizada, con el fin de formular recomendaciones de política pública.

identidad de miles de personas. También impedía el acceso al derecho a la educación, como vimos arriba.

Estuvimos más de dos sexenios empujando el tema con el RENAPO, presentando argumentos jurídicos, éticos y de procedimiento. Las autoridades del RENAPO y de la Secretaría de Gobernación escuchaban, pero no actuaban. Nuestra estrategia, entonces, fue diseminar la información y los argumentos construidos durante años entre las organizaciones interesadas. De esta manera, mientras continuábamos el trabajo a nivel federal, cada organización tendría la oportunidad de implementar el trabajo de incidencia a nivel local, según tuviera la intención y la capacidad, para empujar en su estado el cambio en los reglamentos o leyes de registros civiles.

Así lo hizo el CAFAMI, en Tlaxcala y, en 2023, en colaboración con funcionarios aliados y con la voluntad política necesaria a altos niveles del estado, logró la eliminación de la apostilla para el acta de nacimiento¹⁴.

En esta ocasión, el logro a nivel local fue crucial para conseguirlo a nivel federal. Ya en 2015, habíamos avanzado en la eliminación de la apostilla para documentos escolares, y, en 2023, logramos la eliminación de la apostilla para el acta de nacimiento en Tlaxcala. Con estos antecedentes, la incidencia a nivel federal para asegurar el derecho a la identidad de personas en movilidad tenía mayores probabilidades de rendir frutos. El resultado de este trabajo fue que, el 4 de junio de 2024, con la participación del RENAPO y otras instituciones, logramos cambios sustanciales en el [*Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares* \(2023\)](#), en sus artículos 314 y 1144.

Se adicionó un párrafo al Artículo 314, que estableció que, para registrar a una persona nacida en el extranjero, no será indispensable presentar un acta de nacimiento:

...Tratándose de documentos de nacimiento que acrediten la nacionalidad e identidad de personas mexicanas nacidas en el extranjero o migrantes en retorno de nacionalidad mexicana, no se requerirá de la legalización consular o de la apostilla. Bastará con presentar el certificado de nacimiento extranjero y el acta de nacimiento del padre o madre mexicanos para acreditar su identidad y su nacionalidad mexicana con el fin de obtener el

¹⁴ Compartimos la experiencia en el próximo apartado.

registro de su nacimiento ante los Registros Civiles del país, en términos de la normatividad aplicable (pág, 81).

Al Artículo 1144, se adicionó un párrafo que facilita también el registro del nacimiento¹⁵:

...Tratándose de documentos de nacimiento que acrediten la nacionalidad e identidad de personas mexicanas nacidas en el extranjero o migrantes en retorno de nacionalidad mexicana, no se requerirá de la legalización consular o de la apostilla. Bastará con presentar el certificado de nacimiento extranjero y el acta de nacimiento del padre o madre mexicanos para acreditar su identidad y su nacionalidad mexicana con el fin de obtener el registro de su nacimiento ante los Registros Civiles del país, en términos de la normatividad aplicable (pág, 257).

El proceso de eliminación del requisito de la apostilla para el acta de nacimiento no siguió la dirección regular. Logrado primero a nivel local y después a nivel federal, nos enseñó que la incidencia depende de advertir el momento propicio, cuando propuestas legítimas y bien sustentadas sensibilizan a actores clave y, en conjunto, aprovechan la voluntad política de quienes toman las decisiones.

Tercera práctica

Trabajo local para lograr cambios en la cotidianidad: derecho a la identidad.

La estructura federalista de México nos presenta grandes retos para garantizar el ejercicio pleno de derechos. La armonización o adaptación de las normativas federales a los niveles estatal y municipal no siempre es obligatoria legalmente; sin embargo, cierta rigidez en las prácticas locales la hace necesaria. En consecuencia, el trabajo a estos niveles es fundamental para hacer realidad su implementación. En el IMUMI, comprendemos que la eliminación del requisito de la apostilla para el acta de nacimiento emitida en el extranjero es fundamental. Colaborando con el GIE y el CAFAMI, en 2023, logramos la dispensa de la apostilla del acta de nacimiento en Tlaxcala. Seguimos trabajando para que el ejercicio del derecho a la identidad para personas en movilidad se

¹⁵ De conformidad con el Artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*México, 1917*), la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento, entre otros casos, cuando se nace en el extranjero y al menos uno de los padres es mexicano.

haga realidad en otros estados del país. En junio de este año, lo logramos para San Luis Potosí.

Antes de los cambios logrados, el *Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares (CNPCF)* requería que, para registrar a una persona menor de edad nacida en otro país, de padres mexicanos, se autenticara la firma del documento, a través de la apostilla del acta de nacimiento otorgada por aquel país. Para personas y familias retornadas y deportadas ese requisito resulta difícil de cumplir. Puede ser que no tuvieran tiempo de reunir sus documentos personales cuando fueron deportadas o no tienen el dinero u otros recursos necesarios para tramitarla (tiempo, conocimiento de los procedimientos, acceso a medios electrónicos y otros).

Empezamos la promoción de los cambios a nivel local en Tlaxcala, apoyando el trabajo del Centro de Atención a la Familia Migrante Indígena (CAFAMI), organización local aliada, también miembro del GIE. Esta organización colaboró en la coordinación con el RENAPO y, a nivel local, con el registro civil de la entidad, en donde encontró un oído atento y sensible en su coordinador. Tuvimos sesiones de trabajo, con la participación del área jurídica y, cuando hubimos armado la propuesta de modificaciones, esta fue turnada a la Secretaría de Gobierno, para su aprobación.

El 4 de julio de 2023, el Periódico Oficial, en su No.1 Extraordinario, publicó el Reglamento Interior de la Dirección de la Coordinación del Registro Civil para el Estado de Tlaxcala¹⁶ (*México, Tlaxcala, 2023*). El segundo párrafo del Artículo 60, dice:

...Para efectos de acreditar la nacionalidad mexicana, bastará con la presentación del documento público extranjero que acredite su nacimiento y la filiación de los padres, acompañado del acta de nacimiento de la madre o padre mexicano, o de ambas según corresponda (pág.31).

El procedimiento específico se establece en el "Capítulo X: Procedimiento de Consulta Directa de Veracidad de Documentación Extranjera". Con el cambio en el Reglamento, los funcionarios del Registro Civil de Tlaxcala tienen una normativa clara y precisa sobre el

¹⁶ La política pública derivada de esta normativa se materializó en el [Programa de Dispensa de la Apostilla de Tlaxcala](#), presentado en un acto público presidido por la gobernadora del estado y otros funcionarios de alto nivel, el 4 de agosto de 2023.

procedimiento de registro de personas menores de edad nacidas en el extranjero, incluidos responsables, acciones concretas, documentos y plazos para entregar el documento que acredita su nacionalidad mexicana.

Tlaxcala fue pionera en garantizar el acceso a la identidad de personas en movilidad y, siguiendo su ejemplo, se hizo lo propio a nivel federal, con los cambios en el CNPCF que describimos en el apartado anterior. Aunque deberíamos esperar que los estados se apropiaran de estos cambios federales y los implementaran en sus registros civiles, las prácticas de las instituciones locales nos muestran otra realidad, comprensible pero problemática. El primer problema es que el RENAPO no ha emitido los lineamientos correspondientes a los cambios en el CNPCF. Esto es, los funcionarios de los registros civiles del país no tienen procedimientos concretos de actuación, como sí los tienen en Tlaxcala. Sabemos, sin embargo, que, incluso habiendo lineamientos federales, estos deben traducirse a los niveles estatales, adaptados a sus características locales. Esto no va a suceder de manera automática. Es por ello por lo que la incidencia a nivel local resulta indispensable.

Este año, logramos cambios importantes en San Luis Potosí. Según la información que recabamos, durante los últimos 15 años, 106 mil potosinos han sido deportados. La población que potencialmente se beneficiaría por los cambios era significativa. Con la experiencia acumulada en los casos anteriores, desde el IMUMI y el GIE identificamos a una posible aliada y nos aproximamos a ella. Se trató de una senadora federal por el estado que, conocedora del trabajo del IMUMI y sensibilizada con el problema, envió la información que le proporcionamos incluida en una solicitud a su congreso local para que revisara el tema e implementara las modificaciones pertinentes a la *Ley del Registro Civil del estado* (2012).

El Congreso local asumió el tema y, el 30 de junio de 2025, la Comisión de Gobernación aprobó los cambios propuestos, los cuales se publicaron en el Periódico Oficial del estado en el Decreto 0222 (*México, San Luis Potosí, 2025*), con un Artículo Único, "que adiciona párrafo tercero a la fracción I, del artículo 154, a la Ley de Registro Civil del Estado de San Luis Potosí para quedar como sigue:

...Tratándose de documentos de nacimiento de personas nacidas en el extranjero de madre o padre o ambos mexicanos, o migrantes en retorno de nacionalidad mexicana, no se requerirá de la legalización consular o de la apostilla, bastará con presentar

el certificado de nacimiento extranjero y el acta de nacimiento original del padre o madre mexicanos para el registro de su nacimiento, con lo que quedará acreditada su identidad y su nacionalidad mexicana, lo anterior de conformidad con lo establecido el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares y demás normatividad aplicable (pág, 19).

Toca ahora lograr que los cambios en la Ley se traduzcan en lineamientos específicos, es decir, el Reglamento de la Ley del Registro Civil del Estado de San Luis Potosí debe definir responsables, procedimientos, documentos y plazos. Es solo así que los funcionarios que dan atención directa a las personas sabrán lo que deben hacer.

Esto es solo el comienzo. Confiamos en que, con el ejemplo de Tlaxcala y de San Luis Potosí, otros estados vayan comprendiendo la importancia de llevar a cabo esas modificaciones a sus reglamentos del registro civil para asegurar que toda su población tenga garantizado el derecho a la identidad.

Conclusión

Lograr cambios que incidan en el ejercicio de derechos de las personas en movilidad implica un compromiso de largo plazo. Implica también adherirse a principios que, a pesar de las dificultades y los reveses, constituyan los pilares de un trabajo coherente y ético. Incluir a las personas directamente impactadas en la incidencia es uno de los que nos guían en el IMUMI. Creemos que sus necesidades y sus propuestas deben ser una parte integral de normativas y políticas públicas que las afecten. El trabajo debe ser transdisciplinario: cada actor contribuye, desde su lugar y con sus capacidades.

El dinamismo de las dinámicas de movilidad humana y la diversidad de actores que hay que involucrar nos enseñan que las rutas de incidencia no siguen un camino predeterminado. Aprovechar las oportunidades de manera creativa y contundente es lo que permite avanzar. Por nuestra parte, orientadas por la claridad en propósitos y por la convicción de que la dignidad de todas las personas debe convertirse en una realidad, seguiremos defendiendo derechos y acompañando a las personas y las familias en movilidad.

Bibliografía

Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado (HCCH) (1961). Convenio de 5 de octubre de 1961 por el que se Suprime la Exigencia de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros (Convenio sobre la Apostilla). La Haya: HCCH. Disponible en: <https://assets.hcch.net/docs/52558144-9886-451b-8a54-8ec253fba7ff.pdf>

El Colegio de México (COLMEX) (s.f.). *Migración de retorno. Sistema nacional de información sobre migración de retorno*. Ciudad de México: COLMEX. Disponible en: <https://migracionderetorno.colmex.mx/>

Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI) (2016). *Cambios en las Normas de Control Escolar: infografía*. Ciudad de México: IMUMI. Disponible en: <https://imumi.org/attachments/2016/AGT/InfografiaSEP.pdf>

México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, última reforma 2024). Artículo 30. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

México. Cámara de Diputados (30 de septiembre de 2019, última reforma 7 de junio de 2024). *Ley General de Educación*. Ciudad de México: DOF. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf>

México. San Luis Potosí. H. Congreso del Estado (30 de junio de 2025). *Decreto 0222 que adiciona párrafo tercero a la fracción I del artículo 154 a la Ley de Registro Civil del Estado de San Luis Potosí (pág. 19)*. Disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=CZOFEcfRa+d28VszlCgNIErVjYTowZOMCXCI4V/v/22yUsZZXO/Nl3si8hazPvdhrWXLx/r6CRJhVnopwGdimA==>

México. San Luis Potosí. H. Congreso del Estado (8 de octubre de 2012). *Ley del Registro Civil del Estado de San Luis Potosí*. Disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=CZOFEcfRa+d28VszlCgNIErVjYTowZOMCXCI4V/v/22yUsZZXO/Nl3si8hazPvdhrWXLx/r6CRJhVnopwGdimA==>

México. Secretaría de Educación Pública (SEP) (2016). *Acuerdo Secretarial 286: acreditación de conocimientos adquiridos de manera*

autodidacta o por experiencia laboral. Ciudad de México: SEP. Disponible en: https://dgair.sep.gob.mx/acuerdo_286

México. Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2022). *Acción diferida para los llegados en la infancia en Estados Unidos (DACA, por sus siglas en inglés)*. Ciudad de México: CONAPO. Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/accion-diferida-para-los-llegados-en-la-infancia-en-estados-unidos-daca-por-sus-siglas-en-ingles>

México. Tlaxcala. Poder Ejecutivo (4 de julio de 2023). *Reglamento Interior de la Dirección de la Coordinación del Registro Civil para el Estado de Tlaxcala*. En: Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, No. 1 Extraordinario. Tlaxcala: Gobierno del Estado de Tlaxcala. Disponible en: <https://cjuridica.tlaxcala.gob.mx/images/Reglamentos/Reglamento%20Interior%20de%20la%20Direccion%20de%20la%20Coordinacion%20del%20Registro%20Civil%20para%20el%20Estado%20de%20Tlaxcala%2004.07.2023.pdf>

Otros Dreamers en Acción (ODA) (s.f.). Sitio institucional. Ciudad de México: ODA. Disponible en: <https://www.odamexico.org/>

Experiencias exitosas de programas gubernamentales y multilaterales: enfoque en derechos humanos y sostenibilidad.

Lic. Octavio Tapia García

Instituto Nacional de Migración
(INAMI)

Migración en retorno: desafíos de la reintegración y la seguridad social para las personas mexicanas repatriadas.

En la actualidad, México es uno de los pocos países que enfrentan todas las fases del ciclo migratorio, origen-tránsito-destino y retorno. México es un país característico dentro del ámbito de la migración internacional. Es totalmente relevante mencionar que entre los años 2018 y 2023, 1.2 millones de personas emigraron del país. La mayoría (87.9 %) se mudó a Estados Unidos, el 6.0 % se fue a Canadá; el 1.3 %, a España y el 3.5 % restante, a otros países (INEGI, 2018 y 2023).

La desigualdad se define como la ausencia de condiciones similares de acceso y ejercicio de los derechos para las personas y grupos de personas en distintos ámbitos, los cuales pueden referirse a los medios, como el ingreso y la riqueza (CEPAL, 2024), o a los relacionados a la expectativa de vida, así como a la facilidad que tienen las personas para acceder a los servicios básicos de salud, a la educación de calidad y a los servicios públicos, en general. Hay desigualdades entre los géneros y entre los grupos sociales. De igual modo, la desigualdad puede generar inestabilidad social y política. En los países muy desiguales en donde las mejores oportunidades quedan reservadas para las minorías, históricamente privilegiadas¹⁷, las personas viven invadidas por la insatisfacción y el enojo, trayendo consigo desesperanza, incertidumbre, falta de confianza en el Estado e incluso violencia (Ríos y Campos, 2024).

La búsqueda de mejores oportunidades laborales y educativas, así como el escape de climas de violencia, son algunos de los grandes factores que motorizan la migración a nivel mundial y México no es la excepción. Así pues, el combate a las desigualdades y la inclusión económica de comunidades rurales son, por mencionar algunos, dos de los grandes retos

¹⁷*Así no es* es el título de una obra de análisis socioeconómico sobre la desigualdad en México, escrita por la economista Viri Ríos y el investigador Raymundo M. Campos Vázquez. Los autores examinan cómo las estructuras de privilegio histórico perpetúan la desigualdad de oportunidades en el país (Ríos y Campos, 2024)

que enfrenta nuestro país respecto a la inclusión socioeconómica de las personas migrantes.

El Gobierno de México y la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección de Repatriación Digna del Instituto Nacional de Migración, han implementado mecanismos que buscan la reintegración socioeconómica de las personas mexicanas en situación de retorno desde los Estados Unidos, ya sea porque han sido repatriadas o porque se encuentran en retorno voluntario.

Es por ello, que, el 20 de 2025, se puso en marcha la estrategia integral de atención y recepción México te abraza (*SEGOB, 2025*), que con calidez y humanismo acoge a las personas repatriadas como una medida de atención ante la eventual repatriación de mexicanas y mexicanos que se encuentran en los Estados Unidos. Los tres componentes de la Estrategia son los siguientes:

1. Asistencia y protección consular, por medio de la red consular, la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de sus 50 Consulados en los Estados Unidos de América, ofrece asesoría y apoyo para realizar los trámites y gestiones necesarias para repatriar a aquellas personas connacionales que soliciten su retorno a territorio nacional, de manera voluntaria ya sea que se encuentren en situación de vulnerabilidad o de extrema emergencia; este trabajo se logra con el apoyo de las agencias de las Naciones Unidas y organizaciones para garantizar los derechos de los connacionales.
2. Recepción y apoyo, con 11 puntos de repatriación ubicados en los seis estados colindantes con la frontera norte del país (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), se instalaron 10 centros de atención con capacidad para recibir simultáneamente hasta 25.000 personas, previo acuerdo con las y los gobernadores de los Estados.
3. Reintegración, para atender las necesidades básicas mediante jornadas de servicios sociales, así como la incorporación al empleo y a programas de bienestar¹⁸.

Los gobiernos estatales en la frontera norte colaboran con servicios de limpieza y sanitarios; recolección de basura; apoyo en la recepción y en

¹⁸ La Secretaría de Gobernación presentó la estrategia *México te Abraza* el 21 de enero de 2025, un día después de su puesta en marcha. La presentación oficial detalló los objetivos, alcances y mecanismos de los tres componentes de la estrategia (*SEGOB, 2025*).

la logística; suministro de agua potable y plantas de luz y con labores de protección civil. Asimismo, colaboran en materia de seguridad perimetral y vial alrededor de estos centros.

Del mismo modo, se dispone de 189 autobuses para el traslado de los connacionales desde los puntos de repatriación fronterizos a los 10 centros de atención y 100 unidades más para llevarlos a sus estados de origen.

Asimismo, se implementó el Procedimiento de Repatriación al Interior de México "PRIM Piloto" en los Aeropuertos Internacionales de la Ciudad de Villahermosa, Tabasco y Tapachula, Chiapas, en el que colaboran autoridades de los tres órdenes de gobierno en la recepción y atención de las personas mexicanas repatriadas, brindándoles acceso a los diversos programas que el Gobierno de México implementa para garantizar una repatriación digna, ordenada, segura y con estricto apego a sus derechos humanos. En el marco del PRIM, del 1 de octubre del 2024 al 15 de abril del 2025, se recibió a un total de 13.110 personas mexicanas repatriadas.

Por instrucción de la presidenta Dra. Claudia Sheinbaum, en los centros se llevará un registro de beneficiarios a los que se les brindan artículos de higiene y uso personal, así como atención médica, servicios para la reintegración, alimentación, estancia y alojamiento.

Figura 1.

Atención médica en centros de recepción a connacionales repatriados



Fuente: Fotografías tomadas por INM/Dirección de Repatriación Digna, Gobierno de México, 2025.

La Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina apoyan en el plan de alimentación con la instalación de cocinas móviles; contando con cinco diferentes menús para cada tiempo (SEGOB,2025).

"El Gobierno de México se alistó para recibirlos con los brazos abiertos. El país que dejaron es diferente al que se está construyendo, hoy es más justo e igualitario. La repatriación es un regreso al hogar, a nuestras raíces, a nuestra cultura y a la hermandad que nos une"(SEGOB, 2025)¹⁹.

Figura 2.

Otorgamiento de CURP y actas de nacimiento en puntos de repatriación



Fuente: Fotografía del INM/Dirección de Repatriación Digna, Gobierno de México, 2025.

Una de las principales acciones que ha emprendido el Gobierno de México, a través de los esfuerzos institucionales que ejecuta la Dirección de Repatriación Digna, es garantizar a las personas mexicanas repatriadas que así lo soliciten el derecho a la identidad, con la impresión de la Clave Unica de Registro Poblacional y Actas de Nacimiento en los puntos de repatriación autorizados. Con ello, las personas en contexto de retorno (forzado y/o voluntario) cuentan con documentos de identidad que les permiten acceder a diversos servicios de financiamiento, incorporación al Servicio Nacional de Empleo, certificación de habilidades laborales y canalización a servicios médicos. Lo anterior, con la finalidad de promover la inclusión socioeconómica de las personas repatriadas.

En coordinación con diversas instituciones de asistencia social, se busca garantizar la mayor cobertura de derechos y oportunidades para la población en retorno. Un ejemplo de ello es la presencia del Registro Nacional de Población y el Instituto Nacional Electoral en la recepción de las personas repatriadas. Esto, con la finalidad de brindarles acceso fácil y oportuno a documentos de identidad que permitan el goce de los

¹⁹ [Declaración emitida durante el acto oficial de lanzamiento de la estrategia "México te Abraza"](#), celebrado el 21 de enero de 2025, encabezado por la secretaria de Gobernación, Rosa Icela Rodríguez, en la conferencia "Mañanera del Pueblo" de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo.

derechos político-electorales, al otorgar documentos como la Credencial de Elector entre otros documentos, a quienes los hayan extraviado en su residencia o tránsito hacia el extranjero. La posibilidad de incidir en la toma de decisiones e incorporarse a la vida política de su país, es una herramienta fundamental para promover la inclusión y la equidad.

La atención prioritaria a grupos vulnerables, la incorporación al empleo y a ofertas educativas, son esfuerzos que realiza el Gobierno de México con la finalidad de reducir las brechas de desigualdad que persisten y originan el fenómeno migratorio. Sin embargo, los retos son todavía mayores. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define a la informalidad laboral como "cualquier trabajo remunerado, ya sea autoempleo o empleo asalariado, que no está registrado, regulado ni protegido por marcos legales o normativos" (OIT, 2013).

Las personas en situación de informalidad laboral carecen de la protección básica que ofrece un contrato formal, exponiéndose a diversas vulnerabilidades, como retrasos de pago, despidos injustificados, falta de claridad en las funciones a desempeñar y la ausencia de un respaldo legal frente a posibles violaciones a sus derechos laborales (OXFAM México, 2024). Estas condiciones también afectan la identidad y el valor del trabajador, exponiéndose a situaciones de humillación, acoso, coacción, entre otros factores, que, aunque son difíciles de medir cuantitativamente, tienen un impacto significativo en la vida diaria (OIT,2002)²⁰.

El Instituto Nacional de Migración, en observancia de los problemas que trae consigo la informalidad laboral, ha suscrito convenios de colaboración con instituciones públicas y del sector privado con la finalidad de otorgar a las personas repatriadas el beneficio de certificar sus habilidades laborales generadas en el extranjero o a lo largo de su vida. Las personas mexicanas en el extranjero cuentan con experiencia laboral en diversos rubros, al ser este uno de los grupos poblacionales con mayor presencia en los Estados Unidos, de acuerdo con el censo de ese país 2010-2017, que estima que, de los 57 millones de hispanos que radican en los Estados Unidos, el 63 % son mexicanos. Es decir, alrededor de 35.9 millones. Es importante destacar el papel de los mexicanos en la

²⁰ La OIT desarrolló el concepto de trabajo decente precisamente para dar cuenta de las dimensiones cualitativas e intangibles del trabajo que no se reflejan en indicadores económicos convencionales, incluyendo las condiciones de dignidad, seguridad y reconocimiento en el entorno laboral.

industria estadounidense quienes con su fuerza de trabajo y conocimientos se han incorporado a la vida económica de EE. UU.

La industria agrícola estadounidense depende, en gran medida, de los trabajadores mexicanos, tanto inmigrantes como nacidos en EE. UU., según reflejan datos de la organización *Partnership for a New American Economy*²¹, recogidos a partir de cifras oficiales de 2016. Más del 30 % de todos los trabajadores de la industria agrícola son mexicanos o de origen mexicano. En otros sectores, como la construcción, la hotelería y la recreación, los mexicanos ocupan un 19.5 % y 14.5 % de los empleos, respectivamente (*Sulbarán, 2019*).

Cuadro 1.

Principales actividades laborales de las personas mexicanas repatriadas 2025 (*En porcentajes*)

Principales actividades laborales de las Personas Mexicanas Repatriadas 2025	
EXPERIENCIA LABORAL	%
Construcción	40.46%
Agricultura	18.22%
Cocinero/Mesero	15.05%
Jardinería	7.46%
Servicios	6.38%
Comercio	2.27%
Automotriz	1.54%
Mantenimiento	1.28%
Pintura	1.22%
Otros	6.12%
TOTAL	100%

Fuente: Datos expresados en porcentaje. Tomado de INM, Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) – repatriados, 2025. Cifras preliminares sujetas a validación estadística.

De acuerdo con los datos estadísticos recabados por la Dirección de Repatriación Digna, se observa el nivel de especialización de las personas mexicanas repatriadas. Del 01 de enero al 21 de mayo del 2025, más de 12 mil mexicanos afirmaron contar con experiencia en el campo de la

²¹ Los datos de la organización *Partnership for a New American Economy* sobre la participación de trabajadores mexicanos en la economía estadounidense son recogidos y analizados en el artículo de Patricia Sulbarán Lovera publicado en BBC Mundo en 2019. La organización, con sede en Washington D.C., agrupa a empresarios y líderes cívicos comprometidos con la reforma migratoria basada en evidencia (*Sulbarán, 2019*).

construcción, seguido de la actividad agrícola y del sector restaurantero (INM, 2025).

Al respecto, se hace referencia a que, en marzo de 2021, se firmó el Convenio de Coordinación entre el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) y el Instituto Nacional de Migración (INM), el cual destaca que como parte de sus atribuciones coadyuve a la reintegración social y a la reinserción económica de los connacionales, personas migrantes en retorno a través de la certificación en competencias laborales para que les sea de apoyo en el desarrollo de su actividad laboral.

El INM realiza en coordinación con la Asociación Mexicana de Capacitación de Personal y Empresarial con CONOCER la evaluación y certificación en el estándar de competencia: EC 1265 - Aplicación de competencias suaves para la empleabilidad en el contexto laboral nivel básico. Estándar que al ser de carácter transversal permite llevar a cabo un proceso que se puede aplicar a los connacionales migrantes considerando su experiencia en diversos entornos laborales. Desde su implementación, se han evaluado y certificado un total de 1.425 personas repatriadas.

Estas acciones garantizan a las personas mexicanas repatriadas una oportunidad de incorporarse al mercado laboral formal, con documentos que acreditan su experiencia y reconocen sus habilidades, refrendando el compromiso por la salvaguarda de los derechos de las personas en contexto de movilidad, así como la cooperación con otras instancias e instituciones del país que permitan la reinserción social y económica de mexicanas y mexicanos que regresan al país.

Figura 3.

Incorporación de personas repatriadas a programas de bienestar del Gobierno de México



Fuente: Fotografía tomada por INM/Dirección de Repatriación Digna, Gobierno de México, 2025.

Como parte de la estrategia de atención a personas repatriadas que implementa el Gobierno, 2.495 personas han sido vinculadas con alguna fuente de empleo después de haber sido repatriadas. Lo anterior, supone una vinculación del 4.1 % de la población repatriada atendida a partir de la entrada en vigor de la estrategia integral de repatriación México te abraza. Aunado a lo anterior, 8.927 repatriados han sido incorporados a los programas para el bienestar del Gobierno de México, es decir un 14.93 %.

El reto de poder reincorporar a la población repatriada a las actividades socioeconómicas de sus lugares de origen y/o residencia se concentra en fomentar el arraigo a la tierra, reducir la deserción escolar ampliando la oferta educativa, crear más y mejores fuentes de empleo en los que la población en retorno pueda emplear sus saberes, entre muchas otras.

Uno de los principios de la política migratoria del Estado mexicano es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados en atención al fenómeno migratorio en México de manera integral, por lo cual prevé entre sus principios "facilitar el retorno al territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias, a través de programas interinstitucionales y de reforzar los vínculos entre las comunidades de origen y destino de la emigración mexicana, en provecho del bienestar familiar y del desarrollo regional y nacional" (*México, 2011, art. 2*). La seguridad social tiene como finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

En colaboración con el Instituto Mexicano del Seguro Social se proporciona el apoyo necesario a los servicios de solidaridad social que la propia Ley le atribuye de conformidad con el Decreto publicado el 5 de febrero de 2025 (*México, 2025*), incorporando al régimen obligatorio del seguro social, por razones humanitarias y de solidaridad social, a las personas mexicanas que sean repatriadas y a sus beneficiarios legales.

Durante el periodo comprendido entre el 5 de febrero al 15 de abril de 2025 se afiliaron a 21.119 personas repatriadas, garantizando su acceso a los diversos servicios y programas a que tienen derecho tanto las personas trabajadoras como sus beneficiarios, para lo cual, se han diseñado diversos esquemas de aseguramiento que permitan ampliar la cobertura

de seguridad social a personas no vinculadas a una relación obrero-patronal.

Derivado de los recientes cambios en las políticas migratorias de los Estados Unidos de América, persiste un gran número de personas mexicanas que podrían ser retornadas a nuestro país de manera masiva, por lo que es necesario contar con la coordinación de acciones de distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de las entidades fronterizas, que permitan su retorno ordenado, en condiciones dignas y salubres.

En este contexto, el gobierno mexicano ha previsto acciones concretas para recibir y atender a las y los mexicanos que se encuentran en retorno, procurando garantizar el respeto de los derechos políticos, sociales y humanos establecidos en la legislación vigente, bajo un enfoque de inclusión y atención prioritaria a este sector de la población.

La seguridad social está orientada a la protección y al mejoramiento de los niveles de bienestar de las personas trabajadoras y sus familias. A partir de la reforma del artículo 1° constitucional de México del 10 de junio de 2011, la seguridad social como derecho humano se encuentra protegida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo artículo 1° señala:

...En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece (*México, 1917*).

Por su parte, el artículo 123 de la Constitución establece también el derecho humano a la seguridad social (*México, 1917*), aunado a que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 22, señala:

... Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad (*ONU, 1948*).

En este sentido, el Gobierno de México ha refrendado el compromiso con las personas mexicanas que se encuentran en contexto de retorno, coordinando con las dependencias responsables de la política social acciones en beneficio de los sectores populares históricamente desprotegidos.

Es por ello, que, por instrucciones presidenciales, el Gobierno de México, por conducto del INM, otorga protección para mexicanos deportados mediante su integración al *Régimen Obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social*, con lo que tendrán acceso a la prestación del Seguro de Enfermedades y Maternidad, por motivos humanitarios y de solidaridad por un periodo de tres meses, en tanto se logran reintegrar al campo laboral con las facilidades que otorga el gobierno mexicano para las personas repatriadas (México, DOF, 2025)²².

Bajo este esquema de protección, la Dirección de Repatriación Digna ha afiliado a un total de 32.822 personas repatriadas del 05 de febrero al 22 de mayo de 2025. Con ello, las personas repatriadas pueden acceder a servicios de salud en las clínicas más cercanas a sus lugares de residencia.

En estrecha colaboración con los tres órdenes de gobierno, la Dirección de Repatriación Digna, a través de sus 32 Enlaces de Repatriación, atienden, orientan y canalizan a las personas repatriadas que buscan oportunidades laborales a través de los centros de capacitación para el trabajo, bolsas de empleo y programas especiales destinados a lograr la reintegración económica y social, así como una repatriación ordenada, segura y digna a los connacionales mexicanos en retorno.

Lo anterior, sin dejar de lado la dinámica de la movilidad humana que se observa a partir de los datos recabados por el Instituto (*INM, 2025*). La importancia de ello radica en pensar, diseñar e implementar proyectos y programas de seguridad social con cobertura amplia y presupuesto compartido, además de reglas de operación que permitan un acceso ágil, sin menoscabo de la identidad, el origen y residencia de la población objetivo, observando el comportamiento estadístico de la población de la que se busca lograr su reintegración social, puesto que la población repatriada no siempre busca su reintegración en sus comunidades de

²² El Decreto establece la incorporación al régimen obligatorio del seguro social, por lo que corresponde a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad de la Ley del Seguro Social, por razones humanitarias y de solidaridad social, a las personas mexicanas que sean repatriadas y a sus beneficiarios legales.

"origen", y optan por oportunidades de reintegración en localidades distintas, tal como se observa en las siguientes gráficas:

Figura 4.

Distribución de personas mexicanas repatriadas según entidad federativa de origen enero-junio 2025.

REPATRIACION DE MEXICANOS DESDE ESTADOS UNIDOS SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA DE ORIGEN ENERO - JUNIO 2025	
ESTADO	%
Chiapas	8.19
Guanajuato	7.92
Guerrero	7.48
Puebla	6.51
Oaxaca	6.46
Michoacán	6.20
Veracruz	6.10
Estado de México	5.38
Tamaulipas	5.03
Chihuahua	4.66
Sinaloa	3.73
Jalisco	3.42
San Luis Potosí	3.42
Hidalgo	2.69
Zacatecas	2.66
Sonora	2.25
Ciudad de México	2.15
Durango	2.14
Coahuila	2.03
Baja California	1.90
Querétaro	1.81
Aguascalientes	1.24
Nayarit	1.23
Nuevo León	1.17
Morelos	1.15
Tabasco	1.00
Tlaxcala	0.77
Campeche	0.47
Yucatán	0.27
Colima	0.27
Quintana Roo	0.19
Baja California Sur	0.10
TOTAL	100 %



Fuente: INM. Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) — Repatriados (2025).
 Cifras preliminares sujetas a validación estadística. Ciudad de México: INM

Figura 5.
Distribución de personas mexicanas repatriadas según entidad federativa de destino enero–junio 2025.



REPATRIACION DE MEXICANOS DESDE ESTADOS UNIDOS SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA DE DESTINO ENERO - JUNIO 2025	
ESTADO	%
Baja California	9.15
Guanajuato	7.30
Chiapas	6.79
Tamaulipas	6.70
Chihuahua	6.69
Guerrero	5.63
Puebla	5.37
Oaxaca	4.96
Estado de México	4.90
Veracruz	4.84
Michoacán	4.78
Sonora	3.16
San Luis Potosí	3.08
Jalisco	2.93
Sinaloa	2.76
Ciudad de México	2.66
Hidalgo	2.40
Zacatecas	2.26
Coahuila	2.07
Nuevo León	2.01
Querétaro	1.91
Durango	1.61
Aguascalientes	1.18
Morelos	1.09
Nayarit	1.02
Tabasco	0.78
Plaxcala	0.64
Campeche	0.50
Quintana Roo	0.28
Colima	0.25
Yucatán	0.22
Baja California Sur	0.09
TOTAL	100%

Fuente: INM. Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) — Repatriados (2025).
Cifras preliminares sujetas a validación estadística. Ciudad de México: INM

Una de las labores de la Dirección de Repatriación Digna es atender y canalizar a las personas mexicanas en contexto de retorno en cualquiera de las 32 entidades federativas a través de los Enlaces de Repatriación, personal que orienta, asesora y canaliza a quienes así lo solicitan. Por medio del INM, las personas repatriadas pueden acceder a una gama de servicios, derechos y programas que otorgan los gobiernos de las

entidades federativas las cuales acercan sus beneficios en estrecha vinculación con los enlaces de repatriación.

Figura 6.

Recepción de connacionales repatriados por los enlaces de la Dirección de Repatriación Digna²³



Fuente: Fotografías tomadas por INM/Dirección de Repatriación Digna, Gobierno de México, 2025

Así pues, el Instituto Nacional de Migración y la Dirección de Repatriación Digna están abiertos a la celebración de convenios de colaboración y vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil, la iniciativa privada y los gobiernos locales para acercar a las personas en contexto de retorno mayores posibilidades de insertarse en sus comunidades de origen y/o de residencia.

Bibliografía

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2024). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024: desafíos de la protección social no contributiva para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo*. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80858-panorama-social-america-latina-caribe-2024-desafios-la-proteccion-social>

²³La recepción de personas mexicanas repatriadas se realiza los 365 días del año, las 24 horas del día. Como parte de los acuerdos de los arreglos locales de repatriación, los horarios establecidos para la recepción de personas repatriadas son entre las 9:00 y las 19:00 horas, para el caso de núcleos familiares y menores no acompañados el horario es de las 10:00 a las 17:00 horas. Lo anterior con la finalidad de realizar las canalizaciones y gestión de traslados necesarios para garantizar su seguridad.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018 y 2023). Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID). Ciudad de México: INEGI. Disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/>

México (1917, última reforma 2024). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Disponible en:

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

México. Diario Oficial de la Federación (DOF) (24 de enero de 2025). *Decreto por el que se incorporan al régimen obligatorio del seguro social, por lo que corresponde a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad de la Ley del Seguro Social, por razones humanitarias y de solidaridad social, a las personas mexicanas que sean repatriadas y a sus beneficiarios legales*. Disponible en:

https://sidof.segob.gob.mx/notas/5747787?utm_

México. Instituto Nacional de Migración (INM) (2025). *Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) — Repatriados*. Cifras preliminares sujetas a validación estadística. Datos internos institucionales.

México. Secretaría de Gobernación (SEGOB) (21 de enero de 2025). *Comienza estrategia de repatriación "México te Abraza" con 9 centros de atención*. Ciudad de México: SEGOB. [En línea]. Disponible en:

<https://www.gob.mx/segob/prensa/comienza-estrategia-de-repatriacion-mexico-te-abraza-con-9-centros-de-atencion>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París: ONU. Disponible en:

<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2002). *El trabajo decente y la economía informal*. Ginebra: OIT. Disponible en:

<https://www.ilo.org/es/media/120836/download>

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013). *La medición de la informalidad: manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Ginebra: OIT. Disponible en:

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dg_reports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_222986.pdf

OXFAM México y México ¿Cómo Vamos? (2024). *El laberinto de la informalidad: mitos, trampas y realidades*. Ciudad de México: OXFAM México. Disponible en: <https://mexicocomovamos.mx/wp-content/uploads/2024/10/El-laberinto-de-la-informalidad.pdf>

Ríos, V. y Campos Vázquez, R. M. (2024). *Así no es: No creas todo lo que te dicen sobre meritocracia, clase media, clasismo, salarios e ingresos*. Ciudad de México: Penguin Random House Grupo Editorial.

Sulbarán Lovera, P. (6 de febrero de 2019). *Mexicanos en Estados Unidos: las cifras que muestran su verdadero poder económico*. BBC Mundo. [En línea]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46705825>

Desafíos y oportunidades desde las iniciativas locales, para la inclusión socioeconómica y seguridad social de las personas migrantes y refugiadas. Caso Ciudad de México, México.

Nancy Pérez García

*Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones
(RROCM)*

La movilidad humana es una agenda global y uno de los principales desafíos del S.XXI, los esfuerzos que realizan los gobiernos de los Estados se han visto rebasados por el incremento en el número de los desplazamientos, cambio en los perfiles y la complejidad que acompaña estos flujos mixtos. México es uno de los principales países de origen de migrantes en el mundo, su vecindad con EE. UU., lo coloca en una posición geopolítica de mucha presión en sus relaciones con países del continente y extracontinentales que intentan llegar al llamado sueño americano

En México, a nivel federal, la inclusión de las personas en contexto de movilidad se encuentra en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México, 1917)*. El artículo 1° señala que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales; prohíbe toda forma de discriminación por origen nacional, situación migratoria o cualquier otra que atente contra la dignidad humana. El artículo 4° establece el derecho de toda persona a la protección de la salud y el artículo 3° reconoce el derecho a la educación para todas las personas, sin importar su nacionalidad o estatus migratorio.

En la *Ley de Migración (México, 2011a)*, el artículo 2° reconoce que todas las personas migrantes, independientemente de su situación migratoria, tienen derecho a la salud, la educación y la justicia. Los artículos 77 y 78 mencionan la responsabilidad del Estado y los tres órdenes de gobierno para implementar políticas de inclusión social y laboral. *La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (México, 2011b)* reconoce en el artículo 13° que las personas refugiadas tienen derecho al trabajo, la salud y la educación, así como para acceder a programas sociales en igualdad de condiciones que los nacionales. El artículo 20° obliga al Estado a promover su integración local y social, y el artículo 23 señala que los tres órdenes de gobierno deben coordinar acciones para garantizar estos derechos y facilitar la integración de personas refugiadas.

A nivel local, el impacto de la agenda de movilidad humana ha tomado especial fuerza y ha significado enormes desafíos, porque es a ese nivel donde se debe brindar la atención humanitaria y enfrentar los desafíos de la atención a mediano y largo plazo. En la mayoría de los casos sin marcos normativos, sin programas, con presupuesto limitado y tensiones socioeconómicas que se generan.

Existen ejemplos de iniciativas locales que se han orientado a favorecer la inclusión socioeconómica y de seguridad social de las personas migrantes y refugiadas. Algunas de ellas han avanzado aún sin contar con un marco normativo; algunas fueron iniciativas de la sociedad civil que lograron transformarse en políticas públicas. Sin embargo, la continuidad y la implementación han tenido claroscuros.

En este trabajo se abordará el caso de la Ciudad de México: acciones coordinadas entre gobierno, organizaciones sociales y civiles, empresarios y comunidad migrante, para atender la agenda de movilidad humana. Los avances en el reconocimiento de derechos y las áreas de oportunidad en el nuevo contexto de la ciudad, el país y el mundo.

En la Ciudad de México las leyes reconocen para la población en contexto de movilidad humana el acceso a los programas sociales en igualdad de condiciones que para el resto de la población, destacando programas como el de los comedores sociales, las becas para las infancias y juventudes escolarizadas en planteles del sistema público de educación, el seguro de desempleo, los programas de fomento del empleo y del emprendimiento, los apoyos para las mujeres y los jóvenes y el acceso a actividades culturales, deportivas y recreativas, entre otros.

En la parte normativa que regula esta agenda en la Ciudad de México, encontramos la *Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana de la Ciudad de México* (Ciudad de México, 2011), la cual reconoce la movilidad humana como un derecho, protege los derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional, contempla la interculturalidad y la no discriminación y establece obligaciones para el gobierno local en materia de atención. Por su parte, *la Constitución Política de la Ciudad de México (2017)* reconoce a las personas migrantes, refugiadas y sujetas a protección internacional como grupos de atención prioritaria, garantizándoles derechos bajo los principios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión.

En los programas sociales para la atención a personas extranjeras en contexto de movilidad en la Ciudad de México, que se inician a partir de

2010, se hace referencia al Programa Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante²⁴, que un año antes se llamaba Programa de la Mujer Indígena y Rural, y el Programa Ciudad Hospitalaria, Intercultural y Atención a Migrantes que, en 2008, se denominaba Programa de Atención a Migrantes y sus Familias. Ambos programas fueron implementados por la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC) (2009).

En 2011, vuelve al nombre *Programa Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante*, que contempló el componente Mujer huésped y migrante con 10 ayudas dirigidas a mujeres migrantes, cada una de hasta \$150.000 (SEDEREC, 2011). Con la aprobación de la *Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana de la Ciudad de México en 2011*, se da paso al *Programa de Hospitalidad, Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana*.

Entre 2010 y 2018, el monto destinado al programa osciló entre 15 y 19 millones de pesos anuales y benefició con apoyos de 100 mil a 500 mil pesos a organizaciones de la sociedad civil para financiar iniciativas principalmente de atención humanitaria y gestión de documentos de identidad.

En 2020, el *Programa de Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana* agregó un componente sobre vinculación con los migrantes capitalinos en el exterior, apoyando 80 procesos de reencuentro familiar, con hasta \$5.000 cada uno y 10 apoyos para proyectos productivos de hasta \$50.000 por proyecto. Se inició a partir de este programa un proceso de empadronamiento de las personas en movilidad, a través del *Padrón de Huéspedes y Migrantes en Retorno de la Ciudad de México*, para contar con información sociodemográfica de la población que permita conocer sus necesidades prioritarias y para que, al mismo tiempo, sirviera de documento de identidad.

²⁴ El Programa fue publicado originalmente bajo el nombre "Programa de la Mujer Indígena y Rural" en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 516, del 30 de enero de 2009. A partir de 2010 adopta la denominación Programa Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante, incorporando el componente de atención a mujeres migrantes y huéspedes (*Ciudad de México, 2009*).

Buena práctica. Acceso al derecho a la salud. Clínica Especializada Condesa.

La Clínica Especializada Condesa (CEC) ²⁵ es un Centro de Salud Público referente a nivel nacional e internacional por su trabajo en la prevención, detección y atención integral del VIH y otras infecciones de transmisión sexual (ITS). Cuenta con un Programa "Clínica Santuario" de atención pública que se dirige, especialmente, a personas migrantes, así como a mexicanos repatriados en la Ciudad de México, que viven con VIH. Desde el primer momento fue una aliada de las organizaciones que atendíamos a esta población. Entre 2023-2024 la Clínica Santuario atendió a 2.671 personas migrantes (CDHCM, 2024). Ha sido un oasis para la población migrante en la Ciudad de México, un modelo de salud incluyente y humano que brinda atención gratuita sin importar el estatus migratorio; se brindan pruebas y tratamiento de VIH/ITS, así como acompañamiento social y legal en colaboración con otras organizaciones.

Figura 1
Atención humanitaria a personas migrantes en la Clínica Especializada Condesa



Fuente: Agencia CIMAC Noticias (9 de octubre de 2017). Disponible en: <https://cimacnoticias.com.mx/2017/10/09/en-5-anos-mil-ninas-fueron-atendidas-en-la-clinica-condesa/>

²⁵ Centro de Salud Público de la Ciudad de México inaugurado en el año 2000, referente nacional e internacional en prevención, detección y atención integral del VIH e infecciones de transmisión sexual. El Programa "Clínica Santuario" atiende específicamente a personas migrantes, solicitantes de asilo y mexicanos repatriados que viven con VIH, brindando atención gratuita sin distinción de estatus migratorio

Buena práctica. Puente Humanitario. Atención a Caravana Migrante.

Situaciones como la de noviembre de 2018 con la llegada de las Caravanas Masivas provenientes de Centroamérica fueron un parteaguas para la Ciudad de México en cuanto a poner a prueba la operatividad de sus normas, sus programas, así como la articulación entre las autoridades, la sociedad civil, agencias de las Naciones Unidas y la iniciativa privada.

Se brindó atención humanitaria a alrededor de 15 mil migrantes, para lo cual se habilitó un espacio con áreas especiales por grupos de población (primera infancia, niñez, adolescencia, mujeres, personas de la diversidad, entre otros) con servicios de salud, alimentación, jurídicos, lúdicos, entre otros (CDHCM, 2024). Se logró articular desde la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) (2018), en un momento de transición de gobierno local y federal, a través de la iniciativa "Puente Humanitario", los servicios que ofrecieron tanto el gobierno a nivel local y federal, organizaciones sociales y civiles, agencias de Naciones Unidas, ciudadanos solidarios y la iniciativa privada. Todo ello dio pauta para replantearse las nuevas necesidades en el contexto actual de la ciudad.

Figura 2.

Instalación del Puente Humanitario para personas migrantes en la Ciudad de México, 2018



Fuente: Fotografía tomada por Simone Dalmaso para Plaza Pública (2018). Disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/un-campo-de-refugiados-en-un-estadio-de-la-ciudad-de-mexico>

La ciudad ha evolucionado en su diseño de política pública en los últimos 25 años, en la claridad de reconocerse como una ciudad que nace y se conforma a partir de las migraciones internas e internacionales y en donde existe un mayor número de personas desplazándose y múltiples perfiles, cuya tendencia se mantendrá así en los próximos años. A veces con mayor énfasis en la dimensión de migración interna, de origen, de destino, de retorno o en búsqueda de protección internacional.

En diciembre de 2024, se lanzó una estrategia de 10 compromisos orientados a garantizar una vida digna para personas en movilidad y la creación de la Coordinación General de Atención a la Movilidad Humana, una instancia que articula específicamente este tema y permite mayor coordinación institucional, así como la disposición de poner en operación albergues de corta y mediana estancia para la atención a esta población (*Gobierno CDMX, 2024*).

Figura 3

Estrategia de 10 compromisos para personas en movilidad humana, Ciudad de México, diciembre 2024



Fuente: Gobierno de la Ciudad de México (diciembre de 2024). Disponible en: <https://www.instagram.com/p/DDvjnufudU/>

Si bien los avances muestran un compromiso institucional por mejorar la atención, los desafíos avanzan. El crecimiento de los flujos migratorios mixtos sigue con tendencia al alza y se ha complejizado, presionando sobre todo los servicios, la convivencia social y la seguridad. Por ello, es importante construir oportunidades e identificar las políticas que pueden desarrollarse para favorecer una vinculación positiva, de desarrollo e inclusión social de la comunidad migrante, y generar condiciones de inclusión social, cultural y

económica, así como fortalecer el tejido comunitario, donde la población migrante y la población local compartan derechos, oportunidades y responsabilidades.

Bibliografía

Ciudad de México. Asamblea Legislativa (7 de abril de 2011). *Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal*. Ciudad de México: Congreso de la Ciudad de México. Disponible: https://www.congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/LEY_DE_INTERCULTURALIDAD_ATENCION_A_MIGRANTES_Y_MOVILIDAD_HUMANA_EN_EL_DISTRITO_FEDERAL.pdf

Ciudad de México. Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC) (30 de enero de 2009). *Programa Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante*. En: Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 516. Ciudad de México: Gobierno del Distrito Federal. Disponible en: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2009/sederec/ENERO_30_516%20romujeri%20indigenarural.pdf

Ciudad de México. Gobierno (s.f.). Clínica Especializada Condesa. Ciudad de México: Secretaría de Salud CDMX. Disponible en: <https://condesa.cdmx.gob.mx/>

Ciudad de México. Gobierno (diciembre de 2024). Estrategia de 10 compromisos para personas en movilidad humana. Ciudad de México: Gobierno CDMX. Disponible en: <https://www.instagram.com/p/DDvjnufudU1/>

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) (24 de octubre de 2018). *Desde la Ciudad de México se instalará un "puente humanitario" para apoyar éxodo de migrantes*. Boletín 164/2018. Ciudad de México: CDHCM. [En línea]. Consulta: 24-03-26. Disponible en: <https://cdhcm.org.mx/2018/10/desde-la-ciudad-de-mexico-se-instalara-un-puente-humanitario-para-apoyar-exodo-de-migrantes/>

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) (2019). *Protocolo para la atención humanitaria de emergencia a personas migrantes y/o sujetas de protección internacional en la Ciudad de México. Albergues o campamentos temporales*. Ciudad de México: CDHCM. Disponible en:

https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/07/Protocolo_Humanitario_migrante_prote_intern.pdf

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) (2024). *Reporte especial. Experiencia de la atención del sector salud de la Ciudad de México a la población en contexto de movilidad humana (2018-2024)*. Ciudad de México: CDHCM. Disponible en: https://piensadh.cdhcm.org.mx/images/2024_libro_saludmovilidadhumana.pdf

México (1917, última reforma 2024). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

México. H. Congreso de la Unión (25 de mayo de 2011a, última reforma 2021). *Ley de Migración*. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>

México. H. Congreso de la Unión (27 de enero de 2011b, última reforma 2014). *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP.pdf>

Ciudad de México. Asamblea Constituyente (5 de febrero de 2017, última reforma 2023). *Constitución Política de la Ciudad de México*. Ciudad de México: Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Disponible en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/2a45c9c3b67fb16d7046d3ec32fe1f1418026a44.pdf>

Ciudad de México. Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC) (26 de mayo de 2011). *Reglas de Operación del Programa de Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante, 2011*. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Ciudad de México: Gobierno del Distrito Federal. Disponible en: https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF_respaldo_abril_2012/GODF_26_05_2011.pdf

Construyendo inclusión socioeconómica: respuestas diferenciadas para personas en contextos de movilidad en El Salvador.

Pamela Franco, Vinicio Sandoval, Eduardo Rodríguez y
Araceli Peña
*Grupo Monitoreo Independiente del Salvador
(GEMIES)*

Migrantes residentes: construyendo estabilidad y autonomía

Nos encontramos ante un escenario complejo, marcado por cambios acelerados en las dinámicas de la movilidad humana. En el último año, se han evidenciado transformaciones significativas que afectan profundamente sus distintas expresiones, entre ellas el cierre o la restricción de programas de visas de trabajo temporal. Estos mecanismos representaban una vía de alivio frente a un mercado laboral saturado y precarizado, que en muchos casos no garantiza condiciones adecuadas para acceder a medios de vida dignos.

Esta situación interpela a los diversos sectores y actores involucrados en procesos de inclusión socioeconómica de personas en movilidad, a generar respuestas pertinentes y diferenciadas. Es necesario diseñar e implementar iniciativas que mejoren el acceso a oportunidades laborales, las condiciones materiales de vida y el fortalecimiento del tejido social, pero que además promuevan la restitución de derechos y el reconocimiento de la dignidad humana.

Cada acción debe orientarse a potenciar las capacidades individuales y colectivas, contribuyendo al desarrollo local sin perder de vista las necesidades de protección y el acompañamiento psicoemocional, especialmente en los casos de mayor vulnerabilidad.

En coherencia con estas reflexiones, el GMIES ha adoptado un enfoque diferenciado y progresivo en sus intervenciones. Esto implica identificar las necesidades primarias de la población acompañada, facilitar el acceso a servicios y beneficios inmediatos y, posteriormente, implementar acciones de mediano plazo que promuevan una inclusión socioeconómica sostenible, fortaleciendo la capacidad de agencia de cada persona.

En este marco, se presentan a continuación iniciativas que están siendo desarrolladas en territorios salvadoreños, las cuales han generado aprendizajes valiosos que orientan y enriquecen el trabajo en curso.

Migrantes residentes: construyendo estabilidad y autonomía

- **Perfil atendido:** personas migrantes que residen en El Salvador.
- **Acciones clave:** 1) Procesos de regularización migratoria para garantizar permanencia legal. 2) Impulso a emprendimiento colectivo como vía de integración productiva.

Contexto y necesidad de procesos de regularización para desarrollo

Respecto de las categorías migratorias que se desarrollarán a continuación, se considera necesario hacer una breve reseña de las implicaciones que tienen estas en la dinámica cotidiana de las personas extranjeras en El Salvador, país que principalmente ha sido analizado desde un enfoque de migración de retorno, aunque también es un país receptor de un significativo número de personas de diferentes nacionalidades que lo perciben como un territorio idóneo para asentarse.

En lo que se refiere a datos objetivos y totalmente específicos sobre la cantidad de personas que habitan en un país distinto al de su nacimiento, sabemos que es algo difícil de asegurar; sin embargo, el censo de población realizado por el *Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR, 2024)* nos permite un asomo a este tipo de datos que sin duda pueden llegar a constituir un aporte relevante para la toma de decisiones a nivel de política pública migratoria, así como también reafirma las estrategias de intervención que desde la organización estamos realizando en territorios y poblaciones específicas a fin de facilitar procesos de regularización que coadyuven a formar sus proyectos de vida a mediano y largo plazo. En ese sentido, se presentan a continuación algunos datos sistematizados y ordenados de mayor a menor presencia en los 14 departamentos de El Salvador.

Cuadro 1.

Cantidad de personas según migrantes, según nacionalidad por los 14 departamento de El Salvador

País de Nacimiento	CANTIDAD DE PERSONAS SEGÚN MIGRANTES, SEGÚN NACIONALIDAD POR DEPARTAMENTO														Total por Nacionalidad
	San Salvador	La Libertad	La Unión	San Miguel	Santa Ana	Chalatenango	Morazán	Sonsonate	Ahuachapán	Usulután	Cabañas	La Paz	Cuscutlán	San Vicente	
Honduras	2,502	1,452	2,542	1,534	402	1,725	1,786	362	138	454	827	196	310	249	14,479
Otro	4,058	2,822	2,576	1,887	459	194	436	326	137	467	62	262	195	198	14,079
Guatemala	2,507	1,539	133	305	2,366	212	55	864	1,380	288	83	280	189	122	10,323
Estados Unidos	1,306	1,173	242	526	483	254	177	214	123	284	154	129	98	134	5,297
México	774	437	45	158	176	50	30	113	73	99	20	71	62	49	2,157
Costa Rica	389	226	33	45	57	8	10	39	11	33	9	31	22	25	938
España	212	137	4	20	18	8	3	18	4	5	3	13	10	9	464
Belice	89	85	9	11	51	52	9	20	23	20	26	13	17	7	432
Italia	160	51	1	1	4	36	0	16	5	7	2	37	7	3	330
Canadá	73	105	1	14	14	4	7	6	6	17	2	2	2	5	258
No sabe	87	38	41	30	7	6	0	7	1	13	3	5	1	3	242
Australia	12	11	0	0	2	1	0	1	0	2	0	2	0	0	31
Total general por departamento	12,169	8,076	5,627	4,531	4,039	2,550	2,513	1,986	1,091	1,689	1,191	1,041	913	804	49,030

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VII Censo de Población y VI de Vivienda 2024. Banco Central de Reserva de El Salvador.

Como es posible apreciar, existe una fuerte presencia de personas de Honduras, Guatemala, Estados Unidos y en la categoría "Otro". Esta última categoría llama, principalmente, la atención porque la cantidad se aproxima significativamente al número de personas hondureñas residiendo en El Salvador. Este elemento puede llevarnos a pensar en diferentes supuestos, de los cuales algunas interpretaciones podrían estar vinculadas a su condición de irregularidad migratoria en el país o posiblemente, aunque en menor mayoría, podría tratarse de personas con un estatus de refugiado u otra condición por la cual no desea revelar su país de origen.

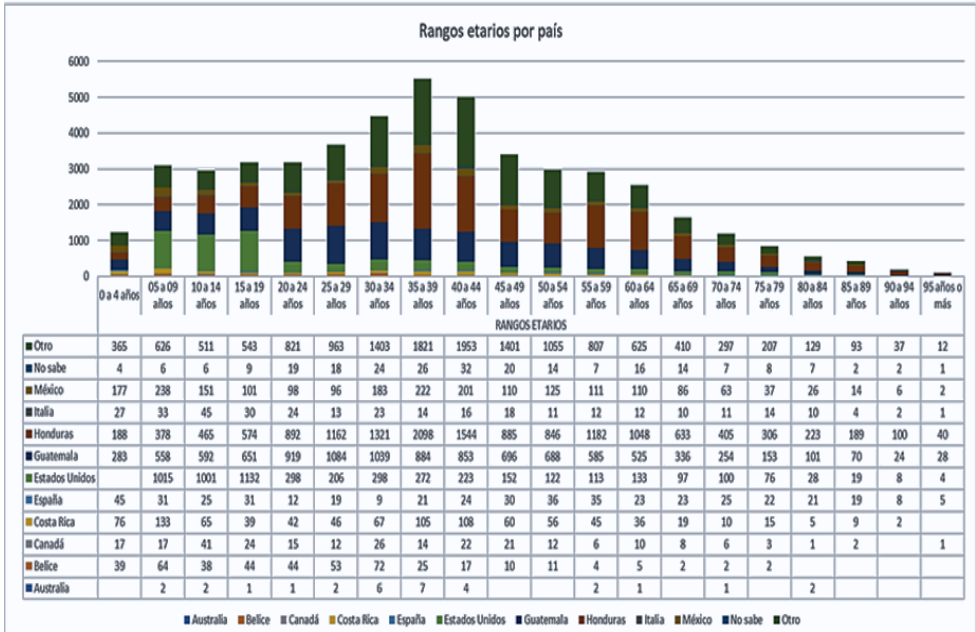
Asimismo, llama la atención que en el censo no figuran personas de origen nicaragüense, que, desde la experiencia, práctica y atenciones, son de los grupos poblacionales atendidos en la zona oriental de El Salvador; lo que también puede dar paso a diferentes interpretaciones, como por ejemplo que se encuentran contenidas en la categoría de "otro" o en la de "no sabe", o que sean parte en su mayoría de las personas trabajadoras de temporada o transfronterizas.

Este análisis también se ve aún más enriquecido a partir de la incorporación de datos desagregados por sexo y organizados según grupos etarios específicos que abarcan desde los 5 años hasta los 95 años o más, en intervalos de cinco y su focalización demográfica.

Gráfico 1

Desagregación etaria por países de nacimiento de personas migrantes de El Salvador

País de nacimiento	Mujeres	Hombres
 Estados Unidos	2535	2762
 Canadá	118	140
 Australia	14	17
 España	196	268
 Italia	127	203
 México	1112	1045
 Guatemala	5584	4473
 Costa Rica	478	460
 Belice	254	178
 Honduras	9006	5473
 Otro	6381	7698
 Desconocido	125	117



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VII Censo de Población y VI de Vivienda 2024. Tabla Migración Interna. Banco Central de Reserva de El Salvador.

El análisis de estos datos nos permite ir formando un panorama de las posibles condiciones socioeconómicas y contextos de vida de las personas migrantes en nuestro país, propiciando algunos análisis que se comentan a continuación:

- En los departamentos fronterizos como Ahuachapán, Chalatenango y La Unión, se registra una migración predominantemente femenina, compuesta por mujeres de entre 25 y 39 años, provenientes de Honduras y Guatemala.
- Las familias migrantes con niños y adolescentes se ubican, principalmente, en zonas urbanas y desarrolladas, destacando el grupo de 15 a 19 años en Estados Unidos (1.132 personas) y una situación poco común en el Departamento de La Paz, en donde se registró población de origen italiano (45 personas), donde la mayoría pertenece al grupo etario de 10 a 14 años, lo que sugiere una comunidad establecida.
- En cuanto a la población adulta en edad laboral, se observa una alta concentración en los grupos de 35 a 44 años, especialmente entre personas migrantes hondureñas (2.098 personas) y aquellas clasificadas como "Otro" (1.953 personas), concentradas predominantemente en zonas fronterizas y urbanas.

- Ahuachapán destaca con una mayoría de mujeres migrantes de origen guatemalteco, 844 frente a 536 hombres, con un rango etario de 25 a 29 años.

Sobre las categorías migratorias

El contexto antes referido, aunque pueda adolecer de algunos vicios de subregistro, nos invita a reflexionar sobre la relevancia que cobran los procesos de regularización a fin de garantizar el acceso a servicios y derechos de las personas migrantes; por ello, a continuación, consideramos importante sumar datos recopilados del portal de información pública de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGM, 2020-2025), en el cual se refleja el histórico de cinco años de otorgamiento de las categorías migratorias que permiten una estancia de mediano, largo plazo y permanente, como son la residencia definitiva, la residencia temporal, la residencia transitoria, la nacionalización y la naturalización, de las cuales, a continuación, se presenta:

Cuadro 2

Histórico de categorías migratorias otorgadas en El Salvador por el DGME, 2020-2025

CALIDADES MIGRATORIAS OTORGADAS POR LA DGME									
PERÍODO	RES. DEFINITIVA	REF. RES. DEFINITIVAS	RES. TEMPORALES	PRORR RES. TEMPORAL	NACIONALIZACIÓN	NATURALIZACIÓN	TOTAL NUEVOS OTORGAMIENTOS	TOTAL PRORROGARY REFRENDA	TOTAL GENERAL POR AÑO
ENE-DIC2020	541	2,365	1,513	1,132	232	84	2,054	3,497	5,867
ENE-DIC2021	745	3,357	2,381	735	377	58	3,126	4,092	7,653
ENE-DIC2022	1,172	3,335	2,335	1,446	357	65	3,507	4,781	8,710
ENE-DIC2023	1,185	3,125	2,430	1,544	371	90	3,615	4,669	8,745
ENE-DIC2024	1,325	3,269	3,320	1,784	.	.	4,645	5,053	9,698
ABR-JUN2025	462	1,010	1,034	549	90	30	1,496	1,559	3,175
TOTALES GLOBALES	5,430	16,461	13,013	7,190	1,427	327	18,443	23,651	43,848

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del portal de información pública de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) de El Salvador.

El contraste entre los datos demográficos y las estadísticas institucionales revela una brecha significativa en los procesos de regularización migratoria en El Salvador. Mientras el registro poblacional identifica a 49.030 personas migrantes residiendo en el país, la DGME ha otorgado 43.848 calidades migratorias entre 2020 y 2025. Esta diferencia de 5.182 personas podría interpretarse como un subregistro o bien refuerza la idea planteada previamente respecto de un alto índice de personas en situaciones de irregularidad.

La distribución por tipo de residencia nos indica que el 33.6 % de las personas migrantes en El Salvador han accedido a una residencia definitiva, mientras que el 26.5 % cuenta con residencias temporales y más de la mitad ha gestionado prórrogas o refrendas. También llama la atención la tasa de nacionalización y naturalización, que se mantiene baja, con apenas un 3.5 % del total. Estos datos indican que la mayoría de la población migrante permanece en condiciones de temporalidad o renovación constante, lo que limita su acceso a derechos plenos y estabilidad jurídica.

La limitada regularización migratoria puede explicarse, en parte, por los contextos de vida en los que se encuentran muchas personas migrantes, que dificultan el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente.

Uno de los principales obstáculos es el acceso restringido a recursos financieros que impide que una o más personas de un mismo grupo familiar puedan cubrir los costos asociados a la solicitud de una categoría migratoria. En la práctica, iniciar un proceso de regularización implica no solo el pago de los aranceles establecidos por la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), sino también la gestión de documentación en el país de origen como pasaportes, certificados de nacimiento, antecedentes penales y policiales. A lo cual pueden sumarse posibles rectificaciones documentales, el pago de multas por ingreso irregular o por haber ejercido actividades económicas sin autorización y los gastos de traslado hacia consulados o embajadas que suelen ubicarse lejos de las zonas de residencia.

Además de los costos económicos, existen barreras sociales y relacionales que afectan de manera significativa a la población migrante. Muchas personas salieron de sus países de origen a edades tempranas y no han regresado desde entonces, lo que ha generado una carencia de redes familiares o comunitarias que podrían facilitar la gestión de trámites. Esta situación se agrava cuando las personas han permanecido en territorios específicos desde su llegada, lo que limita su capacidad de movilización hacia otras zonas donde podrían acceder a servicios migratorios. La falta de medios de transporte adecuados y la distancia geográfica se convierten en factores que restringen también el acceso a los trámites.

Por otro lado, los bajos niveles de escolaridad que presentan muchas personas dificultan la comprensión de los procedimientos administrativos, así como el correcto llenado de formularios y requisitos exigidos durante el proceso de regularización. Esta brecha educativa no

solo ralentiza los trámites, sino que también les expone a situaciones de abuso, como estafas o cobros excesivos por servicios de intermediación. En conjunto, estos factores configuran un entorno complejo que limita el acceso efectivo a la regularización especialmente entre los grupos más vulnerables.

Para facilitar una noción de los perfiles, requisitos y aspectos importantes que deben tener en consideración las personas que busquen optar a alguna categoría migratoria previamente mencionada, se presenta a continuación una matriz descriptiva:

Cuadro 3
Perfiles, requisitos y aspectos clave por categoría migratoria en El Salvador

Categoría	Duración	Quiénes pueden obtenerla	Requisito Clave	Aspectos Importantes
Residencia Definitiva	Indefinida	<ul style="list-style-type: none"> • Centroamericanos por nacimiento. Residentes temporales (3 años) • Españoles/hispanoamericanos (1año) • Casados/conviviendo con salvadoreños (1año) • Personas con 10 años de residencia irregular • Pensionados/rentistas (1 año) • Refugiados/apátridas (2años) 	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud Firmada • Pasaporte vigente • Antecedentes penales • Solvencia PNC • Declaración jurada de solvencia • Documentos de arraigo (según caso) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencias permitidas: 2 años • Refrenda anual obligatoria • Multa por refrenda tardía • Pérdida por no refrenda 1 año después del vencimiento
Residencia Temporal	Hasta 2 años prorrogables	<ul style="list-style-type: none"> • Inversionistas • Rentistas/pensionados • Estudiantes • Trabajadores • Casados con salvadoreños • Religiosos • Refugiados/víctimas de trata • Centroamericanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud de pasaporte vigente • Antecedentes penales • Solvencia PNC • Documentos específicos según categoría 	<ul style="list-style-type: none"> • Límite de 5 años (general) • Ausencias máximas: 6 meses consecutivos o acumulados anuales • Obligación de abandonar el país al finalizar • Exenciones para refugiados y víctimas
Naturalización	Permanente	<ul style="list-style-type: none"> • Españoles/hispanoamericanos (1 de residencia definitiva) • Cualquier extranjero (5 años de residencia) • Casados con salvadoreños (2 años de residencia) • Refugiados/apátridas 	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud detallada • Pasaporte vigente • Documentos de identidad del cónyuge (si aplica) • Acta de matrimonio • Comprobante de doble nacionalidad permitida • Carné de residente definitivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Prueba de conocimiento histórico y cultural • Publicación de edictos • Juramentación obligatoria • Se puede perder por residir más de 2 años en país de origen o más de 5 años fuera de El Salvador
Salvadoreño por nacimiento	Permanente	<ul style="list-style-type: none"> • Centroamericanos con 1 año de residencia definitiva y domicilio en El Salvador 	<ul style="list-style-type: none"> • Certificación de nacimiento • Documento de identidad del país de origen • Carné de residente definitivo • Comprobante de pago 	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimiento simplificado • Sin opinión de Fiscalía • Sin publicaciones de edictos • Mismas reglas de renuncia/recuperación que naturalización

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Especial de Migración y Extranjería de El Salvador (*Asamblea Legislativa de El Salvador, 2019*).

Implementación de la acción: procesos de regularización migratoria para garantizar permanencia legal.

Desde 2012, el GMIES impulsa acciones orientadas a fortalecer el liderazgo de la población migrante intrarregional residente en El Salvador, especialmente en la defensa de sus derechos vinculados al acceso al trabajo y al ejercicio pleno de sus derechos laborales. En ese sentido, reconociendo que uno de los principales obstáculos es la irregularidad migratoria, el GMIES ha desarrollado un programa de asesoría y acompañamiento legal dirigido a personas migrantes extranjeras interesadas en regularizar su situación migratoria.

Estas acciones permiten al GMIES contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas migrantes, generando oportunidades y reduciendo brechas relacionadas con la discriminación, la xenofobia y la invisibilización que conlleva la irregularidad migratoria. A continuación, se presenta un esquema del proceso de acompañamiento brindado:

Figura 2

Esquema del proceso de acompañamiento en regularización migratoria del GMIES





Fuente: Elaboración propia, GMIES.

Estos procesos generan oportunidades clave de incidencia y articulación interinstitucional, dado que la regularización migratoria involucra a diversas entidades, como los consulados de los países de origen, la Dirección General de Migración y Extranjería, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, entre otros. Con estas instituciones, el GMIES articula esfuerzos tanto para el procesamiento de solicitudes como para acercar servicios de asesoría conforme a sus respectivas competencias.

Entre 2019 y la fecha, se ha acompañado a 358 personas en sus procesos de regularización migratoria en El Salvador, haciendo extensivo también el acompañamiento legal al núcleo familiar, abordando situaciones que afectan a otros miembros, como la inscripción de nacimientos de hijos e hijas nacidos en El Salvador, el reconocimiento de doble nacionalidad y la rectificación de errores en registros oficiales. Los datos de acompañamiento en esta área se desagregan de la manera siguiente:

Figura 3.

Datos de acompañamiento en procesos de regularización migratoria, GMIES, 2019-2025

358 acompañamientos brindados en procesos de regulación migratoria	
	168
	190

Fuente: Elaboración propia, GMIES.

Implementación de la acción: impulso a emprendimiento colectivo como vía de integración productiva.

Los procesos de acompañamiento que realiza el GMIES tienen como principal característica el acercamiento que se tiene con las personas, de tal forma que nos permite conocer de cerca sus expectativas y desafíos; es así como a partir de este conocimiento se genera la propuesta para impulsar el diseño e implementación de un emprendimiento colectivo que contribuya a la inclusión socioeconómica de un grupo de personas migrantes nicaragüenses y hondureñas residentes en el distrito de Santa Rosa de Lima, La Unión. Es también así que, en 2023, inició el proceso de construcción del emprendimiento que se denominaría "*Sazón Centroamericano*".

Es de resaltar que este proceso se ha caracterizado por ser totalmente participativo y consultivo y en el que las personas beneficiarias

desempeñaron un rol activo en la definición del proyecto. A través de encuentros comunitarios realizados en abril y mayo de 2023, en el lugar de habitación de una de ellas, se presentó la idea del emprendimiento y se recogieron sus inquietudes, aspiraciones y propuestas. Este diálogo inicial permitió construir colectivamente los objetivos, buscando que la iniciativa respondiera a sus necesidades reales y fortaleciera su autonomía.

Además de ser un espacio productivo, el comedor se visibilizó como un punto de encuentro y orientación legal para otras personas migrantes que necesitan regularizar su situación migratoria, pudiendo las propias personas migrantes orientar a otras personas a partir de su propia experiencia y transferencia de conocimientos realizada por el GMIES.

Durante el proceso de consolidación del emprendimiento colectivo, las personas participantes recibieron orientación respecto de su plan de negocio y la administración de este; así como también se facilitaron talleres de acompañamiento psicosocial orientados a fomentar el desarrollo de habilidades blandas a fin de coadyuvar a su integración y relacionamiento con su entorno comunitario y organizacional. Los énfasis de estas transferencias de conocimiento estuvieron centrados en:

A. Autoconocimiento y proyecto de vida

- Identificación de logros personales, familiares, laborales y sociales.
- Construcción de metas a corto, mediano y largo plazo.
- Actividades participativas orientadas al fortalecimiento de la autoestima y la planificación personal.

B. Habilidades, redes y recursos

- Reconocimiento de habilidades cognitivas, emocionales y sociales.
- Mapeo de redes de apoyo y recursos disponibles.
- Análisis de limitaciones y oportunidades en el entorno inmediato.

C. FODA y estrategias de acción

- Aplicación del análisis FODA a nivel individual y grupal.
- Definición de metas específicas y estrategias de implementación.
- Consolidación de la visión colectiva del emprendimiento.

El emprendimiento abrió sus puertas al público el 10 de diciembre de 2023 y, a partir de enero de 2024, se iniciaron jornadas informativas dirigidas a personas migrantes viviendo en El Salvador de manera irregular. Estas jornadas incluyen orientación jurídica, derivaciones institucionales y fortalecimiento de capacidades para la regularización migratoria.

Es de resaltar que esta iniciativa ha beneficiado de manera directa a 27 personas migrantes regularizadas o en proceso de regularización, de las cuales 17 son mujeres y 10 son hombres.

Recomendaciones para la implementación de acciones con enfoque integral.

- 1) Identificar los principales perfiles poblacionales que acceden a determinadas categorías migratorias a fin de establecer rutas homogenizadas de atención. Esto puede hacerse por medio de manuales o protocolos.
- 2) Digitalizar el sistema de registro de casos a fin de agilizar el proceso, la generación de estadísticas desagregadas y la trazabilidad de los resultados.
- 3) Impulsar jornadas interinstitucionales en zonas con alta concentración migrante, acercando servicios de forma itinerante.
- 4) Ampliar el acompañamiento legal al núcleo familiar, incluyendo asesoría sobre nacionalidad, inscripción de nacimientos y rectificación de documentos.
- 5) Promover espacios comunitarios de orientación legal, como el comedor "Sazón Centroamericano", donde migrantes capacitados puedan replicar conocimientos.
- 6) Impulsar vocerías migrantes que compartan sus experiencias en foros, medios y espacios institucionales, fortaleciendo la narrativa de derechos.
- 7) Implementar mecanismos de retroalimentación con las personas acompañadas para mejorar continuamente el proceso.

Movilidad laboral y tránsito vecinal: facilitando el acceso a la identidad.

En el actual contexto de movilidad humana en la región mesoamericana, caracterizado por flujos migratorios complejos y en constante transformación, se vuelve imperativo implementar mecanismos que promuevan la regularización y protección de las personas en tránsito. La carnetización emerge como una herramienta estratégica para facilitar

el acceso a derechos, servicios y oportunidades, especialmente en territorios fronterizos donde la migración laboral, transfronteriza y vecinal es una realidad cotidiana. Esta acción no solo responde a la necesidad del ordenamiento migratorio, sino que también se inscribe en un enfoque de derechos que reconoce la dignidad y las particularidades de cada grupo poblacional, con especial atención a la niñez y adolescencia.

La iniciativa de carnetización liderada por el GMIES, en coordinación con actores como la OIM, la UNICEF y las autoridades locales, representa un esfuerzo articulado por acercar servicios de documentación a comunidades históricamente excluidas. Al ofrecer carnets gratuitos a personas migrantes trabajadoras de temporada y en tránsito vecinal, se facilita la migración segura, ordenada y regular, alineándose con los principios de flexibilización migratoria promovidos por la OEA. Este proceso no solo permite la identificación formal de las personas, sino que también abre puertas a la inclusión socioeconómica, la protección psicoemocional y el fortalecimiento del tejido social en zonas limítrofes como Perquín y Arambala.

Más allá de la emisión de documentos, la carnetización se convierte en un punto de partida para iniciativas más amplias de restitución de derechos y desarrollo local. Al validar la presencia y las competencias de las personas migrantes, se potencia su capacidad de agencia y se promueve su integración en dinámicas laborales y comunitarias. En este sentido, los procesos de carnetización deben ser concebidos como parte de una estrategia progresiva y diferenciada, que responda a las necesidades inmediatas de la población en movilidad, al tiempo que sienta las bases para una inclusión sostenible y respetuosa de su diversidad.

Perfil atendido: personas migrantes trabajadoras de temporada, transfronterizas y en tránsito vecinal.

Acción destacada: jornadas de carnetización para fortalecer el reconocimiento y la protección de derechos.

2.1 Contexto histórico y necesidad de la carnetización

El origen de esta iniciativa se remonta a los efectos históricos de la *sentencia de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, en 1992*, que resolvió una disputa centenaria de límites entre Honduras y El Salvador. Esta resolución implicó la cesión de territorio salvadoreño y la consecuente separación de familias de sus trabajos y de *NNA* de sus

centros educativos. Como resultado, más de 5.000 familias transitan diariamente entre El Salvador y Honduras para trabajar o estudiar. Esta población, conocida popularmente como los "ex bolsones fronterizos", ha requerido un seguimiento constante por parte de la administración fronteriza y la *DGME*.

Particularmente en la frontera de Perquín, se observaba un tránsito diario de *NNA* salvadoreños que residen en territorio hondureño, pero estudian en El Salvador o cruzan por motivos de acceso a asistencia médica. Esta frontera gozaba de un trato excepcional, permitiendo el cruce con solo el certificado de nacimiento, sin exigir pasaporte. Sin embargo, el certificado de nacimiento fue identificado como un documento vulnerable debido a la falta de fotografía del portador, lo que hacía urgente la creación de mecanismos de control migratorio que garantizaran un tránsito seguro y ordenado para los menores de edad.

2.2 Marco legal

Es importante destacar que, en atención a los principios de legalidad que rigen la actuación de las administraciones públicas, esta acción se sustenta en un sólido marco jurídico con enfoque de derechos. Dicho marco incorpora tanto la normativa internacional ratificada por el Estado salvadoreño en materia de protección de personas migrantes — incluidas las recomendaciones emitidas por órganos de tratados vinculados con El Salvador — como la legislación nacional que respalda las intervenciones de la Dirección General de Migración y Extranjería (*DGME*) y su facultad para articular con diversos actores en la implementación de acciones como la presente.

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (*ONU, 1990*)

Entre sus considerandos señala que "los trabajadores no documentados o que se hallan en situación irregular son empleados frecuentemente en condiciones de trabajo menos favorable que las de otros trabajadores y que para determinadas empresas ello constituye un aliciente para buscar ese tipo de mano de obra con el objeto de obtener los beneficios de una" (*ONU, 1990*).

El artículo 25, numeral 3, establece que "los Estados Parte adoptarán todas las medidas adecuadas para asegurar que los trabajadores migratorios no sean privados de ninguno de los derechos derivados de este principio a causa de irregularidades en su permanencia o empleo".

Por su parte, el artículo 69, numeral 1, regula que "los Estados Parte en cuyo territorio haya trabajadores migratorios y familiares suyos en situación irregular tomarán medidas apropiadas para asegurar que esa situación no persista" (*ONU, 1990*).

Recomendaciones del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (*ONU, 2009; 2014*)

En su primer informe periódico de El Salvador del 04 de febrero de 2009, No. 40, el Comité alienta al Estado Parte a que aplique lo antes posible el Plan Piloto El Salvador-Honduras de regularización para mejorar la situación de los trabajadores fronterizos (*2009*).

En su segundo informe periódico de El Salvador del 02 de mayo de 2014, recomienda que se intensifiquen sus esfuerzos para que todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se encuentren en su territorio o están sujetos a su jurisdicción gocen de los derechos reconocidos en la Convención sin discriminación alguna; y que se sensibilice a las autoridades locales, a los funcionarios que trabajan en el ámbito de la migración y al público en general, sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y sobre la importancia de la eliminación de la discriminación contra los migrantes (*2014*).

Ley Especial de Migración y Extranjería (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2019)

Los artículos 103, 105 y 106 establecen la necesidad de un documento que acredite el tránsito de menores de edad en la frontera, garantizando sus derechos y seguridad durante la movilidad migratoria (*2019*).

2.3 Determinación de perfiles y beneficios

Es importante destacar que el último articulado previamente mencionado reviste especial relevancia, ya que define los perfiles poblacionales destinatarios de la intervención, así como los beneficios específicos que cada tipo de documentación les otorga. Estos se detallan a continuación:

El artículo 103 regula el tránsito vecinal fronterizo (*Asamblea Legislativa de El Salvador, 2019*), que comprende a las personas centroamericanas y residentes extranjeros que habitan en los límites fronterizos del país, que ingresen y salgan de este en forma constante y permanente por vía

terrestre, sin que su permanencia exceda de tres días y sin permiso para realizar actividades laborales. Entre los beneficios que proporciona esta documentación se encuentran: (i) facilitar un proceso de control migratorio rápido, ordenado y seguro; (ii) ingresar, transitar y permanecer hasta por tres días; y (iii) contemplar un trámite flexible para NNA, quienes pueden ser acompañados por personas que ejercen su cuidado sin necesidad de acreditar representación legal.

Por su parte, el artículo 105 regula a los trabajadores de temporada (*Asamblea Legislativa de El Salvador, 2019*), que comprende a personas de origen centroamericano dedicadas a actividades de cultivo y recolección de café, caña de azúcar, algodón, entre otros. Los beneficios que proporciona este carnet son: (i) ingresar, transitar y permanecer en el territorio salvadoreño hasta seis meses prorrogables; (ii) realizar actividades remuneradas con derecho a múltiples entradas y salidas durante el periodo autorizado; (iii) transitar de forma rápida, ordenada y segura; y (iv) contar con las prestaciones sociales establecidas en el código de trabajo.

El artículo 106 regula a los trabajadores transfronterizos (*Asamblea Legislativa de El Salvador, 2019*), que comprende a personas extranjeras que conservan su residencia habitual en la zona fronteriza de un Estado limítrofe, desarrollando actividades por su cuenta propia o ajena en el territorio salvadoreño. Los beneficios que aporta este carnet son: (i) ingresar y transitar, debiendo regresar diariamente o al menos una vez por semana a su lugar de residencia; (ii) realizar actividades remuneradas en el país y con derecho a entrar y salir del territorio nacional en múltiples ocasiones; (iii) facilitar el proceso de control migratorio para que puedan transitar de una manera rápida, ordenada y segura; y (iv) contar con las prestaciones sociales de acuerdo con el código de trabajo.

2.4 Procedimiento y requisitos para cada tipo de documentación

A continuación, se describen los procedimientos y requisitos aplicables a la emisión de carnés para Tránsito Vecinal Fronterizo, Trabajadores de Temporada y Trabajadores Transfronterizos, conforme a lo establecido en la Ley Especial de Migración y de Extranjería (LEME) y su Reglamento.

Es importante destacar que, de acuerdo con la normativa vigente, estos trámites implican costos, incluyendo algunos documentos requeridos durante el proceso. No obstante, en el marco de esta acción, organizaciones como el GMIES, la OIM y la UNICEF han asumido los

aranceles correspondientes a la emisión de carnets y a las certificaciones de registros de nacimiento. El detalle completo de los costos será socializado oportunamente (*Asamblea Legislativa de El Salvador, 2019*).

2.4.1 *Carnet para personas migrantes trabajadoras transfronterizas*

Cuadro 4

Requisitos y procedimiento del *carnet* para personas migrantes de trabajadoras transfronterizas

<p>Procedimiento general.</p>	<p>La Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) debe registrar y controlar a las personas extranjeras que se desempeñan como trabajadores transfronterizos, utilizando su sistema informático.</p>
<p>Requisitos para la solicitud.</p>	<p>A. Documento de viaje vigente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Honduras: Tarjeta de identidad o pasaporte. • Guatemala: Documento personal de identificación o pasaporte. • Otras nacionalidades residentes en Guatemala o Honduras: Pasaporte o carné vigente. <p>B. Certificación de nacimiento original, legible y en buen estado.</p> <p>C. Formulario de solicitud de permiso especial, firmado por la persona interesada.</p> <p>D. Residencia habitual en zona fronteriza, con retorno diario o semanal al país de origen, utilizando pasos fronterizos autorizados.</p>
<p>Criterios de elegibilidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No estar arraigado en El Salvador. • No tener restricciones de entrada ni alertas migratorias. • No contar con alerta de INTERPOL. • No tener orden de captura activa. • No haber sido condenado en El Salvador por delitos relacionados con libertad sexual, trata, tráfico de personas, falsedad documental o delitos fiscales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Ley Especial de Migración y Extranjería* (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2019).

Cuadro 5

Requisitos y procedimiento del carnet para el tránsito vecinal transfronterizo

Elemento	Descripción
<p>Información general del procedimiento según el Art. 103 de la Ley de Migración y Extranjería.</p>	<p>Registro y carnet: Personas en tránsito vecinal fronterizo, incluyendo menores de edad, deben registrarse ante la DGME para obtener el carnet correspondiente.</p>
	<p>Condición de ingreso: Si no se registran, no se les autoriza el ingreso bajo esta categoría y deben seguir el control migratorio regular.</p>
	<p>Vigencia: El carnet tiene una duración de cinco años.</p>
	<p>Costo: La ley menciona un costo, sin especificar el monto. Se establecen exenciones.</p>
	<p>Exenciones: Están exentos del pago:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menores que estudien o reciban atención médica periódica en El Salvador. • Personas con discapacidad o adultos mayores que reciban atención médica continua en el país.
<p>Documentación requerida según el tipo de solicitante.</p>	<p>A. Menores que solicitan el carnet por primera vez:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Documento de identidad del padre, madre o responsable (según nacionalidad). • Partida de nacimiento original del menor. • Declaración jurada de solicitud del carnet, firmada por el responsable.
	<p>B. Menores que solicitan renovación o reposición:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carnet vencido o deteriorado. • Declaración jurada por pérdida, robo o deterioro. • Partida de nacimiento original (si hubo cambios). • Declaración jurada de solicitud del carnet.
	<p>C. Personas adultas que solicitan el carnet por primera vez:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Documento de viaje. • Partida de nacimiento original (para personas extranjeras). • Declaración jurada de solicitud del carnet.
	<p>D. Personas adultas que solicitan renovación o reposición:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carnet vencido o deteriorado. • Declaración jurada por pérdida, robo o deterioro. • Partida de nacimiento original (si hubo cambios). • Declaración jurada de solicitud del carnet.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Especial de Migración y Extranjería (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2019).

2.4.3 Carnet para personas migrantes trabajadoras de temporada

Cuadro 6.

Requisitos y procedimiento para el carnet para personas migrantes trabajadoras de temporada.

Elemento	Descripción
Información general del procedimiento.	<p>Autorización de ingreso: La Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) puede autorizar el ingreso de trabajadores de temporada provenientes de países centroamericanos.</p> <p>Carnet acreditativo: La condición migratoria regular se acredita mediante el Carné de Trabajador de Temporada.</p> <p>Vigencia: El carnet tiene una duración de dos años, prorrogable por el mismo período. Cada ingreso permite una permanencia de hasta seis meses.</p> <p>Registro y control: La DGME debe mantener un registro en su sistema informático sobre estos trabajadores.</p> <p>Costo: Están exentos del pago.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores transfronterizos: \$8.00 USD. • Otras residencias transitorias (según Art. 104, numerales 4 al 6): \$25.00 USD.
Requisitos para la solicitud.	<ul style="list-style-type: none"> • Documento válido de viaje. • Autoridad a la que se dirige. • Nombre del solicitante. • Fecha y lugar de ingreso. • Declaración de intención de residir. • Domicilio. • Medio para recibir notificaciones. • Lugar y fecha de la solicitud. • Firma.
Criterios para otorgamiento.	<ul style="list-style-type: none"> • No estar arraigado en el país. • No tener restricciones de entrada ni alertas migratorias. • No contar con alerta de INTERPOL. • No tener orden de captura activa. • No haber sido condenado por delitos relacionados con libertad sexual, trata, tráfico de personas o falsedad documental.

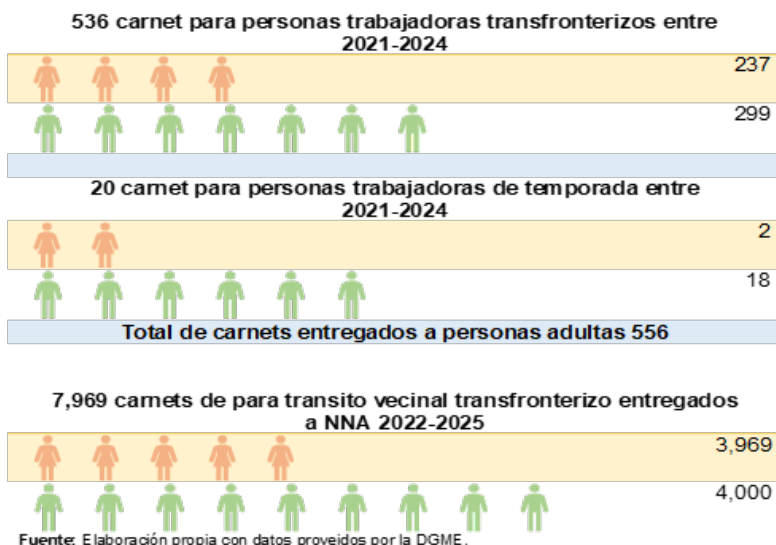
Fuente: Elaboración propia a partir de la *Ley Especial de Migración y Extranjería* (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2019).

2.5 Implementación de la acción

Desde 2021 hasta 2025, se realizaron 13 jornadas de carnetización con las cuales se beneficiaron 8.525 personas entre mujeres, hombres y niñez y adolescencia, desagregándose de la manera siguiente:

Figura 4.

Personas beneficiadas en jornadas de carnetización, GMIES, 2021-2025



2.6 Costos operativos y sostenibilidad financiera de las jornadas de carnetización.

El costo aproximado de cada jornada de carnetización oscila entre USD \$30.000 y USD \$35.000. Este monto cubre los gastos asociados a hospedaje, alimentación y transporte del personal de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), así como la adquisición de insumos necesarios para la impresión de carnets. También incluye el pago de documentos requeridos, como certificados de nacimiento emitidos por municipalidades en El Salvador, y la provisión de refrigerios para niñas, niños y adolescentes que participan en las jornadas.

Cabe destacar que estos costos han podido ser cubiertos gracias a una buena práctica consolidada: la construcción de alianzas estratégicas y la articulación de recursos entre actores del sector público —tanto a nivel nacional como local—, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Esta colaboración interinstitucional refuerza la convicción de que los procesos de movilidad humana deben abordarse

desde un enfoque multisectorial y multinivel, condición indispensable para lograr intervenciones pertinentes, sostenibles e integrales.

2.7 Aportes estratégicos de la carnetización

La carnetización representa una herramienta clave para la protección de derechos, la planificación basada en evidencia y el fortalecimiento institucional:

- A. Reconocimiento de derechos con trazabilidad: permite identificar a las personas como sujetos de derechos, reduciendo brechas históricas derivadas de la falta de registros actualizados y automatizados.
- B. Cuantificación de flujos migratorios reales: proporciona datos desagregados sobre edad, género, ocupación y rutas migratorias, esenciales para el análisis y la toma de decisiones.
- C. Diseño de políticas públicas basadas en evidencia: facilita la implementación de programas específicos, como servicios de salud dirigidos a niños migrantes identificados.
- D. Desmitificación de estereotipos: genera datos objetivos que evidencian, por ejemplo, el aporte económico de trabajadores regularizados.
- E. Cumplimiento de compromisos internacionales: contribuye al avance de metas establecidas en el Pacto Global sobre Migraciones y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- F. Evaluación de impacto y rendición de cuentas: mejora la capacidad institucional para monitorear resultados y garantizar transparencia.
- G. Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y al Pacto Mundial sobre Migración. Esta iniciativa se alinea directamente con compromisos internacionales clave:
 - Meta 10.7 de la Agenda 2030: promueve una migración ordenada, segura, regular y responsable, mediante políticas bien gestionadas y planificadas (*ONU, 2015*).
 - Objetivo 11 del Pacto Mundial para la Migración: fortalece la gestión integrada, segura y coordinada de fronteras, fomentando la cooperación bilateral y regional para proteger a las personas migrantes, especialmente menores (*ONU, 2018*).
- H. Integración de un enfoque pansocial y pangubernamental. La implementación de esta acción se basa en un enfoque integral que articula esfuerzos entre múltiples actores:
 - Participación multisectorial: involucra al gobierno central,

autoridades locales, organizaciones de la sociedad civil y las comunidades, garantizando una respuesta holística y sostenible.

- **Colaboración territorial:** el involucramiento activo de autoridades y comunidades locales asegura que las necesidades y los derechos de los menores migrantes sean atendidos con pertinencia y eficacia.

2.8 Desafíos, estrategias y aprendizajes

A. Coordinación interinstitucional como eje estratégico. Uno de los principales desafíos de la iniciativa fue generar sinergias efectivas entre actores diversos: entidades gubernamentales, municipalidades, cuerpos de seguridad pública, organizaciones supranacionales y organizaciones de la sociedad civil. Para facilitar esta articulación, se promovió una sensibilización institucional orientada a adoptar una perspectiva integral y cooperativa sobre la migración, que abarcara tanto dimensiones sociales como gubernamentales.

Se reconoció que la inclusión migratoria se origina en el ámbito local, lo que exige una coordinación estrecha con autoridades territoriales y actores comunitarios para abordar los desafíos multidimensionales del fenómeno migratorio. Esta articulación se consolidó gracias a la experiencia previa de colaboración entre la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES).

B. Estrategia de comunicación y gestión de la información. Otro reto relevante fue la implementación de una estrategia de comunicación eficaz. En las fases previas a las jornadas de carnetización, la falta de información generó confusión y temor entre la población migrante, quienes asociaban la iniciativa con posibles procesos de deportación o restricciones de ingreso al país.

Para contrarrestar esta percepción, se diseñó una campaña de información y concientización con el apoyo de actores locales, canalizada a través de las entidades municipales. La difusión territorial permitió aclarar el propósito de la iniciativa, reforzar el mensaje institucional y enfatizar los requisitos previos al proceso de carnetización. Estas acciones contribuyeron a reducir los casos de registros incompletos y facilitar la identificación de situaciones que requerían acompañamiento previo.

C. Enfoque de protección a la niñez y adolescencia migrante. Las jornadas de carnetización implicaron el trabajo directo con niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes, lo que planteó retos operativos y oportunidades de sensibilización institucional en torno al interés superior de la niñez. Se reconoció la importancia de adaptar las actividades a los contextos culturales y sociales de las comunidades, especialmente en zonas rurales como Perquín.

Se incorporaron dinámicas lúdicas y espacios de entretenimiento para los NNA durante el proceso, lo que favoreció su participación y bienestar. Asimismo, se promovió la inclusión activa de las comunidades en la planificación y ejecución de las jornadas, fortaleciendo el sentido de pertenencia y compromiso con el proceso.

D. Materiales educativos y prevención de la migración irregular. La iniciativa adoptó un enfoque inclusivo en todas sus etapas, con especial atención a la niñez. Se integraron materiales educativos elaborados por la OIM, orientados a la prevención de la migración irregular y enfocados en los riesgos asociados a esta práctica. Estos recursos contribuyeron a generar conciencia y promover decisiones informadas desde una perspectiva de protección.

2.9 Recomendaciones para institucionalizar el programa de carnetización.

A. Revisar la normativa nacional migratoria y las políticas existentes para identificar oportunidades basadas en sus mandatos para implementar procesos de regularización expeditos.

B. Impulsar mecanismos de cooperación regional, reconociendo la naturaleza transnacional de la movilidad.

C. Asegurar el reconocimiento legal de los carnets en otros ámbitos, de tal forma que sean una oportunidad de inclusión en las comunidades.

Prevención de la migración irregular y reintegración sostenible

En un escenario marcado por transformaciones políticas, sociales y climáticas que inciden directamente en las dinámicas de la movilidad humana, se vuelve urgente fortalecer territorios resilientes capaces de anticipar, absorber y adaptarse a estos cambios. El cierre de programas de migración laboral, el aumento de deportaciones y los retornos no

voluntarios han intensificado la vulnerabilidad de personas en movilidad, generando flujos migratorios inversos y nuevas configuraciones de asentamiento en países de la región. Esta realidad exige respuestas integrales que no solo atiendan las causas estructurales de la migración irregular, sino que también faciliten procesos sostenibles de reintegración.

La construcción de territorios resilientes implica articular esfuerzos intersectoriales para garantizar el acceso a medios de vida dignos, el reconocimiento de derechos y el fortalecimiento del tejido social. Esto requiere implementar políticas públicas con enfoque de derechos, validar competencias adquiridas en el exterior y promover la inclusión socioeconómica desde una perspectiva progresiva y diferenciada. En este marco, el GMIES ha impulsado iniciativas en El Salvador que buscan generar condiciones favorables para la reintegración integral, contribuyendo al desarrollo local y a la prevención de nuevos ciclos de movilidad forzada.

Perfil atendido: personas salvadoreñas en riesgo de migrar y personas retornadas.

Acciones clave:

1. Diseño e implementación de planes de desarrollo local con enfoque territorial.
2. Fomento de emprendimientos de economía social como alternativa de arraigo y reintegración.

3.1 Contexto e importancia de los procesos de prevención de la migración irregular y de la reintegración de personas retornadas.

El Salvador es un país con una extensa y compleja historia migratoria, cuyos principales hitos se han registrado a lo largo de distintas décadas. En los años setenta, la migración se caracterizó principalmente por motivos económicos y laborales, siendo Honduras y Estados Unidos los destinos más frecuentes. Posteriormente, durante la década de los ochenta, el conflicto armado provocó desplazamientos masivos de población que buscaban resguardar su vida, lo que llevó a muchas personas a adquirir la condición de refugiadas en países como Nicaragua, Canadá, Australia, Suecia y, especialmente, en Estados Unidos.

En los primeros años de la posguerra, las movilizaciones se intensificaron, motivadas por la búsqueda de medios de vida dignos, limitados no solo por el reciente cese al fuego, sino también por eventos como el devastador huracán Mitch en 1998. Con la llegada del nuevo milenio, se sumaron los terremotos de 2001 y una creciente inseguridad y violencia social generalizada en el país. Entre 2014 y 2017, El Salvador, junto con Honduras y Guatemala, se posicionó como una de las naciones con mayores índices de migración en la región, dando lugar a nuevas dinámicas como las denominadas caravanas, así como a un aumento sostenido en las cifras de deportaciones.

En años recientes, los cambios político-sociales en el sur de América han generado un incremento en las movilizaciones masivas, especialmente desde Venezuela, lo que ha repercutido significativamente en la transformación de los corredores migratorios en la región; no queriendo decir con esto que los flujos migratorios desde la región, particularmente desde El Salvador, han cesado; sin embargo, sí es de hacer notar que han disminuido y sus motivaciones se encuentran vinculadas mayoritariamente al acceso a medios de vida.

A partir de este contexto, desde el GMIES hemos trabajado en la recopilación de datos estadísticos relevantes para comprender las movilizaciones de la población salvadoreña en el último decenio. Nuestro objetivo es aportar información objetiva que contribuya al análisis de los procesos de migración irregular, los cuales han marcado profundamente nuestros territorios. Históricamente, estas dinámicas se han medido principalmente a partir de eventos de deportación; sin embargo, es fundamental integrar y superponer diversas fuentes de información para construir un panorama más amplio y preciso sobre los flujos poblacionales en movimiento.

En ese sentido, a continuación, se presentan estadísticas que reflejan detenciones, inadmisiones y deportaciones —tanto en frontera como dentro del país receptor—, así como solicitudes de asilo o refugio en México y Estados Unidos. También se incluyen datos sobre personas que ingresaron de manera irregular a Estados Unidos y que actualmente enfrentan sus procesos sin detención.

Los cuadros que se observarán, a continuación, han sido construidos a partir de los reportes del ICE, los cuales nos reafirman los cambios en los flujos migratorios; sin embargo, también permite visibilizar la continuidad de las movilizaciones desde los países de la zona norte de

Centroamérica. Por otra parte, cabe resaltar que el término "encuentros" se refiere a los eventos de contacto con un oficial de frontera que han tenido las personas que intentan ingresar de manera irregular a EE. UU., principalmente por la frontera sureste que comprende California: desde San Diego/Tijuana hasta la costa del Pacífico; Arizona: incluye sectores como Tucson y Yuma; Nuevo México: incluye sectores como El Paso; y Texas: que incluye Rio Grande Valley, Laredo, Del Río y El Paso.

Los encuentros pueden derivar en algunas situaciones, siendo una de las principales que la persona logre acreditar una situación de riesgo para su vida en caso de devolución y podría acceder a un asilo afirmativo; otra opción es que la persona no logre acreditar totalmente su situación de riesgo y se permita su ingreso al país y sea puesto en detención mientras su caso es revisado en una corte de migración, o que se le otorgue una medida alternativa a la detención; y como tercera alternativa, que se decrete una orden de deportación o inadmisión de manera inmediata, aplicando el Título 8 y, durante el periodo de pandemia, hasta 2024, se aplicó el Título 42.

Cuadro 7.
Encuentros en frontera de personas desde Estados Unidos

Encuentros en frontera										
PAÍS	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
México	315,476	284,844	251,158	252,570	175,032	210,720	227,071	298,222	664,107	805,518
Guatemala	56,525	85,680	63,289	88,564	78,417	135,268	272,084	49,294	284,049	232,738
Honduras	48,673	97,077	36,643	60,968	54,966	89,520	282,374	42,385	320,079	213,809
El Salvador	38,312	68,968	45,700	81,132	57,824	37,497	92,819	17,463	99,079	97,479
Cuba	15,432	3,724	3,014	3,739	5,076	10,065	36,082	15,048	40,549	233,602
Venezuela	679	640	683	1,333	2,383	4,210	10,465	4,265	52,590	206,075
Nicaragua	2,988	3,228	1,900	2,086	2,005	4,547	15,641	3,123	52,633	175,054
Colombia	3,007	2,568	2,807	3,256	3,491	4,066	4,705	2,970	10,381	140,059
Haití	3,435	2,796	1,907	7,840	10,793	1,478	4,148	6,316	50,608	60,598
Brasil	2,416	2,353	2,877	6,112	6,643	8,555	22,198	9,228	58,151	60,219

Fuente: Elaboración propia a partir de reportes del Servicio de Control de Inmigración y Aduanas (ICE) de Estados Unidos.

Respecto de los datos presentados se considera pertinente aclarar que, en los informes de ICE, correspondientes a los años 2023 y 2024, se incluyen datos exclusivamente de personas deportadas por lo que los datos correspondientes a encuentros en fronteras e inadmisiones se detallan hasta el año 2022.

Cuadro 8.

Deportaciones en frontera de personas desde Estados Unidos

Deportaciones												
País	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
México	306,901	265,039	232,435	236,609	181,962	208,063	202,587	148,706	50,650	62,047	54,056	87,298
Guatemala	47,021	54,406	33,350	33,869	32,850	49,156	53,346	28,367	7,723	6,802	20,179	66,435
Honduras	36,640	40,881	20,243	22,073	22,070	28,397	40,651	20,573	5,053	6,545	22,274	45,923
El Salvador	21,132	26,678	21,823	20,346	18,339	14,931	18,038	12,167	2,790	7,325	8,310	15,284
Colombia	1,479	1,381	1,589	2,097	2,029	2,666	2,879	1,950	3,021	5,823	371	657
Nicaragua	1,340	1,318	929	885	903	962	2,262	1,457	1,034	2,680	834	3,256
Brasil	1,579	996	1,019	1,509	1,718	2,133	2,403	2,295	1,965	2,507	2,320	3,872
Ecuador	1,512	1,586	1,430	1,432	1,376	1,437	2,485	3,119	1,854	1,821	9,866	14,268
Rep. Dominicana	2,325	2,080	1,885	1,987	2,021	1,880	2,203	1,923	1,728	1,722	717	792
Haití	534	399	466	382	5,723	1,026	728	915	398	1,543	1,607	1,859

Fuente: Elaboración propia a partir de reportes del Servicio de Control de Inmigración y Aduanas (ICE) de Estados Unidos.

Cuadro 9.

Deportaciones en frontera de personas desde Estados Unidos

Inadmisiones Título 8 y 42											
País	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
México	47,742	55,667	63,036	59,601	44,578	55,268	57,535	43,589	55,605	65,596	
Haití	1,443	986	783	6,727	9,582	660	1,318	496	2,249	25,420	
Canadá	24,414	23,661	22,831	18,775	18,901	15,234	11,533	8,202	9,140	19,469	
Rusia	252	249	336	322	481	908	1,250	734	3,759	16,581	
Honduras	1,808	5,602	2,795	7,556	7,056	12,392	7,813	1,909	10,915	14,382	
India	3,766	1,815	1,715	2,332	2,008	2,769	1,908	1,696	1,988	7,700	
Colombia	1,020	1,046	1,456	2,047	2,156	2,660	3,101	1,771	3,845	4,704	
Brasil	714	710	966	2,374	2,944	5,745	3,030	1,311	791	4,388	
El Salvador	1,163	2,330	2,136	9,114	7,813	5,861	2,734	836	3,078	4,218	
Guatemala	1,833	4,544	6,129	13,318	11,610	18,460	6,955	1,466	4,769	4,146	

Fuente: Elaboración propia a partir de reportes del Servicio de Control de Inmigración y Aduanas (ICE) de Estados Unidos.

Para complementar el panorama previamente descrito, se incorporan estadísticas relacionadas con procesos migratorios gestionados mediante medidas alternativas a la detención, así como con solicitudes y otorgamientos de asilo y refugio. Es importante destacar que la información disponible presenta ciertas limitaciones en cuanto a cobertura temporal, lo que ha requerido acotar el rango histórico de análisis.

Cuadro 10.

Personas migrantes procesadas en libertad, solicitudes y otorgamiento de asilo desde Estados Unidos

Personas migrantes procesadas en libertad					
Año 2022		Año 2023		Año 2024	
Nacionalidad	Total	Nacionalidad	Total	Nacionalidad	Total
Guatemala	764,692	Honduras	878,653	México	1,135,743
Honduras	759,724	Guatemala	877,020	Guatemala	982,669
México	628,509	México	774,974	Honduras	951,188
El Salvador	543,627	El Salvador	554,586	Venezuela	701,678
Cuba	327,423	Venezuela	465,476	El Salvador	569,090
Venezuela	254,736	Cuba	442,624	Cuba	539,400
Nicaragua	235,188	Nicaragua	323,518	Colombia	384,734
Brasil	164,720	Colombia	271,483	Nicaragua	355,122
Colombia	143,133	Haití	208,565	Ecuador	310,977
Haití	136,561	Ecuador	201,000	Haití	292,178

Fuente: Elaboración propia a partir de reportes del Servicio de Control de Inmigración y Aduanas (ICE) de Estados Unidos.

Cuadro 11.

Solicitudes y otorgamiento de asilo de personas migrantes desde Estados Unidos

Solicitudes y otorgamiento de asilo y refugio													
Solicitudes de Asilo					Condiciones de Asilo otorgado (firmativos y defensivos)				Condición de refugio otorgada				
País	2015	2021	2022	2023	2015	2021	2022	2023	2015	2021	2022	2023	2024
Cuba	N/D	6,316	91,179	N/D	0	0	0	470	1,527	0	N/D	N/D	N/D
Venezuela	N/D	14,295	83,915	N/D	N/D	2,068	3,691	3,760	N/D	0	160	N/D	11,350
El Salvador	N/D	13,594	24,492	N/D	2,173	1,459	2,639	5,840	0	200	N/D	N/D	N/D
Guatemala	N/D	21,279	36,361	N/D	2,082	1,336	2,329	2,580	0	0	1,084	N/D	N/D
Honduras	N/D	17,365	37,262	N/D	1,416	1,022	1,536	4,090	0	0	N/D	N/D	N/D
México	9,000	14,361	17,784	N/D	870	670	677	19,320	0	0	N/D	N/D	N/D
Colombia	N/D	4,081	10,695	N/D	N/D	0	464	2,110	N/D	0	N/D	N/D	N/D
Nicaragua	N/D	0	21,144	N/D	N/D	163	0	1,020	N/D	0	N/D	N/D	N/D
Ecuador	N/D	2,996	17,738	N/D	N/D	0	747	1,010	N/D	0	N/D	N/D	N/D
Peru	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	19,950	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Haiti	N/D	7,249	28,198	N/D	N/D	0	0	N/D	N/D	0	N/D	N/D	N/D
Brasil	N/D	3,092	17,288	N/D	N/D	0	0	N/D	N/D	0	N/D	N/D	N/D

Fuente: Elaboración propia a partir de reportes del Servicio de Control de Inmigración y Aduanas (ICE) de Estados Unidos.

En el caso de México, el análisis se ha fundamentado en los boletines estadísticos publicados por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos. Esta fuente ha permitido construir un panorama general sobre las dinámicas de

movilidad en el país, con especial atención a las figuras de presentación, canalización, deportación y otorgamiento de refugio. La información considerada abarca los últimos cinco años y se ha focalizado en las nacionalidades del continente americano que presentan los valores más significativos.

Cuadro 12.

Personas migrantes irregulares presentadas en México, principales nacionalidades 2020-2024

Personas migrantes irregulares en México presentadas						
País	Años					Total, general
	2020	2021	2022	2023	2024	
Colombia	503	1,971	4,075	12,196	22,989	41,734
Cuba	1,179	9,732	30,595	15,225	38,850	95,581
Dominicana, Rep.	45	1,146	4,447	6,863	29,675	42,176
Ecuador	4	6,028	9,054	23,139	52,058	90,283
El Salvador	8,179	14,153	21,950	20,582	72,323	137,187
Guatemala	31,479	69,441	53,065	61,086	67,090	282,161
Haití	1,411	3,278	2,776	55,346	33,584	96,395
Honduras	35,741	59,575	52,495	83,445	67,991	299,247
Nicaragua	842	10,664	33,320	29,330	59,756	133,912

La presentación es: medida administrativa dictada por el Instituto Nacional de Migración mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de una persona extranjera que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno a su país de origen.

Fuente: Elaboración propia a partir de reportes del Servicio de Control de Inmigración y Aduanas (ICE) de Estados Unidos.

Cuadro 13.

Personas migrantes irregulares canalizadas en México, principales nacionalidades, 2021-2024

Personas migrantes irregulares en México canalizadas					
País	Año				Total general
	2021	2022	2023	2024	
Colombia	3,173	14,726	13,829	20,045	51,773
Cuba	972	11,176	5,311	4,168	21,627
Dominicana, Rep.	25	733	1,189	1,314	3,261
Ecuador	2,374	10,837	12,146	22,573	47,930
El Salvador	10,452	4,584	3,600	5,397	24,033
Guatemala	28,457	16,184	19,771	15,036	79,448
Haití	5,623	1,727	11,421	8,069	26,840
Honduras	52,893	19,364	24,667	22,106	119,030
Nicaragua	3,546	7,617	1,575	2,593	15,331
Perú	1,013	4,479	4,572	7,060	17,124
Venezuela	12,797	25,731	96,622	116,643	251,793

Canalizadas: personas extranjeras en situación migratoria irregular a las que se les inicio un Procedimiento Administrativo Migratorio (PAM) ante el Instituto Nacional de Migración (INM) por no acreditar su situación migratoria regular y fueron canalizados a los albergues de la red DIF para su alojamiento temporal.

Fuente: Elaboración propia a partir de reportes del Servicio de Control de Inmigración y Aduanas (ICE) de Estados Unidos.

Cuadro 14.

Personas migrantes irregulares deportadas desde México, principales

Personas migrantes irregulares en México deportadas						
País	Año					Total general
	2020	2021	2022	2023	2024	
Colombia	265	5,042	1,452	602	372	7,733
Cuba	77	2,001	5,420	847	35	8,380
Ecuador	272	7,216	1,823	2,537	597	12,445
El Salvador	4,450	14,153	9,011	1,990	356	29,960
Guatemala	26,148	58,006	50,091	25,741	10,442	170,428
Honduras	27,318	76,194	44,737	19,580	8,035	175,864
Nicaragua	452	5,640	5,605	443	40	12,180
Venezuela	30	6,801	1,589	922	281	9,623

Deportación: se refiere a la decisión administrativa que consiste en la devolución de una persona migrante a su país de origen porque no observó las disposiciones contenidas en la Ley de Migración y su Reglamento.

Fuente: Elaboración propia a partir de reportes del Servicio de Control de Inmigración y Aduanas (ICE) de Estados Unidos.

Cuadro 15.

Personas migrantes en México que han recibido la calidad de refugiadas, principales nacionalidades, 2020-2024

Personas migrantes en México que han recibido la calidad de refugiadas						
País	Año					Total, general
	2020	2021	2022	2023	2024	
Colombia	104	90	100	116	167	577
Cuba	1,003	917	319	938	2,961	6,138
El Salvador	2,446	2,165	2,541	2,071	2,104	11,327
Guatemala	576	851	1,149	908	1,316	4,800
Haití	360	914	1,201	290	1,012	3,777
Honduras	6,054	9,384	10,942	9,485	15,072	50,937
Nicaragua	283	375	297	206	129	1,290
Venezuela	5,854	4,449	3,576	1,602	1,151	16,632

Refugiado: persona extranjera que se encuentre en territorio nacional y que sea reconocido como refugiado por parte de las autoridades competentes, conforme a los tratados y convenios internacionales de que es parte el Estado mexicano y a la legislación vigente.

Fuente: Elaboración propia a partir de reportes del Servicio de Control de Inmigración y Aduanas (ICE) de Estados Unidos.

A partir de las estadísticas presentadas, se destacan los datos correspondientes a El Salvador, los cuales confirman una tendencia sostenida de flujos migratorios en condiciones de irregularidad,

principalmente con destino hacia Estados Unidos y, de manera colateral, hacia México, como resultado de procesos de externalización de fronteras. Esta realidad invita a una reflexión profunda sobre la necesidad urgente de promover procesos de desarrollo social que generen impactos directos en las comunidades de origen, fortaleciendo su resiliencia frente a los efectos de dinámicas sociales, políticas y climáticas.

El objetivo es que la mayoría de sus habitantes puedan construir sus proyectos de vida en sus propios territorios, y que las personas que retornan encuentren un entorno receptivo, capaz de valorar y aprovechar las habilidades y conocimientos adquiridos durante su estancia en el exterior. En este sentido, el territorio de origen debe posicionarse como la primera opción de reasentamiento, evitando que el retorno implique una reubicación forzada en grandes urbes o zonas alejadas de sus redes de apoyo, las cuales son fundamentales para facilitar un proceso de reintegración sostenible. Teniendo esta premisa en mente, desde el GMIES se están impulsando las acciones que en los siguientes ítems se compartirán.

3.2 Acciones para la resiliencia territorial: diseño e implementación de planes de desarrollo local para la prevención de la migración irregular y reintegración de personas retornadas.

El GMIES ha puesto en marcha dos esfuerzos muy significativos, orientados a fortalecer las capacidades territoriales, tanto en su componente institucional como comunitario, de dos zonas del territorio salvadoreño que cuentan con similares características en cuanto a procesos migratorios e índices de desarrollo.

3.2.1 Plan de Desarrollo Local del Distrito de Masahuat

El Plan de Desarrollo Local (PDL) de Masahuat es un instrumento estratégico que presenta un diagnóstico territorial integral y define acciones orientadas a impulsar el desarrollo del distrito, con énfasis en la inclusión socioeconómica de grupos vulnerables, como personas retornadas, jóvenes y mujeres. El documento se organiza en dos secciones principales: un diagnóstico profundo del territorio y una propuesta de plan de acción.

A. Diagnóstico Territorial de Masahuat

Masahuat forma parte del distrito de Santa Ana Norte, en el departamento de Santa Ana, El Salvador. Su configuración territorial es predominantemente rural, abarcando cinco cantones y 17 caseríos. Según el censo de 2024 (BCR), la población asciende a 2.762 habitantes, con predominio femenino y una concentración del 85 % en zonas rurales.

El distrito ha sufrido una significativa contracción poblacional, con una reducción del 18.6 % entre 2007 y 2024, y más del 50 % en los últimos 24 años. Esta tendencia responde a múltiples factores: condiciones económicas adversas (con un 48.2 % de hogares en pobreza extrema severa), alta incidencia migratoria (el 77.2 % de la población tiene familiares en el extranjero) y cambios sociodemográficos, como la disminución en la tasa de fecundidad. A pesar de ello, Masahuat mantiene una población joven, con el 52.6 % de sus habitantes menores de 35 años.

La migración constituye un eje central en la dinámica social del distrito, que es consonante a las dinámicas nacionales, en el que una proporción considerable de las personas con las que se conversó para la construcción del Plan manifestó su intención de migrar. El perfil migratorio es predominantemente joven, lo cual se refleja en Masahuat.

En 2024, se registraron oficialmente 19 personas retornadas, aunque estimaciones locales elevan esta cifra a aproximadamente 35. La mayoría proviene de Estados Unidos, principalmente bajo procesos de aprehensión. Las causas de migración son principalmente económicas, seguidas por la reunificación familiar y la inseguridad.

Las remesas representan una fuente clave de ingresos para el distrito, alcanzando los \$5.22 millones en 2024 (BCR). Aunque este flujo monetario sostiene la economía local, solo una fracción mínima se canaliza hacia inversiones productivas.

El diagnóstico tuvo una etapa de consulta ciudadana que involucró a 79 participantes y permitió identificar desafíos en cuatro ámbitos prioritarios:

- **Económicos:** el turismo permanece subdesarrollado por falta de infraestructura y promoción. Migrantes y retornados enfrentan barreras de acceso al capital, y la oferta de formación y empleo es limitada. El sector agropecuario muestra baja rentabilidad

debido a problemas de producción y efectos del cambio climático. Las remesas se destinan mayoritariamente al consumo, y la población prioriza el empleo remunerado sobre el emprendimiento.

- **Sociocultural:** se evidencian bajos niveles educativos en los grupos prioritarios, lo que restringe sus oportunidades laborales. Las personas retornadas enfrentan dificultades para acceder a servicios de salud y son frecuentemente estigmatizadas. El diagnóstico resalta la interrelación entre educación, salud y exclusión social.
- **Medioambiental:** la contaminación del Río Lempa, el acceso limitado a agua potable y las pérdidas agrícolas por el cambio climático son problemáticas persistentes. La actividad agropecuaria está severamente afectada y Masahuat se clasifica como un distrito con alto grado de sequía.
- **Participación ciudadana:** se observa baja motivación para la organización comunitaria, limitada capacidad municipal para acompañarla y escaso acceso rural a servicios básicos. Se identifican vacíos en la atención a juventudes y desconocimiento de instrumentos legales que podrían proteger a estos grupos.

B. Propuesta de Plan de Desarrollo Local

A partir de los hallazgos descritos, se genera la propuesta del Plan de Desarrollo Local con el propósito de promover la inclusión socioeconómica y prevenir la migración irregular, estructurándose de la manera siguiente:

- **Marco estratégico:** la visión del plan es posicionar a Masahuat como un territorio organizado, próspero e incluyente, que impulse el desarrollo integral de su población, con especial atención a los grupos vulnerables. La misión recae en el Comité de Desarrollo Local (CDL), responsable de coordinar las acciones para lograr la inclusión económica y social. El objetivo estratégico es generar arraigo mediante la implementación concertada de programas y proyectos. La estrategia general articula esfuerzos entre gobiernos locales y nacionales, ONG y sector privado para mejorar la atención a las poblaciones más vulnerables.
- **Líneas de acción:** el plan contempla las siguientes intervenciones específicas en los cuatro ámbitos priorizados:
 - *Económico:* fomento del turismo comunitario, fortalecimiento de emprendimientos de grupos

prioritarios, promoción de ferias de empleabilidad y programas de formación, alianzas con el sector privado, educación financiera para el uso productivo de remesas y sistemas de microcréditos.

- *Sociocultural*: mejora de la calidad educativa, acceso a servicios de salud (incluida la salud mental), promoción de espacios culturales, artísticos y deportivos, recuperación de espacios públicos con apoyo de la diáspora y programas de prevención de la migración irregular.
- *Medioambiental*: fortalecimiento de Juntas de Agua para mejorar el acceso y la calidad del recurso, gestión preventiva del riesgo ambiental mediante alianzas, mapas de riesgo y campañas de sensibilización.
- *Participación ciudadana*: acompañamiento a la organización de personas retornadas, jóvenes y mujeres, incidencia para una atención estatal integral y fortalecimiento de capacidades político-institucionales mediante interlocución con el Estado y vinculación con la diáspora.
- **Gestión, difusión y monitoreo**: para su implementación, el plan establece mecanismos de gestión de recursos mediante la articulación con el Concejo Municipal de Santa Ana Norte, instituciones aliadas y el sector privado. Se incluye una estrategia de difusión a nivel local, departamental y nacional, orientada a movilizar apoyo financiero y político.

Finalmente, se definen directrices para el monitoreo y evaluación del PDL que incluyen la elaboración de un Plan Operativo Anual, seguimiento periódico de avances y publicación de informes que garanticen transparencia y rendición de cuentas.

3.2.2 Plan Estratégico Territorial (PET)

El Plan Estratégico Territorial se enfocó en los 13 distritos del departamento de Chalatenango (10 pertenecientes a Chalatenango Centro y 3 a Chalatenango Norte), que en conjunto albergaban una población proyectada de 110.862 personas.

El contexto migratorio en El Salvador resulta siempre determinante, pues en el imaginario de la mayoría de la población existe una expectativa de moverse para cubrir o alcanzar sus necesidades de medios de vida, seguridad y reunificación familiar; y muchas veces esta expectativa se ve

alimentada a partir de muchos hogares salvadoreños que tienen como parte de su dinámica económica las remesas familiares que, en los 13 distritos de Chalatenango, superaron los \$301.73 millones (*BCR, 2024*), destacando el distrito de Nueva Concepción por captar casi una cuarta parte del total. Este distrito se posicionó entre los 25 principales receptores de remesas a nivel nacional. A pesar de su relevancia, se constató que la mayoría de estas remesas se destinaban al consumo, más que a inversiones productivas.

La construcción del PET tuvo como base un diagnóstico territorial que permitió identificar problemáticas clave en cuatro ámbitos:

- **Económico.** Se evidenciaron dificultades para acceder a capital para emprendimientos, escasas oportunidades de formación para el empleo, baja rentabilidad en la producción agrícola y un mercado laboral local poco atractivo, caracterizado por salarios bajos. Asimismo, se detectó la presencia de migrantes en tránsito y no salvadoreños en condiciones precarias, frecuentemente expuestos a explotación laboral.
- **Sociocultural.** La región enfrentó bajos niveles de escolaridad, acceso limitado a servicios de salud, problemáticas de salud mental y persistencia de inseguridad. Se observó una creciente estigmatización hacia los migrantes retornados y una incipiente xenofobia hacia los nuevos migrantes.
- **Ambiental.** Se registraron desafíos relacionados con el acceso limitado a agua de calidad, pérdidas en la producción agrícola por fenómenos climáticos y desplazamientos forzados. La región, caracterizada por su actividad agropecuaria, comercial, turística y artesanal, sufrió un impacto severo de la crisis ambiental. Su pertenencia a la estratégica región de "El Trifinio" ofreció oportunidades para abordar estos retos de manera integrada.
- **Político-institucional.** Se constató la escasa implementación de la política nacional de apoyo a la movilidad humana y la insuficiencia de programas gubernamentales. Las municipalidades carecían de recursos y capacidades técnicas, y se observó una débil organización social entre los migrantes retornados.

A partir de este proceso participativo e inclusivo, construido con el aporte de la Mesa Técnica de la Asociación de Municipios de Cayaganca, autoridades locales, instituciones gubernamentales y 46 migrantes y líderes comunitarios de la Zona Alta y Zona Baja de Chalatenango, se

obtiene como producto el PET, concebido como una guía para orientar los esfuerzos en materia de movilidad humana entre 2024 y 2029.

El PET reconoce a las personas en movilidad como actores clave en la formulación de políticas públicas, valorando su experiencia y conocimiento. El diagnóstico situacional también sirvió como base para definir la visión, la misión, los objetivos, las estrategias y las acciones del Plan, el cual tiene como pautas de gestión y seguimiento las siguientes:

- **Poblaciones objetivo.** Se diseñó para brindar atención integral a las personas en movilidad, con el propósito de fomentar su inclusión económica y psicosocial. Esta categoría incluye tanto a migrantes retornados como a migrantes en tránsito y no salvadoreños en condiciones de vulnerabilidad.
- **Estrategia de gestión y difusión.** Se consolidó como una herramienta clave para la gestión de recursos (financieros, técnicos, humanos y materiales) y para la articulación de proyectos. Las acciones estratégicas contempladas fueron:
 - Coordinación con gobiernos locales: se presentó el diagnóstico y el PET a los Concejos Municipales, con el fin de identificar áreas de apoyo mutuo y oportunidades de cooperación.
 - Comunicación con instituciones: se socializó con las instituciones presentes en el territorio, para conocer sus programas y promover sinergias.
 - Difusión interna y externa: se comunicó la relevancia del PET a todos los actores involucrados. Internamente, se socializó el plan con las unidades municipales y la población local. Externamente, se buscó el respaldo de agencias e instituciones departamentales, regionales, nacionales e internacionales, elaborando materiales específicos de divulgación.
 - Alianzas estratégicas: se realizó un mapeo del empresariado local y nacional con interés en colaborar, estableciendo contactos clave.
- **Monitoreo y evaluación.** Para asegurar la implementación efectiva del plan, se definieron instrumentos complementarios de seguimiento y evaluación bajo una metodología participativa que incluyó:
 - Análisis y revisión: la Mesa Técnica analizó el PET y elaboró un Plan Operativo Anual (POA).

- Seguimiento de avances: se recopilará y verificará la información para contrastar lo planificado con lo ejecutado.
- Evaluación periódica: se llevarán a cabo evaluaciones semestrales y anuales, además de una evaluación final de impacto.
- Rendición de cuentas: se realizarán consultas con los Concejos Municipales y se elaborará un informe público dirigido a la ciudadanía y a las personas en movilidad.

3.3 Fomento de emprendimientos de economía social como alternativa de arraigo y reintegración.

Como previamente hemos expresado, desde el GMIES consideramos que los procesos de inclusión deben tener un enfoque multinivel, en el cual se trabaje en el fortalecimiento institucional, pero también en el empoderamiento de las personas y sus comunidades, y es bajo esta segunda premisa que se están desarrollando acciones de fortalecimiento de emprendimientos colectivos y de economía social para la generación de arraigo de personas con altas probabilidades de exponerse a un proceso de migración irregular, así como también para personas que han retornado al país, sea de manera voluntaria o en cumplimiento de una orden de deportación.

A continuación, se presenta un resumen de cada una de las experiencias; debiendo aclarar que la metodología implementada por el GMIES se basa siempre en la participación de las personas beneficiarias, en el conocimiento de sus expectativas, experiencias y habilidades y en cómo las conciben como parte de su modelo de negocio.

3.3.2 Experiencia 2. Conformación de emprendimientos colectivos a partir de la figura jurídica "Unión de Personas (UDP)"

Esta experiencia describe la conformación de tres Uniones de Personas, la UDP Fénix, la UDP Raíces y la UDP Lempa Tours; las dos primeras conformadas por personas retornadas y la tercera integrada por personas del Distrito de Masahuat, la cual surge también como producto de las necesidades identificadas durante el proceso de diagnóstico territorial realizado en el referido territorio y que ha sido previamente compartido.

- **UDP Fénix.** La UDP Fénix está conformada por once personas migrantes retornadas —cuatro mujeres y siete hombres— que, en

distintos momentos de sus vidas, migraron y enfrentaron diversos desafíos al regresar a El Salvador. Esta unión busca facilitar su reintegración económica mediante el emprendimiento colectivo y la comercialización conjunta de productos, aprovechando el apoyo mutuo que brinda la asociación.

Su objetivo principal es fortalecer la capacidad de comercialización de sus integrantes y ampliar sus oportunidades en el mercado. Para ello, operan formalmente bajo personería jurídica, lo que les permite ofrecer productos y servicios de manera legal, promoviendo una reintegración económica efectiva y sostenible.

La misión de la UDP Fénix es apoyar el proceso de reintegración económica de personas migrantes retornadas a través de la comercialización colectiva, fomentando la autosuficiencia y el desarrollo comunitario. Cada miembro desarrolla un producto específico para su venta conjunta.

Gracias al respaldo del GMIES y al financiamiento de la Fundación AVINA, la UDP cuenta con el local "Rincón Azul" en el Aeropuerto Internacional Monseñor Romero, donde ofrece productos 100 % artesanales, con un toque nostálgico y elaborados por personas retornadas. Sus principales públicos objetivo incluyen turistas internacionales, mujeres mayores de 18 años y el público general. La gestión del punto de venta contempla atención personalizada al cliente, aprovechamiento de la ubicación estratégica del quiosco y la implementación de un fondo común para cubrir imprevistos. Los canales de comercialización incluyen redes sociales, venta directa y recomendaciones.

La estructura organizativa se compone de un Pleno del Colectivo como máxima autoridad y una Junta Directiva responsable de la gestión administrativa y financiera.

- **UDP Raíces.** La UDP Raíces está integrada por ocho personas migrantes retornadas — cinco mujeres y tres hombres — que se han unido con el propósito de lograr su reintegración económica, mejorar sus capacidades de comercialización y acceder a nuevas oportunidades de mercado. Operan formalmente mediante personería jurídica, lo que les permite comercializar productos y servicios de forma legal y sostenible.

Su misión es posicionar y comercializar, como colectivo de personas retornadas, una diversidad de productos y servicios que preservan y revitalizan la cultura artesanal, tanto a nivel nacional como internacional, utilizando estrategias innovadoras de venta física y virtual. Cada integrante desarrolla un producto específico para su comercialización conjunta.

La UDP Raíces ha recibido acompañamiento del GMIES en coordinación con la Cancillería de El Salvador, a través de un proceso de fortalecimiento de capacidades que incluyó ocho sesiones de trabajo entre el 13 de agosto y el 1 de octubre. Estas sesiones abordaron temas como apoyo psicosocial, comunicación asertiva, resolución de conflictos, trabajo en equipo, liderazgo, elaboración de planes de negocio y pasos para la conformación de la UDP.

El 15 de noviembre de 2024 se inauguró la "Tienda Rincón Azul" en Santa Ana, un espacio donde diez emprendedores retornados comercializan sus productos. La gestión de la tienda incluye la elaboración de calendarios de turnos, recepción y clasificación de productos, verificación de inventario, etiquetado de precios, facturación diaria, cuadro semanal de ventas y depósito individual por emprendedor.

La UDP Raíces promueve valores como responsabilidad, respeto, empatía, lealtad, pasión, perseverancia, igualdad, excelencia e integridad. Su estructura organizativa está compuesta por un Pleno del Colectivo y una Junta Directiva de cinco personas encargadas de la gestión administrativa y financiera.

- **UDP Masahuat Lempa Tours.** La UDP Masahuat Lempa Tours está conformada por cuatro personas que, tras diversas experiencias de movilidad, enfrentaron retos en su proceso de reintegración económica. Esta iniciativa surge como respuesta a las necesidades identificadas en un diagnóstico territorial realizado en el Distrito de Masahuat y, desde 2022, impulsa un emprendimiento ecoturístico.

La organización se ha formalizado para mejorar su capacidad de comercialización y acceder a mayores oportunidades en el sector turístico. Su misión es constituirse como una asociación que ofrece servicios turísticos integrales y ecológicos a visitantes nacionales e internacionales, preservando el patrimonio natural y cultural de la comunidad y del municipio.

Recibe acompañamiento del GMIES en coordinación con la Alcaldía del Distrito de Masahuat, como parte del Plan de Desarrollo Económico Local. Este apoyo incluye la entrega de insumos para fortalecer las iniciativas productivas, el acceso a capital semilla, la participación en talleres de formación legal y el desarrollo de habilidades empresariales.

Bibliografía

El Salvador. Asamblea Legislativa (2 de abril de 2019, vigencia 14 de mayo de 2019). *Ley Especial de Migración y Extranjería*. Decreto Legislativo No. 286. Diario Oficial No. 75, Tomo No. 423. San Salvador: Disponible en: <https://www.migracion.gob.sv/servicios/legislacion-migratoria/>

Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR) (2024). *VII Censo de Población y VI de Vivienda 2024*. San Salvador: BCR. Disponible en: <https://geoportal.bcr.gob.sv/>

Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR) (2024). *Monto de remesas familiares según destino geográfico*. [En línea]. San Salvador: BCR. Disponible en: <https://estadisticas.bcr.gob.sv/serie/monto-de-remesas-familiares-segun-destino-geografico>

Estados Unidos. Servicio de Control de Inmigración y Aduanas (ICE) (2020-2024). Reportes estadísticos anuales y panel de estadísticas ERO. Washington D.C.: ICE. Disponible en: <https://www.ice.gov/statistics> y <https://www.ice.gov/information-library/annual-report>

México. Secretaría de Gobernación. Unidad de Política Migratoria (2020-2024). Boletines estadísticos anuales. [En línea]. Ciudad de México: SEGOB. Disponible en: [https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines Estadisticos](https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos)

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (18 de diciembre de 1990). *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Nueva York: ONU. Resolución A/RES/45/158. Disponible en:

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (4 de febrero de 2009). *Observaciones finales: primer informe periódico de El Salvador*. Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Nueva York: ONU. CMW/C/SLV/CO/1. Disponible en: <https://tbinternet.ohchr.org/>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2 de mayo de 2014). *Observaciones finales: segundo informe periódico de El Salvador*. Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Nueva York: ONU. CMW/C/SLV/CO/2. Disponible en: <https://tbinternet.ohchr.org/>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: ONU. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Naciones Unidas. (2018). *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195)*. Nueva York, ONU. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/RES/73/195>

Migración, trabajo doméstico remunerado y derecho al cuidado en Costa Rica: buenas prácticas y desafíos desde una perspectiva de género.

Ph.D. Ana Lucía Fernández Fernández
Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica (UNED)

Resumen

En el siguiente artículo se realiza una contextualización de la situación del Trabajo Doméstico Remunerado (TDR) en Costa Rica, sector en donde participan un gran porcentaje de mujeres extranjeras. El objetivo es identificar avances o buenas prácticas con relación al acceso a la seguridad social, la salud y la regularización migratoria de estas mujeres en el ejercicio del TDR. Sin embargo, también se explican los desafíos más importantes para Costa Rica en términos de la inclusión y el fortalecimiento del derecho humano al cuidado de mujeres migrantes en el país y su interrelación con el trabajo doméstico remunerado.

Introducción

Costa Rica es un país que históricamente ha recibido flujos migratorios; sin embargo, las dinámicas han variado en los últimos años como resultado de crisis sociopolíticas en la región, como es el caso de Nicaragua y Venezuela, y como consecuencia de las nuevas políticas migratorias de Estados Unidos. Estos fenómenos han ampliado significativamente las solicitudes de asilo en el país, como lo demuestran datos entre los años 2018-2024 que indican que Costa Rica recibió unas 248.833 solicitudes de refugio. Por otra parte, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del periodo 2014-2023 reveló que el porcentaje promedio de población extranjera fue de 8,8 % y que el peso relativo de las mujeres fue de 53,7 % (*Fernández Fernández et al., 2024*).

Dentro de esta diversidad poblacional se identifican los flujos de mujeres nicaragüenses que vienen a Costa Rica a realizar trabajo doméstico remunerado (TDR). Este es un fenómeno arraigado en el país porque, como bien lo expresan ellas, "se sabe que hay trabajo para mujeres en ese país", lo que implica una tendencia a la feminización de la migración.

En concordancia con estos datos, se explican las causas del TDR y las buenas prácticas que se han desarrollado en Costa Rica para avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres trabajadoras

domésticas, entre quienes se aprecia una alta participación de mujeres migrantes.

Por último, se mencionan algunos de los desafíos más importantes para Costa Rica en términos de la inclusión y del fortalecimiento del derecho humano al cuidado de las mujeres migrantes en el país y su interrelación con el trabajo doméstico remunerado.

Corredor binacional de cuidados entre Costa Rica y Nicaragua: solución inmediata a una crisis de cuidados.

Costa Rica recibe flujos migratorios de mujeres con la particularidad de que muchas de ellas realizan su proyecto migratorio de manera autónoma, es decir, como individualidades (no como la pareja de un jefe de hogar) que se movilizan entre fronteras con el objetivo de conseguir un empleo en Costa Rica (*Carcedo et al., 2011; Fernández, 2018; Fernández Fernández, 2021*).

A nivel global, se han estudiado las cadenas globales de cuidados (*Hochschild, 2000*), entendidas como una serie de entrelazamientos entre personas a través del mundo basados en el trabajo remunerado y no remunerado de los cuidados. En el caso de América Latina, varios especialistas como Soto, González y Dobrée (*2016*) o Valenzuela et al. (*2020*) han acuñado este fenómeno bajo el nombre de corredor binacional de cuidados, entendido como aquel que conecta territorios por medio de un proceso estable de circulación de personas que salen de un país para instalarse en otro, ya sea de forma temporal o permanente, y motivados, en este caso particular, por la emergencia de polos interdependientes con relación a la demanda y la oferta de los cuidados en ambos territorios (*Valenzuela et al., 2020*).

Este es un fenómeno constituido desde hace varias décadas entre Costa Rica y Nicaragua. Para comprenderlo, es necesario definir qué estamos entendiendo por trabajo de cuidados. En ese sentido, cabe destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en agosto de 2025 el derecho humano al cuidado como un derecho autónomo, y ha sido definido como: "el conjunto de acciones necesarias para preservar el bienestar humano, incluida la asistencia a quienes se encuentren en una situación de dependencia o requieran apoyo, de manera temporal o permanente. Así entendido, el cuidado constituye también una necesidad básica, ineludible y universal, de la cual depende tanto la existencia de la vida humana como el funcionamiento de la vida en sociedad, en tanto permite asegurar condiciones de atención mínimas para una existencia

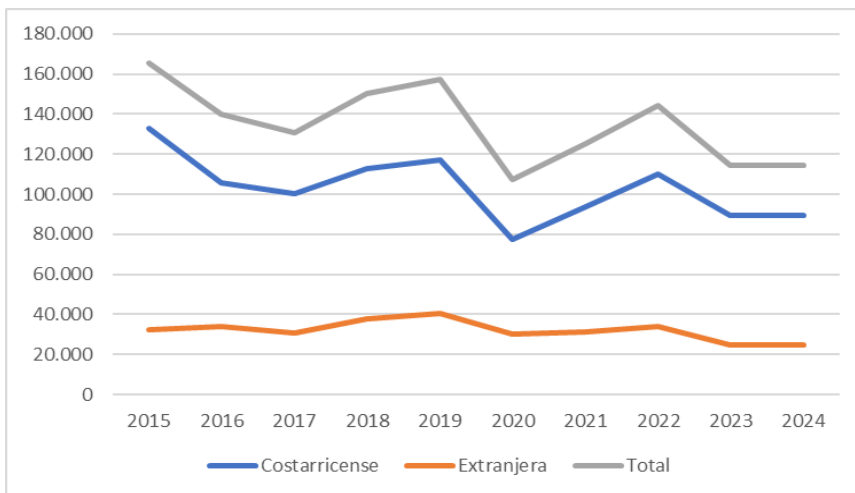
digna, especialmente respecto de personas en situación de vulnerabilidad, dependencia o limitación" (*Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2025, p. 2*).

Resulta importante aclarar que lo que tradicionalmente entendemos como TDR se encuentra incluido bajo esta definición, ya que se parte de que es un trabajo porque son actividades que pueden ser delegadas a una tercera persona. Además, involucra facetas materiales e inmateriales para garantizar el sostenimiento de la vida e implican trabajo físico, emocional y un costo económico. Puede realizarse de forma directa o indirecta y de manera voluntaria o pagada.

En ese sentido, se ha identificado a través de la *Encuesta Continua de Empleo (ECE)* que, en el lapso 2015-2024, el promedio simple de participación de mujeres extranjeras dentro del trabajo doméstico remunerado fue de 23,8 %. Sin embargo, en los últimos dos años decreció 1,7 % (*Gatica López, 2025*).

Gráfico 1

Costa Rica: personas ocupadas en el empleo doméstico como rama de actividad en el empleo principal según lugar de nacimiento, promedio anual de los 4 trimestres, Encuesta Continua de Empleo (2015-2024)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Gustavo Gatica López (2025).

El TDR es fundamental para el sostenimiento de las familias costarricenses y se consolida como el resultado de una crisis de cuidados que existe, sobre todo, en la meseta central del país, en donde se cruzan dos fenómenos importantes.

Por un lado, la progresividad en el acceso a derechos por parte de las mujeres costarricenses (en términos de educación, acceso al empleo, participación política y acceso a la planificación familiar), lo que ha implicado la disminución de la tasa de fecundidad (1,2), mayor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y, por ende, un incremento de familias con dos proveedores o familias uniparentales. Esto, de la mano de un sistema de salud de carácter universal y consolidado que ha provocado un aumento paulatino en la esperanza de vida en el país (81,1 años), presenta retos importantes con relación al envejecimiento de la población costarricense, la cual también necesita soluciones de cuidados.

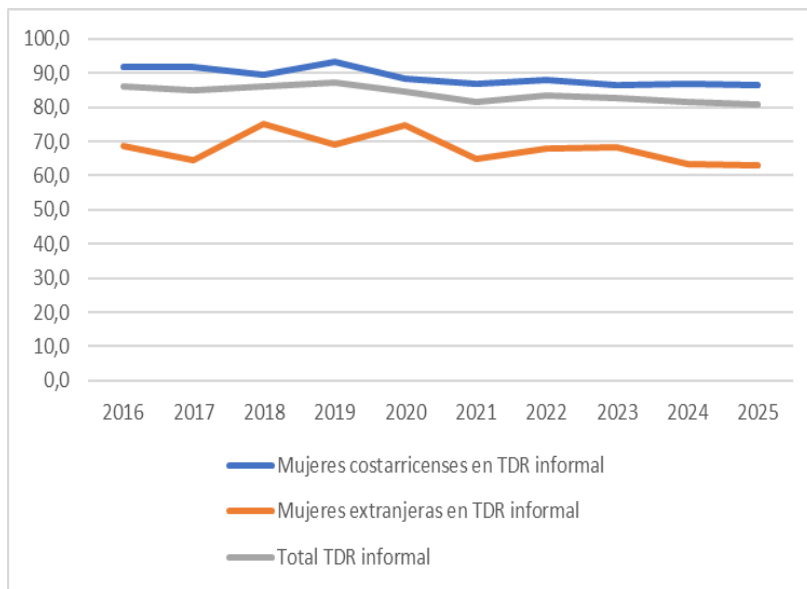
Por el otro lado, se identifica a través de las *Encuestas de Uso del Tiempo (ENUT)* a nivel nacional que existe poca participación de los hombres a lo interno de los hogares, por lo que se sigue recargando los cuidados en las mujeres. El INEC comparó el indicador carga global de trabajo (personas que realizan trabajo remunerado y trabajo no remunerado) en la ENUT del 2017 y del 2022 con el siguiente resultado:

Se estima la carga global de trabajo para las mujeres en 71:27 horas y para los hombres en 67 horas a la semana, 4 horas y media más que los hombres. Respecto al 2017, la carga global de ambos sexos incrementó, en el caso de las mujeres, un 2,3 % y en los hombres, en 6,5 % (valores estadísticamente significativos). Pese a ese comportamiento, la distribución porcentual de la carga recae mayoritariamente en las mujeres, ya que en la ENUT 2022 emplean el 51,6 % de la carga total, alrededor de un punto porcentual menos que en el periodo de encuesta anterior (*INEC, 2023, p. 94*).

Estas transformaciones sociales, culturales y económicas en la sociedad costarricense han permitido que los hogares con ingresos medio y altos puedan recurrir a la externalización del TDR. No obstante, cuando analizamos los datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) de Costa Rica, se constata que, por ejemplo, para el año 2024, el 81,5 % de estas personas realizaban este trabajo de manera informal.

Gráfico 2

Costa Rica: porcentaje de personas ocupadas en el empleo principal y Trabajo Doméstico Remunerado (TDR), según condición de formalidad, lugar de nacimiento y sexo. Promedios anuales de los cuatro trimestres de la Encuesta Continua de Empleo (2016-2025)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Gustavo Gatica López (2025).

Estos datos revelan la precariedad en el ejercicio de este tipo de trabajo que, al estar feminizado y al realizarse dentro de los hogares, se le exime de su valor social y económico, lo que afecta la vida y el bienestar de las personas que lo realizan, porque no cuentan con un marco legal de protección laboral regulado, lo que implica no poseer de un contrato de trabajo, prestaciones laborales, protección social o representación de las personas trabajadoras.

A pesar de ello, y de todos los retos que faltan por concretar en materia de derechos laborales y seguridad social para estas trabajadoras, a continuación, se mencionan varias prácticas que se han identificado en el país gracias a las luchas de la organización social de este gremio, con el apoyo de organizaciones internacionales y gubernamentales.

Logros, buenas prácticas y complejidades en el avance de los derechos para las trabajadoras domésticas remuneradas.

La Asociación de Trabajadoras Domésticas de Costa Rica (ASTRADOMES) es una asociación fundada en 1990 y opera como un sindicato. Se constituyó como asociación debido a que la mayoría de sus integrantes en su momento eran extranjeras y la legislación costarricense no permite la asociación sindical por parte de personas no costarricenses (*Fernández Fernández, 2018*). Actualmente, cuentan con alrededor de 500 mujeres miembros (*CONLACTRAHO, 2023*).

Este es un espacio para mujeres dedicadas al TDR que busca mejorar sus condiciones de vida mediante la organización, la capacitación, la asesoría, la divulgación y la defensa e incidencia política y legal de sus derechos como humanas, mujeres, migrantes y trabajadoras (*ASTRADOMES, 2017*).

Uno de los mayores logros de esta asociación fue la aprobación de la *Ley 8726 de Trabajo Doméstico Remunerado de Costa Rica*, en 2009, lo que significó una lucha de más de 20 años para esta asociación. Esta ley vino a reformar el capítulo octavo del Título Segundo del Código de Trabajo del año 1943, en donde se introdujo un articulado que reconoce derechos básicos para las TDR, como la jornada de ocho horas y un día de descanso semanal (*Instituto Nacional de las Mujeres et al., 2022*).

Otra iniciativa entrelazada con relación a los avances sobre la seguridad social en Costa Rica para las personas migrantes es el reconocimiento de la *Ley General de Migración Extranjería* (Nro. 8764) del año 2009, la cual exige a la persona empleadora el pago de las obligaciones del régimen de seguridad social y, a nivel discursivo, se ampara en los derechos humanos. No obstante, en su artículo 101, establece que las personas trabajadoras migrantes se deben incorporar en ocupaciones específicas que recomiende el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social (MTSS).

El problema que se ha identificado con este articulado es que extienden resoluciones específicas para el TDR, lo que perpetúa la feminización y la racialización de este tipo de trabajo a manos de mujeres extranjeras y, además, no permite que ellas se integren a otros sectores.

Por ejemplo, la resolución MTSS-DMT-DVAS-DNE-DML-OF-108-2024 acuerda promover la contratación de mujeres extranjeras en este tipo de trabajo, pero no así en otras ocupaciones (*Ministerio de Trabajo y*

Seguridad Social, 2024), ya que la resolución MTSS-DNE-DML-OF-340-2023 recomienda no contratar servicios profesionales, técnicos y operativos en 260 ocupaciones (*Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2023*). Esta distinción obliga a las mujeres extranjeras a participar en el TDR a pesar de que muchas de ellas tienen estudios superiores o experiencia en otras ocupaciones, lo que perpetúa el estereotipo de género y racializado alrededor del trabajo doméstico.

Un tercer logro relacionado con el avance de los derechos de las trabajadoras domésticas remuneradas fue la ratificación, por parte de Costa Rica, de la *Ley 9169 del Convenio 189 de la OIT* sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores, en enero 2014 (*Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2023*). Este convenio es de suma relevancia porque fija un piso mínimo en cuanto a las horas laborales, los descansos, la remuneración, la contratación, la seguridad y la salud en el trabajo, así como la privacidad de las partes (*Rojas Ugalde, 2025*).

A partir de este hito es que las organizaciones sociales de base se han articulado para darle seguimiento, presionar e incidir para la debida aplicación de este convenio. Este grupo de organizaciones se articulan bajo el nombre de la Mesa de Trabajo Doméstico Remunerado y la integran ASTRADOMES, la Asociación Enlaces Nicaragüenses y la Red de Mujeres Migrantes Nicaragüenses de Costa Rica, las cuales, con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES), se organizan para darle seguimiento al Convenio 189 (*Rojas Ugalde, 2024*).

Por otro lado, otra buena práctica fue la aprobación de la resolución CNS-RG-2019 del 24 de junio 2019 del MTSS con el fin de igualar el salario doméstico con el salario mínimo. Esta resolución establece un procedimiento para eliminar, de manera progresiva, la brecha salarial entre el trabajo doméstico remunerado y el salario mínimo del trabajador en ocupación no calificada. Este es un proceso que tomará 15 años y que, se supone, culminará en el año 2034 (*Instituto Nacional de las Mujeres et al., 2022*).

En ese sentido, es importante señalar que, con datos del primer trimestre de 2024, se estimó que el promedio salarial en el trabajo doméstico fue de ₡168.149,9 colones (\$332,62) mientras que el salario mínimo estipulado por el MTSS para el empleo doméstico fue de ₡258.376,22 (\$511,03) (*Rojas Ugalde, 2025*). A pesar de las iniciativas para avanzar en el reconocimiento económico de este trabajo, la realidad nos muestra que todavía queda mucho camino por recorrer, y que, al mismo tiempo, la vía para acceder a un salario igualitario se torna muy larga.

Cabe considerar que la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), en la sesión 8914 del 6 de julio de 2017, aprobó el Reglamento para la inscripción de patronos y el aseguramiento contributivo de las trabajadoras domésticas. Este seguro incluye la cobertura del seguro de salud, el derecho a las prestaciones económicas y la participación en el Fondo de Pensión Complementaria Obligatoria y en el Fondo de Capitalización Laboral y Cesantía (*Instituto Nacional de las Mujeres et al., 2022*).

Además, este estatuto creó las bases mínimas contributivas reducidas para responder a la modalidad contractual multipatrón. Este cambio significó un avance en la legislación sobre aseguramiento, ya que muchas de estas mujeres trabajan por horas en casas de diferentes patronos y esto desincentivaba el aseguramiento por parte de ellos, ya que un solo patrón debía cubrirlo como si ellas trabajaran en jornada completa.

En ese sentido, a partir de 2017, con la aprobación de este reglamento, se analizaron los datos de aseguramiento en trabajo doméstico remunerado del periodo 2016-2025, según nacionalidad. Es relevante destacar que el aseguramiento como persona asalariada, por cuenta propia o voluntaria, es mucho mayor en personas extranjeras que nacionales. Se ha verificado que el aseguramiento asalariado es de 48 % para extranjeras y 15,2 % para nacionales; también el aseguramiento por cuenta propia o voluntario es de 28,1 % para extranjeras y 17,1 % para nacionales (*Gatica López, 2025*).

Asimismo, las cifras nos indican que este tipo de aseguramiento ha venido aumentando desde el año 2017, sobre todo para personas extranjeras. Únicamente se observa una reducción del aseguramiento durante los años de la pandemia por COVID-19.

De manera opuesta, se identifican mayores porcentajes de mujeres nacionales en aseguramiento por seguro familiar, que corresponde a 43,4 %, y de 17,3 % para personas extranjeras. Con este dato se puede inferir que las mujeres nacionales optan por este tipo de aseguramiento, lo que podría llevar a pensar que las costarricenses evitan el confrontamiento o la demanda de sus derechos laborales básicos ante los patronos, ya que pueden optar por el aseguramiento familiar, lo que implica que alguien más de su núcleo familiar asume ese seguro.

De manera similar, las nacionales aseguradas por el Estado corresponden a un 15,7 % en contraposición a un 5,1 % de extranjeras. Lo mismo sucede con otras formas de aseguramiento, en las que las mujeres

nacionales representan el 8 % y las extranjeras el 1 %. Estos últimos datos desarmar los mitos que existen en el país que indican que las personas nicaragüenses utilizan de manera excesiva los servicios de salud o que, incluso, están sobrerrepresentadas en los seguros que subsidia el Estado para personas pobres (Voorend et al., 2021).

Cuadro 1

Costa Rica: personas ocupadas en TDR como ocupación principal, según nacionalidad y tipo de seguro social reportado. Promedio anual a partir de datos de la Encuesta Continua de Empleo 2016-2025 (porcentajes)

	Año	Asalariada	Cuenta propia o voluntario	Con seguro familiar de asegurado directo	Asegurada por el Estado	Con otras formas de aseguramiento
Costarricenses	2016	11,8	19,1	56,1	8,2	4,8
	2017	12,8	18,6	48,4	12,9	7,3
	2018	14,1	16,2	46,6	11,9	11,2
	2019	9,2	19,6	49,3	9,2	12,7
	2020	16,0	18,0	40,4	15,1	10,5
	2021	18,3	16,8	45,6	13,5	5,8
	2022	16,5	21,2	40,5	14,9	6,9
	2023	17,5	18,3	36,4	22,3	5,5
	2024	16,7	13,4	35,6	23,8	10,5
	2025	19,5	15,7	34,7	24,9	5,2
<i>Nota: "Otras formas de aseguramiento" incluye: aseguramiento mediante convenio (asociaciones, sindicatos y Cooperativas); Pensionados de la CCSS; Magisterio y otro; Pensionado del Régimen No Contributivo Monto Básico; Seguro Privado o del extranjero; Otras formas: seguro por estudiante o refugiado.</i>						
Extranjeros	2016	47,7	33,5	16,7	1,8	0,3
	2017	53,3	19,3	21,2	5,8	0,4
	2018	38,2	29,1	29,6	2,6	0,5
	2019	47,1	28,1	18,8	4,2	1,8
	2020	42,3	28,3	23,3	4,9	1,2
	2021	50,9	26,1	16,6	4,3	2,1
	2022	48,6	35,6	10,4	4,8	0,6
	2023	48,5	35,6	10,4	4,8	0,7
	2024	53,4	19,7	17,1	9,1	0,7
	2025	51,7	25,2	9,1	12,4	1,6
		CR	15,2	17,7	43,4	15,7
	EXT	48,2	28,1	17,3	5,5	1,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Gustavo Gatica López (2025).

Los datos de aseguramiento también nos recuerdan que Costa Rica es uno de los regímenes de salud más inclusivos de la región debido a su universalidad, lo que implica que es accesible para todas las personas no importa la clase, el género, la raza-etnicidad o el territorio. No obstante, la CCSS ha venido enfrentando una crisis financiera en las últimas

décadas, motivo por el cual se han ralentizado los servicios y la atención hacia los usuarios, creando polémicas y narrativas que culpabilizan a los "otros" extranjeros del desbordamiento de los servicios de salud.

Los datos de aseguramiento nos revelan que, si bien las personas extranjeras están mayormente representadas como aseguradas asalariadas o por cuenta propia, seguimos identificando que la informalidad a nivel general en este sector es una de las más altas del país. Cabe señalar que la estimación nacional de la tasa de empleo informal para el tercer trimestre de 2024 estuvo en 39,6 % (*INEC, 2024*); no obstante, la informalidad en TDR para 2024 fue de 81,5 %, en nacionales aumentó a 86,9 % y se redujo en las extranjeras en un 63,3 % (*Gatica López, 2025*).

En definitiva, en Costa Rica se han realizado algunos avances en materia de TDR, sector que tiene una alta representación de mujeres extranjeras, sobre todo las que provienen de Nicaragua, nacionalidad que representa alrededor del 75 % de la población nacida en otro país.

Evidentemente, los esfuerzos que se han hecho para el alcance de derechos y para la protección de estas mujeres tienen mucha relación con el trabajo político que han realizado las organizaciones de base, con el apoyo de organismos internacionales, así como el de instituciones que trabajan en este ámbito. Por ello, a continuación, se explica este trabajo interinstitucional que se ha articulado bajo lo que se conoce como "la Agenda Interinstitucional de Trabajo Doméstico Remunerado en Costa Rica".

La agenda interinstitucional de Trabajo Doméstico Remunerado (TDR) en Costa Rica.

Como bien se mencionó anteriormente, la Mesa de Trabajo Doméstico en Costa Rica es una coalición de organizaciones de la sociedad civil preocupadas por el trabajo doméstico y la migración (ASTRADOMES, Enlaces Nicaragüenses y la Red de Mujeres Migrantes), las cuales realizan un proceso de base con su propia agenda para la incidencia política y la formación de sus bases. La mesa tiene su propia agenda que se integra en las siguientes cuatro líneas estratégicas (*Rojas Ugalde, 2024, p. 4*):

1. Estrategia de divulgación y comunicación: posicionar y visibilizar ante empleadores, gobiernos y la opinión pública, en general, el contexto de las trabajadoras domésticas con respecto a las leyes.

2. Incidencia política a nivel nacional: incluye el seguimiento a la Agenda Interinstitucional de TD, talleres de divulgación de la agenda con las propias trabajadoras domésticas y la preparación de un foro de rendición de cuentas y seguimiento con las instituciones.
3. Fortalecimiento de la membresía: acompañamiento a grupos y preparación de la oferta de servicios que cada una de las organizaciones brinda (asesoría legal, capacitación en alfabetización y computación, talleres sobre derechos laborales, derechos para regularización migratoria y atención de consultas telefónicas, virtuales o presenciales).
4. Bolsa de empleo: gestión de una aplicación con la opción sobre la bolsa de empleo además del fortalecimiento del proceso de fundación de la cooperativa de servicios de cuidados de personas adultas mayores y la elaboración de una estrategia de autosostenibilidad.

No obstante, la Mesa de Trabajo Doméstico participa en la Comisión Interinstitucional de Trabajo Doméstico convocada por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), con el apoyo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como ente observador. Estas instancias se han integrado para realizar la Agenda Interinstitucional de Trabajo Doméstico Remunerado 2023-2026.

En un plazo de cuatro años han propuesto, mediante diferentes espacios de participación, análisis y validación, esta agenda cuyo objetivo es:

Contar con un instrumento programático en el nivel nacional que promueva y articule las acciones interinstitucionales e intersectoriales dirigidas a mejorar las condiciones laborales de las personas TDR y a reducir las brechas de desigualdad que históricamente han afectado a este grupo, a la luz de los mandatos del Convenio núm. 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos y el marco normativo interno que protege sus derechos (*Instituto Nacional de las Mujeres et al., 2022, p. 23*).

La agenda interinstitucional cuenta con cinco ejes con sus correspondientes subejos y tres componentes transversales: la incidencia política, la promoción y la protección de derechos. A continuación, se muestra una figura resumen de esta agenda.

Cuadro 2.

Ejes y subejos de la Agenda Interinstitucional de Trabajo Doméstico Remunerado de Costa Rica. Periodo 2022-2026

1. Formalización
<ul style="list-style-type: none"> • Regularización migratoria • Extensión de la cobertura por riesgos en el trabajo • Extensiones de la cobertura de la seguridad social • Implementación del Convenio Nro. 189 de la OIT para garantizar una movilidad segura y ordenada.
2. Fiscalización
<ul style="list-style-type: none"> • Replanteamiento y mejoramiento de los métodos inspectivos: MTSS, INS y CCSS • Creación de registros de contratos de trabajo
3. Empleabilidad
<ul style="list-style-type: none"> • Readecuación del perfil ocupacional de las TDR • Formación profesional y certificación de competencias • Intermediación laboral-sistema nacional de empleo
4. Promoción de una cultura de cumplimiento de los derechos laborales
<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de la obligación del pago de salario mínimo, horas extras, aguinaldo, vacaciones, jorana laboral y mejora del perfil salarial • Ambiente laboral libre de violencia (acoso laboral, hostigamiento sexual, otras violencias)
5. Dialogo social y fortalecimiento de las organizaciones de TDR
<ul style="list-style-type: none"> • Promoción para crear una organización representativa de hogares empleadores de trabajo doméstico • Fortalecimiento de las organizaciones representativas de las personas trabajadoras domésticas • Promoción de espacios de diálogo tripartito

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres et al. (2022).

Como podemos ver, la agenda interinstitucional alberga una serie de ejes los cuales se acompañan de una hoja de ruta que define los indicadores y los actores involucrados para cada uno de los ejes y los subejos. En este momento, la Comisión se encuentra en un proceso de evaluación de esta agenda mediante el apoyo de la OIT. Actualmente, ambos entes se encuentran realizando un diagnóstico y mapeando las rutas críticas para el acceso de estas mujeres a la institucionalidad costarricense: la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME); la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS); el Instituto Nacional de Seguros (INS); el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Poder Judicial (*Cordero Camacho, 2025*).

En ese sentido, podemos observar que el primero de estos ejes considera la formalización y para ello propone acciones concretas con organizaciones e instituciones para la promoción de la regularización migratoria, la cual va acompañada de la formalización laboral y el acceso a derechos básicos como la seguridad tanto social como laboral. Esto

último va unido a un proceso de fiscalización que asegure que nacionales y extranjeras accedan a contratos de trabajo, seguro médico y pólizas de seguro de trabajo.

Asimismo, los ejes tres y cuatro se relacionan con el reconocimiento del TDR como un tipo de trabajo de cuidados que es fundamental para el sostenimiento de la vida y de las sociedades. Por esta razón, es necesario reconocer y resignificar este trabajo al mismo nivel que cualquier otro trabajo asalariado, quitarle el peso de la feminización para aumentar su valor social y económico y, de esta forma, contribuir al cambio cultural que se necesita para pensar las sociedades de manera corresponsable en términos de cuidados.

Por ello, es importante la profesionalización y la especialización de este sector, el cumplimiento de sus derechos laborales y las acciones concretas en contra de la violencia y del hostigamiento sexual. Estas iniciativas cargan de dignidad y valor a este trabajo y, por ende, a las mujeres que lo realizan, además de que es una de las tareas pendientes en nuestras sociedades.

Por último, el eje cinco sobre diálogo social y fortalecimiento de las organizaciones es imprescindible porque, para llevar a cabo una verdadera agenda política de TDR y de cuidados, es necesaria la participación de las organizaciones de base. La voz de las mujeres migrantes y trabajadoras es la clave porque son quienes encarnan las discriminaciones, las desigualdades y las violencias que devienen del trabajo más feminizado de la región, por lo que son posicionadas en el escalafón más bajo de la estratificación salarial.

Por ende, son ellas las que tienen la información y la capacidad de incidencia para trasladar las demandas del TDR y del derecho al cuidado a la agenda pública, al espacio colectivo y a la comunidad, con el fin de conseguir más derechos, pero, sobre todo, articular el TDR dentro del derecho humano al cuidado, considerado, a partir de ahora, un derecho autónomo en tres sentidos: el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado.

Conclusiones

Se realizó un contexto del estado de la situación del TDR en Costa Rica con el fin de mostrar los avances y los desafíos en materia de acceso y ejercicio del derecho al cuidado de las mujeres que trabajan en este sector,

en donde se identifica una gran participación de mujeres migrantes, provenientes de Nicaragua, principalmente.

Es importante señalar que este trabajo ha sido históricamente organizado bajo formas que recuerdan la encomienda en nuestra región, ya que el mismo se encuentra racializado y feminizado. Por esta razón, ha sido el trabajo peor pagado y con la asignación de menos derechos laborales del país, que, además, como se desarrolla dentro de los hogares, se perpetúa la invisibilización del mismo.

No obstante, hemos explicado cómo los movimientos de base de este sector y de las mujeres migrantes en Costa Rica han liderado hitos clave para la reivindicación de sus derechos laborales en cuanto a los cambios sustanciales al Código de Trabajo, acceso a formas de aseguramiento específicos para ellas, propuestas para igualar el salario con el salario mínimo, aprobación del Convenio 189 de la OIT y resoluciones específicas sobre la participación de las mujeres migrantes en el TDR por parte del Ministerio de Trabajo.

Además de ello, se identifican procesos de organización social e interinstitucional para llevar a cabo no solo una agenda política de base organizacional que fortalezca la incidencia y la participación, sino que también están involucradas en la Agenda Política Interinstitucional de TDR de Costa Rica.

Ahora bien, a pesar de estos avances o buenas prácticas alrededor del TDR en Costa Rica, podemos apreciar que el alcance de estos derechos es todavía muy reducido cuando analizamos los datos sobre aseguramiento e informalidad laboral.

Por esta razón, es necesario no solo seguir accionando estrategias políticas para ampliar el acceso a estos derechos de las mujeres trabajadoras, sino que también se requiere concatenar estas iniciativas bajo la sombrilla de los Sistemas Nacionales de Cuidados, definidos como "conjunto de acciones de política para equilibrar la oferta y demanda de cuidados con base en la corresponsabilidad social entre sus diferentes actores (hogares, mercado, Estado y comunidad)" (*Pautassi, 2023, p. 5*). De esta forma se logra articular políticas laborales, servicios de cuidados, formalización y profesionalización de este trabajo, generación de datos sobre la situación de este sector y la comunicación cultural para el cambio hacia una sociedad corresponsable de los cuidados.

Por lo tanto, como recomendación se proponen las siguientes líneas de acción para enfrentar estos desafíos:

- **Aumentar el valor social, cultural y económico al TDR.** Seguir trabajando para incrementar el salario del TDR, incluirlo en las dinámicas económicas, promover la profesionalización a través de técnicos y de la certificación de competencias, así como la promoción de campañas que ayuden a resignificar este trabajo para dotarlo de dignidad y valor social a través del derecho humano al cuidado.
- **Fomentar la celeridad de los procesos burocráticos que enfrenta las mujeres en el TDR.** Desarrollar soluciones tecnológicas que aseguren el acceso a toda la información necesaria, así como las rutas para enfrentar los procesos relacionados con la regularización migratoria y el acceso a permisos laborales, reclamando derechos laborales, aseguramiento, denuncias ante el Ministerio de Trabajo, adquirir pólizas de trabajo y facilitar el acceso a la justicia.
- **Reducir la informalidad.** Promover procesos eficientes con la ayuda de tecnologías para la fiscalización laboral por parte del Ministerio de Trabajo, desarrollar campañas tanto para los hogares costarricenses como para las trabajadoras domésticas remuneradas con el fin de que todas las personas involucradas estén al tanto de los derechos y las responsabilidades alrededor del TDR. Al mismo tiempo, promover una mayor participación de las mujeres migrantes en otros sectores de la economía.
- **Promoción de ofertas de servicios de cuidados a nivel estatal y privado.** Ampliar la cobertura de cuidados para niños de 0 a 6 años, así como para el cuidado de adultos mayores o con discapacidad, tanto a nivel estatal como en soluciones público-privadas y privadas. Ello, con miras a que tanto los hijos e hijas de las trabajadoras domésticas puedan acceder a espacios de cuidados, pero, además, para ampliar las ofertas corresponsables de cuidados, para que ellas puedan acceder a estos empleos a través de las certificaciones y la profesionalización que se busca fomentar.

Bibliografía

Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES) (2017). *Asociación de trabajadoras domésticas*. Costa Rica. Disponible en: <https://astradomes.wordpress.com/quienes-somos/>

Carcedo, Ana; Chaves Groh, María José y Lexartza, Larraitz (2011). *Cadenas globales de cuidado: el papel de las migrantes nicaragüenses en la provisión de cuidados en Costa Rica*. Santo Domingo: ONU Mujeres. Disponible en: https://formatos.inamu.go.cr/SIDOC/archivosLibros/cadenas_costarica_636401140318427618.pdf

Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar (CONLACTRAHO) (2023). *Condiciones de empleo, trabajo, equidad y salud de trabajadoras del hogar. Encuesta realizada a trabajadoras del hogar de Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Perú*. Presentación de resultados. CONLACTRAHO, 31 p.

Cordero Camacho, Michele (2025, 9 de septiembre). *Entrevista con representante de la Comisión Interinstitucional de Trabajo Doméstico Remunerado, por parte del Instituto Nacional de las Mujeres. Comunicación personal*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2025). *El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos*. Opinión Consultiva OC-31/25 del 12 de junio 2025, solicitada por la República Argentina. Resumen Oficial. San José: CIDH, 11 p.

Fernández-Fernández, Ana Lucía (2018). *La colonialidad del ser en las prácticas performativas de mujeres migrantes, trabajadoras y jefas de hogar para el sostenimiento de la vida de sus propias familias: una investigación en San José, Costa Rica*. Freie Universität Berlin. Disponible en: <https://books.google.de/books?id=uYrOxQEACAAJ>

Fernández Fernández, Ana Lucía (2022). *El uso del tiempo de las mujeres jefas de hogar en Costa Rica. Un análisis a partir de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo en Costa Rica (2017)*. En: Revista Costarricense de Trabajo Social, N° 40, 2022. Disponible en: <https://rdev.trabajosocial.or.cr/index.php/revista/es/article/view/395>

Fernández Fernández, Ana Lucía; Gatica López, Gustavo; Voorend, Koen; Contreras Guzmán, Jenyel; Solano Chavarría, Valeria; Alvarado Abarca, Daniel; Alvarado Navarro, Guillermo; Ferris Dobles, Michelle y Azofeifa Ramos, Silvia (2024). "Corredores migratorios de cuidados: informalidad laboral y feminización de la pobreza en Costa Rica". En: Notas de Coyuntura Migratoria, Año 4, N° 3.

Gatica López, Gustavo (2025). *(Des)Cuidando a las que cuidan: el olvido estatal en Costa Rica a mujeres migrantes en trabajos de cuidados y trabajo doméstico remunerado*. En: Revista Rupturas, 15(2). (pre-print).

Hochschild, Arlie R. (2000). "Global care chains and emotional surplus value". En: Anthony Giddens y Will Hutton (Eds.), *On the edge: Living with global capitalism* (pp. 130-146). Londres: Jonathan Cape.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2018). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2017. Resultados generales. San José: INEC, 103 p. Disponible en: https://admin.inec.cr/sites/default/files/media/reenut2017_2.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2023). *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2022 (ENUT). Resultados generales*. San José: INEC, 140 p. Disponible en: <https://admin.inec.cr/sites/default/files/2023-06/reENUT2022.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2024). *Costa Rica en cifras 2024*. San José: INEC, 38 p. Disponible en: https://admin.inec.cr/sites/default/files/202412/recostaricaencifras2024_2.pdf

Instituto Nacional de las Mujeres; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Comisión de Trabajo Doméstico Remunerado (2022). *Agenda Interinstitucional de Trabajo Doméstico Remunerado 2023-2026*. Colección Políticas Públicas para la Igualdad y Equidad de Género, 18. San José: INAMU, 80 p. Disponible en: https://www.mtss.go.cr/temas-laborales/trabajo%20domestico/agenda_td_costarica.pdf

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2023). *Ocupaciones no recomendadas para el otorgamiento de las categorías migratorio-laborales de "residencia temporal" y "trabajador de ocupación específica"*. MTSS-DNE-DML-OF-340-2023. San José, 22 p.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2024). *Recomendación técnica trabajador(a) ocupación específica por dependencia. Trabajo doméstico*. MTSS-DMT-DVAS-DNE-DML-OF-108- 2024. San José, 8 p.

Pautassi, Laura (2023). *El derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo*. Trabajo y Justicia Social. Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en:

https://pop-umbrella.s3.amazonaws.com/uploads/b3443cc7-5b67-4a07-b562-2f55acf67f92_Derecho_al_Cuidado_Pautassi_FES.pdf

Rojas Ugalde, Adriana (2024). *Retos en la aplicación del Convenio 189 de la OIT en Costa Rica. A un año de la Agenda Interinstitucional de Trabajo Doméstico*. Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en: <https://collections.fes.de/publikationen/content/titleinfo/1572225>

Rojas Ugalde, Adriana (2025). *Generación de conocimiento colectivo y sistematización de buenas prácticas alrededor de las Políticas de Cuidados y su relación con el trabajo remunerado del hogar en Costa Rica*. Informe de Consultoría. San José: ASTRADOMES, 159 p.

Soto, Clyde; González, Miriam y Dobrée, Patricia (2016). *Panorama regional sobre trabajadoras domésticas migrantes en América Latina*. Asunción: OIT.

Valenzuela, María Elena; Scuro, María Lucía y Vaca Trigo, Iliana (2020). *Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina*. CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46537-desigualdad-crisis-cuidados-migracion-trabajo-domestico-remunerado-america>

Voorend, Koen; Bedi, Arjun S. y Sura-Fonseca, Rebeca (2021). "Migrants and access to health care in Costa Rica". En: *World Development*, 144, pp. 2-12.

Disponible en: <https://www.iss.nl/en/media/2021-10-final-research-brief-migrants-access-healthcare-costa-rica>

Buenas prácticas en materia de seguridad social: inclusión socioeconómica de las personas migrantes y su inserción en la seguridad social.

José Eduardo Rojas López

Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) Gerencia Financiera — Dirección de Inspección

Resumen

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), creada en 1941, es la institución responsable de administrar el sistema de seguridad social en Costa Rica, bajo un modelo de financiamiento tripartito (Estado, patronos y trabajadores). Su misión es garantizar el acceso universal a servicios integrales de salud y protección económica mediante los seguros de Enfermedad y Maternidad (SEM), Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y el Régimen No Contributivo de Pensiones, además de coberturas especiales para poblaciones vulnerables, para lo cual cuenta con diferentes modalidades de aseguramiento tanto contributivas como no contributivas, con el fin de lograr la universalización de la cobertura en la población del país. El marco normativo se fundamenta en la *Constitución Política* y en la *Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social*, que establecen la obligatoriedad del aseguramiento para trabajadores asalariados, independientes, voluntarios y migrantes, así como modalidades no contributivas financiadas por el Estado.

La CCSS ha desarrollado mecanismos de aseguramiento colectivo con organizaciones de trabajadores independientes, asegurados voluntarios y, más recientemente, con población migrante y refugiada en convenio con organismos internacionales (la ACNUR, la Unión Europea y la AECID). Estos convenios han permitido la cobertura temporal de miles de personas en situación de vulnerabilidad, garantizando el acceso a servicios de salud. En el período 2023-2025, los convenios con la ACNUR y la Fundación UCR han asegurado en promedio entre 2.800 y 4.000 personas por mes.

Las modalidades de aseguramiento y los convenios colectivos han permitido la adecuada prestación de servicios médicos a las distintas poblaciones. Específicamente, en el caso de los migrantes, los principales motivos de atención médica fueron los siguientes: egresos hospitalarios relacionados con embarazo y parto, consultas externas por enfermedades endocrinas, digestivas y circulatorias, y urgencias por problemas respiratorios, osteomusculares e infecciosos. Por lo anterior, la CCSS es

la institución líder en servicios de salud públicos en Costa Rica y pilar fundamental de la democracia.

I. Reseña histórica de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

La CCSS fue creada el 1 de noviembre de 1941 mediante la Ley N.º 17, promulgada durante la administración de Rafael Ángel Calderón Guardia. El proyecto fue resultado de un acuerdo entre el gobierno, la Iglesia y el Partido Comunista, buscando proteger a la población obrera como una institución semiautónoma del Estado. Sin embargo, el 22 de octubre de 1943 la *Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social* fue reformada, constituyéndose en una institución autónoma del Estado, destinada a la atención del sector de la población obrera mediante un sistema tripartito de financiamiento y para evitar interferencias políticas.

En 1950, se creó la Dirección General de Asistencia Médica-Social, como responsable, por parte del Estado, de la coordinación y la administración de los fondos a centros hospitalarios. Las Juntas de Caridad se convirtieron en Juntas de Protección Social y a las rentas producto de la Lotería Nacional se agregaron otras fuentes de financiamiento como el timbre hospitalario, el impuesto de ventas y el impuesto a los licores.

El Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) se creó en 1947, pero solo incluía a los trabajadores del Estado al servicio de instituciones autónomas, semiautónomas y las municipalidades. En julio de ese mismo año, se incorporaron trabajadores que laboraban para la empresa privada en el campo administrativo. No fue sino hasta 1960 cuando el Seguro de IVM amplió su cobertura a empleados del comercio, personal de las escuelas de enseñanza particular, consultorios profesionales y a trabajadores municipales pagados por planillas de jornales. En 1962, se amplió a trabajadores manuales ocasionales (construcción) a los pagados por planillas de jornales en obras públicas, ferrocarriles y, ya para 1971, cubría a todos los obreros del país.

El 12 de mayo de 1961, por Ley N.º 2738, se facultó a la CCSS a universalizar los seguros sociales y se fijó un plazo de 10 años para su cumplimiento, por lo que a partir de 1971 el IVM cubrió a todos los trabajadores del país.

En 1973, la *Ley N.º 5349 de Traspaso de los Hospitales a la Caja Costarricense del Seguro Social* dispuso que los hospitales del Ministerio de Salud, las Juntas de Protección Social y las empresas bananeras fueran

traspasados a la CCSS, lo que permitió la integración de los servicios de salud, proceso que tardó solo tres años y medio hasta constituirse hoy en un sistema de 29 hospitales que permitió la universalización del Seguro de Enfermedad y Maternidad cuya administración corresponde a la CCSS, conformándose así un sistema integral de salud.

En 1975, se extendió el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte a los trabajadores del campo (agrícola) y la CCSS se hizo cargo del Sistema de Pensiones del Régimen No Contributivo con el fin de dar protección a las personas de más bajos recursos que no tenían derecho a una pensión. A partir de la década de 1990, la CCSS comenzó a integrar los servicios preventivos y curativos, eliminando la división entre el Ministerio de Salud y la Caja para ofrecer atención integral.

En 1994, se crearon los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS), con lo cual se implementó un modelo de atención primaria que mejoró la cobertura y el acceso a los servicios de salud en todo el país. De un sistema de separación total de la fase preventiva a cargo del Ministerio de Salud y la fase relativa correspondiente a la CCSS, se pasó a la integración de servicios en algunos casos y al trabajo conjunto paralelo en otros, quedando la CCSS facultada para llevar a cabo acciones de salud en materia de medicina preventiva.

II. Características, misión y visión de la CCSS

Desde el primer momento, la CCSS tuvo la idea de levantar una estructura socioeconómica capaz de proteger integralmente a la totalidad de la población costarricense con servicios médico-hospitalarios iguales para todos los habitantes. Esta idea quedó definitivamente consagrada en la *Constitución Política* de 1949 y en la reforma que, en 1961, fueron objeto sus artículos 73 y 77.

La Caja Costarricense de Seguro Social es la institución líder en servicios de salud públicos en Costa Rica, motivo por el cual año tras año contrata personal altamente capacitado en las diferentes ramas y especialidades de la salud, con el fin de dar a los usuarios un servicio de calidad en el campo de la salud y atención social.

Por el carácter de su función o fin principal, la CCSS cuenta con el respaldo del Estado, de los patronos y de los trabajadores, quienes con sus cotizaciones constituyen el fundamento económico básico sobre el cual giran todas sus actividades.

Desde su fundación, la CCSS ha venido formulando políticas, diseñando programas y tomando decisiones en materia de salud, acorde con los tiempos y el desarrollo del país. Se han realizado esfuerzos para extender los servicios médicos a los lugares más lejanos sobre la base de la racionalidad y la distribución de los recursos. Es un orgullo para el país haber logrado consolidar una institución edificante que tiene presente el servicio y la responsabilidad con los pacientes y donde la preservación de la vida es el rumbo que orienta a sus trabajadores.

Misión de la CCSS. Proporcionar a la población costarricense los servicios de salud en forma integral, al individuo, la familia y la comunidad, otorgar la protección económica, social y de pensiones, conforme la legislación vigente, en atención a:

- 1) El respeto a las personas y a los principios filosóficos de la seguridad social: universalidad, solidaridad, unidad, igualdad, obligatoriedad y equidad.
- 2) El fomento de los principios éticos, la mística, el compromiso y la excelencia en el trabajo de los funcionarios de la institución.
- 3) La orientación de los servicios a la satisfacción de los usuarios.
- 4) La capacitación continua y la motivación de los funcionarios.
- 5) La gestión innovadora, con apertura al cambio, para lograr más eficiencia y calidad en la prestación de los servicios.
- 6) El aseguramiento de la sostenibilidad financiera, mediante un sistema efectivo de recaudación y cobro.
- 7) La promoción de la investigación y el desarrollo de las ciencias de la salud y de la gestión administrativa.
- 8) La sostenibilidad económica y la participación social y comunitaria.

Visión de la CCSS. Seremos una institución articulada, líder en la prestación de los servicios integrales de salud, de pensiones y de prestaciones sociales, en respuesta a los problemas y a las necesidades de la población, con servicios oportunos, de calidad y en armonía con el ambiente humano.

Seguros que administra. La CCSS tiene por mandato constitucional la administración de los siguientes seguros:

1. **Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM):** mejor conocido como Seguro de Salud, tiene como objetivo principal otorgar prestaciones en lo concerniente a la salud, lo económico y lo social.

2. **Seguro Invalidez, Vejez y Muerte (IVM):** también conocido como Seguro de Pensiones, su objetivo es garantizar al asegurado y a sus familiares una protección económica básica, como pensión.
3. **Régimen No Contributivo de Pensiones:** tiene como fin ayudar económicamente a aquellas personas cuyo ingreso mensual es inferior o igual al costo de la canasta básica vigente y que no hayan cotizado para ninguno de los seguros anteriores o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias.
4. **Seguro por el Estado:** su principal razón de ser es otorgar protección en salud a la población en condición de vulnerabilidad.

III. Marco normativo

A continuación, se presenta el orden jerárquico de las normas que rigen la CCSS para la aplicación de los seguros sociales obligatorios de toda la población que, por ley, debe cotizar a la seguridad social. En primera instancia, en el artículo 73 de *la Constitución Política de la República de Costa Rica* se establecen:

"los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine".

Posteriormente, se tiene la *Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (1943)*, cuyos artículos 3.º, 20.º y 37.º, fundamentan las actuaciones del Servicio de Inspección y los cuales rezan lo siguiente:

Artículo 3.º: "Las coberturas del Seguro Social -y el ingreso al mismo- son obligatorias para todos los trabajadores manuales e intelectuales que perciban sueldo o salario. El monto de las cuotas que por esta ley se deban pagar, se calculará sobre el total de las remuneraciones que bajo cualquier denominación se paguen, con motivo o derivados de la relación obrero-patronal".

Artículo 20.º: "Habrà un cuerpo de inspectores encargado de velar por el cumplimiento de esta ley y sus reglamentos. Para tal propósito, los inspectores tendrán carácter de autoridades, con los deberes y las atribuciones señalados en los artículos 89 y 94 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social".

Artículo 37.º: "Iniciado el funcionamiento del seguro social, los patronos deberán empadronar en la Caja a sus trabajadores dentro del plazo y condiciones que establezca la Junta Directiva".

Asimismo, el artículo 7 del *Reglamento del Seguro de Salud de la CCSS indica (1996)*²⁶:

Artículo 7.º : de la obligatoriedad "La afiliación al Seguro de Salud es obligatoria para todos los trabajadores asalariados, los trabajadores independientes y para los pensionados de los regímenes nacionales de pensión, en el territorio nacional, sin perjuicio de lo que dispone el artículo N.º 4 de la Ley Constitutiva de la Caja".

Por otra parte, la *Ley de Protección al Trabajador Anotada y Concordada (2000)* establece la obligatoriedad de los trabajadores independientes de asegurarse ante la CCSS y en su Transitorio XII dispone:

"Los trabajadores independientes se afiliarán a la CCSS en forma gradual durante los primeros cinco años a partir de la vigencia de la presente ley".

Por último, la *Ley General de Migración y Extranjería (2009)*, Ley N.º 8764, en el artículo N.º 7, inciso 7, artículo 78, artículo 80, artículo 86 y el Transitorio N.º 2, establece el aseguramiento con la CCSS como requisito para la emisión y renovación de los documentos de residencia, y dentro de lo que interesa se establece:

"... La tramitación de toda gestión migratoria deberá garantizar el aseguramiento a la seguridad social por parte de las personas migrantes. Tal garantía obligará a que todo trámite migratorio deba contemplar, como uno de sus requisitos básicos, contar con los seguros que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)".

Con el fin de cumplir con la misión encomendada, la CCSS cuenta con diferentes modalidades de aseguramiento de la población de acuerdo con sus condiciones particulares y posibilidades de contribución, clasificándose en aseguramientos contributivos y no contributivos, los cuales se describen a continuación.

²⁶ El artículo 7.º fue reformado mediante el acuerdo adoptado en la sesión N.º 8061 del 30 de mayo de 2006 de la Junta Directiva de la CCSS.

IV. Modalidades de aseguramiento contributivo (asegurados directos)

Con el fin de llevar a cabo la gestión de aseguramiento en cada una de las modalidades contributivas, se tienen debidamente formalizadas, normalizadas, estandarizadas y homologadas las siguientes modalidades:

1. Aseguramiento Trabajador Asalariado (TA)

Es el aseguramiento obligatorio que corresponde a toda persona física que presta a otra u otras sus servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo expreso o implícito, verbal o escrito, individual o colectivo, según el artículo 4 del *Código de Trabajo (1943)*. De conformidad con el artículo 30 de la *Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social*, todo patrono al pagar el salario a sus trabajadores deberá deducirles las cuotas correspondientes a las cargas sociales.

Las cargas sociales recaudadas se dividen en dos grandes grupos: las cuotas correspondientes a los seguros de salud y pensiones que administra la CCSS y las demás cargas sociales: el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Fondo de Capitalización Laboral (FCL), el Régimen Obligatorio de Pensión Complementaria (ROPC), el Banco Popular y el Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF), según legislación especial.

2. Aseguramiento Trabajador Independiente (TI)

Es el aseguramiento obligatorio que corresponde a las personas físicas que de manera autónoma ejecutan una actividad económica o trabajo sin subordinación y que puede organizarse a través de una unidad económica con el fin de ordenar los recursos e insumos que le permitan producir bienes o servicios generadores de ingresos de carácter no salarial, asumiendo los riesgos de dicha actividad.

El TI ejerce el control de las actividades y por cuenta propia toma las decisiones más importantes de una unidad económica. Puede trabajar solo o en colaboración con otros trabajadores independientes y proporcionar o

no trabajo a terceros, según el artículo 10.º del *Reglamento del Seguro de Salud*²⁷.

En este contexto normativo, los TI, al ser incorporados a los seguros administrados por la Caja, cuentan con el acceso a beneficios tales como: prestaciones en salud, cobertura para sus familiares, pago de subsidios por incapacidad, licencia remunerada por maternidad, licencia para el cuidado de pacientes en fase terminal y personas menores de edad gravemente enfermas, además de pensión por invalidez, vejez y muerte, entre otros.

Para la modalidad de aseguramiento de TI, las prestaciones y los beneficios corresponden a partir del pago de las cuotas, mientras que, en el caso de los trabajadores asalariados (TA), las coberturas se originan con su reporte ante la Caja; en ambos casos, se deben cumplir los plazos de calificación definidos en el *Reglamento del Seguro de Salud* y el *Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte* (1995), de acuerdo con el tipo de prestación de que se trate.

3. Aseguramiento Voluntario y Migrante (AV)

Desde el punto de vista contributivo, la CCSS creó la modalidad de aseguramiento voluntario como una alternativa para extender la cobertura a los costarricenses que, aunque no sean trabajadores, cuentan con los medios para contribuir a los seguros de salud y pensiones, a partir de la siguiente conceptualización:

El AV corresponde a las personas de nacionalidad costarricense que, sin ser TI o TA, ni tener una actividad generadora de ingresos, desean ser contribuyente de la CCSS y tener acceso a los Seguros de Salud y Pensiones, según el artículo 2 del *Reglamento de Aseguramiento Voluntario y Aseguramiento de Migrantes* (2021).

Las principales regulaciones del AV se encuentran contenidas en los artículos 5, 29 y 31 de la *Ley Constitutiva de la Caja* (1943) y el *Reglamento de Aseguramiento Voluntario y Aseguramiento de Migrantes* (2021) definido por la institución para tales fines. Por su parte, en el

²⁷ El artículo 10.º ha sido objeto de múltiples reformas: sesión N.º 8061 del 30 de mayo de 2006, sesión N.º 9090 del 2 de abril de 2020 y sesión N.º 9213 del 5 de octubre de 2021 de la Junta Directiva de la CCSS.

artículo 10 del *Reglamento del Seguro de Salud* de la Caja Costarricense de Seguro Social (1996) se indica:

"Para los efectos de este Reglamento se entiende por: Asegurado voluntario: Persona de nacionalidad costarricense que, sin ser trabajador independiente o asalariado, ni tener una actividad generadora de ingresos, desea ser contribuyente de la Caja Costarricense de Seguridad Social y tener acceso a los Seguros de Salud, Invalidez, Vejez y Muerte.

Asegurado Migrante: Persona extranjera que reside legalmente en el país, que no tenga actividad laboral por cuenta propia, ni como asalariado, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.º, inciso 7) de la *Ley General de Migración y Extranjería*, el cual establece la obligatoriedad de la persona migrante de contar con los seguros que brinda la Caja".

Los AV tienen los mismos derechos que los TA y los TI en cuanto al Seguro de Salud y de Pensiones, excepto el pago de incapacidades y licencias por concepto de enfermedad y maternidad, por tratarse de población económicamente inactiva o aquellas con un plazo de calificación determinado. Para acceder a los beneficios que otorga el régimen del Seguro de Salud, se deberá estar al día en el pago de las cuotas.

4. Asegurados Pensionados (AP)

Según el *Reglamento del Seguro de Salud*, también tienen acceso a la cobertura de beneficios que brinda dicho seguro todas aquellas personas que sean pensionadas y jubiladas de cualquiera de los sistemas estatales de pensiones.

V. Modalidades de aseguramiento no contributivo (asegurados indirectos)

Con el fin de ampliar la cobertura de los servicios y cumplir con la universalización deseada, la CCSS definió coberturas de aseguramiento no contributivo donde se contemplan personas cubiertas por los beneficios del SEM y cuyo financiamiento es por un tercero, entre los cuales se tienen:

a) Beneficio Familiar Derecho. Se refiere al derecho para acceder a los servicios de las personas dependientes del asegurado directo. Es una

protección que el Seguro de Salud otorga a personas que, en relación con un asegurado directo, mantienen un vínculo con dependencia económica y cumplen con las demás regulaciones establecidas como edad y demás que establecen los diferentes reglamentos.

b) Pensiones No Contributivo. Ayuda económica para personas en condición de pobreza que no tienen acceso a la pensión contributiva.

c) Asegurado por Cuenta del Estado. Asegurado directo o familiar que adquiere esa condición por su incapacidad para cubrir las cotizaciones del Seguro de Salud, según la *Ley N.º 5349* de 1973 y el Decreto Ejecutivo N.º 17898-S. Las cotizaciones de estos asegurados son cubiertas por el Estado mediante un mecanismo especial de financiamiento, basado en núcleos familiares.

d) Protección del seguro de salud para poblaciones especiales. Este aseguramiento comprende un régimen de protección especial que otorga la CCSS a aquellos núcleos familiares compuestos por personas que no tengan la obligación de cotizar en alguno de los regímenes contributivos que administra dicha institución. Seguidamente, se detalla la normativa que regula este aseguramiento no contributivo y la población objetivo:

1. *Ley N.º 7374*; artículo 11 bis del *Reglamento del Seguro de Salud*; Decreto Ejecutivo N.º 17898-S: asegurados por Cuenta del Estado para núcleos familiares declarados en condición de pobreza por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) o encontrarse incluido en la base de datos del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE).
2. Protección por las *Leyes N.º 7735* y *N.º 7739*: permiten dar protección en salud a los menores de edad y madres adolescentes embarazadas mediante un aseguramiento hasta el cumplimiento de los 18 años y no adquiere una modalidad de aseguramiento de las que administra la institución, según detalle: la *Ley N.º 7735*, *Ley General de Protección a la Madre Adolescente* (1997), la cual cubre mujeres mayores de 12 años y menores de 18 en condición de embarazo e hijos de madre adolescente menores de 18 años.
3. *Ley N.º 7739*, *Código de la Niñez y la Adolescencia*: orientado a menores de 18 años que no cuenten o tengan derecho a una modalidad de aseguramiento y mujeres embarazadas mayores de 18 años.

4. Otras protecciones con cargo al Estado derivadas de leyes y decretos que permiten el acceso a los servicios de salud a personas no aseguradas con características o patologías específicas, como, por ejemplo: la *Ley N.º 8612, Convención Iberoamericana de Derecho de los Jóvenes* entre 18 y 25 años no cumplidos; Decretos Ejecutivos y N.º 33650-S: cáncer de cuello de útero para mujeres con citología alterada; la *Ley N.º 10619, Ley para la Promoción de Acciones que contribuyan a la Prevención, Detección y Reducción de la Mortalidad por el Cáncer de Cérvix en Costa Rica*, para mujeres de 20 años en adelante, no aseguradas; la *Ley General de Salud N.º 5395* y la Directriz Ministerial 037: personas que presenten o sean contactos de las enfermedades como lepra, tuberculosis, venéreas, enfermedades por vectores; la *Ley General sobre VIH-SIDA N.º 9797*; la *Ley N.º 8720 de Protección a Víctimas, Testigos y demás Intervinientes en el Proceso Penal*: personas que forman parte del Programa de Protección a Víctimas y Testigos y demás intervinientes en el proceso penal.

Adicionalmente, la CCSS ha definido herramientas con el fin de facilitar el aseguramiento de las poblaciones de interés, dentro de las que destacan los convenios colectivos de aseguramiento que se detallan a continuación.

VI. Convenios de Aseguramiento Colectivo

Los Convenios de Aseguramiento Colectivo son acuerdos que la CCSS establece con grupos organizados de trabajadores independientes dedicados a la misma actividad económica o algunas otras de similar naturaleza, o bien grupos organizados de asegurados voluntarios con características similares, de manera que los miembros de las agrupaciones puedan registrarse para optar por el aseguramiento de manera colectiva; la administración de cada convenio se encarga de recaudar las cuotas de cada uno de los afiliados y los traslada a la CCSS, según lo establecido en el artículo 79 del *Reglamento del Seguro de Salud*, que señala literalmente:

"La Caja podrá suscribir convenios con instituciones de seguridad social o de atención de la salud de otros países, para la atención médica recíproca de los afiliados de uno u otro organismo, que transitoriamente se desplacen a otro país. De igual forma, podrá establecer convenios con otras entidades para la prestación o adquisición de bienes y servicios que coadyuven a la gestión

institucional. Adicionalmente, queda facultada para suscribir convenios de aseguramiento y pago colectivo de cotizaciones, sea con organizaciones o grupos de trabajadores que laboren en forma independiente o bien se trate de asegurados voluntarios".

De manera complementaria para la operativa de los convenios, se emitió el *Manual de Procedimiento para la Suscripción, Renovación y Control de Convenios Colectivos con Trabajadores Independientes y Asegurados Voluntarios*, aprobado el 4 de octubre del 2011, que define los convenios colectivos de aseguramiento así:

"El convenio es un acuerdo estructurado (cláusulas) que establece la Caja con grupos organizados de Trabajadores Independientes dedicados a una misma actividad económica o grupos organizados de Asegurados Voluntarios con similares características, a fin de que todos los miembros puedan registrarse para optar por el aseguramiento ante la Institución de manera colectiva, mediante una planilla preelaborada..."

Es importante indicar que, si bien los convenios se dirigen a las agrupaciones de trabajadores independientes y asegurados voluntarios, la obligatoriedad del aseguramiento responde al marco legal expuesto. Para la suscripción de un convenio colectivo, los grupos organizados pueden presentar su solicitud ante las sucursales regionales o en la Dirección de Inspección y deben ser firmados, en primera instancia, por el Gerente Financiero o quien tenga capacidad de representar a la CCSS para ese acto; para, posteriormente, ser firmado por el representante legal de la organización suscribiente o quien se encuentre debidamente acreditado para este acto.

En cuanto a las cotizaciones, se aplica la estructura contributiva aprobada por la Junta Directiva, a partir de los ingresos de referencia definidos para los trabajadores independientes y asegurados voluntarios.

Recientemente, se creó un nuevo modelo denominado Convenio de Cooperación para Facilitar Trámites de Aseguramiento y Facturación que, vinculado con la nueva plataforma tecnológica, ofrece a grupos organizados y asociaciones con trabajadores independientes un servicio actualizado para facilitar trámites de aseguramiento y facturación de cotizaciones (afiliación, exclusión y modificación del aseguramiento de agremiados), con participación en las etapas de socialización del modelo y la presentación de la mejora tecnológica de cooperativas autogestionarias.

Congruente con lo anterior, se visualizó como otra estrategia de impacto la transformación del proceso de gestión de convenios de aseguramiento colectivo bajo la connotación de un convenio de cooperación con una nueva herramienta, para facilitar trámites de afiliación y facturación de cotizaciones de trabajadores independientes, que presenta como principales características el fortalecimiento en el manejo de información, simplificación del proceso de pago, conceptualiza a la organización como un ente estratégico, quedando el afiliado inscrito de manera individual.

Actualmente, se observa el fortalecimiento de la gestión que integra aspectos de legalidad, control interno, simplificación e innovación tecnológica, los cuales son fundamentales de cara al servicio a los usuarios según las necesidades de los diferentes actores que intervienen en el proceso de prestación de servicios (usuarios-administración). Algunos de los convenios de aseguramiento más importantes que se han definido en la CCSS son los convenios de asegurados migrantes que se presentan seguidamente.

VII. Convenios de aseguramiento migrantes y refugiados

En los últimos años, la CCSS, con la colaboración de organismos nacionales e internacionales, ha implementado dos convenios de aseguramiento colectivo para brindar cobertura de atención en salud a las poblaciones vulnerables de migrantes en nuestro país. Seguidamente, se describen ambos convenios.

1. Convenio marco de aseguramiento colectivo para la cobertura del seguro de salud a personas solicitantes de refugio, refugiados, solicitantes de apatridia y apátridas, entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Caja Costarricense de Seguro Social.

En 2019, la CCSS, en conjunto con la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), desarrolló un proyecto piloto de convenio para otorgar cobertura en el Seguro de Salud a las personas solicitantes de refugio o refugiadas en situación de vulnerabilidad económica. La población a cubrir a través de este convenio está conformada por: (i) solicitantes de refugio con carné provisional emitido por la Dirección General de Migración y Extranjería; (ii) solicitantes de refugio que hayan solicitado una cita ante la Dirección General de Migración y Extranjería y estén a la espera del carné provisional; (iii) personas refugiadas; (iv) solicitantes de apatridia con carné provisional emitido por la Dirección General de Migración y Extranjería y (v) personas apátridas que no

generan ingresos mediante una actividad económica propia o que estén como asalariados y que son asegurados de forma voluntaria con recursos financieros provenientes del ACNUR. Estas personas podrán acceder, temporalmente, a los servicios en salud que se establecen en este convenio, mientras tengan esa condición.

La ACNUR se encarga de confeccionar y suministrar a cada persona beneficiaria el carné de identificación respectivo, el cual es de uso personal e intransferible y únicamente puede utilizarse para la atención en servicios de salud de la CCSS. Este documento contiene fotografía reciente, nacionalidad, fecha de nacimiento, domicilio, nombre completo y número de asegurado proporcionado por la CCSS.

El proyecto continuó en 2020 y durante la pandemia por COVID-19 el monto total de los recursos destinados para este proyecto fue de 1.800.000 dólares, los cuales permitieron el aseguramiento voluntario temporal de 6.000 personas solicitantes de refugio y personas refugiadas para 2020 y el primer trimestre de 2021. Esta experiencia propició el desarrollo de un segundo proyecto que permitió la cobertura del Seguro de Salud en el periodo de abril a diciembre del 2021, para 10.000 personas solicitantes de refugio o personas refugiadas en situación de vulnerabilidad económica o vulnerabilidad de salud.

Durante el proceso de identificación de los beneficiarios de este piloto, se evidenció la necesidad de ampliar el alcance de este proyecto para brindar el beneficio a las personas solicitantes de refugio o personas refugiadas con necesidades específicas en salud, por lo que se firmó un tercer convenio en 2022 para asegurar a 6.000 personas.

En 2023, la unidad encargada de la administración por parte del ACNUR cambió de Red Internacional a la Fundación Centro de Derechos Sociales del Inmigrante (CENDEROS); por lo tanto, se procedió con la migración de los asegurados a la planilla patronal, lo cual fue autorizado por la representación legal de dicho órgano en el país, la cual aprobó la utilización de esta cédula jurídica para ese fin, firmándose un cuarto convenio ese año para continuar el aseguramiento de 6.000 personas, así como se logró firmar un quinto convenio en 2024 para continuar el aseguramiento de 5.000 personas. El monto total destinado para este proyecto, desde el 2019, asciende a 9.800.000 dólares.

Desde sus inicios, el convenio suscrito para brindar cobertura de salud a personas solicitantes de refugio o personas refugiadas en situación de vulnerabilidad económica o de salud, desde el punto de vista de la

ACNUR, ha sido de impacto para la población beneficiaria, por lo que se considera conveniente desarrollar un sexto proyecto que permita la ampliación de la cobertura del seguro de Salud en el periodo de enero a diciembre del 2025, para 4.330 personas solicitantes de refugio, refugiados, solicitantes de apatridia y apátridas, en situación de vulnerabilidad económica o vulnerabilidad de salud.

En junio de 2025, la planilla del convenio reportó un total de 3.971 personas de interés aseguradas; asimismo, de enero a junio de 2025, la ACNUR ha gestionado 216 inclusiones al convenio, de las cuales se han aprobado e incluido 189 nuevas personas. El trabajo articulado entre los equipos de la CCSS y la ACNUR permite una comunicación fluida, constante y transparente, siempre en aras de buscar el correcto aseguramiento de las personas de interés en el convenio.

Con base en la información relacionada con la prestación de los servicios de salud a la población beneficiaria, a continuación se presentan los principales resultados alcanzados en el período enero 2025-junio 2025:

Cuadro 1.

Consulta externa, urgencias y egresos hospitalarios del asegurado directo y familiares, convenio CCSS-ACNUR, período enero-junio 2025

Cuadro
Consulta Externa, Urgencias y Egresos Hospitalarios del asegurado directo y familiares. Convenio CCSS-ACNUR.
Período enero-junio 2025

Descripción	Asegurado Directo	Nº de familiares protegidos	Total
Consulta Externa	4,841	653	5,494
Urgencias	1,810	273	2,083
Egresos			100

Fuente: Área de Estadísticas de Salud. Gerencia Medica. CCSS

Las principales causas de los egresos hospitalarios son:

- Embarazo, parto y puerperio (19 egresos)
- Tumores (12), enfermedades del ojo y sus anexos (12)
- Enfermedades del sistema digestivo (10)
- Enfermedades del sistema circulatorio (8)

En el Gráfico 1 se muestra que la distribución de los egresos hospitalarios por mes es aproximadamente uniforme, es decir, exceptuando el mes de

febrero de 2025, los restantes meses se mantienen dentro del promedio mensual (17).

Gráfico 1.

**Distribución mensual de los egresos hospitalarios, convenio CCSS-ACNUR, enero-
Gráfico 1**

Distribución mensual de los egresos hospitalarios. Convenio CCSS-ACNUR
Enero-Junio, 2025



Fuente: Construido con información de área de estadísticas de salud. Gerencia médica.

En cuanto a las urgencias, las principales causas de consulta son:

- Enfermedades del sistema respiratorio
- Enfermedades del sistema osteomuscular y del tejido conjuntivo
- Ciertas enfermedades infecciosas y parasitarias
- Traumatismos, envenenamientos y algunas otras consecuencias de causas externas
- Enfermedades del sistema genitourinario
- Enfermedades del sistema digestivo
- Factores que influyen en el estado de salud y contacto con los servicios de salud
- Enfermedades de la piel y del tejido subcutáneo
- Enfermedades del sistema nervioso
- Trastornos mentales y del comportamiento
- Causas externas de morbilidad y de mortalidad

Finalmente, en relación con las consultas externas, las causas principales son:

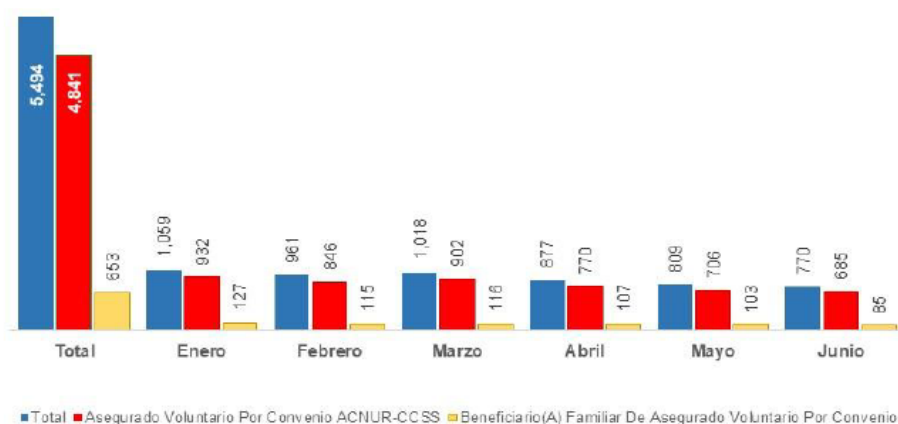
- Enfermedades endocrinas, nutricionales y metabólicas
- Enfermedades del sistema digestivo
- Enfermedades del sistema circulatorio
- Enfermedades del sistema osteomuscular y del tejido conjuntivo

- Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio, no clasificados en otra parte
- Enfermedades del sistema genitourinario
- Trastornos mentales y del comportamiento
- Ciertas enfermedades infecciosas y parasitarias

El Gráfico 2 muestra la distribución de las consultas externas por mes y según corresponda a los asegurados directos o beneficiarios.

Gráfico 2.

Distribución de las consultas externas por mes, asegurado directo y protección familiar, enero-junio, 2025



Fuente: Construido con información de área de estadísticas de salud. Gerencia médica.

Del total de consultas externas (5.494), el 88 % corresponde a las otorgadas a los asegurados directos y el 12 % a los familiares.

2. Convenio marco de aseguramiento colectivo para la cobertura del seguro de salud a personas solicitantes de refugio y refugiadas, entre el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, la Fundación Universidad de Costa Rica y la Caja Costarricense de Seguro Social.

Basado en los buenos resultados obtenidos en el Convenio de Aseguramiento CCSS-ACNUR, en 2021, la Unión Europea, representada por la Comisión Europea, y la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID), firmaron un convenio cuyo objetivo es proporcionar una contribución para financiar la ejecución de la acción (proyecto), denominada "Cobertura sanitaria y acceso al empleo decente para la

población migrante, refugiada y solicitante de refugio, en condiciones de vulnerabilidad, en Costa Rica".

Las instituciones ejecutoras de este proyecto de aseguramiento son la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS), la Fundación de la Universidad de Costa Rica para la Investigación (Fundación UCR), quien administra los recursos asignados, y el MIDEPLAN como institución beneficiaria de la subvención que ha otorgado la AECID.

El objetivo específico del proyecto corresponde a "mejorar el acceso a los servicios de atención integral de salud para la población beneficiaria del convenio de aseguramiento de la CCSS". De conformidad con el convenio, este aseguramiento no contempla la cobertura del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte ni el Régimen No Contributivo de Pensiones.

Para los efectos anteriores, la Fundación UCR transfirió en agosto de 2023 la suma de 729.000 dólares y, en abril de 2024, un monto de 707.000 dólares. La ejecución de este convenio se dio en el periodo de setiembre 2023 a noviembre de 2024; además, por mes podría cubrir el aseguramiento de un máximo de 3.775 personas solicitantes de refugio y refugiadas.

Muy similar al convenio con la ACNUR, la población de interés a cubrir a través del convenio son: 1) solicitantes de refugio con carné provisional emitido por la Dirección General de Migración y Extranjería; 2) solicitantes de refugio que hayan solicitado una cita ante la Dirección General de Migración y Extranjería, y estén a la espera del carné provisional y; 3) personas refugiadas que no generan ingresos mediante trabajo independiente o que no estén como asalariados y que se afilien al Seguro de Salud con recursos financieros provenientes de la Unión Europea a través de la AECID, para acceder únicamente a los servicios de salud que se establecen en este convenio y de forma temporal, mientras tengan esa condición, hasta el 30 de noviembre de 2024.

El convenio inició con la inscripción de la Fundación UCR como entidad designada para la administración de este, con un total de 488 personas de interés. En el período comprendido de setiembre de 2023 a noviembre de 2024, se han gestionado 4.579 inclusiones de "solicitantes de refugio" o "refugiados" al convenio, de los cuales se han aprobado e incluido 4.251 personas, lo cual representa una efectividad del 92,84 % de personas aseguradas oportunamente.

El *Convenio Marco de Aseguramiento Colectivo para la Cobertura del Seguro de Salud de Personas Solicitantes de Refugio y Refugiadas*, entre el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, la Fundación UCR y la Caja Costarricense de Seguro Social, permitió, en promedio por mes, la protección en salud de 2.807 personas de interés, en el periodo comprendido entre setiembre de 2023 a noviembre de 2024.

VIII. Conclusiones

- 1) La CCSS consolida su papel como garante de la seguridad social universal en Costa Rica contando con diferentes modalidades de aseguramiento para la población que le permita el acceso a los servicios que brinda.
- 2) La CCSS ha ampliado la cobertura de los servicios como buena práctica en materia de seguridad social y herramienta de protección a la población migrante que permanece en el país, a través de acciones como la obligatoriedad de aseguramiento de las personas sin distinción de nacionalidad, raza, credo, sexo, condición económica y la creación de convenios de aseguramiento colectivo con el fin de brindar cobertura de los servicios a la población migrante.
- 3) Los convenios colectivos nacionales y los realizados con organismos internacionales han sido fundamentales para ampliar la cobertura a grupos tradicionalmente excluidos, especialmente aquellos que forman parte de la población migrante y refugiada que requieren la protección del seguro de salud.
- 4) Los retos principales se relacionan con el financiamiento del sistema, la ampliación de la afiliación, la sostenibilidad financiera y la optimización tecnológica de los procesos.

Bibliografía

Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) (4 de octubre de 2011). *Manual de Procedimiento para la Suscripción, Renovación y Control de Convenios Colectivos con Trabajadores Independientes y Asegurados Voluntarios*. San José, Costa Rica. No disponible.

Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) (17 de marzo de 2021). *Reglamento de Aseguramiento Voluntario y Aseguramiento de Migrantes*. San José, Costa Rica: La Gaceta N.º 52. Disponible en: https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_comp_let.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=95163&nValor3=128782&strTipM=TC

Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) (7 de febrero de 1995, última reforma 2021). *Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte*. San José, Costa Rica. Disponible en: https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26485&strTipM=TC

Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) (3 de diciembre de 1996, última reforma 2021). *Reglamento del Seguro de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social*. San José, Costa Rica. Disponible en: https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=43463&strTipM=TC

Costa Rica, Asamblea Legislativa. (1943). *Código de Trabajo de Costa Rica. Artículo 4*. Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), Procuraduría General de la República. Disponible en: https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=8045

Costa Rica. Asamblea Legislativa (22 de octubre de 1943, última reforma 2024). *Ley N.º 17. Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social*. San José: Imprenta Nacional.

Disponible en: https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=2340&nValor3=84123&strTipM=TC

Costa Rica. Asamblea Nacional Constituyente (7 de noviembre de 1949, última reforma 2020). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José, Imprenta Nacional. Disponible en: https://www.asamblea.go.cr/ca/docs_relevantes/Constituci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_de_Costa_Rica_%28Historico_de_Reformas%29.pdf?utm_source=

Costa Rica. Asamblea Legislativa (12 de mayo de 1961) *Ley N.º 2738. Reforma constitucional al artículo 177 de la Constitución Política de Costa Rica (universalización de los seguros sociales)*. Gaceta N.º 111. Disponible en: https://www.asamblea.go.cr/ca/docs_relevantes/Constituci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_de_Costa_Rica_%28Historico_de_Reformas%29.pdf?utm_source=

Costa Rica, Asamblea Legislativa. (24 de septiembre de 1973). *Ley N.º 5349. Ley para la universalización del seguro de enfermedad y maternidad (traspaso de hospitales a la Caja Costarricense de Seguro Social)*. San José, Costa Rica: Sistema Costarricense de Información Jurídica (PGR). Disponible en:

https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=32335&nValor3=34111&strTipM=TC

Costa Rica, Asamblea Legislativa. (30 de octubre de 1973). *Ley N.º 5395. Ley General de Salud*. San José, Costa Rica: Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), Procuraduría General de la República. Disponible en:

https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=6581

Costa Rica. Asamblea Legislativa (4 de febrero de 1993). *Ley N.º 7374. Aprobación de los contratos de préstamo suscritos con el Banco Interamericano de Desarrollo para el Programa de mejoramiento de los servicios de Salud y Construcción Hospital Alajuela*. Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), Procuraduría General de la República.

Disponible en:

https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=22571&nValor3=23930&strTipM=TC

Costa Rica. Asamblea Legislativa. (1997). *Ley N.º 7735. Ley General de Protección a la Madre Adolescente*. Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), Procuraduría General de la República. Disponible en:

https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=42908&nValor3=45228&strTipM=TC

Costa Rica. Asamblea Legislativa. (6 de enero de 1998). *Ley N.º 7739. Código de la Niñez y la Adolescencia*. Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), Procuraduría General de la República. Disponible en:

https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=43077&nValor3=0&strTipM=TC

Costa Rica. Asamblea Legislativa (2000). Ley N.º 7983. Ley de Protección al Trabajador. Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), Procuraduría General de la República. Disponible en: https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_comp_let.aspx?nValor1=1&nValor2=43957

Costa Rica. Asamblea Legislativa (1 de noviembre de 2007). Ley N.º 8612, *Aprobación de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*. Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), Procuraduría General de la República. Disponible en: https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_comp_let.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=69834&nValor3=84078&strTipM=TC

Costa Rica. Asamblea Legislativa (4 de marzo de 2009). Ley N.º 8720. *Ley de Protección a Víctimas, Testigos y demás Intervinientes en el Proceso Penal*. Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), Procuraduría General de la República. Disponible en: https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_comp_let.aspx?nValor1=1&nValor2=65274

Costa Rica. Asamblea Legislativa (2 de diciembre de 2019). Ley N.º 9797. Ley General sobre VIH-SIDA. Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), Procuraduría General de la República. Disponible en: https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_comp_let.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=90243&nValor3=118768&strTipM=TC

Costa Rica. Asamblea Legislativa (2024). Ley N.º 10619. *Ley para la Promoción de Acciones que contribuyan a la Prevención, Detección y Reducción de la Mortalidad por el Cáncer de Cérvix en Costa Rica*. Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), Procuraduría General de la República. Disponible en: https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_comp_let.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=103692&nValor3=144301&strTipM=TC

Costa Rica. Poder Ejecutivo (22 de febrero de 2007). Decreto Ejecutivo N.º 33650-S. *Adición al Manual de Normas y Procedimientos de Atención Integral a la Mujer para la Prevención y Manejo del Cáncer de Cuello de Útero, I, II y III Nivel de Atención y Normas de Laboratorio de*

Citología. Ministerio de Salud. San José: Ministerio de Salud. Disponible en:

<https://www.binasss.sa.cr/opac-ms/media/digitales/Manual%20de%20Normas%20y%20Procedimientos%20de%20Atención%20Integral%20a%20la%20Mujer%20para%20la%20Prevención%20y%20Manejo%20del%20Cáncer%20de%20Cuello%20Útero.pdf>

Costa Rica. Asamblea Legislativa (19 de agosto de 2009, vigencia 1 de marzo de 2010). *Ley N.º 8764. Ley General de Migración y Extranjería*. La Gaceta N.º 170. Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), Procuraduría General de la República.

Disponible en:

https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=66139

Costa Rica. Poder Ejecutivo (2 de diciembre de 1987). *Decreto Ejecutivo N.º 17898-S. Se reconoce el derecho de los "Asegurados por cuenta del Estado" a recibir servicios para la protección de su salud sin el pago directo de su parte, en las instalaciones de la Caja Costarricense de Seguro Social*. San José: Imprenta Nacional. Disponible en:

https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=7701&nValor3=8269&strTipM=TC

EPÍLOGO

La movilidad humana como reflejo de nuestra época

Durante años, las políticas migratorias se pensaron desde la lógica de la seguridad pública o la gestión económica. Pero el siglo XXI nos llama a repensarlo todo: a ver la migración como un fenómeno profundamente humano, que interpela nuestras convicciones éticas, nuestros sistemas de protección y nuestra idea misma de justicia social.

Hablar de migración en América Latina y el Caribe es hablar de nuestro tiempo: de sus heridas y esperanzas, de la desigualdad que persiste y de la enorme capacidad humana de buscar un futuro mejor. La movilidad humana no es una excepción ni un fenómeno marginal: es un espejo que refleja quiénes somos como región y hacia dónde queremos ir.

La historia de América Latina y el Caribe está hecha de migraciones. Familias enteras cruzaron cordilleras, ríos o fronteras para sembrar, aprender, enseñar y construir nuevas vidas. Esa movilidad ha tejido los lazos culturales, sociales y laborales que hoy nos definen como región. Por eso, garantizar los derechos de las personas migrantes no es una concesión ni un gesto solidario: es un acto de justicia y de coherencia histórica.

Desde la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) sostenemos que no puede haber justicia social sin inclusión. Las personas migrantes no son ajenas a nuestras sociedades: son trabajadoras, cuidadoras, estudiantes, madres y padres que aportan al desarrollo de los países de origen, tránsito y destino. Asegurar su acceso a la seguridad social significa reconocer su dignidad y su contribución al bienestar colectivo.

Cuando la seguridad social se asume de manera universal, se convierte en un puente que conecta derechos, oportunidades y solidaridad. Y ese puente es el que América Latina y el Caribe necesitan fortalecer para transformar la movilidad humana en una fuente de desarrollo compartido.

Una alianza para la cooperación y la integración regional

El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y la CISS comparten una visión común: la integración regional es el camino más solidario y sostenible para enfrentar los retos contemporáneos de la movilidad humana. Nuestra cooperación se formalizó en 2018 mediante un convenio firmado en la Ciudad de México por el entonces Secretario Permanente del SELA y el Secretario General de la CISS.

Desde entonces, esta alianza ha dado frutos tangibles: encuentros técnicos,

producción conjunta de conocimiento, intercambio de experiencias y, sobre todo, una agenda compartida que coloca a las personas en el centro.

Entre 2021 y 2025, el SELA fortaleció los espacios de colaboración con la CISS consolidando una relación estratégica que continúa bajo el liderazgo del Embajador Lesly David. Este relevo no solo garantiza continuidad institucional: representa la renovación de un compromiso político y ético por una América Latina que coopera, aprende y actúa en conjunto.

Esta alianza no es sólo técnica, es el símbolo de una apuesta política por una región que entiende la movilidad humana como una oportunidad para la integración y la prosperidad compartida, no como un desafío que divide.

Aprendizajes desde los Diálogos de Alto Nivel (DAN)

La elaboración de este *Manual de buenas prácticas* fue acompañada por un proceso de reflexión plural que reunió voces diversas: académicas, institucionales y sociales. Los *Diálogos de Alto Nivel sobre Migración y Seguridad Social*, impulsados por la CISS con el acompañamiento del SELA, fueron espacios de escucha activa y construcción colectiva.

En el III Diálogo, celebrado el 7 de octubre de 2024, en la sede de la CISS, se discutieron los mecanismos para facilitar la inserción de las personas migrantes en los sistemas de seguridad social. Participaron representantes de organismos internacionales, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, entre ellas la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), la Universidad Estatal a Distancia (UNED), el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y el Colegio de México (COLMEX).

Allí se evidenció algo fundamental: la necesidad de reconocer la diversidad de trayectorias migratorias y los múltiples factores que inciden en ellas: género, edad, origen, situación económica, orientación sexual, nacionalidad. Asimismo, se subrayó la necesidad de garantizar la portabilidad de derechos y el acceso efectivo a servicios de salud y pensiones. La migración no es una sola historia, sino miles de historias que se entrecruzan y, por eso, la respuesta institucional debe ser integral, empática y adaptativa.

Posteriormente, en los “IV Diálogos de Alto Nivel”, realizados el 26 de marzo de 2025, se reafirmó esa visión integral de la seguridad social, al enfocarse en los desafíos del retorno y la reintegración. Las discusiones vincularon esta agenda con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente los relacionados con la erradicación de la pobreza, el trabajo decente, la reducción de desigualdades y el fortalecimiento institucional.

Aquí se contó con la participación de instancias como el Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), Siloe Labour Solutions y el Instituto Nacional de Migración (INAMI).

El aprendizaje fue claro: la migración no debe verse como un problema a resolver, sino como una oportunidad para innovar en políticas públicas y fortalecer la cohesión regional.

Hacia una seguridad social sin fronteras: inclusión socioeconómica para todas las personas.

El conjunto de experiencias reunidas en este manual parte de un principio fundamental: toda persona migrante tiene derecho a una vida digna, con acceso efectivo a la salud, la educación, el trabajo decente y la seguridad social.

La inclusión socioeconómica exige políticas públicas sostenidas, marcos legales flexibles y una cooperación internacional activa. En este marco, la portabilidad de derechos, los convenios bilaterales y las redes interinstitucionales se convierten en herramientas esenciales para garantizar la continuidad de la protección social de quienes transitan entre países.

Experiencias como las del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), que ha avanzado en el reconocimiento de cotizaciones transnacionales; la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), que brinda atención integral a personas migrantes; o la Caja de Seguro Social (CSS) de Panamá, que impulsa estrategias de educación y comunicación social, demuestran que la innovación institucional puede transformar vidas.

Detrás de cada caso hay historias concretas: una mujer que logra afiliarse a un sistema de salud después de años en la informalidad; un joven retornado que emprende gracias a la capacitación recibida; una familia que hoy cuenta con cobertura médica en un país distinto al suyo. Cada logro individual nos recuerda que la inclusión no solo es posible, sino indispensable.

En una región tan interdependiente como la nuestra, las fronteras no deben ser fronteras de derechos. La seguridad social debe asumirse como un bien público regional, capaz de proteger a todas las personas sin importar su lugar de origen o destino.

Avanzar hacia mecanismos de portabilidad, acuerdos de reciprocidad y una

coordinación institucional efectiva no es únicamente un desafío técnico: es una decisión política y ética. Implica reconocer que la movilidad humana es parte esencial de nuestra identidad latinoamericana.

Las migraciones intrarregionales han tejido redes familiares, culturales y laborales que sostienen nuestras economías y nuestras comunidades. Por eso, cuando una persona cruza una frontera, no debería perder la protección que le corresponde por su trabajo y por su humanidad.

La CISS reafirma su compromiso con una seguridad social inclusiva, flexible y solidaria, capaz de adaptarse a los nuevos rostros del trabajo, de la movilidad y de la vida misma. Solo así podremos construir sistemas verdaderamente justos, sostenibles y sin fronteras.

El multilateralismo solidario que promovemos es una herramienta práctica para fortalecer capacidades, generar confianza y traducir el conocimiento en acción. Este manual es testimonio de ese compromiso.

El futuro de la seguridad social en América Latina y el Caribe dependerá de nuestra capacidad de mantener el diálogo abierto, compartir experiencias y construir confianza. La integración no se impone: se cultiva con empatía, con voluntad política y con la convicción de que el bienestar de una persona mejora el bienestar de todas.

La migración no es solo un desafío; es una oportunidad para repensar la solidaridad. Nos invita a preguntarnos qué tipo de sociedades queremos ser: aquellas que cierran puertas o que tienden puentes; las que excluyen o las que reconocen en la diversidad una fuente de riqueza y aprendizaje.

Si logramos que una persona migrante acceda a la salud, a un empleo digno o a una pensión, estaremos fortaleciendo los cimientos de la equidad. Si una niña migrante crece sabiendo que su bienestar importa tanto como el de cualquier otra, estaremos construyendo un futuro más justo.

La movilidad humana, lejos de ser una amenaza, enriquece nuestras comunidades con diversidad, innovación y nuevos lazos de solidaridad. América Latina y el Caribe pueden convertirse en ejemplo mundial de cooperación humana, donde la seguridad social funcione como motor de integración y justicia.

Un compromiso compartido hacia el futuro

Las experiencias que aquí se documentan no cierran un proceso: lo abren. Son el punto de partida de una ruta que debemos seguir construyendo entre gobiernos, instituciones, academia y sociedad civil.

Garantizar la protección social de las personas migrantes no solo es una obligación jurídica y moral: es una oportunidad para fortalecer el tejido social y económico de nuestra región.

Como Secretario General de la CISS, reafirmo mi convicción de que una América Latina y un Caribe más integrados son posibles si colocamos la dignidad humana en el centro de nuestras decisiones. Nuestra cooperación con el SELA demuestra que cuando actuamos desde la confianza, la empatía y la responsabilidad compartida, avanzamos hacia un desarrollo verdaderamente inclusivo.

Que este manual sirva como guía, pero también como inspiración. Que motive a nuestras instituciones a comunicar, innovar y actuar con empatía. Que nos recuerde que detrás de cada cifra migratoria hay nombres, rostros y sueños.

Cada paso que demos hacia la inclusión será también un paso hacia sociedades más cohesionadas, diversas y solidarias. El desafío es grande, pero la oportunidad lo es aún más.

América Latina y el Caribe tienen todo para ser ejemplo mundial de cooperación y humanidad. Desde la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, junto al Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, reafirmamos nuestro compromiso con ese horizonte.

Porque la movilidad humana no solo transforma a quienes migran: nos transforma a todas y todos. Nos enseña que la solidaridad no tiene fronteras.

Mtro. Pedro Kumamoto Aguilar
Secretario General Conferencia Interamericana de Seguridad Social
(CISS)



SISTEMA ECONÓMICO
LATINOAMERICANO
Y DEL CARIBE

Más y mejor Integración

ISBN: 978-980-6458-51-2



www.sela.org



@SELAINFORMA