
Procesos de rendición de cuentas en el marco del Programa de Movilidad Laboral Visas h-2

Accountability processes within the framework of the Labor Mobility Program H-2 Visas

Fecha de recepción: 12 de febrero de 2024

Fecha de aprobación: 22 de marzo de 2024



URI: xxxxxxxxxx
xxxxxxxx xxxxx

Heraldo Enoc Alfonso Beltrán

Investigador independiente

El Salvador

ha0314195@ues.edu.sv

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-5348-7396>

Resumen

El presente artículo permite conocer las dimensiones, motivaciones, mecanismos y las utilidades de los procesos de rendición de cuentas en el marco del Proyecto para la Competitividad Económica de El Salvador (USAID), caso de estudio: Programa de Movilidad Laboral Visas H-2. Se consideran importantes en el contexto de la rendición de cuentas para el caso objeto de estudio las motivaciones estratégicas y funcionales así como las dimensiones vertical hacia arriba y horizontal hacia adentro y hacia afuera; para corroborar tal aseveración se revisa el marco referencial acerca del tema de la rendición de cuentas en esos sentidos, de igual manera se realiza una investigación documental acerca del caso de estudio, información que se contrasta y se discute frente a los datos obtenidos a través de entrevistas realizadas a personas de interés involucradas en la implementación del Programa de Movilidad Laboral Visas H-2; resultando de carácter medular para el Programa, las motivaciones estratégicas y funcionales de la rendición de cuentas, y permitiendo adquirir condiciones de apropiación y sostenibilidad en el desarrollo del mismo.

Palabras clave: rendición de cuentas, transparencia, apropiación, grupos de interés, movilidad laboral.

Abstract

This article allows us to know the dimensions, motivations, mechanisms and utilities of the accountability processes within the framework of the Economic Competitiveness Project of El Salvador (USAID), case study: Labor Mobility Program H-2. Strategic and functional motivations as well as vertical upward and horizontal inward and outward dimensions are considered important in the context of accountability for the case under study; to corroborate this assertion, the referential framework on the issue of accountability in these senses is reviewed, in the same way a documentary research is carried out about the case study, information that is contrasted and discussed against the data obtained through interviews with persons of interest involved in the implementation of the H-2 Visa Labor Mobility Program; resulting of a core nature for the Program, the strategic and functional motivations of accountability and allowing to acquire conditions of appropriation and sustainability in its development.

Keywords: accountability, transparency, ownership, stakeholders, labor mobility.

1. Introducción

El Programa de Movilidad Laboral Visas H-2 es una iniciativa del gobierno de Estados Unidos y del gobierno de El Salvador, así están alineados los intereses de ambas partes y en su ejecución, las dos naciones requieren de información en forma y en tiempo para la continuidad del mismo. En ese sentido, se vuelve importante la rendición de cuentas que es *un compromiso para equilibrar y responder a las necesidades de todos los grupos de interés (incluye participantes, donantes y socios del proyecto, así como a la organización misma) en las actividades del proyecto*¹. Esta cita de la guía de monitoreo,

1 Mike Culligan y Leslie Sherriff, *MEAL DPro: Guía de monitoreo, evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje para profesionales en proyectos de desarrollo* (PM4NGOs: 2019), 13, <https://pm4ngos.org/download/145/english/19367164/meal-dpro-guide-english-grayscale.pdf>

evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje para profesionales en proyectos de desarrollo, evidencia una definición básica sobre la rendición de cuentas, mostrando como aspectos medulares de la misma la importancia de mantener en equilibrio las necesidades de los grupos de interés involucrados en una intervención para el desarrollo y atender a las mismas a manera de que todos se encuentren satisfechos y se asegure la sostenibilidad de los proyectos.

Estos procesos de rendición de cuentas, aparte de ser importantes para los proyectos de desarrollo, fácilmente generan dificultades, mismas que pueden poner en tela de juicio la credibilidad de los mismos y los resultados que puedan estar obteniendo, generando desconfianza incluso entre los mismos actores involucrados en la implementación y otros grupos de interés. Es en vista de esa importancia, que el presente artículo revisa los procesos de rendición de cuentas tomando como caso de estudio el Programa de Movilidad Laboral Visas H-2, enfocándose especialmente en las dimensiones de la rendición de cuentas, sus motivaciones, sus mecanismos y los logros que a partir de esta ha obtenido el programa.

Para la presentación de tal problemática y su revisión, se establece en primera instancia un marco referencial que esboza algunas definiciones, motivaciones y dimensiones de la rendición de cuentas, entre las que destacan la rendición de cuentas estratégica y la funcional, que serán de gran importancia en las siguientes páginas. A continuación, se desarrolla la metodología a través de la que se indagará acerca de la problemática en cuestión, estableciendo como punto de partida una investigación documental acerca del programa y sus especificidades para posteriormente contrastar esa información con los resultados de unas entrevistas semi estructuradas aplicadas al personal de coordinación y operativo del PML Visas H-2; esta combinación de fuentes de información, permitirá presentar los resultados confrontados entre sí, generando una discusión simultánea hasta arribar a las conclusiones del artículo. La investigación y toda esta comparativa entre diferentes fuentes de información permitirá inferir en la predominancia de las motivaciones estratégica y

funcional como motores para la rendición de cuentas en el contexto del PML Visas H-2, permitiendo temas como el trabajo conjunto entre los actores involucrados, la apropiación de los objetivos y la sostenibilidad del programa a futuro, detalles que se hace medular comprobar a través de la presente investigación.

2. Revisión de la literatura

La rendición de cuentas es parte de los mecanismos MEAL, que aseguran una implementación productiva, sostenible y apropiada de los proyectos de cooperación para el desarrollo, aunque también se relaciona con la actividad o el ejercicio público, e inclusive, con las actividades de las empresas privadas. Como parte del presente artículo, se revisará la rendición de cuentas relacionada a los proyectos de cooperación para el desarrollo, revisando el marco referencial previo al respecto, como son definiciones, importancia, categorización, mecanismos y su vinculación con el caso de estudio que titula al artículo: el Programa de Movilidad Laboral Visas H-2, parte del Proyecto para la Competitividad Económica de El Salvador, impulsado por USAID. Según el principal documento base para los procesos de MEAL, la Guía de MEAL para profesionales en Proyectos de Desarrollo, tratando en específico la rendición de cuentas (Accountability), la define como:

Rendición de cuentas es un compromiso para equilibrar y responder a las necesidades de todos los grupos de interés (incluye participantes, donantes y socios del proyecto, así como a la organización misma) en las actividades del proyecto. Los proyectos con rendición de cuentas promueven: Comunicaciones transparentes, Alineación con los estándares, Capacidad de respuesta y Participación.²

Siguiendo lo establecido en la definición, esas necesidades a las que se pretende responder y equilibrar, corresponden a necesidades

2 Culligan y Sherriff, *MEAL DPro*, 13.

de información por parte de los grupos de interés o stakeholders, a todos los niveles, así como al equipo mismo de la organización; asimismo, la guía establece algunos conceptos clave de los procesos de rendición de cuentas que se definirán a continuación. Por un lado, la transparencia es un aspecto fundamental de la rendición de cuentas, ya que tiene que ver con la información en sí misma y su acceso a los diferentes actores, de esa forma, sus diferentes mecanismos permiten un flujo de datos entre la organización u organizaciones y demás partes interesadas³ a través de los diversos mecanismos disponibles. Definida en el marco de rendición de cuentas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, se expone de la siguiente manera:

*Transparency refers to a process by which reliable, timely information about existing conditions, decisions and actions relating to the activities of the organization is made accessible, visible and understandable.*⁴

Por otro lado, la alineación con los estándares demuestra que todas las actividades y decisiones tomadas como parte de la implementación del proyecto, se han apegado en su totalidad a los criterios acordados con los cooperantes; por su parte, la capacidad de respuesta demuestra la existencia de, en principio, los canales apropiados y expeditos para que todos los actores puedan expresar sus opiniones acerca del trabajo del proyecto, y a su vez, que existe la seguridad de respuesta a tal retroalimentación, de manera que se pueda aplicar una gestión adaptativa que involucre, en última instancia, la participación de la mayor cantidad de actores, incluso, en la toma de decisiones.⁵ Incluir tal proceso en todas las intervenciones para el desarrollo,

3 Sara Gordon Rapoport, «Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México», Revista mexicana de sociología vol.73, n.º2 (2011), http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032011000200001.

4 The UNDP accountability system: Accountability framework and oversight policy (United States of America: United Nations Development Programme, 2008).

5 Culligan y Sherriff, *MEAL DPro*, 13.

y principalmente, las financiadas con fondos de cooperación internacional, es importante; el Instituto de Comunicación y Desarrollo, en su Manual para organizaciones de la sociedad civil, enumera algunas razones para la rendición de cuentas.⁶

Figura 1. Motivaciones para la rendición de cuentas



Nota. Elaboración propia con base en el Manual para las Organizaciones de la Sociedad Civil: Transparencia, Rendición de Cuentas y Legitimidad.

Estas razones pueden vincularse a las direcciones de la rendición de cuentas, así las razones éticas como las de mejora de las capacidades pueden relacionarse a la rendición de cuentas interna. Por otro lado, el aumento de la credibilidad y la confianza, así como el posicionamiento con otras organizaciones o iniciativas pares, están alineadas con la rendición de cuentas horizontal externa hacia sus contrapartes y hacia abajo junto con el derecho de los destinatarios y su derecho de acceso a la información. Finalmente, los cooperantes, lo relacionado al aporte de recursos, así como la obligación con el Estado para rendir cuentas, evidentemente pasa por la rendición de cuentas vertical hacia arriba, a lo que acota María Briceño et

6 Manual para las Organizaciones de la Sociedad Civil: Transparencia, Rendición de Cuentas y Legitimidad (Montevideo: Instituto de Comunicación y Desarrollo, 2012), 3.

al⁷, en este caso corresponde a la responsabilidad de responder por las acciones y decisiones relacionadas con el uso de esos recursos. Esa importancia o motivos que marquen el paso de los procesos de rendición de cuentas según cada caso, determina las dimensiones en las que podría enfocarse principalmente la rendición de cuentas, así, Naham, citado en Ebrahim, propone tres dimensiones de la rendición de cuentas, la vertical hacia arriba y hacia abajo, la interna y la externa, finalmente la funcional y estratégica.⁸

En primer lugar, la primera dimensión puede ser considerada vertical, hacia arriba en el sentido de reportar a los socios cooperantes o al Estado y sus instituciones, y hacia abajo tratándose de compartir la información con los participantes beneficiarios de los proyectos, Por otro parte, en la dimensión interna-externa, la interna se refiere a mantener al equipo implementador y actores involucrados en la ejecución del proyecto bien informados, y la externa hace referencia a cualquier información de rendición de cuentas emitida hacia actores externos a la intervención. Por último, en su dimensión funcional-estratégica, puede relacionarse a lo que se busca lograr al rendir cuentas en el caso de la funcional y en el caso de la estratégica para mejorar la toma de decisiones que permitan asegurar el impacto, considerando el eje de la sostenibilidad de los logros del proyecto. La anterior, no es la única clasificación arrojada sobre la rendición de cuentas, Christensen and Laegreid⁹ por su parte, proponen como básicas la rendición de cuentas política y la rendición de cuentas administrativa y la gerencial, sin embargo, para efectos del presente artículo se seguirá la línea de Naham y Ebrahim.

7 María Briceño, Ana Maraboli, et al, «Rendición de cuentas y el control en organizaciones de la sociedad civil en Venezuela: ¿control externo o control social?», *Visión Gerencial*, N.º 1, 2015, págs. 181-198. <https://www.redalyc.org/pdf/4655/465545898009.pdf>

8 Alnoor Ebrahim, «Accountability in Practice: Mechanisms for NGO's», *World Development*, No. 5 (2003): 814.

9 Tom Christensen y Per Lægred, «Performance and accountability – a theoretical discussion and an empirical assessment», (Uni Rokkan Centre: Norway, 2013), pág. 7. www.researchgate.net

Sobre la rendición de cuentas es importante mencionar que, a quién se le rinde cuentas, depende directamente de la organización titular de obligación; así, en el caso de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y Organizaciones No Gubernamentales (ONG), pueden rendir cuentas a sus financiadores por deber. No obstante, algunas de estas organizaciones pueden tomar un rol activo a la hora de rendir cuentas a otros actores que, son igualmente importantes, tal es el caso de World Vision International, que en su Marco de Rendición de Cuentas recoge como destinatarios prioritarios de sus procesos de rendición de cuentas a los participantes de sus proyectos, mayormente niños y niñas, y en general a las comunidades a las que su trabajo sirve.¹⁰

Según la categorización de Ebrahim, los mecanismos y/o herramientas de rendición de cuentas pueden estar dirigidos hacia arriba, hacia abajo u horizontalmente de acuerdo a quién se le rinde cuentas, y en esas tres direcciones, pueden orientarse interna o externamente de la propia organización para finalmente ser determinados por motivaciones funcionales o estratégicas de la rendición de cuentas, así, para el objeto del presente artículo, se vuelven importantes los mecanismos como son los reportes de divulgación, los monitoreos y evaluaciones de desempeño y los procesos de auditoría social en todas sus dimensiones.¹¹

En ese sentido, el presente artículo se produce frente a la vitalidad de conocer sobre la aplicación de esos procesos de rendición de cuentas vertical hacia arriba y hacia abajo, ya sea para objetivos estratégicos o funcionales y horizontal tanto hacia adentro de la misma organización como hacia afuera a proyectos u organizaciones similares, en el Proyecto para la Competitividad Económica de El Salvador, y en específico, del Programa de Movilidad Laboral Visas

10 Programme Accountability Framework (versión 2.0) (London: World Vision International, 2019). <https://www.wvi.org/sites/default/files/Programme%20Accountability%20Framework%20%28v%202.0%20February%202019%29.pdf>

11 Ebrahim, *Accountability in Practice*, 815.

H-2, que ejecuta Palladium International Group con fondos de USAID, de la mano con el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador por parte del gobierno salvadoreño.

3. Metodología

El presente artículo es una investigación que se realiza acerca de un evento que ocurre en la actualidad y sobre el que se arroja información continuamente mientras avanza en su desarrollo. Así, el Programa de Movilidad Laboral Visas H-2, que se enmarca en el Proyecto de USAID para la Competitividad Económica de El Salvador, es una iniciativa cuya ejecución como se concibe en la actualidad y bajo la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador tiene como punto de partida el 2021. Es este mismo tiempo que ocupa esta investigación, específicamente en lo relacionado a sus mecanismos de rendición de cuentas, para lo que se ha recurrido a una revisión documental para generar una imagen general que se complementa con la implementación de tres entrevistas semiestructuradas para abordar las percepciones relacionadas al tema por parte de algunos actores implementadores del programa.

Como parte de la investigación, se busca conocer específicamente lo relacionado al aspecto de los mecanismos para la rendición de cuentas, del que se echa mano al interior del programa para compartir la información que se genera de su ejecución y que forma parte del elemento de la transparencia necesaria, ya sea para el buen funcionamiento operativo, como para la búsqueda de la sostenibilidad de la iniciativa a nivel estratégico. Las aristas que se han considerado importantes a ser desarrolladas en ambas técnicas de investigación cualitativa (revisión documental y entrevistas semiestructuradas) son los actores participantes en el programa, algunos de sus objetivos que dictarían la necesidad de información por cada uno de los actores, y estos a su vez poniendo de manifiesto los mecanismos de rendición de cuentas (o la necesidad de los mismos) tanto vertical hacia arriba y hacia abajo, como horizontalmente hacia adentro y hacia afuera.

Como se ha descrito previamente, el artículo se nutre de una investigación documental donde se ha identificado generalidades acerca del programa, con una funcionalidad doble, primero, esto permite conocer la disponibilidad de información relacionada a la iniciativa que está abierta a conocimiento público y qué clase de información es esa, y asimismo esas generalidades ayudan a construir los instrumentos de entrevistas semiestructuradas que se desarrollarán a continuación. Las generalidades referidas son precisamente los objetivos del programa, los actores que participan del mismo a distintos niveles, algunos de los logros que se han obtenido del trabajo realizado hasta ahora, y hacia quienes se dirige la información que se encuentra al alcance público. En este ejercicio se ha accedido a una cantidad de 20 fuentes bibliográficas que informan en total al presente artículo.

Por su parte, las entrevistas semiestructuradas apuntan específicamente a las percepciones de tres integrantes del equipo implementador en cuanto a la transparencia, la rendición de cuentas y sus mecanismos, así como las motivaciones en el ejercicio de las mismas, entendiéndose que existen utilidades para la rendición de cuentas en el marco de la ejecución de los proyectos de desarrollo. Al interior del equipo que ejecuta el programa, se eligió a un cargo de Coordinación Operativa por parte de Palladium International – USAID para arrojar detalles sobre las categorías de análisis descritas previamente. Por otro lado, se eligió un representante del equipo involucrado directamente en el funcionamiento operativo del programa, específicamente de Control de Calidad, igualmente por parte de Palladium – USAID. Finalmente, se consultó acerca de las mismas categorías con un cargo gerencial por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien brindó orientación acerca de la postura de dicha institución a través de su discurso oficial emitido públicamente, así como lo descrito por las regulaciones y protocolos internos para la rendición de cuentas. Esta configuración con motivo de brindar una imagen más específica de las percepciones de las diferentes partes ejecutoras del programa relacionadas al tema objeto de estudio.

Es necesario mencionar que, se encuentra como una limitante de esta investigación, de carácter temporal, que se ha excluido de la misma el período en que el Programa de Movilidad Laboral Visas H-2 en su etapa con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, debido a la imposibilidad de acceder a información o informantes relacionados a esa etapa del mismo. Por cierto, una debilidad de la investigación a nivel de fuentes de información es la dificultad, por parte del investigador, de acceder a una postura oficial por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo que la fuente de información sobre este particular se remite en general al discurso adoptado públicamente en relación al programa y sobre los mecanismos de rendición de cuentas, a las regulaciones y protocolos establecidos para dicha institución

En general, tomando como fuentes de información suficientes la combinación de información documental y las entrevistas semiestructuradas desarrolladas párrafos arriba, se arriba a una discusión sobre los mecanismos de rendición de cuentas en el marco del programa, sus motivaciones y sus características así como la utilidad operativa y/o estratégica de los mismos, llegando a unas ideas concluyentes de acuerdo a los hallazgos y demás fuentes con las que se contrastan los mismos y que arrojan algunas recomendaciones sobre la problemática objeto de estudio.

Tabla 1. Cuadro de variables relacionadas a la rendición de cuentas del PML Visas H-2 consideradas en la investigación

Categoría de análisis	Fuente de verificación
Percepción de transparencia	Entrevista semiestructurada
Definición de rendición de cuentas	Investigación documental y entrevista semiestructurada
Motivaciones de la rendición de cuentas	Entrevista semiestructurada
Sujetos de la rendición de cuentas	Entrevista semiestructurada
Mecanismos de rendición de cuentas	Entrevista semiestructurada

Nota. Elaboración propia basado en la metodología de la investigación.

4. Resultados y discusión

Como parte del contexto del surgimiento del Programa de Movilidad Laboral Visas H-2, se considera importante la firma de un acuerdo bilateral entre EUA y ESA en temas de seguridad y migración el 20 de septiembre de 2019, así, según la página web de la Embajada de los Estados Unidos en El Salvador, los gobiernos de Donald Trump y Nayib Bukele se comprometieron a abordar los temas de migración de una forma conjunta y humana, de tal forma que contribuya a mejorar la prosperidad y seguridad de la región. Así, este acuerdo tiene un enfoque orientado a los temas de combate al crimen, fortalecimiento de los límites fronterizos, a la migración forzada y en general a la migración irregular.¹²

A partir de ese momento, el Programa de Migración Laboral, como fue llamado en sus inicios, fue retomado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, mismo que acercó de cierta manera la información acerca de oportunidades de trabajo temporal en Estados Unidos a través de las Visas H-2, facilitadas por la cooperación bilateral con el mencionado país, el objetivo de la iniciativa según el MTPS era promover la inclusión laboral de salvadoreños a través de la migración regular, ordenada y segura hacia países donde se identifiquen oportunidades de empleo, respetando sus derechos laborales y recibiendo un trato igualitario en EUA.¹³ Sobre este Programa, sin embargo, no se ha identificado mayor existencia de información disponible para el público, la existente se encuentra en la plataforma web del ministerio y fue puesta a disposición hasta el año 2021.

12 Estados Unidos y El Salvador Firman Acuerdo Bilateral de Cooperación en temas de Seguridad y Migración (Antiguo Cuscatlán: Embajada de Estados Unidos en El Salvador, 2019). <https://sv.usembassy.gov/es/acuerdo-bilateral-cooperacion-seguridad-migracion/>

13 Programa de Migración Laboral (San Salvador: Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2021). <https://www.mtps.gov.sv/2021/06/10/programa-de-migracion-laboral/>

Como parte de la ejecución del programa a manos del MTPS, en febrero de 2021 se llevó a cabo el primer acercamiento al Ministerio de Relaciones Exteriores, formalizando una alianza interinstitucional que involucraba la participación de la red consular de El Salvador en Estados Unidos para encontrar mayores oportunidades de empleo para más salvadoreños en ese país. Pero fue a finales del 2021 que el MRREE a diversas instancias toma por completo el papel del MTPS en relación a este programa, pasando a denominarse como Programa de Movilidad Laboral, como se mantiene a la actualidad, por supuesto, con la participación de otros actores y socios cooperantes.¹⁴

Este programa, como se mencionó previamente, cuenta con la participación de otros actores, así, el Gobierno de Estados Unidos a través de todas sus instituciones relacionadas, hace posible la emisión de cupos para Visas H-2 de trabajo temporal, debido a sus propias circunstancias y necesidades, mismas que por medio de diversos mecanismos se extienden a ciudadanos de diferentes países del mundo; en El Salvador se realiza a través de la Sección Consular de la Embajada de Estados Unidos en el país, así, se invita a los trabajadores salvadoreños a seguir una serie de pasos para aplicar a estas visas y acceder a un empleo temporal.¹⁵

Sin embargo, los esfuerzos por parte de Estados Unidos han trascendido al punto de apoyar directamente la implementación del Programa de Movilidad Laboral Visas H-2; en este sentido, como parte del Proyecto para la Competitividad Económica de USAID para El Salvador, esta institución implementa por medio de Palladium International Group, el Programa de Visas H-2, que se entrelaza directamente en su implementación con los esfuerzos del

14 Cancillería y MTPS fortalecen la ejecución del Programa de Migración Laboral (Antiguo Cuscatlán: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021). <https://rreee.gob.sv/cancilleria-y-mtps-fortalecen-la-ejecucion-del-programa-de-migracion-laboral/>

15 Programa de Visas H-2 (Antiguo Cuscatlán: Embajada de Estados Unidos en El Salvador, 2023). <https://sv.usembassy.gov/es/visas-es/programavisas-h2/>

gobierno de El Salvador, tanto por parte del MTPS como por parte del MRREE.¹⁶

De esta manera se construye el Programa de Movilidad Laboral Visas H-2 como se conoce en la actualidad, contando con la participación de una multiplicidad de actores como los mencionados (USA – USAID, la Embajada de los Estados Unidos de América, Palladium International Group, el GOES y el Ministerio de Relaciones Exteriores) como otras instituciones relacionadas según el nivel de interés sobre las temáticas vinculadas, esto es, la OIM que transversaliza el aspecto de las migraciones y los derechos de las personas migrantes con el programa y participa en diversas actividades del mismo. Por otro lado, parte importante del programa son las empresas empleadoras de la mano de obra en Estados Unidos de América y las reclutadoras que se vinculan al programa en lo relativo a procesos legales para permitir el empleo de trabajadores temporales en EUA.¹⁷

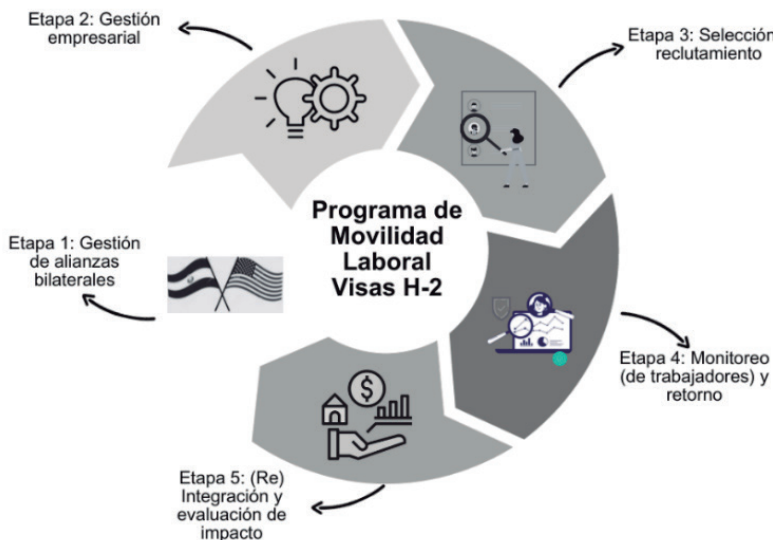
La misma OIM pone a disposición del público alguna información importante acerca del programa, el mismo tiene como objetivo promover la adecuada gestión de las necesidades, oportunidades, información y mecanismos relacionados a la movilidad laboral de las personas a través de las fronteras, conectando y gestionando relaciones entre empresas con necesidad de contratar personas trabajadoras extranjeras y personas trabajadoras que tengan interés en tener una oportunidad laboral en el exterior¹⁸; establece también que el programa tiene 5 etapas principales:

16 Economic Prosperity (Washington DC: USAID, 2023). <https://www.usaid.gov/el-salvador/our-work/prosperity>

17 Programa de Movilidad Laboral Regular, Ordenada y Segura (San Salvador: ONU -OIM, 2023). <https://migrationnetwork.un.org/es/practice/programa-de-movilidad-laboral-regular-ordenada-y-segura#>

18 *Ibidem*.

Figura 2. Las etapas del Programa de Movilidad Laboral Visas H-2



Nota. Elaboración propia con base en ONU – OIM, Programa de Movilidad Laboral Regular, Ordenada y Segura.

La construcción del programa por medio de estas etapas y la participación sinérgica de los actores involucrados ha llevado a la colocación de a una cantidad de 3 312 trabajadores salvadoreños en empresas de Estados Unidos en el curso desde marzo de 2022 a junio de 2023. Estas personas beneficiadas directamente, impactan en sus círculos familiares a través del envío de remesas, la adquisición de una vivienda propia, el pago de deudas, el pago de la educación de sus hijos y el establecimiento de nuevos emprendimientos, como algunas de las actividades que más realizan los trabajadores migrantes temporales beneficiados por el Programa de Movilidad Laboral Visas H-2.¹⁹

¹⁹ Memoria de Labores junio 2022 – mayo 2023 (Antiguo Cuscatlán: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023) 78 – 79. <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/rree/documents/551723/download>

Todo este contexto de surgimiento, evolución y consolidación lleva a la generación de una gran cantidad de información sobre diversos aspectos de su planificación, ejecución, resultados e impactos; esta información fluye entre los actores participantes y la población beneficiaria como parte de unos procesos de rendición de cuentas dinámicos tanto verticales hacia arriba y hacia abajo, como horizontales tanto internos como externos, motivados por diversos objetivos que cada actor participante decide establecer según su realidad, sus necesidades, e incluso sus obligaciones, para asegurar la continuidad en la implementación del programa, lo que en cierta manera, involucra la sostenibilidad del mismo en el tiempo.

Tomando como punto de partida la rendición de cuentas vertical hacia abajo, el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador pone a disposición de las personas interesadas y del público en general, información contenida en su plataforma oficial de internet en la que brinda información general acerca del programa, sus objetivos e información para las y los aplicantes. Como parte de su acercamiento a las personas a través de medios dinámicos para compartir la información e interactuar con la población, la cancillería y la viceministra de Diáspora y Movilidad Humana a través de sus cuentas de redes sociales, comparten información acerca de algunos logros o detalles de importancia general acerca del programa, información que ya ha sido citada previamente.

Por su parte, USAID como socio cooperante comparte alguna información acerca de sus inversiones a las personas interesadas a nivel del público en general, esto lo hace a través de su plataforma oficial en internet en la que se menciona el Proyecto para la Competitividad Económica y en específico, el Programa de Visas H-2. Información disponible para el público interesado en los procesos de aplicación y personas trabajadoras participando del Programa, es puesta a disposición por la Embajada de EUA a través de su plataforma web igualmente que comparte información acerca de los trámites de aplicación, beneficios, derechos, entre otros detalles importantes. Información acerca de la implementación y

detalles de los resultados del Programa por parte del cooperante, son compartidos al público a través de la cuenta de X (Twitter) del Proyecto para la Competitividad Económica y diversos canales de prensa.

La Organización Internacional para las Migraciones como actor relacionado al PML Visas H-2, publica cierta información acerca del programa en su plataforma web a la que puede tener acceso el público en general, compartiendo información acerca del contexto, mecanismos, fases y algunos resultados, así como buenas prácticas que pueden ser replicadas por iniciativas similares. Si se revisan ahora los procesos de rendición de cuentas hacia arriba, por parte del MRREE como uno de los principales ejecutores del programa a través del Viceministerio de Diáspora y Movilidad Humana en su Dirección de Diáspora y Desarrollo, más específicamente por el Departamento de Programas de Movilidad Laboral²⁰, se da un proceso de rendición de cuentas interno hacia arriba partiendo del eslabón más operativo hasta la titularidad del mismo ministerio.

Por otro lado, en la misma dirección vertical hacia arriba y simultáneamente hacia abajo, Cancillería realiza una memoria de labores anual en la que se recogen las actividades más importantes que han tenido lugar como parte de las gestiones anuales, mismo documento que ya fue citado previamente. Este documento se presenta a manera de informe a la Asamblea Legislativa del país como parte de la rendición de cuentas anual de la administración presidencial en junio de cada año. El mismo informe está disponible para el público a través del Portal de Transparencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, que funciona como un medio adicional para la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de la información.

20 Organigrama Funcional de las Unidades Organizativas del Ministerio de Relaciones Exteriores (Antiguo Cuscatlán: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023). <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/rree/documents/547668/download>

Funciona adicionalmente y de acuerdo a la Ley de Acceso a la Información Pública, la Oficina de Acceso a la Información Pública, así como la Oficial de Acceso a la Información Pública, a través de los cuales se puede solicitar información específica acerca del programa y los detalles que de acuerdo a la misma ley han sido designados de dominio público. De igual forma, existe en el mismo Portal de Transparencia el Índice de Reserva del Ministerio de Relaciones Exteriores²¹, donde se especifica la información de carácter clasificado de acuerdo a las autoridades facultadas para catalogarla de tal manera.

Por parte de Palladium International Group como ejecutora de los fondos de cooperación de USAID, la rendición de cuentas puede funcionar, en general, de acuerdo a los lineamientos específicos del socio previamente establecidos y/o acordados según sus relaciones contractuales; sin embargo, a nivel operativo, se ha establecido contacto a nivel de coordinación operativa del programa y a nivel de personal estrictamente involucrado en la implementación del mismo; estos acercamientos arrojarían luces acerca de los procesos para la rendición de cuentas de estos actores en específico, en sus dimensiones vertical hacia arriba y horizontal hacia los demás socios participantes, misma información que se confrontan con los detalles acerca de los procesos de rendición de cuentas en las mismas direcciones por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Así, los datos recogidos por medio de entrevistas semi estructuradas a los mencionados actores son presentados en la siguiente tabla de comparación frente a la información obtenida por el lado del Ministerio de Relaciones Exteriores:

21 Índice de Reserva del Ministerio de Relaciones Exteriores (Antiguo Cuscatlán: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023) <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/rree/documents/551400/download>

Tabla 2. *Comparativa de percepciones sobre los procesos de rendición de cuentas en el marco del PML Visas H-2*

Categoría de análisis	USAID (Palladium) – Coordinación	USAID (Palladium) - Operativo	Departamento de Programas de Movilidad Laboral (MRREE)
Define la rendición de cuentas.	Proceso indispensable que permite informar los logros del programa frente a los recursos invertidos y frente a lo planificado.	Proceso periódico que informa sobre aspectos financieros y estadísticos del programa frente a otros actores.	Proceso de carácter legal de poner a disposición del público y del gobierno la información generada por el programa.
Para qué rinde cuentas.	Para justificar el uso de los recursos frente a los logros alcanzados; para informar del uso de los recursos e introducir acciones adaptativas según el contexto y la necesidad; para mejorar las gestiones. Frente a actores externos para aprendizaje conjunto.	Para informar del uso de recursos y el avance del programa de acuerdo a lo planificado, esto es, justificación del gasto y necesidad de desembolsar más por parte de cooperantes.	Para la búsqueda de nuevas alianzas, así como para informar sobre el cumplimiento de metas de acuerdo a lo requerido por la ley. A nivel interno para el buen funcionamiento del equipo.
Sobre qué aspectos rinde cuentas.	Datos demográficos de beneficiarios del programa y de compañías involucradas en el mismo. Información de evaluación de impacto.	Aspectos financieros del programa y estadísticos de logros hacia arriba.	Estadísticas demográficas de beneficiarios, rubros económicos beneficiados, historias de éxito frente a pares. Cierta información reservada.
A quiénes les rinde cuentas.	Verticalmente, a Administración de Palladium, a USAID y en EUA al Departamento de Estado y al Congreso. Horizontalmente al Ministerio de Trabajo de Guatemala, OIM, ACNUR, antes de Gobierno de ESA. Hacia abajo, a empresas interesadas tanto en ESA como en EUA.	A USAID hacia arriba, al US Department of Labor, al Homeland Security Department y a la Embajada de EUA en El Salvador. A la contraparte MRREE.	En dirección vertical hacia arriba a la Dirección de Diáspora y Desarrollo, al Viceministerio de Diáspora y Movilidad Humana y está a la titularidad del MRREE, a la Asamblea Legislativa. A los socios: USAID. Al equipo en la ejecución. Al público en general.

Mecanismos de rendición de cuentas que utiliza.	Presentación de seguimientos a indicadores cuali y cuantitativos, a través de un manual de medición de indicadores. Evaluaciones de impacto informadas por visitas de campo o historias de éxito. Los datos se publican a discreción de USAID – MRREE.	Presentación de informes semanales de seguimiento a indicadores a coordinación Palladium; informes trimestrales a USAID, reuniones periódicas con el cooperante, talleres de rendición de cuentas interna anual.	Anualmente a través de las Memorias de Labores; a través de informes a USAID y a la OIM, informes conjuntos USAID – MRREE. Reuniones con empresas interesadas en EUA, informes de prensa y discursos desde el Viceministerio. A nivel interno reuniones periódicas con el equipo en la ejecución. Uso de redes sociales hacia afuera.
Logros a partir de la rendición de cuentas.	Permite la sostenibilidad del programa debido a que se informa de sus logros a los actores de interés.	Identificación de áreas de mejora en la implementación del programa, gestión adaptativa, apropiación por parte de los involucrados.	Mantiene el interés de los actores involucrados y genera confianza en los mismos, así como apropiación; se logran nuevas alianzas.

Nota. Elaboración propia a partir de entrevistas a participantes del PML Visas H-2 e investigación documental.

El anterior detalle, en primer lugar, indica una rendición de cuentas fuerte entre actores participantes a nivel horizontal tanto interna como externa en el marco del PML Visas H-2, así, se identifica una colaboración conjunta continua entre los principales cooperantes, estos son USAID y MRREE. Asimismo, se rinden cuentas de manera continua a socios importantes como es la OIM con quienes se trabaja en el aspecto de las migraciones y quienes manejan información actualizada del programa y utilizan para sus propios motivos, acercándola al público y a los tomadores de decisiones. De igual forma, se evidencia cooperación entre entes pares como es el Ministerio de Trabajo de Guatemala con quienes se comparte información de buenas prácticas y aprendizajes²².

22 Memoria de Labores 2022 – 2023 MRREE, Ministerio de Relaciones Exteriores, 79.

Indica, en segundo lugar, una predominancia de la rendición de cuentas de carácter legal por parte de los cooperantes verticalmente hacia arriba, así, las obligaciones legales por parte de los actores motivan sus procesos de rendición de cuentas, ese es el caso del MRREE que se rige en este sentido bajo la Ley de Acceso a la Información Pública y sus obligaciones de presentar informes a nivel interno a las jefaturas y a la Asamblea Legislativa según los respectivos reglamentos. Por su parte, Palladium, como ente ejecutora rinde cuentas hacia USAID según sus obligaciones contractuales, mientras que USAID lo hace por su parte con el Departamento de Estado y el Congreso de Estados Unidos.

Finalmente, indica una fuerte motivación funcional y estratégica en relación a estos procesos de rendición de cuentas; es decir, mientras que la rendición de cuentas hacia arriba está motivada por las obligaciones legales de cada actor, también lo hacen desde el punto de vista estratégico que pueda asegurar el logro de nuevas alianzas, y así, la sostenibilidad del programa en el tiempo e incluso, su expansión por medio de mayores financiamientos. Por el otro lado, los principales socios participantes comparten la información entre sí y a sus mismos equipos internos (como lo es el taller anual de USAID y las reuniones periódicas del DPML), de manera que el curso de la ejecución del programa sea congruente y los participantes se apropien del mismo en aras de continuar con su funcionamiento satisfactorio y el logro de sus objetivos.

5. Conclusiones

La rendición de cuentas tiene diversas dimensiones, como parte del presente artículo y sobre la base de lo propuesto por Naham citado en Ebrahim, se han revisado las dimensiones verticales hacia arriba y abajo, horizontal interna y externa, y la funcional como la estratégica²³. Estas enmarcadas en la ejecución del Programa de

23 Ebrahim, *Accountability in Practice*, 815.

Movilidad Laboral Visas H-2, evidenciando la existencia de procesos relacionados a cada una de las mismas en el mismo: rendición de cuentas vertical hacia arriba a los gobiernos tanto de ESA como de EUA a través de informes y reuniones con sus diferentes instituciones, misma que se liga directamente a la rendición de cuentas estratégica; hacia abajo, a través de plataformas web, a solicitud de interesados, informes, noticias o incluso el uso de redes sociales. La rendición de cuentas horizontal interna entre las mismas entidades participantes y el equipo implementador, relacionándose evidentemente con la rendición de cuentas funcional; externa con otras instituciones interesadas como OIM o el Gobierno de Guatemala; y la rendición de cuentas estratégica y funcional que se ven entrelazadas en el marco del programa de la forma que ya se ha descrito.

Importante en la clasificación de Naham, son la rendición de cuentas estratégica y funcional, y es que las mismas se relacionan directamente con las motivaciones por las que las entidades o proyectos pueden decidir rendir cuentas; en el caso del PML Visas H-2 estas dos tienen una gran influencia, así, un gran objetivo detrás de la rendición de cuentas vertical hacia arriba es la búsqueda de nuevas alianzas que aseguren la sostenibilidad del programa en el tiempo y su expansión, así como la búsqueda de mayores posibilidades de financiamiento, esto más allá por supuesto de la rendición de cuentas hacia arriba motivada por obligaciones legales. Por su parte, la rendición de cuentas funcional en este contexto se presenta como la transparencia en el uso de la información y la participación entre los socios implementadores y cooperantes involucrados, así como al interior de los equipos de trabajo, sobre la intención de facilitar los procesos y esfuerzos en el logro de las metas a través del trabajo conjunto.

Esos enfoques predominantes en la rendición de cuentas pueden llegar a permitir la apropiación por todas las partes interesadas e involucradas acerca de los objetivos de una intervención para el desarrollo, generando sostenibilidad tanto desde el punto de vista de realizar el trabajo de manera eficiente y contribuir conjuntamente al logro de los objetivos establecidos (motivaciones funcionales), hasta

el punto de conseguir más alianzas y consolidar el interés de los tomadores de decisiones sobre la importancia de la continuación de determinada iniciativa (motivaciones estratégicas), condiciones que a perspectiva de las autoridades y participantes del PML Visas H-2 a las que se tuvo acceso como parte de esta investigación, se han dado satisfactoriamente, contribuyendo al buen funcionamiento, gestión adaptativa, logro de los objetivos y prospectivas de sostenibilidad del programa.

Referencias

Asamblea Legislativa. *Ley de Acceso a la Información Pública*. San Salvador, 2011.

Briceño, María, Maraboli, Ana et al. *Rendición de cuentas y el control en organizaciones de la sociedad civil en Venezuela: ¿control externo o control social?* Visión Gerencial, N.º 1, 2015. <https://www.redalyc.org/pdf/4655/465545898009.pdf>

Christensen, Tom y Læg Reid, Per. *Performance and accountability – a theoretical discussion and an empirical assessment*. Uni Rokkan Centre: Norway, 2013. www.researchgate.net

Culligan, Mike y Sherriff, Leslie. *MEAL DPro: Guía de monitoreo, evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje para profesionales en proyectos de desarrollo*. PM4NGOs: 2019. <https://shorturl.at/jGV58>

Ebrahim, Alnoor. *Accountability in Practice: Mechanisms for NGO's*. World Development, N.º 5 (2003): 814.

Embajada de Estados Unidos en El Salvador. *Estados Unidos y El Salvador Firman Acuerdo Bilateral de Cooperación en temas de Seguridad y Migración*. Antiguo Cuscatlán, 2019. <https://shorturl.at/iwJZ4>

Embajada de Estados Unidos en El Salvador. *Programa de Visas H-2*. Antigua Cuscatlán, 2023. <https://sv.usembassy.gov/es/visas-es/programavisas-h2/>

Instituto de Comunicación y Desarrollo. *Manual para las Organizaciones de la Sociedad Civil: Transparencia, Rendición de Cuentas y Legitimidad*. Montevideo, 2012.

Ministerio de Relaciones Exteriores. *Cancillería y MTPS fortalecen la ejecución del Programa de Migración Laboral*. Antigua Cuscatlán, 2021. <https://shorturl.at/ajwNX>

Ministerio de Relaciones Exteriores. *Índice de Reserva del Ministerio de Relaciones Exteriores*. Antigua Cuscatlán, 2023. <https://shorturl.at/gDLPU>

Ministerio de Relaciones Exteriores. *Memoria de Labores junio 2022 – mayo 2023*. Antigua Cuscatlán, 2023. 78 – 79. <https://shorturl.at/otLS9>

Ministerio de Relaciones Exteriores. *Organigrama Funcional de las Unidades Organizativas del Ministerio de Relaciones Exteriores*. Antigua Cuscatlán: 2023. <https://shorturl.at/lpJT6>

Ministerio de Trabajo y Previsión Social. *Programa de Migración Laboral*. San Salvador, 2021. <https://www.mtps.gob.sv/2021/06/10/programa-de-migracion-laboral/>

ONU – OIM. *Programa de Movilidad Laboral Regular, Ordenada y Segura*. San Salvador, 2023. <https://migrationnetwork.un.org/es>

Rapoport, Sara Gordon. *Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México*. Revista mexicana de sociología vol.73, n.º2, 2011. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032011000200001.

United Nations Development Programme. *The UNDP accountability system: Accountability framework and oversight policy*. United States of America, 2008.

USAID. *Economic Prosperity*. Washington DC, 2023. <https://www.usaid.gov/el-salvador/our-work/prosperity>

World Vision International. *Programme Accountability Framework (version 2.0)*. London, 2019. <https://www.wvi.org/sites/>