

INFORME ESTADO DE LA NACION

Perspectivas socioeconómicas de la población migrante en Costa Rica

INVESTIGACIÓN FINAL

Gustavo Gatica López



Octubre, 2013

Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el XIX Informe Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	2
Perfil de las personas migrantes en Costa Rica	4
Remesas familiares	17
Alcances y posibilidades de la Ley General de Migración y Extranjería (Ley 8764) ..	18
Aspectos generales de la Ley General de Migración y Extranjería	19
Los costos para documentarse: un muro para la integración.....	22
Algunos retos específicos y acciones de política pública.....	27
BIBLIOGRAFÍA.....	30

INTRODUCCIÓN

La evolución de la cantidad y peso relativo de las poblaciones inmigrantes en Costa Rica ha sido significativa en las últimas décadas. Mientras que en el año 1973 el porcentaje de población nacida en el extranjero era 1,19%, para el año 2011, alcanzó el 8,97%. Los datos censales permiten observar que el mayor incremento absoluto de esta población ocurrió entre las décadas de los años ochenta y noventa del siglo anterior. Empero, la presencia de población inmigrante en el país no es nueva. Grupos de diversas nacionalidades llegaron a Costa Rica a finales del siglo XIX. Durante la primera parte del siglo pasado arribaron al país pequeños grupos de alemanes, italianos, polacos, en mayor medida nicaragüenses y de otras nacionalidades que se incorporaron de diversas formas a la estructura productiva del país, al tiempo que ofrecieron distintos aportes sociales, culturales, económicos, demográficos y políticos a Costa Rica.

En el pasado, los motivos que originaron los desplazamientos de personas hacia Costa Rica fueron diversos: persecución por origen étnico, por razones políticas, por la ocurrencia de eventos naturales en los países de origen o por reunificación familiar por citar algunos. En los últimos años, las razones económicas y la aspiración a insertarse al *mercado laboral* parecen ser los principales -aunque no los únicos factores- que inciden en la decisión de migrar. A diferencia de las migraciones de las décadas anteriores hacia Costa Rica, hoy día la naturaleza marcadamente laboral parece ser el principal rasgo de este movimiento de personas. Esto sin embargo, no anula la existencia de eventos migratorios originados por otros factores.

Como se verá en el desarrollo del presente trabajo, si bien la composición por nacionalidad en las migraciones recientes hacia Costa Rica es diversa, el peso que tiene la población inmigrante nicaragüense es significativo (tres cuartas partes del total de la población extranjera). Esto se convierte en un importante motivo, para centrar una parte del análisis en esta población sin que ello excluya a otros grupos.

La evolución de las migraciones internacionales hacia y desde Costa Rica, puede interpretarse en un doble nivel que no se contraponen sino se complementan. Por una parte, en el marco de las transformaciones internas del país: de los cambios en la estructura del *mercado laboral*, de la vinculación del país con la economía internacional a través del sector exportador y de la atracción de inversión extranjera directa, a la vez de las transformaciones demográficas experimentadas por el país en las últimas décadas. Por otra parte, puede interpretarse en el escenario de transformaciones de las estructuras productivas y de creación de empleo en Centroamérica y Panamá. Como ha sido documentado en la región, la migración ha constituido válvula de escape (Estado de la Región 2008, página 249; Morales et al 2011, página 193) o mecanismo de ajuste del mercado laboral (Morales 2007, página 124; OIT-OIM, 2011, página 26; Gatica 2012, páginas 7-8) que reduce la presión de los *mercados laborales* nacionales. En el caso de Costa Rica, la insuficiencia de personas trabajadoras locales en algunas actividades laborales, se ve complementada con la presencia de personas trabajadoras

originarias de Nicaragua.

Si bien la comprensión de las dinámicas migratorias hacia Costa Rica requiere tomar en cuenta la dimensión laboral, no es menos cierto que tal comprensión demanda analizar la forma en la que el país integra a esta población, acción que va mucho más allá de promover estrategias para favorecer la sola participación de esta población en el *mercado laboral*. Una orientación de este tipo es insuficiente pues limita las posibilidades reales de este grupo de aspirar a mejorar sus condiciones de vida. Contribuir a lograr sentido de pertenencia a la sociedad que acoge, de parte de la población inmigrante es una acción que se estima impostergable.

Atender lo anterior supone acciones de política pública. En virtud de ello una pregunta central es dilucidar ¿cuáles son los principales desafíos y opciones de política que tiene el Gobierno para mejorar las condiciones de vida de las personas migrantes en Costa Rica? Para ello se hace una revisión acerca de ¿cuáles son los principales cambios en el perfil del migrante en el periodo intercensal? Asimismo se valora cuánto ha favorecido la integración económico y social de la población migrante y refugiada la Ley General de Migración y Extranjería No. 8764, vigente a partir del 01 de marzo del año 2010.

El esquema de la ponencia presenta en la primera parte los cambios del perfil sociodemográfico de las personas migrantes entre los dos últimos censos. En la segunda parte se hace una valoración de la Ley 8764 y sus posibles implicaciones en las condiciones de vida y oportunidades socioeconómicas del migrante en Costa Rica. Finalmente, la tercera parte sugiere algunos retos y opciones de política orientadas a mejorar el acceso a servicios, el nivel de inclusión social y las condiciones de vida de la población bajo estudio.

Perfil de las personas migrantes en Costa Rica

En los últimos años Costa Rica ha sido reconocido como país receptor de población migrante (CEPAL-OCDE-OEA 2011; PNUD 2009), al tiempo que se le reconoce como emisor de población, principalmente hacia Estados Unidos (Brenes 2012; Ennis, Ríos-Vargas Merarys y Nora 2011). En menor medida es país de tránsito de personas migrantes que van hacia Norteamérica.

Teniendo presente las dinámicas migratorias que ocurren en, desde y a través de Costa Rica, el trabajo centra su atención en las migraciones internacionales que llegan al país, con ello indicamos más claramente que no llevaremos a cabo un análisis de otros procesos migratorios, en tanto escapa a los propósitos de la presente ponencia.

¿Cuál ha sido la evolución de la participación de la población extranjera en el conjunto de la población que habita el país según los dos últimos censos de población? El cuadro 1 muestra información que nos ayuda a responder esta pregunta.

Cuadro 1

Costa Rica: población nacida en el extranjero según país de origen 1950-2011

País de nacimiento	Censo					
	1950	1963	1973	1984	2000	2011
Total del país	800,075	1,336,274	1,871,780	2,416,809	3,810,179	4,301,712
Nacida en el extranjero	33,251	35,605	22,264	88,954	296,461	385,899
Nicaragua	18,904	18,722	11,871	45,918	226,374	287,766
Colombia	610	676	517	1,678	5,898	16,514
Estados Unidos	956	2,001	2,151	5,369	9,511	15,898
Panamá	2,064	3,255	1,598	4,794	10,270	11,250
El Salvador	574	769	766	8,748	8,714	9,424
Otros países	10,143	10,182	5,361	22,447	35,694	45,047
	Porcentaje respecto de la población total					
Nacida en el extranjero	4.16	2.66	1.19	3.68	7.78	8.97
Nicaragua	2.36	1.40	0.63	1.90	5.94	6.69
Colombia	0.08	0.05	0.03	0.07	0.15	0.38
Estados Unidos	0.12	0.15	0.11	0.22	0.25	0.37
Panamá	0.26	0.24	0.09	0.20	0.27	0.26
El Salvador	0.07	0.06	0.04	0.36	0.23	0.22
Otros países	1.27	0.76	0.29	0.93	0.94	1.05

Fuente: elaboración de Gustavo Gatica López con datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2012

Según se observa “el mayor crecimiento intercensal se dio en el periodo 1950-1963, con una tasa media anual de crecimiento de 3,9%. Posteriormente, el ritmo de crecimiento comenzó a decrecer hasta llegar a 2,3% en el periodo 1973-1984, pero se da nuevamente un incremento a 2,8% en el periodo 1984-2000, debido en parte al aporte de la inmigración extranjera durante ese periodo” (INEC 2012, página 16).

En el análisis de los datos del último censo, el INEC ha señalado que la tasa de

crecimiento de las personas nacidas en el extranjero “descendió de 7,5% en el periodo 1984-2000 a 2,4% para el presente periodo intercensal. Dichos resultados indican que la inmigración internacional ha tendido a una estabilización a partir del año 2000, lo cual incide también en el menor ritmo de crecimiento de la población total del país” (INEC, 2012, página 16). La población nacida en Nicaragua sigue siendo más representativa en términos absolutos y relativos. Según se observa en el cuadro anterior, en el año 2011 constituían el 6,69% de la población total, siendo a la vez, el 74,57% de la población extranjera que habitaba Costa Rica¹.

La primera década del siglo XXI, ha sido escenario de transformaciones demográficas, consecuencia de factores de largo plazo. Por una parte, se registra una disminución en la tasa de natalidad de alrededor de 1,88 hijos por mujer. Simultáneamente se registra una disminución en la mortalidad infantil que pasó de 10,2 en el año 2000, a 9,5 en el año 2010, mientras que la esperanza de vida al nacer pasó en esos mismos años de 77,7 a 79 años². En este contexto, la tasa media anual de crecimiento de la población fue de 1,1% en el último período intercensal. Con una disminución de la tasa de natalidad y un incremento de la esperanza de vida al nacer, la llegada de población inmigrante joven es una buena noticia para el país que se ve beneficiada de contar con personas en edad reproductiva y que se insertan *al mercado laboral*.

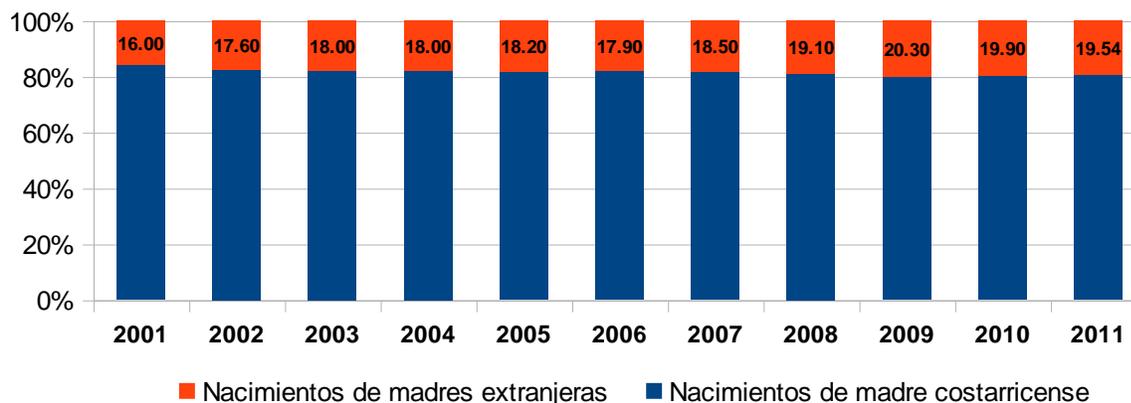
Por otra parte, entre los años 2008-2011 casi una quinta parte de los nacimientos registrados en el país, fueron de madre extranjera. Entre los años 2001 y 2011, hubo un incremento de casi cuatro puntos en el porcentaje de hijos de madres extranjeras. Ello puede sugerir que en ausencia de madres extranjeras, la tasa de natalidad en el país, sería más baja que la que se observa en la actualidad; a la vez puede ser un indicio acerca que las madres extranjeras tienen más hijos en promedio que sus pares costarricenses.

Por otra parte el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica ha señalado en la evaluación al Censo de Población del año 2011, que la población de personas menores de 14 años decrecerá en los próximos 40 años. Simultáneamente se triplicará en este mismo período la población mayor de 65 años, que pasará de 316,000 personas en el año 2012 a poco más de 1 millón de personas en el año 2050 (CCP 2013, página 14). Esta información confirma la importante contribución que lleva a cabo la población inmigrante a la dinamización de la estructura demográfica nacional.

1 Al realizar una evaluación demográfica de la cobertura del Censo de Población del año 2011, el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, estimó que el Censo debió censar un total de 4,586,353 personas, lo que implica una omisión censal de 6,2%. La población no registrada, sería de 285,000 personas, de las cuales 174,000 corresponde a personas nacidas en Costa Rica (61% de la población omitida) y 111,000 a personas nacidas en el extranjero (INEC-CCP 2013, página 5).

2 Peláez Herreros (2012), ofrece un marco interpretativo de largo plazo acerca de los factores que explican la evolución de la esperanza de vida al nacer en Costa Rica. La efectividad de la universalización de los programas de salud, de seguridad social y educación fueron factores que décadas atrás contribuyeron a la expansión de este indicador.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.

Según se observa, hay un leve incremento porcentual de nacimientos de madres extranjeras. En el año 2001 el porcentaje fue de 16%, ello se incrementó a 19,54% en el año 2011. El tímido crecimiento observado durante la primera década del presente siglo, coincide con un período de estabilización de los movimientos migratorios hacia Costa Rica. Esto puede sugerir que las mujeres nacidas en el extranjero tienen mayores tasas de fecundidad que sus pares nacionales. Los datos del gráfico anterior, no incluyen los nacimientos de mujeres que se han naturalizado. De acuerdo al Informe Nacional de Integración de la Dirección General de Migración y Extranjería, al cierre del año 2011, la cantidad de personas extranjeras naturalizadas era de 42,699 personas (DGME 2012, página 32).

Tomando en consideración que muchas de las personas inmigrantes llegan en condición de vulnerabilidad social y asumiendo que una parte significativa podría encontrarse en condición migratoria irregular, convendría establecer si las madres extranjeras cuentan con acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva en las mismas condiciones que sus pares costarricenses³.

Respecto del acceso a los servicios públicos de salud de las mujeres migrantes, la Defensoría de los Habitantes ha reconocido que:

“las mujeres migrantes enfrentan grandes dificultades estructurales por su situación migratoria irregular, particularmente en el acceso a la seguridad social y por ende, el derecho a la salud. Asimismo, éstas se enfrentan a diversos maltratos como violencia física y sexual, explotación laboral y sexual, servidumbre y a la posibilidad de que bandas internacionales las conviertan en víctimas de trata de personas, entre otros. Por ello, se considera que el abordaje que se debe hacer de su situación debe ser desde la perspectiva de los

3 UNICEF, citando la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva señala que el 59% de las nicaragüenses en Costa Rica tuvo acceso a un control prenatal adecuado frente a un 83% de las costarricenses (2011, página 89).

Derechos Humanos” (DHR, 2012, página 101)

Lo señalado por la Defensoría de los Habitantes es un indicio de la condición de vulnerabilidad a la que se encuentran expuestas las mujeres inmigrantes⁴.

Distribucion etaria de la población migrante en el país. Al analizar la estructura de los grupos etarios de personas nacidas en el extranjero según los dos últimos Censos de Población, saltan a la vista algunas transformaciones que coinciden con las tendencias demográficas del país. Una primera, es la disminución en la cantidad de personas dependientes de 14 años y un leve incremento en la proporción de personas mayores de 65 años. Mientras en el año 2000 las personas nacidas en el extranjero menores de 14 años eran 51,132 (17,25% del total), el Censo del año 2011 registró en ese mismo segmento etario a 38,054 (9,86% del total registrado). Al otro extremo, las personas nacidas en el extranjero mayores de 65 años eran un total de 16,429 (5,54%) en el año 2000. El siguiente Censo reportó un leve incremento en la cantidad de personas de ese mismo segmento: 23,524, equivalente al 6,1% del total registrado en el año 2011.

En congruencia con la tendencia a la estabilización de los movimientos migratorios hacia Costa Rica, se podría explicar que hoy día se desplazan menos personas menores de 14 años, sea dentro de un grupo familiar, sea acompañado del padre o de la madre. Los datos distribuidos por rangos etarios pueden verse en el cuadro 2.

4 Debe señalarse que ea Ley General de Protección a la Madre Adolescente (No. 7735) dispone que las clínicas de la CCSS y los centros de salud, deberán: elaborar programas de atención integral para las madres adolescentes... (artículo 9 inciso a); brindar asistencia gratuita, pre y posnatal a las madres adolescentes (inciso b); desarrollar programas de formación y orientación tendientes a sensibilizar a las madres adolescentes y sus familias acerca de las implicaciones de su maternidad (inciso c); impartir cursos formativos de educación sexual dirigidos a las madres adolescentes con el propósito de evitar la posibilidad de otro embarazo no planeado (inciso d). A este respecto, no se encontró información estadística que permitiera establecer cuántas madres adolescentes nacidas en el extranjero, recibían los servicios establecidos en la citada Ley.

Cuadro 2
Costa Rica: población inmigrante, según país de nacimiento por grupo de edad

País de nacimiento	Total		0 a 14		15 a 24		25 a 39		40 a 64		65 y más	
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.
	2000											
Total	296,461	100.00	51,132	100.00	69,802	100.00	97,977	100.00	61,121	100.00	16,429	100.00
Nicaragua	226,374	76.36	41,487	81.14	59,470	85.20	76,951	78.54	38,373	62.78	10,093	61.43
Colombia	5,898	1.99	939	1.84	911	1.31	2,117	2.16	1,651	2.70	280	1.70
Estados Unidos	9,511	3.21	2,578	5.04	1,300	1.86	1,906	1.95	2,717	4.45	1,010	6.15
Panamá	10,270	3.46	1,884	3.68	1,942	2.78	3,361	3.43	2,421	3.96	662	4.03
El Salvador	8,714	2.94	432	.84	1,299	1.86	2,951	3.01	3,460	5.66	572	3.48
Resto	35,694	12.04	3,812	7.46	4,880	6.99	10,691	10.91	12,499	20.45	3,812	23.20
	2011											
Total	385,899	100.00	38,054	100.00	73,221	100.00	141,262	100.00	109,838	100.00	23,524	100.00
Nicaragua	287,766	74.57	25,798	67.79	61,137	83.50	114,731	81.22	73,302	66.74	12,798	54.40
Colombia	16,514	4.28	1,508	3.96	2,532	3.46	5,616	3.98	6,004	5.47	854	3.63
Estados Unidos	15,898	4.12	4,600	12.09	1,806	2.47	2,648	1.87	4,724	4.30	2,120	9.01
Panamá	11,250	2.92	1,732	4.55	1,976	2.70	3,302	2.34	3,388	3.08	852	3.62
El Salvador	9,424	2.44	505	1.33	815	1.11	2,504	1.77	4,462	4.06	1,138	4.84
Resto	45,047	11.67	3,911	10.28	4,955	6.77	12,461	8.82	17,958	16.35	5,762	24.49

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población 2000 y 2011

Es en los rangos etarios entre 25-39 años y 40-64 años donde se encuentran las variaciones más significativas. En el primer rango, de acuerdo al Censo del año 2000, la cantidad de personas nacidas en el extranjero era de 97,977 (33,05%), mientras que al año 2011, la cantidad se incrementó a 141,262 (36,6%). De su parte, en el segundo rango, la cantidad de personas registradas en el año 2000 fue de 61,121 (20,62%) incrementándose a 109,838 (28,46%) en el año 2011. El grupo etario de 25-64 años representó poco más de la mitad de la población nacida en el extranjero en el año 2000 (53,67%), mientras que en el año 2011, fue cercano a dos terceras partes de esta población (65,06%), con un fuerte componente de población cercana a la edad de jubilación.

Por grupos etarios, la participación relativa por nacionalidad muestra algunos cambios. En los rangos de 0-14 años y 65 años y más, disminuyó la participación de personas de nacionalidad nicaragüense, al tiempo que se incrementó la participación, en ambos segmentos de población nacida en Estados Unidos. La mayor participación porcentual de las personas nacidas en Nicaragua se concentra en los rangos etarios de 15-24 y 25-39 años en donde representaron el 83,5% y el 81,22% respectivamente.

Necesidades básicas insatisfechas. Un indicador para valorar las condiciones de vida de las personas migrantes se obtiene por la presencia de carencias en el hogar. El cuadro siguiente nos ofrece esa información:

Cuadro 3
Costa Rica: población inmigrante, según país de nacimiento
por presencia de carencias en el hogar

País de nacimiento	2000					2011				
	Total	Necesidades básicas insatisfechas				Total	Necesidades básicas insatisfechas			
		Sí tiene		No tiene			Sí tiene		No tiene	
		Abs.	Rel.	Abs.	Rel.		Abs.	Rel.	Abs.	Rel.
Total	291,298	156,291	100.00	135,007	100.00	377,019	152,992	100.00	224,027	100.00
Nicaragua	222,509	141,310	90.41	81,199	60.14	280,580	138,079	90.25	142,501	63.61
Colombia	5,768	747	.48	5,021	3.72	16,224	1,424	.93	14,800	6.61
Estados Unidos	9,464	1,460	.93	8,004	5.93	15,851	1,885	1.23	13,966	6.23
Panamá	10,081	5,307	3.40	4,774	3.54	11,087	5,382	3.52	5,705	2.55
El Salvador	8,548	2,454	1.57	6,094	4.51	9,168	1,655	1.08	7,513	3.35
Resto	34,928	5,013	3.21	29,915	22.16	44,109	4,567	2.99	39,542	17.65

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población 2000 y 2011

La información censal refleja muestra que nueve de cada diez personas extranjeras que viven en el país con necesidades básicas insatisfechas son de nacionalidad nicaragüense. Por otra parte, hubo una leve mejora respecto de la capacidad de satisfacer las necesidades básicas en las personas nacidas en el extranjero. Si bien el porcentaje de personas que tenían necesidades insatisfechas disminuyó en el conjunto de esta población (pasó de 53,65% en el año 2000 a 40,58% en el año 2011), la disminución no fue homogénea para todas las nacionalidades.

Con una alta proporción de personas con NBI, el grupo que tuvo en mejor desempeño en mejorar su capacidad para satisfacer las necesidades básicas correspondió a las personas nacidas en Nicaragua. Al año 2000, el 63,51% de personas de esa nacionalidad reportaron tener NBI, mientras que el año 2011, esta proporción fue del 49,21%. Aún a pesar de la mejora porcentual mostrada, en ambos años, la proporción de personas de esta nacionalidad con NBI es superior al promedio de otras nacionalidades. Al ver el peso relativo que tienen las personas de nacionalidad nicaragüense dentro del conjunto de personas extranjeras que tienen NBI encontramos que en el Censo del año 2000 fueron el 90,41%, mientras que en el año 2011, el porcentaje fue de 90,25%. De su parte, la tasa de crecimiento fue de signo negativo (-2,29).

Las personas nacidas en Colombia con NBI en el año 2000 representaron el 12,95% del total de esa población, bajando este porcentaje a 8,77% en el año 2011. Un grupo que tiene especiales dificultades para resolver sus necesidades básicas es el de las personas nacidas en Panamá. Al año 2000, el 52,64% de las personas nacidas en ese país tenían dificultades para satisfacer sus necesidades básicas, en tanto que en el año 2011 este porcentaje disminuyendo levemente, ubicándose en un 48,54%.

Vista la información anterior, se puede sugerir que en el caso de la población nacida en Nicaragua hay al menos dos aspectos que contribuyen a explicar la reducción observada. Una primera se vincula a la disminución en la cantidad de personas dependientes menores de 14 años registrada en el período intercensal. Una segunda y

vinculada a la anterior tiene que ver con las estrategias desplegadas por los grupos familiares para promover una mayor participación de los miembros del hogar en actividades laborales remuneradas. Un factor asociado a ello es la asignación de tareas de cuidado a niños, niñas y adolescentes de forma que el padre, la madre o ambos, puedan insertarse al *mercado laboral*.

En el caso de la población panameña, el alto porcentaje de personas de esa nacionalidad que tiene insatisfechas sus necesidades básicas, puede estar relacionada con la importante presencia de indígenas que migran hacia Costa Rica para participar de la recolección de café. Ésta es una migración cíclica. La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2011) ha estimado que el volumen de personas indígenas panameñas que se desplazan hacia Costa Rica oscila entre 10.000 y 14.000 personas, mientras que UNICEF (2011) señala un mayor volumen de personas indígenas: entre 20,000 y 30,000 (citados por Freaun 2012, página 34).

Al margen de la estimación anterior, resulta significativa la dificultad que tiene una alta proporción de personas nacidas en Nicaragua y Panamá para satisfacer sus necesidades básicas. Como se verá posteriormente, ello está relacionado con el perfil educativo y las actividades laborales a las que se integran al llegar a Costa Rica.

Zona de residencia. La ubicación espacial de las personas migrantes es clave, entre otras razones porque permite establecer los lugares hacia los que se desplazan y establecen. Ello puede dar orientaciones para una mejor *gestión de la migración* en los lugares en los que pueda identificarse mayor concentración de personas en las demandas de servicios públicos o de empleo.

Cuadro 4
Costa Rica: población inmigrante, según país de nacimiento por zona de residencia

País de nacimiento	Total	2000				2011				
		urbana		rural		Total	urbana		rural	
		Abs.	Rel.	Abs.	Rel.		Abs.	Rel.	Abs.	Rel.
Total	296,461	181,913	100.00	114,548	100.00	385,899	282,732	100.00	103,167	100.00
Nicaragua	226,374	129,765	71.33	96,609	84.34	287,766	202,317	71.56	85,449	82.83
Colombia	5,898	5,159	2.84	739	.65	16,514	15,553	5.50	961	.93
Estados Unidos	9,511	6,597	3.63	2,914	2.54	15,898	11,345	4.01	4,553	4.41
Panamá	10,270	4,538	2.49	5,732	5.00	11,250	5,880	2.08	5,370	5.21
El Salvador	8,714	6,537	3.59	2,177	1.90	9,424	8,243	2.92	1,181	1.14
Resto	35,694	29,317	16.12	6,377	5.57	45,047	39,394	13.93	5,653	5.48

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población 2000 y 2011

La población nacida en el extranjero se ubica cada vez más en las zonas urbanas. Al año 2000 el porcentaje de esta población que vivía en zonas urbanas era de 61,36%, en tanto que al año 2011 este porcentaje se incrementó a 73,26%. La proporción de la población nicaragüense, dentro del grupo de esa nacionalidad, que vivía en zona urbana en el año 2000 era de 57,32%, alcanzando para el año 2011 el 70,30% (correspondiente a 202,317 personas).

Del cuadro 4, observamos para el año 2011 que mientras el 94,18% de las personas de nacionalidad colombiana viven en zonas urbanas, el porcentaje solo llega al 52,27% en el caso de las personas panameñas. Ello podría sugerir que las personas de esta última nacionalidad se incorporan a actividades agrícolas, tradicionalmente llevadas a cabo en zona rural. Ello es congruente con la cantidad de personas indígenas Nāgbes que anualmente se desplazan a nuestro país con el fin de participar en la recolección de café.

La tendencia de la población nacida en el extranjero a desplazarse a zonas urbanas, también se refleja en la proporción de personas que viven en la Zona Metropolitana. El Censo del año 2011, nos permite ubicar las provincias en las que la población extranjera, tiene mayor peso relativo. En orden de importancia, es en las provincias de San José, Alajuela y Heredia en donde reside mayor cantidad. Nótese que son 280,626 personas nacidas en el extranjero las que habitan en estas tres provincias, lo que representa el 72,72% de la población extranjera que habita el país (Gatica 2013, página 14).

Población inmigrante por nivel de educación. Hemos afirmado en páginas anteriores que un rasgo central de las migraciones hacia Costa Rica es su carácter laboral. Asumiendo ello como punto de partida, puede comprenderse que la escolaridad que posean las personas migrantes determinará en buena medida su inserción al *mercado laboral* costarricense, el tipo de empleo que se obtenga (con mayores o menores niveles de productividad) y la remuneración que se perciba.

La comparación de los datos censales permite observar algunas asimetrías entre los distintos grupos de población que viven en Costa Rica. Los datos generales de la escolaridad se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 5
Costa Rica: población inmigrante, según país de nacimiento por nivel de educación

País de nacimiento	Total	Sin estudios			Primaria incompleta			Primaria completa			Secundaria incompleta			Secundaria completa			Superior		
		Total	% según nacionalidad	% del total	Total	% según nacionalidad	% del total	Total	% según nacionalidad	% del total	Total	% del total	% según nacionalidad	Total	% del total	% según nacionalidad	Total	% del total	% según nacionalidad
2000																			
Total	288,820	41,295	14.30	100.00	82,920	28.71	100.00	51,506	17.83	100.00	52,747	18.26	100.00	22,670	7.85	100.00	37,682	13.05	100.00
Nicaragua	220,827	37,022	16.77	89.65	74,477	33.73	89.82	44,532	20.17	86.46	42,074	19.05	79.77	12,874	5.83	56.79	9,848	4.46	26.13
Colombia	5,704	246	4.31	0.60	588	10.31	.71	270	4.73	.52	892	15.64	1.69	1,089	19.09	4.80	2,619	45.92	6.95
Estados Unidos	8,850	553	6.25	1.34	1,106	12.50	1.33	381	4.31	.74	1,146	12.95	2.17	914	10.33	4.03	4,750	53.67	12.61
Panamá	9,718	1,697	17.46	4.11	2,343	24.11	2.83	1,753	18.04	3.40	1,435	14.77	2.72	860	8.85	3.79	1,630	16.77	4.33
El Salvador	8,660	602	6.95	1.46	1,352	15.61	1.63	1,839	21.24	3.57	1,834	21.18	3.48	1,061	12.25	4.68	1,972	22.77	5.23
Resto	35,061	1,175	3.35	2.85	3,054	8.71	3.68	2,731	7.79	5.30	5,366	15.30	10.17	5,872	16.75	25.90	16,863	48.10	44.75
2011																			
Total	379,775	33,586	8.84	100.00	84,905	22.36	100.00	69,102	18.20	100.00	84,132	22.15	100.00	45,641	12.02	100.00	62,409	16.43	100.00
Nicaragua	284,076	29,174	10.27	86.86	75,419	26.55	88.83	61,231	21.55	88.61	71,061	25.01	84.46	28,609	10.07	62.68	18,582	6.54	29.77
Colombia	16,404	185	1.13	.55	1,223	7.46	1.44	903	5.50	1.31	2,750	16.76	3.27	4,351	26.52	9.53	6,992	42.62	11.20
Estados Unidos	14,823	946	6.38	2.82	2,086	14.07	2.46	548	3.70	.79	1,482	10.00	1.76	1,803	12.16	3.95	7,958	53.69	12.75
Panamá	10,780	1,638	15.19	4.88	2,321	21.53	2.73	2,018	18.72	2.92	1,735	16.09	2.06	1,075	9.97	2.36	1,993	18.49	3.19
El Salvador	9,337	454	4.86	1.35	1,264	13.54	1.49	1,664	17.82	2.41	2,003	21.45	2.38	1,432	15.34	3.14	2,520	26.99	4.04
Resto	44,355	1,189	2.68	3.54	2,592	5.84	3.05	2,738	6.17	3.96	5,101	11.50	6.06	8,371	18.87	18.34	24,364	54.93	39.04

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población 2000 y 2011

En el período intercensal, el perfil educativo muestra algunas variantes. Los más significativos son la reducción del porcentaje de personas sin estudios (disminuyó del 14,30% en el año 2000 al 8,84% en el año 2011). El porcentaje de personas con educación secundaria concluida pasó de 7,85% en el año 2000 a 12,02% en el año 2011, en tanto que la proporción de personas con educación superior se incrementó del 13,05% en el año 2000 a 16,43 en el año 2011.

Ahora bien, cuando los datos se desagregan por nacionalidad, son notorias las diferencias en los niveles de escolaridad. Mientras los nacionales de Nicaragua y Panamá presentan una escolaridad más baja, la población originaria de Colombia y los Estados Unidos de Norteamérica muestra un perfil educativo más elevado. En el caso de las personas de esta última nacionalidad, en ambos censos, el 53% reportó tener educación superior. Al otro extremo, en el período intercensal, de las personas que reportaron no tener estudios, un porcentaje superior al 85% eran de nacionalidad nicaragüense, caso contrario de las personas colombianas que no representaron ni el 1%.

Al año 2000, el 28,71% de las personas extranjeras reportaron tener educación primaria incompleta. Este porcentaje tuvo una leve disminución para el año 2011 (22,36%). En este nivel, la población nicaragüense también se destacó en ambos años. Del total de personas extranjeras con educación primaria incompleta en ambos años, un porcentaje superior al 88% fue de nacionalidad nicaragüense. También debe resaltarse que, al revisar la escolaridad de este grupo, del total de personas nicaragüenses en el año 2000, una tercera parte (33,73%) no tenía la educación primaria concluida, mientras que en el año 2011 la proporción fue de 26,55%.

Líneas arriba mencionamos las diferencias en el perfil educativo por nacionalidad. En el caso de las personas de nacionalidad colombiana “un 28,7% cuentan con un grado universitario completo y un 26,35% finalizó los estudios secundarios, dicha población presenta mejores índices educativos que el promedio nacional. En la misma tendencia se ubican los inmigrantes estadounidenses, los cuales presentan el mejor índice educativo, un 36% de su población cuenta como mínimo con un grado universitario” (Freaan 2012, página 19).

El caso de la población panameña muestra contrastes. El 21,53% de personas de esta nacionalidad posee la educación primaria incompleta. Asimismo, un 18,72% concluyó la educación primaria. Por su parte solo un 9,97% logró terminar secundaria. Un dato relevante de esta población es que un 12,08% de las personas panameñas son analfabetas. De acuerdo a los datos censales, este porcentaje es el más alto dentro de los registrados, según nacionalidad. Finalmente un 18,49% de las personas de nacionalidad panameña poseen educación universitaria, porcentaje que supera el observado para sus pares costarricenses que es de 9,5%.

El perfil educativo que poseen las personas migrantes es un factor que influye de forma determinante en el acceso al mercado laboral. Aproximadamente un 58% de la población nacida en Nicaragua según el Censo del año 2011 muestra una combinación (no contar con estudios o con estudios primarios completos o incompletos) que incrementa sus posibilidades de acceder a empleo espurio. El porcentaje de población panameña en esas condiciones es bastante similar (55,44%). Esta baja escolaridad favorecerá que el tipo de empleo al que aspiren requerirá baja escolaridad, con poca productividad y baja remuneración. Empleos que adicionalmente suelen no cumplir los derechos laborales.

Inserción laboral. Se ha afirmado que un rasgo clave que distingue las migraciones recientes hacia Costa Rica es su carácter laboral. A continuación se presenta la participación de las personas trabajadoras migrantes dentro del conjunto de personas ocupadas del país; la distribución de la fuerza laboral extranjera según los grupos ocupacionales y el cumplimiento del derecho al aseguramiento social⁵.

El cuadro 2 que se desplegó en las páginas anteriores, nos permitió observar la distribución etaria de la población nacida en el extranjero. El censo del año 2000 registró que el grupo comprendido entre los 15-64 años era de 228,900 personas (77,21%). Según el censo del año 2011, esa cantidad se incrementó a 324,321 personas (84,04%). Los datos reflejan que dentro del conjunto de población migrante, cuatro de cada cinco personas están en edad de trabajar.

Al revisar los datos censales, el Censo del año 2000 reportó un total de 1,291,266 personas ocupadas. De ellas, 142,312 habían nacido en el extranjero (11,02%), mientras que el Censo 2011 reportó un leve incremento, alcanzando la cifra de

⁵ Los incumplimientos a la legislación laboral suelen ser más frecuentes en las personas trabajadoras migrantes. A pesar de ello, ni en sede administrativa (Ministerio de Trabajo de Seguridad Social) ni en sede judicial (Tribunales de Trabajo del Poder Judicial) se llevan estadísticas desagregadas por nacionalidad respecto de las violaciones a los derechos laborales de estos trabajadores.

1,670,632 personas ocupadas, de ellas 205,612 eran extranjeras (12,31%). El cuadro 6, nos muestra la información acerca de la distribución de la población ocupada, según país de nacimiento y grupo ocupacional.

Cuadro 6
Costa Rica: población inmigrante ocupada, según país de nacimiento por grupo ocupacional

País de nacimiento	Total	Nicaragua		Colombia		Estados Unidos		Panamá		El Salvador		Resto							
		Total	% según nacionalidad	% del total	Total	% según nacionalidad	% del total	Total	% según nacionalidad	% del total	Total	% según nacionalidad	% del total						
2000																			
Total	142,312	108,839	100.00	76.48	2,849	100.00	2.00	3,181	100.00	2.24	4,436	100.00	3.12	5,035	100.00	3.54	17,972	100.00	12.63
Nivel direct adm públ	4,401	736	.68	16.72	325	11.41	7.38	509	16.00	11.57	120	2.71	2.73	214	4.25	4.86	2,497	13.89	56.74
Nivel profesional, científico	9,031	1,937	1.78	21.45	609	21.38	6.74	1,028	32.32	11.38	574	12.94	6.36	580	11.52	6.42	4,303	23.94	47.65
Nivel técnico y profe	11,473	5,202	4.78	45.34	606	21.27	5.28	822	25.84	7.16	476	10.73	4.15	738	14.66	6.43	3,629	20.19	31.63
Apoyo administrativo	5,392	3,295	3.03	61.11	170	5.97	3.15	255	8.02	4.73	209	4.71	3.88	317	6.30	5.88	1,146	6.38	21.25
Venta locales prestac	20,300	15,174	13.94	74.75	480	16.85	2.36	204	6.41	1.00	478	10.78	2.35	865	17.18	4.26	3,099	17.24	15.27
Agropecuarias, agríco	4,424	3,505	3.22	79.23	25	.88	.57	106	3.33	2.40	391	8.81	8.84	141	2.80	3.19	256	1.42	5.79
Prod artes, const, me	19,434	17,030	15.65	87.63	224	7.86	1.15	116	3.65	.60	276	6.22	1.42	583	11.58	3.00	1,205	6.70	6.20
Montaje y operación d	7,621	6,361	5.84	83.47	127	4.46	1.67	47	1.48	.62	195	4.40	2.56	372	7.39	4.88	519	2.89	6.81
Ocupaciones no califi	60,236	55,599	51.08	92.30	283	9.93	.47	94	2.96	.16	1,717	38.71	2.85	1,225	24.33	2.03	1,318	7.33	2.19
2011																			
Total	205,612	156,005	100.00	75.87	10,164	100.00	4.94	5,127	100.00	2.49	5,010	100.00	2.44	5,253	100.00	2.55	24,053	100.00	11.70
nivel direc. público	3,577	460	.29	12.86	525	5.17	14.68	446	8.70	12.47	108	2.16	3.02	158	3.01	4.42	1,880	7.82	52.56
nivel prof. y científ	16,381	3,368	2.16	20.56	2,061	20.28	12.58	1,796	35.03	10.96	708	14.13	4.32	913	17.38	5.57	7,535	31.33	46.00
nivel técnico y prof.	12,345	5,453	3.50	44.17	1,354	13.32	10.97	1,126	21.96	9.12	381	7.60	3.09	534	10.17	4.33	3,497	14.54	28.33
apoyo administrativo	7,595	4,621	2.96	60.84	667	6.56	8.78	494	9.64	6.50	177	3.53	2.33	238	4.53	3.13	1,398	5.81	18.41
vent. en locales y s	43,869	31,147	19.97	71.00	3,586	35.28	8.17	678	13.22	1.55	773	15.43	1.76	1,372	26.12	3.13	6,313	26.25	14.39
agropecuaria y pesca	5,172	4,257	2.73	82.31	51	.50	.99	133	2.59	2.57	358	7.15	6.92	106	2.02	2.05	267	1.11	5.16
prod.artesanal; otros	30,611	26,819	17.19	87.61	1,039	10.22	3.39	242	4.72	.79	387	7.72	1.26	616	11.73	2.01	1,508	6.27	4.93
operación maq. y ensa	9,091	7,621	4.89	83.83	409	4.02	4.50	63	1.23	.69	188	3.75	2.07	305	5.81	3.35	505	2.10	5.55
ocupaciones elemental	76,971	72,259	46.32	93.88	472	4.64	.61	149	2.91	.19	1,930	38.52	2.51	1,011	19.25	1.31	1,150	4.78	1.49

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población 2000 y 2011

Al desglosar cómo se compone la participación de la población ocupada extranjera según nacionalidad, se observa una importante concentración de personas trabajadoras en tres grupos ocupacionales: ocupaciones no calificadas/ocupación elemental; ventas en locales y prestación de servicios directos a personas; ocupaciones calificadas de la producción artesanal-construcción, industria manufacturera. El Censo del año 2000 registró que la participación de las personas trabajadoras extranjeras en estos grupos ocupacionales fue del 70,25%, en cambio, el Censo del año 2011 mostró un pequeño aumento que alcanzó el 73,67%.

El grupo ocupacional referido a ocupaciones no calificadas o calificaciones elementales (que incluye labores no calificadas, poco calificadas o con poca experiencia para desarrollar tareas sencillas, rutinarias y con esfuerzo físico considerable) tuvo una disminución de casi 5 puntos porcentuales en el período intercensal (pasó de 42,33% a 37,44%). Esta disminución fue compensada con una mayor participación de las personas ocupadas extranjeras en el grupo de ventas en locales (que incluye prestación de servicios directos a personas, ventas en comercio y seguridad). Este grupo pasó de representar el 14,26% en el Censo del año 2000 a 21,34% en el Censo 2011. De su parte, el grupo que incluye ocupaciones calificadas de la producción artesanal, la construcción, la mecánica y las artes mecánicas, tuvo un leve incremento pasando de representar el 13,66% en el censo del año 2000 a 14,89% en el censo del año 2011. En términos absolutos en el primer censo la cantidad de personas ocupadas de origen extranjero fue de 142,312, mientras que en el segundo censo fue de 205,612 personas.

Por otra parte, la participación de la población ocupada de origen nicaragüense sigue siendo importante. El Censo del año 2000, registró que el 51,08% de esta población estuvo empleada en ocupaciones no calificadas, en tanto que el Censo 2011, reportó que el 46,32% de este grupo participó de ocupaciones elementales. En contraste, las personas de nacionalidad estadounidense reportaron para estas mismas ocupaciones, para los censos de referencia, 0,16% y 0,19% respectivamente.

La importancia de la participación de las personas ocupadas de nacionalidad nicaragüense en estas actividades puede ser consecuencia de una segmentación del mercado laboral que les ubica en actividades que demanda personas con baja escolaridad o poca capacitación técnica (aspecto coincidente con la información que proporciona el cuadro 5). Estos trabajos son a su vez, empleos de baja productividad y mal remunerados. Esto contrasta con la ubicación en la que logran insertarse las personas ocupadas de nacionalidad colombiana y norteamericana.

De acuerdo al perfil socio-educativo, las personas de nacionalidad colombiana tienden a ubicarse en actividades que requieren mayor educación y especialización. Para ilustrar esto, puede verse que del total de personas ocupadas de esta nacionalidad, el censo del año 2000 reportó que el 32,78% estaban ocupados en niveles directivos de empresas privadas o públicas, así como en actividades científicas, en contraste con el 2,45% de los ocupados de nacionalidad nicaragüense. En cambio el censo 2011 registró un descenso de la cantidad de personas ocupadas colombianas en estas actividades (25,44%), mientras que en el caso de las personas de nacionalidad nicaragüense, la proporción se mantuvo en 2,45%. Un factor que podría explicar el descenso observado en la participación de las personas ocupadas colombianas en estos grupos ocupacionales, puede encontrarse en el incremento en la cantidad de personas refugiadas de esa nacionalidad que llegaron a Costa Rica en la primera década del presente siglo.

Población migrante por tipo de aseguramiento. Un aspecto relevante en el cumplimiento de los derechos laborales y que a la vez repercute en el conjunto de mecanismos de protección social es el acceso al aseguramiento social. A continuación se presenta el comportamiento intercensal del acceso de la población extranjera y se desagregan los datos por nacionalidad.

Cuadro 7
Costa Rica: población inmigrante, según país de nacimiento
por tipo de aseguramiento

País de nacimiento	Total			Directo			Indirecto			Otras formas			Sin seguro		
	Total	% según nacionalidad	% del total	Total	% según nacionalidad	% del total	Total	% según nacionalidad	% del total	Total	% según nacionalidad	% del total	Total	% según nacionalidad	% del total
2000															
Total	296,461	109,645	36.98	100.00	72,470	24.45	100.00	3,639	1.23	100.00	110,707	37.34	100.00		
Nicaragua	226,374	80,230	35.44	73.17	54,450	24.05	75.13	1,607	.71	44.16	90,087	39.80	81.37		
Colombia	5,898	2,185	37.05	1.99	1,417	24.03	1.96	166	2.81	4.56	2,130	36.11	1.92		
Estados Unidos	9,511	3,210	33.75	2.93	2,866	30.13	3.95	525	5.52	14.43	2,910	30.60	2.63		
Panamá	10,270	3,808	37.08	3.47	2,744	26.72	3.79	113	1.10	3.11	3,605	35.10	3.26		
El Salvador	8,714	4,339	49.79	3.96	2,116	24.28	2.92	101	1.16	2.78	2,158	24.76	1.95		
Resto	35,694	15,873	44.47	14.48	8,877	24.87	12.25	1,127	3.16	30.97	9,817	27.50	8.87		
2011															
Total	385,899	168,523	43.67	100.00	91,894	23.81	100.00	5,669	1.47	100.00	119,813	31.05	100.00		
Nicaragua	287,766	119,910	41.67	71.15	65,737	22.84	71.54	1,864	.65	32.88	100,255	34.84	83.68		
Colombia	16,514	9,164	55.49	5.44	4,433	26.84	4.82	344	2.08	6.07	2,573	15.58	2.15		
Estados Unidos	15,898	5,907	37.16	3.51	5,344	33.61	5.82	1,151	7.24	20.30	3,496	21.99	2.92		
Panamá	11,250	4,090	36.36	2.43	2,526	22.45	2.75	177	1.57	3.12	4,457	39.62	3.72		
El Salvador	9,424	5,146	54.61	3.05	2,570	27.27	2.80	149	1.58	2.63	1,559	16.54	1.30		
Resto	45,047	24,306	53.96	14.42	11,284	25.05	12.28	1,984	4.40	35.00	7,473	16.59	6.24		

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población 2000 y 2011

Según el censo del año 2000, un 62,65% contaban con algún tipo de aseguramiento (suma de asegurados directos, indirectos y otras formas de aseguramiento), en tanto que el censo del año 2011 registró un incremento que alcanzó el 68,95%. El aseguramiento directo en el período intercensal tuvo un incremento de casi cinco puntos, al tiempo que se acompaña de una disminución relativa de casi seis puntos de la cantidad de personas extranjeras sin algún tipo de seguro. El incremento de personas aseguradas podría estar relacionado con una mejor inserción al *mercado laboral* a través de empleo formal, a la vez, la mejora puede estar vinculada a la disminución de la participación de las personas trabajadoras extranjeras en el grupo de ocupación que no requiere calificación, empleo que con frecuencia carga con la posibilidad de no ser empleo que cuente con acceso al seguro social.

Por nacionalidades los cambios en el acceso al aseguramiento directo mostraron algunas mejorías, aunque persisten problemas de cobertura. Las personas nacidas en Nicaragua mejoraron su cobertura directa del 35,44% a 41,67%; las personas colombianas pasaron de 37,05% a 55,49%, representando este, el incremento más significativo en el período intercensal. Por su parte, las personas oriundas de El Salvador tuvieron una mejora al pasar de 49,79% a 54,60%.

Un tema que resulta crítico es el de la población inmigrante que carece de algún tipo de seguro. El Censo reportó que en el país, la población total que no posee seguro es de 14,50%. En el caso de las personas de nacionalidad nicaragüense y panameña esta arencia afecta al 34,84% y 39,62% respectivamente. Estos datos son un indicador de la vulnerabilidad social que enfrentan ambas poblaciones.

Remesas familiares

Las remesas familiares suelen ser motivo de análisis en los estudios sobre migraciones internacionales. Tomando en consideración que Costa Rica es país receptor y emisor de población migrante, se incluyen a continuación los datos sobre las remesas recibidas y enviadas durante los años 2007-2012.

Cuadro 8
Costa Rica: Remesas familiares (ingresos y salidas)
En millones de colones (2007-2012)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos	\$595.6	\$583.8	\$488.6	\$505.5	\$487.1	\$526.8
Estados Unidos	\$470.3	\$502.1	\$420.2	\$357.3	\$344.3	\$372.4
Resto	\$125.3	\$81.7	\$68.4	\$148.2	\$142.8	\$154.4
Egresos	\$257.5	\$254.3	\$223.8	\$227.1	\$257.6	\$281.2
Nicaragua	\$219.1	\$185.6	\$163.4	\$175.7	\$199.3	\$217.6
Colombia	\$12.9	\$35.6	\$31.3	\$14.4	\$16.3	\$17.8
Resto	\$25.5	\$33.1	\$29.1	\$37.0	\$42.0	\$45.8

Fuente: Área Encuestas Económicas, Banco Central de Costa Rica.

Las remesas recibidas muestran un comportamiento volátil. Los años 2007 y 2008 registran las mayores cantidades recibidas. A partir del año 2009 y hasta el año 2011 hay una disminución en las remesas recibidas, tal comportamiento puede explicarse como consecuencia de la crisis económica que afectó con intensidad a Estados Unidos, principal destino de las personas inmigrantes costarricenses. A partir del año 2010 se incrementa la cantidad de remesas recibidas de otros países de destino, lo cual atenúa la disminución de las remesas provenientes de Estados Unidos. Esta última información podría sugerir una cierta diversificación de los países a los que migran los costarricenses o un incremento en la cantidad de personas que están emigrando.

El comportamiento de las remesas enviadas desde Costa Rica hacia otros países, tuvo un comportamiento levemente diferente. Si bien hubo una disminución en la cantidad de remesas enviadas entre los años 2008-2009, la recuperación se inicia a partir del año 2011, es decir, un año antes de la recuperación observada en el caso de las remesas recibidas por el país. Destaca Nicaragua como el principal país receptor de las remesas que salen de Costa Rica.

Comúnmente se afirma que los inmigrantes, principalmente los de nacionalidad nicaragüense, envían la mayor parte del dinero que ganan a su país de origen, este razonamiento deriva en considerar la inmigración como un *perjuicio para el país*. No hay evidencia de que ello ocurra. Si bien los montos en concepto de remesas familiares enviadas muestran un leve crecimiento, éstas representan una proporción cercana al 50% de las que llegan al país. Estas a su vez, son un indicador que nuestro país es también emisor de población migrante.

En el siguiente apartado se presentará una valoración de los impactos de la entrada en vigencia de la nueva Ley General de Migración y Extranjería, asimismo se sugerirán, a partir de la información disponible algunos retos y desafíos en materia de política pública que tiene Costa Rica para integrar de la mejor forma posible, a la población inmigrante que vive en el país.

Desde ya se señala que la presencia de la población inmigrante demanda un conjunto de acciones articuladas de política que atienda a las especificidades y necesidades particulares de esta población, proceso que puede favorecer que las personas inmigrantes participen de la aspiración por construir una sociedad más equitativa e integrada. Una meta social que se perfila respecto de esta población se dirige a incrementar la posibilidad real de desarrollar un sentido de pertenencia respecto de la sociedad que les acoge, sentido que sería la antítesis de la exclusión o de una “integración” instrumental mediada por la sola participación en el mercado laboral costarricense.

Alcances y posibilidades de la Ley General de Migración y Extranjería (Ley 8764)

El 01 de marzo del año 2010, entró a regir la Ley General de Migración y Extranjería (Ley 8764). Esta a su vez sustituyó a la Ley 8487 que tuvo un fugaz paso (en vigencia a partir del 22 de noviembre del año 2005). Esta última Ley, aprobada de forma apresurada, había recibido fuertes críticas de distintos sectores por el enfoque *securitista* para abordar la migración, al tiempo que, entre otros aspectos endurecía los controles migratorios y sancionaba a quienes dieran alojamiento a personas inmigrantes en condición migratoria irregular.

Un nuevo texto se envió a la Asamblea Legislativa, siendo aprobado en septiembre del año 2009 y entró a regir en marzo del año 2010. En términos generales, las autoridades migratorias señalaron que el proyecto aprobado introducía cambios significativos en los principios que orientaban el espíritu de la Ley, explicitaba a su vez la preminencia del respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, promovía la integración social de estas personas y atendía la realidad y necesidades de las personas costarricenses que dejaban el país. Sandoval ha señalado que “la nueva legislación combina un encuadre de derechos humanos, el cual le ha ganado una importante legitimidad entre actores, con disposiciones específicas que vuelven el proceso de regularización migratoria aún más oneroso y difícil...” (Sandoval, et al 2012, Pag. 31).

A poco más de tres años de entrada en vigencia de la Ley General de Migración y Extranjería, es necesario preguntarse acerca de si se está en proceso de alcanzar algunas de las aspiraciones que se cifraron en la citada Ley. Específicamente se responderá a la pregunta ¿ha promovido una mayor integración social de las personas migrantes y refugiadas la actual Ley General de Migración? Las pistas de la respuesta, así como los cambios en el perfil sociodemográfico de las personas migrantes y refugiadas que viven en el país, contribuirán para que puedan establecerse al final de este trabajo, algunos retos y desafíos que enfrenta el país, para lograr una más plena y real integración social de esta población. Un paso necesario es presentar a grandes

rasgos los aspectos más relevantes de la Ley General de Migración.

Aspectos generales de la Ley General de Migración y Extranjería

La Ley es el principal instrumento jurídico para regular el ingreso, la permanencia y egreso de personas nacionales y extranjeras al país, al tiempo que ofrece el marco para la gestión y gobernanza de las migraciones en Costa Rica. Algunos de los aspectos que se han valorado positivamente de esta Ley son los siguientes:

- Se explicita que este instrumento se fundamentará en instrumentos en materia de derechos humanos vigentes en el país (artículos 1; 3; 5; 6 incisos 6 y 7; 7 inciso 8).
- Se crea el Consejo Nacional de Migración (artículo 9), este órgano está integrado por representantes de distintas instituciones públicas. Integra a dos personas representantes de la sociedad civil, lo cual introduce una novedad (artículo 10). Entre otras funciones, este Consejo debe recomendar al Poder Ejecutivo la política migratoria del país (artículo 11, inciso 1).
- Se fortalece la Policía profesional de Migración (artículos 15-19).
- Los plazos de aprehensión para fines de verificación migratoria se adecúan a lo establecido en la Constitución Política, por tanto, no podrán exceder las 24 horas (artículos, 18, inciso 12 y 31, numeral 5, inciso a,b)⁶.
- Se garantiza el acceso a la salud (artículo 31 inciso 6), se deriva de su aporte solidario a las finanzas públicas el acceso a los servicios de educación y salud (artículo 242 incisos 2 y 3).
- Se adecua la ley a los compromisos internacionales suscritos por el país en cuanto a Derechos Humanos y lo relativo a la materia de migración.
- Se equipara el instituto de refugio a lo que establecen los instrumentos internacionales (artículos 106-123) y se amplía a una causal por género.
- Incorpora el delito de tráfico ilícito de personas (artículo 249).
- Se crea una segunda instancia para resolver recursos de apelación contra resoluciones de la Dirección General de Migración y de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio (artículos 25-30).
- Se establece un fondo social migratorio que será destinado a apoyar las acciones de integración (artículos 241-245).

En términos de la institucionalidad, la Ley General de Migración fortalece los órganos existentes:

- Crea el Tribunal Administrativo Migratorio (Título III, capítulo VI, artículos 25-30), está

6 En resolución No. 2012 – 17060 (Expediente 11-011315-007-CO), la Sala Constitucional afirmó que: “el Estado es soberano, que de su soberanía se deriva la potestad de diseñar y ejecutar la política migratoria; que tal potestad es reconocida por los instrumentos internacionales sobre derechos humanos; que esa potestad debe ejercerla la autoridad migratoria conforme a las leyes nacionales y la normativa internacional; que tal ejercicio debe realizarse respetando los derechos de las personas extranjeras; que, como parte de sus atribuciones, la autoridad migratoria puede realizar aprehensiones de extranjeros”.

adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía pero es un órgano independiente. Su función es agotar la vía administrativa para la resolución de las apelaciones presentadas contra las resoluciones finales de la DGME, en materia migratoria, y de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, en materia de refugio.

- Asimismo crea el Fondo Social Migratorio con el objeto de apoyar las acciones que propician una efectiva integración social de la población migrante y refugiada, principalmente en cuanto al acceso a los servicios nacionales de migración, salud, educación, seguridad, justicia y participación comunitaria (artículos 241-245).
- Por otra parte, la Ley contempla la existencia de Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería (artículos 246-248) que será la responsable de administrar el presupuesto de la Dirección General, el Fondo de Depósitos de Garantía, el Fondo Especial de Migración y el Fondo Social Migratorio, creados mediante esta Ley.

Si bien se reconocen aspectos positivos de la legislación migratoria actual, no debe olvidarse que esta Ley permite que en algunos casos, el aseguramiento a la Caja Costarricense de Seguro Social se haga bajo la responsabilidad de la persona trabajadora migrante (artículo 78, inciso 3). Ello puede estimular que patronos evadan esta responsabilidad que, evidentemente, conculca los derechos laborales de las personas trabajadoras. Esta práctica puede afectar con especial intensidad, por ejemplo, a mujeres trabajadoras domésticas. Por otra parte, se ha señalado los altos costos que se establecen para la obtención de cédula de residencia por primera vez a tenor de los artículos 33, incisos 4-5; 89; 90; 125; 133; 252; 252; 253; 254; 255; 256 y 257. Sobre esto se volverá en las páginas siguientes.

La aspiración de la integración

La Ley General de Migración y Extranjería de Costa Rica, señala que a través de ésta, se fomentará “la integración” de las personas migrantes a la sociedad costarricense (artículo 3). Más adelante, afirma que la “presente Ley fomentará la integración de las personas migrantes al desarrollo del país (artículo 5). Este mismo propósito se explicita asimismo en el artículo 6, inciso 1.

El artículo 3, indica de forma general que “la integración” se hará con base en algunos principios (respeto a la vida humana, a la diversidad cultural y de las personas, a la solidaridad, la equidad de género, así como a los derechos humanos). Asimismo, el artículo 5 indica que el fomento de “la integración” de las personas migrantes al desarrollo del país, requerirá que la Dirección de Migración y Extranjería diseñe estrategias y políticas públicas para el fortalecimiento de la sostenibilidad del Estado Social de derecho. Lo anterior parece ser el fundamento que justifica los altos costos de los trámites migratorios como se verá más adelante.

Si bien “la integración” es un propósito o aspiración positivo de esta Ley, debe señalarse que en ninguna parte de ella se define qué debe de entenderse por tal concepto, noción central de dicho instrumento. En la práctica pareciera que la noción de “integración” sería asimilable a “participación” en el *mercado laboral*. Valga mencionar que en los años 2011 y 2012 la Dirección General de Migración y Extranjería

ha elaborado dos Informes Nacionales sobre Migración e Integración, en ninguna parte de ellos, se precisa qué ha de entenderse por “integración” de la población migrante y refugiada.

La elaboración de ambos Informes, ha contribuido a contar con un panorama estadístico de las migraciones internacionales en el país. Entre otros datos ofrece información sobre la estructura demográfica de las personas migrantes, el otorgamiento de la nacionalidad costarricense, incorporación de las personas migrantes al mercado laboral, en el sistema educativo formal, muestra la demanda de los servicios de salud de parte de la población migrante, así como sus requerimientos de vivienda. El aporte principal del documento se orienta a mostrar una radiografía de la presencia de las personas migrantes en el país, pero no discute la forma en la que se integran estas personas y ello es su principal limitación, únicamente avanza en la identificación de la demanda de servicios públicos de parte de esta población.

Al tiempo que señalamos las restricciones de no contar con una noción básica de “integración de la población migrante” en la Ley General de Migración, es necesario avanzar en la precisión de un marco comprensivo de este concepto a partir de los principios que sugiere la Ley. La tarea de dar contenido a la noción de “integración” debe enmarcarse a su vez dentro de un proceso más amplio: el de la elaboración de una política pública migratoria integral⁷ que a su vez, se articule coherentemente con las metas y aspiraciones de desarrollo que el país ha definido.

Siguiendo a Añón (2010), los contenidos de un concepto de integración de población migrante a un país como Costa Rica aseguraría:

“... la igualdad en derechos y obligaciones, que hace referencia tanto al estatus jurídico de (la persona) extranjera, como a un igual trato social. La integración es, en este sentido, inserción social, jurídico-política; de ahí el peso de conceptos como el de pertenencia y ciudadanía. Son procesos que se desenvuelven y atraviesan todas las dimensiones sociales: estatuto jurídico, participación pública y política, vida laboral, cultura, acceso a la educación... de vivienda o servicios sociales. El acceso a todas ellas es condición necesaria, aunque no suficiente de la integración y la cohesión social. La finalidad o la orientación de estos procesos es lograr que las personas y los grupos sociales se sientan parte de una sociedad con vínculos que garanticen la pertenencia plena y se sientan aceptados, maximizando la capacidad de los individuos para decidir sobre sus propias vidas (citado por Gatica, 2011, Pag. 117).

Evidentemente no hay una fórmula única para impulsar la integración de las personas migrantes y refugiadas al país. Lo que sí es cierto es que hay algunos componentes mínimos que deben incorporarse, como los recién citados. En el contexto de nuestro país, se hace necesario revisar los procesos y requisitos para la obtención de una categoría migratoria. Estar en condición migratoria regular en Costa Rica es una de

7 Al momento de redactar la ponencia, el Consejo Nacional de Migración discutía un documento borrador de Política Migratoria Integral.

las puertas institucionales para la integración *formal* de estas personas. Mientras ello no cambie, se excluirá a las personas que viven en condición migratoria irregular de la posibilidad de integrarse plenamente al país, con lo cual seguiremos asistiendo a una *integración instrumental* o a una limitada participación en el *mercado laboral* que deja en las periferias a una parte de esta población.

Los costos para documentarse: un muro para la integración

Según hemos citado la Ley General de Migración se propone favorecer la integración de las personas migrantes al país. Los costos para la obtención de una categoría migratoria son altos y para una buena cantidad de personas trabajadoras migrantes parecen ser elevados y con ello prohibitivos. Una categoría migratoria importante para las personas migrantes es la de “residente”. De acuerdo a la Ley General de Migración los costos para la obtención de esta categoría son de al menos \$ 305.00. El cuadro siguiente ilustra los costos establecidos con base en la Ley General de Migración.

Cuadro 9

Costa Rica: costos asociados a la obtención de un permiso de permanencia temporal para trabajar

Descripción	Ley General de Migración (LGME)	Decreto Ejecutivo (DE) No. 37,112-G
Solicitud inicial de permanencia (LGME artículo 255; DE, artículo 42)	\$50.00	\$50.00
Cambio de categoría migratoria (LGME artículo 89; DE, artículos 40-41)	\$200.00	\$200.00
Depósito al momento que se ortogue la regularización (LGME artículo 33 inciso4.)	\$25.00	
Aporte al Fondo Social Migratorio (LGME artículo 33 inciso 5, DE artículo 186, inciso d)	\$5.00	\$25.00
Costo de emisión de cualquier documento migratorio o reposición (LGME artículo 253)	\$30.00	\$30.00
Total *	\$310.00	\$305.00

* No se incluyen los siguientes gastos que pueden incrementar el costo: cambio de categoría migratoria (por ejemplo, pasar de turista a residente temporal o cualquier otra categoría migratoria, los artículos 96 y 125 de la LGME y los artículos 40 y 41 del DE, que el costo de dicho trámite es de \$ 200. Asimismo el artículo 133 de la LGME establece que debe hacerse un depósito de garantía equivalente al valor de un boleto aéreo o terrestre al país de origen en temporada alta, con un costo mínimo de \$ 25).

Fuente: elaboración de Gustavo Gatica López a partir de LGME y DE No. 37,112-G

Si tomamos como referencia los costos mínimos para iniciar el proceso de documentación, éstos ascienden a ¢ 153,140 (\$ 310.00 x 494), monto que es superior al salario mínimo mensual que gana una persona trabajadora doméstica durante el primer semestre del año 2012 (¢ 148,992).

A los altos costos han de agregarse otros “gastos” adicionales como: el cambio de categoría migratoria que tiene un valor de \$ 200.00 (con base en los artículos 96 y 125 de la Ley General de Migración). A la vez, debe recordarse que la Ley deja abierto un portillo para que el aseguramiento que se exige, pueda ser asumido por la persona trabajadora (artículo 7, inciso 7; artículo 78, inciso 3; artículo 97). Este requisito ha estimulado que sea la persona que desea obtener una categoría migratoria y no la persona o empresa empleadora quien asuma esa responsabilidad con el respectivo incremento de costos para la persona migrante y el impacto que ello tiene para la seguridad social.

Por otra parte, si se sigue el espíritu de los artículos 3, 5 y 6, inciso 1, de la Ley (que favorecen la integración de las personas migrantes y refugiadas), se esperaría que la implementación de la Ley (a partir del 01 de marzo del año 2010) incrementara el número de solicitudes de residencia y de aprobaciones de aquellas solicitudes. Un incremento de solicitudes, más aún, un incremento en la cantidad de solicitudes aprobadas podría interpretarse como indicadores positivos que la Ley favorece la integración. Los datos que nos permiten acercarnos a ello se presentan en el cuadro siguiente:

Cuadro 10
Costa Rica: Solicitudes de residencia
según categorías: residente permanente, temporal y categorías especiales
En números absolutos y tasas de crecimiento anuales
2008-2012

Categoría	Años								
	2008	2009		2010	2011	2012			
Residentes Permanentes	9,770	9,444	-3.34	9,270	-1.84	4,782	-48.41	17,449	264.89
Residentes Temporales	4,341	3,520	-18.91	4,935	40.20	4,655	-5.67	5,987	28.61
Categorías Especiales*	4,899	5,561	13.51	9,005	61.93	4,678	48.95	7,534	61.05
Total	19,010	18,525	-2.55	23,210	25.29	14,115	-39.18	30,970	119.13

Nota: * Incluye entre otros trabajadores temporales, estudiante, refugiados, apátridas, trabajadores de ocupación específica, invitados especiales por razones de seguridad, deportistas, entre otros.

Fuente: elaboración de Gustavo Gatica con datos del Sistema del Departamento de Planificación Institucional de la Dirección General de Migración y Extranjería

Debido a que la Ley tiene pocos años de entrada en vigencia, aún no es notorio un incremento significativo en la cantidad de personas que se acercan a regularizar su condición migratoria. Entre el año 2009 (previo a la vigencia de la Ley General de Migración) y el año 2012, hubo un incremento del 67,18% en la cantidad de solicitudes recibidas (incluyendo un desplome al siguiente año de entrada en vigencia de la Ley). La tendencia se revirtió en el año 2012 en donde las solicitudes más que duplicaron las que ocurrieron en el año 2011.

Ahora bien, ¿tuvo el mismo comportamiento la aprobación por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería de las solicitudes planteadas? Veamos los datos en el siguiente cuadro.

Cuadro 11

Costa Rica: solicitudes de residencia aprobadas según categorías: residente permanente, temporal y categorías especiales
En números absolutos y tasas de crecimiento anuales 2008-2012

Categoría	Años									
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Residentes Permanentes	8,183	9,728	18.88	7,386	-24.07	7,806	5.67	9,666	23.83	
Residentes Temporales	2,416	3,312	37.09	3,010	-9.12	4,027	33.79	4,413	9.59	
Categorías Especiales*	3,075	3,629	18.02	3,485	-3.97	4,556	30.73	2,938	-35.51	
Total	13,674	16,669	21.90	13,881	-16.73	16,389	18.07	17,017	3.83	

Nota: * Incluye entre otros trabajadores temporales, estudiante, refugiados, apátridas, trabajadores de ocupación específica, invitados especiales por razones de seguridad, deportistas, entre otros.

Fuente: elaboración de Gustavo Gatica con datos del Sistema del Departamento de Planificación Institucional de la Dirección General de Migración y Extranjería

Los datos del cuadro anterior muestran modestas tasas de crecimiento en la aprobación de solicitudes de residencia. Tomando como referencia el año 2009 (previo a la entrada de la Ley) y el año 2012, la tasa de crecimiento de aprobaciones de cédula de residencia fue de apenas 2,09%. El año de entrada en vigencia de la Ley General de Migración (2010) muestra una tasa negativa. Más aún, el año 2011 había mostrado una fuerte disminución en la cantidad de solicitudes presentadas. Este año muestra un crecimiento que se podría explicar por aprobaciones realizadas durante ese año, a solicitudes planteadas en años anteriores (es decir a rezagos que subsistían). Sin embargo, es el año 2012 donde se contrae la cantidad de solicitudes, con un raquítico crecimiento de 3.83 respecto del año anterior. Pero a la vez, llama la atención que solo el 55% de las solicitudes planteadas ese año, hayan sido aprobadas. Valga mencionar que entre los años 2008-2009 el porcentaje de aprobación de las solicitudes fue de 80,84; mientras que entre los años 2010-2012, esta proporción descendió a 69,24%.

¿Qué puede explicar lo anterior? El principal factor que explicaría lo anterior es que las solicitudes que se plantean a la Dirección General de Migración, no reúnen los requisitos establecidos por Ley, lo que excluye a una buena cantidad de solicitudes que se presentan. Esto podría sugerir la necesidad de flexibilizar los requisitos como se verá a continuación. Ahora bien, lo que es claro es que los costos para el inicio de los procesos de documentación son sumamente altos, lo que desestimula el inicio del proceso para quienes pocos y limitados ingresos.

Los datos proporcionados por la Dirección General de Migración acerca del comportamiento en la cantidad de solicitudes de residencia antes y después de la entrada en vigencia de la Ley General de Migración y Extranjería, no permiten afirmar con contundencia que la Ley haya favorecido una mayor integración de la población inmigrante al país, si se toma como un indicador, el incremento en la cantidad de solicitudes de regularización migratoria. El comportamiento volátil en la cantidad de solicitudes planteadas parece dejar ver, una tendencia normal a la que se venía observando previo a contar con una nueva Ley. Sandoval de forma crítica señala que “la ley produce la *ilegalidad* que ella misma dice que procura erradicar, es decir, los

requisitos son tales que se fomenta la ausencia de documentación” (Sandoval, et al 2012, Pág. 32).

Un mecanismo complementario: los regímenes de excepción

El 26 de setiembre de 2011 entró en vigencia el Decreto Ejecutivo No. 36769-G, Reglamento de Control Migratorio. Este Reglamento, tenía como propósito regular el cobro de las multas con arreglo a los artículos 33 inciso 3), 149, 164, 170, 171, 177 y 182 de la Ley General de Migración y Extranjería (Ley 8764). La Ley señala que estos cobros se aplicarían a partir de un año después de publicado el Reglamento.

Posteriormente el Decreto Ejecutivo No. 37327-G estableció que el cobro de las multas referidas en los artículos 33 inciso 3) y 177 de la Ley General de Migración y Extranjería N°8764 comenzaría a regir el 23 de abril del año 2013, en tanto que las multas indicadas en los artículos 149, 164, 170, 171 y 182 de la Ley General de Migración y Extranjería se aplicarían a partir del 28 de septiembre del año 2013.

El 17 de mayo del año 2012, se publicó el Decreto Ejecutivo No. 37112-G (La Gaceta No. 95) Reglamento a la Ley General de Migración y Extranjería ("*Reglamento de Extranjería*") que incluyó tres disposiciones transitorias (transitorios II, III, IV) que promovían la regularización de la condición migratoria de grupos específicos de personas extranjeras que se encuentran en situación irregular.

Los resultados de las disposiciones transitorias no fueron los esperados y la cantidad de personas que realizaron solicitudes ante la Dirección General de Migración fue menor a la planificada. En virtud de lo anterior, el Poder Ejecutivo estableció la creación de un régimen especial temporal para los trabajadores de los sectores agrícola, construcción y el área del servicio doméstico.

Este régimen fue publicado el 26 de abril del año 2013 (Decreto Ejecutivo 37673-G), "Modificación del Artículo 364 del Decreto Ejecutivo No. 36769-G del 23 de mayo del 2011, creación de un régimen de excepción y derogatoria del Transitorio IV del Decreto Ejecutivo 37112-GOB".

El Decreto modificó el artículo 364 del Decreto Ejecutivo No. 36769-G del 23 de mayo de 2011, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 184 del 26 de setiembre de 2011, el cual fue modificado a su vez por el artículo 1 del Decreto No. 37327-G del 14 de setiembre de 2012, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 188, para que, en lo sucesivo, en lugar de "salvo por lo dispuesto en los artículos 33, inciso 3) y 177, cuyas ejecuciones serían a partir del 23 de abril de 2013" se lea de la siguiente manera "salvo por lo dispuesto en los artículos 33, inciso 3) y 177 antes citados, cuyas ejecuciones serán a partir del 23 de octubre de 2013" (artículo 1).

Este período o régimen especial se dirige a "quienes demuestren que mantienen una relación laboral de dependencia con anterioridad al día 31 de diciembre del 2012 inclusive, y a quienes se les recibirá para la demostración de su nacionalidad y de sus antecedentes penales las certificaciones emitidas por el Consulado de su país de origen

ubicados en Costa Rica y que cuenten con mecanismos de seguridad”⁸. Dicho régimen se implementará por un lapso de tiempo de tres meses a partir del 17 de junio y hasta el 17 de setiembre del 2013, para los trabajadores de los sectores agrícola, construcción y el área del servicio doméstico.

La implementación de este mecanismo previsto en la Ley General de Migración y Extranjería y que procura promover la regularización de las personas migrantes, deja ver la necesidad que el Poder Ejecutivo esté monitoreando constantemente los escenarios migratorios para tomar las decisiones que permitan una oportuna gobernanza de las migraciones.

¿Ha favorecido la entrada en vigencia de la Ley General de Migración la integración de la población inmigrante?

Parcialmente. El análisis de la Ley permite identificar que hay elementos positivos que marcan una diferencia respecto de la legislación anterior. Algunos de estos elementos fueron mencionados páginas atrás. Sin embargo, hay algunos aspectos que ponen en duda que por sí sola la Ley favorezca la integración.

a. Los costos de documentación. Se convierten en un obstáculo para iniciar el trámite de regularización migratoria por lo elevado. De acuerdo a las actividades laborales en las que suelen insertarse las personas trabajadoras migrates (con baja remuneración), los costos asociados al proceso de documentación, resultan desproporcionados. Este factor podría estimular que las personas se mantengan en condición migratoria irregular.

b. El portillo que deja abierta la Ley para que el aseguramiento social sea asumido por la persona trabajadora migrante, además de representar un costo adicional para ellas, les deja en desventaja respecto de otros trabajadores en el acceso a la seguridad social dadas las limitaciones de los seguros voluntarios que adquieren.

c. Un indicador del impacto positivo de la Ley, se derivaría del incremento en la cantidad de solicitudes de regularización migratoria, lo cual no ocurre como se esperó. El crecimiento observado pareciera formar parte de una tendencia de varios años, aun cuando no se contaba con la presente Ley. Por otra parte, el hecho que la cantidad de las aprobaciones a las solicitudes recibidas tenga un comportamiento menos dinámico, puede expresar que hay dificultades en las personas solicitantes para cumplir con todos los requisitos establecidos.

Hubo esfuerzos positivos por avanzar en la regularización migratoria de quienes estaban en condición migratoria irregular (Decreto No. 37327-G del 14 de setiembre de 2012 y Decreto Ejecutivo 37673-G del 26 de abril de 2013). Estas fueron acciones complementarias a lo establecido en la Ley. En el caso del segundo decreto, forzado por el poco impacto logrado por el primer decreto. Esto podría sugerir que para que la

8 Decreto Ejecutivo No. 37673-G, numeral 8

Ley promueva una mejor integración, debe acompañarse de acciones complementarias lideradas por la DGME, pero con el necesario concurso de otros actores, por ejemplo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Sin embargo, debe reconocerse que iniciativas como las plasmadas en decretos del Poder Ejecutivo, tienen implícita la debilidad de hacer depender, decisiones estratégicas que favorezcan la integración de las personas migrantes a la voluntad política de los jerarcas: de la Presidencia de la República, del Ministerio de Gobernación o, de la Dirección General de Migración y Extranjería.

En tal sentido, convendría aquilatar las funciones, tareas y papel que puede tener una instancia clave establecida en la Ley General de Migración y Extranjería: el Consejo Nacional de Migración. La conformación de este Consejo en la que participan representantes de instituciones públicas y de la sociedad civil, la dinámica de trabajo que lleven a cabo y la posibilidad de tomar acuerdos a partir de consensos informados tendría que dar lugar a la discusión en el seno de esta instancia, de decisiones que estratégicamente puedan impulsar una mejor integración de las personas migrantes y refugiadas al país. Ésta instancia, por su composición estaría llamada a liderar los procesos de integración social, cultural y económica de las personas migrantes y refugiadas al país.

Algunos retos específicos y acciones de política pública

Si bien puede parecer una discusión retórica, es necesario dotar de contenido a la noción de “integración de las personas inmigrantes y refugiadas”. Tal integración aparece como una aspiración plasmada en la Ley General de Migración y Extranjería. Hemos afirmado que esta noción va mucho más allá de la sola participación de las personas inmigrantes y refugiadas en el *mercado laboral*. Una apuesta en estos términos sería ni más ni menos que una *integración instrumental* que solo buscaría aprovechar el potencial productivo de esta población. Por otra parte, hemos sugerido que una noción de “integración” se debe orientar a lograr desarrollar en la población extranjera un sentido de pertenencia, pero a la vez, a asegurar el ejercicio pleno de los derechos y del cumplimiento de sus deberes, es decir, del ejercicio de la ciudadanía de esta población.

La discusión acerca de la “integración de la población migrante y refugiada” no puede llevarse a cabo al margen de la realidad y del perfil sociodemográfico de esta población. Si bien actualmente se discute una política migratoria en el país, es necesario asegurar el desarrollo de acciones sectoriales que favorezcan la integración de estas personas. Específicamente:

1. La población de nacionalidad nicaragüense representa tres cuartas partes del total de la población extranjera que vive en el país. Según los datos de la ponencia, 9 de cada 10 personas extranjeras con NBI son de nacionalidad nicaragüense. Esta realidad les expone a ser un grupo en el que se acentúe el rezago social, se desarrolle poco sentido de pertenencia y se potencie un

sentimiento de exclusión. Tomar en cuenta el peso relativo de esta población, dentro del conjunto de la población del país en la asignación de bonos familiares de vivienda, de becas de FONABE, de subsidios otorgados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (por ejemplo del Programa Empleate), puede contribuir a fortalecer las capacidades y la agencia de esta población.

2. Se ha afirmado que las migraciones internacionales hacia Costa Rica, tienen un importante componente laboral. Las personas nacidas en Nicaragua y Panamá presentan la escolaridad más baja dentro del conjunto de personas nacidas en el extranjero. Esta baja escolaridad favorece que el tipo de empleo sea de poca productividad y baja remuneración. Empleos que adicionalmente suelen no cumplir los derechos laborales. Los datos censales indican que hay una significativa concentración de personas trabajadoras en tres grupos ocupacionales: ocupaciones no calificadas/ocupación elemental; ventas en locales y prestación de servicios directos a personas; ocupaciones calificadas de la producción artesanal-construcción, industria manufacturera. En el caso de las personas de nacionalidad nicaragüense hay una alta participación en ocupaciones no calificadas o elementales, mismas que son vulnerables al incumplimiento de los derechos laborales. En procura del cumplimiento de los derechos laborales de estas personas trabajadoras, es imprescindible el incremento de las tareas de inspección: del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de la Caja Costarricense del Seguro Social y del Instituto Nacional de Seguros.
3. Complementario a lo señalado en el punto anterior y de forma prospectiva, si se toma como punto de partida la naturaleza marcadamente laboral que tienen las migraciones internacionales hacia Costa Rica habría al menos dos aspectos a discutir.

A la flexibilidad de los *mercados laborales* tendría que corresponderse la flexibilidad de los requisitos para la obtención de un permiso de trabajo. Por ejemplo, tendría que revisarse si el otorgamiento de un permiso de trabajo se condicione a un trabajo específico o más bien se permita la flexibilidad de ejercer la profesión u oficio (de forma que la persona trabajadora no quede atada a un patrono en particular). El segundo aspecto que puede complementar las acciones del Poder Ejecutivo, requiere del fortalecimiento de instrumentos jurídicos que tutelen los derechos laborales. Ejemplo de ello pueden ser: la inclusión de un título en el Código de Trabajo sobre personas trabajadoras migrantes; también la ratificación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (conocida como la Convención de 1990).

4. Un tema que es altamente sensible para el inicio de los procesos de documentación y regularización migratoria en el país es el de los costos de tal proceso. Se sugiere explorar la posibilidad de establecer cobros diferenciados (por tramos de ingreso) a los solicitantes de regularización migratoria según la actividad laboral que desempeñen. No se puede cobrar el mismo monto a una trabajadora doméstica que a una persona profesional o trabajadora

especializada.

5. Asegurar el derecho a la salud sexual y reproductiva de las mujeres migrantes, a los servicios de seguridad social. La construcción de indicadores de acceso y cobertura desagregados por nacionalidad contribuirá a visibilizar las carencias existentes.

6. En un contexto que combina una tasa de natalidad decreciente en las mujeres costarricenses y una mejora en la esperanza de vida al nacer de la población nacional, no debe pasarse por alto la contribución a la dinamización de la estructura demográfica que hace la población inmigrante. La dotación de servicios de salud y educación según sus necesidades y especificidades, puede ser un aspecto que contribuya notablemente a que la integración sea efectiva y real. En este particular, debe recordarse que las poblaciones de nacionalidad panameña y nicaragüense tienen porcentajes que duplican y casi triplican la ausencia de algún tipo de aseguramiento social. Ello es un indicador de vulnerabilidad social que debe ser atendido con acciones y estrategias que favorezcan una mayor cobertura para esta población, acciones que disminuirán la brecha que ya se acentúa entre estos grupos y la población costarricense.

Bibliografía

Brenes Camacho, Gilbert (2012). *Análisis estadístico-demográfico de las bases de datos de ingresos y egresos por puestos fronterizos de la Dirección General de Migración y Extranjería*. Informe de Investigación. Centro Centroamericano de Población. Universidad de Costa Rica. Mimeo.

CEPAL-OCDE-OEA (2011). *Migración internacional en las Américas. Primer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI)*. OEA. Washington.

Defensoría de los Habitantes de la República (2012). *Informe Anual de Labores 2011-2012*. Disponible en: <http://www.dhr.go.cr/informe.html>

Dirección Nacional de Migración y Extranjería (2012). *Migración e Integración en Costa Rica. Informe Nacional 2012*. DGME. San José, Costa Rica.

Ennis Sharon, Ríos-Vargas Merarys, Albert Nora (2011). *The Hispanic Population: 2010. 2010 Census Briefs*. United States Census Bureau. Disponible en: <http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-04.pdf>

Frean, Silvia (2012). *Recopilación y análisis del contexto social y político, el marco conceptual y jurídico de la Política Migratoria Integral para Costa Rica. Informe final de consultoría*. Mimeo. San José, Costa Rica.

Gatica López, Gustavo (2013). *Análisis de situación para la política migratoria integral*. Informe final de consultoría. Mimeo. San José, Costa Rica.

_____ (2012). *Análisis de las migraciones laborales actuales y los procesos de armonización legislativa*. Informe final de consultoría. Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES). Guatemala.

_____ (2012). *Capacidades y libertades: un enfoque para acercarse al empleo decente*. En: Revista Apuntes del Mercado Laboral. Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana. OIT. San José, Costa Rica.

_____ (2011). *Estudio migratorio de Costa Rica*. En: Palma Irene, Bonnici Gisela. *Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*. Sin Fronteras IAP/INCEDES. México.

Peláez-Herreros, Óscar (2012). *Evolución de la esperanza de vida de Costa Rica en el contexto global (1930-2010)*. En: Revista electrónica "Población y Salud en Mesoamérica". Volumen 10, número 1, artículo 3. Julio-diciembre 2012. Disponible en: <http://ccp.ucr.ac.cr/revista/volumenes/10/10-1/10-1-3/10-1-3.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – Centro Centroamericano de Población (2013). *Estimaciones y proyecciones de Población por Sexo y Edad (1950-2050)*. INEC.

San José, Costa Rica.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012). *Resultados generales del X Censo Nacional de Población y VI de vivienda 2011*. INEC. San José, Costa Rica.

Morales Gamboa Abelardo; Kandel, Susan; Ortíz Xenia. (2011). *Trabajadores migrantes y megaproyectos en América Central*. PNUD/UCA. El Salvador.

Morales Gamboa Abelardo (2007). *La diáspora de la postguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*. FLACSO. San José, Costa Rica.

Organización Internacional del Trabajo (2011). *Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe de Costa Rica*. OIT-OIM-MTSS. San José, Costa Rica.

Poder Ejecutivo del Gobierno de la República. Decreto Ejecutivo No. 37673 “Modificación del Artículo 364 del Decreto Ejecutivo No. 36769-G del 23 de mayo del 2011, creación de un régimen de excepción y derogatoria del Transitorio IV del Decreto Ejecutivo 37112-GOB”. La Gaceta Año CXXXV. 26 de abril del 2013.

Poder Ejecutivo del Gobierno de la República. Decreto Ejecutivo No. 37112-G. “Reglamento a la Ley General de Migración y Extranjería”. La Gaceta Año CXXXIV. 17 de mayo del 2012.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*. PNUD. Mundi-Prensa. México.

Programa Estado de la Región (2008). *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación-Región. San José, Costa Rica.

Sandoval García, Brenes Mónica, Paniagua Laura (2012). *La dignidad vale mucho. Mujeres nicaragüenses forjan derechos en Costa Rica*. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

UNICEF (2011). *Estado de la niñez y adolescencia migrante. Derechos y desarrollo humano de niñas, niños y adolescentes nicaragüenses en Costa Rica*. UNICEF-MAEC-AECID. San José, Costa Rica.