

Migración

y Políticas Públicas para el desarrollo



Datos de los autores

Jorge Arturo Chaves Ortiz.

Doctor en Economía. De 1974 al 2004 fue catedrático de la Escuela de Economía y de la Escuela Ecuménica de Ciencias de la Religión de la Universidad Nacional. Coordina el Centro Dominicano de Investigación. Como parte de sus programas, recoge y continúa las actividades de la Cátedra "Víctor Sanabria", conforme a un acuerdo de Cooperación con la Universidad Nacional Heredia, Costa Rica. Profesor Cátedra Mediterránea 2005, en la Universidad de Valencia, España. Miembro del Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) de Costa Rica (2000 – 2005). Miembro del Equipo Asesor del Departamento de Justicia y Solidaridad del CELAM (Consejo Episcopal Latinoamericano) desde el año 2000.

Ana Cristina Carmona Segnini.

Master en Política Económica con Mención en Sector Externo y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Doctora en Educación con Mención en Mediación Pedagógica de la ULASALLE. Académica de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional desde 1986, con participación en las distintas áreas de su quehacer: Extensión, Investigación y Docencia; actualmente se desempeña como Subdirectora de esa Unidad Académica. Miembro del Programa Cátedra Víctor Sanabria de 1992 a diciembre de 2006; en este espacio coordinó el Proyecto "Toma de Pulso" de 1994 a diciembre del 2004. Autora y coautora de artículos y publicaciones relacionados con la Economía del Desarrollo.

Gustavo Adolfo Gatica López.

Licenciado en Teología, Máster en Economía del Desarrollo con énfasis en Macroeconomía y Política Pública. Miembro del Equipo del Secretariado Nacional de Pastoral Social-Caritas. Ha trabajado con poblaciones migrantes en Costa Rica desde hace varios años. Representa a la Pastoral Social-Caritas en la Red Nacional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RNOCM). Actualmente colabora como docente en la Universidad Nacional y la Universidad de Costa Rica.

La sistematización estadística estuvo a cargo de:

Edwin Andrés Zamora Bolaños.

Máster en Política Económica con énfasis en Economía Ecológica. Profesor e Investigador de la Escuela de Economía UNA. Consultor en el tema de Economía Ambiental y Ecológica. Con experiencia en Evaluación Económica y Ambiental de Proyectos de Inversión.

José David Sánchez.

Estudiante de la licenciatura en Economía, Escuela de Economía, Universidad Nacional.

Migración

y Políticas Públicas

para el desarrollo

325
Ch512m

Chaves Ortiz, Jorge Arturo

Migración y políticas públicas para el desarrollo/
Jorge Arturo Chaves Ortiz; Carmona Segnini, Ana
Cristina y Gatica López Gustavo Adolfo. --1a ed. San
José, Costa Rica. Ediciones Serranos Elizondo, 2007.
138 p.: il ; 14x21 cm.

ISBN 978-9968-948-12-8

1.MIGRACIÓN- POLÍTICAS. 2. ECONOMÍA POLÍTICA

I. Carrmona Segnini, Ana Cristina, coa.

II. Gatica López, Gustavo Adolfo, coa. III Título.

Contenido

Presentación.....	5
Capítulo 1: Para una Política de Estado Integral en materia migratoria.....	7
Posición de partida: Concepción de desarrollo.....	9
Finalidad de un proceso de desarrollo.....	10
Estrategia: metas y políticas.....	12
Ubicación del tema migratorio en un proceso de desarrollo: una política integral de Estado.....	15
El proceso de la presente investigación	21
Capítulo 2: El factor migratorio en el estilo de crecimiento actual de Costa Rica: la perspectiva del empleo.....	23
Punto de partida: migraciones y problema ocupacional.....	25
El empleo en la actual Economía Centroamericana.	27
Producción, exportaciones y empleo en Centroamérica: equilibrios y desequilibrios.	30
El perfil laboral de los inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica.....	35
Las políticas económicas actuales como respuesta a la situación del empleo en Costa Rica	42
Las respuestas específicas de las actuales políticas públicas de empleo de Costa Rica a la problemática de la población inmigrante.....	45
para generar empleos de calidad: El aporte de las Políticas Públicas	47
Fuentes de consulta	50
Propuestas de discusión.....	51
Capítulo 3: Las políticas de salud en el contexto de la demanda de la población migrante nicaragüense en Costa Rica.....	53
Un perfil epidemiológico con problemas complejos.....	55
Una población que envejece y una natalidad decreciente.....	57
Inversión pública social en Salud.....	59
La población migrante nicaragüense en el país: retos a la capacidad institucional.....	61
Fecundidad de la población migrante.	63
Accesibilidad de los servicios de salud.....	64
¿pone en crisis los servicios de salud la población nicaragüense?.....	68
Otros problemas vinculados a la salud pública y a la salud de las personas.....	71
Acciones específicas de sector salud para atender a la población migrante nicaragüense.....	72
Mantener y mejorar los indicadores de salud, no para unos sino para todos: el reto de las Políticas Públicas.....	76
Sobre la sostenibilidad.....	76

Sobre los cambios demográficos y la salud.....	78
Fuentes de consulta.....	79

Capítulo 4: Diagnóstico de la capacidad institucional educativa actual y sus principales desafíos.....81

I. Diagnóstico de la capacidad institucional educativa actual y sus principales desafíos.....	83
II. Los inmigrantes nicaragüenses en el sistema y proyectos educativos costarricenses.....	87
II.1. Principales características y desafíos	87
II.2. Programas y proyectos educativos costarricenses favorables a los inmigrantes nicaragüenses.	94
II.3. el inmigrante nicaragüense y la educación no formal.....	96
III. Retos de los estereotipos dominantes sobre los extranjeros: ¿cómo ven los ticos a los "otros" que conviven con ellos?.....	98
IV. El factor migratorio en el sistema y programas educativos del país: abonando a una propuesta de Política Pública.	99
Bibliografía.....	106

Capítulo 5: Asentamientos humanos y migración: elementos para una política inclusiva109

Elementos introductorios.....	111
Elementos institucionales que condicionan la política.....	112
Un déficit habitacional cuantitativo y cualitativo.....	114
Demanda de vivienda de la población migrante.....	119
Acceso a la vivienda.	120
El déficit cualitativo de vivienda: afecta a las viviendas con jefe nicaragüense y costarricense.....	123
Los Bonos Familiares de Vivienda entregados a familias nicaragüenses.....	126
Buscando alternativas: lineamientos para las políticas.....	128
Elementos que pueden considerarse para una política inclusiva.....	128
Bibliografía utilizada	131

Bibliografía General de consulta133

Estudios generales sobre el tema migratorio (Nicaragua-Costa Rica).....	133
Migración y Educación.....	134
Migración y Salud.....	134
Migración y Trabajo.....	135
Migración y Vivienda.....	136
Informes de Derechos Humanos.....	137
Análisis general de las Migraciones.....	137
Instrumentos jurídicos	138
Migración, niñez y enfoque de Género.....	138
Migración colombiana.....	138

Anexo estadísticoen disco compacto adjunto

Hace más de tres décadas, la Constitución Apostólica *Gaudium et Spes* nos señaló que la teología se realiza en un diálogo de la fe con las realidades vitales de nuestro existir; es decir la teología ha de ser una comprensión creyente de nuestro propio vivir concreto, para desde ahí despejar el campo, dilucidando la comprensibilidad de Dios y de nuestro hablar acerca de Dios.

De forma análoga, hoy día podría alguien preguntarse ¿no es competencia acaso de la Iglesia preocuparse por las *realidades espirituales*? Claro que lo es, como también, todo aquello vinculado a la realidad humana concreta de las personas. Como lo afirmó en su momento el Papa Pablo VI, «a la Iglesia, nada de lo humano le es ajeno», de ahí que sus gozos, alegrías y esperanzas también lo son de la Iglesia (Cfr. GS 1).

Hoy día, es claro que la teología pastoral pasa por una comprensión creyente de nuestro propio vivir concreto, esto es, de las situaciones que cada persona y grupo social vive. Esa comprensión a su vez, supone la revisión y análisis de las mediaciones políticas que condicionan e influyen en ese vivir concreto.

Desde hace muchos años, la Pastoral Social-Caritas, órgano de la Conferencia Episcopal de Costa Rica, ha acompañado las vicisitudes, los sueños y anhelos de miles de personas migrantes en Costa Rica. De esta cuenta, durante los años ochenta, acompañamos a refugiados centroamericanos que llegaron al país, fruto de los conflictos armados en la Región. Desde los años noventa, hemos dado nuestro apoyo a la población nicaragüense que principal, pero no únicamente, por motivos laborales y económicos han llegado al país. Esto último ha hecho que colaboremos en procesos de documentación de organización comunitaria, de promoción de liderazgo, de educación y formación, de investigación e incidencia.

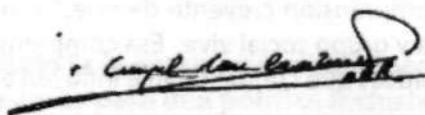
Buscar avanzar en la comprensión creyente de la experiencia migratoria nos ha llevado a asumirla como una experiencia compleja, variada en sus causas y en sus efectos, en términos eclesiales, un verdadero signo de los tiempos. Reconocemos en la migración no solo un fenómeno global que se vincula a una nueva división social del trabajo, sino un fenómeno que nos interpela en la definición de la identidad nacional, de la ciudadanía, del *otro* como actor social y del otro como cristiano.

Tomando como base la importancia que el tema tiene para nuestro país y la experiencia de acompañamiento a las migraciones que como Iglesia hemos hecho, desarrollamos un proceso de análisis para contribuir a una mejor comprensión, no solo del fenómeno, sino de acciones estratégicas que puedan favorecer una mejor integración de las personas migrantes al país. El papa Benedicto XVI señala al respecto, en el Mensaje para la XCIII Jornada Mundial del Emigrante y Refugiado 2007 que es «necesario predisponer acciones legislativas, jurídicas y sociales para facilitar dicha integración». El documento que presentamos, toma como referencia trabajos ya realizados, recopila información de fuentes primarias y sintetiza aportes hechos sobre la materia. Su valor está, principalmente, en sistematizar información existente, analizarla y elaborarla de manera tal que pueda servir para construir propuestas no solo para ese trabajo legislativo, sino además para la formulación de políticas públicas de desarrollo que incorporen la dimensión migratoria.

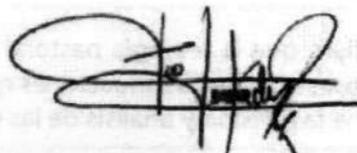
Nos alegra saber, que este trabajo se presenta en un contexto en el que hay un ambiente propicio para discutir el tema de las migraciones en el país, no solo desde una perspectiva de seguridad, sino desde una óptica más amplia: la del desarrollo humano y los Derechos Humanos. Incorporar estos dos aspectos a la discusión del tema de las migraciones nos confirma lo complejo del tema y nos abre mejores escenarios de análisis.

Nuestro trabajo pastoral quiere profundizar en esa mejor comprensión de nuestro propio vivir concreto, quiere comprender mejor las migraciones, sus impactos y sus consecuencias. En esa medida queremos ser fieles a nuestra misión y al mensaje del Evangelio.

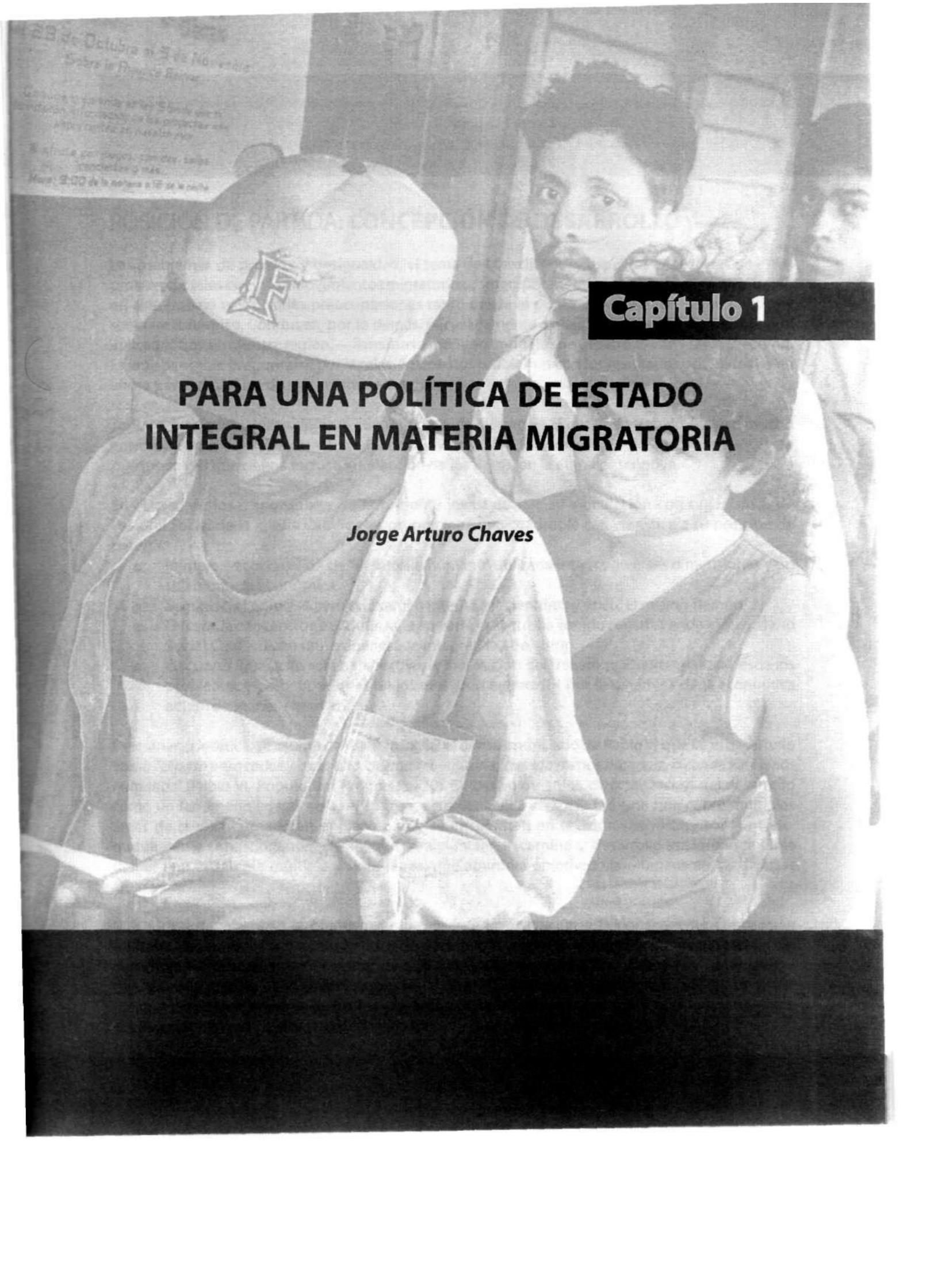
Sirvan estas líneas para agradecer al Centro Dominicco de Investigación (CEDI) y a la Escuela de Economía de la Universidad Nacional (ESEUNA) que asumieron este trabajo como una actividad conjunta de la Cátedra "Víctor Sanabria". Su aporte metodológico y analítico, junto al del Secretariado Nacional de Pastoral Social Cáritas, han hecho posible la presente investigación. De forma especial, reconocemos el aporte de Catholic Relief Service (CRS) que en este y otros proyectos solidariamente nos ha apoyado.



Mons. Ángel San Casimiro Fernández
Obispo de la Diócesis de Ciudad Quesada
Presidente de Pastoral Social-Caritas



Pbro. Francisco Hernández Rojas
Secretario Ejecutivo de la Comisión
Nacional de Pastoral Social-Caritas



Capítulo 1

PARA UNA POLÍTICA DE ESTADO INTEGRAL EN MATERIA MIGRATORIA

Jorge Arturo Chaves

El enunciado del título del presente trabajo "Migración y políticas públicas de desarrollo" pide expresar de antemano la manera como se entienden en estas páginas los conceptos claves de "desarrollo", "políticas públicas" y la relación entre migración y desarrollo y crecimiento.

POSICIÓN DE PARTIDA: CONCEPCIÓN DE DESARROLLO

Los problemas de pobreza y desigualdad, el tema de la exclusión, y aspectos específicos de estos problemas, tales como los movimientos migratorios contemporáneos en América Latina, se asumen en este trabajo como serias preocupaciones tanto desde el punto de vista ético, como político y socio – económico. Conducen, por lo demás, necesariamente a analizar los "estilos de crecimiento" aplicados hoy en nuestra región, —llamados a menudo "modelos de desarrollo", sin mayor precisión. Es indispensable preguntarse por la relación de estos problemas con los resultados obtenidos hasta ahora por la dinámica de crecimiento existente.

Todo investigador cuenta siempre con un punto de referencia al iniciar su trabajo, incluso mucho antes de llegar a las etapas de evaluación y valoración. Este es el que define sus intereses de búsqueda y el que define incluso la selección de los datos, en la etapa descriptiva.

En el caso de los responsables de la presente investigación, su vinculación con organismos de Pastoral Social de la Iglesia Católica les proporciona una cuádruple característica a su posición de partida.

- Primera, la concepción de "desarrollo humano" utilizada integra diversas dimensiones y no solamente la económica.
- Segunda, el enfoque para su examen intenta ser científico y ético, al mismo tiempo.
- Tercera, la concepción ética utilizada en parte es la que ha venido construyendo el Magisterio Social Católico con una exigencia de integralidad de visión.
- En cuarto lugar, con esta perspectiva, la motivación del trabajo se intenta realizar desde los problemas y preocupaciones de los más desfavorecidos por la dinámica de la económica actual de manera permanente.

De manera sintética, se asume de manera inicial el denso enunciado de Pablo VI que ve el desarrollo como "*el paso para todos y cada uno, de unas condiciones de vida menos humanas a condiciones más humanas*" (Pablo VI, *Populorum Progressio*, 20). Se deriva de ahí la caracterización del desarrollo como un fenómeno ligado no a un solo aspecto de la vida en sociedad sino que cubre múltiples áreas de la vida humana en el planeta que se encuentran en relación *sistémica* y son, por eso, mutuamente condicionantes. De ahí que para plantear un camino al desarrollo sea imprescindible definir una estrategia múltiple y simultánea, que apunte a objetivos simultáneos en las diversas áreas.

Esta forma de acercarse al objetivo de la presente investigación y la consiguiente concepción utilizada, determinan una actitud crítica de partida con respecto a una visión muy extendida del desarrollo —predominante en planes de gobierno y de organismos financieros internacionales— que, aunque coincide con muchas otras en cuanto plantea como objetivo del mismo una vida mejor, se limita, en el mejor de los casos a atribuirle solamente tres componentes fundamentales: el bienestar material, la modernidad institucional y la eficacia tecnológica.

Para críticas recientes, sin embargo, esta visión predominante a su vez adolece de un triple defecto:

- un reduccionismo economicista,
- una perspectiva elitista y
- un etnocentrismo occidental.

De hecho, existen una serie de corrientes críticas contemporáneas que rechazan del todo el concepto de desarrollo por considerarlo producto de esa visión. Estarían entonces buscando no un concepto alternativo *de* desarrollo, sino *al* desarrollo. Desde esa posición se cuestiona incluso el concepto de "desarrollo humano integral" en la medida en que suponga un "patrón necesario y universal de la vida mejor para todos los pueblos".

En el presente trabajo, y como hipótesis operativa, no se rechaza todo concepto de desarrollo, aun reconociendo sus limitaciones de origen y de algunas de sus modalidades históricas. El debate continúa abierto y en evolución. Se opta por continuar utilizando el término, conscientes de sus limitaciones, intentando superarlas mediante un enriquecimiento de sus finalidades y de las dimensiones que incluye.

FINALIDAD DE UN PROCESO DE DESARROLLO

Mientras se permanezca a nivel de suficiente generalidad se puede coincidir en definir el "para qué" del desarrollo como la *aspiración a un estado mejor, más humano*, de toda una nación o región. Se puede constatar, sin embargo, que a lo largo de la historia se diversifican las especificaciones de ese adjetivo "mejor", en la medida en que se enfatice de forma excluyente o bien "tener más", o "saber más", o "valer más" o "ser más" (cfr. Leuret 1966:39).

Este diverso énfasis se nota al intentar precisar los contenidos de esa "vida mejor" porque se encuentra entonces necesariamente el problema de la diversidad que las diferentes culturas y pueblos tienen en cuanto a valores que consideran "culturalmente absolutos" dentro de su respectivo marco, aunque puedan no coincidir con los de las demás. La conciencia de esta diversidad empuja por tanto a definir las metas del desarrollo desde tradiciones y culturas propias y no, automáticamente, desde la experiencia de los países del llamado "primer mundo" que fueron los primeros en alcanzar un alto nivel de prosperidad económica.

Se estaría proponiendo con este enfoque no solo una variación en cuanto a medios y aspectos incluidos en lo que suele llamarse "desarrollo", sino también en las metas. Para este punto de vista las metas del desarrollo alternativo son la supervivencia y valoración de las comunidades culturales viables, el mejorar en todo lo posible la calidad de vida y la sociedad en la forma en que la propia comunidad lo entiende, y el restablecer de algún modo la armonía con la naturaleza dañada por la depredación que produce esta 'naturaleza artificial' que es la tecnología moderna (Goulet).

No es fácil ver cómo pueda establecerse un concepto operativo de cooperación internacional a partir de este enfoque. Quizás pueda definirse desde una aproximación intercultural o transcultural hacia las que existe una mayor sensibilidad contemporánea.

Diversos analistas, sin prescindir de su visión crítica, pero intentando una forma de comunicación entre diversas posiciones, han emprendido la búsqueda de "universales culturales" o transculturales, es decir, "ciertos bienes que el desarrollo exige sean suministrados y que desean por igual todas las sociedades" aunque no tengan la misma importancia en la escala de valores de cada una de ellas (Cfr. Goulet 1999:56). A pesar de la generalidad que este enfoque supone, es muy útil como punto de partida. Dentro de este esfuerzo algunos analistas han señalado tres fines universalizables en las diferentes culturas, aunque varíen sus modalidades en diferentes épocas y lugares. Son: el *sustento de la vida*, la *estima* y la *libertad*. Cada uno de ellos es deseado en su grado más alto y con ellos los bienes o conjuntos de bienes que conducen a alcanzarlos. Tenemos aquí una primera conclusión que establece transculturalmente un umbral mínimo para definir el *para qué*, el *hacia dónde* de la economía y del desarrollo, y nos permitirían siempre en la perspectiva disciplinaria asumida en el presente trabajo una primera definición de "vida mejor, más humana". Ésta se daría hoy, *cuando un pueblo, nación o región alcance un alto nivel que le permita disfrutar a todos sus integrantes simultáneamente de un adecuado sustento de la vida, de estima propia y de libertad*.

Sin embargo, cuando se intenta un análisis más minucioso de cada uno de esos tres elementos, puede verse que estos se desagregan en conjuntos de bienes que conviene distinguir, sin entrar en una priorización, ineludiblemente diversificada en las diversas poblaciones y culturas. por ejemplo:

- a. *En relación al sustento de la vida*, no solo se incluye lo relativo al alimento, el cobijo, la salud, sino también a la protección de la vida, a lo que evite su precariedad, su exposición a las amenazas de los elementos de la naturaleza y del comportamiento dañino de otros humanos y otros seres vivientes. Hay que incluir también todo lo que contribuya a prolongar y a humanizar la vida de la propia generación y a garantizar un nivel de calidad de vida para las siguientes generaciones. Esto supone, tal y como hoy se comprende, una adecuada relación con la naturaleza, con el medio ambiente.
- b. *En relación a la propia estima*, aquí intervienen también múltiples elementos que contribuyen a que todos los integrantes de un pueblo puedan experimentarse respetados, honrados, reconocidos en su identidad propia, en sus rasgos culturales, en sus símbolos, creencias y en los valores que dan sentido a su vida. Excluye cualquier trato como instrumento para los fines de otros. Incluye, por el contrario, todas las condiciones adecuadas para mantener relaciones dignas y solidarias con otros pueblos y dentro del propio.
- c. *Finalmente, en lo que respecta a la libertad*, la aspiración no se reduce a la libertad política formal, sino que contempla todas las condiciones —sociales, económicas, culturales, etc.— de *libertad real* para alcanzar la propia realización conforme a los propios valores y, al mismo tiempo, la *libertad de peligros* imprevistos e incontrolables que lo impidan.

Una segunda conclusión, que precisa la anterior afirma que una vida mejor, más humana, la empieza a vivir un pueblo *cuando emprende un proceso de desarrollo que sintetizando, al menos, las dimensiones económica, social, política, cultural, ambiental y de sentido de vida plena, le permite alcanzar los niveles más altos, históricamente factibles, de un adecuado sustento de la vida, de estima propia y de libertad*.

Este proceso puede interpretarse, en el enfoque de Amartya Sen del "desarrollo como libertad", como un proceso de ampliación de las libertades reales, sustantivas que la gente disfruta. El ingreso, y los

bienes materiales son importantes instrumentalmente en tanto en cuanto una persona dada tenga las capacidades para transformar esos bienes en funcionamientos concretos, en formas de ser y de actuar que considera valiosas y que elige realizar entre varias formas o vectores de funcionamiento alternativos que le son posibles. Según esta manera de ver las cosas, el desarrollo se concibe y evalúa a nivel de realizaciones o de posibilidad de alcanzarlas, es decir, por las oportunidades reales con que cuenta cada persona en una comunidad, país o región, para elegir entre sus capacidades de ejercer sus combinaciones alternativas de funcionamientos.

Definir de esta manera los objetivos del desarrollo ensancha la manera tradicional de entender éste y abre la posibilidad de establecer su diversificación conforme a los diferentes espacios culturales, aunque sobre una base común identificada. Matizan y condicionan, además, las estrategias para emprender este proceso.

ESTRATEGIA: METAS Y POLÍTICAS

Si bien la definición de objetivos —fines— de un proceso de desarrollo es fundamental, no menos importante es la definición de una estrategia y la precisión de políticas instrumentales para alcanzar dichos fines. Aunque la economía no es una ciencia exacta, la relación medios – fines debe establecerse de manera coherente. No cualquier instrumento sirve al propósito buscado, ni tiene un solo efecto, aun cuando la determinación de un medio o política específica tampoco por sí solo garantiza la consecución del mismo.

Sin embargo, la relación entre políticas y objetivos pasa por la traducción de estos en metas cuantificables, mesurables o, en cualquier caso, susceptibles de ser determinadas como logro parcial o total de los objetivos que representan.

En relación a los objetivos del desarrollo enunciados en el apartado anterior, para definir las metas parece adecuado el diagnóstico realizado por el Banco Mundial a inicios de la década de los 90, bajo la inspiración de Amartya Sen. Conforme al mismo se pueden establecer como campos propios para esta tarea los siguientes tres que contrarrestan tres rasgos típicos originarios de la pobreza:

- creación de activos, (versus falta de activos),
- empoderamiento (versus falta de voz y poder) y
- creación de mecanismos y redes de seguridad, (versus vulnerabilidad ante amenazas naturales y de otra índole).

En cada uno de esos campos debe establecerse la progresiva consecución de cifras-objetivos o metas cuantificables o constatables. A su logro deberán ordenarse las diversas políticas públicas. Aquí, a la hora de decidir la definición de metas y dada la no perfecta compatibilidad entre las mismas, algunos analistas más o menos convencionales señalan como aspiración la "óptima combinación de rendimiento social máximo y coste social mínimo". Sin embargo, sin entrar a discutir y a precisar el valor de dicho criterio, dependiendo de la visión de desarrollo que se tenga se pueden definir los elementos a combinar de manera distinta. Desde una visión más integral de desarrollo, como la que aquí se asume, puede pensarse que la combinación de metas se debe realizar conforme a cinco criterios prioritarios definidores de la estrategia y que traducen las dimensiones esenciales de los fines, así como de la acción humana en el campo de la economía:

- productividad (eficiencia),
- estabilidad macroeconómica,
- equidad,
- participación y
- adecuada interacción con el ambiente.

Estos cinco criterios son indispensables para definir la misma idea de "costo" y "rendimiento" sociales.

Las políticas como medios para alcanzar las metas

En términos generales, cuando se habla de política económica se está haciendo referencia a la "manipulación deliberada de cierto número de medios con objeto de alcanzar ciertos fines" (A. Fernández Díaz, et al. 1995, p. 32). Como puede sospecharse esto abarca un área bastante extensa. "La actividad estatal o, más propiamente, gubernamental, en la vida económica conoce una serie de modalidades expresadas por diversas actividades con las que todos estamos más o menos familiarizados y que incluso han llegado a ser, algunas de ellas, objeto de intensa discusión reciente. El gobierno puede, por ejemplo, ayudar, subsidiar y estimular determinadas ocupaciones de la economía. Puede también controlar, interferir, intervenir, proteger, regular, o restringir algunas otras. Quizás se limite simplemente a supervisar o, por el contrario, puede que genere actividad empresarial propia del sector público, dentro del ámbito de propiedad originariamente pública o nacionalizada, para los efectos. En fin, lo que en todo caso parece realizar siempre, en cualquiera de esas formas, es una labor de política económica, o alternativamente, de "no - política", como en situaciones de poca intervención directa algunos preferirían considerar, pero que sin duda constituye otra forma de hacer política" (Chaves 1999: 50).

Una vez comprendido que las políticas públicas se refiere a la acción dirigida hacia unos fines determinados, no es difícil percibir, con Boulding (1963) que en términos globales todas las discusiones de política económica giran en torno a tres cuestiones fundamentales: lo que necesitamos (fines), cómo obtenerlo (medios) y quién somos ese «nosotros» que decide sobre unos y otros (naturaleza del grupo al que pertenecemos).

Es importante también tener en cuenta que en ese sentido instrumental inmediato hablamos de políticas como aquellas "que contienen los medios primarios, o parámetros de acción", es decir, "aquellas variables sobre las que el *policy-maker* puede incidir directamente para modificarlas, en su intento por lograr los objetivos" (Fernández Díaz 1995:38). Contra lo que a veces se piensa, su elección no es un mero problema técnico, "neutral". Presupone la decisión de alcanzar los fines propuestos, traducidos en metas, decisión que se enfrenta a restricciones determinadas de carácter técnico, político e histórico. Esto no excluye, sin embargo, que se deban tomar en cuenta siempre los criterios técnicos de selección de políticas. Cabe sintetizarlos en los siguientes:

- conexión con meta,
- efectividad,
- complementariedad para compensar insuficiencia,
- factibilidad,
- visión de plazos.

La acepción instrumental inmediata de las políticas públicas no es, sin embargo, la única. También se habla de "políticas públicas" a un nivel más abarcador, orientador de toda la práctica en conjunto de un gobierno o que, incluso, rige la dirección del Estado a más largo plazo. A éstas las escuelas alemanas e italianas las han llamado "políticas de ordenación" o "políticas finalistas". Son las que apuntan a establecer y mantener el orden económico y las reglas de su funcionamiento; por así decirlo, la "constitución económica" de un país. Marcan la aplicación de las políticas instrumentales específicas y, en buena medida, determinan la selección de éstas. Pueden considerarse como ejemplos de este nivel, las decisiones de nacionalizar o privatizar empresas, de distribuir la renta de una u otra forma, de priorizar la defensa de la competencia, o la de lograr un equilibrio regional al interior del país, etc. Estas "políticas de ordenación" caracterizan lo que suele identificarse como "modelo de desarrollo", "estilo de crecimiento" o "estrategia general de desarrollo".

Hay que recordar que los instrumentos de política para conseguir un objetivo son siempre de número restringido y corresponden al *estado del arte* o avance conseguido por la teoría y práctica económica. Por lo demás, no todos son aplicables siempre por parte del tomador de decisiones, debido a restricciones políticas internas o externas al país. También pesa en las decisiones la carga de la rutina previa.

La guía de los cinco criterios mencionados en relación a las metas, de nuevo, es clave a la hora de la selección, pero no garantiza decisiones exentas por completo de error. Por una parte, porque cualquier instrumento utilizado puede tener resultados múltiples de signo diferente, incluso contradictorio. Por otra, porque cuando se trata de medir resultados a nivel nacional, es preciso distinguir la diversidad de intereses de los grupos sociales. La típica solución de *trade off* para alcanzar una serie de objetivos no es adecuada cuando se trata de un sujeto plural —los afectados potenciales son múltiples— y los resultados los afectan de manera distinta.

Se comprende entonces que aquí también la decisión exige la intervención de elementos ético - políticos, y excluye pretender una solución meramente técnica. Mecanismos permanentes de diálogo ciudadano intersectorial parecen ser medios indispensables para decidir sobre la aceptación de los impactos diversos que se siguen a la aplicación de un instrumento o política concreta.

Áreas de políticas de desarrollo relevantes

Hay otra distinción importante para tomar en cuenta. Convencionalmente en el campo de análisis de políticas económicas suele distinguirse entre políticas coyunturales y estructurales, según difieran en objetivos y el plazo de realización de los mismos. Coyunturalmente, —y pensando en el campo de la economía pero con miras a otras áreas del desarrollo— se trata de la responsabilidad gubernamental de dar seguimiento y control al funcionamiento regular de la economía. Se consideran aquí, sobre todo, los temas relacionados con la meta de equilibrio o estabilización macroeconómica y con la atención puesta al corto plazo (políticas anti inflacionarias, de balanza de pagos, monetaria, fiscal, tributaria, de empleo...).

La perspectiva estructural, de mayor aliento temporal, está apuntando a aspectos institucionales, culturales, de funcionamiento que son las que definen el marco en el cual se mueven y configuran las expectativas, motivaciones y acciones de los agentes económicos.

Cuando se habla de políticas económicas insertas en una perspectiva de desarrollo está claro que debe trascenderse el nivel coyuntural, de corto plazo y el área de estabilización macroeconómica. Dentro de la perspectiva de desarrollo asumida en párrafos anteriores, las dimensiones que determinan la definición y cuantificación de metas son productividad - eficiencia, estabilidad macroeconómica, equidad, participación y adecuada interacción con el ambiente. Este enfoque trasciende el meramente económico.

UBICACIÓN DEL TEMA MIGRATORIO EN UN PROCESO DE DESARROLLO: UNA POLÍTICA INTEGRAL DE ESTADO

Uno de los elementos presentes en análisis contemporáneos del tema de la migración — no importa de cuál ángulo partan quienes lo subrayan—, es su insistencia en que los retos que plantea a nuestras sociedades la afluencia de inmigrantes deben responderse con una política migratoria integral. Cómo haya que entender ésta y qué implicaciones pueda tener en las áreas específicas de políticas públicas, es el tema que se aborda en las páginas siguientes, con un enfoque económico interdisciplinario, priorizando la perspectiva de la relación desarrollo - migración. Al considerar un tema como el migratorio dentro de una perspectiva de desarrollo, la integralidad de dicha consideración fuerza a establecer metas que consideren la estrategia en todas las dimensiones mencionadas y a establecer su relación tanto con aspectos coyunturales como estructurales.

Ciertamente no es el único ángulo de análisis posible. Para otros estudiosos, como el especialista Lelio Mármora, las dimensiones o temas a los que se vincula fundamentalmente la migración, y que sirven de referencia para la formulación de políticas migratorias, son los derechos humanos —del migrante y su familia—, el desarrollo económico, la mano de obra, la estructura social, las relaciones internacionales, el espacio físico y el medio ambiente (Mármora 1997). En lo que se refiere a la perspectiva de los derechos humanos, la mutua interrelación ha sido tan beneficiosa, que en buena medida es en relación con los inmigrantes que se va fortaleciendo la conciencia en la sociedad de derechos tales como el de libre movilidad de los individuos, el de igualdad de oportunidades y trato laboral, los que dicen relación a la aceptación de diferencias, el derecho a la identidad cultural, etc.

Importancia del abordaje desde la relación desarrollo (crecimiento) - migración. Política migratoria dentro de un marco de estrategia integral.

Los desafíos que plantea el tema de los inmigrantes, al menos enfocado desde la perspectiva económica, no pueden desconectarse de la actual dinámica y características de la economía internacional, en particular del estilo de crecimiento que esta impulsa en los países en vías de desarrollo (expulsores). Por ello, para el equipo investigador responsable de este trabajo, resulta imprescindible estudiar la relación entre migraciones y políticas públicas, en el marco del desarrollo, y éste, ciertamente entendido de la manera que se explicitó en los párrafos anteriores. Se trata de una opción ética y política, que no ignora que todavía está en proceso de análisis y discusión la manera precisa y concreta como se conecta el fenómeno migratorio con la dinámica de desarrollo.

Ciertamente, la relación entre migraciones y desarrollo se discute. O más bien, se discute en qué medida y forma tiene lugar. Pero hay claridad conceptual, incluso desde la teoría tradicional, en determinados puntos que confirman la existencia de una relación entre determinadas variables. Por ejemplo, puede entenderse que una disparidad en nivel de desarrollo y en oportunidades laborales entre regiones y países, estimule al desplazamiento de la fuerza laboral (Martínez Pizarro 2000). Puede decirse que las personas, los trabajadores, van en seguimiento del capital y de la tecnología, dentro de la lógica interrelación de los factores de producción (OIM - Chile 2003; World Migration Report 2000). En ese sentido, en principio la expansión del comercio mundial contiene un elemento dinamizador de la movilidad laboral transfronteriza. Esto sucede, en parte, "porque dentro de este mismo marco de globalización, el crecimiento de la tecnología de la comunicación y el transporte, combinados, con la intención de los Estados de pertenecer al comercio internacional y aprovechar sus beneficios, permite que los procesos de producción de bienes y servicios, sufran un desanclaje, y se den por tanto en diferentes espacios y ya no se restrinjan en un único territorio" (OIM - Chile 2003). Se abren las perspectivas también para las personas, y la motivación para desarraigarse y moverse al menos temporalmente. Aunque luego, y ahí se presenta una contradicción primera, los propios instrumentos de relaciones comerciales cierran las posibilidades de que esta se realice.

Otra serie de factores actúan de manera concomitante como estímulo positivo. Es el caso de las nuevas tecnologías, la mayor comunicación por diversos medios, el impacto de la publicidad y transmisión de imágenes, e incluso la relativa disminución del costo de transportes —esto, al menos, para ciertos niveles de ingreso. Y, en fin, cosa que puede resultar curiosa, son las propias políticas restrictivas las que promueven la migración, aunque por vías irregulares. Esa disparidad en nivel de desarrollo y en oportunidades laborales adquiere un matiz dramático cuando el grado de pobreza de amplios sectores del país expulsor colocan a éstos en el límite de la supervivencia.

En consecuencia, no solo por el concepto amplio de desarrollo que aquí se ha asumido, sino por la observación de la multicausalidad del fenómeno migratorio contemporáneo, una estrategia integral que responda a éste debe entonces incluir un conjunto de políticas públicas (generales, sectoriales económicas y sociales) que considere todo los aspectos implicados, así como medidas de fortalecimiento institucional y administrativo, y de actitudes culturales tanto en los inmigrantes como en los ciudadanos del país receptor, en particular de los funcionarios encargados de administrar estas materias. Para decirlo con las categorías empleadas anteriormente, una política integral migratoria debe estar constituida por elementos tanto del nivel de las políticas de ordenación económica, como del nivel instrumental; del nivel sectorial particular y del macroeconómico, en su relación con los factores que integran la demanda agregada; de un alcance temporal que incluya la perspectiva coyuntural, pero que la trascienda. Debe, en fin, articular las dimensiones convencionalmente aceptadas como económicas —eficiencia, productividad, competitividad— con las de equidad, empoderamiento y adecuada relación con el ambiente.

Desde otro punto de vista pero coherente con el enfoque que aquí se presenta, Lelio Mármora (2002) habla de tres niveles de políticas públicas que, aunque él llama de "retención migratoria", pueden verse como áreas de cobertura indispensable en una estrategia integral. Cada una corresponden a niveles donde se generan presiones migratorias y, por lo tanto, se exige el desarrollo de políticas correspondientes.

- El primero, es el nivel global, que corresponde al de los desequilibrios estructurales entre las

economías de los países (expulsores y receptores), en materia de remuneraciones salariales, empleo, estándares, etc.

- El segundo, es el nivel de desequilibrios internos estructurales a un país, por ejemplo, entre oferta y demanda de recursos laborales.
- Finalmente, el tercer nivel corresponde a las diferencias individuales, y podemos pensar, por supuesto entre las grupales también, en materia de capacitación, habilidades, redes de relaciones, etc.

Dichos niveles de una estrategia integral deben marcar la pauta a la legislación en materia migratoria. Las medidas policiales y de seguridad nacional se subordinan a este planteamiento, para el cual tienen un carácter instrumental. Es preciso considerar en qué medida parte de la problemática social ligada a las corrientes migratorias, así como las reacciones locales de seguridad nacional dependen de lo anterior. Es decir, puede preverse que un fortalecimiento de una política integral migratoria, dentro de una estrategia nacional de desarrollo contribuye a la "governabilidad", como suele decirse ahora, de los efectos negativos de la migración, disminuyendo la incertidumbre y preocupaciones de sectores ciudadanos ante la presencia de los inmigrantes y, por lo mismo, haciendo menos necesaria la vía de las prácticas policiales de represión.

Efectos positivos y negativos.

Toda la exposición precedente no excluye la consideración de aspectos negativos junto a los positivos, en el fenómeno migratorio. No siempre puede definirse de inmediato si el efecto de las presiones que impulsan a la migración en un país o región determinada es positivo o negativo; en parte la respuesta varía según sea la perspectiva de las sociedades expulsoras o de las receptoras. Desde el punto de vista de estas últimas, y pese a los prejuicios que surgen a menudo en este sentido, es imposible ignorar el aumento de recursos, de mano de obra que pueden significar para la producción local. En cuanto a las remesas, que algunos analizan solo como beneficio para los países de origen —y son ciertamente muy significativas en algunos casos—, el caso es que son fruto significativo de la remuneración al factor trabajo por su aporte al aumento de la producción. Cuando se da dentro de una economía formal, debidamente legalizada, existe además un aporte tributario al Estado¹.

OXFAM tiene a este respecto una posición más categórica que afirma como nexo significativo la relación entre migración y desarrollo, y lo ve como elemento facilitador con tal de que esté *adecuadamente gestionada*. Bajo ese supuesto pueden preverse efectos positivos en los mercados laborales, en las economías y en las sociedades de los países receptores. En cuanto a los de procedencia, podrían acabar recibiendo financiamiento y capital humano, mientras que para los emigrantes mismos puede constituirse en una experiencia enriquecedora sobre todo por el potencial que les ofrece en materia de ingreso y medios de subsistencia (OXFAM 2003). Esto no quiere decir que esta organización sostenga una posición simplista. Su juicio es condicionado a una "adecuada gestión", por la doble posibilidad de efectos positivos y negativos del evento migratorio.

¹Una apreciación más crítica del tema de las remesas es citada en el capítulo de empleo.

Por ejemplo, para el país de origen puede reducir el desempleo y generar un alza de salarios pero, también, puede significar una "fuga de cerebros" de "recursos calificados". Puede, por otra parte, mediante las remesas, generar capital que puede ser invertido, o que puede ser por la necesidad dedicado a gastos de consumo.

Por consiguiente, existe suficiente evidencia para aceptar que al menos la intensificación de las migraciones, sus modalidades específicas actuales, están ligadas a determinadas características de la actual economía internacional. Como afirman diversos analistas, no se puede seguir viendo el proceso migratorio como un "proceso residual", sino como "constitutivo" del proceso de desarrollo (OIM - Chile 2003). El contexto de globalización dentro del cual tienen lugar los actuales procesos de integración, tiene la característica de ser regional abierto, con énfasis en la intensificación del comercio internacional como motor de crecimiento, y la consiguiente exigencia de liberalización para el movimiento de bienes y servicios, aunque no precisamente para el movimiento de personas. En este contexto, a su vez, se produce una transformación de la división internacional del trabajo, de la estructuración productiva de los países que quieren posicionarse internacionalmente. Esta reestructuración está, a su vez, marcada por el extraordinario avance de las tecnologías de información y comunicación que, en particular, han dado lugar a la "deslocalización", "transterritorialización" o "desanclaje" de las diversas etapas de producción. Tanto la transformación productiva inducida en cada país, que apunta a la creación o aprovechamiento de nuevas ventajas competitivas en la economía local, como las diferencias en este sentido, entre uno y otro país, inciden de una u otra forma en las oportunidades de empleo o en desempleo, generando o no presiones migratorias.

Un aspecto específico a modo de ilustración: migración, educación y desarrollo.

A partir de esta relación entre migración y estilo de crecimiento o desarrollo, se definen a su vez otras relaciones particulares en áreas específicas claves para el desarrollo de un país. Junto al empleo, la salud, la vivienda, una de las primeras para considerar es la del área educativa. Son varios los aspectos importantes que deben analizarse en este sentido tanto en los llamados países expulsores como en los receptores de migrantes.

Un primer aspecto es el de la demanda de capacitación, formación, y educación de la fuerza laboral planteada por ese estilo de crecimiento. Esta demanda puede variar según sea:

- el nuevo rol productivo, en la división internacional de trabajo que se negocie para los países en vías de desarrollo. Son distintos los énfasis según se trate de maquila o producción propia, y de diverso tipo de maquila (ensamblaje textil, por ejemplo, versus microcomponentes informáticos);
- la orientación de la producción favorecida por el estilo o modelo, si es intensiva en capital o en mano de obra y si está orientada al mercado interno o a la exportación. Puede agudizarse el problema de desempleo y presiones migratorias consiguientes.

Un segundo aspecto, es el de la forma en que la práctica laboral y productiva estarán marcadas por unas exigencias de posicionamiento productivo, competitivo, rentable. Esto crea a su vez una demanda por determinados contenidos educativos. Desde el nivel pre-escolar hasta el de la educación superior se enfrentarán los retos de educar para la competitividad, la rentabilidad y la eficiencia (imágenes de una sociedad de "ganadores" – "perdedores"), o para otras metas alternativas. Se abren los interrogantes de cuáles serían estas y si podrían articularse ambos tipos de demandas.

En conjunto, puede decirse que la dinámica de la economía globalizada actual conlleva una concepción y una práctica económicas, productivas y comerciales, que inciden por diversas vías sobre la estructura del empleo y sobre la capacitación y educación de la fuerza laboral de manera tal que puede generar presiones migratorias, tanto en volumen como en caracterización cualitativa de los mismos migrantes. A pesar de esto, la misma dinámica económica no incorpora habitualmente, en los instrumentos bilaterales y multilaterales orientados a la liberalización comercial, medidas que favorezcan la movilidad e inserción de los inmigrantes en países distintos del suyo, ni la preparación de estos para esa eventualidad. De aquí la conveniencia de proponer que los desafíos que se plantean al campo educativo en relación con el tema de la inmigración sean examinados dentro del marco más amplio de la relación migración y estilo de crecimiento. Esto significa, a su vez, que la definición de la política educativa correspondiente no solo sea parte de una estrategia integral de crecimiento o de desarrollo, sino que además busque coherencia con cada una de las áreas específicas de éste: particularmente con las políticas sectoriales (desarrollo industrial, agrícola, etc.) y con las políticas de comercio exterior.

Participación, cooperación y financiamiento de una política integral.

Tanto la consideración ética como la perspectiva de eficacia política democrática postulan una participación activa de los sectores afectados potencialmente por las políticas migratorias que se definan en una estrategia de desarrollo como la indicada. Es evidente que esto plantea la participación cooperativa de los propios inmigrantes. No es una meta fácil de realizar y puede dar lugar a reacciones negativas en el resto de la ciudadanía del lugar. Desde este ángulo se abre también el reto de labores educativas a todos los ciudadanos, locales y de origen externo, para poder responder a las exigencias de una participación informada e inteligente. Mármore (2002), entre otros, considera que el grado de participación que se dé en la definición de las políticas migratorias es una forma de expresar transparencia, algo fundamental para la legitimidad administrativa y política. No es suficiente la equidad implicada en la inclusión de los diversos intereses sectoriales. Para que éstos estén expresados fielmente es necesaria la participación activa de todos los sectores en el proceso de construcción de las políticas. No puede quedar éste, como suele pasar, en manos de círculos restringidos del poder gubernamental. Por su parte, Castles (1999), quien habla de reinventar la sociedad en la nueva economía, y de contrarrestar la "globalización desde arriba" con la que surge "desde abajo" (1997) señala que "la cooperación en materia de migración es el asunto clave que emerge en la agenda internacional del siglo XXI". En la misma línea, Martínez Pizarro (2000) señala la relativa ausencia y rezago de la participación de la sociedad civil en el debate de los asuntos migratorios. Desde su punto de vista es indiscutible el papel estratégico que desempeñan las diversas organizaciones civiles hemisféricas, regionales y nacionales en el ámbito

de las cuestiones migratorias y exige su consideración en los espacios de discusión y cooperación internacional. Es sugerente este autor cuando habla de la autocreación de políticas migratorias, junto a otros temas, que señala como "elementos insoslayables de la agenda del siglo XXI". Aunque ninguno de estos analistas lo señala, hay una razón más profunda para promover la participación de los afectados —locales e inmigrantes— en la definición de las políticas migratorias: es la razón ética dialógica, el principio del reconocimiento de la dignidad del interlocutor.

Tratándose de un fenómeno que implica tanto los países de origen de las corrientes migratorias, como las de los de destino, la solución de los problemas que plantea la definición de una estrategia integral solo puede resolverse con planes de cooperación entre unos y otros, con la definición de medidas complementarias y, sobre todo, apuntando a alguna forma de homogeneidad de planteamientos frente a la dinámica económica internacional. Esta forma de aproximarse al tema de migración bajo la figura de la cooperación entre países es también una manera de realizar el principio de participación de los afectados, en este caso, del propio país de procedencia de los emigrantes, como se apunta más adelante.

Por cooperación, entonces, se entiende aquí bastante más que un aporte al crecimiento del ingreso. El concepto de cooperación debe inscribirse en una concepción interdisciplinaria de desarrollo y de lucha contra la pobreza. A su vez, este enfoque no se construye por una mera adición cuantitativa de aspectos varios —económicos, políticos, sociales,...— sino por una integración sistemática de acciones que implique la comprensión del papel que juegan determinados factores (Chaves 2001). La "cooperación", entonces, en el caso de la migración, supone por ejemplo, examinar con el país "expulsor", las causas que pueden encontrarse en la estrategia de crecimiento económico y en la propia política comercial aplicadas por aquél.

El Banco Mundial (World Bank, 2000) tras haber planteado una redefinición de pobreza y de desarrollo, reconoce la necesidad de proponer una nueva forma de cooperación, afirmando además que no cualquier forma de plantear la cooperación es deseable. De hecho, lamenta que el declive de la ayuda internacional al desarrollo que se está produciendo en la actualidad, pueda ser asociado con una manera de ver el desarrollo más a través de "lentes estratégicos" que de "lentes de pobreza", viendo otros usos para su dinero como estratégicamente más importantes. Y lo que es más notable, el declive es ahora más fuerte en quienes fueron tradicionalmente abogados de la asistencia al desarrollo en base a razones humanitarias. Esta observación es de una franqueza tan enriquecedora como provocativa. Pero tan sólo apunta al problema de las motivaciones de la cooperación y a la distorsión que se plantea, de hecho, en su práctica cuando las fuerzas que rigen son los intereses comerciales, geopolíticos, etc., de los países donantes (Chaves 2001). Resulta entonces ineludible que un enfoque de la cooperación con los países de donde proceden los inmigrantes, encare la necesidad de analizar la coherencia de las políticas de relaciones comerciales y financieras entre esos países y los receptores de inmigrantes, con las que se aplican para el movimiento de personas. Es en esta perspectiva que puede aceptarse y darle mayor alcance, por ejemplo, a propuestas como la de OXFAM (2003) en el sentido de que, para maximizar los beneficios de desarrollo de la migración económica, recomienda que el Reino Unido y los gobiernos de la Unión Europea reformulen sus políticas migratorias de manera que integren el desarrollo económico y social en los países de origen de los migrantes, con sus políticas de admisión e integración en las sociedades receptoras.

Si adoptamos un concepto de desarrollo como el que aquí hemos expuesto e incluso como el que el propio Banco Mundial adoptó (World Bank 2000) y sobre todo, como lo ha propuesto un economista tan preclaro como Amartya Sen (Sen 2000), esto implica pensar en "un proceso de cooperación que se oriente a fortalecer las libertades de los receptores, en todos sus niveles, tanto por la forma en que se realice el proceso de definición de las políticas de cooperación, como por los resultados u oportunidades que estas políticas contribuyan a abrir" (Chaves 2001)². Esto lleva de inmediato a subrayar la extrema trascendencia de la participación de los países menos desarrollados con los que desean cooperar los de mayor poder económico, en la definición de las políticas, objetivos y mecanismos de la cooperación. De no ser así, las prácticas que se generen, aunque lleven el nombre de "cooperación", serán de dudosa calidad democrática y ética.

Finalmente, los programas de cooperación deben ser lo suficientemente abarcadores, de manera que colaboren a enfrentar todos los niveles de políticas públicas de los que se habló anteriormente.

EL PROCESO DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN

Queda claro de todo lo dicho en los párrafos anteriores que toda política pública es un proceso de adopción de decisiones que, aunque basadas en razonamientos científico – técnicos, al tener que ver con una priorización de objetivos, están marcadas por la lógica de un intercambio entre actores políticos y sociales, dentro de un amplio conjunto de restricciones. De ahí que un proceso de formulación de políticas no es ni exclusiva ni principalmente tecnocrático, sino que incorpora elementos éticos, sociales, políticos y culturales, de manera que su realización dentro del marco de desarrollo humano integral y sostenible resulta lo más adecuado.

Un trabajo como el presente ha intentado mantener esta perspectiva, si bien por diversas limitaciones ha debido restringirse al estudio de cuatro aspectos más relevantes al tema: producción - empleo, educación, salud y vivienda. Para guardar la relación con la perspectiva de conjunto cada capítulo recorre los pasos siguientes:

- 1º Identifica en los sectores seleccionados el perfil de cada sector y los problemas o retos principales que se presentan al país.
- 2º Identifica en cada sector las políticas actuales que se están realizando como respuesta a esos retos y problemas, los objetivos y medios utilizados, dentro de perspectiva de desarrollo.
- 3º Identifica luego por sector los intereses, necesidades, problemas de grupos inmigrantes nicaragüenses (proporciona así, por ejemplo, su perfil laboral, educativo, de salud, etc.).
- 4º Trata de aproximarse a una traducción de esos intereses en objetivos.
- 5º Ubica estos intereses y necesidades de los grupos inmigrantes estudiados dentro de la práctica actual de políticas de desarrollo o crecimiento por sector (identifica si son tomados en cuenta, si son compatibles o no con los establecidos para otros grupos nacionales).
- 6º Señala las modificaciones que se requerirían en cuanto a objetivos (si es el caso) para integrar

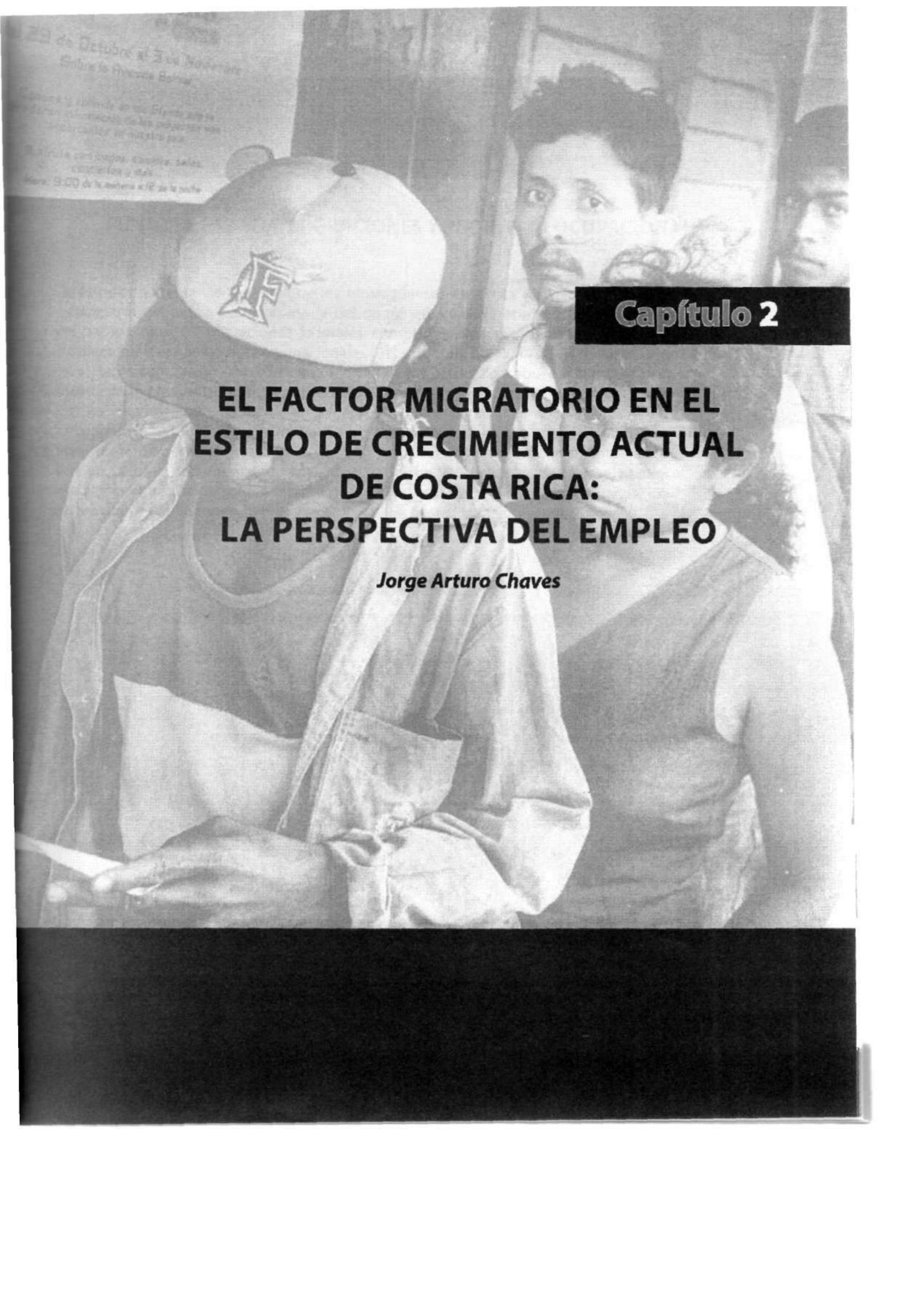
² "Se comprenderá, en un marco semejante, que establecer la lucha contra la pobreza como la prioridad de la cooperación o focalizarla hacia los sectores más pobres, no significa definir estrechamente la cooperación en términos de ayuda humanitaria y de las contribuciones para momentos de emergencia, por importantes que estos sean. Detener la cooperación en el momento en que se traspasa determinado nivel mínimo de ingreso es contradictorio con la concepción de pobreza y desarrollo que acabamos de exponer. Cooperar con el combate a la pobreza significa entonces, en esta perspectiva, no cejar en la erradicación de todos aquellos elementos que contribuyen a la privación de libertades, a todo nivel, convencidos de que una lucha unilateral, que no considere la complementariedad de dichas libertades, está condenada al fracaso. Esta es una batalla que sigue mucho más allá del momento en que un país o región traspasa los límites de la llamada línea de pobreza, medida por el nivel de ingreso." (Chaves 2001:)

esos intereses y necesidades de los grupos migrantes con los del resto del país (trata de identificar algunos caminos alternativos de modificación)

7° Identifica instrumentos adecuados para la consecución de esas modificaciones de objetivos (para cada uno de los caminos)

8° Proponer al debate a partir de lo anterior estas alternativas para la formulación de políticas públicas consiguientes que incluyan el factor migratorio.

Este recorrido se realiza en la investigación contenida en las siguientes páginas de manera aproximada, dadas las restricciones de recursos y de información con que se ha topado el presente trabajo.



Capítulo 2

EL FACTOR MIGRATORIO EN EL ESTILO DE CRECIMIENTO ACTUAL DE COSTA RICA: LA PERSPECTIVA DEL EMPLEO

Jorge Arturo Chaves

En este capítulo se examinan exigencias de política públicas que se plantean al país en materia de empleo y salarios, por sectores productivos y a nivel nacional. Se particulariza el análisis en relación al tema de la movilidad transfronteriza de mano de obra nicaragüense.¹

PUNTO DE PARTIDA: MIGRACIONES Y PROBLEMA OCUPACIONAL

Al estudiar el tema de los inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica, tanto desde la perspectiva del país receptor como la del de origen, es clave establecer como punto de partida que "las migraciones laborales constituyen una extensión del problema ocupacional fuera de las fronteras nacionales y representan, por la vía de las remesas, una importante compensación al déficit comercial de los países, contribuye a la estabilidad macroeconómica y al alivio de la pobreza de los hogares involucrados" (Del Cid, OIT 2005: 84). Por supuesto que, hablando en general, las motivaciones para migrar —ahora y a lo largo de la historia— son múltiples. Sin embargo, en el caso de la actual movilización transfronteriza de Nicaragua a Costa Rica, el perfil del migrante es fundamentalmente laboral. Como se documenta más adelante (Ver Gráfico N° 1) la búsqueda de empleo para mejorar su situación personal y familiar de ingresos, es la razón fundamental para que los nicaragüenses abandonen su país y se dirijan hacia Costa Rica.

Extensión del problema ocupacional de un país

Gráfico 1



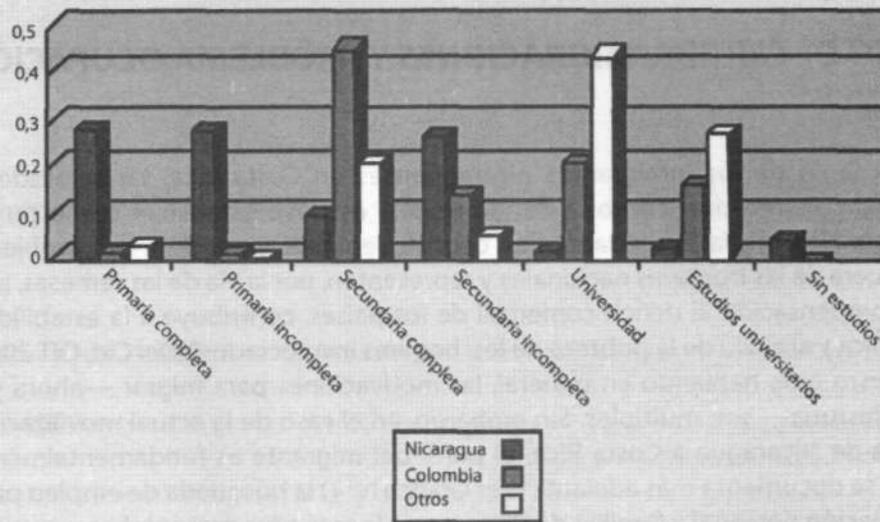
Parte de situación regional de empleo.

Tomado de: Chaves R; Erika. Aspectos Socioeconómicos de las Remesas Familiares. BCCR 2005.

¹ No se contempla en este estudio la situación de otros grupos de inmigrantes, ni la de los emigrantes costarricenses al exterior.

Gráfico 2

Nivel Educativo de los Migrantes



Tomado de: Chaves R; Erika. Aspectos Socioeconómicos de las Remesas Familiares. BCCR 2005.

Sobre esta premisa puede incorporarse, en la perspectiva del presente estudio, la necesidad de ubicar el tema migratorio, con sus problemas y retos, dentro del cuadro más amplio del problema regional de empleo, más específicamente, de la situación de la oferta y demanda laboral de Costa Rica y Nicaragua. Por supuesto que la problemática de los inmigrantes no se reduce a esta dimensión laboral y, por tanto, su análisis exhaustivo trasciende el estudio del empleo en Centroamérica. Pero, en la medida en que se le considera desde aquella perspectiva, su análisis está ligado al del problema ocupacional del país y de la región.

Conexión
con políticas
económicas y
estrategia de
crecimiento

Políticas dirigidas a
oferta laboral

A su vez, éste no puede realizarse de forma aislada. De inmediato lleva a la consideración de las políticas económicas y otras complementarias en su conjunto, aplicadas de manera constante en el país, valga decir, a la estrategia o estilo de crecimiento que se ha adoptado, con mayor o menor coherencia y articulación. Es cierto que se puede y se debe hablar de políticas específicas de empleo, dirigidas a incidir directamente en la oferta de mano de obra, intentando subsanar desajustes y deficiencias del mercado de trabajo. El discurso político económico contemporáneo es abundante en referencias, por ejemplo, a temas tan debatidos como lo son la jubilación anticipada, la prolongación de la escolaridad obligatoria, la reducción de la jornada laboral, la disminución de horas extraordinarias, etc.,

² Otras medidas en el mismo sentido podrían ser la limitación del pluriempleo, el fomento de contratos temporales y de tiempo parcial.

medidas todas ellas orientadas a encarar el problema del desempleo por la vía de la limitación controlada de la oferta laboral.² Es cierto también que, —sobre todo en el escenario de la apertura comercial y de retos a la competitividad nacional—, se priorizan como políticas de empleo o de mercado de trabajo en sentido estricto, tanto las que se orientan al logro de una mayor formación educativa, junto con la potenciación del reciclaje o readaptación de la fuerza de trabajo³, como las que apuntan a alcanzar mejores niveles de información y orientación laboral y a facilitar procesos de colocación mediante diversos servicios de intermediación.

Pero no es menos cierto que esto es solo la mitad de la historia para el análisis económico del empleo. La otra parte de extraordinaria importancia es la que aporta la perspectiva de la demanda laboral. Esta es habitualmente considerada por los analistas como el factor clave, indispensable, aunque no suficiente para resolver todos los problemas relativos a la fuerza de trabajo, como lo demuestra la experiencia reciente de los países latinoamericanos. El enfoque desde la demanda de trabajadores abre de inmediato una serie de interrogantes sobre la posible insuficiencia de la demanda agregada. La demanda laboral se articula aquí con la demanda de bienes y servicios, con estructura y procesos productivos empleados. El logro de objetivos en esta área productiva, por lo demás, los niveles intentados presentes y futuros de producción no son ajenos a otros objetivos macroeconómicos, en particular en materia de estabilidad de precios y de equilibrio fiscal.

Con solo estas premisas propias del enfoque adoptado, puede apreciarse que un caso de migración laboral, como lo es el de los nicaragüenses en Costa Rica, no puede desconectarse —ni para su análisis, ni para la formulación de políticas migratorias adecuadas— del estudio más amplio de la temática laboral costarricense y ésta, a su vez, entendida como parte de la dinámica macroeconómica del país. Escapa a los propósitos del presente ejercicio el análisis de la correspondiente situación en el país de origen del grupo inmigrante en consideración, es decir, de Nicaragua. Es un estudio complementario —también de extraordinaria importancia— al que aquí se presenta y que debe realizarse. En estas páginas solo al final se apunta de manera resumida a la necesidad de una cooperación internacional que implica en especial determinadas medidas conjuntas requeridas de los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica.

EL EMPLEO EN LA ACTUAL ECONOMÍA CENTROAMERICANA

Los analistas recientes (Ver Del Cid y Trejos en OIT 2005; Sauma 2005, CEPAL 2005) de la situación laboral en el Istmo no dejan lugar a dudas en cuanto a lo alarmante

³ En países como los centroamericanos en el momento actual se han planteado como metas ineludibles tanto el aumento de los años de escolaridad de los trabajadores, como la necesidad específica de una mejor capacitación en las tecnologías de información y comunicación y en el manejo del idioma inglés.

Políticas relativas a la demanda laboral

Consiguiente conexión de migración nicaragüense con temática laboral de CR

Alarmante situación de empleo en C.A.: desempleo, subempleo, informalidad, precariedad.

de las siguientes constataciones Del 40% de la población centroamericana que participa activamente en el mercado de trabajo de la región, solo uno de cada dos trabajadores son asalariados, mientras que el 48% del empleo regional se encuentra en trabajos por cuenta propia y en trabajo familiar. Las mayores empresas privadas, con más alto nivel productivo y organizativo, solo aportan el 28% del empleo total. Alrededor de 10.9 millones de personas —6 de cada 10 activos— no han encontrado otra ocupación fuera de actividades de menor productividad, tales como la economía informal y la pequeña producción campesina e indígena, “la mayoría de ellos en trabajos precarios sin protección ni derechos” (Del Cid, Cap. I, OIT 2005:17). Si bien puede apreciarse que esta tendencia a la informalización y precarización del mercado opera como “seguro de desempleo”, representa, sin embargo, como lo han señalado estudios recientes de la OIT, “un gran déficit de trabajo decente”.⁴

Cuadro 1
Costa Rica, El Salvador y Honduras.
Tasa Anual Media de Desempleo Urbano Por Sexo.
Años 2001 al 2004

País	Sexo	2001	2002	2003	2004
Costa Rica	Total	5.8	6.8	6.7	6.7
	Hombres	5.2	6.2	6.1	5.8
	Mujeres	6.7	7.7	7.6	8.2
El Salvador	Total	7.0	6.2	6.2	6.5
	Hombres	8.7	7.4	8.6	8.8
	Mujeres	4.9	3.4	3.1	3.7
Honduras	Total	5.5	5.9	7.4	8.0
	Hombres	n.d	6.2	7.1	7.4
	Mujeres	n.d	5.5	7.7	8.8

Fuente: Elaboración de Edwin Zamora, a partir del Panorama Laboral de la OIT 2005.

Falta protección de derechos conduce a inequidad

No sorprende que la falta de protección de derechos conduzca a la inequidad como resultado. Se muestra en las notables diferencias entre hombres y mujeres, al quedar estas relegadas mayoritariamente a trabajos de baja calidad en la economía informal o en ocupaciones formales, pero de baja calidad y de menor nivel de remuneración. A esta inequidad de géneros, se une la de trabajadores por zonas. Se reproduce la “dicotomía entre lo rural y lo urbano, entre las costas caribeñas y zonas indígenas pobres y las principales urbes en el centro o en el pacífico de los países” (Del Cid, Cap. I, OIT 2005: 18). La desigualdad entre los trabajadores de unas y otras áreas es notoria. Y entre ellos hay que agregar la que se produce por condición migratoria, más aún si se trata de quienes por la fuerza de la necesidad

⁴ El estudio citado de la OIT usa la expresión “trabajo decente” para referirse a aquel al que aspiran hombres y mujeres y que es “productivo, libremente elegido y ejercido en condiciones de seguridad, equidad y dignidad humana” (OIT 2005: 19).

Cuadro 2
Costa Rica y El Salvador.
Estructura Porcentual del Empleo No Agrícola Por Sexo.
Años 2002 y 2003

País	Sexo	Sector Informal		Sector Formal	
		2002	2003	2002	2003
Costa Rica	Total	44.8	43.4	55.2	56.6
	Hombres	40.6	39.2	59.4	60.8
	Mujeres	51.3	49.8	48.7	50.2
El Salvador	Total	51.8	54.3	48.2	45.7
	Hombres	40.7	44.2	59.3	55.8
	Mujeres	63.3	64.8		35.2

Fuente: Elaboración de Edwin Zamora a partir del Panorama Laboral de la OIT 2005.

Cuadro 3
Costa Rica, El Salvador y Nicaragua.
Porcentaje de Asalariados con cobertura de
Protección Social.
Años 1990 y 2003

País	Sector Informal		Sector Formal	
	1990	2003	1990	2003
Costa Rica	51.7	43.7	88.6	86.7
El Salvador	4.2	n.d	67.8	n.d
Nicaragua	n.d	5.9	n.d	50.5

Fuente: Elaboración de Edwin Zamora a partir del Panorama Laboral de la OIT 2005.

no han podido iniciar o concluir la formalización de sus papeles de residencia o permiso de trabajo.

A esta caracterización, ya de por sí seria, hay que agregarle dos graves nuevos síntomas: el desempleo ha aumentado, se ha producido una desaceleración en el ritmo del crecimiento del empleo, y una disminución en las remuneraciones al trabajo en términos reales, al menos en varios países de la zona (Trejos, cap. III, OIT 2005). Los más afectados por esta situación dan cuenta de la endémica realidad de pobreza: son 5.3 millones de hogares, el 52% del total de Centroamérica, 27.5 millones de personas —59% del total de la población— que viven en condiciones deplorables.

Tendencia a empeorar

Cuadro 4
Centroamérica. Salarios Mínimos Reales Urbanos. Años
2000 al 2004
(1990 = 100)

Pais	2000	2001	2002	2003	2004
Costa Rica	104.9	105.6	105.9	106.4	104.5
El Salvador	85.2	81.9	80.5	82.2	81.1
Guatemala	107.1	115.5	115.8	125.2	124.1
Honduras	91.9	94.2	96.5	104.8	105.6

Fuente: Elaboración propia de Edwin Zamora a partir del Panorama Laboral 2005 de la OIT.

Baja calificación

Tampoco sorprende que esta realidad de la mayoría de los trabajadores vaya asociada a una todavía muy limitada calificación educativa y de experiencia. Bajo el reto de una mayor competitividad genuina exigida por las políticas de apertura comercial y, en particular, por la firma de tratados de libre comercio, sobre todo el DR-CAFTA, muchos abogan razonablemente por un mayor énfasis en medidas que mejoren el nivel educativo de la población trabajadora. Sin embargo, la realidad es testigo de una aparente paradoja: la de numerosos desempleados entre los grupos de alto nivel educativo. Inclusive, como afirma Trejos, es preciso reconocer "que en la mayoría de los países del área se está constatando un mayor riesgo de desempleo para los más educados, al punto de que en particular en el área rural puede hablarse de zonas de expulsión de mano de obra calificada" (Trejos, cap. III, OIT 2005, p. 249. Cfr. p. 202).

Desempleo de educados

Considerado el empleo como una variable dependiente de los factores que definen la demanda agregada y, por tanto, del ritmo de crecimiento de la economía, de las inversiones y, en fin, del desarrollo de la estructura productiva y de las exportaciones, es necesario examinar estos aspectos. ¿Se trata de un simple fallo coyuntural de crecimiento?

PRODUCCIÓN, EXPORTACIONES Y EMPLEO EN CENTROAMÉRICA: EQUILIBRIOS Y DESEQUILIBRIOS.

Insuficiencia estructural más que de solo crecimiento

La problemática laboral en Centroamérica tiene que ver, ciertamente, con la de la economía en su conjunto y, en particular, con la dinámica de crecimiento productivo. Sin embargo, no se trata sin más, como pudiera pensarse, de un problema de insuficiente crecimiento en un período determinado. Algunos años de la última década registran una tasa bastante aceptable de aumento en el PIB. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, ese dato coincide con el relativamente escaso aporte de las grandes empresas a la creación de empleo y con la ubicación de la

fuerza laboral, en una gran mayoría, en sectores de escasa productividad. Si se tiene en cuenta, además, que el sector público en la actualidad está muy limitado como empleador y no se prevé que pueda ampliar esa función, podría considerarse, entonces, que la región enfrenta una "insuficiencia estructural en la generación de empleo decente" (cfr. Trejos, OIT 2005, cap. 3, p. 202 ver cuadros 2 y 3).

Cuadro 5

Región Centroamericana: tasa neta de participación laboral por sexo, zona y país, 2003 (de la población de 12 años o más)

Indicador	CR	ES	Guat	Hond	Nicar	Panamá	RD	Total regional
Total país	55,5	56,6	64,7	52,4	56,6	56,8	57,9	58,1
Zona Urbana	56,8	58,5	64,9	55,9	55,9	57,5	59,6	58,9
Hombres	71,3	70,0	77,6	69,3	66,4	70,7	72,5	71,6
Mujeres	43,5	48,9	53,4	44,9	46,9	45,3	47,8	47,8
Zona rural	53,5	53,8	64,5	49,1	57,8	55,5	53,5	56,9
Hombres	76,2	77,1	88,0	73,8	79,9	78,4	73,5	79,8
Mujeres	30,2	32,0	42,4	24,0	34,4	29,9	30,7	34,0

Fuente: Cálculos de Juan Diego Trejos con base en las encuestas de hogares de los países

Cuadro 6

Región Centroamericana: tasa de desempleo por sexo, zona y país, 2003 (de la población de 12 años o más)

Indicador	CR	ES	Guat	Hond	Nicar	Panamá	RD	Total regional
Total país	6,7	6,9	3,5	5,4	7,6	10,9	17,0	8,1
Zona urbana	6,7	6,2	5,3	7,8	10,2	13,4	17,8	10,2
Hombres	6,1	8,7	4,0	8,1	11,6	12,2	12,0	9,0
Mujeres	7,6	3,2	6,9	7,4	8,3	15,1	26,0	11,9
Zona rural	6,6	8,2	2,3	2,9	3,8	6,0	14,5	5,3
Hombres	5,5	9,9	1,8	2,6	2,9	5,0	7,9	4,3
Mujeres	9,6	44,3	3,3	6,6	0,8	8,3	2,5	7,7

Fuente: Cálculos de Juan Diego Trejos con base en las encuestas de hogares de los países

Garnier (OIT 2005, cap. II, p. 93) ve la región caracterizada históricamente por el predominio de "equilibrios de bajo nivel". Es decir, se ha producido un alto crecimiento en las exportaciones y éstas han marcado la dirección del resto de la economía pero, por una parte, se ha tratado de un crecimiento muy sensible a los altibajos de la economía mundial y, por otra, ha dependido en gran medida del uso simple y extensivo de los recursos productivos, —rentable por el bajo nivel comparativo de las remuneraciones. Esta dinámica, asociada estrechamente con muy débiles sistemas tributarios y escasa inversión pública, ha definido "un complejo círculo vicioso por medio del cual la presión competitiva de los mercados empujaba a las economías de la región a profundizar este patrón de baja productividad y bajas remuneraciones de los factores productivos combinadas con bajas tasas tributarias y bajos niveles de inversión al que podríamos referirnos como un equilibrio de bajo nivel" (Garnier, Cap II, p. 93).

Equilibrios de bajo nivel

El mismo autor de manera documentada caracteriza como "frágil e insuficiente" el crecimiento experimentado por la región en años recientes. Solo Costa Rica, República Dominicana y Panamá alcanzan hoy niveles de producto por habitante superiores a los que tenían a finales de la década de los setenta. Un crecimiento más dinámico en los noventa que en los ochenta, pero que todavía mira muy de lejos a los niveles de los países más avanzados. En relación a los países en que se concentra el presente estudio, entre 1980 y 2003 la tasa de crecimiento anual fue respectivamente de 2,37% y 0,26% para Costa Rica y Nicaragua. En el mismo período, por ejemplo, las cifras para la República de Corea, e Irlanda fueron respectivamente de 5,56% y 3,51%. En el largo plazo, los datos muestran que esas brechas con otros países más avanzados no solo no se cierran sino que se ensanchan.

Adicionalmente puede señalarse que el tipo de crecimiento ha sido de baja productividad. Hasta un 80% del mismo podría explicarse por acumulación de capital y de trabajo. Solo el 20% restante se explicaría por aumentos de productividad de factores, hablando con propiedad. En otra apreciación, la estimación es dramática: 60% del crecimiento del PIB correspondería a acumulación de capital humano, 35% a la de capital físico y solo un 5% a productividad total de factores.⁵

No es de extrañar con esas referencias que una característica que se arrastra ya de antiguo y no se ha corregido en el actual estilo de crecimiento, es la baja calidad de los empleos generados: utilizados extensivamente y mal pagados. La situación resultante es la de un "equilibrio de bajo nivel" es decir, un "predominio de actividades productivas de escasa sofisticación en las que el uso extensivo de una mano de obra barata se combina con el uso de poco capital, poco conocimiento y tecnologías atrasadas" y, por contraparte "escasa calificación de fuerza de trabajo característica de la región". Garnier concluye que estos equilibrios de bajo nivel operan tanto por el lado de la oferta como de la demanda de empleo, y colocan a los países de la región en una típica trampa o círculo vicioso de la que no es fácil escapar" (Garnier, OIT 2005: 144).⁶

La problemática ya de por sí sería, adquiere diversos tonos de gravedad de país a país, y dentro de cada uno de ellos, según se trate de una u otra área: rural – urbana; o sector: agrícola, industria, servicios. Los indígenas son un sector que merece especial atención.

⁵ Ver estudios de Edgar Robles y de Agosin, Machado y Nazal, citados por Garnier, pp. 135 – 136.

⁶ El "círculo" queda descrito más dramáticamente en el siguiente párrafo de Garnier (Ibid.) "Por un lado, ante las bajas remuneraciones prevalecientes y las dificultades del entorno (infraestructura, tasas de interés, etc.) la economía no suele generar empleos y trabajos de calidad con suficiente dinamismo. Por otro lado, también como resultado de las bajas remuneraciones y de las dificultades del entorno (cobertura y calidad de los servicios sociales, en especial de salud y educación), no se genera una oferta de mano de obra altamente calificada que pudiera ser aprovechada por inversiones más audaces. En consecuencia [...] el círculo se cierra de forma impecable: dado el acceso a una mano de obra abundante y barata, no se generan empleos que requieran mayor calificación laboral; y dado el predominio de este tipo de empleo, la mayoría de los países de la región se han mostrado renuentes a incrementar la inversión educativa ya que, aparentemente no habría demanda para tal esfuerzo".

Tanto los análisis de Trejos (OIT 2005) como de Garnier (OIT 2005) nos confrontan con una increíble dimensión del problema de desempleo de los pobres. "La tasa de desempleo de su población más pobre y de menos educación es, en realidad, mucho más alta de lo que muestran los datos a primera vista, pues en realidad una gran parte de esa fuerza de trabajo no aparece como desempleada por la simple razón de que ni siquiera puede darse el lujo del desempleo" (p. 146). Es decir, tienen que ocuparse en lo que sea para contribuir al sustento familiar, —de ahí los altos porcentajes de trabajadores de la región ocupados en autoempleos, modestas microempresas, y otras actividades informales. Todos ellos, de muy baja productividad y remuneración.

El desempleo, un "lujo" para los más pobres

A la ocupación informal se une el trabajo infantil y la migración como intentos de escapar a esta situación tan precaria, —son estrategias de supervivencia que funcionan como sustitutos de un inexistente seguro de desempleo. Las cifras de niños y niñas entre 5 y 17 años que están laborando sea en actividades familiares —sin pago alguno—, sea en trabajos remunerados es muy significativa. Representan alrededor del 17% de los más de catorce millones de niños de su edad. Paradójicamente resultan aportes indispensables, en las circunstancias actuales, para completar el ingreso familiar y, al mismo tiempo, perpetúa el círculo de la pobreza, hipotecando el futuro de la joven generación, impidiendo la posibilidad educativa que conduzca a una mejor capacitación laboral.

Trabajo infantil en el triángulo de la supervivencia

Es ampliamente conocido y llama la atención el tema de las remesas en Centroamérica. Junto con el trabajo infantil y la ocupación informal, constituyen ese triángulo que funciona como la válvula de escape de las penurias de una mayoría de la población centroamericana. Son el "fruto de ese otro empleo que resulta del trabajo de aquellos nacionales que han migrado y que desde su nuevo lugar de trabajo envían parte de sus ingresos a la familia y, lógicamente, al país (Garnier OIT 2005 p155).

Las remesas, un aporte ambivalente

Es importante, sin embargo, tomar nota de que las remesas tienen un doble significado y no pueden verse, sin más, como una fuente dinamizadora del desarrollo del país expulsor de corrientes migratorias. "Al permitirle a los países mantener un elevado déficit comercial sin necesidad de proceder con ajustes más radicales —como una devaluación del tipo de cambio—, y en la medida en que las remesas no son un fenómeno simplemente coyuntural, sino que tienen una cierta permanencia, las remesas provocan una apreciación del tipo de cambio que no corresponden con las características que prevalecen en el resto de la economía, ni con su productividad, ni con sus remuneraciones. Esto provoca un aumento en la demanda agregada —dado el mayor ingreso disponible que llega del exterior— que no encuentra contraparte en la oferta agregada. Y que presiona sobre los precios y las remuneraciones locales, provocando un serio problema de competitividad al sector exportador, que ve elevarse sus costos sin ningún tipo de compensación."⁷ En una perspectiva de considerar tanto beneficios como costos,

⁷ Garnier, 158, comentando a Agosin, Machado y Nazal.

Cuadro 7
Número (en miles) y porcentaje de niñas y niños de 5 a 17 años ocupados por país

	C. Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Rep. Dominicana
Total niños y niñas	1114	1937	4006	2316	1773	755	2409
Niños y niñas que trabajan	114	222	938	356	253	48	436
Porcentaje que trabajan	10	11	23	15	14	6	18

Fuente: L. Garnier, OIT, con base en diversas fuentes, principalmente Encuestas de Hogares

Cuadro 8
Distribución porcentual de niñas y niños de 7 a 7 años ocupados por país, según categoría en el empleo

	C. Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Rep. Dominicana
Familiar no remunerado,	44	63	56	60	59	44	22
Trabajador por cuenta propia	11	3	3	7	7	25	11
Trabajador asalariado	40	27	18	28	34	25	42
Otra	5	7	23	5	0	6	25

agreguese a esto las pérdidas que acompañan la migración: la descomposición familiar, las presiones cambiarias y, algo más importante a largo plazo que con agudeza señala Garnier: la "fuga de los más audaces y emprendedores".

EL PERFIL LABORAL DE LOS INMIGRANTES NICARAGÜENSES EN COSTA RICA

Dentro del marco general centroamericano descrito en la sección anterior y contemplando, como ahí se hace, la migración como una de las válvulas de escape ante la insuficiencia de un trabajo de calidad y bien remunerado, no sorprende toparse con los rasgos de los inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica, que se mencionan a continuación.

Mismos rasgos de problemática regional

Hay que empezar recordando lo que se mencionó al inicio de estas páginas: que, en efecto, la emigración de Nicaragua hacia su vecina del Sur es fundamentalmente una migración laboral. Lo sugieren ya la propia distribución etaria de los inmigrantes, concentrados mayoritariamente entre los 20 y los 49 años (casi el 60% del total) y adquiere confirmación parcial en los resultados de la Encuesta realizada para el Estudio Binacional (2001) donde se reporta que un 44% (Ver gráfico #1) emigraron de Nicaragua por razones económicas. Se estima que el total de la población ocupada nicaragüense en Costa Rica asciende a cerca de 88 mil personas al 2001, lo cual supone un 5.71% de la población total ocupada en Costa Rica. En relación al total de la población inmigrante nicaragüense la cifra representa una participación de alrededor de un 40%. Según datos de la Oficina Subregional de la OIT para Centroamérica, la brecha de desempleo para los inmigrantes en general en Costa Rica ronda el 28.8%⁸

Se trata de migración laboral

Cuadro No 9
Costa Rica Población Ocupada
Según Nacionalidad Años 1997, 1998, 2000 y 2001

	1997	1998	2000	2001
Valores Absolutos				
Total	1.226.753	1.299.566	1.455.656	1.552.924
Costarricense	1.171.869	1.241.442	1.347.472	1.435.409
Nicaragüense	42.079	44.783	85.528	88.631
Otras naciones	12.805	13.341	22.656	28.884
Valores Relativos				
Total	100%	100%	100%	100%
Costarricense	95,53%	95,53%	92,57%	92,43%
Nicaragüense	3,43%	3,45%	5,88%	5,71%
Otras naciones	1,04%	1,03%	1,56%	1,86%

Como se señalaba anteriormente la baja calificación, el empleo de baja productividad, intensivo en mano de obra, son característicos del círculo vicioso que afecta la problemática laboral en Centroamérica. Estos factores determinan

Empleados en ramas de baja productividad

⁸ La precisión de estas cifras depende de la cantidad de inmigrantes ilegales, incluyendo los que se encuentran incorporados a la fuerza de trabajo.

también los rasgos de los inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica. Según datos del Proyecto SIEMMES-OIM alrededor del 50% de los nicaragüenses que emigran hacia Costa Rica poseen apenas la primaria completa o ninguna formación, mientras que el 27.7% del total poseen secundaria incompleta. Solamente un 6% de los inmigrantes nicaragüenses poseen algún grado técnico o universitario.

Cuadro 10
Nicaragua Población emigrante. Distribución relativa según nivel educativo por sexo y principales países de destino. 2004

Nivel educativo y sexo	TOTAL	Principales países de destino		
		Centroamérica	Costa Rica	Resto del mundo
TOTAL (100%)	214.723	119.071	97.543	183.472
Sin ningún nivel /primaria incompleta	20,0	29,8	30,6	8,2
Primaria completa	16,6	20,3	19,4	12,1
Secundaria incompleta	24,9	27,5	27,7	22,2
Secundaria completa	21,9	16,1	16,4	29,3
Técnico medio	2,4	1,4	1,3	3,5
Universidad	14,1	4,8	4,6	24,7
Hombres (100%)	107.494	60.931	50.450	89.437
Sin ningún nivel /primaria incompleta	22,0	32,9	34,4	8,2
Primaria completa	16,4	20,0	18,9	11,7
Secundaria incompleta	25,9	26,7	27,0	25,7
Secundaria completa	20,0	14,8	14,7	27,2
Técnico medio	1,4	0,5	0,2	2,2
Universidad	14,3	5,1	4,7	25,0
Mujeres (100%)	107.230	58.140	47.093	94.035
Sin ningún nivel /primaria incompleta	18,0	26,5	26,5	8,2
Primaria completa	16,8	20,7	19,9	12,6
Secundaria incompleta	24,0	28,3	28,4	18,9
Secundaria completa	23,7	17,5	18,2	31,2
Técnico medio	3,5	2,4	2,5	4,7
Universidad				

Fuente: Proyecto SIEMMES-OIM con base en información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Nicaragua. Encuesta Nacional para la Medición del Empleo Urbano-Rural. 2004.

Las ramas de actividad económica en donde se concentra la mayoría de la mano de obra nicaragüense, tal y como lo muestra el cuadro No. 7, es principalmente el sector de

la Construcción en donde representa poco más del 12% de la mano de obra total ocupada. En el sector de Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca representan alrededor del 9%. Finalmente en los sectores de Comercio Restaurantes y Hoteles, la Industria Manufacturera, Servicios Comunales, Sociales y Personales así como Financieros y de Seguros representan entre un 4% y 5% de la mano de obra total ocupada. Como ha constatado C. Castro Valverde (Castro V. 2000: 200 – 202), la diferencia por sexo es importante. "En el caso de los hombres nicaragüenses, la participación laboral está concentrada en la agricultura, la industria, la construcción, el comercio y los servicios. En la construcción están ocupados el 12,1% de los nicaragüenses que registra la Encuesta de Hogares, lo cual duplica el 6,0% de los costarricenses. En la agricultura se ocupa casi una tercera parte de los nicaragüenses, un 29,6%, cifra superior al 19,9% que corresponde a los trabajadores nacionales" (Ver cuadro # 8). "En el caso de la población femenina, si bien se presenta una terciarización muy alta del empleo, un 75,9% de las inmigrantes labora en los servicios, es similar a la existente en la población femenina nacional. Sin embargo, las migrantes se concentran en servicios menos calificados como el trabajo doméstico remunerado o actividades de limpieza en el sector turístico, mientras para las costarricenses toma un mayor peso el empleo en labores administrativas y profesionales. Por otra parte, se produjo un incremento importante de las mujeres migrantes en la industria, de manera que en 1999 una quinta parte de las nicaragüenses, el 18,2%, labora en la industria". (Ver cuadro # 9).

Cuadro 11
Población ocupada Por rama de actividad. Según Nacionalidad
Año 2001.

Rama de Actividad	Nacionalidad		
	Costarric.	Nicarag.	Otras naciones
Actividad no específica	97,3%	2,7%	0,0%
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	89,7%	9,2%	1,1%
Explotación de minas y canteras	96,5%	3,5%	0,0%
Industria manufacturera	94,1%	4,5%	1,4%
Electricidad, gas y agua	98,8%	1,2%	0,0%
Construcción	86,4%	12,2%	1,4%
Comercio, restaurantes y hoteles	92,0%	5,0%	3,0%
Transporte, almacenamiento y comunic.	95,3%	3,3%	1,4%
Establecimientos financieros y seguros	94,4%	4,3%	1,3%
Servicios comunales, sociales y person.	93,5%	4,4%	2,1%

Fuente: elaboración de José David Sánchez, a partir de datos de la Encuesta de Hogares Propósitos Múltiples Años 1997, 1998, 2000 y 2001

Cuadro 12

Costa Rica, población ocupada por nacionalidad, según sector y rama de actividad, en porcentajes (1997 - 1999).

Sector y rama de actividad	Costarricenses		Nicaragüenses		Resto de Inmigrantes		TOTAL	
	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sector Primario (Agrícola)	20,7	19,9	21,9	23,6	14,0	6,3	20,6	19,7
Sector secundario	22,5	21,8	24,6	29,6	21,6	19,5	22,5	22,2
Explotación Minas	0,1	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2
Industria manufacturera	15,5	15,5	15,3	17,4	17,9	13,9	15,6	15,7
Construcción	6,8	6,0	9,3	12,1	3,7	5,6	6,8	6,4
Sector Terciario	56,2	57,8	53,5	46,6	62,9	74,2	56,2	57,5
Electricidad y Agua	1,1	1,1	0,1	0,0	1,9	0,3	1,1	1,0
Comercio	18,9	20,5	21,1	20,4	24,9	28,8	19,1	20,7
Transporte y comunicaciones	5,5	6,0	2,2	2,0	5,5	6,8	5,4	5,7
Establecimientos financieros	5,2	5,1	2,3	4,1	4,4	6,1	5,1	5,0
Serv. Sociales, Com. y Pers.	25,5	25,1	27,9	20,1	26,2	32,2	25,6	25,1
A.N.B.E	0,6	0,6	0,8	0,2	1,6	0,0	0,7	0,5

+Excluye Inmigrantes nacionalizados y nacionalidad ignorada. Estos, sin embargo, están incluidos en el total general.

Fuente: Carlos Castro V. (2000) Con base en INEC Encuesta de Hogares, tabulados sobre inmigrantes

Mala remuneración y malas condiciones de empleo

En cuanto a la calidad de condiciones de empleo, sus condiciones salariales y de ingreso los ubican en desventaja respecto a los trabajadores locales. En promedio su ingreso de fuente salarial representa un 69,2% del de los costarricenses de semejantes características. La mujer nicaragüense apenas alcanza al 81,4% de lo que gana el varón de la misma nacionalidad y alrededor de un 65% de lo que ingresa en promedio una trabajadora costarricense. A pesar de ello estos niveles les permiten participar en el envío de remesas a su país de origen en una cantidad que puede alcanzar en promedio un 27,7% de los ingresos familiares de los inmigrantes.

Cuadro 13

Costa Rica, población ocupada femenina por nacionalidad según sector y rama de actividad, en porcentajes (1997 - 1999)

Sector y rama de actividad	Costarricenses		Nicaragüenses		Resto Inmigrantes		TOTAL	
	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sector Primario (agrícola)	6,1	4,8	4,4	5,4	0,0	0,0	5,9	4,7
Sector secundario,	17,1	17,2	10,5	18,2	2,9	8,9	16,7	17,1
Explotación minas	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Industria manufact.	16,7	16,9	10,5	18,2	2,9	8,9	16,3	16,8
Construcción	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,2
Sector Terciario	76,1	77,5	84,5	75,9	97,7	91,1	76,7	77,7
Electricidad y Agua	0,7	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,3
Comercio	23,2	26,2	30,9	30,9	35,4	36,5	23,7	26,7
Transp. y comunic.ac	1,6	1,9	9,7	0,0	9,6	2,9	1,6	1,8
Establecimient. financ.	2,8	5,1	0,9	2,5	0,0	8,0	4,5	4,9
Serv. Sociales, Com. y Pers.	45,9	44,0	52,1	42,4	52,1	44,6	46,2	44,0
A.N.B.E	0,6	0,5	0,7	0,5	0,0	0,0	0,6	0,5

+Excluye inmigrantes nacionalizados y nacionalidad ignorada. Estos, sin embargo, están incluidos en el total general.

Fuente: Carlos Castro V. (2000) Con base en INEC Encuesta de Hogares, tabulados sobre inmigrantes

Cuadro 14

Industria: población ocupada en la zona urbana por nacionalidad según tamaño de la empresa (1999)

Tamaño de la empresa	Costarricenses	Nicaragüenses	Total,	% de nicaragüenses +
1 a 4 trabajadores	29,9	38,0	30,6	7,9
5 a 9 trabajadores,	6,3	17,0	6,8	16,0
Subtotal 1 a 9 trabajadores	36,2	55,0	37,5	9,4
10 a 19 trabajadores	6,5	9,4	6,9	8,7
20 ó más trabajadores	55,6	33,7	54,0	4,0
Ignorado,	1,7	1,8	1,6	7,1
Total,	100,0	100,0	100,0	100,0

+ Nicaragüenses como porcentaje de los ocupados en cada categoría de tamaño de la empresa

Fuente: Carlos Castro V. (2000) Con base en INEC Encuesta de Hogares, tabulados sobre inmigrantes

Sobre el nivel de calificación de la mano de obra, como puede verse el Gráfico # 2 y en el Cuadro n. 6, se trata de una población que en su mayoría escasamente ha pasado por niveles bajos de escolarización. Como ya se dijo, alrededor del 50% de los nicaragüenses que emigran hacia Costa Rica no poseen ninguna formación o apenas la primaria completa, mientras que el 27.7% del total

poseen secundaria incompleta. El porcentaje de asalariados gira alrededor del 80% mientras que el de patronos se reduce a un 3%. El resto se distribuyen entre un 13,8% de trabajadores por cuenta propia y un 3,3% de familiares no remunerados.

Cuadro 15
Costa Rica, población ocupada por nacionalidad según categoría ocupacional, en porcentajes (1999)

Categoría ocupacional	Costarricenses	Nicaragüenses	Otros Inmigrantes	Total
Patrono o socio activo	8,2	3,1	21,7	8,1
Trabajador por cuenta propia	18,2	13,8	21,8	18,0
Asalariados				
Empleado del Estado	13,8	0,7	6,7	13,0
Empleado empresa privada	51,9	65,7	42,9	52,6
Servicio Doméstico	51,9	65,7	42,9	52,6
Subtotal asalariados	70,7	79,8	54,3	71,0
Familiar no remunerado	3,0	3,3	2,1	3,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Carlos Castro V. (2000) Con base en INEC Encuesta de Hogares, 1999, (datos primarios).

Cuadro 16
Ingreso promedio total de la población ocupada asalariada, con ingreso conocido por nacionalidad según sexo (julio 2000)

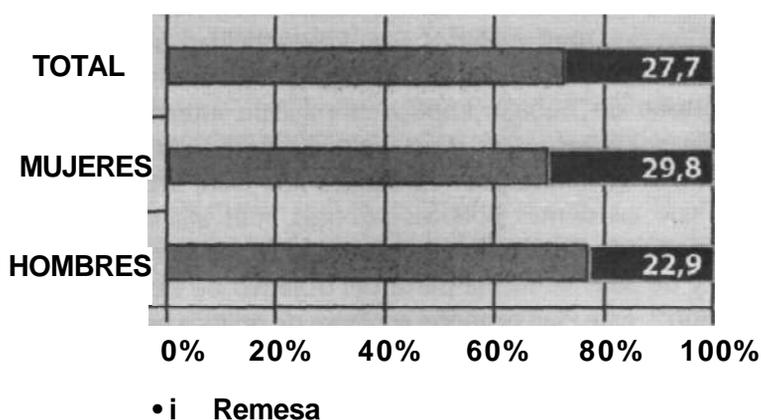
Sexo y rama de actividad	Nicaragüenses	Resto Inmigrantes	Costarricenses	Total	Nic como % de CR
TOTAL	78.457	166.797	113.311	111.499	69,2
HOMBRES	83925	220.822	117.548	116.160	71,4
MUJERES	68.286	108.031	105.099	102.552	65,0
MUJERES COMO % INGRESO HOMBRES	81,4	48,9	89,4	88,3	91,0

Fuente: Carlos Castro V. (2000) INEC tabulados especiales Encuesta de Hogares, (2000).

Sobre el beneficio de cobertura por el seguro social puede revisarse el capítulo de Salud, del presente trabajo.

Teniendo en cuenta que estas estadísticas hablan de los trabajadores en situación legal es decir, la que tiene sus papeles en orden y la debida autorización de trabajo, es interesante comparar su situación con la de empleo de la fuerza trabajadora costarricense. En materia de desempleo, se observa una diferencia entre la tasa de desempleo de los inmigrantes en general comparados con el desempleo que afrontan los nacionales que, para el período comprendido entre 1997 y el 2001, ronda en promedio el 2%. Aunque se observa cierta tendencia a que esta diferencia se reduzca en el lapso de tiempo analizado, la diferencia aún es importante.

Gráfico 8
Remesas como porcentaje del ingreso mensual (agosto 2000)



Cuadro 1
Costa Rica. Tasa de desempleo: Brecha entre Inmigrantes y el resto de la Población de más de 15 años

Año	Tasa de desempleo	Tasa de desempleo de inmigrantes	Brecha
2001	7,60%	5,90%	-28,80%
2000	6,80%	5,00%	-36,00%
1999	7,30%	5,80%	-25,90%
1998	6,60%	5,40%	-22,20%
1997	7,90%	5,50%	-43,60%

**: EL FACTOR MIGRATORIO EN EL ESTILO DE CRECIMIENTO ACTUAL DE COSTA RICA:
A PERSPECTIVA DEL EMPLEO**

LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS ACTUALES COMO RESPUESTA A LA SITUACIÓN DEL EMPLEO EN COSTA RICA

Ausencia de política explícita de empleo como política de desarrollo...

...medidas tomadas son parte de lucha contra pobreza

Sin articulación con resto de políticas públicas

En el Estudio realizado por el Estado Nación-OIT-MT para el Consejo Superior de Trabajo (2004), se considera que en Costa Rica no ha existido una política explícita de empleo, caracterizada como parte integral de una política de desarrollo, que tenga como objetivo promover la movilidad social ascendente, lograr una mejor distribución del ingreso y reducir la pobreza⁹. Ciertamente aparece el tema del empleo enunciado dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo, por lo menos desde 1998, pero "muchas de las políticas públicas se han centrado en el combate a la pobreza con asistencia social, en lugar de ser complementadas, efectivamente, con políticas públicas para fomentar la empleabilidad, el empresarialismo, una mayor creación de riqueza y su distribución." (p.17) En el Plan 1998 - 2002 el tema del empleo se inserta en el área de "Lucha contra la pobreza" que, a su vez, se concibe como un componente relacionado con los cuatro pilares asumidos en el Plan como determinantes del Desarrollo Humano: Estabilidad, Crecimiento, Oportunidades y Sostenibilidad. La relación se establece básicamente por la vía de creación de Oportunidades y de Productividad para el Crecimiento, aunque se reconoce que "una política de empleo trasciende de la actividad aislada de un Ministerio de Trabajo; implica una acción intersectorial donde se integran y coordinan los esfuerzos y las políticas destinadas a los diferentes sectores productivos." Sin embargo, no se logra una clara articulación de la política de empleo con las demás políticas públicas, más allá de las mencionadas. En el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 de Lucha Contra la Pobreza, el tema del Empleo y de Salarios forma parte del objetivo de Estimulo y Crecimiento de la Producción¹⁰. Este Plan propone acciones de política específicas, inclusive algunas relativas a la población inmigrante. Las acciones de política específica se presentan como una lista de proyectos y medidas, lo que facilita sin duda la evaluación de su cumplimiento, pero que no muestran una clara interrelación entre ellas, ni una articulación coherente con las demás acciones de política económica (Ver Recuadro # 1).

De lo anterior puede concluirse que, aunque sobre el papel, al menos estos últimos Planes de Desarrollo son conscientes de la necesidad de una política de empleo, e incluso conceptualizan aspectos importantes de su definición, el país no ha pasado de esta definición teórica a la concreción correspondiente. No, al

⁹ "En Costa Rica no ha existido una política de empleo explícita, integral y de carácter permanente, complementaria a la política económica en aplicación, con el propósito de promover una movilidad social ascendente, a pesar de que las leyes orgánicas de las diferentes instituciones definen claramente las atribuciones correspondientes en los diferentes ámbitos, tales como la responsabilidad del MTSS como rector en materia de trabajo, la rectoría del INA en materia de formación profesional y la rectoría del MEP en materia de educación formal." P.17.

¹⁰ Estos ejes son: 1) Creación y desarrollo de capacidades humanas, 2) Estimulo y crecimiento de la producción para la generación de empleo, 3) Armonía con el Ambiente, 4) Seguridad ciudadana y administración de la justicia, 5) Transparencia en la función pública, participación ciudadana y relaciones exteriores y cooperación internacional. El eje segundo se subdivide en 12 áreas temáticas: 1. Fiscal; 2. Monetaria; 3. Financiera; 4. Infraestructura y Transportes; 5. Energía; 6. Telecomunicaciones; 7. Agropecuario; 8. Industria y Comercio; 9. Turismo; 10. Ciencia y Tecnología; 11. Comercio Exterior; 12. Empleo y Salarios.

menos, como una parte de una política de desarrollo y, con el enfoque de ésta, articulándose con toda la estrategia de crecimiento económica que el país ha venido poniendo en práctica. "Lo anterior no significa que no haya existido una preocupación constante por mayores oportunidades de empleo de calidad. En los últimos años se han desarrollado algunos programas importantes tendientes a mejorar la empleabilidad de la fuerza laboral, además de los programas de atención a grupos vulnerables (jóvenes, mujeres y personas con discapacidad, entre otros). No obstante, las cifras existentes sobre pobreza y concentración de los ingresos demuestran que los programas que se han desarrollado no han sido suficientemente efectivos" (p.17).

No se ha pasado de conciencia de necesidad a concreción de política de empleo.

El estudio publicado por el Consejo Superior de Trabajo, ya citado, deja claro que para que la política de empleo cumpla con su objetivo, debe apuntarse al logro de mayores tasas de crecimiento económico, además de conocerse y administrarse integralmente el mercado de trabajo. Un gran número de factores tendrían que entrar entonces en juego. Implicaría la creación y funcionamiento articulado de los sistemas para el fomento de la empleabilidad de la fuerza de trabajo (oferta), la creación y funcionamiento articulado de los sistemas para el fomento de la producción (demanda), vías de interrelación entre ambas, la construcción de un marco institucional y su fortalecimiento que permita que la política de empleo pase de ser una política de gobierno y se convierta en una política de Estado, (revisión del marco legal y las potestades de rectoría del MTSS). Igualmente, y de manera muy importante, se requiere que la política económica y la política de empleo se correspondan, incorporando la variable del empleo como uno de los objetivos, explícitos y sujetos a evaluación, de la política económica.

Elementos que se requerirían para una política de empleo

Hay que reconocer que se han dado algunos pasos importantes, en particular en la línea de intermediación de empleo, como, por ejemplo, la definición de una Política Nacional de Información, Orientación e Intermediación de Empleo y creación del Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad (SINETEC). En cuanto a lo primero, la Comisión Nacional de Políticas de Empleo, creada por el Consejo Superior de Trabajo, ha identificado los siguientes elementos de una política de empleo: Sistema de información, orientación e intermediación de empleo, Sistema nacional de formación técnica, Reordenamiento de las migraciones laborales, Fomento de la producción de las micro, pequeñas y medianas empresas, cooperativas y sector de la economía social, Zonas de menor desarrollo relativo, Grupos de atención especial, Mecanismo de programación, seguimiento, verificación y evaluación, partiendo de un marco institucional que garantice el adecuado funcionamiento de los diversos sistemas que afectan la oferta y la demanda, una correspondencia entre la política económica y la política social, en este caso, la política de empleo, y haga posible que la política de empleo se convierta en una política de Estado. Pero, de nuevo, no se trata solamente de tener clara su concepción sino de su realización.¹¹ Se encuentran conceptualizados

Algunos pasos importantes dados

¹¹ Los elementos de la política no fueron puestos en práctica y el SINETEC no trascendió la administración anterior.

Política de Empleo en los Planes Nacionales de Desarrollo 1998-2006

Aunque se plantea que no ha existido en Costa Rica una política de empleo como parte integral de una política de desarrollo, el tema del empleo sí ha sido considerado dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo, por lo menos desde 1998.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo Humano 1998-2002 (PNDH 1998-2002), se considera explícitamente al Trabajo y Calidad de Empleo como una micro área de política dividida en cuatro componentes: Empleo, Microempresas, Trabajo Infantil y Concertación.

Trabajo y Calidad de Empleo, fue inserta dentro un Área de acción más amplia denominada Lucha Contra la Pobreza. Esta a su vez era un componente¹² que daba contenido a los cuatro pilares asumidos en el Plan como determinantes del Desarrollo Humano: Estabilidad, Crecimiento, Oportunidades y Sostenibilidad.

Desde la perspectiva del Plan Nacional la problemática de empleo es concebida dentro de la dimensión Social y ligado a la esfera de Oportunidades antes mencionada. De hecho en el Plan se hace alusión a esta relación en la medida que se reconoce que:

"La premisa fundamental de toda política pública, principalmente aquellas dirigidas al ámbito social, es promover el desarrollo integral de la persona humana; las políticas de empleo son fundamentales para el logro de este objetivo." (PNDH 1998-2002).

Su relación con la Dimensión del Crecimiento, se da a través de la variable de Productividad en la medida en que las políticas públicas contribuyan a mejorar la productividad de los factores, entre ellos el trabajo, eso sí, a través de la eliminación de restricciones a mercados y precios, y procurando y un ambiente macroeconómico estable.

Aunque se reconoce que: *"una política de empleo trasciende de la actividad aislada de un Ministerio de Trabajo; implica una acción intersectorial donde se integran y coordinan los esfuerzos y las políticas destinadas a los diferentes sectores productivos."* No se logra una clara articulación de la política de empleo con las demás políticas públicas, más allá de las mencionadas anteriormente.

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 de Lucha Contra la Pobreza parte de cinco ejes principales dentro de los cuales el Empleo y Salarios forma parte del objetivo de Estimulo y Crecimiento de la Producción¹³. Este Plan propone acciones de política específicas como fortalecimiento de oportunidades de accesos a empleo, a mejor educación y capacitación para el trabajo así como auxilio al desempleado. Del mismo modo considera de manera explícita la atención de población migrante y las condiciones de empleo. Las acciones de política específica se presentan como una lista de proyectos y medidas, lo que facilita sin duda la evaluación de su cumplimiento, pero que no muestran una clara interrelación entre ellas, ni una articulación coherente con las demás acciones de política económica.

Fuente: Elaboración de Edwin Zamora con base en Planes Nacionales de Desarrollo 1998-2002 y 2002-2006.

¹² El esquema del Plan Nacional de Desarrollo Humano 1998-2002 parte de los cuatro pilares básicos del desarrollo humano: estabilidad, crecimiento, oportunidades y sostenibilidad. Cada uno de estos cuatro componentes se ha dividido en las macro áreas de acción, es decir, las áreas generales de política que deben tomarse en consideración a la hora de buscar el desarrollo del país (Fiscal, Monetaria y Financiera, Sector Financiero, Productividad, Capital Físico, Capital Humano, Lucha Contra la Pobreza, Desarrollo Regional y Capital Natural) éstas macro-áreas a su vez se han dividido en micro-áreas de políticas específicas a seguir por cada uno de los órganos competentes. Finalmente las políticas específicas se dividen en acciones que tienen asignados ejecutores responsables y que serán evaluados para conocer del progreso del Plan. (tomado de PNDH 1998-2002)

y diseñados el Sistema de Información, Orientación e Intermediación de Empleo y el Sistema Nacional de Formación Técnica, incluyendo el Programa Universidad para el Trabajo. Y en proceso de formulación todo un programa de fomento de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, ese programa no contempla acciones específicas de fomento para las micro empresas, las cooperativas y la economía social.

LAS RESPUESTAS ESPECÍFICAS DE LAS ACTUALES POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO DE COSTA RICA A LA PROBLEMÁTICA DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

El tema de la problemática laboral de los inmigrantes ha sido explícitamente tratado en el estudio del Consejo Superior de Trabajo al que estas páginas se refieren abundantemente. En ese texto se establecen los siguientes principios para el reordenamiento de las inmigraciones laborales:

- a. Carácter prioritario del ordenamiento del mercado de trabajo para la incorporación de los migrantes y para su integración en la sociedad costarricenses.
- b. Desarrollo de programas de amnistía como mecanismo para el ordenamiento de políticas y acciones relativas a la atención a la inmigración.
- c. Igualdad de derechos y obligaciones reconocidos por la legislación laboral y social para los trabajadores nacionales, y los extranjeros, cuya condición migratoria esté a derechos.

Principios para el reordenamiento de las inmigraciones laborales

Adicionalmente el reordenamiento de las migraciones laborales está planteado como parte integral de la política nacional de empleo y se establece en ésta que el reordenamiento de estas y la política migratoria que lo rige, deben partir de la información y transparencia del mercado de trabajo, administrado por el MTSS, estableciendo, al menos, tres categorías de la fuerza laboral migrante:

- a. la fuerza laboral sustitutiva,
- b. la fuerza laboral complementaria y
- c. la fuerza laboral competitiva.

Tres categorías de fuerza laboral migrante

Este planteamiento debe establecer los criterios para que las autoridades migratorias definan las políticas para la fuerza laboral migrante. Se considera un requisito *sine qua non* el que estos funcionarios, al momento de establecer políticas

¹³ Estos ejes son: 1) Creación y desarrollo de capacidades humanas, 2) Estímulo y crecimiento de la producción para la generación de empleo, 3) Armonía con el Ambiente, 4) Seguridad ciudadana y administración de la justicia, 5) Transparencia en la función pública, participación ciudadana y relaciones exteriores y cooperación internacional. El eje segundo se subdivide en 12 áreas temáticas: 1. Fiscal; 2. Monetaria; 3. Financiera; 4. Infraestructura y Transportes; 5. Energía; 6. Telecomunicaciones; 7. Agropecuario; 8. Industria y Comercio; 9. Turismo; 10. Ciencia y Tecnología; 11. Comercio Exterior; 12. Empleo y Salarios.

migratorias partan de la información sobre el mercado de trabajo, —aunque el problema está en la carencia de información desde el lado de la demanda—, y lo hagan en coordinación con las actividades de intermediación de empleo.

En lo particular, refiriéndose a las diversas categorías de fuerza laboral migrante, se plantea:

a. permitir el flujo de migrantes que *sustituye* la parte de la fuerza de trabajo nacional que se retira de ciertas actividades económicas, (principalmente agrícolas y no calificados), con el objetivo de ocupar otras con mejores condiciones económicas y laborales;

b. emitir autorizaciones reguladas y ordenadas con criterios de *complementación* de fuerza de trabajo nacional, cubriendo el excedente de la demanda por una determinada ocupación en ciertas áreas económicas, en coordinación con las autoridades respectivas del país migrante;

c. Se señala, en especial, la necesidad de mecanismos legales y administrativos que permitan abordar de manera ágil y ordenada la contratación de trabajadores migrantes en los cultivos estacionales, (con el concurso de voluntades del Gobierno, los empleadores y los trabajadores);

d. Y se refiere a la concertación binacional, como uno de los caminos efectivos para encontrar fórmulas adecuadas que permitan realizar una gestión efectiva en el campo migratorio con fines de empleo y reducir la presencia de contratistas privados que fomenta la explotación y la irregularidad. (Ver acuerdo en este sentido firmado entre los Ministros de Trabajo de Costa Rica y Nicaragua en octubre del 2002).

e. En cuanto al impacto de la fuerza laboral *competitiva*, con la nacional, se propone *minimizarla*. Esta categoría de inmigrantes genera a veces competencia desleal, dadas las inferiores condiciones salariales y laborales que están dispuestos a aceptar los migrantes extranjeros, con efecto pernicioso en el mercado de trabajo, por su efecto sobre el congelamiento de los salarios nominales del mercado y el debilitamiento financiero de las instituciones de seguridad social del país receptor.

f. En todos los casos se recuerda que es competencia del MTSS vigilar y controlar un trato justo e igualitario y la no-discriminación de las personas trabajadoras extranjeras por parte de los empleadores, y llevar a cabo procedimientos coordinados de fiscalización de la Ley y de cumplimiento de los derechos laborales de las personas trabajadoras, en especial en materia de la cobertura de la seguridad social de todas ellas y la normativa migratoria legal vigente.

Crterios respecto
a cada una de esas
categorías

Papel del MTSS
en materia
de DD de los
inmigrantes

PARA GENERAR EMPLEOS DE CALIDAD: EL APOORTE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Tareas pendientes en la definición y puesta en práctica de políticas nacionales de empleo.

A nivel macroeconómico.

El estudio realizado por L. Garnier apunta a las raíces macroeconómicas del problema del empleo a las que se ha hecho referencia anteriormente y en esa dirección propone las acciones específicas correspondientes. De manera coherente considera que de lo que se trata es buscar la ruptura con los equilibrios de bajo nivel lo cual supone modificaciones en el actual planteamiento de las políticas macroeconómicas. Éstas deben ser de amplio rango, uniendo a la búsqueda de la estabilidad y la del crecimiento del empleo, en tanto y en cuanto éste no puede ser una mera "variable de ajuste" en las políticas macroeconómicas. Como complemento plantea la necesidad de una política cambiaria que apunte a mantener un tipo de cambio real efectivo y un manejo adecuado del financiamiento externo que incluya una solución de endeudamiento. Esto permitiría liberar recursos para la inversión y el empleo. Además, solo mediante tipos de cambio estables, porque responden a la capacidad productiva local, en relación a los niveles de productividad internacional, podrá superarse el peligro de que los elevados ingresos generados por las abultadas remesas y los sectores exitosos continúen obstaculizando el desarrollo y la mejora de la capacidad competitiva de las actividades productivas tradicionales.

Señala adicionalmente varios aspectos generales que deben caracterizar las políticas de desarrollo para romper con los equilibrios de bajo nivel. En primer lugar, la incorporación del enfoque de género a las políticas de desarrollo. Luego, una política microeconómica activa que busque consolidar la competitividad genuina de las empresas y, por tanto, el empleo decente. Y, en fin, políticas activas de apoyo a la pequeña y mediana empresa y a la vinculación dinámica de los mercados internos y externos.

Este planteamiento supone un giro de las políticas económicas para pasar del énfasis en una estabilidad macroeconómica en sentido restringido hacia el énfasis en una estabilidad dinámica, en el crecimiento y en el derecho de todos y todas a un empleo decente. No podría realizarse semejante transformación si no se consolidan una serie de reformas que amplíen, profundicen y consoliden la capacidad institucional requerida para reorientar las políticas económicas. Y si no se lleva a cabo una política agresiva de inversiones públicas que provean la infraestructura económica y social necesaria de una competitividad genuina. Solo esto promovería la creación de empleos decentes para una genuina competitividad. En cuanto a nuevos objetivos en la política económica y social, éstas deben centrarse en la creación del capital humano necesario para el tipo

*Pasos para superar
los equilibrios de
bajo nivel.*

de inversiones a que se aspira. Además, para financiar un desarrollo centrado en la productividad y las remuneraciones crecientes se requiere una política tributaria radical y progresiva. Y es preciso romper con el carácter rentista que ha predominado en las economías de la región si se quiere superar las limitaciones del ciclo ahorro/ inversión.

Los equilibrios de bajo nivel marcan también la problemática laboral migrante

Es preciso subrayar que estas propuestas de políticas de empleo son también aplicables a los trabajadores inmigrantes. Conforme se ha explicado, los equilibrios de bajo nivel determinan la caracterización de los empleos de un amplio sector de la fuerza de trabajo como de baja productividad, baja relación capital / trabajo, baja calificación y baja remuneración. El problema es regional, no se refiere solo a Costa Rica y a Nicaragua pero precisamente en la medida en que estos dos países no son excepción a la regla general del Istmo, la dinámica migratoria que afecta a ambos la caracterizan los rasgos apuntados. Unas políticas públicas que apunten a la solución de los problemas laborales deben asumir también la tarea de resolver los problemas mencionados que afectan a la fuerza de trabajo migrante. Se trata, como se ha dicho, de problemas estructurales del sistema productivo y del tipo de empleo que genera.

A nivel del mercado laboral.

Las dificultades para lograr un reordenamiento de las migraciones laborales.

Pero si lo anterior remite a las raíces macroeconómicas de los problemas de la migración laboral. —y estas raíces macro no son sólo, o principalmente, un problema de Costa Rica sino también de Nicaragua—, un planteamiento integral debe considerar también un segundo aspecto, los problemas específicos del mercado laboral. En ese sentido son de gran utilidad las líneas establecidas por el Estudio citado del Consejo Superior de Trabajo para el reordenamiento de las migraciones laborales. Sin embargo, para recorrer varias de ellas existen problemas de disponibilidad de alguna información indispensable.

Falta información sobre el mercado laboral

Puede empezarse por la acertada recomendación de identificar los excedentes de fuerza laboral y las tres categorías de fuerza de trabajo inmigrante, —sustitutiva, complementaria y competitiva—. Al respecto no se cuenta con toda la información requerida de carencias o excedentes del mercado laboral —total y por sectores— tanto desde la oferta como desde la demanda. De hecho solo existen datos parciales e indirectos para establecer la demanda de los empleadores en algunos sectores. Esto dificulta desde el punto de vista económico - productivo el establecimiento de los márgenes de aceptación razonable de población inmigrante. Y, en la práctica administrativa, obstaculiza a los funcionarios de migración el cumplimiento del requisito *sine qua non* de partir, para el establecimiento de medidas de ordenamiento migratorio, de la información transparente sobre el mercado de trabajo. No es de extrañar que, en esta perspectiva, el recurso de una ley de migración y extranjería quede contaminado por las carencias informativas sobre la realidad económico laboral que impiden la definición de líneas políticas racionales

claras. Solo parece quedar como último recurso, por desgracia, la conversión de una ley semejante en un mecanismo restrictivo, incluso represivo, para impedir que un flujo indiscriminado e incluso ilegal de inmigrantes redunde en un problema de seguridad nacional. Ya se mencionó al inicio que las condiciones a lo interno de la economía nicaraguense no serán tratadas en este estudio, pero hay que dejar explícito que las medidas de ordenamiento migratorio que implemente Costa Rica por sí solas, no son una solución integral al problema. Por más que se posea la información transparente para el otorgamiento de permisos de trabajo, etc, según las categorías recomendadas, la afluencia de migración será inmanejable siempre y cuando persistan las condiciones socio-económicas que prevalecen en Nicaragua. Esto remite a un punto posterior sobre el papel de la cooperación internacional.

A nivel de la calificación laboral de los inmigrantes,

Un tercer campo de acción para las políticas públicas que incluyan la dimensión migratoria laboral, se refiere a medidas específicas en respuesta a los rasgos del perfil del trabajador de los que se derive su ubicación en empleos de baja productividad y baja remuneración, por falta de calificación. Esto conecta directamente con el tema de la educación y el de sus condiciones de salud. Ambos temas se tratan con más amplitud en los capítulos correspondientes.

El tema de la calificación

FUENTES DE CONSULTA

Castro Valverde, Carlos (2000), **Cambios en la estructura socio-laboral costarricense en un contexto de ajuste (1985-1997)** Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica Año XLIII No. 86-87 IV 1999 - I 2000.

Consejo Superior de Trabajo - Comisión Nacional de Políticas de Empleo. **Política de empleo para Costa Rica** (versión final) Marzo 2004

Estado de la Nación - OIM Estudio Binacional: **Situación Migratoria entre Costa Rica y Nicaragua. Análisis del impacto económico y social para ambos países.** Elaborado para la OIM por el Proyecto Estado de la Nación Diciembre de 2001

Foro Tripartito Subregional para el Empleo 28 al 30 de junio de 2005

- Miguel Del Cid, Capítulo I: **Desafíos y políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente en Centroamérica y República Dominicana.**
- Leonardo Garnier, Capítulo II: **Las políticas económicas en los países centroamericanos y República Dominicana y su efecto sobre el empleo. Desafíos y propuestas de política.**
- Juan Diego Trejos, Capítulo III: **Mercados laborales y trabajo decente en Centroamérica y República Dominicana. Situación, desafíos y políticas,**
- Jorge L. Price, Capítulo IV: **Políticas de fomento de las micro y pequeñas empresas en Centroamérica y República Dominicana.**
- Carlos Pomareda, Capítulo V: **Fomento rural y empleo agrícola en Centroamérica y República Dominicana. Propuestas de políticas.**
- Anexos

Sauma, Pablo **Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo**

Trejos Solórzano, Juan Diego, **Mercado de trabajo y estructura productiva regional: una descripción a partir de los censos de población**

Conforme a los análisis y planteamientos hechos en las páginas anteriores, los siguientes serían los puntos mínimos para discutir con el ánimo de concluir con un "menú" de propuestas relativas a la incorporación del tema migratorio en las políticas públicas de empleo. Abarcan medidas en tres grandes áreas: al nivel macroeconómico, de la demanda agregada, a nivel específico del mercado laboral, y a nivel más particular de la calificación de los inmigrantes. El "menú" debe incluir medidas éticamente deseables y técnicamente factibles.

1° A NIVEL MACRO – SOBRE DEMANDA AGREGADA

(políticas de empleo que son también aplicables a los trabajadores inmigrantes)

1. Qué tipo de medidas pueden generar empleos de calidad
 - a. Poniendo énfasis en una estabilidad dinámica,
 - b. en el crecimiento y en el derecho de todos y todas a un empleo decente
 - c. para lograr una ruptura con los equilibrios de bajo nivel.
2. Cómo impulsar una política agresiva de inversiones públicas que provean la infraestructura económica y social necesaria de una competitividad genuina que conlleva creación de empleos decentes
3. Medidas que hay que tomar para la creación del capital humano necesario para el tipo de inversiones a que se aspira
4. Cómo incorporar el enfoque de género a las políticas de desarrollo
5. Cómo y cuáles reformas realizar que amplíen, profundicen y consoliden la capacidad institucional requerida para reorientar las políticas económicas en la dirección deseada.

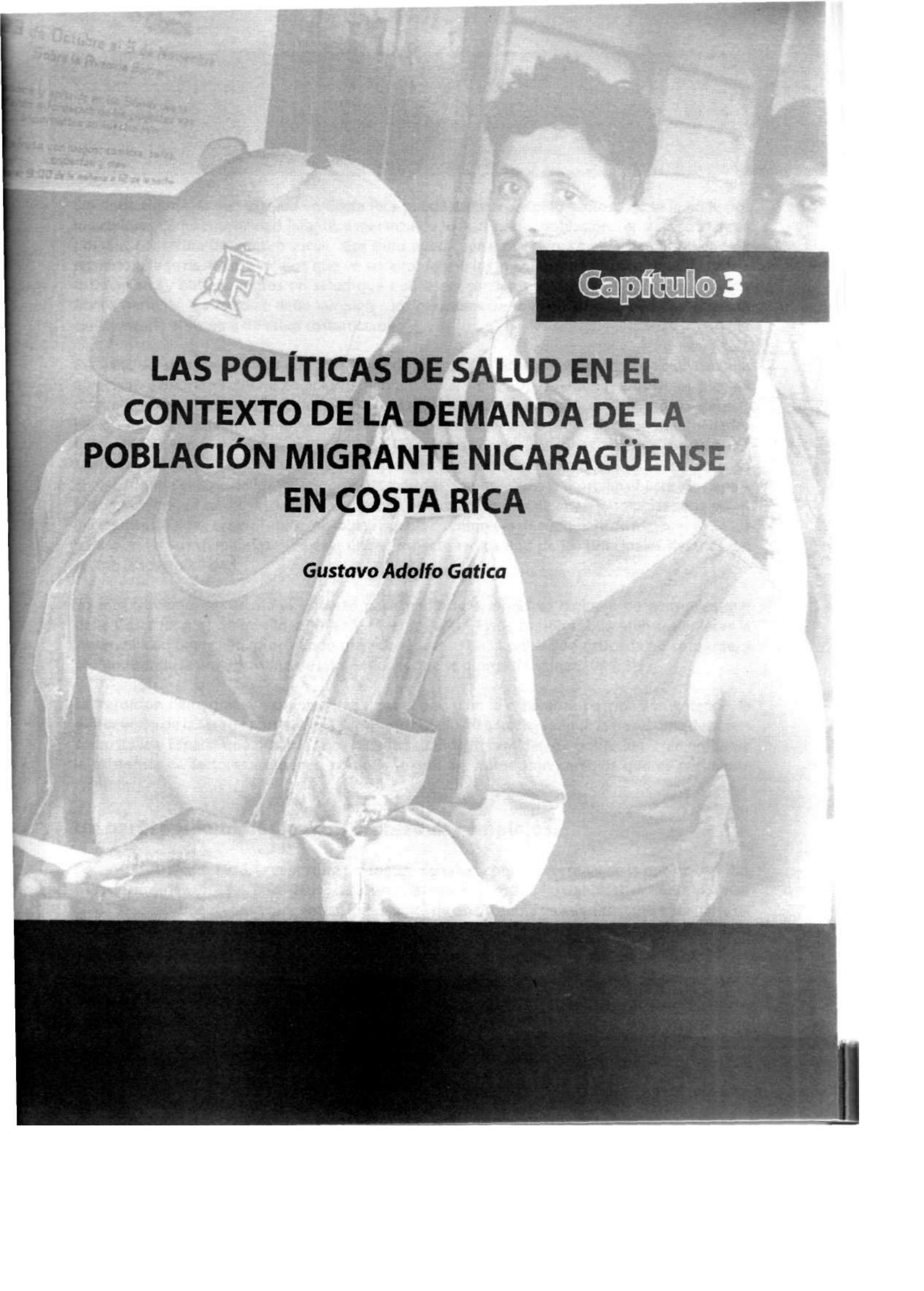
2° A NIVEL DEL MERCADO LABORAL

1. Definir medidas que permitan identificar los excedentes de fuerza laboral y las tres categorías de fuerza de trabajo inmigrante, —sustitutiva, complementaria y competitiva
2. Medidas para resolver problema de información requerida de carencias o excedentes del mercado laboral —total y por sectores— tanto desde la oferta como desde la demanda
3. Disposiciones legales que permitan, en la práctica administrativa, resolver obstáculos a los funcionarios de migración para el cumplimiento del requisito *sine qua non* de partir, para el establecimiento de medidas de ordenamiento migratorio, de la información transparente sobre el mercado de trabajo.
4. Proponer medidas del campo de la cooperación internacional para actuar sobre condiciones socio-económicas que prevalecen en Nicaragua.

A nivel de la calificación laboral de los inmigrantes,

Resolver condicionantes que ubican a los trabajadores inmigrantes en empleos de baja productividad y baja remuneración, por falta de calificación

Medidas específicas que apunten a sus condiciones de educación y de salud



3 de Octubre al 3 de Noviembre
Sobre la Avenida Barrios
... y ... en la ...
... y ...
... 9:00 de la mañana a 12 de la noche

Capítulo 3

**LAS POLÍTICAS DE SALUD EN EL
CONTEXTO DE LA DEMANDA DE LA
POBLACIÓN MIGRANTE NICARAGÜENSE
EN COSTA RICA**

Gustavo Adolfo Gatica

En el presente capítulo se presentan los rasgos esenciales del sistema de salud en Costa Rica (el perfil epidemiológico, la transición demográfica) se introducen las exigencias-necesidades de los servicios de salud de parte de la población migrante nicaragüense y se proponen alternativas de política¹.

Sin duda alguna, el sector salud en Costa Rica puede calificarse como "exitoso", si se le mide por indicadores como mortalidad infantil, esperanza de vida al nacer, población con acceso al agua potable, cobertura del seguro social. Ese éxito puede verse también a través de la cantidad de recursos que se destinan al sector, que sin ser altos (como los invertidos en Estados Unidos, Irlanda o Dinamarca), obtiene logros en salud que podría ser similares al de los países mencionados. Buena parte de ese éxito se debe también a los principios de solidaridad y universalidad que han caracterizado al sistema de salud costarricense.

Ese éxito del sistema de salud nacional, hizo posible que a lo largo del siglo XX, el país tuviera una apreciable evolución epidemiológica y demográfica, que si bien superó algunos problemas, plantea otros escenarios con nuevos problemas. Rosero (2004: 6) señala que el perfil epidemiológico del país hacia 1930 era relativamente simple. Más del 70% de las muertes se producían por enfermedades transmisibles o por desnutrición; el 80% de los decesos era de personas menores de 30 años. Mientras que para el año 2000 éstas enfermedades representaban solo el 6% de las muertes en el país, donde el 80% de los fallecidos tenía más de 65 años. Hoy, la mortalidad está asociada a factores de origen cardiovascular, cancerígenos, enfermedades crónicas y a patologías sociales. A inicios de este siglo, el perfil epidemiológico no solo es complejo sino requiere de mayores recursos para atender sus demandas. En este último aspecto radica uno de los principales desafíos del sector: la sostenibilidad.

En este contexto, se rescata el esfuerzo para modificar el principal régimen de pensiones que tiene Costa Rica: el de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM). Estos cambios, buscaron restablecer la sostenibilidad financiera, procurando mejorar el acceso de la población ocupada no cotizante, y profundizando la progresividad de las pensiones que se otorga (Martínez 2005: 3).

La transición demográfica experimentada por el país (con la esperanza de vida aumentando, la disminución de la tasa de mortalidad infantil y de natalidad) pareciera seguir la trayectoria de países como Italia y España que durante años han estabilizado la cantidad de población. Sin embargo la existencia de factores exógenos, como la migración, introducen cambios que es pertinente analizar.

Un perfil epidemiológico con problemas complejos.

Del año 1970 al año 1978, la cobertura del seguro de salud, como porcentaje de la población total, pasó de un 46% a un 88%. En un lapso de 20 años la cobertura se amplió significativamente. Garnier (2005:2) señala que «la base conceptual e ideológica de este sistema de salud costarricense parte de una idea simple y sensata de buena economía y buena política: la mejor forma de enfrentar cierto

¹ Se agradece la lectura, aportes y comentarios del Dr. Guido Miranda.

tipo de riesgos es el aseguramiento público: un aseguramiento universal, solidario, equitativo y obligatorio. Se parte de la idea de que el consumo de los servicios de atención de los problemas de salud, enfermedad, accidentes, no es un consumo que resulte de los "gustos y preferencias" del consumidor y de su respectiva restricción presupuestaria, sino de la necesidad de enfrentar la ocurrencia accidental de un evento respecto al cual cada uno de nosotros tiene un determinado riesgo».

Esta conceptualización del sistema de salud, con las características que se señalaron fue la que sentó las bases para la transformación del perfil epidemiológico en los últimos años. Al analizar y comparar las principales causas de muerte en Costa Rica en 1970 y 2004, se observa que las afecciones mal clasificadas, las enfermedades infecciosas y parasitarias, eran las responsables del 30,5% de las defunciones en el año 1970. Estas mismas enfermedades, durante el año 2004 fueron las causantes del 4,5% de las muertes en el país.

Como puede verse en el gráfico 1, la transformación del perfil epidemiológico ocurrida en solo 20 años, varió las causas de muerte en el país. En el año 2004, las defunciones a causa de problemas del aparato circulatorio, tumores y muertes de causas externas representaron el 62.6% del total de muertes. Esas mismas causas, representaron en 1970, el 36% de las defunciones. Estas transformaciones nos colocan frente a un doble aspecto a considerar: un primer aspecto de carácter endógeno que tiene que ver con el patrón de consumo de los servicios de salud para la atención de problemas por ejemplo, del aparato circulatorio y de tumores. En un escenario que muestra una tendencia a mantener altas expectativas de vida, puede esperarse un aumento de las tasas de consulta y estancias hospitalarias.

Un segundo aspecto, de carácter exógeno, tiene que ver con los avances de la medicina y la tecnología médica. Estos avances pueden contribuir a mejorar los tratamientos médicos de los pacientes; sin embargo, los costos pueden ser mayores. Lo que por una parte representa una disminución en los tiempos de recuperación de una persona, puede significar la erogación de recursos –ya de por sí limitados- que no se podrán destinar a otras acciones. El costo de oportunidad de tener a personas sanas aún con tratamientos médicos relativamente costosos puede compensarse con menos interrupciones en las jornadas laborales.

Cuadro 1

1970-1986-2004
(tasas por mil habitantes)

Grupo de causas	1970	Orden de importancia	1986	Orden de importancia	2004	Orden de importancia
Total	700		383		305	
Aparato circulatorio	129	2	107	1	108	1
Tumores	66	5	79	2	84	2
Violencia	44	6	40	3	43	3
Aparato respiratorio	91	3	39	4	36	4
Afecciones perinatales	37	7	25	5	5	
Sistemas y estados mal definidos	73	4	10	8	10	6
Aparato digestivo	25	8	17	6	26	5
Aromas cegrientes	10	10	17	6		
Infecciones y parasitosis	136	1	14	7		
Gl. Endocr. Y Metab.	16	9	1	8		
Otras causas	73		25		68	

Fuente: Ministerio de Salud 2005.

Una población que envejece y una natalidad decreciente

En las últimas décadas en Costa Rica se ha experimentado una transición demográfica. Por una parte la población nacional ha ido envejeciendo aceleradamente, por otra, la tasa de natalidad rápidamente ha ido disminuyendo. Esta transición hace sentir sus efectos en sectores específicos; el de pensiones es un claro ejemplo. Martínez (2005b:13) señala, analizando la situación financiera del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social, que, cuanto más personas en edad de trabajar, menos personas con necesidad de una pensión. Cuánto más personas que no están en edad de trabajar son mayores de 65 años en lugar de, por ejemplo, menores de 15, más necesidad de una pensión. El Décimo Informe reportó que Costa Rica ha consolidado su cambio en el perfil demográfico de la población: aumentó la esperanza de vida a 80 años,, disminuyó la mortalidad infantil a menos de 10 niños muertos por cada mil nacidos vivos, y se alcanzó la tasa de fecundidad de reemplazo, es decir, que las personas que nacen apenas alcanzan a reemplazar a las que les dieron origen, pero no la superan (2004:76, citado por Martínez).

Cuadro 2

**Costa Rica: esperanza de vida
al nacer (años) según sexo 1970-2005**

	1970	1980	1990	2000	2005
Total	65,8	74,4	76,9	77,7	78,4
Hombres	64,2	71,8	74,7	75,3	76,1
Mujeres	67,2	77,0	79,1	80,2	80,8

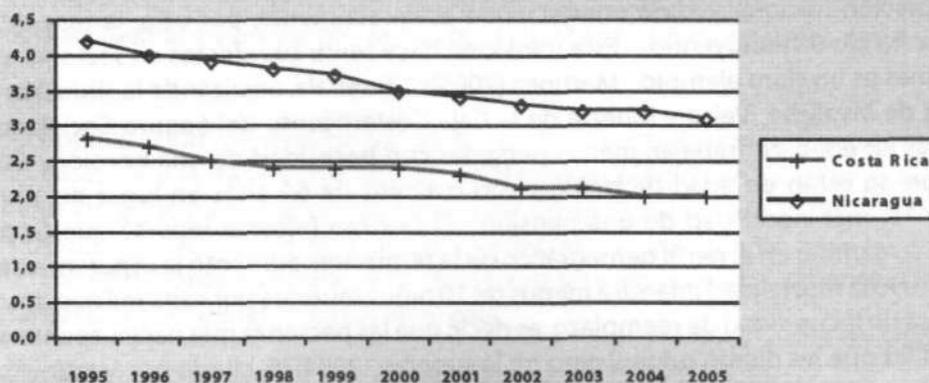
Fuente: elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos del Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES) de MIDEPLAN

El complejo perfil epidemiológico del país al finalizar el siglo XX y principios del presente, hace que las futuras mejoras en la esperanza de vida sean mucho más difíciles de alcanzar, ya que requieren de un conjunto más complejo de medidas sanitarias y cambios en los estilos de vida (Rosero 2004:7). En otras palabras, dado que el actual perfil demográfico y epidemiológico no reporta ningún cambio significativo, las mejoras marginales en los indicadores de salud-enfermedad, una vez alcanzados altos niveles, son cada vez más difíciles de mejorar (Undécimo Informe Estado de la Nación 2005: 80).

Como se observa en el gráfico anterior, la tasa de fecundidad de Costa Rica tiene una tendencia decreciente. El comportamiento de la tasa de fecundidad de Nicaragua tiene una tendencia similar aunque con valores mayores a los observados para Costa Rica. De mantenerse los actuales comportamientos demográficos, el aporte de la población migrante nicaragüense en los próximos años, contribuirá decisivamente en el sostenimiento de la estructura demográfica del país.

Gráfico 1

Costa Rica y Nicaragua: tasa global de fecundidad Período 1995-2005



Fuente: elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos de la Organización Panamericana de la Salud 2006

Gráfico 2

Costa Rica: Pirámide de población 2000

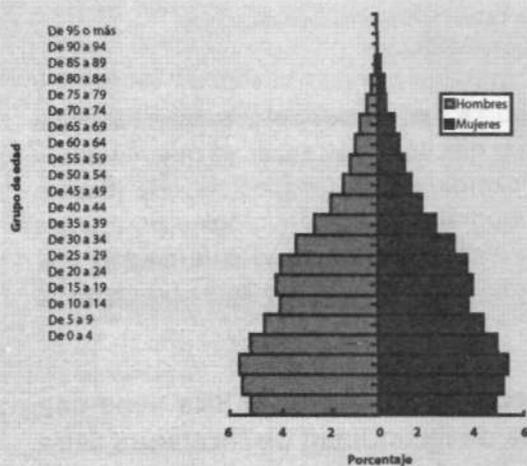
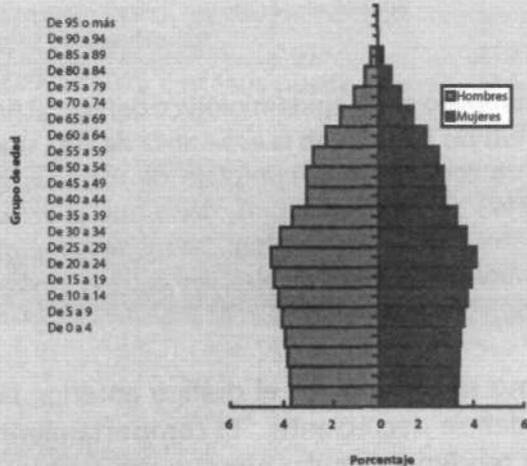


Gráfico 3

Costa Rica: Pirámide de población 2025



Fuente: Barquero, J. Vargas, J. C. "La migración internacional en Costa Rica: estado actual y consecuencias", en Evolución Demográfica de Costa Rica y su Impacto en los Sistemas de Salud y de Pensiones. Academia de Centroamérica, San José. 2004

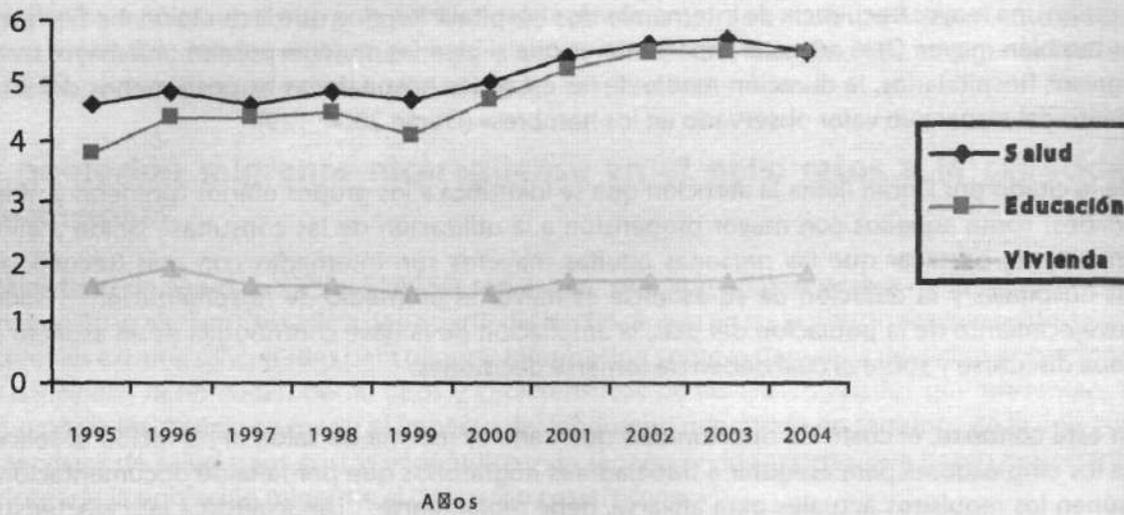
Inversión pública social en salud.

A partir de los datos sobre los indicadores sociales, en este caso, los referidos a inversión pública en salud que proporciona el MIDEPLAN, para los años comprendidos entre 1995-2004, puede observarse que lo invertido en salud en Costa Rica no supera el 5,7% respecto del PIB. De la inversión realizada por el Estado, lo invertido en salud supera a lo invertido en educación y vivienda.

Gráfico 4

Costa Rica:

Inversión Social en Salud, Educación y Vivienda como porcentaje del PIB



Fuente: elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos de MIDEPLAN

Como se mencionó, la inversión pública en salud en Costa Rica, se ubica a nivel intermedio en cuanto a la inversión que realizan los países en salud (PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2005; CEPAL, Panorama Social de América Latina 2005), sin embargo, los resultados son similares a los alcanzados por países que invierten más. De forma general, cuantificando la inversión pública social e identificando los beneficiarios (Trejos 2005: 4) señala que «la asignación del gasto se realiza en forma proporcional a la distribución de los beneficiarios de cada programa, según el estrato de ingreso. Este procedimiento que resulta bastante estándar en este tipo de trabajos (Demery, 2003 y Dovoodi et. al., 2003) implica suponer costos medios similares por programa y calidades similares, con independencia del área geográfica en que se presta el servicio y la edad o nexo de la persona que lo recibe. La ausencia de una contabilidad de costos en las instituciones estatales, impide avanzar en esta dirección y aún así, dificulta en muchos casos siquiera llegar al costo medio nacional. Esta es un área en el que el país debe avanzar en aras de fortalecer la transparencia en la asignación de los recursos públicos». Para el caso de la búsqueda de eficiencia del gasto social dedicado a poblaciones particulares como la inmigrante nicaragüense, es posible que la asignación de recursos implique algo más que la asignación estándar de proyectos o programas, entre otros factores.

Durán (2004), analizando el envejecimiento e impacto económico en el seguro de salud de Costa Rica y utilizando un modelo de simulación, realizó estimaciones sobre gastos, ingresos y equilibrio financiero del seguro de salud, en un período de tiempo desde el año 2002 al año 2050. El trabajo ofrece importantes orientaciones sobre variables que pueden ser objeto de intervención a través de las políticas públicas. A ese respecto y por su vinculación con los costos de los servicios, el autor señala que «conviene destacar algunas características de los patrones actuales de utilización de los servicios de salud. Primero, la estructura de las consultas por sexo y edad muestra una tasa de consumo más elevada en las primeras y últimas edades. De igual manera, las mujeres en edades intermedias requieren una cantidad mayor de consultas que otros grupos, situación asociada básicamente a las actividades reproductivas en edad fértil. La tasa de egresos hospitalarios por habitante según sexo y edad presenta un comportamiento similar al de las consultas médicas, con la diferencia de que los índices en las primeras edades son menos elevados. Además, a partir de ciertas edades, los índices de estancia media hospitalaria crecen en relación directa con la edad, información a partir de la cual se puede concluir que las personas en las edades superiores no solo poseen una mayor frecuencia de internamientos hospitalarios, sino que la duración media de éstos es también mayor. Otro aspecto importante es que si bien las mujeres poseen una mayor tasa de egresos hospitalarios, la duración media de las estancias hospitalarias es poco menos del 50 por ciento del respectivo valor observado en los hombres» (Durán 2004: 129).

De lo citado por Durán llama la atención que se identifica a los grupos etáricos (primeras y últimas edades) como aquellos con mayor propensión a la utilización de las consultas. Unido a ello, es importante destacar que las personas adultas mayores son internadas con más frecuencia en los hospitales y la duración de su estancia es mayor al promedio de hospitalización. Dado el envejecimiento de la población del país, la ampliación de la base contributiva es un aspecto que debe discutirse y sobre el cuál deben de tomarse decisiones.

En este contexto, el costo de oportunidad que tiene el sistema de salud al no recibir la solicitud de los empleadores para asegurar a trabajadores migratorios que por falta de documentación no reúnen los requisitos actuales para afiliarse, debe replantearse. De acuerdo a las características de este segmento de población laboral, deben analizarse alternativas para que contribuyan más activamente a la sostenibilidad de los sistemas de salud. Como ha sido documentado (Ministerio de Salud, OPS, FLACSO 2003; Chaves y Rojas 2003), la inserción de la mano de obra migrante se realiza en actividades como la agricultura, la construcción, los servicios, el comercio, actividades laborales que se realizan en muchos casos bajo la modalidad de subcontratación. Al respecto, se ha llamado la atención sobre los problemas urgentes en la baja cobertura del seguro en las y los trabajadores por cuenta propia y subcontratados (XI Informe Estado de la Nación 2005: 69).

La experiencia migratoria implica la valoración sobre la situación actual y la situación futura. También incorpora las expectativas racionales de la persona. Tomando en cuenta que Costa Rica tiene un mercado laboral relativamente dinámico (respecto del mercado laboral de Nicaragua), probablemente, un migrante nicaragüense tendrá mayores estímulos para quedarse en el país. Esta decisión podría estar por encima de la condición migratoria en la que se encuentre una persona. Como se verá más adelante, al revisar las estadísticas de tipo de seguro social por nacionalidad, puede verse que las diferencias entre costarricenses y nicaragüenses no son tan grandes como podría suponerse. Una buena parte de quienes llegan de Nicaragua, corresponde a población joven, en edad de trabajar (entre 19 y 40 años), grupo que como apuntó Durán, no es precisamente el que tiene la mayor tasa consumo de los servicios de salud.

Comúnmente se piensa que las personas que no cotizan, no tienen la posibilidad de realizarlo. Martínez (2005: 10) analizando los cambios recientes en los sistemas de pensiones y recogiendo las evidencias de un trabajo realizado por Trejos (2003), señala que una importante proporción de personas que no cotizan, tienen posibilidades de hacerlo. En el estudio, Trejos analizó la población a la vez ocupada y no cotizante; diferenció entre quienes carecen de disponibilidad contributiva y quienes carecen de capacidad contributiva². De la información que proporciona Trejos, un 45% de personas no cotizantes tienen capacidad contributiva plena y 55% capacidad contributiva parcial. Sugiere que hay una alta proporción de personas cuya desprotección se debe más a la falta de disposición que de suficiente capacidad económica para cotizar. Por ello, propone que hay un aseguramiento "fácil" cuya población meta es el 45% de la población no asegurada que, siendo asalariada o independiente, tiene ingresos suficientes para cotizar. Un restante 55% es población que tiene capacidad contributiva parcial, sigue señalando Martínez que, con una adecuada combinación de subsidios y mecanismos de aseguramiento ya establecidos en la reglamentación de la Caja y que son financiados parcialmente por el Fondo de Asignaciones Familiares, se puede lograr una adecuada cobertura. En el fondo de esta discusión se encuentra nuevamente el tema de la sostenibilidad de los regímenes de pensiones. Al respecto, la autora resume algunos factores que explican los retos de la sostenibilidad del régimen del IVM.

La población migrante nicaragüense en el país: retos a la capacidad institucional.

El Ministerio de Salud, la OPS y FLACSO señalaban que «un análisis acerca de la relación entre inmigración y salud en Costa Rica debe partir del hecho de que en las instituciones que conforman el sector han existido dificultades para generar información sobre la demanda de dichas poblaciones, sus principales necesidades, perfil, tipos y características de las enfermedades que presentan, así como por la insistencia en medir el impacto del fenómeno migratorio en términos de la demanda de servicios de salud y sus costos económicos, sin reparar en los aportes que hacen importantes sectores de la población migrante al desarrollo costarricense»³.

Instituciones especializadas en el tema de la salud reconocen que «las condiciones de salud que presentan las poblaciones migrantes están en estrecha relación con sus condiciones de vida y trabajo: el medio insalubre, caracterizado por contextos habitacionales en donde la precariedad, el hacinamiento y la inseguridad se vinculan con dotaciones de vivienda inadecuadas, además de una deficiente dotación de servicios básicos, las condiciones laborales que en muchos casos obligan al trabajador migrante a mantenerse expuesto a maquinaria inadecuada, y en el caso de las actividades agrícolas con agroquímicos y pesticidas, así como con condiciones inadecuadas de trabajo (jornadas prolongadas, cansancio, desconocimiento de acciones preventivas) y su constante circulación, favorecen la incidencia y transmisión de enfermedades» (Ministerio de Salud, OPS, FLACSO, 2003; 32). Desde la perspectiva que orienta este trabajo, afirmamos que las condiciones de salud de la población migrante nicaragüense no pueden verse como un factor

² Trejos (2003) infiere la capacidad contributiva de trabajadores y trabajadoras a partir de una valoración de las condiciones de acumulación ampliada, simple o de subsistencia de los establecimientos. En los establecimientos de acumulación ampliada se consideró capacidad contributiva plena, mientras que en los establecimientos de acumulación simple y de subsistencia se asumió capacidad contributiva parcial (citado por Martínez 2005: 10).

³ Migración y salud en Costa Rica: elementos para su análisis. Ministerio de Salud, OPS, FLACSO, San José, 2003. Página 24.

Cuadro 3

Síntesis de factores explicativos e implicaciones para la sostenibilidad del régimen del IVM

Dimensión	Breve descripción	Implicaciones para la sostenibilidad financiera del régimen de IVM
Cambios demográficos	Esperanza de vida más alta de América Latina Cada vez hay menos población activa y cotizante por cada persona pasiva ya jubilada	Cambian los montos de cotización necesarios para que quienes están activos, que cada vez son menos, sostengan a quienes están jubilados, que ahora son más y viven más tiempo
Cambios en el mercado laboral	Creciente creación de empleo independiente, que no cotiza a la seguridad social Dejan de cotizar pocas personas de altos ingresos por problemas de disponibilidad contributiva, y muchas personas de escasos ingresos por problemas de capacidad contributiva	Creciente presión de población que llegará a los 65 años sin una pensión contributiva
Diseño del régimen	La contribución no aumentan desde hace varias décadas y aumenta el desequilibrio entre aportes y beneficios Salario de referencia para el cálculo de la pensión considera los 48 mejores salarios de los últimos 60	Mayor regresividad, dado que las contribuciones alcanzan para pocos años de jubilación y luego debe recurrirse al fondo de reservas, del cual tienen mayores ingresos terminan obteniendo muchos más recursos que quienes tienen menores ingresos Estimula la subdeclaración de ingresos en los años previos y la sobredeclaración en los años considerados para el cálculo de la pensión
Composición de la inversión pública social	La inversión pública en pensiones aumenta el doble del ritmo de la inversión pública en general Existe una importante deuda del Estado con los regímenes no contributivos, aunque no con el de IVM	Mayor regresividad socioeconómica en la distribución de los recursos Genera en la opinión pública la idea equivocada de que los problemas del IVM se resuelven si el Estado le paga lo que le debe. Sin embargo, la deuda del Estado con este régimen fue resuelta por provisiones contempladas en la LPT y actualmente equivale a un mes de pago de pensiones y gastos administrativos del IVM
Ineficiencia administrativa	Lenta implementación de la Ley de Protección al Trabajador en materia de aumento de cobertura de trabajadores y trabajadoras independientes	Una alta proporción de la población no contribuye al régimen y, con ello, reduce el volumen del fondo de reserva. El fondo se constituye cuando comienzan a cotizar nuevas personas, que por lo tanto, demorarán un tiempo en contar con los requisitos para retirar sus recursos.

Fuente: Martínez 2005

adicional a las condiciones de vida de estas personas, sino como un factor en profunda relación con las condiciones laborales, habitacionales y educativas. De alguna forma, podríamos adelantar que para lograr una mejora cualitativa en las condiciones de vida de las personas migrantes, así como de otros grupos en vulnerabilidad social, se requiere de acciones específicamente dirigidas a ellos y con un buen componente de simultaneidad en el tiempo, de tal forma que las distintas acciones que se tomen logren un impacto en la vida de las personas y hogares.

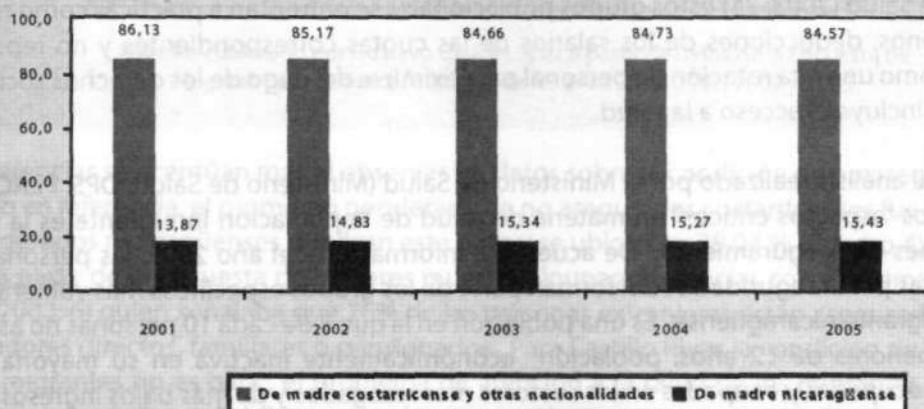
Fecundidad de la población migrante.

Uno de los temas vinculados al fenómeno migratorio que merece especial atención es el referido a las características de natalidad y fecundidad de la población migrante nicaragüense que vive en el país. Dos consideraciones que pueden justificar la importancia de un mejor conocimiento de la fecundidad de esta población pueden estar orientadas al aporte al mapa demográfico en el país en los próximos años y a la atención que demandan las madres nicaragüenses en su proceso de pre y postparto. Este último aspecto merece un abordaje particular especialmente cuando ya se identifica una leve feminización de las migraciones nicaragüenses hacia Costa Rica (Morales 2002; 116; CENDEROS 2005).

El Ministerio de Salud (2003; 35) citando un estudio del Centro de Publicaciones Alforja (2002) destaca que pese a que la atención de partos y la planificación reproductiva se constituyen en las principales demandas planteadas por las mujeres migrantes, hay un escaso control y seguimiento médico debido principalmente a la ausencia de las propias mujeres a las citas y al desplazamiento que muchas de ellas realizan a otras partes del país como parte del proceso de inserción sociolaboral que caracteriza a las unidades familiares migrantes. A esos factores debe agregársele, según el mismo diagnóstico, una alta fecundidad, comportamientos multipartos y que la demanda de servicios de ginecología y obstetricia se da más en atención del parto que a controles pre y postnatales. A juicio de los autores de dicho diagnóstico, ello demuestra una escasa valoración entre las mujeres migrantes sobre la salud reproductiva en materia de prevención, diagnóstico y tratamiento.

Gráfico 5

Costa Rica: porcentaje de nacimientos por nacionalidad de la madre



Fuente: elaborado por Gustavo Gatica López, a partir de datos del INEC

Según puede verse en el cuadro anterior, la cantidad de hijos, nacidos de madres nicaragüenses que han nacido en el país ha aumentado ligeramente. Del año 2001 al año 2005, el porcentaje aumentó de 13,87% a 15,43%, respectivamente. Dado que no se cuentan con datos específicos sobre la tasa de natalidad de las mujeres nicaragüenses que viven en Costa Rica, hemos tomado

como referencia la tasa global de fecundidad entre mujeres costarricenses y nicaragüenses (gráfico 2). Ambas tasas muestran una tendencia decreciente, sin embargo, la tasa de fecundidad en Costa Rica es mucho menor, 2,0 hijos por mujer en el caso costarricense y 3,1 hijos por mujer en el caso nicaragüense (para el año 2005). Al respecto, podría valorarse la posibilidad de que las mujeres nicaragüenses que vienen a Costa Rica, puedan tener menos hijos que aquellas que se quedan en Nicaragua. Si bien en Costa Rica, la tasa de fecundidad ha bajado, podría ser importante ver el comportamiento de esta tasa de acuerdo a las regiones del país y su relación con variables como pobreza o nivel educativo de la madre.

Accesibilidad de los servicios de salud.

El acceso a los servicios de salud en el país, para las personas extranjeras puede hacerse de dos formas. La primera consulta (que aplica también para las personas costarricenses que no tienen cobertura del Seguro Social cuyo aseguramiento corre por cuenta del Estado, asegurados independientes voluntarios) se atiende preferentemente a través de los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS), que constituye la puerta de entrada al sistema de salud. Estos equipos ofrecen atención primaria, especialmente consultas externas. En este servicio no es obligatoria la presentación de requisitos (como la cédula de residencia o un permiso de trabajo), sin embargo, la persona usuaria debe pagar por el servicio que demanda (la consulta y los medicamentos). Dentro de esta primera forma de acceso, también se integran los servicios de emergencias de los hospitales públicos se atiende a las personas indistintamente de su condición migratoria.

La segunda posibilidad de acceso al sistema de salud es a través del Seguro Social. Esto cubre al cotizante y a su familia. Bajo esta modalidad, todas aquellas personas nicaragüenses asalariadas *deberían* cotizar sin embargo, no en todos los casos cotizan. Como ha sido señalado por el mismo Ministerio de Salud (2003; 25) estos grupos poblacionales se enfrentan a prácticas como morosidad de sus patronos, deducciones de los salarios de las cuotas correspondientes y no reportadas al Estado, así como una alta rotación de personal para eximirse del pago de los derechos sociales entre los cuales se incluye el acceso a la salud.

De acuerdo al análisis realizado por el Ministerio de Salud (Ministerio de Salud, OPS, FLACSO, 2003; 27) uno de los "aspectos críticos" en materia de salud de la población inmigrante es la referida a las condiciones de aseguramiento. De acuerdo a información del año 2003, las personas que no están cubiertas por la seguridad social forman parte de los grupos específicos más vulnerables de la población migrante nicaragüense. Es una población en la que 8 de cada 10 personas no aseguradas son: niños menores de 12 años, población económicamente inactiva en su mayoría mujeres, personas desocupadas y ocupadas en los sectores más rezagados y de más bajos ingresos: el sector informal no agrícola, el sector tradicional agrícola y el servicio doméstico.

A partir de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, se pudo obtener la cantidad de personas costarricenses y nicaragüenses con acceso al Seguro Social para los años 2000-2003. Los datos sobre aseguramiento muestran que el promedio ponderado para los años en referencia (2000-2003) fue de 26.76% (asegurados asalariados nicaragüenses), este promedio es bastante parecido para sus pares costarricenses el cual fue de 29.44%.

Cuadro 4

Costa Rica: Tipo de Seguro Social por nacionalidad
Período 2000-2003

Nacionalidad	Año			
	2000	2001	2002	2003
Costarricenses				
Total	2.391.142	2.488.960	2.557.726	1.088.279
Asalariado	667.758	705.813	715.798	364.300
Convenio	30.546	25.998	29.009	11.473
Cuenta Propia	181.377	180.250	179.324	92.078
Por el Estado	127.554	131.241	136.542	60.493
Pensionado	138.278	149.238	151.553	n.d.
Reg. No Contributivo	63.468	72.607	80.516	n.d.
Fa. Aseg. Directo	642.785	637.811	649.250	288.716
Fam. Pensionado	84.514	86.279	82.938	34.410
Otras Formas	18.271	27.351	31.835	8.433
No asegurado	436.106	469.456	500.538	228.211
Ignorado	485	2.916	423	165
Nicaraguenses				
Total	161.776	175.727	184.077	198.095
Asalariado	45.091	49.794	47.277	49.845
Convenio	179	366	551	642
Cuenta Propia	8.010	8.297	8.653	10.801
Por el Estado	6.218	11.952	12.189	12.375
Pensionado	2.702	3.452	2.179	n.d.
Reg. No Contributivo	1.435	1.156	1.154	n.d.
Fa. Aseg. Directo	32.002	35.561	34.538	39.105
Fam. Pensionado	1.880	1.867	1.647	1.323
Otras Formas	484	724	1.787	1.158
No asegurado	62.967	61.800	74.102	82.846
Ignorado	808	758	n.d.	n.d.

Fuente: elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de los años 2000, 2001, 2002 y 2003

Las diferencias se acentúan más al observar los datos sobre la condición de no asegurados. Para el período en referencia, el promedio ponderado de no asegurados costarricenses fue de 19.41%. Los no asegurados nicaragüenses duplican este dato y se ubican en 39.04% (Cuadro 4). Este dato, que surge a partir de la Encuesta de Hogares muestra algunas diferencias con el estimado por Castillo Rivas (2002; 6) quien señalaba que 76% de las personas extranjeras están aseguradas ya sea como trabajadores directos, familiares o pensionados. Para Castillo Rivas la condición de aseguramiento de los migrantes no es baja⁴, el problema de atención a la salud de los migrantes se centra en el costo elevado de los subsidios que se le otorga a las personas que se atienden y que no están aseguradas. Un aspecto sobre el que cabe profundizar tiene que ver con las prácticas de muchos empleadores que no reconocen los derechos al aseguramiento de los trabajadores o que insisten en contratar a personas indocumentadas. En la medida en que estas prácticas se mantengan, la cantidad de recursos que se destinan a la atención de personas que no cotizan será mayor y la sostenibilidad de la institución se verá amenazada.

⁴ Castillo Rivas, Jacqueline. Estimación del costo de la atención de los extranjeros en los servicios de salud de la Caja Costarricense del Seguro Social. Dirección Actuarial y Planificación Económica, CCSS. San José, 2002. Página 6.

Cuadro 5

Costa Rica: Porcentaje de asegurado según el tipo de seguro social por nacionalidad
Período 2000-2003

Nacionalidad	Año			
	2000	2001	2002	2003
Costarricenses				
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Asalariado	27,93	28,36	27,99	33,47
Convenio	1,28	1,04	1,13	1,05
Cuenta Propia	7,59	7,24	7,01	8,46
Por el Estado	5,33	5,27	5,34	5,56
Pensionado	5,78	6,00	5,93	n.d.
Reg. No Contributivo	2,65	2,92	3,15	n.d.
Fa. Aseg. Directo	26,88	25,63	25,38	26,53
Fam. Pensionado	3,53	3,47	3,24	3,16
Otras Formas	0,76	1,10	1,24	0,77
No asegurado	18,24	18,86	19,57	20,97
Ignorado	0,02	0,12	0,02	0,02
Nicaraguenses				
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Asalariado	27,87	28,34	25,68	25,16
Convenio	0,11	0,21	0,30	0,32
Cuenta Propia	4,95	4,72	4,70	5,45
Por el Estado	3,84	6,80	6,62	6,25
Pensionado	1,67	1,96	1,18	n.d.
Reg. No Contributivo	0,89	0,66	0,63	n.d.
Fa. Aseg. Directo	19,78	20,24	18,76	19,74
Fam. Pensionado	1,16	1,06	0,89	0,67
Otras Formas	0,30	0,41	0,97	0,58
No asegurado	38,92	35,17	40,26	41,82
Ignorado	0,50	0,43	n.d.	n.d.

Fuente: elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de los años 2000, 2001, 2002 y 2003

Recientemente Bonilla Carrión⁵ comparó con datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004, la tenencia del Seguro Social y el uso de los servicios de salud entre nicaragüenses en Costa Rica y costarricenses para el año 2004 y su evolución en los últimos años (1998-2004).

El estudio evidenció que la razón bruta de aseguramiento⁶ en hogares nicaragüenses es 17% menor que el de los hogares costarricenses, esta brecha, se amplía al observar la razón neta de aseguramiento⁷ que es un 30% menor para aquellas familias. De acuerdo al trabajo en referencia, desde 1998, el aseguramiento bruto ha aumentado en 5 puntos porcentuales para hogares nicaragüenses y disminuido en 5 puntos porcentuales para los hogares costarricenses. El Dr. Guido Miranda, señala que el comportamiento de la demanda de los servicios de salud, de parte de la población nicaragüense, parece similar a la que se observó en el país cuando sucedió la

⁵ Bonilla Carrión, Roger. *Uso de servicios de salud entre nicaragüenses en Costa Rica. Simposio Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. San José 2006.*

⁶ La razón bruta de aseguramiento en los hogares ($y1$) se define como: $y1 = \frac{\sum_{i=1}^h Tr_i}{h}$ en donde Tr es el número de miembros del hogar i que están asegurados y T es el número de miembros del hogar. La razón bruta de asegurados (rba) tiene valores entre 0 y 1.

transición al aseguramiento universal⁸. Para ambas poblaciones un dato que podría estar ligado al comportamiento que presentan, es la cantidad de hijos por núcleo familiar, tomando en consideración la baja en la tasa de natalidad que el país ha experimentado y la posibilidad de que los hogares nicaragüenses tengan más hijos en promedio que los hogares costarricenses. Unido a ello una temprana incorporación al mercado laboral puede modificar las tasas netas de aseguramiento (si el empleo al que se accede lo permite). De forma complementaria, la transición de algunos segmentos de población costarricense del uso de medicina pública a medicina privada, puede dar elementos adicionales a considerar.

De acuerdo al estudio de Bonilla Carrión la razón neta de consultas entre los hogares costarricenses es mayor que la de los nicaragüenses, aproximadamente un 17% mayor. Dice el autor que la comparación entre las poblaciones mostró diferencias sustanciales en aspectos como la tenencia del seguro social (razones brutas y netas) en donde existe una menor incidencia en la población emigrante y una mayor incidencia del uso de los servicios de salud (consultas) por parte de dicha población (17% superior), considerando el efecto de los miembros del hogar no captadores de ingreso. Sigue señalando el documento, la evidencia parece sugerir que los hogares nicaragüenses están gozando mejor los servicios públicos, como debería de ser en un régimen no contributivo. La disminución histórica de los usos de servicios de salud por parte de la población local podría ser interpretada como una disminución en la credibilidad de los costarricenses hacia las instituciones públicas en materia de servicios de salud (2006: 7-8),

Un procedimiento contemplado para incorporarse al sistema de salud a través del Seguro Social puede hacerse a través de la afiliación voluntaria. En este caso, las personas interesadas en ingresar al sistema del Seguro Voluntario pueden hacer su solicitud aportando entre otros documentos: cédula de identidad, carné de asegurado, cédula de residencia vigente o permiso e trabajo. Bajo estas condiciones hoy día el acceso voluntario al Seguro Social encuentra limitaciones como las siguientes:

- La cédula de residencia actualmente se otorga a personas que tienen vínculo con persona costarricense en primer grado (cónyuge o hijos). Muchas personas nicaragüenses no tienen este requisito, por tanto no califican para el otorgamiento de la cédula de residencia.
- Actualmente no se están otorgando permisos de trabajo. Estos son aprobados por la Dirección General de Migración y Extranjería previa recomendación del Ministerio de Trabajo. Al respecto en el anexo estadístico, puede verse la cantidad de permisos de trabajo otorgados en los últimos cinco años⁹.
- Para el caso de las trabajadoras domésticas, según Oficio ML 088-2006, de fecha 23 de marzo del 2006, se recomienda no otorgar durante seis meses, permisos de trabajo para la ocupación de empleadas domésticas. Esta recomendación fue acatada y ejecutada por la Dirección

⁷ La razón neta de aseguramiento en los hogares (y₂) se define como:

$$y_2 = \frac{\sum_{i=1}^h Tc_i}{\sum_{i=1}^h T_i}$$

en donde T_c es el número de miembros en el hogar i que son mayores de 12 años y que además de estar asegurados, son captadores de ingresos. La razón neta de asegurados (r_{na}) generalmente es menor a la r_{ba}; y son iguales cuando todos los miembros del hogar son captadores de ingresos y son asegurados al mismo tiempo.

⁹ En entrevista telefónica (10 de noviembre del 2005), la señora Ada Porras, Técnica del Departamento de Planificación de la Dirección General de Migración y Extranjería, indicó que los permisos de trabajo concedidos a extranjeros se otorgan sólo a aquellas actividades para las que el Ministerio de Trabajo ha dado su autorización. Afirmó que actualmente no se otorgan permisos de trabajo para actividades como guardas de seguridad, trabajadores agrícolas (salvo convenios específicos entre los Ministerios de Trabajo de Nicaragua y Costa Rica) y empleado de construcción. Al momento de realizar la entrevista, sí se otorgaban permisos de trabajo para trabajadoras domésticas.

⁸ Entrevista realizada el día 15 de noviembre del 2006.

General de Migración y Extranjería.

- Si a las limitaciones reales de documentarse para una persona, porque no tenga los requisitos para obtener una cédula de residencia o porque no se le conceda permiso de trabajo, agregamos que una cantidad no determinada (aunque se presume importante) de personas nicaragüenses se encuentran en situación irregular, tendremos que hay un universo importante de potenciales demandantes de servicios de salud que se encuentran en una situación en la que no pueden cotizar regularmente para la Caja Costarricense del Seguro Social. En términos de la dotación del servicio de salud hay un costo de oportunidad que se está perdiendo (los demandantes que podrían cotizar y no lo hacen) y puede afectar la sostenibilidad del sistema.

¿Pone en crisis los servicios de salud la población nicaragüense?

Un tema que despierta cierto temor en distintos segmentos de la población, en general tema de discusión en países receptores de población migrante, es el referido a la presión que ejerce la población migrante en los servicios de salud y consecuentemente, en el debilitamiento de la calidad de los mismos. En el país, el tema ya ha sido abordado, entre otros por Rosero (2002), Mojica (2003), Barquero y Vargas (2004). A partir de los trabajos realizados, pareciera desmentirse la creencia generalizada de que los inmigrantes hacen mayor uso de los servicios de salud. A continuación se presenta una estimación de costos –de acuerdo a los datos disponibles– en algunos servicios de salud demandados por la población migrante. Estos servicios son: atención de consulta externa, hospitalización y urgencias. Debe dejarse constancia que el esquema de universalidad y solidaridad de la salud pública en Costa Rica no discrimina por razón de nacionalidad. Es decir, las acciones que se implementen por ejemplo para la dotación de agua potable a la población o la entrega de leche para lactantes menores de un año, no están destinadas únicamente para la población costarricense. En ese sentido, una estimación completa de lo que el Estado gasta en salud para la atención de las necesidades de la población migrante requeriría de una serie de cálculos que para efectos de incorporarlos al presente trabajo, salen de nuestras posibilidades.

Se consultó al Departamento de Estadísticas de la Caja Costarricense del Seguro Social¹⁰ sobre los datos de registro con los que cuenta la institución en relación a la demanda de servicios de atención de urgencias y consulta externa de la población nicaragüense respecto de la población costarricense. Se nos informó que la CCSS actualiza esos datos a partir de dos encuestas que se realizan cada cinco años. Estas encuestas son: la Encuesta Nacional de los Servicios de Urgencias de la CCSS y la Encuesta Nacional sobre las Características de los Usuarios de los Servicios de Consulta Externa de la CCSS. Las últimas encuestas realizadas fueron hechas en el año 2001 y 2002 respectivamente.

De acuerdo a los datos de la Encuesta Nacional de Urgencias de la CCSS, el porcentaje de demanda de atención de urgencias de la población migrante nicaragüense, no sobrepasa el 3,5%. De forma parecida, el comportamiento de la demanda de consultas externas de la población nicaragüense es levemente superior a los datos de urgencias. Según la Encuesta de los Usuarios de Consulta Externa de la CCSS la demanda de consultas no sobrepasa el 4,5%.

¹⁰ Entrevista realizada el día 05 diciembre del año 2005, a la M.Sc. Ligia Moya, Jefa del Departamento de Estadísticas de la C.C.S.S.

Cuadro 6

Costa Rica: atención de urgencias por país de nacimiento
Año 2001

Nacionalidad	Urgencias	Porcentaje
Total	3.528.971	100,00%
Costa Rica	3.391.728	96,11%
Nicaragua	113.865	3,23%
Panamá	4.516	0,13%
Colombia	3.719	0,11%
E.E.U.U.	2.285	0,06%
El Salvador	2.178	0,06%
Cuba	1.063	0,03%
Otros países	9.617	0,27%

Fuente: Elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos de la Encuesta de los Servicios de Urgencias de la CCSS. Segunda Encuesta Nacional 2001

Cuadro 7

Costa Rica: Atención de consultas externas
Por País de Nacimiento
Año 2002

Nacionalidad	Consultas	Porcentaje
Total	9.446.828	100,00%
Costa Rica	8.952.761	94,77%
Nicaragua	417.670	4,42%
Panamá	13.875	0,15%
El Salvador	11.534	0,12%
Otros países	50.988	0,54%

Fuente: elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos de la Encuesta Nacional sobre las Características de los Usuarios de los Servicios de Consulta Externa de la CCSS, 2002

Según datos de MIDEPLAN para los años 1997-2002 los costos de atención en salud a población extranjera fueron los siguientes:

Cuadro 8

Costa Rica: Estimación en el número y costos de atención
A extranjeros por tipo de servicio
Período 1997-2002
Montos en millones de colones

Año	Costo Total	Consulta Externa		Hospitalización	
		Consulta	Costo	Estancias	Costo
1997	€5.492,47	444.645	€2.712,30	88.198	€2.780,2
1998	€7.818,32	479.448	€3.542,16	105.456	€4.276,2
1999	€9.575,76	505.780	€3.958,23	114.219	€5.617,5
2000	€11.205,91	509.120	€4.759,25	111.513	€6.446,7
2001	€13.344,03	534.135	€5.518,68	113.365	€7.825,4
2002	€16.662,80	635.506,0	€7.516,80	109.167	€9.146,0

Fuente: Elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos de MIDEPLAN

Cuadro 9

Costa Rica: variación porcentual en el número y costos de atención a extranjeros
Por tipo de servicio
Período 1997-2001
En Porcentaje

Año	Costo Total	Consultas	Costo Consulta	Estancias	Costo Estancia
1998	42,35%	7,83%	30,60%	19,57%	53,81%
1999	22,48%	5,49%	11,75%	8,31%	31,37%
2000	17,02%	0,66%	20,24%	-2,37%	14,76%
2001	19,08%	4,91%	15,96%	1,66%	21,39%
2002	24,87%	18,98%	36,21%	-3,70%	16,88%

Fuente: Elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos del cuadro 7

Según se observa en el cuadro, a lo largo del período hay un aumento sostenido en los costos totales de atención (sumando los costos de consulta externa y hospitalización). Este aumento es mayor en todos los casos al aumento en la demanda de los servicios de consulta externa y hospitalización, en otras palabras, aunque la demanda de los servicios tiene una tendencia a aumentar, el crecimiento sucede a un ritmo menor que el aumento en los costos. Llama la atención que la demanda de los servicios de urgencias y consulta externa de parte de la población migrante en términos de promedio no alcance en ambos casos el 5% de la demanda total de los servicios de salud. Esta demanda parece ser menor a su peso relativo en el total de la población.

Otros problemas vinculados a la salud pública y a la salud de las personas.

Entre los años 2000 y 2002 fue ejecutado por el Ministerio de Salud, la CCSS y la OPS el Proyecto «Fortalecimiento del sector salud en zonas de alta inmigración». En el diagnóstico realizado por el proyecto se señalaba que la insuficiente capacidad del sistema público de servicios de salud en las localidades de alta inmigración contribuyó a la aparición de un mayor número de casos de enfermedades transmisibles, bajas coberturas vacunales y de control prenatal, así como un incremento en la mortalidad materno infantil y un mayor número de brotes de malaria y dengue, en comparación con zonas menos afectadas por el fenómeno migratorio. Este diagnóstico podría arrojar algunas luces en cuanto a la posibilidad de elaborar programas y políticas nacionales que a su vez contemplen la ejecución de proyectos o acciones específicas en zonas con alta concentración de población migrante. Acciones institucionales que tengan en cuenta este aspecto, pueden conducir a la diferenciación de "zonas críticas" que requieran de una atención particular. En el contexto de la reforma de sector salud, podría valorarse cómo integrar las necesidades específicas de la población migrante en esas "zonas críticas" con el proceso de desconcentración que experimenta el sector salud. De forma complementaria, en esas mismas zonas debe procurarse evitar la evasión de las cargas obrero patronales, éstas serán las que provean parte de los recursos que luego vuelven como transferencias.

Dentro del diagnóstico realizado por el proyecto se identificaron problemas vinculados a la atención de la salud de las personas y problemas de la salud pública:

Cuadro 10
Costa Rica: Problemas de atención a la salud de las personas migrantes y Problemas de salud pública 2002.

Problemas de atención a la salud de las personas	Problemas de salud pública
<ul style="list-style-type: none">• Aumento en la demanda de las consultas• Bajo nivel de salud en las zonas de alta inmigración• Mayor número de partos y nacimientos con menor cobertura de planificación familiar• Costo elevado de los servicios subsidiados a los inmigrantes	<ul style="list-style-type: none">• Insuficiente control de vectores• Insuficiente análisis de la situación de salud y de la mortalidad materno infantil• Laboratorios de malaria con insuficiente infraestructura, material y equipo• Deficiente eliminación de excretas• Parque vehicular insuficiente para las acciones de salud pública

Fuente: Elaborado por Gustavo Gatica López a partir de información del diagnóstico del Proyecto «Fortalecimiento del sector salud en zonas de alta inmigración», Ministerio de Salud, CCSS, OPS. 2002

Acciones específicas de Sector Salud para atender a la población migrante nicaragüense.

Para efectos del presente capítulo, la referencia a la Política Nacional de Salud será a la que se ejecutó por la Administración Pacheco de la Espriella. Al mes de noviembre del 2006 la Política Nacional de Salud para la Administración Arias Sánchez se encontraba en elaboración. Hecha esta aclaración, la Política Nacional de Salud se conceptualizó en los últimos cuatro años como «el conjunto de directrices elaboradas como respuesta social a las demandas de la población, cuyo cumplimiento debe ser evaluado para determinar el grado de efectividad alcanzado por ella» (Política Nacional de Salud 2002-2006, página 61). Estas directrices deben de tener la flexibilidad de responder al carácter dinámico de las necesidades de salud de los diferentes grupos (nacionales, indígenas, extranjeros, etéreos), la pertinencia entre lo planteado y a las acciones que en lo cotidiano se ejecutan. Los principios orientadores y los ejes transversales definidos para la Política Nacional de Salud 2002-2006 se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro 11
Costa Rica: Principios Orientadores y Ejes Transversales
Política Nacional de Salud 2002-2006

Principios Orientadores					
Equidad	Universalidad	Solidaridad	Ética	Calidad	Inclusión Social
Entendida como la distribución de oportunidades para promover, mejorar y mantener su salud individual y colectiva, dando más a quien más necesita. Busca disminuir las diferencias en salud que son innecesarias, inevitables, incorrectas e injustas.	Es la responsabilidad del Estado de garantizar el acceso al sistema de salud con calidad para toda la población, sin límites sociales, geográficos o económicos.	Asegura la protección de la salud para toda la población mediante un modelo de financiamiento compartido que permita el acceso al sistema de salud de aquellos grupos con menores recursos.	Orientada al respeto de la dignidad humana, a la integridad y autonomía de todas las personas, al logro del bienestar humano y la justicia social.	Capacidad para ofrecer atención integral que soluciones satisfactoriamente las necesidades de las personas y de los grupos sociales, ofreciéndoles los mayores beneficios y evitando riesgos.	Entendida como la integración social e institucional en las redes creadas por la sociedad, abarcando las dimensiones política, social, económica y cultural.
Ejes Transversales					
Enfoque de Género	Enfoque de Derechos	Participación Social			
Reconoce las diferencias entre hombres y mujeres en términos de sus necesidades y problemas de salud para planificar acciones integrales adecuadas a sus particularidades biológicas y sociales, garantizando la participación igualitaria de ambos en la toma de decisiones a nivel político, económico y social.	Reconoce a la población como sujeto de derecho y garantiza la atención integral en salud, oportuna y con calidad, en igualdad de oportunidades, con respeto a la integralidad y a la especificidad biológica, social y cultural de las personas y colectividad.	Reconoce el ejercicio pleno de la ciudadanía, que permite el derecho a participar en forma consciente y co responsable, activa e informada a todos los actores sociales, en la identificación, análisis y priorización de necesidades en salud, la formulación de planes y programas, así como en las decisiones relacionadas con su ejecución, evaluación y rendición de cuentas para garantizar su calidad, eficiencia y efectividad.			

Fuente: Elaborado por Gustavo Gatica López a partir de información del Capítulo III "Políticas Nacionales de Salud". Política Nacional de Salud. Ministerio de Salud, 2002. Páginas 23-59

Las políticas y estrategias dentro de la Política Nacional de Salud fueron definidas de acuerdo a cuatro ámbitos. Estos ámbitos corresponden a grandes áreas temáticas estructuradas de tal forma que puedan incorporarse a una matriz de planificación y evaluación. Cada uno de los ámbitos incorpora áreas de intervención. A continuación se presenta un cuadro resumen de los ámbitos, propósitos y áreas de intervención.

Cuadro 12
Costa Rica: Ámbitos, propósitos y áreas de intervención
Política Nacional de Salud 2002-2006

Ámbito	Propósito	Áreas de Intervención
Fortalecimiento de las instituciones del Sector Salud	Fortalecer y consolidar el sistema de salud	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las instituciones del Sector • Coordinación intra e intersectorial • Legislación • Vigilancia de la salud • Investigación y desarrollo tecnológico • Inversión, financiamiento y gasto • Recursos humanos
Equidad, universalidad, acceso y calidad de las acciones en salud	Atender la salud de la población, con énfasis en los grupos vulnerables y excluidos, que favorezca a la reducción de las inequidades, principalmente en los lugares apartados y de menor condición socio económica	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la atención primaria • Derecho a la salud en grupos prioritarios • Enfermedades no transmisibles • Salud mental • Violencia: social e intrafamiliar • Salud y derechos sexuales y reproductivos • Acceso y calidad de los servicios de salud
Recreación y promoción de la salud	Actuar sobre los determinantes de la salud y los estilos de vida individuales y colectivos, otorgándole valor a la salud... para preservarla, mantenerla y mejorarla	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas públicas y saludables • Participación social • Fomento de estilos de vida saludables • Seguridad alimentaria y nutricional
Salud ambiental y desastres	No encontrado.	<ul style="list-style-type: none"> • Manejo de desechos y productos peligrosos • Control de factores que producen contaminación ambiental • Buen acceso y consumo de agua de calidad • Planificación y mantenimiento de sistemas de alcantarillado sanitario y pluvial

Fuente: Elaboración por Gustavo Gatica López a partir de información del Capítulo III "Políticas Nacionales de Salud". Política Nacional de Salud. Ministerio de Salud, 2002. Páginas 23-59

Dentro del Ámbito 2 – Equidad, universalidad, acceso y calidad de las acciones en salud- una de las áreas de intervención es la referida al Derecho de la salud en grupos prioritarios. Uno de estos grupos es el de población migrante. La política y estrategias definidas para la población migrante se presenta a continuación.

Cuadro 13
Costa Rica: Políticas y estrategias de atención a la población migrante
Política Nacional de Salud 2002-2006

Política	Estrategias
<p>Garantía de acceso a las acciones de la salud pública en la población migrante, con énfasis en la promoción de la salud y prevención de la enfermedad, de acuerdo con la legislación vigente nacional e internacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de mecanismos que favorezcan el acceso de la población migrante, desempleada, subempleada, indigente e indocumentada a las acciones de la salud pública de acuerdo a la legislación existente • Mejoramiento de la cobertura, estimación costo aporte y registro del aseguramiento de la población migrante trabajadora • Mejoramiento de la atención a la población migrante de acuerdo a sus problemas y necesidades en salud, respetando sus diferencias culturales, favoreciendo el autocuidado • Creación y aplicación de convenios nacionales e internacionales que contribuyan a facilitar y mantener el acceso de la población migrante a las acciones de la salud pública • Proceso de sensibilización de derechos y responsabilidades en relación con las acciones de la salud pública a la población migrante y a los funcionarios institucionales que atienden esta población • Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional e intersectorial y entre países vecinos para mejorar la calidad de vida de la población migrante

Fuente: Elaborado por Gustavo Gatica López a partir de información del Capítulo III "Políticas Nacionales de Salud". Política Nacional de Salud. Ministerio de Salud, 2002. Página 44

La Política Nacional de Salud (2002-2006) establece como política para la atención de la población migrante la «garantía de acceso a las acciones de la salud pública en la población migrante, con énfasis en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad, de acuerdo con la legislación vigente nacional o internacional». Esta política se acompaña de seis estrategias que incluyen la creación de mecanismos para favorecer el acceso de la población migrante a la salud pública hasta el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional e intersectorial y entre países vecinos para mejorar la calidad de vida de la población migrante. Tanto la política como las estrategias definidas para la atención de las necesidades de salud de parte de la población migrante forman parte de un marco amplio cuyo propósito es lograr la cobertura de la salud pública a grupos prioritarios. En ese sentido, ambos instrumentos (política y estrategias) parten de la premisa que como grupo prioritario, la población migrante tiene necesidades de salud equiparables, pero con características epidemiológicas y demográficas distintas a las presentadas por la población costarricense.

Las acciones institucionales del Sector Salud, dentro del Área de Intervención: atención a población migrante, la política y estrategias que se plantean, ofrecen un marco amplio para la gestión de programas, proyectos y acciones. Precisamente ello puede ser a la vez una virtud y una debilidad. Virtud en cuanto que la política se orienta a *garantizar el acceso a las acciones de la salud pública en la población migrante*. Las estrategias, como acciones sistemáticas, organizadas y con un alto grado de intencionalidad, nos presentan un marco amplio de posibilidades para mejorar el acceso, consignado

en la política. Tanto las estrategias como la política del actual Plan Nacional de Salud, se ubican en la dimensión de *lo que debería ser*, nos colocan en perspectiva de lo que programáticamente se debe alcanzar. Definir hacia dónde se quiere llegar en materia de salud y la ruta a seguir es sin duda alguna, un primer paso para el éxito de la gestión.

Como debilidad, corre el riesgo de diluirse al no establecerse objetivos, indicadores y acciones que hagan operativo el Área de Intervención de la que forman parte. En términos de políticas públicas (que a su vez son procesos de planificación, gestión y evaluación) se restringe la posibilidad de evaluar la gestión presente y planificar la gestión futura. Todo ello, atendiendo a las características, perfil, necesidades y demandas de la población migrante nicaragüense.

Recuadro 1

Algunos elementos jurídicos que orientan el acceso a los servicios de salud.

- Ley 7739 "**Código de la Niñez y Adolescencia**" establece en los artículos 41-55 los derechos que tienen los niños y niñas, sea cual fuere su condición migratoria los derechos a la atención médica, a la seguridad social, a la vacunación, a los controles médicos, entre otros derechos.
- Ley 7430 "**Fomento de la lactancia materna**" establece que *Lactante es todo niño hasta la edad de doce meses cumplidos*. Señala que es deber de la Caja Costarricense del Seguro Social «elaborar y entregar a *todas las mujeres embarazadas* que asisten a la consulta prenatal, material educativo para estimular la lactancia materna. Además identificar a las embarazadas que, por su condición económica, son de alto riesgo y brindarles el apoyo necesario» (Artículo 25).
- Sobre el tema de alimentación y nutrición se cuenta con el **Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 2004-2008** impulsado por la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN). Este Plan establece en su política 2 la Promoción de una cultura alimentaria sana en *todos los grupos de población*. Para la ejecución del Plan se cuenta con el apoyo de las siguientes instituciones: Ministerio de Salud, Caja Costarricense del Seguro Social, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Economía, Ministerio de Educación.
- En **casos de emergencia** una persona puede ser atendida sea cual sea su condición migratoria. Se revisó la jurisprudencia reciente de la Sala Constitucional que confirma que la niñez como población con "derecho reforzado" puede ser asegurada por parte del Estado aunque los padres no estén asegurados (Voto 12,397-05 de la Sala Constitucional).
- Para el caso mujeres extranjeras embarazadas en condición irregular (sin documentos), *puede negársele la atención médica* según votos de la Sala Constitucional (10,456-05, 9873-05). Esa misma instancia confirma que no es obligación atender a personas en condición de indocumentación (Cfr. Votos 12,790-04, 9827-04).

Fuente: elaborado por Gustavo Gatica López a partir de las leyes 7739, 7430; el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 2004-2008 y votos de la Sala Constitucional

Mantener y mejorar los indicadores de salud, no para unos sino para todos: el reto de las políticas públicas.

El presente trabajo ha delimitado como concepto de políticas públicas el proceso de manipulación deliberada de cierto número de medios con objeto de alcanzar ciertos fines (Fernández Díaz et al. 1995: 32). Dicho proceso de adopción de decisiones, tiene como base razonamientos económicos, se ordena en torno a una lógica política (priorización de objetivos) y está sujeto (esas decisiones) a un amplio conjunto de restricciones. Esas decisiones emanan del conocimiento económico (científico) que tiene el decidor, sobre las circunstancias que le llevan a una decisión racional. A su vez, esas decisiones tienen que pasar por el tamiz del elemento político –intereses de diversos sectores y actores– y del contexto de restricciones (Arias 1996: 22,23). Este tipo de decisiones, no deben ser vistas como acciones aisladas sino ordenadas y en función de objetivos de desarrollo que el país persiga y que previamente –se supone– ha precisado. En consecuencia, las acciones de política que se tomen, no responderán a un deseo filantrópico de asegurar el acceso a la salud de grupos vulnerables o prioritarios, sino se orientan a la creación de activos en poblaciones particularmente vulnerables, como una estrategia para avanzar a mejores y más solidarios niveles de desarrollo.

Dado que la salud es un bien que no solo, todos quieren tener sino que todos *deben* de tener, el criterio para la asignación de recursos no necesariamente debe seguir la lógica de cuánto más, mejor para todos. Esta lógica puede conducir al alcance de mayores montos globales destinados a la salud para el conjunto de la sociedad. Sin embargo, para el caso del acceso a la salud, el aumento global de los recursos que se destinen, no implica *per se* la satisfacción de las necesidades que cada persona tiene, ya que en este particular, las necesidades de cada persona son diferentes. De alguna forma, uno de los criterios de asignación de recursos debe atender a la equidad, sea ésta geográfica, de género, etaria y sobre todo, de ingresos. Desde esta perspectiva, el factor nacionalidad pierde valor.

A continuación se ofrecen algunos elementos generales que podrían considerarse en la elaboración de las políticas específicas en salud que incorporen el factor migratorio.

Sobre la sostenibilidad.

Los cambios demográficos, especialmente el aumento de la esperanza de vida al nacer, supone serios desafíos a la sostenibilidad del sistema de salud. Durán (2004:139) señaló que la circunstancia probada de que las personas mayores requiere un gasto medio en atenciones a la salud superiores al correspondiente a otros grupos de edad, supone una fuerte tensión sobre los recursos que invierte la sociedad para satisfacer las necesidades de salud de las personas, en un entorno de envejecimiento demográfico. Unido a ello, el costo asociado con la adopción y difusión de nueva tecnología médica y terapéutica es un factor que contribuirá a impactar en la sostenibilidad. En atención a lo anterior y para resguardar los avances logrados por el país y hacer frente a los desafíos que plantea el perfil epidemiológico actual, es evidente la necesidad de fortalecer los instrumentos de alerta temprana, así como realizar readecuaciones más dinámicas y efectivas de los servicios de salud para atender la complejidad de algunas enfermedades (Undécimo Informe Estado de la Nación 2005: 83). En este orden de ideas, debe valorarse la transición de un sistema de salud orientado a

actividades curativas (como se hace actualmente) a un modelo que promueva intervenciones de bajo costo y alta efectividad que logren el diagnóstico temprano y oportuno en la población, que atenúen el impacto de las diversas patologías en los costos de atención (2005:84).

Dada la trayectoria demográfica, la capacidad hospitalaria deberá atender la demanda de servicios de una población que envejece esto requerirá entre otros aspectos que se amplíe la participación contributiva. La trascendencia que adquieren los ingresos en la consecución de la sostenibilidad del sistema de salud costarricense y, en consecuencia, la imperiosa necesidad futura de aumentar la participación contributiva (no solo de la cantidad de personas sino de cuotas) y de mejorar los procesos de recaudación y cobro de contribuciones es fundamental (Durán 2004: 136). Como señalamos anteriormente, el costo de oportunidad que pierde el sistema de salud al no asegurar a trabajadores migratorios que por su condición de indocumentación no reúnan los requisitos actuales para cotizar, debe replantearse. De acuerdo a las características de este segmento de población laboral, deben analizarse alternativas para que contribuyan más activamente a la sostenibilidad de los sistemas de salud. Retos adicionales están orientados a lograr la cobertura de aquellos que tienen empleos precarios, cuenta propia o subcontratados. A la vez, aumentar la cantidad de cuotas que cada persona cotiza, ante el mayor envejecimiento de la población, una persona tiene mayores posibilidades de pasar más años pensionado que laborando, el cambio del perfil demográfico debe ser la base sobre la que se discutan las transformaciones que se necesitan.

Tan importante como la ampliación de la participación contributiva es la asignación de los recursos a los diferentes programas que el sector salud impulsa. Trejos (2005:4), analizando el impacto de la inversión pública social, señala que con frecuencia, la asignación del gasto se hace de forma proporcional a la distribución de beneficiarios en cada programa según estrato de ingreso. Al asignar los recursos de esta forma, se parte del supuesto que hay costos medios que son iguales por programa y se asumen calidades similares. De esta forma, se dejan por fuera criterios valiosos –y quizá de sentido común– como el área geográfica en la que se presta el servicio, la edad o el nexo de la persona que lo recibe. La ausencia de una contabilidad de costos en las instituciones estatales, impide avanzar en esta dirección y aún así, dificulta en muchos casos siquiera llegar al costo medio nacional. Esta es un área en el que el país debe avanzar en aras de fortalecer la transparencia en la asignación de los recursos públicos. Esta asignación de recursos, tendría que ser “diferenciada” y partir, en los casos que existan, de diagnósticos de necesidades y perfiles epidemiológicos y demográficos. Al respecto, nuevamente señalamos que el Ministerio de Salud, la CCSS y el OPS (2002), llamaron la atención sobre la insuficiente capacidad del sistema público de servicios de salud en las localidades de alta inmigración contribuyó a la aparición de un mayor número de casos de enfermedades transmisibles, bajas coberturas vacunales y de control prenatal, así como un incremento en la mortalidad materno infantil y un mayor número de brotes de malaria y dengue, en comparación con zonas menos afectadas por el fenómeno migratorio.

De acuerdo al diagnóstico del Ministerio de Salud, la CCSS y la OPS (2002), dos problemas de atención a la salud de las personas migrantes eran el aumento en la demanda de las consultas y el costo elevado de los servicios subsidiados a migrantes. Aunque la demanda de los servicios parece ser menor (no superan el 5%), que su peso relativo en el total de la población (10%), el aumento anual de la demanda de los servicios es menor al aumento anual de los costos (en parte explicado por la adopción de nuevas tecnologías médicas y terapéuticas). Aunque no fue posible establecer el aporte obrero patronal al Seguro Social de los trabajadores migratorios, se podría valorar la

posibilidad de realizar un esfuerzo permanente para estimular la declaración y la transferencia de los recursos que éstos trabajadores migratorios pueden realizar. Los resultados podrían dar sorpresas.

Sobre los cambios demográficos y la salud.

El aumento de la esperanza de vida no es solo una buena noticia, también entraña algunas dificultades. Posiblemente más importante que discutir e identificar las causas que permitieron llegar a la tasa de reemplazo, es identificar las consecuencias que esto tiene para el país (Rosero 2004:17). La mezcla de una inercia demográfica y la migración hacen que la cantidad de población siga aumentando de forma vigorosa. Según Rosero, en el largo plazo, esta fecundidad podría llevar al país a una situación de estabilidad demográfica. En este escenario, es importante y necesario que se tenga claro que todo lo invertido en la salud de las personas con alguna vulnerabilidad (población indígena, migrante o costarricense en situación de pobreza), especialmente en los niños y jóvenes repercutirá profundamente en su desarrollo posterior, como personas y como potenciales agentes que se incorporan al mercado laboral.

Para que una persona tenga una vida larga, saludable y si se quiere feliz, la salud es un requisito indispensable. Esto supone que la preocupación por lograr adecuados niveles de salud para los habitantes del país, va más allá de un riguroso control epidemiológico o de tener cobertura del seguro social. De manera explícita se debe incorporar como acción estratégica el mejoramiento de los estilos de vida. En Costa Rica las principales causas de muerte se vinculan a enfermedades cardiovasculares, tumores, diabetes y violencia. Estas causas a su vez están relacionadas a estilos de vida que crean condiciones para su desarrollo o están presentes en su incidencia. En el caso de la población migrante nicaragüense, no hay datos que permitan desagregar cuánto, los factores señalados, están siendo causa de muerte. De acuerdo a las características etarias, epidemiológicas y socioeconómicas del segmento de población migrante, se requiere revisar el estilo de vida para identificar patrones críticos que influyan en cuan buena o mala sea aquella. Desde una perspectiva de la salud como algo integral, algunos aspectos sensibles podrían ser:

- a. La salud ocupacional de los y las trabajadoras migrantes, muchos accidentes de trabajo están precedidos de largas e intensas jornadas laborales.
- b. El embarazo adolescente teniendo en perspectiva que la maternidad temprana condiciona el futuro de la madre y su hijo.
- c. La dimensión psico-afectiva, dejada a menos pero abordada ampliamente puede contribuir a que una persona sea feliz.

Los aspectos mencionados (que son solo algunos) nos remiten a vincular el tema de la salud con el tema educativo. No hay dos temas que están más vinculados y que contribuyan al desarrollo social como lo son la educación y la salud. Personas educada y con salud pueden ser personas más felices y a su vez –desde una perspectiva economicista- más productivas. La educación –formal y no formal- puede ser el vehículo a través del cual, por ejemplo, se prevengan accidentes laborales, se disminuyan embarazos tempranos, se eduque a las personas para ser tales. No es que se piense en la educación como un instrumento mágico, sino se le visualiza como un proceso con “múltiples encadenamientos”, sin los cuales, pierde su razón de ser.

FUENTES DE CONSULTA

Arias, Xosé Carlos. **La formación de la política económica.** Civitas. Madrid, 1996.

Banco Mundial. **Costa Rica: gasto social y pobreza 2003.**

En: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDScontentServer/IW3P/IB/2006/05/16>

Bonilla Carrión, Roger. **Uso de servicios de salud entre nicaragüenses en Costa Rica.** Simposio Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. San José 2006.

CEPAL. Panorama Social de América Latina. **CEPAL.** Santiago 2006.

Castillo Rivas, Jacqueline. **Estimación del costo de la atención de los extranjeros en los servicios de salud de la Caja Costarricense del Seguro Social.** Dirección Actuarial y Planificación Económica, CCSS. San José, 2002

Garnier, Leonardo. **El seguro de salud en Costa Rica: la encrucijada de un modelo exitoso.** Ponencia preparada para el Seminario: "Crecimiento, equidad y ciudadanía: hacia un nuevo sistema de protección social", organizado por el Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Septiembre 2005.

Martínez Franzoni, Juliana. **Régimen de bienestar y salud en Costa Rica: una década de reformas y mercantilización de servicios.** Documento elaborado para la Conferencia "Latin American perspectives on public health". Universidad de Toronto. Mayo 2005.

Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: Avances hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, 2005.

Ministerio de Salud. **Políticas Nacionales de Salud.** Política Nacional de Salud. Ministerio de Salud. San José, 2002.

Análisis Sectorial de la Salud. Ministerio de Salud. San José, 2002.

Fortalecimiento del sector salud en zonas de alta inmigración. Ministerio de Salud, San José 2002.

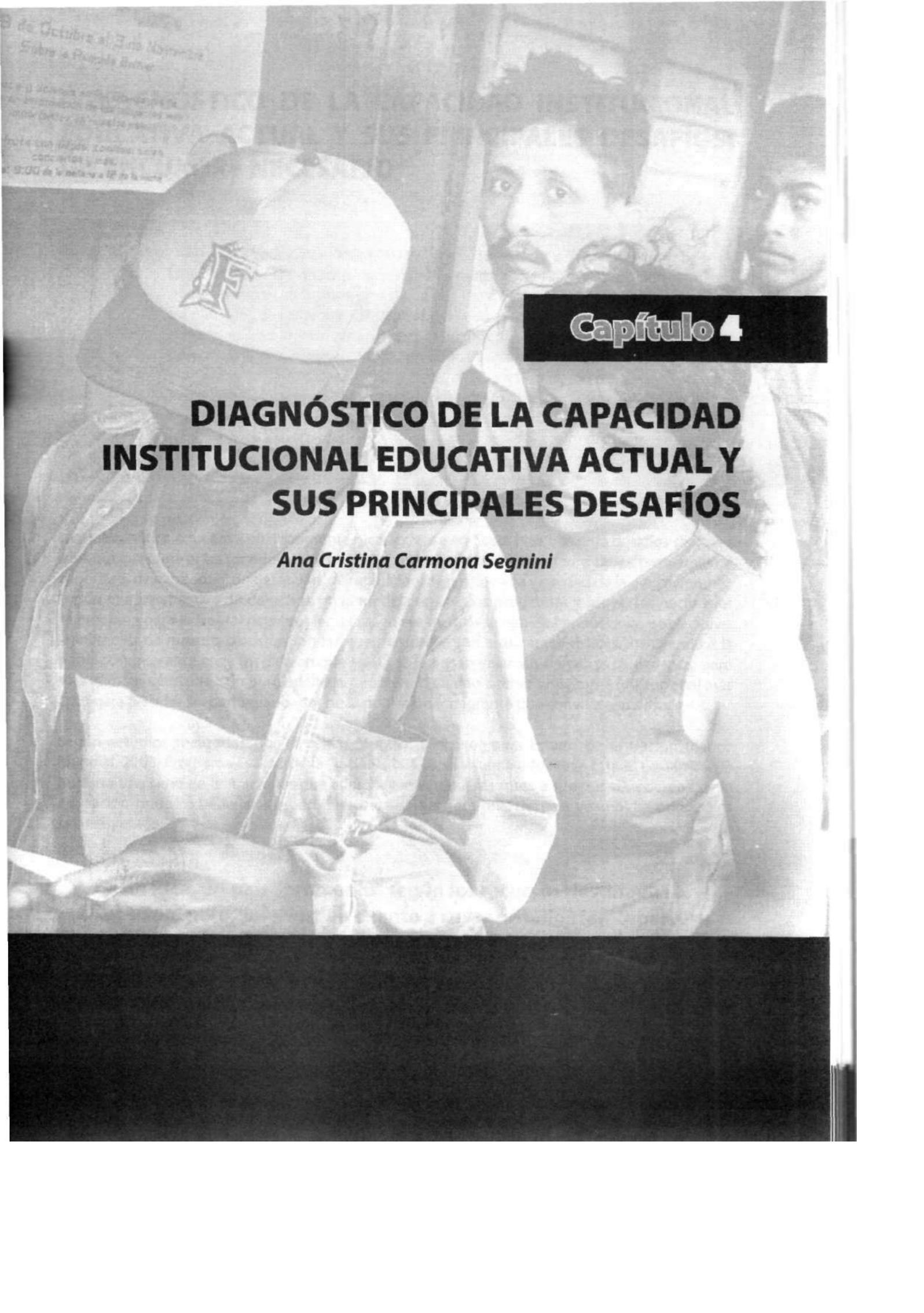
Ministerio de Salud, OPS, FLACSO. **Migración y salud en Costa Rica: elementos para su análisis.** Ministerio de Salud, OPS, FLACSO, San José, 2003.

OPS/OMS. **Cien años de salud en Costa Rica.** OPS/OMS. San José, 2003.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe sobre Desarrollo Humano 2005.** Mundiprensa. Washington, 2006.

Proyecto Estado de la Nación. **XI Informe Estado de la Nación.** Proyecto Estado de la Nación. San José, 2005.

Trejos, Juan Diego. **La equidad del gasto público social en el 2003.** Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, 2005.



Capítulo 4

DIAGNÓSTICO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL EDUCATIVA ACTUAL Y SUS PRINCIPALES DESAFÍOS

Ana Cristina Carmona Segnini

I. DIAGNÓSTICO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL EDUCATIVA ACTUAL Y SUS PRINCIPALES DESAFÍOS: UN ENCUADRE NECESARIO

“Sólo dos de cada diez estudiantes terminan la secundaria sin repetir ningún curso”. La consecuencia es obvia para los estudiantes, pero también para el fisco: cada graduado nos cuesta casi diez años de colegio, en vez de cinco. Además, sabemos que la probabilidad de conseguir un buen trabajo está ahí solo para quienes tienen algo más que secundaria: la secundaria es apenas un piso. Sin embargo, solo una tercera parte de quienes entran a primer grado se gradúan de secundaria: ¡mantenemos bajo el piso a dos terceras partes de nuestras y nuestros jóvenes! Tal es el reto que enfrentamos desde el MEP, un reto que tiene que ver tanto con la cobertura como con la calidad y la relevancia de nuestra educación.”

Leonardo Garnier, Ministro de Educación Pública

La problemática educativa del inmigrante nicaragüense en Costa Rica presenta desafíos similares a los que presenta el sector educativo nacional considerado en su totalidad; a saber: problemas de cobertura, de extraedad, de deserción, de repetición, de pertinencia y calidad de la educación, etc. Desde una perspectiva de derechos, en la medida en que los programas y proyectos nacionales se preparen para enfrentar esta problemática, en esa medida se han de beneficiar las poblaciones vulnerables de nuestro país que son las que más presentan esas características, incluyendo a la población migrante en la medida en que a ésta se le hagan valer sus derechos ciudadanos; pero más aún, se habrá dado un paso adelante también en cuanto a tener un sistema institucional más apto para atender las particularidades de la población inmigrante que convive con nosotros.

Según estudios realizados por el Banco Mundial y el Programa Estado de la Nación (Banco Mundial, 2003; Programa Estado de la Nación, 2005 b), el sistema educativo formal costarricense muestra una serie de limitaciones que constituyen verdaderos retos a superar si se desea que la educación rinda los beneficios esperados y deseados al desarrollo del país. Veamos los principales señalamientos.

i. Costa Rica, un país “promedio” según los recursos destinados a educación, pero “inferior” en cuanto a sus resultados (en cobertura, en eficiencia y calidad, en cuanto a modelo de gestión)

El país dirige alrededor del 5% del PIB a educación, porcentaje que lo posiciona en un rango intermedio pero acorde a su nivel de desarrollo, y que si bien es inferior a lo establecido

constitucionalmente, muestra un comportamiento creciente, particularmente respecto al mostrado en los ochenta.¹ No obstante, en cuanto a **cobertura**, Costa Rica queda debiendo. Si bien Costa Rica posee tasas adecuadas de matrícula primaria y preescolar, son muy bajas en secundaria; según las estadísticas empleadas por el Banco Mundial, la matrícula neta no llegaba al 50%, unos treinta puntos menos que el líder de América Latina, Argentina, y apenas el 29% completaba la secundaria. La situación era aun más difícil a nivel rural, donde el 15% finalizaba la Educación Media. En ambos casos contrastaba con la situación latinoamericana, en la cual un 34% completaba la secundaria, y lo hacía un 18% de la población rural.

El Estado de la Educación enfatiza en que es necesario **universalizar la cobertura preescolar y secundaria**. Con base en estadísticas del 2004, considera que si bien Costa Rica ha logrado una cobertura del 90 % en preescolar y de 63.8 % en secundaria, el reto es que el indicador refleje una cobertura total de la población en edad para asistir a ambos niveles. La educación preescolar es fundamental para introducir a las niñas y los niños al proceso educativo; mientras que la culminación de la secundaria es un requisito básico para obtener mejores condiciones de empleo y de vida, es en este sentido, la vía más segura para que las personas se alejen de la pobreza.

En términos de **eficiencia y calidad** se percibe también un considerable rezago en relación a países con estructuras económicas similares. Así, la **tasa de repetición** es la más alta de Latinoamérica después de Brasil, mientras **el coeficiente de Esperanza de Vida Escolar –EVE–²** pone a Costa Rica en el quintil de menor desempeño regional. (Banco Mundial, 2003).

En el Estado de la Educación también se insiste en que es necesario **reducir la reprobación y mejorar la eficiencia**. La ineficiencia del sistema educativo se deriva de bajos rendimientos académicos que resultan en la repetición de años lectivos. Ello tiene varios efectos negativos: a nivel psicológico en los alumnos, un mayor costo para las familias y el Estado, aumenta la probabilidad de deserción. Este tipo de ineficiencia es especialmente grave en secundaria, donde tan solo un 20 % de los educandos se gradúa sin repetir ningún año, y en la que el tiempo promedio para graduarse es de 9,4 años. La repetición de los años lectivos o la deserción y un eventual reingreso, traen el problema de **la extraedad**, por ejemplo, hacia el año 2002 alrededor del 20% de los jóvenes de 13 a 15 años que asistían a clases, lo hacían a educación primaria.

¹ La participación del gasto del MEP en el PIB se contrajo de un máximo histórico de 5 % a un 3,4 % en 1982, incluso llegando al 3.1 % en 1988-1989 (Banco Mundial: 2003, pág. 34).

² El coeficiente de esperanza de vida escolar corresponde al número de años de educación formal que se espera reciba un niño en un momento determinado. Según datos de la UNESCO, la EVE en Costa Rica para el período 1999/2000 alcanza los 10.1 años, una cifra muy por debajo del promedio mundial, que para ese período es de 11.5 años. La nación latina con mejor EVA es Argentina, con 14.3 años, algo que concuerda plenamente con el alto gasto público per capita realizado en ese país. Si bien ningún país latinoamericano se ubica en el primer quintil, en el segundo se posicionan Argentina, Chile, Uruguay y Brasil; Panamá (11.3 años), es el primer país centroamericano en la posición 56. Al relacionar el ingreso per capita con el EVE, los resultados muestran que Costa Rica presenta un "déficit" con relación a la situación latinoamericana; nuestro país se sitúa muy por debajo del promedio esperado: con un ingreso por habitante de \$6,700, el EVE correspondiente debería ser de 11.7 años, es decir, existe una brecha de alrededor 1.5 años entre el real y el esperado. A modo de comparación, un país como Colombia (\$6,200) tiene un indicador de 11.1, mientras Brasil, con \$6,500, se encuentra muy encima para su nivel de desarrollo, con un EVE de 13.4 años. (Banco Mundial: 2003, págs 101 y 102).

Retener a las y los estudiantes en el sistema educativo es necesario para optimizar los resultados del sistema educativo. En el Estado de la Educación se señala que en el proceso educativo se han identificado **los años séptimo y décimo como aquellos en los que aumenta la probabilidad de deserción**. El tránsito de sexto a séptimo es cuando se presenta la mayor discontinuidad, pues no existe una buena articulación entre el final de la primaria y el inicio de la secundaria. La segunda discontinuidad ocurre en décimo año, en este caso intervienen en mayor medida variables "macrosociales": problemas familiares, situación económica, presión por trabajar y desinterés, entre otras, pero también se advierten pobres niveles de desempeño. Ante esta situación se requiere disminuir la extraedad y mejorar la pertinencia de la enseñanza secundaria. (Programa Estado de la Nación; 2005 b).

Problemas de gestión.

En la década de los setenta se configuró el diseño institucional que, con pocas y selectivas modificaciones, se mantiene en el sector educación. El dinamismo de las reformas al aparato estatal impulsadas en los noventa se expresó, en el sistema educativo, en la creación de programas para atender situaciones específicas que, a la larga, han redundado en una atomización de esfuerzos que no logran fortalecer la planificación de largo plazo ni crear sinergias. Se requiere por tanto modernizar la estructura institucional, con el fin de adecuarla a las nuevas necesidades y coordinar las acciones dispersas. (Programa Estado de la Nación, 2005 b).

En este sentido "El Estado de la Educación" enfatiza en la necesidad de **mejorar la rectoría del sector**. El Consejo Superior de Educación no ha logrado fijar directrices que marquen el rumbo del sector. Fortalecer su capacidad rectora es un importante desafío para mejorar, en el mediano y largo plazos, el desempeño del sistema educativo.

En lo que toca **al mejoramiento del modelo de financiamiento y asignación de recursos**, el Banco Mundial considera que el MEP urge de definir un nuevo modelo de asignación de recursos que establezca objetivos, algoritmos y metas claras de asignación con miras a cerrar las brechas territoriales (urbano/rural) y las brechas según grupos socioeconómicos que aún prevalecen. (Banco Mundial, 2003)

ii. Brechas urbano-rurales y de educación pública y privada

En materia de equidad, el Banco Mundial advierte que el sistema educativo muestra severos obstáculos al acceso igualitario de los distintos segmentos poblacionales, algo que fomenta la inequidad, atenta contra la creación de igualdad de oportunidades y genera exclusión que reproducirá la pobreza. Como ejemplo, el estudio del Banco Mundial muestra **la elevada concentración de las becas en aquellos cantones de mayor desarrollo social**, y por el contrario, los cantones más rezagados tienden a recibir una menor proporción de los incentivos.

Estos problemas atentan contra el objetivo de universalizar la educación, al dejar a los más necesitados con pocas oportunidades de optar por ayudas gubernamentales.

Dos de los aportes más importantes del estudio del Banco Mundial se refieren al **Índice de**

Rezago Educativo -IRE- y a la relación entre tamaño de escuela, disponibilidad de recursos y ubicación geográfica, esto porque ambas evaluaciones proveyeron luces importantes sobre las brechas urbano-rurales. El IRE es un indicador integral que incorpora dentro de sí variables sobre disponibilidad de recursos humanos, calidad de la infraestructura, participación en becas y contexto social del cantón, aproximado por medio del Índice de Rezago Social del INEC. El mismo parte del supuesto de que la desigualdad en la dotación de recursos humanos y materiales y el contexto general son causas del rezago educativo.

El estudio del Banco Mundial llama enfáticamente la atención sobre los resultados del IRE. Veamos. Al clasificarse los cantones según su valor IRE (donde un valor alto se asocia con fuertes problemas de rezago) en tres grandes grupos, se mostró que los ubicados en el Grupo 3 (de peor desempeño) corresponden a cantones rurales, entre los que sobresalen Los Chiles, Sarapiquí, Upala y Coto Brus.

La segunda forma en que aproximaron el tema de las brechas fue la relación entre posicionamiento geográfico de la escuela, recursos y tamaño del centro educativo, lo cual en cierta forma vino a complementar las conclusiones que se tenían si se toma en cuenta que las Escuelas Unidocentes son mayoritariamente rurales. Además, los datos reflejan que dos terceras partes de los alumnos en escuelas unidocentes se encuentran ubicados en el tercer grupo del IRE, algo que contrasta notoriamente con el 5% que se observa en instituciones con más de 900 alumnos.

En cuanto a **las diferencias entre el ámbito rural y urbano**, en "El Estado de la Educación" se señala que *las brechas más evidentes se presentan en la cobertura en el nivel preescolar y en la asistencia a la educación por parte de las y los adolescentes, en desmedro para las áreas rurales. En efecto, en la educación preescolar la brecha es notoria: el porcentaje de asistencia en la zona urbana es del 74,2 %, frente al 66,7% de la zona rural (según datos de la Encuesta de Hogares del 2004). Pero es en la asistencia de los y las adolescentes donde se encuentran las brechas más amplias, ya que el 83,3% de las personas de 13 a 17 años de la zona urbana acuden al sistema educativo, en comparación con el 68,4 % de la zona rural (INEC, 2004 en Programa Estado de la Nación, 2005 b).*

No obstante, el estudio del Banco Mundial considera que aunque se evidencian las brechas en la calidad de la oferta entre ámbitos geográficos, **la brecha más espectacular aparece con respecto a los centros educativos privados:** en el sector público, I y II Ciclo, la proporción de aulas en buen estado es de dos tercios, comparado con casi cien por ciento de aulas en buen estado en los centros privados y subvencionados; o bien, ocho computadoras por cada mil estudiantes en el público, versus 74 computadoras por cada mil estudiantes en los centros privados o subvencionados. En el resto de los niveles educativos el panorama es similar.

En este contraste entre la educación pública y la privada, el "Estado de la Educación" enfatiza en las brechas que se manifiestan en los índices de reprobación y los porcentajes de deserción, siempre con mejores resultados las instituciones privadas. En cuanto a la reprobación en primaria, el nivel es de un 10,1% en la educación pública y de un 1,5 % en la privada. Estas diferencias en los niveles de reprobación se mantienen para la secundaria: se pasa de 7.7% en la privada a 21,9 %, en la pública. La deserción muestra brechas en la misma dirección: en la primaria pública asciende a un 3,5 % y en la privada a un 1.0%. En la secundaria las cifras son de 12,8% y 1,8% respectivamente.

Es en atención a este tipo de realidades que en el "Estado de la Educación" se insiste en que el desafío de la equidad en la educación se orienta a disminuir estas brechas. En esta dirección proponen establecer programas de discriminación positiva, que compensen a grupos que se encuentran en desventaja.

iii. Fortalecimiento de la investigación educativa

El Estado de la Educación considera que es particularmente necesaria la investigación educativa en áreas como *la pedagogía y los procesos de aprendizaje en el aula*. También se requiere sobre las políticas y programas del sector en los ámbitos de *la descentralización, la repetición y el paso automático y las formas de reducir la extraedad*. En este sentido sería beneficioso un acercamiento entre la academia y el MEP, a fin de identificar, evaluar e incentivar la adopción de buenas prácticas educativas.

II. LOS INMIGRANTES NICARAGÜENSES EN EL SISTEMA Y PROYECTOS EDUCATIVOS COSTARRICENSES

"Desarraigados de su tierra, lejos de su familia y víctimas del choteo. Así viven en Costa Rica al menos 35,386 niños nicaragüenses. Los pequeños inmigrantes intentan acoplarse a sus nuevas escuelas, sin dejar de añorar las propias que dejaron atrás".

(La Nación, Revista dominical Proa: 24 de setiembre de 2006; pág. 16)

II.1. Principales Características y Desafíos³

i) Escolaridad del y la inmigrante nicaragüense en Costa Rica

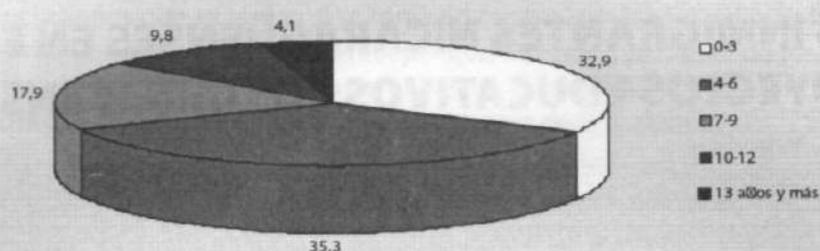
Según la Encuesta de Hogares del año 2000, los inmigrantes nicaragüenses de 15 años y más de edad tenían, en promedio, 5,4 años de estudio, casi dos menos que el promedio de la población

³ Una limitante estadística importante es que la información con que se cuenta registra únicamente a los y las nicaragüenses inscritas en el sistema educativo nacional; es decir, no se registra información sobre niños costarricenses pero de padre o madre nicaragüense; esto significa una restricción para un análisis de tipo intergeneracional, pues si bien esos niños son de nacionalidad costarricense, su ubicación socioeconómico-cultural abarca la problemática nicaragüense. Esta omisión, en lo inmediato, no es de mucha importancia, dado que el fenómeno de la inmigración nicaragüense en Costa Rica ha tomado auge en los noventa; no obstante es importante advertirla para tomar las previsiones necesarias que la corrijan: "la existencia de procesos de asentamiento definitivo, reunificación familiar y de un importante contingente de hogares "interculturales" es suficiente para subrayar la necesidad de revisar las estrategias educativas empleadas en la atención de niñas, niños y adolescentes cuya socialización acontece en Costa Rica pero que tienen una raigambre familiar y cultural de origen nicaragüense". (OIM: 2001; pág. 36).

costarricense por nacimiento (7,2 años). Cuando se analiza el nivel educativo, según esa misma fuente, un 16,1 por ciento de los inmigrantes nicaragüenses no tenían ningún grado de educación formal (5,6 % para los costarricenses), un 26,2 % primaria completa (33 % para los costarricenses); y sólo un 11,1 % secundaria completa o más (23,6 % para los costarricenses). (OIM, 2001). Este comportamiento por géneros es muy similar al promedio. Prácticamente tres de cada cinco inmigrantes nicaragüenses tiene entre los 20 y los 49 años. En suma, puede concluirse que el perfil del inmigrante nicaragüense en Costa Rica es el de un adulto joven, lo cual dice del carácter económico de esta inmigración, con un bajo capital educativo o nivel de escolaridad (Ver Gráfico 1).

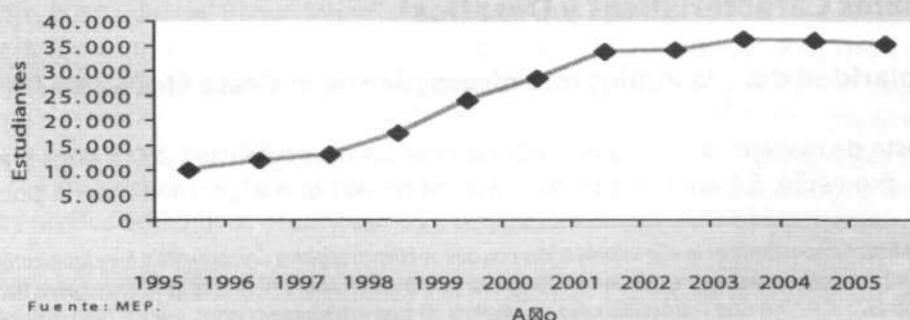
En el gráfico 1 se observa que cerca del 70 % de los inmigrantes nicaragüenses mayores de 10 años residentes en Costa Rica no supera los 6 años de escolaridad.

Gráfico 1
Escolaridad de la población inmigrante nicaragüense mayor de 10 años residente en Costa Rica, 2000



Fuente: INEC, Censodel 2000.

Gráfico 2
Evolución de la matrícula de estudiantes nicaragüenses, 1995-2005



Fuente: MEP.

ii) Matrícula de estudiantes nicaragüenses creciente a partir de 1993

Siguiendo el patrón registrado por la inmigración de nicaragüenses, el total de estudiantes de esa nacionalidad inscritos en el sistema educativo formal costarricense ha venido mostrando un crecimiento anual (Ver Gráfico 2) sostenido a partir de 1993. De esta manera, hacia 1999,

el número de estudiantes nicaragüenses matriculados en el sistema educativo costarricense superaba los 24 mil y la tasa de crecimiento de 1993 a 1999 era poco más de un 225% (PNUD: 2000, p. 179). En el fenómeno concurren diversos factores entre ellos la tendencia hacia la reunificación familiar.

En el arranque del primer lustro de los años 2000 la tendencia creciente en la matrícula nicaragüense se mantiene, como se observa en el Cuadro 1

Cuadro 1
Tasa de Crecimiento en las Matrículas Iniciales a Extranjeros Nicaragüenses
Según Nivel de Enseñanza
Periodo 1996-2005

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	19,6%	10,0%	34,2%	36,1%	18,2%	18,6%	0,8%	6,8%	-0,7%	-1,8%
Preescolar	53,5%	40,5%	36,7%	56,4%	10,7%	7,1%	-7,1%	7,5%	-13,5%	-4,8%
I y II Ciclo	18,2%	8,2%	37,2%	31,5%	20,5%	19,1%	-2,7%	3,0%	1,2%	-9,2%
Escuela Nocturna	66,7%	-35,0%	48,4%	20,0%	-9,9%	18,5%	-5,8%	22,7%	-5,0%	-19,5%
III Ciclo y Educ. Diversificada	13,0%	11,2%	11,9%	52,7%	10,6%	21,2%	22,3%	32,1%	-2,8%	32,0%
Educación Especial	70,9%	17,0%	95,5%	64,7%	23,4%	36,4%	43,5%	-32,9%	-6,1%	-26,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas sobre matrícula Inicial del MEP

iii) Los y las estudiantes nicaragüenses se concentran en I y II ciclo

Los niveles de enseñanza que absorben más cantidad de nicaragüenses en el período comprendido entre 1995 y el 2005 son los siguientes, en orden descendente: I y II ciclo; III ciclo y Educación Diversificada; Preescolar; Escuela Nocturna y finalmente, Educación Especial (Ver Cuadro 2). Cabe advertir que se ha determinado que una característica del estudiante nicaragüense es la extraedad en virtud del rezago que se genera bien por arrastre o bien por decisiones administrativas de no reconocer el último grado cursado en el país de origen. (OIM, 2001)

Estilizando las cifras, la distribución porcentual se visualiza en el Gráfico 2. Es clara la concentración de la matrícula en la primaria (I y II Ciclo) al tiempo que puede aproximarse la evolución de las cohortes (tendencial crecimiento de la matrícula en el III Nivel).

iv) La presencia del y la inmigrante nicaragüense es mayoritaria respecto del resto de inmigrantes

Con arreglo al peso que tiene la población nicaragüense dentro de la población nacida en el extranjero residente en el país, el peso de los nacionales nicaragüenses en el total de la población extranjera matriculada en el sistema educativo costarricense se ubica en el orden del 80% como promedio para el período comprendido entre 1995 y 2005.

Cuadro 2
Matrícula Inicial de Extranjeros Nicaragüenses según nivel de enseñanza
Período 1995-2005

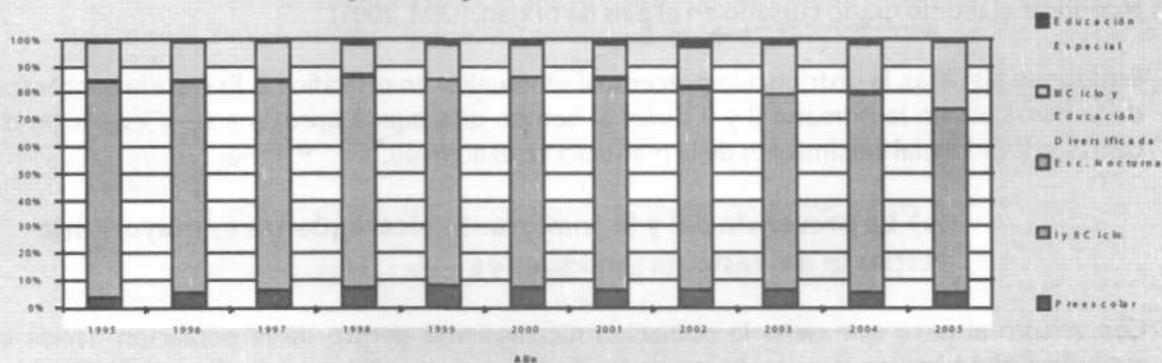
Nivel	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	9.991	11.952	13.143	17.643	24.008	28.385	33.678	33.964	36.281	36.042	35.386
Preescolar	430	660	927	1.267	1.982	2.195	2.350	2.182	2.346	2.030	1.933
I y II Ciclo	7.981	9.430	10.205	14.001	18.418	22.187	26.415	25.696	26.467	26.774	24.316
Escuelas Nocturnas	84	140	91	135	162	146	173	163	200	190	153
III Ciclo y Educación Diversificada	1.441	1.628	1.810	2.025	3.092	3.420	4.144	5.068	6.694	6.509	8.590
Educación Especial	55	94	110	215	354	437	596	855	574	539	394

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas sobre matrícula inicial del MEP

v) La presencia del y la inmigrante nicaragüense es diferenciada por región educativa

Por otra parte, y esto lo consideramos de la mayor importancia, la distribución de la población migrante originaria de Nicaragua en el país no es homogénea. Ello indudablemente se aprecia en la presencia diferencial de estudiantes extranjeros en diversas regiones educativas (Ver Cuadro 3), lo cual es un indicador de la importancia de aplicar acciones estratégicas diferenciadas por región (sin que vaya en menoscabo de aquellas con impacto nacional).

Gráfico 3: Distribución de la matrícula inicial de estudiantes de origen nicaragüense, según nivel de enseñanza, 1995-2005



Fuente: Cuadro 2

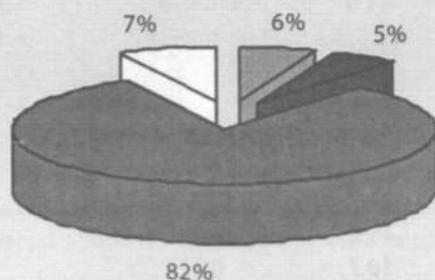
Cuadro 3
Alumnos nicaragüenses en educación regular
Por: Nivel de enseñanza
Según: Dirección regional
Datos absolutos y estructura relativa, año 2005

Dirección Regional	Total	Pre-escolar	I y II Ciclos	Escuelas Nocturnas	III Ciclo y Educ. Diversificada	Educación Especial
Costa Rica	35.386	1.933	24.316	153	8.590	394
San José	27,9	23,7	24,7	67,3	37,0	36,8
San Carlos	13,0	13,3	15,6	0,0	6,1	4,6
Alajuela	10,7	11,7	10,7	0,0	10,7	9,6
Heredia	10,4	12,9	10,7	4,6	9,1	8,4
Desamparados	6,6	6,5	6,7	0,0	5,9	17,8
Limón	5,4	4,8	5,0	0,0	7,0	1,0
Guápiles	3,7	3,7	4,0	0,0	3,0	1,8
San Ramón	3,7	3,2	3,8	0,0	3,7	6,1
Cartago	3,6	4,3	3,8	5,9	2,9	5,3
Liberia	3,4	2,9	3,2	0,0	4,1	4,1
Upala	2,3	2,4	2,3	0,0	2,2	0,3
Puntarenas	2,3	3,4	2,2	0,0	2,2	2,0
Santa Cruz	2,1	1,7	2,1	0,0	2,1	0,5
Aguirre	1,6	2,6	1,8	0,0	0,9	1,3
Cañas	1,2	0,8	1,1	22,2	1,2	0,0
Pérez Zeledón	0,5	0,7	0,6	0,0	0,2	0,3
Turrialba	0,5	0,3	0,6	0,0	0,3	0,0
Puriscal	0,4	0,6	0,4	0,0	0,4	0,0
Nicoya	0,3	0,3	0,3	0,0	0,4	0,3
Coto	0,3	0,2	0,3	0,0	0,4	0,0

Fuente: MEP. Departamento de Estadística.

En esta misma dirección es de considerar que hay cantones de atracción de migrantes temporales que laboran en las cosechas agrícolas, estos migrantes temporales significan nuevos alumnos en el transcurso del año, para los que difícilmente se ha previsto las necesidades de materiales, equipos y mobiliario en cantidad suficiente, además de que presentan problemas de extraedad y desnivel educativo. Esta situación "es invisible en las estadísticas actuales", lo que impide cuantificar y prever el traslado de alumnos de un centro educativo a otro. (OIM, 1999: 26-27 en OIM, 2001).

Gráfico 4
Distribución porcentual de la matrícula de
estudiantes extranjeros, 1995-2005



■ Norte América ■ Centroamérica ■ Nicaragua □ Latinoamérica

vi) Problemas particulares presentados por el y la estudiante nicaragüense en su proceso de enseñanza – aprendizaje

La OIM se ha dado a la tarea de analizar la problemática que presenta la población migrante al insertarse en la educación regular costarricense; llega a las siguientes conclusiones (OIM; 1999 en OIM; 2001 y Contreras Ramírez, Vilma; 2004):

- Sobre población escolar en los lugares con una alta concentración de inmigrantes lo cual agudiza las insuficiencias de infraestructura, equipos y material didáctico.
- Problemas de extraedad en los inmigrantes y un nivel de conocimientos más bajo, lo cual dificulta el manejo docente de "grupos fracturados desde un punto de vista técnico, psicológico y social".
- Inestabilidad escolar de los estudiantes que asisten a clases en función de los ciclos laborales, considerada por los y las maestras así como por las autoridades de educación como uno de los principales problemas de la población estudiantil nicaragüense en el país –el otro problema es la extraedad-. Ambos problemas originan muchos casos de deserción y dificultan la planificación educativa. (Contreras Ramírez, Vilma; 2004).
- Dificultades técnicas para atender en un mismo grupo estudiantes con necesidades pedagógicas diferentes.
- Actitudes de intolerancia y manejo de estereotipos entre los alumnos por su nacionalidad, lo cual genera baja autoestima entre los niños inmigrantes.

vii) Porcentaje de la población infantil y adolescente migrante nicaragüense que queda fuera del sistema educativo es elevado

Si bien la cantidad de estudiantes nicaragüenses inscritos en el sistema educativo formal costarricense es elevada, al igual que lo ha sido la tasa de crecimiento mostrada, el porcentaje de población migrante que queda fuera del sistema educativo costarricense es elevado. Según datos del Censo 2000 el porcentaje de asistencia a la educación regular de los niños de 7 a 12 años nacidos en Nicaragua es de un 82% en contraste con los nacidos en Costa Rica, que es de 96.1% (Cifras censales año 2000 en Mojica, Francisco, 2003). Para la población adolescente de 13 a 19 años la diferencia es mayor: asisten a la educación el 61.3 % de los nacidos en Costa Rica y el 34.8 % de los nacidos en Nicaragua.

Estas cifras de asistencia son inclusive menores que los promedios a nivel nacional para los hogares de ingresos más bajos y las regiones periféricas del país (Mojica, Francisco, 2003). Así, la meta de universalizar la educación es todo un reto para hacer realidad el derecho a la educación que tienen los inmigrantes nicaragüenses.

viii) Perfil del inmigrante nicaragüense en el Sistema Educativo Costarricense

Lo podemos derivar de la información brindada en este apartado y en inicios del siguiente:

El 60% del inmigrante nicaragüense en Costa Rica tiene entre 20 y 49 años; a pesar de tener un bajo nivel de escolaridad –cerca del 70 % que tiene de 10 años y más no supera los 6 años de escolaridad– no tiene entre sus prioridades insertarse en el sistema educativo formal pues su prioridad es buscar trabajo (el 44% emigró por esa razón), particularmente en labores de poca calificación. A nivel infantil también hay un porcentaje importante que está fuera del sistema educativo costarricense, cerca del 20 %; más alarmante aún es la situación para los adolescentes, está fuera el 65 %; estos porcentajes son más altos que los presentados para los hogares de ingresos más bajos y las regiones periféricas del país.

La población migrante nicaragüense que está dentro del Sistema Educativo Costarricense sumaba, en el año 2005, 35,386. Constituye el grupo migratorio de mayor presencia en la matrícula extranjera, el 82 %. Se concentran en primaria (I y II ciclo), en un 70 %; seguido por secundaria (III ciclo y Educación Diversificada) en un porcentaje cercano al 30 %; en este nivel se muestra un comportamiento tendencialmente creciente. Son estudiantes del Sistema de Educación Pública ubicados principalmente en las Direcciones Regionales de la zona Norte y Área Metropolitana.

Como estudiantes presentan la siguiente problemática: sobrepoblación escolar en los lugares con una alta concentración de inmigrantes; extraedad y un nivel de conocimientos más bajo; inestabilidad escolar de los que asisten a clases en función de los ciclos laborales; dificultades técnicas para atender en un mismo grupo estudiantes con necesidades pedagógicas diferentes y actitudes de intolerancia y manejo de estereotipos entre los alumnos por su nacionalidad, lo cual genera baja autoestima entre los niños inmigrantes.

II.2. Programas y Proyectos Educativos Costarricenses favorables a los inmigrantes nicaragüenses.

Dentro de las acciones del Estado costarricense que directamente están planteadas para atender población nicaragüense, o bien, pueden beneficiarla, se pueden inventariar las siguientes:

- **Plan educativo del Ministerio de Educación Pública 2002-2006.** Se divide en tres áreas principales: "Oportunidades educativas: acceso, permanencia y éxito", "Formación integral de la persona: equilibrio entre lo cognoscitivo, lo emocional y lo ambiental" y "Mejoramiento de la gestión del MEP: eficiencia y transparencia". Establece políticas enfocadas a aumentar la cobertura de la enseñanza preescolar, la secundaria y la instrucción no tradicional, así como a *permitir el acceso a la educación a grupos con necesidades especiales y en condición de pobreza*. En cuanto al contenido del currículo, se dan *directrices para la formación en valores y la incorporación de una perspectiva basada en los principios del desarrollo sostenible, además de competencias para el trabajo*. (Programa Estado de la Educación en Desarrollo Humano Sostenible, 2005). "El Plan Educativo del Ministerio de Educación Pública período 2002-2006, si bien es cierto tiene como una de sus metas el desarrollo de oportunidades educativas que permitan el acceso, la permanencia y el éxito escolar en igualdad de condiciones, centra sus esfuerzos en la educación primaria, sin mencionarse dentro de sus políticas, acciones relativas a la educación secundaria y superior" (Mojica, Francisco; 2003: pág. 17).
- Desde el CENADI, se impulsa desde 1996 un **Congreso Estudiantil** y desde su cuarta edición, en el 2000, se propone la **temática "Población, Ambiente, Desarrollo, Género y Migraciones"**. Las implicaciones de estos congresos, en el plano institucional, al interior del CENADI, como entidad perteneciente al MEP, se convierten en acciones anuales aisladas que no han logrado gestar programas, proyectos y políticas educativas en el campo de la interculturalidad, migración, derechos humanos, de alcance nacional. (Mojica, Francisco, 2003).
- **Programa de Mejoramiento de la Calidad de Vida e Inserción de Inmigrantes en CR**—que ha sido evaluado por la OIM—. Surge a raíz de la participación del gobierno costarricense en el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central, celebrado en Estocolmo, Suecia, del 25 al 28 de mayo de 1999, en el contexto de la temática de las migraciones como parte de los impactos del paso del Huracán Mitch por Centroamérica. El programa ha trabajado las áreas de educación, empleo, salud y vivienda, con un enfoque que incluye las variables de género, ambiente y sensibilización de la población. Los principales actores del programa son el gobierno de Costa Rica, a través de la segunda vicepresidencia, ministerios e instituciones del sector público, la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la OIM, las organizaciones de las comunidades beneficiarias, entre otros (Mojica, Francisco, 2003).
- **Programa de Educación MEP/OIM/USAID: "Ampliación del Sistema Educativo**

⁴ Una exposición pormenorizada de esta experiencia se encuentra en el libro "Educación sin fronteras. Una exitosa experiencia para la atención a la diversidad sociocultural" de Vilma Contreras Ramírez (2004).

Costarricense en Comunidades Afectadas por Migración Nicaragüense Relacionada con el Huracán Mitch” (2000-2001) –la primera fase- y “Programa de Educación MEP/OIM/CR-USA: “Ampliación y fortalecimiento de las mejores prácticas de la primera fase del programa, para extender los beneficios de la capacidad instalada en las comunidades educativas” (2002-2004) –la segunda fase⁴. En su primera fase, la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos (USAID) donó \$ 5 millones que fueron invertidos del siguiente modo: \$3.5 millones en infraestructura escolar, \$ 1 millón en capacitación docente y \$ 500 mil en material didáctico. “Todo ello con el compromiso de contribuir –coherentemente con las políticas educativas nacionales- al cumplimiento de los derechos de la niñez a la no discriminación y al acceso a una educación de calidad con equidad, según manifiesta en sus Artículos 2, 28 y 29, la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989⁵. (Contreras Ramírez, Vilma; 2004: pág. 16). La segunda fase tuvo como fin fundamental potenciar la inversión inicial a través de tres ejes fundamentales: la institucionalización de la metodología de la mediación, la sostenibilidad de los procesos de capacitación y la optimización del uso de la infraestructura escolar y de los materiales didácticos donados por el Programa. (Contreras Ramírez, Vilma; 2004). El Programa se aplicó, en la primera fase, en 300 escuelas que pertenecen a las 15 Direcciones Regionales de mayor incidencia migratoria en el país: San José, Desamparados, Cartago, Turrialba, Liberia, Santa Cruz, Cañas, Limón, Heredia, Alajuela, San Ramón, Puntarenas, Guápiles, San Carlos y Upala. Las escuelas fueron seleccionadas según dos criterios: que la matrícula total por escuela fuera del 5 % o más de inmigrantes, o que la matrícula total por escuela fuera de 30 inmigrantes. Los resultados del proceso de selección demostraron que la migración está más concentrada en el área metropolitana y en la zona norte del país. A su vez, la población de inmigrantes tiende a incorporarse a comunidades pobres, por lo que la mayoría de las escuelas elegidas son de atención prioritaria, dada su condición de pobreza. En la segunda fase se dio seguimiento al 40 % de las escuelas de la Primera Fase, atendiendo a 65 escuelas de San José y 21 de Desamparados. Con este programa se pretende dar respuesta a situaciones educativas especiales surgidas en las escuelas y en las comunidades por el fenómeno migratorio, tales como la integración de personas provenientes de entornos socioculturales diferentes, rezago escolar, extraedad, desnivelación escolar; y por otra parte, la incorporación de personas adultas a procesos de alfabetización.

- **Proceso de Mediación Educativa en la Escuela León XIII**, desde el año 2000. Sobre el impacto académico de este programa, una docente afirma: “El proyecto es muy rico porque permite trabajar con pares idóneos de ticos y nicaragüenses, de nicaragüenses a ticos, de ticos a ticos o nicas a nicas. Hay nichos aventajados que ayudan a otros con rezago o repitencia. El programa se da con varios actores miembros de la comunidad, con padres de familia, maestros, pero aquí se da sólo con alumnos”. (Entrevista a María de los Ángeles

⁵ La Convención sobre los Derechos del Niño, en sus artículos 28 y 29, 198 plantea que: “Todo niño tiene derecho a la educación y es obligación del Estado asegurar por lo menos la educación primaria gratuita y obligatoria. La educación debe ser orientada a desarrollar la personalidad y las capacidades del niño, a fin de prepararlo para una vida adulta activa, inculcarle el respeto de los derechos humanos elementales y desarrollar su respeto por los valores culturales nacionales propios y de culturas distintas a la suya”.

Arias, maestra de la Escuela León XIII, en Mojica, Francisco, 2003). Sobre este programa, docentes de dicha escuela concluyeron que "el Programa de Mediación Educativa" realiza acciones importantes en el campo académico y socio afectivo en escuelas con presencia de población migrante, pero que todavía no logra resolver. Es decir, prevalece la discriminación, el "racismo", los prejuicios, el etnocentrismo, entre otros, relacionado con los procesos migratorios." (Mojica, Francisco, 2003: pág. 22).

- **Proyecto Aula Abierta.** Presenta las siguientes particularidades: 20% de la matrícula de Aula Abierta es de origen extranjero. Se incorporan estudiantes extranjeros en las mismas condiciones de los nacionales. Se atiende población de jóvenes de 13 a 15 años con rezago educativo. El servicio de Aula Abierta se ofrece en 19 regiones educativas del país. (OIM, 2001)

- **Programa Nuevas Oportunidades para Jóvenes.** Tiene las siguientes características: Brinda oportunidades reales y equitativas de incorporación, permanencia y aprobación en la Educación Media a poblaciones extranjeras. Atiende jóvenes y madres adolescentes, desertores o totalmente excluidos del sistema, con edades entre 13 y 18 años. (OIM, 2001).

En el campo de las acciones por parte del Estado que favorezcan a la población migrante, ha habido un gran avance, el MEP incorpora programas y proyectos como parte de su accionar, introduciendo en ellos unidades didácticas relacionadas con población, desarrollo sostenible, derechos humanos, migración humana, cultura de paz, interculturalidad, etc; se atiende con programas concebidos para ello, el problema de la extraedad y la deserción; no obstante se carece de seguimiento sistemático y de evaluaciones de impacto.

II.3 El inmigrante nicaragüense y la educación no formal

i) La prioridad del inmigrante nicaragüense es encontrar trabajo.

Una característica que tipifica la inmigración nicaragüense hacia Costa Rica es su carácter laboral. Jorge Arturo Chaves resume así la tendencia: "en el caso de la actual movilización transfronteriza de Nicaragua a Costa Rica, el perfil del migrante es fundamentalmente laboral ... la búsqueda de empleo para mejorar su situación personal y familiar de ingresos, es la razón fundamental para que los nicaragüenses abandonen su país y se dirijan hacia Costa Rica". De hecho, el 44 % de los migrantes nicaragüenses salieron de su país en busca de trabajo (Cfr: Chaves, Jorge Arturo, Capítulo 2 de esta misma publicación).

Chaves abunda al respecto: Lo sugieren ya la propia distribución etaria de los inmigrantes, concentrados mayoritariamente entre los 20 y los 49 años (casi el 60% del total) y adquiere confirmación parcial en los resultados de la Encuesta realizada para el Estudio Binacional, según la cual un 44% de quienes emigraron de Nicaragua lo hicieron por razones económicas. (Chaves, Jorge Arturo, idem)

La prioridad inmediata fijada en la obtención del trabajo coloca el tema de la educación en un plano más que secundario, incluyendo la educación no formal o mejor aún, la formación orientada al mercado laboral representada en Costa Rica por la extensa oferta del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

ii) La del inmigrante nicaragüense es una fuerza de trabajo poco calificada (por lo tanto requiere calificación).

Así lo ha analizado Jorge Arturo Chaves y lo ha constatado Carlos Castro Valverde: "En el caso de los hombres nicaragüenses, la participación laboral está concentrada en la agricultura, la industria, la construcción, el comercio y los servicios. En la construcción están ocupados el 12,1% de los nicaragüenses que registra la Encuesta de Hogares, lo cual duplica el 6,0% de los costarricenses. En la agricultura se ocupa casi una tercera parte de los nicaragüenses, un 29,6%, cifra superior al 19,9% que corresponde a los trabajadores nacionales" (Ver cuadro # 8). "En el caso de la población femenina, si bien se presenta una terciarización muy alta del empleo, un 75,9% de las inmigrantes labora en los servicios, es similar a la existente en la población femenina nacional. Sin embargo, las migrantes se concentran en servicios menos calificados como el trabajo doméstico remunerado o actividades de limpieza en el sector turístico, mientras para las costarricenses toma un mayor peso el empleo en labores administrativas y profesionales. Por otra parte, se produjo un incremento importante de las mujeres migrantes en la industria, de manera que en 1999 una quinta parte de las nicaragüenses, el 18,2%, labora en la industria". (Castro, 2000, pp. 200 - 202 citado en Chaves, Jorge Arturo, idem).

Con respecto a la cualificación de la fuerza de trabajo del Inmigrante nicaragüense, Chaves concluye que: "la baja calificación, el empleo de baja productividad, intensivo en mano de obra, son característicos del círculo vicioso que afecta la problemática laboral en Centroamérica. Estos factores determinan también los rasgos de los inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica." (Chaves, Jorge Arturo, idem)

La baja calificación de la fuerza de trabajo del inmigrante nicaragüense se entiende también al asociarla con su nivel de escolaridad, el cual es muy bajo; sólo un 11.1 % de los inmigrantes nicaragüenses tienen secundaria completa o más.

Las características del inmigrante nicaragüense adulto plantean un reto a los programas de capacitación con miras a prepararlos para que a la vez que puedan aportar mayor valor agregado a la producción, estén en mejores condiciones de superar la situación socioeconómica de pobreza en la que se desenvuelven; se trata de reconocer, por medio de programas que atiendan a esta población migrante, las posibilidades que ofrece la educación y la capacitación en los esfuerzos por superar lo que Leonardo Garnier ha conceptualizado como equilibrios de bajo nivel -en el contexto del análisis presentado por Jorge Arturo Chaves en el Capítulo 2 -.

En este sentido, el perfil del inmigrante nicaragüense en Costa Rica apela a la coordinación entre el INA -como oferente de la capacitación que les es necesaria y pertinente e instancia de certificación- y el MEP -como el agente capaz de formular programas educativos para personas adultas adecuados a sus necesidades-, todo ello de manera coherente con el Desarrollo Humano Sostenible y la superación de los equilibrios de bajo nivel.

III. RETOS DE LOS ESTEREOTIPOS DOMINANTES SOBRE LOS EXTRANJEROS: ¿CÓMO VEN LOS TICOS A LOS "OTROS" QUE CONVIVEN CON ELLOS?

"La existencia de una minoría importante como los inmigrantes nicaragüenses constituye un reto para la democracia costarricense en lo que concierne a la garantía de los derechos civiles de esta población"

(Programa Estado de la Nación: 2005 (a); Recuadro 2.2.; pág. 82)

El Centro Centroamericano de Población realizó una encuesta en marzo del 2004, con una muestra nacional de 1.500 adultos. Las opiniones intolerantes de esta muestra representativa de las y los costarricenses, no son mayoritarias, pero sí están muy difundidas: un 19 % manifiesta actitudes muy desfavorables y un 20 % adicional, algo desfavorables. Como contraste alentador un 19 % manifiesta actitudes muy positivas y el 13 % algo positivas hacia este grupo de población. Este resultado es sorprendente ante la percepción de que en Costa Rica el clima hacia el inmigrante es hostil; a juicio del analista, ello probablemente es producto de que las personas intolerantes tienden a expresarlo con más frecuencia y énfasis, en tanto que los ciudadanos que tienden a aceptar más al inmigrante expresan poco su opinión favorable. Según la encuesta citada se establece también que los costarricenses con más interacciones horizontales con inmigrantes tienden a tener actitudes más positivas hacia ellos. Se destaca que el grado de interacción de los costarricenses con los inmigrantes es bastante elevado: el 79 % tiene relaciones de amistad, el 59 % de vecindad y el 36 % de trabajo. "Difícilmente en otros países receptores el 79 % de las y los ciudadanos tiene lazos de amistad con inmigrantes, sean estos hispanos en los Estados Unidos, turcos en Alemania o argelinos en Francia". (Rosero, 2005 en Estado de la Nación, Informe 11; Recuadro 2.2.; pág. 82)

Por su parte, IDESPO, ofrece otros ángulos, también importantes de considerar en relación a la percepción que tienen los costarricenses respecto de los inmigrantes, particularmente los nicaragüenses. Según encuesta realizada por este Instituto, en agosto del 2005, el 95 % del total de entrevistados calificó como de alto o muy alto, el número de inmigrantes en nuestro país. Esta percepción podría estar reflejando actitudes negativas o de rechazo de los encuestados hacia los inmigrantes. (IDESPO, "Percepciones de la población costarricense sobre la inmigración de nicaragüenses", de agosto, 2005).

En junio del 2006, IDESPO realizó una nueva encuesta en la que se abordaron distintos aspectos, entre ellos, la consideración de si las personas de origen nicaragüense tenían características de "amables", "confiables", "humildes", "solidarios", y "educados"; solamente un 5 % de los entrevistados lo consideró así. Asimismo consideraron que el rasgo de ser personas "pacíficas", "democráticas", y "amantes de la patria", son características ausentes en los nicaragüenses. (IDESPO, junio 2006: Identidades nacionales, integración y ciudadanía: percepciones hacia la inmigración).

No obstante, el 72 % de los entrevistados considera que la convivencia con personas de otros países es beneficiosa para nuestra sociedad. Sin embargo, el 77 % considera que los inmigrantes nicaragüenses son muy discriminados; un grado importante también acepta el ejercicio de ciertos derechos por parte de los inmigrantes (colombianos y nicaragüenses), principalmente aquellos relacionados con los servicios de educación, salud pública y, en mucha menor medida, a aspectos relacionados con obtener la nacionalidad costarricense y organizarse para defender sus derechos. Se establece una dicotomía entre la noción de derechos humanos y ciudadanía cuando se les pregunta acerca de la posibilidad de que el Estado ayude a los inmigrantes para que puedan vivir en igualdad de condiciones en relación con los costarricenses. Los argumentos a favor se basaron en justificar esta ayuda como un derecho humano; mientras que las afirmaciones en contra se fundamentaron en el argumento de que se disminuiría la ayuda a los costarricenses. (IDESPO, junio 2006: Identidades nacionales, integración y ciudadanía: percepciones hacia la inmigración).

En definitiva, las percepciones y contradicciones expresadas por los entrevistados ponen de relieve la importancia de una educación que enfatice en la convivencia que se enriquezca de la interculturalidad.

IV. EL FACTOR MIGRATORIO EN EL SISTEMA Y PROGRAMAS EDUCATIVOS DEL PAÍS: ABONANDO A UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA.

Costa Rica enfrentará en los próximos años decisiones cruciales: o invierte en el desarrollo de su gente, o la oportunidad que ofrece el acelerado aumento de las personas en edad económicamente activa se verá frustrada por su baja preparación, empleos de poca calidad o condiciones inadecuadas de salud
(VII Informe Estado de La Nación)

i. Una Política Educativa que responda a los principales desafíos del Sistema Educativo Costarricense (que ha de favorecer también al inmigrante nicaragüense).

En la primera parte de este estudio se sistematizó un diagnóstico (a partir de los aportes del Banco Mundial -2003- y del Programa Estado de la Nación - 2005 b - que plantea como desafíos del Sistema Educativo Costarricense los siguientes:

- **En cobertura:** universalizarla, especialmente en preescolar y secundaria.
- **En eficiencia y calidad:** disminuir la tasa de repetición, aumentar el coeficiente de esperanza de vida escolar, enfrentar el problema de la extraedad y de la deserción.
- **En problemas de gestión:** mejorar la rectoría del sector con miras a cerrar las brechas territoriales (urbano-rural) y según grupos socioeconómicos.

- **En brechas urbano-rurales:** cerrar tales brechas en desmedro de las áreas rurales, en cuanto a cobertura, principalmente en el nivel preescolar y en la asistencia a la educación por parte de las y los adolescentes, en cuanto a dotación de recursos y oportunidades.
- **En brechas de educación pública y privada:** cerrar tales brechas en desmedro de la educación pública en cuanto a infraestructura y dotación de recursos, en cuanto a niveles de reprobación y deserción.
- **En fortalecimiento de la investigación educativa:** en ámbitos como, la pedagogía, y los procesos de aprendizaje en el aula, la descentralización, la repetición y el paso automático, los sistemas de incentivos a los docentes y las formas de reducir la extraedad.

Derivado de su diagnóstico, el Banco Mundial enfatiza cuatro retos que debe enfrentar el sistema educativo costarricense: i) **Mejoramiento del modelo de financiamiento y asignación de recursos con miras a cerrar las brechas territoriales (urbano/rural) y las brechas según grupos socioeconómicos** que aún prevalecen. ii) **Incremento de la eficiencia interna y la calidad** en aras de lograr una mayor permanencia en el sistema educativo y reducir los índices de repitencia y deserción. iii) **Mejora del modelo de gestión** con el fin de garantizar un proceso más coordinado en los distintos niveles de la oferta, y de mejorar los canales de comunicación y coordinación. iv) **Logro de la equidad y superación de las limitaciones en el acceso.** Es indispensable un replanteamiento que permita mejorar la focalización de los beneficios de los programas de equidad. Propone la creación de un "Consejo de Equidad" con representación de diversas instancias y programas hoy día dispersos; o bien, medidas de mayor profundidad que permitan refundir instituciones, programas y procesos de focalización de beneficios. Entre otras cosas, esto daría lugar a la posibilidad de instaurar un esquema de subsidios integral e intersectorial, que abarque la vivienda, nutrición, salud, seguridad social, el IMAS y demás instituciones afines. La integración de los sistemas de información para la selección y seguimiento de beneficiarios, y la desconcentración a nivel territorial de las diversas funciones de los programas de equidad, son medidas ineludibles para mejorar su eficacia y su impacto en el acceso equitativo a la educación. (Banco Mundial, 2003)

Las orientaciones de política que recomienda el Banco Mundial para el Sistema Educativo Costarricense coinciden con las visualizadas por la CEPAL.

En efecto, La CEPAL, en el contexto del reconocimiento de lo avanzado en materia de reforma educativa en la región, considera que son cuatro los pilares que se deben consolidar para incrementar la eficacia y el impacto social de la educación; son ellos: **acceso** –con permanencia y conclusión-, **calidad, equidad y eficiencia**.

En cuanto al **acceso**, CEPAL destaca cuatro desafíos pendientes: acceso universal en preescolar; cobertura universal de primaria reduciendo drásticamente la repetición y deserción dentro del ciclo; acceso y permanencia de adolescentes en secundaria y flexibilizar la oferta para facilitar una educación a lo largo de toda la vida. Respecto a una educación de **calidad** con mayor impacto social el desafío es realizar una profunda revisión de los factores que limitan la oferta pedagógica y diseñar estrategias para mejorar la pertinencia cultural de los aprendizajes y el desarrollo de las competencias necesarias acordes a la complejidad del mundo actual. En el tema de la **equidad** en educación, el reto consiste en garantizar que las oportunidades sean distribuidas a toda la población y en todos los niveles escolares, se debe evitar que la expansión de los niveles más altos

de educación se lleve a cabo sacrificando una educación primaria universal de buena calidad. Para mejorar la **eficiencia** de los sistemas de educación se debe reducir drásticamente las altas tasas de repetición, rezago y deserción escolar. En cuanto a **la gestión educativa**, CEPAL advierte la existencia de una relación proporcional entre aprendizaje y monto de inversión por alumno; pero reconoce la existencia de países fuera de la región con un gasto por estudiante similar al de algunos países de América Latina, pero que logran una calidad de la educación significativamente más alta. En este sentido considera fundamental jerarquizar los cambios según su impacto en logros de los educandos, porque esto permitirá reorientar la inversión en educación con el fin de optimizarla. (CEPAL, 2004)

También hay una gran coincidencia con la visión gubernamental. El actual Ministro de Educación, Leonardo Garnier, propone su **“Bosquejo para un Plan de Trabajo del MEP 2006-2010”** y lo divide en Áreas Académicas y Áreas Administrativas”. (Garnier, Leonardo, 2006 (b)) Sobre los temas pertinentes a este trabajo, veamos elementos centrales de su propuesta:

Universalizar una educación secundaria de calidad... es preciso atacar las diversas causas que están expulsando a tanta gente de nuestro sistema educativo. Una causa, es la pobreza, y esa la combatiremos con un esquema de subsidios a las familias más pobres, condicionados a que sus hijas e hijos se mantengan estudiando hasta completar la secundaria ...Debiera ser evidente que la única forma de elevar realmente la cobertura de nuestra educación, es elevando también su calidad y su relevancia. Tal es nuestro reto.”

Elevar la calidad del cuerpo docente: Con formación inicial; desarrollo profesional permanente y con la calidad de las y los directores.

Mejorar y utilizar los instrumentos de evaluación: La evaluación debe ser una herramienta de cambio.

Educación en la ética, la estética y la ciudadanía: saber vivir, saber convivir: “El arte y la cultura, el deporte, el juego, la educación ciudadana, los valores y la convivencia han sido aspectos menospreciados en el currículum, en el tiempo y en el presupuesto educativo... La educación debe formar para la vida en un sentido integral: tanto para la eficiencia y el emprendimiento como para la ética, la estética y el ejercicio de la ciudadanía.”

El Ministro Garnier también señala aspectos estratégicos en las Áreas Administrativas, particularmente pertinentes para lo que nos ocupa, las siguientes:

Redistribuir las responsabilidades de la gestión educativa: “El MEP está mal centralizado y mal descentralizado: hay que empoderar a las comunidades educativas.”

Reestructurar la organización del MEP de acuerdo a la lógica del proceso educativo: “La estructura organizativa del MEP tiene que estar en función de un trabajo en equipo y que gire alrededor de las necesidades y la lógica de los procesos educativos... El objetivo debe ser siempre la eficiencia social: maximizar la calidad y la cobertura de nuestra educación, al menor costo posible.”

Integrar los instrumentos de "equidad educativa": "La igualdad de oportunidades exige que quienes vivan en condiciones de mayor vulnerabilidad y desventaja tengan un apoyo y una atención educativa especial... Vamos a integrar bajo una sola División todos los programas de 'equidad' que opera o atiende el Ministerio de Educación, con el fin de garantizar la eficiencia, la cobertura y la calidad de estos servicios."

El financiamiento de la educación: "Vamos a eleva el piso de la inversión educativa del actual 5.5% al 8% del PIB."

Al hacer el ejercicio de ordenar los elementos del diagnóstico puestos de relieve y las propuestas de política que de ellos se derivan, concluimos con los expertos que la política educativa nacional debe enfocarse a mejorar el modelo de gestión con miras a cerrar las brechas entre las zonas rural y urbana, así como las presentadas entre la educación pública y privada; ello requiere de una mayor asignación presupuestaria a la vez que de un mejor uso de los recursos. La política educativa debe garantizar el acceso y la permanencia de toda la población en los distintos niveles educativos; para ello la oferta educativa debe ser de excelencia, y pertinencia; asimismo debe articularse en una propuesta de política socio-económica que de viabilidad económica a los grupos de población vulnerable. Los y las adolescentes deben de verse como grupo de especial seguimiento al presentarse con alto grado de incidencia problemas de deserción y extraedad en este grupo poblacional.

ii. Una Política Educativa que reconozca la particularidad de la presencia de la población migrante en la realidad nacional.

Así como es pertinente y necesario tener claridad sobre los principales desafíos a los que se enfrenta el Sistema Educativo Nacional en general y abocarse a la identificación de las orientaciones de política que le son pertinentes; igual de pertinente y necesario es perfilar una política educativa que atienda la especificidad de los retos que le significa la presencia de una cantidad considerable de inmigrantes nicaragüenses.

De las secciones II y III podemos extraer los principales desafíos que particularmente se presentan al Sistema Educativo Nacional derivados de la presencia de los inmigrantes nicaragüenses. Muchos de ellos comunes con los ya reseñados, pero que adquieren una nueva dimensión dentro de su particular situación, y otros propios de su historia y condición de inmigrantes. Veamos:

- Número significativo de inmigrantes adultos, adolescentes y niños están fuera del Sistema Educativo Formal.
- Representan una fuerza de trabajo poco calificada para la que no se ofrecen posibilidades de capacitación explícitas.
- Bajo nivel de escolaridad.
- Focalizados regionalmente (áreas marginales de la Zona Norte y Área Metropolitana)
- Como estudiantes presentan la siguiente problemática: sobrepoblación escolar en los lugares con una alta concentración de inmigrantes; extraedad y un nivel de conocimientos más bajo; inestabilidad escolar de los que asisten a clases en función de los ciclos laborales;

dificultades técnicas para atender en un mismo grupo estudiantes con necesidades pedagógicas diferentes y actitudes de intolerancia y manejo de estereotipos entre los alumnos por su nacionalidad, lo cual genera baja autoestima entre los niños inmigrantes.

- El inmigrante nicaragüense debe enfrentar actitudes de intolerancia y de estereotipos.
- Resistencias para que se le otorguen beneficios de las políticas sociales (bonos escolares, por ejemplo).

La particularidad de su perfil educativo, cultural, de su condición socioeconómica, de ubicación geográfica, entre otras, hacen que el inmigrante nicaragüense requiera de políticas selectivas que atiendan sus rasgos propios.

En el campo de las acciones por parte del Estado orientadas a favorecer a la población migrante, se reconoce un gran avance; el MEP ha incorporado programas y proyectos, ha introducido en ellos unidades didácticas relacionadas con población, desarrollo sostenible, derechos humanos, migración humana, cultura de paz, interculturalidad, etc; se atiende con programas concebidos para ello, el problema de la extraedad y la deserción; sin embargo se carece, en su gran mayoría de seguimiento sistemático y articulado, de evaluaciones de impacto, y de sistematización de las lecciones aprendidas con miras a replicar las experiencias exitosas.

Asimismo, se hace necesaria la coordinación entre el MEP y el INA con miras a atender los bajos niveles de educación formal y la ausencia de capacitación mostrada por la población migrante nicaragüense adulta.

iii. Un modelo educativo coherente con el Desarrollo Humano Sostenible

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo define el desarrollo humano sostenible como *"un proceso continuo e integral, que reúne componentes y dimensiones del desarrollo de las sociedades y de las personas, en los que resulta central la generación de capacidades y oportunidades de, por y para la gente, con las que la equidad se acrecienta para las actuales y futuras generaciones"* (PNUD 1994 en el Estado de la Nación, 1995, Informe 2, recuadro 0.3, pág. 33). Es evidente el papel central que juega la educación en este proceso que se fundamenta en la generación de capacidades y oportunidades. En efecto, así lo reconoce el director del Estado de la Nación al considerar la educación *"un tema que se encuentra en el corazón mismo del desarrollo humano sostenible y por ser una característica central de la evolución singular de Costa Rica"*. (Miguel Gutiérrez Saxe, en Aportes al Análisis del Desarrollo Humano Sostenible No. 8; setiembre 2004; pág. 9).

En esta misma dirección, organismos internacionales como la CEPAL y la UNESCO, han considerado que el aporte de la educación al desarrollo es múltiple y aporta en las dimensiones ética, social, productiva, cultural y política. Sostienen que desde hace más de una década la educación es el medio privilegiado para asegurar un dinamismo productivo con equidad social, fortalecer las democracias mediante la promoción del ejercicio ampliado y sin exclusiones de la ciudadanía, avanzar en la sociedad de la información y el conocimiento, y enriquecer el diálogo entre sujetos de distintas culturas y visiones del mundo. (CEPAL-UNESCO, 2004).

Proponemos, en atención a la dirección que ofrecen estos planteamientos, que el Sistema Educativo Formal costarricense debe enmarcarse en un modelo educativo que sea coherente con el Desarrollo Humano Sostenible.

iv. Claridad en los diagnósticos y desafíos, claridad en las orientaciones ... visualizar las trabas y superarlas: retos de las políticas públicas educativas en materia migratoria.

Premisa de partida: La educación es fundamental en la perspectiva del Desarrollo Humano Sostenible y para superar los llamados equilibrios de bajo nivel.

Coinciden en este enfoque el actual Ministro de Educación; el Programa Estado de la Nación, la CEPAL, la UNESCO, el Banco Mundial; también hay una coincidencia importante en materia de diagnóstico y en cuanto a los retos que debe enfrentar el sector educativo para ponerse a la altura del papel que le corresponde, desde esta perspectiva, en el desarrollo del país.

Contrario a estos planteamientos, lo que predomina en la región es lo que Leonardo Garnier ha considerado como "equilibrios de bajo nivel"; enfoque adoptado y fundamentado por Jorge A. Chaves en el Capítulo 2 de esta publicación: "Una característica que se arrastra ya de antiguo y no se ha corregido en el actual estilo de crecimiento, es la baja calidad de los empleos generados: utilizados extensivamente y mal pagados." La situación resultante es la de un "equilibrio de bajo nivel" es decir, un "predominio de actividades productivas de escasa sofisticación en las que el uso extensivo de una mano de obra barata se combina con el uso de poco capital, poco conocimiento y tecnologías atrasadas" y, por contraparte "escasa calificación de fuerza de trabajo característica de la región". Garnier concluye que estos equilibrios de bajo nivel operan tanto por el lado de la oferta como de la demanda de empleo, y colocan a los países de la región en una típica trampa o círculo vicioso de la que no es fácil escapar" (Garnier, OIT 2005: 144 en Chaves J. A; Capítulo 2 de esta publicación).

El problema en este punto pareciera no ser de enfoque, sino de otras características presentes en la dinámica económica y política que pudiesen estar afectando.

Por ejemplo, hay expertos que consideran que aún es insuficiente el debate y análisis en torno al tema educativo: *"no hay una verdadera discusión nacional sobre educación. La institucionalidad es insuficiente y está cooptada por movimientos que perciben muchos de los cambios necesarios como riesgos para sus derechos adquiridos. Las iniciativas de los gobiernos quedan descontinuadas con los cambios de administración o se fracturan por acciones paralizantes desde la misma estructura. La inadecuada conformación del Consejo Superior de Educación le impide cumplir sus competencias y asumir el liderazgo, mientras la sociedad civil organizada y los sectores productivo y gremial carecen de incidencia."* (Programa Estado de la Nación; 2005: pág. 327).

Nos unimos en este sentido a las voces que insisten en que aún hace falta en Costa Rica una discusión a fondo de la problemática educativa nacional con miras a consensuar el enfoque, el horizonte y el camino a transitar.

Segunda premisa: Desde un enfoque de derechos, se debe abogar por garantizar plenamente el derecho a la educación para todas las personas menores de edad; y facilitar condiciones que hagan posible la educación a las poblaciones vulnerables; en ambos casos se ha de contemplar a la población migrante. En este sentido, toda mejora que se introduzca al Sistema Educativo Formal es de interés tanto para la población nacional como para la inmigrante.

Al respecto hay que señalar, en primer lugar, que las serias limitaciones de las que adolece el Sector Educación en Costa Rica –tal como se puntualizó en el diagnóstico– darían elementos de plausibilidad a planteamientos como los de Dalia Borge, quien propone como hipótesis que “no existe una política pública migratoria en Costa Rica bajo el esquema de una gestión pública ordenada. Lo anterior se debe, entre otras cosas, al deterioro de las políticas en otros sectores prioritarios como la salud, la educación y la vivienda, entre otros, para los nacionales.” (Borge, Dalia, 2006: pág 2).

Podríamos parafrasear a Dalia Borge diciendo que cómo pretender tener una política pública migratoria en Costa Rica si ni siquiera se ha sido capaz de ofrecer políticas apropiadas para los nacionales en materia de salud, educación, vivienda.

Diríamos entonces que no existe contradicción entre los esfuerzos por fortalecer la política educativa nacional y la orientada más focalizadamente a atender a la población migrante, sino que por el contrario, el fortalecer una crea condiciones favorables para fortalecer a la otra.

Por otra parte, la constatación de la existencia de discriminación y actitudes xenófobas ponen en entredicho que en Costa Rica se esté siendo coherente con el enfoque de los derechos ciudadanos de los migrantes, constatación que pone de relieve la urgencia de crear un clima que favorezca la convivencia intercultural, y justo la educación juega un papel muy importante en crear ese clima.

Tercera premisa: Las particularidades que presenta el inmigrante nicaragüense ameritan de políticas focalizadas a su situación, también en materia educativa.

Si bien se han hecho esfuerzos en esta dirección, éstos son insuficientes. Es así en materia de atraer a los que están fuera del sistema educativo, en materia de capacitación y también en cuanto a la sistematicidad y organicidad de los programas existentes; en cuanto a esto último, se hace necesario replicar las experiencias exitosas.

Cuarta premisa (a modo de conclusión): Se requiere, en definitiva, una política pública enfocada a integrar la presencia migratoria en el sistema educativo costarricense, debería tener como norte la construcción de un modelo institucional crítico, flexible, abierto al factor migratorio y que sea coherente con el Desarrollo Humano Sostenible y la convivencia en un contexto de interculturalidad.

No obstante, el limitado impacto que han tenido los esfuerzos hechos en esa dirección ponen de manifiesto que aún falta mucho por recorrer en materia de consensuar visiones y definir el camino a recorrer. El seguimiento, la sistematización, análisis y evaluación, de las experiencias aplicadas a la población vulnerable y a la migrante en particular, aún reclama de proyectos de mayor pertinencia e impacto.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial, (Esquivel, Francisco, coordinador de la investigación) (2003): **Fortalecimiento del sector educativo en Costa Rica: situación actual y opciones de política**. Banco Mundial, Sanigest. Noviembre, 2003.

Borge, Dalia (2006): **Migración y políticas públicas: elementos a considerar para la administración de las migraciones entre Nicaragua y Costa Rica**. CCP, Universidad de Costa Rica. Enero 2006. En www.ccp.ucr.ac.cr/revista/volumenes/3/3-2/3-2-4/3-2-4.html

Calderón G., Fernando y Szmukler B., Alicia (2003): **Aspectos Culturales de las Migraciones en el MERCOSUR**. 2003. Documentos de Debate No. 31. Proyecto MOST "MERCOSUR: espacios de interacción, espacios de integración. En <http://www.unesco.org/most/calderon.htm>

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) - UNESCO (2004): **Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina Y El Caribe**. Santiago de Chile

Consejo Nacional de Rectores (2005): **Hacia un nuevo modelo educativo para elevar la calidad de la educación costarricense. Una propuesta de Políticas, Estrategias y Acciones**. Noviembre, 2005.

Contreras Ramírez, Vilma (2004): **Educación sin fronteras. Una exitosa experiencia para la atención a la diversidad sociocultural**. Organización Internacional para las Migraciones. San José, Costa Rica.

Garnier Leonardo 2006 (a): **Un nuevo estilo en Educación** en La Nación 27-8-2006; pág. 32 A.

Garnier Leonardo 2006 (b): **"Bosquejo para un Plan de Trabajo del MEP 2006-2010"**. Presentación en PowerPoint expuesta en el Seminario sobre pobreza organizado por el Banco Mundial y la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza. San José: 31 de agosto, 2006.

Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) (2005): **Percepciones de la población costarricense sobre la inmigración de nicaragüenses**. UNA. Agosto, 2005.

Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) (2006): **Identidades nacionales, integración y ciudadanía: percepciones hacia la inmigración**. UNA. Junio 2006.

Mármora, Lelio (1997): **"Las Políticas de Migraciones Internacionales"** OIM/Alianza Editorial, 1997. (En Internet)

Martínez Pizarro, Jorge y Stang Alva, María Fernanda 2005): **Lógica y Paradoja: Libre Comercio, Migración Limitada**. Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional. CEPAL-CELADE. Santiago de Chile, agosto del 2005. (En Internet)

Mojica Mendieta, Francisco 2003): **¿Universalidad, equidad y solidaridad?: Estado y servicios de salud, educación y vivienda para inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica**. IDESPO, UNA. Heredia, 2003.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2003) –Equipo de Investigadores, Misión en Chile-: **Las Migraciones Internacionales: Análisis y Perspectivas para una Política Migratoria**. Documento de Trabajo No. 2. Santiago de Chile. Julio de 2003.

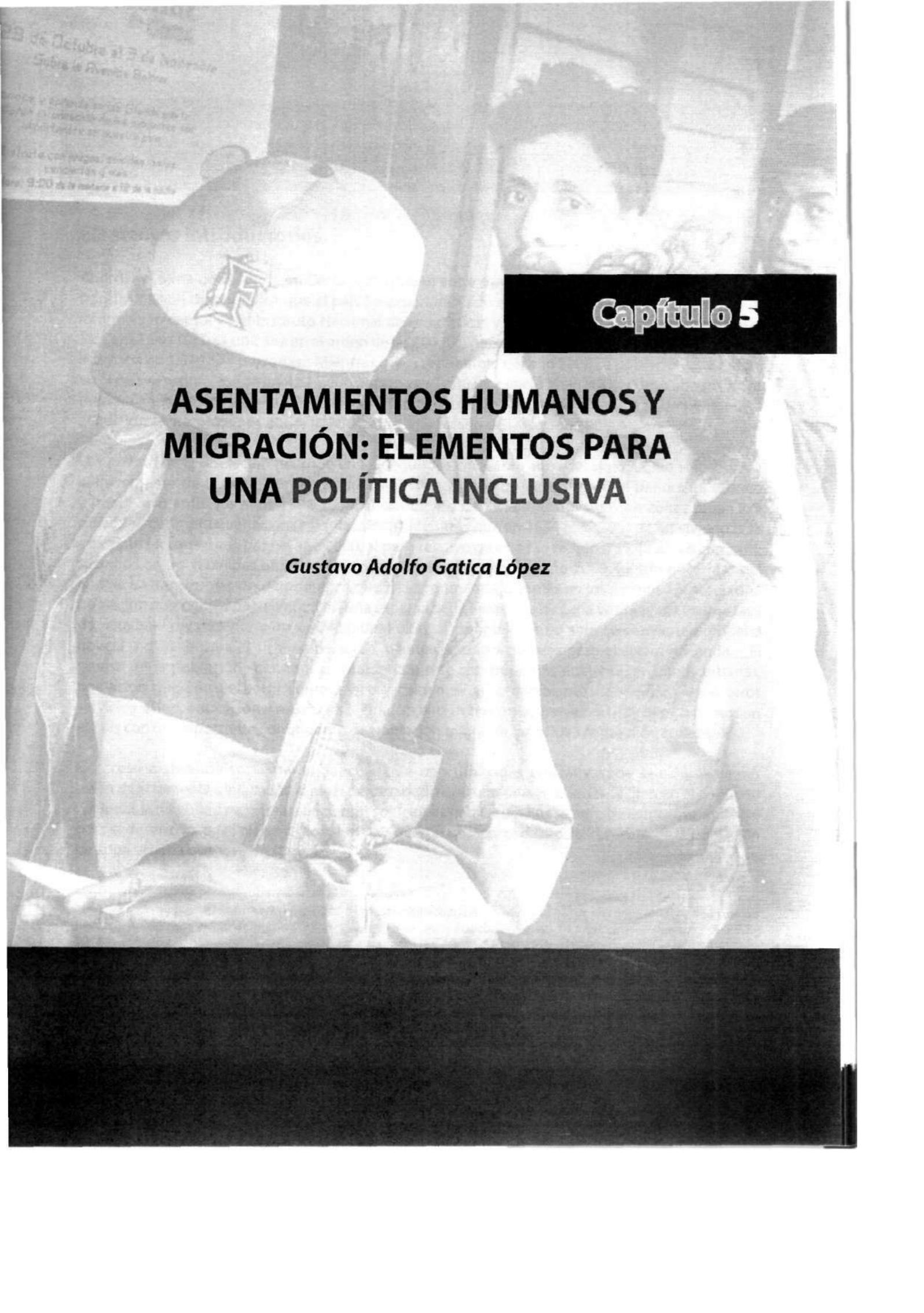
Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2001): **Estudio Binacional: Situación Migratoria**

entre Costa Rica y Nicaragua. Análisis del Impacto Económico y Social para Ambos Países. OIM. 2001.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Gobierno de la República de Costa Rica (1999): **Programa de Mejoramiento de la Calidad de Vida e Inserción de Inmigrantes en Costa Rica.** San José. OIM.

Programa Estado de la Nación (a): **XI Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.** Octubre. 2005.

Programa Estado de la Nación (b): **Estado de la Educación Costarricense 1.** San José. Estado de la Nación-CONARE. Diciembre. 2005



Capítulo 5

ASENTAMIENTOS HUMANOS Y MIGRACIÓN: ELEMENTOS PARA UNA POLÍTICA INCLUSIVA

Gustavo Adolfo Gatica López

En este capítulo se presentan algunas características del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en Costa Rica. Se describen rasgos de la demanda y acceso a la vivienda de parte de la población migrante nicaragüense y se ofrecen algunas propuestas para una política inclusiva.

Elementos introductorios.

Abordar el tema de vivienda en Costa Rica supone entre otros aspectos, una rápida revisión de la transformación demográfica que el país ha experimentado en los últimos cincuenta años. Según información censal y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la población de Costa Rica en el año 1950 se ubicaba en el orden de las 800,875 personas. Para el año 2000 la población se estimaba en 3,810,179 personas. Mientras que a septiembre del año 2006, la población que habita en el país se estima, ronda las 4,325,000 personas, «Costa Rica inició el siglo XXI, como una sociedad predominantemente urbana y, más importante aún, con una fuerte tendencia a incrementar esta condición en los próximos años» (MIVAH, PRODUS, Estado de la Nación 2005: 4).

El aumento de la población ocurrido en los segundos cincuenta años del siglo XX, no solo implicó el incremento de la población en términos absolutos, sino que transformó el panorama urbano y rural. Solo entre los años 1984-2000, el cambio de las viviendas ubicadas en zonas urbanas y rurales, experimentó variaciones significativas. Mientras que en 1984 el 52,57% de las viviendas se ubicaban en zona rural, para el año 2000, el peso relativo de estas se redujo a 39,48%. Lo contrario sucedió con las viviendas ubicadas en zonas urbanas que para el año 2000, fueron poco más del 60,5%. La transformación demográfica que ha experimentado el país en los últimos años, con una población que poco a poco crece, con una esperanza de vida al nacer cada vez mayor, con una tasa de natalidad decreciente y un perfil epidemiológico complejo ya no solo se convierte en buena noticia o desafío para el sistema de salud, plantea retos adicionales para el sector vivienda. El grueso de la población tiende a asentarse, como se mostrará más adelante, en zonas urbanas, población que con un perfil demográfico y epidemiológico cambiante, demandará entre otros servicios, salud, educación y recreación. Unido a ello, debe considerarse que hoy día, contamos en el país con un importante contingente de población migrante, principalmente nicaragüense.

El acceso a vivienda socialmente adecuada¹, a oportunidades educativas, de salud y laborales están directamente vinculadas al nivel de desarrollo que una persona tiene. Si bien en el contexto nacional, la dificultad para crear suficientes soluciones habitacionales se percibe como una limitante para el desarrollo, en el plano regional, el país guarda una cierta distancia, respecto de la población de zona urbana que vive en tugurios².

¹ Entendida como aquella que satisface de manera independiente la necesidad de cada hogar, en condiciones de buen estado físico, sin hacinamiento (por dormitorio) y con acceso a los servicios básicos, agua, electricidad, sistema sanitario, (FUPROVI 2004:3).

² FUPROVI, hace una distinción de los términos de precario y tugurio. Precario, está referido al estado de la legalidad de la tenencia de la tierra, en donde se encuentra ubicada la vivienda de una o más familias. Tugurio se define por el estado físico de la estructura de la vivienda de una familia. Así, un tugurio puede estar en un estado de precariedad, pero una vivienda en precario no necesariamente tiene que ser un tugurio (2005: 5).

Cuadro 1
Centroamérica:
Población que vive en tugurios en la zona urbana

	Cantidad de personas		Porcentaje	
	1990	2001	1990	2001
Costa Rica	194.639	312.854	11,9	12,8
El Salvador	1.126.005	1.386.379	44,7	35,2
Guatemala	2.191.872	2.883.702	65,8	61,8
Honduras	487.988	637.501	24	18,1

Fuente: Elaborado por Elena Sancho a partir de datos de FLACSO 2002.

Como puede verse en el cuadro anterior, en Costa Rica, el porcentaje de población urbana, viviendo en tugurios en el año 2001 es bajo (12,8%), si se le compara con el 61,8% de Guatemala y el 80,9% de Nicaragua. Éstos dos últimos países además, exhibían para ese año, índices de pobreza de 53,5% y 65,1% respectivamente.

Elementos institucionales que condicionan la política.

Institucionalmente, la conformación del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, se realizó mediante el decreto 10,458 del 27 de agosto de 1979³, y los decretos 14,171 del 29 de diciembre de 1982 y 14,314 del 22 de marzo de 1983, que modificó la constitución de ese sector. La organización del sector otorga responsabilidades a tres actores: el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo INVU. El Ministerio de Vivienda es el ente que dicta las directrices y políticas en materia de vivienda. El BANHVI es el organismo financiero que canaliza los fondos y dicta políticas financieras. El INVU es el ejecutor de los programas de vivienda⁴.

El Ministerio de Vivienda es una instancia política, responsable de las directrices en materia de vivienda y asentamientos humanos. Este esfuerzo gubernamental ha tenido prioridades «en términos de recursos institucionales y de ejecución de proyectos, ha sido la vivienda la que ha

³ A raíz de la ley de Planificación Nacional, aprobada en 1974, en 1979 se emite un Decreto de Sectorización dentro del cual se establece el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos. Para su rectoría se nombra un Ministro sin cartera de Vivienda y Asentamientos Humanos. Se recalca, que la condición rectora corresponde al Ministro no al Ministerio. En 1982, mediante norma presupuestaria se crea el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos con el propósito de servir de apoyo a la rectoría del Ministro. Una debilidad de lo anterior es que son las calidades del Ministro las que definen la acción sectorial y no procesos institucionales, lo que se agrava con la ausencia de un marco normativo para el MIVAH. Se agradece el aporte de José Gabriel Román Madrigal.

⁴ La información anterior fue tomada de la página electrónica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, www.invu.go.cr/antecedentes.html.

ocupado la atención prioritaria de las diferentes administraciones gubernamentales» (FUPROVI 2004: 17). De su parte, el Banco Hipotecario de la Vivienda, organismo financiero que canaliza los fondos del sector, se vio beneficiado con la creación a partir de 1986 del Sistema Financiero Nacional de Vivienda (SFNV). Este instrumento ha permitido «dar respuesta efectiva, en lo cuantitativo a un déficit habitacional que desde los años ochenta se venía acumulando en función de la pérdida de accesibilidad económica de las familias a soluciones en el mercado de la vivienda. El SFNV se estructuró con dos fondos: el FOSUVI (Fondo de Subsidio de la Vivienda) y el FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda) e introdujo como principal instrumento del financiamiento subsidiado al Bono Familiar de Vivienda (BFV), constituido como un subsidio directo a las familias con ingreso familiar inferior a cuatro salarios mínimos de un obrero especializado de la construcción, aplicado una sola vez. El BFV ha permitido efectivamente ampliar el mercado, incorporando a la demanda efectiva de vivienda a sectores medios y bajos. El Banco Nacional Hipotecario se estableció como el ente rector del sector en el campo financiero, en carácter de entidad de segundo piso, operando con un conjunto de entidades autorizadas para canalizar los recursos del sistema a las familias beneficiarias y a los desarrolladores de proyectos». (FUPROVI 2004:14).

Si bien la organización del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos establece los roles de cada actor y en su conjunto han contribuido a la ejecución de políticas sociales en el país, se señalan tres limitantes centrales que condicionan mejores y mayores impactos, a saber:

- a. El desarrollo de programas de vivienda se ha realizado en forma desarticulada con políticas de desarrollo territorial, en particular de desarrollo urbano. Parte esencial de la desarticulación que se señala, tiene su origen en una visión restringida, sectorizada y cortoplacista del problema de la vivienda.
- b. El tratamiento del tema ha sido desde una óptica coyuntural característico de las políticas de vivienda. Esto en gran parte se deriva del hecho de que el organismo rector, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos carece de un marco jurídico propio (MIVAH, UN-HABITAT, Estado de la Nación, PRODUS, 2005: 4).
- c. La gestión institucional ha sido débil en producir, administrar y evaluar una estrategia de inversiones habitacionales y urbanas, basadas en políticas de desarrollo urbano, y estratégicamente ordenada en función de prioridades sectoriales y territoriales. Como consecuencia, la capacidad institucional para orientar efectivamente la acción interinstitucional e intersectorial en materia de desarrollo urbano, o de dar seguimiento, evaluar y regular esas incongruencias, ha sido muy débil en los últimos diez años (FUPROVI 2004: 18).

Complementariamente al marco institucional, debe considerarse, de acuerdo al Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES) del Ministerio de Planificación Económica, que la inversión social en vivienda, como porcentaje del gasto consolidado del sector público, pasó de 4,0% en el año 1995 a un 3,7% en el año 2004. El comportamiento de esta inversión, muestra a lo largo del período una tendencia decreciente, tendencia que solo varía positivamente para los años 1996 y 1997, en los que la inversión como porcentaje del gasto consolidado, se ubica levemente por encima del 4%. De forma comparativa, lo invertido en el sector educación, muestra un comportamiento levemente creciente en el período. De su parte, en el sector salud la inversión social si bien triplica lo invertido en vivienda, muestra una leve tendencia a disminuir a lo largo de los años 1995-2004.

Un déficit habitacional cuantitativo y cualitativo

En Costa Rica se ha generado un crecimiento urbano y habitacional desequilibrado y sin planificación. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en su área temática de Vivienda y Asentamientos Humanos, al realizar el diagnóstico inicial señala que «el acelerado y desordenado crecimiento de las ciudades y la alta concentración demográfica amenaza con hacer colapsar el centro neurológico del país, además de originar desigualdades regionales y conflictos de uso del suelo, acompañados de la ocupación de zonas inadecuadas para la urbanización y un claro incremento de las externalidades negativas del crecimiento urbano, como son: contaminación ambiental de las actividades productivas y residenciales, ineficiencia en la operación de servicios urbanos, botaderos de basura mal ubicados y escasez de zonas de esparcimiento y de protección ambiental. La expansión de las áreas urbanas presiona de manera extensiva e intensiva al medio natural, como una consecuencia de la falta de planificación, incrementando el grado de riesgo de las comunidades urbanas, indicando con ello la carencia de controles y regulaciones por condiciones de riesgo» (2002:1).

El diagnóstico hecho por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano pone en evidencia cómo, uno de los énfasis de las acciones del sector, se ha orientado hacia la reducción del déficit habitacional. Este énfasis tiene la limitación de no incorporar respuestas simultáneas y complementarias a las necesidades habitacionales de las familias demandantes. Como realizando una auto evaluación el Plan Nacional critica que «la construcción masiva de viviendas no se ha acompañado de una inversión complementaria en servicios básicos, los cuales se han saturado. Se puede mencionar, especialmente, el deterioro en la red vial y en los servicios de transporte colectivo, problemas de eficiencia en los servicios de salud, fallas en la calidad de la educación, manejo inadecuado de los desechos sólidos, y contaminación masiva de acuíferos y corrientes naturales de agua con aguas servidas y cloacales. El esfuerzo nacional en la vivienda ha tenido, entonces, un alcance meramente sectorial» (2002:9).

Los datos que nos proporciona el cuadro anterior nos permiten ver la evolución de la cantidad de viviendas, el número de personas que la habitan y la tenencia de las mismas. Como fue señalado al inicio, a lo largo de los años 1984-2000, ocurrió una transición en la cantidad de viviendas ubicadas en zona rural y urbana, ésta ha tenido como resultado, una mayor cantidad de personas viviendo en zonas urbanas. El porcentaje de viviendas ubicadas en zona rural pasó de 52,60% en el año 1984 a 39,40% en el año 2000. Esta transición si bien no tiene un solo factor explicativo, puede estar relacionada a la transformación experimentada por el país en su estructura productiva. Recuérdese al respecto cómo, la disminución de puestos de trabajo en el sector agropecuario, se ha acompañado de un mayor dinamismo en la generación de empleos en actividades como servicios y comercio. Muchas de estas actividades se concentran en el Gran Área Metropolitana. En el año 1990, el sector primario (agricultura, silvicultura y pesca) generaba empleo para el 25% de la población ocupada, mientras que en el año 2004, solo lo hacía para el 14,8%. Estos datos nacionales tienen a su vez un impacto al interior de las regiones. Según datos del Censo del año 2000, el sector primario empleó a un 48% de la población de la región Brunca y Huetar Atlántica, mientras que en la región Huetar Norte, la población empleada fue del 46%. En este contexto, podría esperarse que las expectativas de muchas personas por encontrar empleo en las zonas urbanas o más específicamente en la Gran Área Metropolitana, presionen sobre servicios como la vivienda. Una línea de análisis sobre la que puede ahondarse posteriormente es la referida a la inserción en el mercado laboral de la población que se moviliza de zonas rurales a zonas urbanas y cómo satisface sus necesidades habitacionales.

Cuadro 2

Costa Rica: número de viviendas, personas por vivienda y tenencia

Zona/Tenencia	1984	1989	1994	2000
Total del país (valores absolutos)	500.030	604.726	711.527	935.289
Urbano	237.115	281.965	330.833	566.019
Rural	262.915	322.761	380.694	369.270
Distribución relativa	100,00	100,00	100,00	100,00
Urbano	47,40	46,60	46,50	60,50
Rural	52,60	53,40	53,50	39,40
Número de personas por vivienda				
Total país	4,8	4,5	4,3	4,1
Urbano	4,5	4,3	4,1	4
Rural	5,1	4,7	4,5	4,2
Viviendas ocupadas				
Total país	500.030	604.726	711.527	827.060
Propia	329.011	447.181	538.884	644.317
Alquilada	103.400	91.360	100.704	98.454
Otro	67.619	66.185	71.859	94.289

Fuente: Elaborado por Gustavo Gatica López, a partir de datos de MIDEPLAN.

Llama la atención, la información del cuadro anterior, cómo para los años en referencia (1984-2000), disminuye el número de personas por vivienda. Este dato como promedio país, pasa de 4,8 a 4,1. El dato es más significativo para la zona rural donde el cambio pasa de 5,1 a 4,2 personas por vivienda. Esta disminución puede observarse también al revisar la cantidad de viviendas con problema de hacinamiento.

Cuadro 3

Costa Rica: evolución del hacinamiento y del déficit habitacional según Zona

	1989	1994	2000
Viviendas con problemas de hacinamiento/1			
Total	68.748	58.292	58.219
Urbano	23.015	17.740	22.551
Rural	45.733	40.552	35.668
Faltante natural de vivienda/2			
Total	8.069	8.317	11.972
Urbano	3.351	4.011	5.665
Rural	4.718	4.306	6.307
Deficit habitacional/3			
Total	131.494	155.659	157.346
Urbano	41.881	48.654	56.545
Rural	89.613	107.005	100.801

1/3 se considera aquellas viviendas con una relación de más de tres personas por habitación de uso exclusivo para dormir.

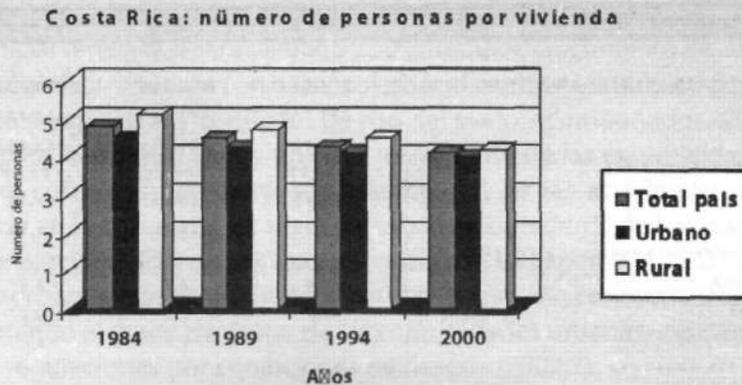
2/ El faltante natural es igual a la diferencia entre el total de hogares principales y hogares secundarios.

3/3 se considera el faltante natural de viviendas y la suma de los problemas de hacinamiento.

Fuente: elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos de MIDEPLAN.

La cantidad de personas por vivienda, disminuye entre los años 1984-2000. Véase el gráfico 1:

Gráfico 1



Fuente: elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos de MIDEPLAN.

El cuadro 3 no solo recoge datos del problema de hacinamiento, sino nos introduce al tema del déficit habitacional en general y a la distinción según sea la zona urbana o rural. De acuerdo a los datos que muestra, para cada uno de los años, del total de déficit total, dos terceras partes responden a un déficit habitacional rural.

Tomando como base la segmentación que tiene el déficit habitacional debería esperarse que la respuesta institucional del sector vivienda se oriente a generar soluciones habitacionales para la zona que presenta el mayor déficit. Pero, ¿será ahí donde se concentra la mayor cantidad de personas demandantes de vivienda? Para responder a esta inquietud, que parece presente en la Opinión para el Informe No. 10 del Estado de la Nación, elaborada por FUPROVI, se destacará brevemente cuál ha sido la accesibilidad económica a la vivienda.

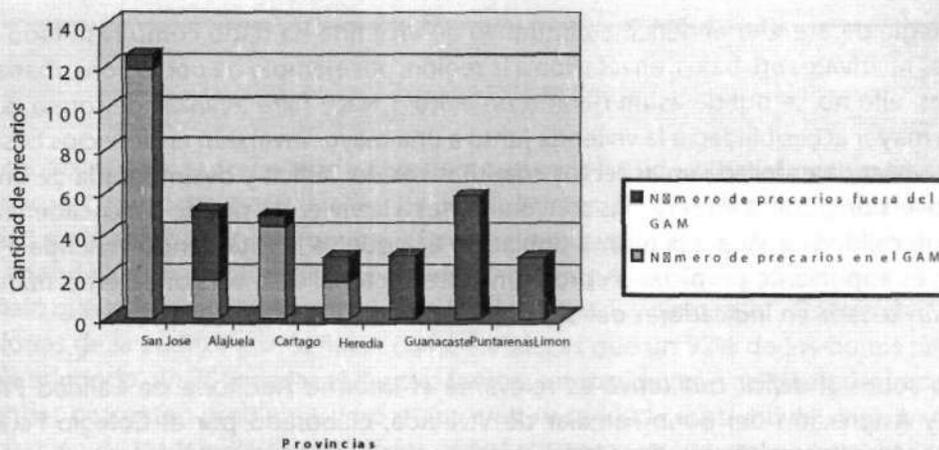
Una realidad vivida por muchas familias: la accesibilidad económica a la vivienda sin subsidio se ha deteriorado. Para los años 1992-2003 «la capacidad promedio de los hogares para adquirir una vivienda en condiciones ordinarias del mercado (sin subsidio) se deterioró en más de 20 puntos porcentuales durante los primeros tres años, con su punto más bajo de toda la década en 1995. Este comportamiento inicial extendía la tendencia decreciente que, en general había mostrado la accesibilidad habitacional (medida a través de su índice) en la década de los ochentas, como consecuencia del deterioro del ingreso familiar disponible, la elevación de los precios de las viviendas y el endurecimiento de las condiciones financieras del crédito hipotecario» (FUPROVI 2004:8). Si bien en algunos momentos parecieron darse mejores condiciones de accesibilidad, como tendencia no podría hablarse de mejoras.

De frente a los segmentos de población con mayor vulnerabilidad social, nos interesa conocer cuál fue la tónica de la accesibilidad con subsidio y, particularmente el comportamiento de los Bonos Familiares de Vivienda (BFV). En la opinión supracitada se señala que «En los 16 años transcurridos desde que inició la operación del Sistema Financiero Nacional de Vivienda hasta el 2003, 207.517 bonos, pagados con 346.4 mil millones de colones del 2003, indica una cobertura cercana al 25% de los hogares costarricenses. Si bien estos son los hogares de menores ingresos, el BFV se

ha concentrado en los dos primeros estratos, en donde acumula en el período señalado el 86% de bonos aplicados, quedando el 14% restante distribuido entre el tercer y cuarto estrato (9% y 5% respectivamente). Si bien este énfasis resulta consecuente con una política de lucha contra la pobreza, la falta de proporcionalidad en la atención de los primeros cuatro estratos le resta capacidad de compensar la pérdida de accesibilidad a la vivienda de las familias ubicadas en los estratos tres y cuatro» (2004:9). Tomando en consideración que el déficit habitacional parece concentrarse en las zonas rurales (Cuadro 3) «en términos territoriales, el Sistema Financiero Nacional de Vivienda ha destinado la mayor proporción porcentual de los bonos pagados a la población fuera del GAM (culmina con su punto más alto en el 2002: 80%) y en el área rural, y esta ha sido una tendencia creciente y sostenida desde 1991» (2004:5). Esto nos indica hacia dónde se ha dirigido el subsidio de vivienda. Un aspecto a considerar es que las personas que habitan en precarios de la GAM parecieran ser más que aquellas que habitan en precarios fuera de la GAM. De acuerdo a FUPROVI, durante los años 1987-2004, no solo creció la cantidad de precarios en la GAM sino la población que los habitan (2004:40).

Gráfico 2

Costa Rica: número y ubicación de precarios dentro y fuera de la GAM a julio del año 2002.

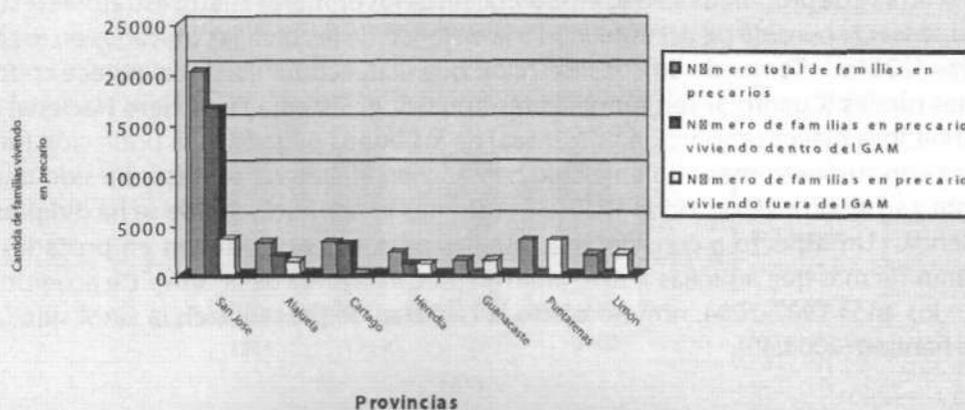


Fuente: Elaborado por Elena Sancho a partir de datos del MIVAH.

El énfasis de las políticas de vivienda pareciera ser la *construcción masiva de viviendas* (Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2002; FUPROVI 2002). Esta práctica parece dejar como asignatura pendiente lo referido a la atención del déficit cualitativo de vivienda. Para ello puede verse el comportamiento del bono familiar de vivienda cuando se analiza el destino que se le dio a este subsidio. Según FUPROVI (2004: 11), históricamente (1987-2003) los destinos que se ha dado a las soluciones completas, basadas en terrenos y viviendas son el 29% para lote y construcción. Un 46% para construcción en lote propio, un 17% para compra de vivienda existente y un 5% para compra de lote. Por su parte, solo un 3% de los subsidios del período en referencia han sido destinados a realizar mejoras o ampliación de la vivienda existente. Esto es resultado de una política que ha enfatizado predominantemente la resolución de los aspectos cuantitativos del problema habitacional.

Gráfico 3

Costa Rica: número total de familias en precario viviendo dentro y fuera de la GAM a julio del año 2002



Fuente: Elaborado por Elena Sancho a partir de datos del MIVAH.

Si la estrategia de atender el déficit cuantitativo de vivienda ha dado como resultado el exhibir indicadores relativamente bajos, en relación a la región, por ejemplo de población urbana viviendo en tugurios, ello no se puede asumir como un éxito. Hace falta avanzar de forma paralela en lograr una mayor accesibilidad a la vivienda junto a una mayor inversión en servicios básicos, «una política de vivienda enfocada en aspectos cuantitativos del déficit y desintegrada de una política social de inversión pública en servicios concomitantes a la vivienda, puede desencadenar el efecto de disminuir calidad de vida a la misma población a la que se le está dando vivienda. Para evitar lo anterior, es importante propiciar un programa intersectorial de inversiones, en el marco de una planificación basada en indicadores del desarrollo urbano» (FUPROVI 2004:16).

Indagando sobre el *déficit cualitativo* es relevante el Informe Auditoría de Calidad Proceso de Selección y Asignación del Bono Familiar de Vivienda, elaborado por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos dio continuidad a auditorías de Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. Entre otros aspectos, dicho Informe analiza las respuestas técnicas a las soluciones de vivienda, determina la calidad constructiva de las obras, valora la integración de las viviendas en su entorno y el nivel de satisfacción de los beneficiarios con respecto al sistema. De acuerdo a la muestra utilizada para realizar el Informe «se determinó que en el 18,2% de los casos vivían en la vivienda sólo una o dos personas. Esto significa una desocupación parcial importante de las viviendas construidas. En el 72,9% de los casos, en total, el número de habitantes de las viviendas fue de cuatro o menos. Ese número de casos está resolviendo el déficit habitacional cualitativo por hacinamiento definido como aquel en que el promedio de habitantes por dormitorio en una vivienda es superior a dos. Un tercer dormitorio resolvería este déficit para hasta 6 personas por vivienda, con un 21,7% adicional. Hay una porción de viviendas con más de 6 personas que alcanza un 4.3% de la población. Estos son casos especiales que deben estudiarse y resolverse en forma separada. Esto dice que la política de no hacer casas de dos dormitorios, adoptada por los resultados del censo 2000 que establece el promedio del hogar en 4.3 personas (3.9 en zona urbana) es parcialmente exitoso» (2006: 5).

Cuadro 4

**Costa Rica: opinión de beneficiarios sobre el BFV
Consolidado de aspectos generales**

Aspectos generales	Frecuencia absoluta			Frecuencia relativa		
	Si	No	ND	Si	No	ND
Fácil acceso a servicios de educación y salud	267	53	53	71,60	14,20	14,20
Cuenta con lugares de trabajo cercanos	151	169	53	40,50	45,30	14,20
Cuenta con servicio de transporte apropiado	206	114	53	55,20	30,60	14,20
Está libre de fuentes de contaminación cercano	192	128	53	51,50	34,30	14,20
Cuenta con buen suministro de agua potable	272	48	53	72,90	12,90	14,20
Existen zonas verdes para niños y jóvenes	171	143	53	47,50	38,30	14,20
Existen buenas relaciones vecinales	287	33	53	76,90	8,80	14,20
La seguridad ciudadana es la apropiada	212	108	53	56,80	29,00	14,20
Existe infraestructura en buenas condiciones	159	161	53	42,60	43,20	14,20
Existen calles en buen estado a accesos fáciles	124	196	53	33,20	52,50	14,20
Existe comercio en la zona	195	125	53	52,30	33,50	14,20
Existe servicio de recolección de basura	174	146	53	46,60	39,10	14,20
Otros	2	0	371	0,50	0,00	99,50

Fuente: CFIA, 2006.

En este contexto, debe ser relevante y pareciera que no lo ha sido, el satisfacer algunas aspiraciones que tienen las personas beneficiarias de los subsidios de vivienda sobre los requerimientos de calidad de la misma. El Informe en referencia indica que, al pedir la opinión de las personas beneficiarias de los bonos familiares de vivienda, respecto a las obras pendientes en la vivienda, un 60% señaló que le faltó a aquella, puertas en los dormitorios y cielo raso. Dentro de las principales conclusiones de la auditoria se señalan como fortalezas que un 92% de los bonos de vivienda ha sido bien asignado, un 75% de las viviendas fueron construidas con calidad adecuada (un 25% de las viviendas presentan problemas importantes en su calidad constructiva). Hay un relativo nivel de satisfacción de las familias beneficiarias con el sistema y en general se cumple con el objetivo básico del sistema. Entre otras debilidades se evidencia que las fallas en los acabados se relacionan principalmente con sistemas eléctricos y mecánicos (puertas, cerraduras) de las viviendas. Otras debilidades se vinculan al hacinamiento en las casas construidas (que afecta a un 10% de la muestra), mal manejo de la deposición de aguas negras y residuales que afecta a un 20% de las casas construidas.

Demanda de vivienda de la población migrante.

Un principio implícito en las políticas sociales y que ha permitido la consolidación del Estado Social de Derecho en Costa Rica, ha sido el de la solidaridad. Bajo este principio y en apego a protocolos establecidos, las instituciones públicas ofrecen bienes y servicios, atendiendo a las demandas de las personas usuarias y exigiendo el cumplimiento de los requisitos establecidos en los protocolos. En el contexto de la demanda y oferta de servicios públicos, la presencia de la población migrante plantea y sigue planteando retos, no solo al sector vivienda, sino al sector salud y educación por

mencionar algunos. A inicios de siglo, el Sexto Informe Estado de la Nación señaló que la sociedad costarricense y las instituciones sociales del Estado no estaban preparadas para afrontar todas las consecuencias del fenómeno migratorio de los últimos años, esto se palpó en la limitada capacidad para medir el impacto de la población migrante pues la mayoría no llevaba registros de usuarios por nacionalidad y por la ausencia de políticas específicas de atención a los migrantes (2000:130). El sector de vivienda y asentamientos humanos parece ejemplificar lo señalado por el Sexto Informe Estado de la Nación. Mojica (2003:63) en su estudio: *La inmigración de nicaragüenses hacia Costa Rica y su impacto socioeconómico en la sociedad costarricense* concluye que el Ministerio de la Vivienda no cuenta con políticas públicas integrales e integradoras y de otros factores sociales y culturales que considere a las poblaciones nacidas en el extranjero (muchas veces con vínculos familiares de primer grado con costarricenses) radicadas en Costa Rica.

Nuestra perspectiva sobre el tema de la ausencia de políticas de vivienda explícitas, dirigidas a población migrante es que, bajo el principio de solidaridad mencionado en el párrafo anterior, las acciones destinadas a mejorar la accesibilidad por medio del otorgamiento de subsidios han estado dirigidas a familias con un ingreso inferior a cuatro salarios mínimos de un obrero especializado de la construcción. Esto por cuanto, la necesidad de una vivienda socialmente adecuada la comparten población nacional y población extranjera. Un elemento adicional vinculado a los ingresos nos recuerda que, si hubo un deterioro de la accesibilidad económica de las familias en general para la obtención de vivienda, es predecible que ello afecte con mayor severidad a familias de bajos ingresos, un sector sensible sería el de la población migrante. Muchas familias, ante la limitación de no tener condiciones para adquirir una vivienda, engrosan los listados de quienes viven en precario. El Undécimo Informe Estado de la Nación señalaba que la falta de una política estatal coherente, planificada y comprometida con la erradicación sistemática de este problema es uno de los factores que ha llevado a un crecimiento de la población que vive en esta condición (2005: 94). Un elemento adicional tiene que ver con las condiciones en las que se encuentra la vivienda (déficit cualitativo), elemento que como ya fue señalado, pareciera prestársele menor atención en las acciones del sector vivienda.

Acceso a la vivienda.

Un aspecto que atraviesa transversalmente el tema migratorio es el de la pobreza. Teniendo como supuesto que no emigran los más pobres -en muchos casos quienes lo hacen, como ya se ha mencionado en este trabajo son los más emprendedores y/o aquellos que tienen un cierto capital para desplazarse- sí debe de tenerse en cuenta que esas personas que emigran, tienen un cierto nivel de pobreza, no solo al salir de su país, sino también al llegar al país de destino. Este factor es un condicionante en el acceso a la vivienda junto a otros como la ubicación geográfica en la que viven, el tipo y la intensidad de incorporación al mercado laboral.

Investigaciones sobre segregación social de los inmigrantes han puntualizado que «es esencialmente alrededor de la cuestión de la vivienda que aparecen los parámetros de la segregación. Por su calidad y su localización, determinan la marginalización social; por su concentración favorecen a los guetos de trabajadores inmigrados, que se convierten potencialmente en explosivos» (Domenach y Picouet, 1995, citados por FUPROVI, 2004b: 69). En Costa Rica, como país receptor de población migrante, la aseveración planteada por Domenach y Picouet no puede sustentarse. Esto se desprende del Diagnóstico de FUPROVI ya que la situación de los nicaragüenses, dentro de

los asentamientos del Gran Área Metropolitana, es también propia de las diversas expresiones de exclusión social que padece en general la población pobre en Costa Rica (2004b: 95).

La dinámica migratoria –de recepción de población– que ha vivido en el país en los últimos años, ha contribuido, junto a otros factores a evidenciar la necesidad de contar con diagnósticos sobre la demanda de los servicios públicos. Para el caso que nos ocupa, los datos que pueden sernos de utilidad son el tipo de tenencia de la vivienda y el acceso a dos tipos de servicio (sanitario y agua), servicios que, adicionalmente, vinculan este tema con el tema de acceso a la salud. Los cuadros 5 y 6 nos ofrecen los datos absolutos de la tenencia de vivienda por nacionalidad del jefe de familia.

De acuerdo a los datos sobre la tenencia de vivienda para los años 2000 y 2001, del total de personas que afirman tener vivienda totalmente pagada, un 95 % son costarricenses de nacimiento, un 2 % son nicaragüenses y casi un 2% son costarricenses por naturalización. Lo anterior, podría sugerir entre otras explicaciones que el segmento de población migrante nicaragüense no tiene por sí misma la capacidad de compra de vivienda que se vea materializada en el corto plazo. Esto puede explicar cómo, el peso relativo de los hogares con jefe de familia extranjero, aumenta en la tenencia de vivienda por alquiler: 13,2% en promedio.

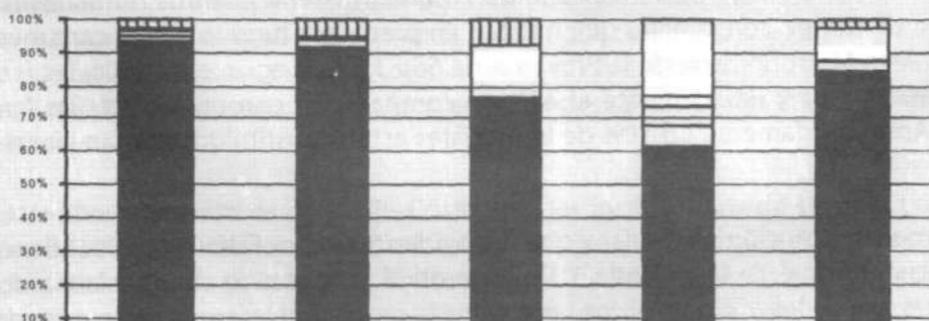
Cuadro 5
Costa Rica: tenencia de la vivienda año 2000

Nacionalidad del jefe	Propia totalmente pagada	Propia pagando a plazos	Alquilada	En precario	Otros (cedida prestada, ignorado).	Total
Costarricense por nacimiento	558.779	110.512	92.673	9.553	75.144	846.661
Costarricense por naturalización	10.535	1.528	2.150	219	657	15.089
Nicaragüense	10.764	1.920	16.298	4.392	5.702	39.076
Otras nacionalidades	6.158	n.d.	5.762	322	692	12.934
Total	586.236	113.960	116.883	14.486	82.195	913.760

Fuente: elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos de la EHPM 2001

Cuadro 6

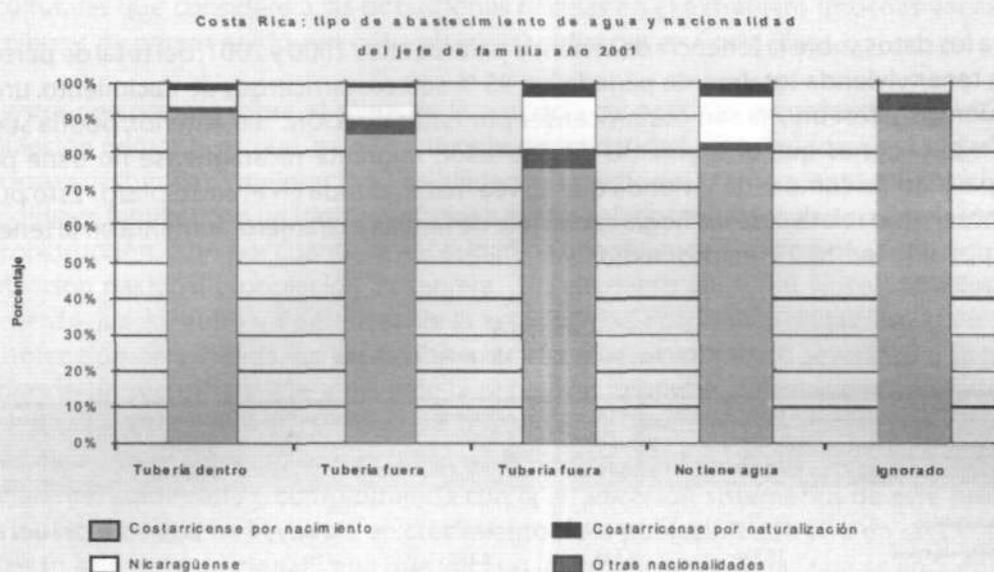
Costa Rica: tenencia de la vivienda y nacionalidad del jefe de familia año 2001



Fuente: elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos de la EHPM 2002

Los datos de viviendas ubicadas en precario, según nacionalidad del jefe de familia, parecen sugerir que vivir en precario no es un asunto de nacionalidad. Una proporción significativa (65% en el año 2000 y un 61% en el año 2001) de viviendas que se ubican en precarios, tienen por jefe a un costarricense. Ahora bien, estos datos pueden variar según sea la fuente que realice la medición, el lugar (o zona) en el que se efectúe y el año de realización.

Gráfico 4



Fuente: elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos del cuadro 6

Según datos de FUPROVI (2004b: 69) del Diagnóstico sobre Inmigración en la GAM, del total de hogares entrevistados, en el 47% se identificó al jefe de familia como nacido en Nicaragua. El Diagnóstico señala que el dato corrobora que, asentamiento de inmigrantes nicaragüenses en la parte central del país y más específicamente en el Área Metropolitana de San José, está asociada con la expansión de los espacios utilizados para el establecimiento de viviendas en precario.

El Informe de Auditoria de Calidad del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (2005), realizó un trabajo de campo con familias que habitan en precario y tugurio en los cantones que integran el Gran Área Metropolitana de la Provincia de San José. Según el estudio, las familias extranjeras representan aproximadamente el 44% en comparación con un 40% de las familias costarricenses. Aproximadamente un 16% de los hogares están constituidos por familias mixtas (2005b: 26).

Un aspecto que merece atención particular y que fue evidenciado por FUPROVI (2004) tiene que ver con la tenencia informal de la vivienda. De acuerdo al Diagnóstico citado, elaborado por FUPROVI, en la mayoría de los asentamientos predomina la propiedad informal de la vivienda. El Diagnóstico afirma que «pese a que la mayoría de las familias habitan una vivienda de la cual se sienten propietarios, carecen de los respectivos documentos de propiedad. Realmente esta es

una situación que afecta a más de la mitad de las familias que según la encuesta en un 56,6% de los casos poseen vivienda propia pero sin escritura. Este es el caso de aquellos que han adquirido un derecho, es decir, han pagado por la propiedad del terreno y de la vivienda donde habitan, pero tiene trabas legales para convertirse efectivamente en propietarios jurídicos de sus viviendas» (2004: 77). En este contexto, es llamativo que la mayoría de hogares en esta condición, no sean precisamente extranjeros nicaragüenses (60% de hogares costarricenses). Esta realidad requiere una atención especial pues pone en inseguridad jurídica a quienes "han pagado derechos" sobre lotes o viviendas.

Como se señalará más adelante, la mayoría de las familias que viven en el país viven en precario, se ubican en zonas urbanas, más específicamente en el Gran Área Metropolitana. Esta tendencia, si pudiera llamársele así, puede tener un peso significativo en definir por qué atender a las familias que habitan en precario en el área mencionada.

El déficit cualitativo de vivienda: afecta a las viviendas con jefe nicaragüense y costarricense.

Cuando se analiza el déficit cualitativo de vivienda, comúnmente se repara en las condiciones físicas de la vivienda, es decir en la infraestructura de la misma. Aunque haremos una breve referencia a esta información, nuestra atención se centrará en señalar, de acuerdo a los datos que disponemos, del tipo de abastecimiento de agua y el tipo de servicio sanitario de los hogares de acuerdo a la nacionalidad del jefe de familia.

Siguiendo el Diagnóstico supracitado, elaborado por FUPROVI, los hogares con jefe nicaragüense «habitan la mayoría de viviendas que se encuentran en peores condiciones dentro de los asentamientos. El 55% del total de viviendas consideradas en pésimas condiciones son habitadas por esas familias y otros extranjeros. Poco menos del 40% de las familias encabezadas por un nicaragüense viven en viviendas en muy mal estado, un 15% en viviendas consideradas malas y un 27,7% en viviendas regulares. Solamente una quinta parte de esos hogares están habitando viviendas en buen estado. Eso contrasta con la situación de los hogares de costarricenses quienes disponen de viviendas en mejor estado, con excepciones de las viviendas consideradas malas, donde la mayoría de hogares que allí habitan están encabezados por costarricenses» (2004b: 86). Precisamente, en cuanto a mejoras de las viviendas, las habitadas por nicaragüenses requieren mayores obras para mejorar sus condiciones. El mismo diagnóstico, de forma conclusiva señala que «en términos más globales, se puede señalar que casi un 70% de los hogares de costarricenses que habitan las áreas en precario comparten condiciones de vivienda muy similares a las del 80% de sus pares nicaragüenses, pues viven en viviendas consideradas en condiciones entre regulares y pésimas.

Tipo de abastecimiento de agua. En Costa Rica, las instituciones de servicio público, han logrado dotar de redes de servicio a los habitantes del país, colocando los indicadores de acceso por encima de los países de la región. En los cuadros 7 y 8 observamos la información sobre el tipo de abastecimiento de agua (años 2000 y 2001) por nacionalidad del jefe de la vivienda.

Cuadro 7

Costa Rica: tipo de abastecimiento de agua año 2000

Nacionalidad del jefe	Tubería dentro de la vivienda	Tubería fuera de la vivienda	Tubería fuera del lote	No tiene agua por tubería	Ignorado	Total
Costarricense por nacimiento	784.832	38.046	3.555	15.752	4.476	846.661
Costarricense por naturalización	13.491	816	58	667	57	15.089
Nicaragüense	33.634	2.600	441	2.333	68	39.076
Otras nacionalidades	13.642	776	68	278	0	14.764
Total	845.599	42.238	4.122	19.030	4.601	915.590

Fuente: elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos de la EHPM 2001

Cuadro 8

Costa Rica: tipo de abastecimiento de agua año 2001

Nacionalidad del jefe	Tubería dentro de la vivienda	Tubería fuera de la vivienda	Tubería fuera del lote	No tiene agua por tubería	Ignorado	Total
Costarricense por nacimiento	848.275	14.809	2.065	13.971	3.059	882.179
Costarricense por naturalización	17.352	536	161	355	161	18.565
Nicaragüense	40.137	1.872	416	2.270	110	44.805
Otras nacionalidades	18.193	57	69	530	0	18.849
Total	923.957	17.274	2.711	17.126	3.330	964.398

Fuente: elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos de la EHPM 2002

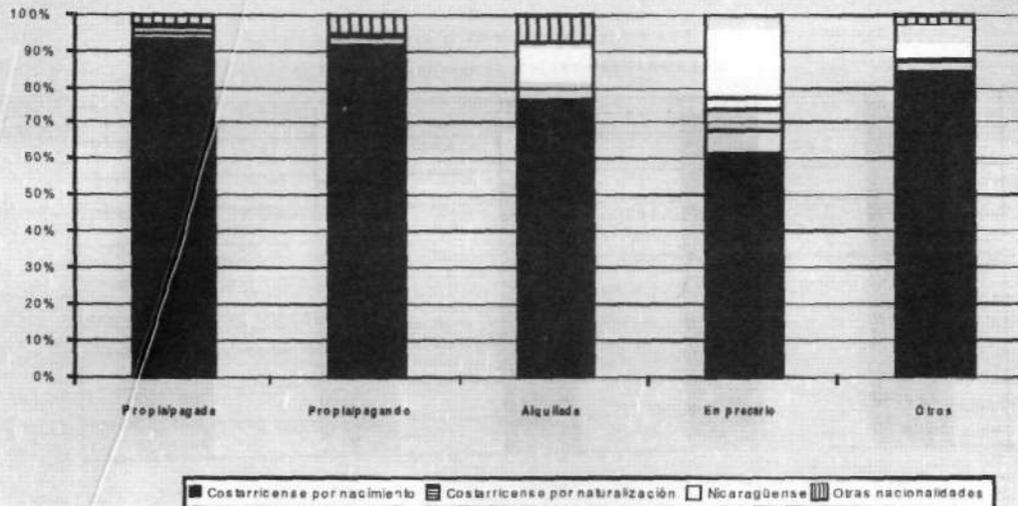
Tomando como referencia el año 2001, los datos relativos nos muestran que del 100% de los hogares con abastecimiento de agua con tubería dentro de la vivienda, casi el 92% corresponde a viviendas con jefe costarricense. Un 4,34% corresponde a viviendas con jefe nicaragüense. Este dato puede ser congruente con el peso relativo de la población nicaragüense, respecto de la población costarricense que, en términos de población (no hogares) rondaría el 10%. Es en las variables "tubería fuera de la vivienda" "tubería fuera del lote" y "no tiene agua por tubería" donde el peso relativo de la población, inscrito en estas variables, toma valores que duplican y triplican la relación observada en la variable "tubería dentro de la vivienda". Para las variables señaladas, el peso relativo es de 10,84%; 15,34% y 13,25%, respectivamente. En otras palabras, en aquellas viviendas en las que hay problema de acceso directo a agua potable, hay una sensibilidad mayor a que quien carezca de ella, tenga por jefe a una persona nicaragüense. Si bien los datos por nacionalidad no muestran diferencias tan profundas, en períodos más largos de análisis se pueden dibujar tendencias que para dos años no se observen.

Ahora bien, el acceso al agua en las viviendas no solo es un aspecto vinculado a la calidad de la misma, también puede ayudar a crear condiciones para el desarrollo de enfermedades. En Costa Rica, entre el año 2005 y 2006, la Parasitosis fue la causa de muerte de 8 niños en el país, varios de ellos hijos de migrantes (nicaragüenses y panameños). Esta enfermedad se desarrolla por la existencia

en el cuerpo humano del parásito *Áscaris lumbricoide* que llega al organismo, principalmente por la vía oral (agua o alimentos contaminados). Para la prevención de este tipo de enfermedades se sugiere tener buenos hábitos de higiene, por ejemplo, lavado de manos. Un aspecto fundamental es tener acceso a agua potable en la vivienda. Dada la cantidad de muertes por esta enfermedad, el tema no puede pasar desapercibido, más aún cuando según nota de prensa (La Nación 22 de agosto del 2006), desde hace 30 o 40 años no se presentaba esta situación en el país.

Gráfico 5

Costa Rica: tenencia de la vivienda y nacionalidad del jefe de familia año 2001



Fuente: elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos del cuadro 8

Tipo de servicio sanitario. Un servicio vital en las viviendas es el referido al tipo de servicio sanitario con que se cuenta.

Cuadro 9

Costa Rica: tipo de servicio sanitario año 2001

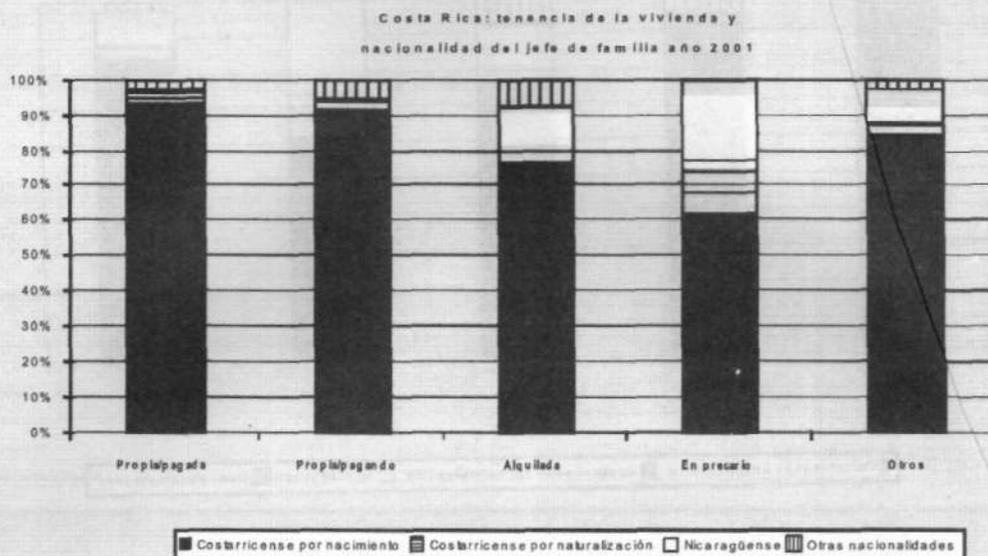
Nacionalidad del jefe	Alcantarillado o cloaca	Tanque séptico	Pozo negro o letrina	Otro sistema	No tiene	Ignorado	Total
Costarricense por nacimiento	259.991	562.358	48.511	3.699	7.856	1.303	883.718
Costarricense por naturalización	6.867	9.187	2.349	205	38	0	18.646
Nicaragüense	9.981	23.463	9.595	1.031	1.121	75	45.266
Otras nacionalidades	8.901	8.925	863	0	0	160	18.849
Total	285.740	603.933	61.318	4.935	9.015	1.538	966.479

Fuente: elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos de la EHPM 2002

Tomando los datos del año 2001 que si bien son una referencia, tienen la limitación de no ser generalizables, destacamos algunos aspectos. Del 100% de viviendas que tienen letrina, el 80%

corresponde a viviendas con jefe de familia costarricense. Un 15% corresponde a viviendas con jefe de familia nicaragüense. Del total de viviendas que no tienen servicio sanitario, un 87,14% tienen por jefe a un costarricense y un 12,43% son nicaragüenses. Nuevamente llama la atención que, dado el peso relativo que supondría la población migrante nicaragüense, respecto del total de la población, el acceso a los servicios sanitarios en las viviendas que habitan, es menor respecto de las viviendas habitadas por costarricenses.

Gráfico 6



Fuente: elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos del cuadro 9

Los Bonos Familiares de Vivienda entregados a familias nicaragüenses.

La población migrante ejerce una cierta presión por soluciones habitacionales. Esta presión sin embargo, pareciera ser atendida a un ritmo menor que el peso relativo de esta población representa en el conjunto de la población total.

Como puede verse en el cuadro 10, el promedio de los subsidios otorgados durante los años 1995-2004 (es decir, diez años) corresponde a un 2,83% del total de las bonos familiares de vivienda entregados. Desde la oferta de BFV que el Estado ha asignado, lo transferido a la población migrante es inferior, en términos relativos a lo que proporcionalmente representa respecto de la población total del país: un 10%. Esta evidencia, es concordante con la verificada en el sector salud y en el sector educación. En dichos sectores las demandas de los servicios, en todos los casos no sobrepasan el 5% de las demandas totales. Para el caso del sector vivienda, la situación se hace crítica cuando se constata la ausencia de una política estatal para la erradicación de precarios.

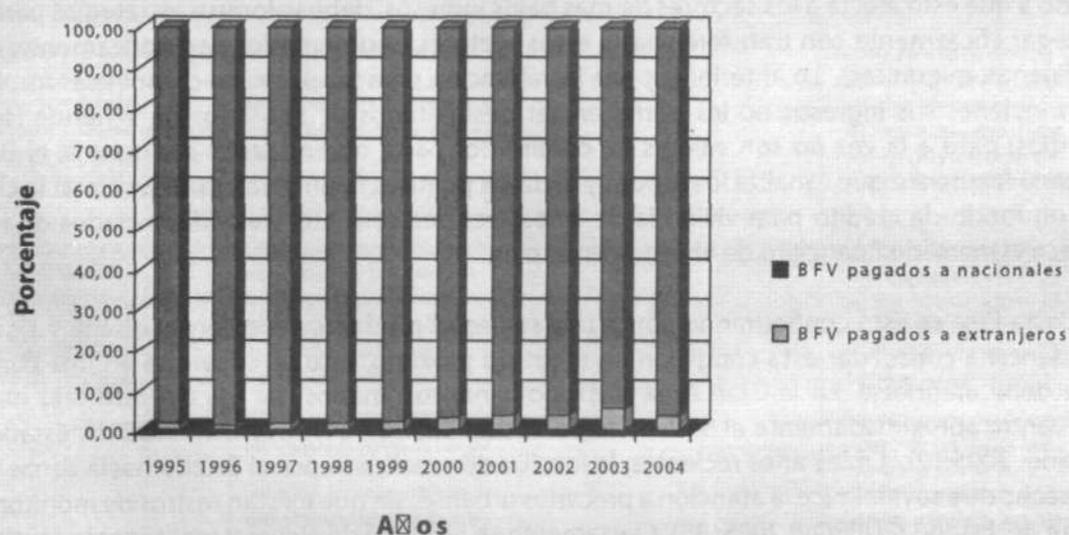
Cuadro 10
Costa Rica: Bonos Familiares de Vivienda (BFV) pagados
según nacionalidad del beneficiario

Año	Total BFV pagados	Cantidad		Porcentaje	
		BFV pagados a nacionales	BFV pagados a extranjeros	BFV pagados a nacionales	BFV pagados a extranjeros
1995	15708	15.489	219	98,6	1,4
1996	17423	17.182	212	98,8	1,2
1997	20191	19.835	356	98,2	1,8
1998	10652	10.449	174	98,4	1,6
1999	6602	6.447	154	97,7	2,3
2000	14337	13.843	494	96,6	3,4
2001	11857	11.413	444	96,3	3,7
2002	9237	8.883	354	96,2	3,8
2003	8449	7.990	459	94,6	5,4
2004	11568	11.144	424	96,3	3,7

Fuente: elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos del Fondo de Subsidio para la Vivienda, Banco Hipotecario de la Vivienda

Gráfico 7

Costa Rica: distribución relativa de BFV pagados según nacionalidad del beneficiario



Fuente: elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos del cuadro 10

Buscando alternativas: lineamientos para las políticas.

Durante el año 2005, el Ministerio de Vivienda, UN-HABITAT de Naciones Unidas, el Programa Estado de la Nación y PRODUS de la Universidad de Costa Rica, realizaron un ejercicio de análisis y discusión para establecer algunos lineamientos estratégicos para la definición de políticas de largo plazo. Como lo señala el documento, la propuesta señala rumbos, pero no traza caminos, no pretende sustituir la acción ni la voluntad política (2005: 22). Este esfuerzo, ofrece lineamientos que podrían ordenarse, por ejemplo, de acuerdo a cómo se orientan a fortalecer el papel del Estado en perspectiva del desarrollo, en cómo se orientan a atender el déficit cuantitativo o cómo se orientan a atender el déficit cualitativo.

Por el carácter interdisciplinar con el que fueron elaborados estos lineamientos estratégicos, se incluyen conceptos más integrales como calidad de vida, misma que integra el derecho de las poblaciones que residan en los asentamientos humanos, de contar con niveles adecuados de salud y educación, acceso a fuentes de trabajo, una adecuada expresión cultural, que permita desarrollar una identidad propia y la capacidad de construir socialmente su hábitat. En este sentido, la vivienda se constituye en un instrumento fundamental en este acometido (MIVAH, UN-HABITAT, PRODUS, Estado de la Nación 2005: 9).

Elementos que pueden considerarse para una política inclusiva.

El Cuadro 11 recoge de forma resumida, los lineamientos estratégicos para la definición de políticas estatales de largo plazo en vivienda y asentamientos humanos. De forma complementaria, algunos elementos que pueden considerarse los presentamos a continuación:

La accesibilidad económica a la vivienda es un aspecto que se deterioró para muchas familias. Dado a que esto afecta a los sectores de más bajos ingresos, debe valorarse estrategias para cubrir o llegar eficazmente con transferencias a estos sectores (segmentados geográficamente, etarios, indígenas, migrantes). Lo anterior supone la valoración para la aplicación de políticas focalizadas. Para quienes sus ingresos no les permiten ser destinatarios de subsidios de vivienda (sectores medios) pero a la vez no son sujetos de crédito por parte de entidades financieras, el BANHVI, órgano financiero que canaliza los fondos y dicta las políticas financieras, podría valorar la creación de un fondo de crédito para vivienda de estos sectores con intereses diferenciados de los que ofrece el mercado financiero de vivienda en el país.

Si Costa Rica se está configurando como una sociedad predominantemente urbana y sigue una tendencia a consolidar esta condición en el futuro próximo, esto se convierte en una condición que debe atenderse. En la Gran Área Metropolitana, con menos del 4% del territorio nacional, concentra aproximadamente el 55% de la población (MIVAH, UN-HABITAT, PRODUS, Estado de la Nación, 2005:12). En los años recientes, la focalización realizada por el Estado hacia zonas rurales ha hecho que se minimice la atención a precarios urbanos, sin que existan rastros de monitoreo por parte del Estado (FUPROVI 2005: 35). Ciertamente se requiere de elevar y mantener la cantidad de soluciones habitacionales para responder al déficit que se crea anualmente, pero tan importante como ello es propiciar programas de inversiones públicas y privadas para complementar los servicios indispensables que atiendan las necesidades que acompañan la vivienda.

Cuadro 11
Lineamientos estratégicos para la definición de
políticas estatales de largo plazo en vivienda y asentamientos humanos

Lineamientos orientados a fortalecer el papel del Estado en perspectiva de desarrollo	Lineamientos orientados a atender el déficit cuantitativo.	Lineamientos orientados a atender el déficit cualitativo.	Lineamientos orientados a atender el ordenamiento territorial y la planificación urbana.
La planificación a largo plazo en asentamientos humanos y vivienda es una tarea ineludible del Estado.	La incapacidad de las familias de sectores socioeconómicos bajos o medios bajos, para acceder a un crédito como única fuente para dotarse de una vivienda adecuada o saludable justifica la necesidad de subsidios directos como los que el país ha aplicado desde la creación del SNFV.	Las políticas de reparación, ampliación, mejoramiento y terminación de viviendas asociadas a políticas de mejoramiento de entorno comunitario deben tener una amplia prioridad.	En una política de asentamientos humanos y vivienda, el territorio, en su diversidad física y cultural, se constituye en un recurso estratégico de desarrollo. Las políticas de asentamientos humanos están relacionadas con políticas de ordenamiento territorial y de planificación urbana.
Las políticas en asentamientos humanos tiene como objetivo elevar la calidad de vida de las mujeres y los hombres que <i>habitan</i> en el país (el resaltado es nuestro).	El MIVAH debe establecer mecanismos que permitan una adecuada priorización y selección de la demanda para distintas soluciones habitacionales sobre todo de subsidios.	El Estado debe garantizar que todas las viviendas y soluciones habitacionales que se construyan, sobre todo de interés social, sean de calidad.	La gestión del suelo se constituye en el elemento básico de cualquier política de ordenamiento territorial. La región debe ser el fundamento de esta gestión.
Las políticas de asentamientos humanos y vivienda deben de estar enmarcados dentro de un proyecto país y sociedad centrado en la equidad, la solidaridad social y en una relación armoniosa con la naturaleza.	La demanda de vivienda y recursos de infraestructura básica y social ha sido afectados por la política migratoria (el resaltado es nuestro).		La regionalización debe ser la base de las políticas de descentralización. Es necesaria una revisión y una actualización de la legislación vigente en materia de asentamientos humanos y vivienda y en particular en lo relativo a planificación urbana.
La vivienda es un bien social imprescindible para garantizar la calidad de vida de las familias. Como tal es un instrumento fundamental de las políticas de asentamientos humanos.	El ingreso familiar es una condición necesaria pero no suficiente para determinar la condición socioeconómica de una familia.		Costa Rica se ha constituido en una sociedad urbana. Las ciudades, en particular las localizadas en la GAM son los más importantes asentamientos humanos.
La disponibilidad de recursos define la profundidad, eficiencia y eficacia real de las políticas de largo plazo en asentamientos humanos y vivienda.	Debe propiciarse una amplia diversidad de opciones financieras para los sectores medios sobre todo aquellos que no entran dentro de las políticas de subsidio. Contar con mecanismos que permita la consolidación de asentamientos precarios que cumplan con condiciones preestablecidas, mediante titulación, aunque no se cumple expresamente la legislación vigente.		La GAM y las ciudades intermedias muestran un importante rezago de desarrollo habitacional y una subutilización de la infraestructura existente. Los proyectos de vivienda deben de ser pequeños, disminuyendo la posibilidad de sobrecargar los servicios básicos y sociales existentes en la zona donde se ubiquen.

Fuente: Elaborado por Gustavo Gatica López a partir de datos de MIVAH, UN-HABITAT, PRODUS, Estado de la Nación 2005.

De acuerdo a la evidencia que se dispone, en Costa Rica como país receptor no se efectúa sistemáticamente una dinámica de segregación espacial que lleve a la formación de guetos en precarios. Una de las facetas de la exclusión social en el país es la que se dibuja y padece en la dificultad para acceder a una vivienda socialmente adecuada. Ésta es sentida por la población más pobre del país y compartida por un importante segmento de la población migrante nicaragüense. La atención al tema requiere de una atención focalizada: dirigida a los estratos de menores ingresos y a segmentos de población que enfrentan otro tipo de exclusión como la población migrante. Para este último segmento puede valorarse efectuar una revisión de las expectativas a quedarse en el país. La recolección de esta información y de otra pertinente sobre el tema podría realizarse a través de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Hoy día, una persona migrante puede ser beneficiaria de un bono familiar de vivienda si tiene cédula de residencia. En este contexto, debe tomarse en cuenta que pueden haber muchas personas migrantes con expectativas de vivir permanentemente en el país pero que se encuentran en situación migratoria irregular. No se trata solo de revisar las expectativas de quedarse en el país, sino de crear las condiciones jurídicas para que las personas puedan documentarse. Acceder a la documentación puede incluso, ayudar a disminuir la tenencia informal de la vivienda.

Ciertamente es necesario atender el déficit cuantitativo de vivienda, pero tan importante como ello es atender el déficit cualitativo, mismo que va más allá de atender los requerimientos de infraestructura de las viviendas. Lograr una plena cobertura del servicio de agua potable para todas las viviendas se ubica en el primer peldaño de una política de vivienda que no se ve distante de una política de salud. Una situación similar puede operar para lograr el cien por ciento de cobertura en el acceso a servicios sanitarios.

Tomando como referencia que hay una población migrante estimada en un 10% del total de la población que vive en el país y que en los últimos diez años no ha sido beneficiaria proporcionalmente a su peso relativo dentro de la población, debe considerarse que su participación en la asignación de los bonos de vivienda aumente. El desconocimiento que de ello se haga puede conducir progresivamente a un ensanchamiento del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda entre población nacional y población migrante, situación que puede contribuir a crear grupos rezagados sobre los que, en el futuro, se tendrá que invertir más para poder acercarlos a los indicadores de desarrollo humano promedio que el país muestra.

El abordaje del tema de vivienda y asentamientos humanos debe superar la presión de coyunturas específicas. Con frecuencia la respuesta que se brinda a través de proyectos de vivienda no obedece a diagnósticos previos sino a la consolidación de asentamientos en terrenos que han sido invadidos o a la resolución de conflictos en tierras ya compradas o comprometidas con grupos específicos. Las políticas de vivienda y asentamientos humanos están relacionadas con políticas de ordenamiento territorial y de planificación urbana y como tal deben formar parte de estrategias previamente definidas en función de objetivos de desarrollo más amplios. En este sentido, recuperamos lo planteado por el MIVAH, UN-HABITAT, PRODUS, Estado de la Nación, 2005:22) que considera la vivienda, más que un objeto de política un instrumento fundamental para el desarrollo de políticas sobre asentamientos humanos, y esto involucra al menos dos consideraciones fundamentales: por un lado, una relación con la naturaleza y por otra una visión integral del ser humano.

Bibliografía utilizada

BID, ASDI, Diálogo sobre Financiamiento y Subsidio para la Vivienda. **Los sistemas de subsidio y financiamiento de vivienda. Identificación de obstáculos a su desarrollo efectivo a favor de soluciones de vivienda y asentamientos humanos para la población de ingresos bajos y medios.** San José, 2004.

Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica. **Informe final: auditoria de calidad, proceso de selección y asignación del Bono Familiar de Vivienda.** San José, 2006. En: www.cfia.or.cr/docs/informevivendainterocial.pdf

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. **Centroamérica en cifras.** FLACSO. San José, 2002.

Fundación Promotora de Vivienda. **Vivienda y asentamientos en precario en la GAM. Aporte para el Informe No. 11 del Proyecto Estado de la Nación.** FUPROVI. San José, 2005.

Estado de Costa Rica en su desarrollo habitacional y urbano en la década 1993-2003. Opinión para el Informe No. 10 del Proyecto Estado de la Nación. FUPROVI. San José, 2004.

Diagnóstico de la inmigración nicaragüense en seis asentamientos informales del Área Metropolitana de San José. FUPROVI. Sano José, 2004.

Mejoramiento de la calidad de vida para inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica. FUPROVI. San José, 2004.

MIVAH, PRODUS, UN-HABITAT, Estado de la Nación. **Lineamientos estratégicos para la definición de Políticas Estatales de Largo Plazo en Vivienda y Asentamientos Humanos.** San José, 2005.

Mojica Mendieta, Francisco. **Acciones del Estado costarricense para enfrentar la demanda de servicios de salud, educación y vivienda de la población nicaragüense en Costa Rica.** IDESPO, UNA. Heredia, 2003.

Proyecto Estado de la Nación. **XI Informe Estado de la Nación.** Proyecto Estado de la Nación. San José, 2005.

X Informe Estado de la Nación. Proyecto Estado de la Nación. San José, 2004.

VI Informe Estado de la Nación. Proyecto Estado de la Nación. San José, 2000.

Sandoval, Irma, Carrillo, María de los A. Calderón, Oralia y González, Ingrid. **La población costarricense ante la crisis, la migración y las instituciones públicas.** IDESPO y UNA. Heredia, Costa Rica. Julio, 1999.

Bibliografía General de consulta

Estudios Generales sobre el tema Migratorio (Nicaragua-Costa Rica)

Alvarenga Venutolo, Patricia. **Conflictiva convivencia: los nicaragüenses en Costa Rica.** FLACSO. San José, Costa Rica, 1997

Chaves Ramírez, Erika; Rojas Leiva, Giselle. **Aspectos socioeconómicos de las remesas familiares en Costa Rica.** Banco Central de Costa Rica. San José, Costa Rica, 2004

Horbaty Mejía, Gabriela. **Las redes sociales de la población migrante nicaragüense en el parque de La Merced en San José.** UCA, Managua. 2004

Marín Herrera, Maritza et al. **Tejedores de supervivencia: red de solidaridad de familias nicaragüenses en Costa Rica: el caso de La Carpio.** FLACSO. San José, Costa Rica. 2001

Mojica Mendieta, Francisco. **Acciones del Estado costarricense para enfrentar la demanda de servicios de salud, educación y vivienda de la población nicaragüense en Costa Rica.** IDESPO, UNA. Heredia, Costa Rica. 2003

Morales Abelardo. **Las fronteras desbordadas.** FLACSO. San José, Costa Rica, 1997

Pernudi Cavaría, Vilma. Mojica Mendieta, Francisco y López Ruiz, Luis Ángel **Percepciones de la población costarricense sobre la inmigración de nicaragüenses.** IDESPO, UNA. Heredia, Costa Rica. Agosto, 2005

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). **Costa Rica y Nicaragua –El diálogo de la sociedad civil-** PNUD, Costa Rica. 2000

Sandoval García, Carlos. **Otros amenazantes. –Los nicaragüenses y la formación de identidades nacionales en CR-**. EUCR, Serie Instituto Investigaciones Sociales. San José Costa Rica. 2002

Sandoval, Irma. Carrillo, María de los A. Calderón, Odalía y González, Hugo. **La población costarricense ante la crisis, la migración y las instituciones públicas.** IDESPO, UNA. Heredia, Costa Rica. Julio, 1999

Sandoval, Irma. Carrillo, María de los A. Calderón, Odalía y González, Hugo. **La población costarricense del gran área metropolitana frente a su percepción hacia la población migrante, la política y los impuestos.** IDESPO, UNA. Heredia, Costa Rica. Agosto, 2000

Sandoval, Irma. Carrillo, María de los A. Calderón, Odalía. González, Hugo y Vilma Pernudi. **La población costarricense del gran área metropolitana frente a la población migrante y elección de alcaldes 2002.** IDESPO, UNA. Heredia, Costa Rica. Octubre, 2002

Sojo, Carlos et al. **Memoria del Foro sobre Migración Internacional.** Sistema de Naciones Unidas (SNU). San José, Costa Rica. 2000

Sosa, Doris. Sandoval, Irma. Carrillo, María de los A. y Calderón, Odalía. **Percepción de la población costarricense sobre los Nicaragüenses que viven entre nosotros.** IDESPO, UNA. Heredia, Costa Rica. Enero, 1997.

Trejos, Juan Diego. **Inmigración internacional y pobreza en Costa Rica.** En Revista Economía y Sociedad. UNA. Heredia, Costa Rica. 2002

Migración y Educación

Monge Ureña, Lissete. **Migrar: una constante en la historia humana.** Ministerio de Educación Pública. San José, Costa Rica. 2004

Migración y Salud

Arias, Xosé Carlos. **La formación de la política económica.** Civitas. Madrid, 1996.

Banco Mundial. **Costa Rica: gasto social y pobreza 2003.**

En:<http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDScontentServer/IW3P/IB/2006/05/16>

Bonilla Carrión, Roger. **Uso de servicios de salud entre nicaragüenses en Costa Rica.** Simposio Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. San José 2006.

CEPAL. Panorama Social de América Latina. **CEPAL.** Santiago 2006.

Castillo Rivas, Jacqueline. **Estimación del costo de la atención de los extranjeros en los servicios de salud de la Caja Costarricense del Seguro Social.** Dirección Actuarial y Planificación Económica, CCSS. San José, 2002

Garnier, Leonardo. **El seguro de salud en Costa Rica: la encrucijada de un modelo exitoso.** Ponencia preparada para el Seminario: "Crecimiento, equidad y ciudadanía: hacia un nuevo sistema de protección social", organizado por el Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Septiembre 2005.

Martínez Franzoni, Juliana. **Régimen de bienestar y salud en Costa Rica: una década de reformas y mercantilización de servicios.** Documento elaborado para la Conferencia "Latin American perspectives on public health". Universidad de Toronto. Mayo 2005.

Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: Avances hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, 2005.

Ministerio de Salud. **Políticas Nacionales de Salud.** Política Nacional de Salud. Ministerio de Salud. San José, 2002.

Análisis Sectorial de la Salud. Ministerio de Salud. San José, 2002.

Fortalecimiento del sector salud en zonas de alta inmigración. Ministerio de Salud, San José 2002.

Ministerio de Salud, OPS, FLACSO. **Migración y salud en Costa Rica: elementos para su análisis.** Ministerio de Salud, OPS, FLACSO, San José, 2003.

OPS/OMS. **Cien años de salud en Costa Rica.** OPS/OMS. San José, 2003.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe sobre Desarrollo Humano 2005.** Mundiprensa. Washington, 2006.

Proyecto Estado de la Nación. **XI Informe Estado de la Nación.** Proyecto Estado de la Nación. San José, 2005.

Trejos, Juan Diego. **La equidad del gasto público social en el 2003.** Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, 2005.

Migración y Trabajo

Alvarenga Venutolo, Patricia. **Trabajadores Inmigrantes en la Caficultura.** FLACSO; San José, Costa Rica. 2000

Arce Ruiz, Johnny. Vargas, Oscar Francisco. **Las Migraciones Laborales en la Zona Atlántica: El Caso De Pococí y Siquirres.** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. San José, Costa Rica. 2003

Arce Ruiz, Johnny. Vargas Oscar Francisco. **Análisis de la Zafra de la Caña de Azúcar. Región Huetar Atlántica, Cosecha 2003-2004.** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. San José, Costa Rica. 2004

Castro, Carlos. Morales, Abelardo. **Redes Transfronterizas: Sociedad, Empleo y Migración Entre Nicaragua y Costa Rica.** FLACSO. San José, Costa Rica. 2002

Castro, Carlos. Morales, Abelardo. **Inmigración Laboral Nicaragüense en Costa Rica.** FLACSO. San José, Costa Rica. 1999

Migración y Vivienda

BID, ASDI, Diálogo sobre Financiamiento y Subsidio para la Vivienda. **Los sistemas de subsidio y financiamiento de vivienda. Identificación de obstáculos a su desarrollo efectivo a favor de soluciones de vivienda y asentamientos humanos para la población de ingresos bajos y medios.** San José, 2004.

Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica. **Informe final: auditoria de calidad, proceso de selección y asignación del Bono Familiar de Vivienda.** San José, 2006. En: www.cfia.or.cr/docs/informevivierendaintereresocial.pdf

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. **Centroamérica en cifras.** FLACSO. San José, 2002.

Fundación Promotora de Vivienda. **Vivienda y asentamientos en precario en la GAM. Aporte para el Informe No. 11 del Proyecto Estado de la Nación.** FUPROVI. San José, 2005.

Estado de Costa Rica en su desarrollo habitacional y urbano en la década 1993-2003. Opinión para el Informe No. 10 del Proyecto Estado de la Nación. FUPROVI. San José, 2004.

Diagnóstico de la inmigración nicaragüense en seis asentamientos informales del Área Metropolitana de San José. FUPROVI. Sano José, 2004.

Mejoramiento de la calidad de vida para inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica. FUPROVI. San José, 2004.

MIVAH, PRODUS, UN-HABITAT, Estado de la Nación. **Lineamientos estratégicos para la definición de Políticas Estatales de Largo Plazo en Vivienda y Asentamientos Humanos.** San José, 2005.

Mojica Mendieta, Francisco. **Acciones del Estado costarricense para enfrentar la demanda de servicios de salud, educación y vivienda de la población nicaragüense en Costa Rica.** IDESPO, UNA. Heredia, 2003.

Proyecto Estado de la Nación. **XI Informe Estado de la Nación.** Proyecto Estado de la Nación. San José, 2005.

X Informe Estado de la Nación. Proyecto Estado de la Nación. San José, 2004.

VI Informe Estado de la Nación. Proyecto Estado de la Nación. San José, 2000.

Informes de Derechos Humanos.

Defensoría de los Habitantes de la República. **Informe de Labores. Labores de Defensa. Población Migrante.** DHR. San José, Costa Rica.

Relatoría Especial sobre los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familiares. **Visita in loco a Costa Rica.** Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington. 2002

Rodríguez Pizarro, Gabriel et al. **Migraciones y Derechos Humanos.** IIDH. San José, Costa Rica. 2004

Análisis General de las Migraciones.

Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes. **Derechos Humanos de los Migrantes en Centroamérica: Prevención del Tráfico de Migrantes y la Trata de Personas.** CIDEHUM. San José, Costa Rica. 2003

Mármora, Lelio. **Las Políticas de Migraciones Internacionales.** Paidós. Buenos Aires, Argentina. 2002

Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Centroamérica. **Movimientos Internacionales a Través de las Fronteras Centroamericanas.** OIM. San José, Costa Rica. 2003

Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Centroamérica. **Movimientos Internacionales a Través de las Fronteras Centroamericanas: Costa Rica.** OIM. San José, Costa Rica. 2003

Ubeda, Gioconda et al. **Costa Rica y Nicaragua: El Diálogo de la Sociedad Civil**. PNUD. San José, Costa Rica. 2000

Instrumentos Jurídicos

Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Opinión Consultiva No. 18 "Condición Jurídica de los Trabajadores Indocumentados"**. CIDH. San José, Costa Rica. 2003

Organización de las Naciones Unidas. **Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**.

Migración, Niñez y Enfoque de Género

Fundación Género y Sociedad (GESO). **Mujeres, Niños y Niñas Migrantes (Memoria Del Seminario Realizado En El Salvador (24 Y 25 De Febrero Del 2000) en el Contexto Del Proceso Puebla)** GESO. 2000

Migración Colombiana

IDESPO. **Datos Sobre Inmigración Colombiana**. IDESPO, UNA. Heredia, Costa Rica.

Avanzar en la comprensión creyente de la experiencia migratoria ha llevado a la Iglesia a asumirla como una experiencia compleja, variada en sus causas y en sus efectos, en términos eclesiales, un verdadero signo de los tiempos. Se reconoce en la migración no solo un fenómeno global que se vincula a una nueva división social del trabajo, sino un fenómeno que nos interpela en la definición de la identidad nacional, de la ciudadanía, del *otro* como actor social y del otro como cristiano.

Tomando como base la importancia que el tema tiene para Costa Rica, el Centro Dominicano de Investigación (CEDI), la Escuela de Economía de la Universidad Nacional (ESEUNA) y el Secretariado Nacional de Pastoral Social-Caritas desarrollaron la presente investigación para contribuir a una mejor comprensión, no solo del fenómeno, sino de acciones estratégicas que puedan favorecer una mejor integración de las personas migrantes al país. La investigación toma como referencia trabajos ya realizados, recopila información de fuentes primarias y sintetiza aportes hechos sobre la materia. Su valor está, principalmente, en sistematizar información existente, analizarla y elaborarla de manera tal que pueda servir para construir propuestas no solo para ese trabajo legislativo, sino además para la formulación de políticas públicas de desarrollo que incorporen la dimensión migratoria.

