



Organización
Internacional
del Trabajo

PERSPECTIVA LABORAL

MIGRACIÓN LABORAL: LOGROS Y RETOS

**No. 1 – Año 4
FEBRERO 2014**



Organización
Internacional
del Trabajo

PERSPECTIVA LABORAL

MIGRACIÓN LABORAL: LOGROS Y RETOS

No. 1 – Año 3
FEBRERO 2014

Perspectiva Laboral
Director: Virgilio Levaggi
Editores: Leonardo Ferreira e Indira Bermúdez
© Organización Internacional del Trabajo, 2014

ISSN edición impresa: 2227-0574

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Diseño: SGP Servicios Generales de Publicidad

Impreso en Costa Rica.

Índice

Presentación 5
Virgilio Levaggi

Logros y desafíos en el ámbito de la migración laboral, en el marco del Proyecto Políticas de Migración Laboral Sensibles al Género en los Corredores de Nicaragua-Costa Rica-Panamá y Haití-República Dominicana 9
Adriana Hidalgo

El Proyecto Políticas de Migración Laboral Sensibles al Género en los Corredores de Nicaragua-Costa Rica-Panamá y Haití-República Dominicana tuvo por objetivo fortalecer las capacidades de los responsables de formular políticas y de los interlocutores sociales, para diseñar e implementar políticas migratorias laborales sensibles al género. Un resumen de los logros más importantes alcanzados así como los retos que continúan.

Estudio de casos sobre reconocimiento de títulos y aprovechamiento de las destrezas de las personas trabajadoras migrantes. Casos: Costa Rica, Panamá y República Dominicana 19

El estudio analiza las circunstancias en las que se encuentran los mecanismos de reconocimiento y certificación de conocimientos y competencias que las personas migrantes ubicadas en Costa Rica, Panamá y República Dominicana portan desde sus lugares de origen o adquieren en el país de destino. De la investigación se generan, además, una serie de reflexiones y recomendaciones que aspiran a ser una contribución a la hora de formular política pública en la materia.

Identificación de acciones y estrategias para mejorar la protección de las trabajadoras y trabajadores migrantes y sus familias mediante la seguridad social 53

Se pasa revista a las características de los sistemas de seguridad social de tres países de la región (Costa Rica, Panamá y República Dominicana) y su relación con las condiciones de la población migrante trabajadora. Como aporte de la investigación, se plantean algunas estrategias que los países en estudio podrían desarrollar con el fin de brindar a la población migrante una protección social efectiva según el marco de los planteamientos de la Organización Internacional del Trabajo.

Nicaragüenses en el Norte: Condiciones laborales y prácticas de contratación de hombres y mujeres migrantes en la Región Huetar Norte 83

En este estudio se hace una caracterización de la región Huetar Norte de Costa Rica, una zona donde la presencia de población migrante de origen nicaragüense es significativa en razón de la demanda de obra de los sectores económicos de la región, los cuales precisan de mano de obra para la producción agroindustrial, el turismo y el trabajo doméstico, entre otros sectores de la economía.

Necesidades de mano de obra migrante en Panamá III

El estudio refiere el panorama del mercado laboral de Panamá a partir de indicadores y variables que, analizados con perspectiva de género, muestran las circunstancias de una economía en auge que caracteriza a dicho país en los últimos años. Dicho panorama es tomado como marco para abordar la situación de la migración laboral, la cual se ha constituido en tema de agenda pública no solamente por el impacto que tiene en la actualidad sino por los desafíos que implica para el futuro de este país.

Presentación

Los artículos que se presentan en este número de la Revista Perspectiva Laboral abordan elementos clave para ser considerados por los gobiernos e interlocutores sociales, en el abordaje y regulación de los flujos migratorios laborales: la certificación de competencias y homologación de títulos; la cobertura de la seguridad social; la demanda real de mano de obra migrante y las condiciones laborales en que se desenvuelven en distintos sectores productivos y ocupaciones. Todos ellos han sido explorados y analizados en el marco del Proyecto Políticas de Migración Laboral Sensibles al Género en los Corredores Migratorios de Nicaragua-Costa Rica-Panamá y Haití-República Dominicana, ejecutado por la Organización Internacional del Trabajo con fondos de la Unión Europea.

La necesidad del ordenamiento y la regulación de los flujos migratorios laborales es incuestionable en distintos niveles: para efectos de garantizar un derecho (y no una obligación) a migrar; convertir el proceso migratorio en un proceso seguro; contar con una oferta de trabajo previa; garantizar condiciones de trabajo seguro, con protección contra riesgos; estar cubierto por un régimen de seguridad social; disfrutar las garantías y derechos laborales; ejercer las libertades sindicales; estar en condición migratoria regular; acudir a la sede administrativa o a la vía judicial ante

violación de los derechos; desempeñar un trabajo que corresponda a sus conocimientos y habilidades. Las ventajas son muchas y de allí la importancia de considerar estos elementos en una política migratoria, para lograr una inserción adecuada en el mercado de trabajo y que atienda a los principios que rigen el trabajo decente de toda persona con independencia de su nacionalidad y origen, así como de cualquier otra característica personal.

El Proyecto Políticas de Migración Laboral se dio a la tarea de analizar el grado de cobertura de seguridad social de que gozan las y los trabajadores migrantes en tres países de destino –si bien se conciben también como países de origen de la migración–: Costa Rica, Panamá y República Dominicana. Los regímenes de seguridad social en cada uno de ellos tienen puntos de convergencia y similitud, así como también diferencias en su concepción y desarrollo, pero inevitablemente se requiere de la firma de convenios bilaterales o multilaterales para garantizar el reconocimiento de los derechos en curso de adquisición, por un lado, y los derechos adquiridos, por otro. El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, proporciona un marco en el cual los sistemas de seguridad social pueden coordinar entre sí para lograr este cometido, y procurar que mujeres y hombres migrantes puedan completar sus cuotas para disfrutar en el futuro de prestaciones de vejez, invalidez y muerte. Sin embargo, el contexto parece no ser propicio para avanzar hacia ese objetivo, para lo cual se requiere un amplio trabajo de difusión y sensibilización sobre las implicaciones y beneficios de una eventual ratificación de este convenio, o bien, de la suscripción de acuerdos en esta materia.

Bajo el análisis de las opciones con que cuentan trabajadoras y trabajadores migrantes para acceder a la formación profesional y activar mecanismos para el reconocimiento de títulos y certificación de competencias, una vez más los acuerdos que involucren a un país de destino y otro de origen, como mínimo, se conciben como necesarios. Sin embargo, son necesarios también

cambios en las prácticas institucionales, flexibilización y agilización de los requisitos para acceder a estos servicios y en algunos casos, reformas legales. Los convenios de la OIT en cuanto a formación de recursos humanos e igualdad de trato constituyen un marco jurídico idóneo para visualizar los cambios requeridos para evitar situaciones que pueden resultar discriminatorias para quienes han migrado por razones laborales.

Contar con información sobre el estado del mercado de trabajo, la oferta y la demanda de mano de obra específicamente migrante, que indique sectores productivos y ocupaciones, resulta de primer orden para plantear cualquier acuerdo a nivel binacional entre países de origen y de destino. Los países deben crear sus propios mecanismos para generar esta información de manera sistemática. Un ejemplo de este tipo de análisis se resume también en esta revista. Esta información resulta un insumo válido no solo para los gobiernos, sino para las organizaciones representativas de trabajadores y para las cámaras empresariales.

Diagnosticar las condiciones laborales y las prácticas de contratación, así como proponer correctivos ante las situaciones violatorias de derechos y garantías laborales, se constituye en un imperativo de todo Estado democrático. Las políticas de desarrollo y de empleo deben tener claro el norte de la consecución de trabajo decente sin distinción de sexo y de nacionalidad. A la vez, deben establecerse los correctivos administrativos y legales que permitan la exigibilidad de los derechos si son violentados. La inspección de trabajo juega un rol fundamental en la detección de estas situaciones y de allí la importancia de su fortalecimiento a nivel técnico y material.

Proyectos de cooperación técnica como el de Políticas de Migración Laboral, focalizan su intervención en un lapso determinado y en un ámbito también específico. Las experiencias piloto, los estudios, los procesos formativos, son y seguirán siendo

instrumentos útiles para impulsar cambios pero de la misma manera han de ser trascendidos. Mediante la ejecución de este Proyecto, se ha pretendido proporcionar pautas de análisis y recomendaciones prácticas, con miras a contribuir con el objetivo de crear trabajo decente para todas y todos.

Desde la OIT, esperamos que las pautas y recomendaciones que se recogen en esta publicación y que son fruto del Proyecto mencionado, se conviertan en una vía para la toma de decisiones y el desarrollo de una fase verdaderamente operativa, que genere un impacto positivo en la vida de mujeres y hombres migrantes.

Virgilio Levaggi

Director

Equipo Técnico de Trabajo Decente de la OIT para
América Central, Haití, Panamá y República Dominicana

Logros y desafíos en el ámbito de la migración laboral, en el marco del Proyecto Políticas de Migración Laboral Sensibles al Género en los Corredores de Nicaragua- Costa Rica-Panamá y Haití-República Dominicana

Por Adriana Hidalgo¹

Desde sus orígenes, la Organización Internacional del Trabajo ha mostrado preocupación por los hombres y las mujeres que migran en busca de mejores opciones laborales. En la propia Constitución de la organización, se señala en los Considerando,

1. Adriana Hidalgo Flores es abogada costarricense, con más de 15 años de experiencia laboral en el ámbito de los derechos humanos. En la Organización Internacional del Trabajo, ha trabajado y coordinado diversos proyectos dirigidos a la erradicación del trabajo infantil y la explotación sexual comercial, en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y Haití. Coordinadora del Proyecto Regional Políticas de Migración Laboral Sensible al Género en los Corredores de Nicaragua-Costa Rica-Panamá y Haití-República Dominicana.

“...que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo (...) pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas”.

El marco que integra las normas internacionales del trabajo, emanadas de la OIT, contempla dos convenios que abordan con especificidad la situación de trabajadores y trabajadoras migrantes. Estos son el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143). Responden a contextos migratorios e históricos distintos, pero desde entonces visualizan las situaciones particulares que pueden enfrentar quienes migran por motivos laborales y de las cuales es preciso protegerles; reconocen la importancia de la movilidad laboral concebida como un derecho y la garantía del ejercicio y el respeto de los derechos laborales sin distinción de nacionalidad ni de otra característica personal. La ratificación de estos convenios es sumamente reducida en la región centroamericana: solo Guatemala ratificó el Convenio núm. 97 en el año 1952. En su lugar, han optado en algunos casos por la suscripción de acuerdos bilaterales que persiguen el ordenamiento de los flujos laborales y un mínimo de garantías para la observancia de sus derechos en los países de destino.

El Convenio sobre trabajadoras y trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), el más reciente aprobado en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo, ha sido ratificado por Nicaragua y aprobado por los Parlamentos de República Dominicana y Costa Rica, quedando pendiente la finalización del proceso de

ratificación. Este convenio, si bien no cubre específicamente a la población migrante, sí hace referencia expresa a la misma en tanto reconoce que:

“...el trabajo doméstico sigue siendo infravalorado e invisible y que lo realizan principalmente las mujeres y las niñas, muchas de las cuales son migrantes o forman parte de comunidades desfavorecidas, y son particularmente vulnerables a la discriminación con respecto a las condiciones de empleo y de trabajo, así como a otros abusos de los derechos humanos”.

El Convenio núm. 189 contiene varias normas en las que de manera también expresa se refiere a trabajadores y trabajadoras domésticas migrantes, instando a los países a tomar medidas para organizar su tránsito desde su país de origen y protegerles en el país de destino. Al haber un número importante de migrantes ocupadas en el servicio doméstico en la región centroamericana, este instrumento se convierte en una garantía para su protección en aquellos países que lo ratifiquen. Otros, además, deberán efectuar reformas sustanciales a la legislación laboral que regula esta ocupación, para armonizarla con los contenidos del Convenio núm. 189.

El marco de intervención de la OIT se ve enriquecido, además, por un Plan de Acción para los Trabajadores Migrantes, aprobado en el marco de la 92ª Conferencia Internacional del Trabajo y por el “*Marco Multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*” (2005), que fue fruto de este Plan de Acción. Si bien este instrumento no posee carácter vinculante, es un instrumento idóneo para guiar la construcción de políticas migratorias de carácter laboral, debido a su integralidad y la consideración de importantes aspectos de género.

Este conjunto normativo constituye el marco esencial de intervención de la OIT en este campo, que se ve enriquecido

por el marco normativo general en tanto todos los convenios y recomendaciones son aplicables a toda persona trabajadora, sin distingo de nacionalidad, género, origen y cualquier otra característica personal.

La dimensión tripartita de la OIT, única agencia del Sistema de las Naciones Unidas con esta composición, enriquece las visiones de trabajo y garantiza que los procesos cuenten con legitimidad y mayor posibilidad de éxito. El diálogo social se convierte en el medio idóneo para alcanzar acuerdos. El ámbito migratorio no es la excepción.

Mediante los proyectos de cooperación, la OIT intensifica su aporte en áreas determinadas, promoviendo el conocimiento y aplicación de su marco normativo y actualmente, del enfoque de trabajo decente. En febrero 2011 y hasta febrero 2014, con el financiamiento de la Unión Europea, se ejecutó el Proyecto *Políticas de Migración Laboral Sensibles al Género en los Corredores de Nicaragua-Costa Rica-Panamá y Haití-República Dominicana*, que tenía por objetivo fortalecer las capacidades de los responsables de formular políticas y de los interlocutores sociales, para diseñar e implementar políticas migratorias laborales sensibles al género. Sus tres áreas de intervención fueron: las políticas migratorias, la ampliación de la cobertura de la seguridad social, y la certificación de competencias, reconocimiento de títulos y certificados que portan los trabajadores migrantes. Para la ejecución de las acciones, se contó con la participación activa de los gobiernos y las organizaciones más representativas de trabajadores; la del sector empleador se dio en menor medida propiciando, en todo caso, el diálogo tripartito.

El Proyecto respondía a una realidad regional de gran movilidad laboral en los corredores abarcados, donde ha sido notoria la numerosa participación de hombres en trabajos temporales y de mujeres en los servicios domésticos, particularmente, si bien se nota una mayor cantidad de mujeres vinculadas a oficios no tradicionales. Sin embargo, todavía hay muchos esfuerzos por realizar para favorecer un ingreso más equitativo al mercado de

trabajo por parte de hombres y mujeres.

Este contexto regional se hallaba marcado también por la existencia de agendas públicas donde la crisis, la revisión y la necesidad de efectuar reformas de los sistemas de seguridad social, ocupaban un lugar prioritario. Ante la necesidad de fortalecer estos sistemas y las instituciones responsables de su administración, propuestas de discusión acerca de la cobertura de trabajadores migrantes o la ampliación de la misma, la suscripción de acuerdos bilaterales en la materia o los planteamientos de la llamada “portabilidad de derechos de la seguridad social” (reconocimiento de derechos adquiridos o en curso de adquisición), hacía ver la necesidad de reforzar estas discusiones y de ir labrando un terreno que más tarde podría convertirse en una plataforma para concretizar algunas de estas propuestas. Situación similar se evidenció al desarrollar el componente de la certificación de competencias y el reconocimiento de títulos. La voluntad política de construir sistemas de mutuo reconocimiento entre los institutos de formación profesional, requiere todavía de espacios de maduración.

Se intenta aquí esbozar algunos de los esfuerzos conducidos por este proyecto en las áreas mencionadas, a manera de recopilación de buenas prácticas y lecciones aprendidas, que puedan nutrir otros procesos analíticos y prácticas futuras.

En el nivel gubernamental, el fortalecimiento institucional constituyó y seguirá siendo un objetivo prioritario y necesario. Las unidades o departamentos de migración laboral de los ministerios de trabajo, son quienes asumen competencias relativas a la gestión de los permisos de trabajo y se enfrentan a desafíos como el de transversalizar la visión de la persona trabajadora migrante, en los numerosos departamentos y programas existentes. Sin embargo, siguen concibiéndose en algunos casos como órganos desarticulados. Su integración y vinculación con acciones internas de los ministerios, pero también externas, constituyó una buena práctica.

Esta vinculación se dio con la participación de las unidades de migración laboral, en sesiones de trabajo formativas y de análisis y discusión con Inspectores de Trabajo, representaciones sindicales y patronales. También se dio en niveles locales por medio de intervenciones focalizadas geográficamente con mujeres migrantes. De esta manera, se logra interactuar con los diferentes actores sociales lográndose una mayor comprensión de las demandas y necesidades de los destinatarios finales de los servicios proveídos y los obstáculos que subyacen en la práctica institucional. Esta práctica resultó especialmente significativa con las organizaciones sindicales, por su rol intrínseco de vigilancia y defensa de los derechos de toda persona trabajadora. La difusión sobre los servicios públicos legales para la atención de trabajadores constituyó un eje en República Dominicana, donde se produjo material informativo en criollo para la población trabajadora haitiana y en español.

Se apoyaron procesos como el de la construcción de la política migratoria integral para Costa Rica, la primera en su género en la región de América Latina, cuyo proceso de elaboración y metodología fueron socializados con la institucionalidad pública y el movimiento sindical haitiano, cuyo país se encuentra dando los primeros pasos hacia la construcción colectiva de una política migratoria.

La coordinación binacional en los países donde se encuentra disposición para efectuar estos acercamientos, representa una forma adecuada de avanzar en la búsqueda de soluciones a las trabas o dificultades identificadas en la gestión de la movilidad laboral. Si bien la suscripción de acuerdos bilaterales no encuentra en este momento el mejor terreno para su cultivo, lo cierto es que el acercamiento a nivel técnico puede procurar avances significativos para resolver entramientos de urgente intervención. Las oficinas de migración de Costa Rica y Nicaragua, con el auspicio de la OIT, celebraron una reunión técnica con el fin de colaborar mutuamente en la puesta en operación de las categorías migratorias de habitante y trabajador transfronterizo. Los acuerdos alcanzados, sin embargo, requieren de la respuesta

y seguimiento que no siempre puede quedar a cargo de los proyectos de cooperación por su corta duración y la necesidad de reforzar la sostenibilidad. La centralización de las decisiones es un elemento a considerar debido a que no siempre los niveles técnicos pueden apresurar las decisiones que son necesarias en algunos casos, para garantizar la ejecutoriedad de los acuerdos.

El fortalecimiento de la Inspección de Trabajo es también necesario, sobre todo en aquellos países en donde la movilidad de su personal no es estable, de manera que el proceso formativo debe ser continuo. El Proyecto centró su intervención en este ámbito siguiendo los lineamientos de la OIT respecto de la necesidad de focalizar la labor inspectora en centros de trabajo de alta concentración de trabajo de migrantes y en el apego a sus funciones de supervisión y fiscalización del cumplimiento de las normas laborales y no la de agentes migratorios, que implica alterar la esencia de sus funciones. Con este fin, el Proyecto promovió la elaboración de un material formativo para orientar el rol de la inspección tratándose de trabajadores migrantes, de manera que sea ser cumplido de manera apegada al enfoque de derechos. Con este material, se llevaron a cabo sesiones de capacitación en República Dominicana, Panamá y Costa Rica.

La asistencia técnica a oficinas consulares donde su presencia es numerosa y su rol trasciende la mera tramitología, como el Consulado nicaragüense en Costa Rica y en Panamá, es clave para fortalecer su rol de asesoría legal y defensa de derechos de sus conciudadanos. En el caso del Proyecto, la contribución se dio en cuanto a conocimiento del marco jurídico internacional y nacional (leyes laborales y migratorias), acercamiento con las instituciones y oficinas públicas clave (departamentos de migración laboral de los ministerios de trabajo, oficinas de migración, comisiones contra la trata, organizaciones sindicales y oficinas del sistema de justicia en algunos casos). Se preparó un material orientativo sobre las funciones que el personal consular puede desempeñar en el ámbito migratorio laboral, desarrollado por la OEA.

Con el movimiento sindical los progresos fueron numerosos. En el corredor migratorio de Nicaragua, Panamá y Costa Rica, se contribuyó con la unificación a lo interno y la coordinación binacional/trinacional en torno de los asuntos migratorios laborales, para procurar una mayor y mejor incidencia política. En República Dominicana, se emprendieron acciones dirigidas a fortalecer su incidencia y participación en discusiones nacionales, donde el movimiento de mujeres emprendió esfuerzos importantes para incorporar el enfoque de género. En Haití, además de la vinculación con su homólogo de República Dominicana, se logró unificar al movimiento alrededor del tema migratorio y se establecieron prioridades para la acción. En todos los países, estos procesos se acompañaron de procesos formativos y en muchos casos, se prepararon materiales de capacitación e insumos técnicos para reforzar su labor de incidencia política. En los cinco países abordados por el Proyecto, con excepción de Haití, se aprobaron agendas de trabajo que fueron ejecutándose con apoyo del Proyecto y en ocasiones, lo hicieron por su cuenta. Debe destacarse la contribución del ISCOD en estos espacios, principalmente en el corredor migratorio de Nicaragua-Costa Rica-Panamá.

Debe subrayarse un desafío para la OIT en la interlocución con el sector empresarial. Así como se cuenta con orientaciones precisas para acompañar al movimiento sindical, desde la sede y en el nivel nacional, el involucramiento de este otro sector debe ser precisado trascendiendo el discurso usual de sanción y fiscalización muy presente en los países de destino. Con esto se quiere decir que es necesario construir un discurso desde y hacia el sector empresarial, que tenga como fin lograr su involucramiento en espacios de diálogo tripartito sobre migración laboral y promover la observancia de las normas laborales que protegen a toda persona trabajadora. No implica dejar de aplicar sanciones ni cesar en los esfuerzos de fiscalización e inspección, sino que conlleva a complementar la intervención en el sector desde ángulos más propositivos que motiven su cumplimiento, sin dejar de considerar la obligatoriedad legal subyacente.

La suscripción de acuerdos regionales en materia de seguridad social, certificación de competencias y reconocimiento de títulos son objetivos que, dentro de la realidad actual regional, son de difícil alcance. Para alcanzarlos, es preciso antes que nada divulgar el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social y la Recomendación sobre el piso de seguridad social, 2012 (núm. 202), subrayando el alcance y los beneficios que acarrearán la ratificación del Convenio y la aplicación de la recomendación. Con la ratificación del convenio, se resuelve en gran medida la problemática del desconocimiento de aportes realizados en otros países. Reconocer los derechos en cursos de adquisición y los derechos adquiridos, hará justicia con miles de trabajadores migrantes intrarregionales cuya contribución al desarrollo nacional debe ser reconocida. Para contribuir con la producción de conocimiento en la materia y contar con insumos para la política pública, se produjo un estudio sobre identificación de acciones y estrategias para mejorar la protección de las trabajadoras y trabajadores migrantes y sus familias mediante la seguridad social, cuyo resumen aparece en este ejemplar de la Revista Perspectiva Laboral. Se recomienda su utilización en reuniones técnicas para analizar estrategias para aumentar la cobertura y para propiciar cambios que reconozcan y hagan realidad la portabilidad de los derechos de la seguridad social.

Acuerdos regionales en materia de certificación de competencias y reconocimiento de títulos, podrán ser alcanzados luego de un trabajo de incidencia política y sensibilización. Un estudio sobre el particular, llevado a cabo por el Proyecto, reveló que el conocimiento de los mecanismos existentes para tal fin es desconocido, en algunos casos son engorrosos y caros y de difícil acceso para trabajadores migrantes, en tanto se exige cédula de residencia para acceder a estos servicios. La Red de Institutos de Formación Profesional de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, se cierne como la instancia idónea para desarrollar iniciativas de sensibilización para la apertura de estas entidades al aprovechamiento de las destrezas y conocimientos que portan mujeres y hombres migrantes.

La producción de conocimiento que deja la ejecución de este Proyecto de la OIT, en los ámbitos de las competencias y funciones de la Inspección de trabajo en el abordaje de la población trabajadora migrante; políticas de migración laboral sensibles al género; material de capacitación sobre migración y género; manuales para la formación sindical; orientaciones para la actuación consular; seguridad social; certificación de competencias y reconocimiento de títulos; necesidades de mano de obra migrante en Panamá; condiciones de trabajo; análisis de la legislación migratoria con enfoque de género y propuesta de reformas para la armonización de la legislación laboral nacional con el Convenio núm. 189 de la OIT –estos últimos en República Dominicana-, vienen a llenar vacíos de información, en la mayoría de los casos, y en otros lo que hacen es focalizar el conocimiento en aspectos técnicos vinculados a la migración y aplicados a otros ámbitos –como a la inspección laboral. Pero, en suma, en todos los casos, se han producido para contar con propuestas y elementos para la discusión de temas clave para posibilitar el goce de los derechos y garantías para toda persona trabajadora migrante, en distintas áreas de desarrollo personal. Temas que, por lo demás, son todavía sensibles pero que por ello requieren ser discutidos desde ahora.

Con esta experiencia de trabajo, la OIT se sumó a esfuerzos que otras organizaciones de cooperación nacional, gobiernos, trabajadores, empleadores, organizaciones no gubernamentales y otros actores sociales, han desplegado y despliegan en la actualidad, en aras de garantizar igualdad entre las personas migrantes y nacionales que ingresan al mercado de trabajo. Para la OIT ha sido una experiencia novedosa en muchos sentidos, por la complejidad de los componentes asociados al Proyecto que se ejecutó y por la realidad siempre desafiante que propician los interlocutores sociales y que llaman sin duda, a la negociación y a la construcción de un diálogo social.

Estudio de casos sobre reconocimiento de títulos y aprovechamiento de las destrezas de las personas trabajadoras migrantes. Casos: Costa Rica, Panamá y República Dominicana ¹

Aunque la migración laboral no es un fenómeno reciente, las últimas dos décadas la han convertido en una constante en la agenda mundial. La globalización, las crisis de las economías más fuertes y la aparición en el escenario internacional de las llamadas “economías emergentes” (nuevos focos de interés de las poblaciones migrantes), han traído un cambio en los patrones migratorios internacionales y han puesto en evidencia que estos

1. Resumen del estudio con el mismo nombre realizado por Emilio Zevallos Vallejos. Proyecto Políticas de Migración Laboral Sensibles al Género en los Corredores de Nicaragua-Costa Rica-Panamá y Haití-República Dominicana, de la Organización Internacional del Trabajo. 2013. El texto completo del estudio se puede obtener en: www.ilo.org/sanjose

movimientos no tienen visos de detenerse o reducirse. Todo lo contrario, cada vez son más quienes migran hacia otras naciones, en busca de mejores oportunidades de trabajo.

La población migrante es diversa, encontrándose en ésta trabajadores profesionales y técnicos altamente calificados, inversionistas, pensionados, estudiantes, trabajadores con poca calificación, refugiados, entre otros.

Dado que uno de los ámbitos claves relacionados con la migración laboral es el de la protección a la persona trabajadora migrante y el reconocimiento de sus derechos humanos y laborales - independientemente de su estatus migratorio- existen a nivel internacional un conjunto de convenios relativos a los derechos humanos y migración los cuales se convierten en las reglas de juego internacionales sobre el tema. Dos convenios han sido generados en el seno de la OIT, son éstos el Convenio sobre trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y el Convenio de la OIT sobre trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143). Sin embargo, aunque existe normativa internacional, aún en muchos países está pendiente su ratificación o su aplicación efectiva.

Desde la perspectiva del desarrollo es importante tener en cuenta, más allá de las remesas, el hecho de que el trabajador migrante aporta a la economía que lo acoge, no solo su trabajo, sino su experiencia y conocimiento de otra cultura, la cual enriquece la local. Adicionalmente, las y los trabajadores migrantes llevan al país de destino un conjunto de competencias -las cuales muchas veces se ven enriquecidas o ampliadas en el país de acogida- las cuales tienen impacto en la productividad y por tanto en la competitividad de los negocios en los que se involucran.

La investigación *“Estudio de casos sobre reconocimiento de títulos y aprovechamiento de las destrezas de las personas trabajadoras migrantes”*, analiza las opciones que las personas que emigran a los tres países en estudio (Costa Rica, Panamá y la República Dominicana) encuentran para poder sacar provecho de los

conocimientos o destrezas que portan o adquieren. Esto, teniendo en cuenta que el reconocimiento de los mismos se revela como un elemento clave para dar a la persona trabajadora mayores opciones de movilidad laboral, así como mejores oportunidades salariales, entre otros beneficios.

Las condiciones económicas de los países

La migración laboral es, en lo fundamental, un fenómeno de carácter económico. A diferencia de la percepción generalizada de que las personas migran en busca de un mejor empleo, la evidencia muestra que las personas migrantes buscan mejorar sus ingresos. Y en la práctica ello puede implicar dedicarse a una actividad económica alejada de sus calificaciones o diferente de la que realizaban en sus países de origen.

En esa línea, en este estudio se analiza las condiciones macroeconómicas y de empleo de los países emisores y receptores de migrantes, para ver cómo las diferencias en ingresos y oportunidades de empleo son elementos que ejercen influencia en los procesos migratorios de índole económica.

Existe una diferencia de ingresos *per cápita* entre los países emisores y receptores de migrantes analizados en esta investigación. La diferencia de ingresos entre Costa Rica y Nicaragua es al menos cuatro veces mayor para este primer país. En el caso de República Dominicana y Haití, la diferencia de ingresos es de más diez veces en favor del primero. Lo mismo ocurre entre Panamá y Colombia, aunque en una proporción menor.

En el caso del empleo relacionado con el género, si bien las tasas de desempleo muestran una realidad relativamente común entre los países de la región centroamericana, cuando se analiza la tasa de desempleo por sexo, se observan en casi todos los casos un mayor desempleo de mujeres respecto de los hombres. Con la excepción de Nicaragua, en todos los países el desempleo femenino es por mucho superior al masculino. Se observa, igualmente, una

diferencia en ingresos en detrimento de las mujeres en todos los países abordados, por lo general menor en los países receptores de migración.

De acuerdo con las fuentes consultadas, las actividades económicas preponderantes de los y las migrantes, en los países analizados en este estudio, son las que se recogen en el cuadro siguiente:

Actividades económicas preponderantes asociadas a la migración laboral

Costa Rica	Panamá	República Dominicana
Agricultura	Construcción	Agricultura
Comercio	Comercio	Comercio
Construcción	Servicio doméstico	Construcción
Manufactura		Manufactura
Actividades del hogar		Servicios

Fuente: Costa Rica, Censo (2011); Panamá, entrevistas; República Dominicana, ENI-2012

Los informantes consultados durante la investigación, señalan que muchas de estas labores se encuentran asociadas a roles de género (por ejemplo, los hombres en construcción mientras que las mujeres en el servicio doméstico). Sin embargo, se verá más adelante que la participación de la mujer ya no se encuentra excluida de ningún sector. A pesar de ello, la condición de mujer y migrante juega en contra del respeto de sus derechos laborales.

Situación de la migración laboral, competencias e institucionalidad en Costa Rica, la República Dominicana y Panamá

El caso de Costa Rica

Algunas características de la población migrante

En todos los países comprendidos en este estudio, se tiende a sobreestimar el fenómeno de los flujos migratorios. Costa Rica no es la excepción. Es decir, existe una percepción colectiva de que la cantidad de personas migrantes es mucho mayor de lo que realmente es.

De acuerdo con el Censo (2011), el 41% de la inmigración llegó del año 2000 en adelante, el 30% entre 1990 y 1999 y el resto antes de 1990. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2009) señala que el 10.2% de la población del país es de origen extranjero. De acuerdo con el Censo mencionado, en ese año en Costa Rica vivían 385,899 personas nacidas en otros países. De ellos, casi las tres cuartas partes corresponden a nicaragüenses, el grupo migratorio más relevante en el país, seguidos por los colombianos, los norteamericanos, los panameños, los salvadoreños, los venezolanos y los cubanos.

En términos etarios, y de acuerdo con el Censo 2011, el grupo mayoritario corresponde a migrantes entre 20 y 34 años (que comprenden el 35.8% del total de migrantes). Se observa claramente que las personas migrantes llegan al país en la plenitud de su edad laboral.

De otro lado, si bien las personas migrantes representan alrededor del 10% de la población del país, los que se encuentran ocupados son más del 12% de los ocupados totales. De acuerdo con las cifras del Censo (2011), las áreas del mercado laboral donde se insertan estas personas son, en orden de importancia: agricultura comercio y reparación de vehículos; construcción y empleo doméstico. El ámbito del alojamiento y los servicios de comida es otro sector en

el que la participación de migrantes es creciente y se sustenta en la dinámica del turismo. Ello supone el desarrollo de otro tipo de competencias laborales que es necesario identificar, promover y, en la medida de lo posible, acreditar.

El peso relativo de la mano de obra extranjera en la agricultura, la construcción y el trabajo doméstico ha llevado a generar un trato distinto por parte de las autoridades migratorias que han implementado permisos de trabajo específicos para estos sectores. El empleo en la empresa privada tiene una alta prevalencia, sea a nivel del trabajador local o foráneo. Cabe resaltar también el papel del trabajador por cuenta propia (tanto nacional como extranjero) en un sector con una creciente actividad.

Por otra parte, la diferencia observable entre el trabajador migrante y el nacional en el caso del empleo público, se encuentra asociada a un conjunto de requisitos que dificultan a las personas extranjeras optar por trabajos en ese entorno.

Cabe hacer referencia a la existencia de la población refugiada en la medida de que, en muchos casos, estas personas traen conocimientos y experiencias profesionales valiosas que podrían transferirse al país, pero que, por la categoría migratoria que adquieren y por la percepción que se tiene sobre el origen de su migración, ven limitada esa posibilidad. Algo similar sucede con la migración estacional de los indígenas entre Panamá y Costa Rica en términos de la percepción social.

Los aspectos migratorios asociados a las y los trabajadores extranjeros

De acuerdo con información obtenida en el sitio web de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), para las personas migrantes existen las categorías de residente (permanente y temporal) y varios tipos de permisos (estudiantes, académicos, voluntarios, trabajo, casos de humanidad, prórrogas de turismo y estancias).

La política migratoria costarricense es restrictiva, ya que requiere un vínculo (parentesco) para lograr un estatus migratorio que permita libertad laboral, fuera de las tres únicas categorías permitidas para permisos laborales ya referidas (servicio doméstico, trabajador agrícola y peón de la construcción).

En consonancia con la Ley de Migración, es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) el que define las necesidades de mano de obra del país y, por tanto, el que indica a la DGME sobre la necesidad o no de mano de obra migrante específica. Si las personas migrantes desean trabajar en otras áreas, solo pueden hacerlo contando con una oferta en firme de un empleador (que además debe demostrar que intentó previamente buscar esa mano de obra en el país), o porque cuenta con una cédula de residencia permanente (asociada a un vínculo con costarricense).

Los conocimientos y competencias que portan o adquieren las personas migrantes

Se observa que la población nacional y extranjera cuenta con niveles de educación semejantes, lo cual permite señalar que —a diferencia de la percepción común— los migrantes no son necesariamente personas con un bajo nivel educativo y que por tanto se ubican en actividades de poca calificación. Además, se tiene que las recientes oleadas migratorias tienen mayor grado educativo. Por ejemplo, muchas mujeres insertas en trabajo doméstico, son secretarias, maestras, contadoras o enfermeras, entre otras profesiones.

Uno de los aspectos importantes a considerar en el caso de conocimientos y competencias que portan las personas migrantes, es el de la edad. Los flujos migratorios a Costa Rica son de personas jóvenes en edad productiva, de forma que la mayor parte trae, al menos, estudios secundarios y eventualmente alguna experiencia laboral.

Muchos de los migrantes tienen calificaciones superiores a las que requieren en sus trabajos presentes. Por ello, una vez adquirido un

estatus migratorio regular, buscan insertarse en otros mercados. De ahí la diferencia de la migración laboral que se queda en la zona rural o fronteriza, de la que migra a las ciudades. La primera obtiene empleos más precarios que los segundos lo cual está asociado, probablemente, a su nivel educativo.

En el caso de conocimientos técnicos, un 25% de las personas migrantes encuestadas traían algún conocimiento técnico o profesional (administración, educación, técnico, entre otros) y casi el 100% señaló tener estudios secundarios.

Desde que se insertan en el mercado laboral, las personas migrantes adquieren competencias (o bien mejoran las adquiridas) por el simple proceso de la práctica continua o mediante procesos de formación (formales o informales). En todos los casos algo que la persona migrante no debe descuidar es la posibilidad de acreditar formalmente la competencia.

Del total de personas encuestadas para esta investigación, la mayoría señala que adquirió (por cuenta propia o por medio de su empleo) conocimientos y/o competencias en el país de destino² y que los mismos tuvieron consecuencias diversas. En algunos casos, han implicado más responsabilidades, en otros más ingresos y en algunos otros no ha tenido ninguna implicancia. Sin embargo, la mayoría reconoce que son conocimientos útiles y que en un eventual regreso a su país, si serán valorados.

Validación y reconocimiento de competencias que portan y/o adquieren las y los migrantes

Si bien son muchas las personas migrantes que traen algún conocimiento y/o experiencia, son muy pocas las que se interesan

2. Por ejemplo, de acuerdo con la información del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) (2012), de 11,344 matrículas de personas migrantes recibidas en la institución, el 7% se matriculó en actividades asociadas al sector agropecuario, el 46% en temas relacionados al sector industrial, y el 47% en áreas relacionadas al comercio y los servicios.

por acreditarlo localmente. Algunos no acceden al proceso de validación debido a que lo consideran complejo o costoso o porque una vez incorporados en el mercado laboral (por ejemplo, en el caso de las trabajadoras domésticas), sus horarios de trabajo les impiden poder realizar trámites.

Dada la realidad de los limitados mercados laborales abiertos a las personas migrantes, éstas muchas veces consideran que no vale la pena intentar el proceso de certificación formal. En mercados como la agricultura o la construcción las certificaciones no son importantes, eventualmente una recomendación sí lo es. Además, consideran que validar la competencia localmente podría implicar empezar a competir con la mano de obra doméstica, cosa que por lo general no ocurre en los sectores en los que se insertan actualmente.

El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), como entidad rectora de la formación y capacitación de los recursos humanos que demanda el país, es el ente responsable de la certificación de competencias y reconocimiento de títulos de carácter técnico. Los funcionarios de la institución entrevistados para este estudio, señalaron desconocer si algún extranjero ha hecho el intento de reconocer/homologar competencias/certificados.

En el tema de certificación, uno de los aspectos más importantes identificados como un cuello de botella para los reconocimientos u homologación de títulos, es el estatus migratorio de la población migrante. En la actualidad, casi cualquier actividad económica e institucional supone contar con un estatus migratorio regular.

En ese sentido, una política de reconocimiento de competencias y acreditación de títulos a migrantes debe partir de la política migratoria (en la actualidad, el gobierno de Costa Rica está trabajando en una política integral).

Procedimientos asociados al tema de competencias laborales

Una vez superada la barrera del estatus migratorio regular, es posible para la persona migrante certificar una competencia o bien acreditar un título o certificado. La segunda barrera que se observa tiene que ver con las políticas del INA. Si bien una de sus obligaciones es la de certificar competencias y homologar certificados, en la práctica su objetivo principal es la formación y ese es el indicador por el cual se le evalúa y a lo cual dirige principalmente sus esfuerzos.

A pesar de ello, los servicios de certificación del INA existen y reconocen los conocimientos y habilidades alcanzados por la persona, independientemente de la forma en que estos hayan sido adquiridos. Los servicios de certificación de certificación siguen diferentes modalidades según los contenidos a certificar. Así, si el INA tiene la oferta formativa en la materia que presenta el solicitante, se desarrolla un proceso de certificación; si no cuentan con la oferta formativa, se dispone buscar un técnico evaluador que diseñe una prueba. Por otra parte, en lo que respecta a la convalidación/homologación, se solicita no solo el título sino una certificación de los contenidos. Si la persona migrante cuenta con toda esa información documental y el INA observa que en un 80% o más de los contenidos son comparables, entonces se puede equiparar. De lo contrario, se solicitaría que haga cursos para completar lo que le falta.

Dentro de este panorama es importante destacar que la OIT cuenta con el *Proyecto de Formación Ocupacional e Inserción Laboral (FOIL)*, que busca fortalecer a las administraciones públicas laborales de Centroamérica y la República Dominicana, para mejorar sus intervenciones y los servicios que prestan en los ámbitos de empleo y formación profesional. Como parte de sus actividades, el proyecto se encuentra colaborando con los institutos de formación de dichos países en la elaboración de normas técnicas a nivel regional. Existen más de 30 normas documentadas mediante el apoyo de este Proyecto y, en el 2010, los Presidentes Ejecutivos

de las instituciones referidas tomaron el acuerdo de que esas normas y diseños curriculares serían, en un 70%, como un estándar para todos los países y, en un 30%, podrían ser modificados (para adaptarlo a los elementos propios de cada país). Con ello lo que se pretende es que la norma que sea certificada en un país, reciba la equivalencia en otro.

En relación con quienes portan títulos de educación superior, se encuentran con que “Reconocimiento” y “Equiparación” de títulos son cosas diferentes. Si en el país no se imparte lo que una persona estudió, no se le puede equiparar el título, solo reconocerlo.

A nivel profesional o académico, la labor de equiparación se lleva a cabo por medio de la Cancillería y el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP). Si una persona extranjera tiene un título profesional, éste debe ser equiparado, de lo contrario puede darse problemas para ejercer la profesión en razón de que la persona no se encuentra registrada en el colegio profesional respectivo.

Finalmente, se observa que los mecanismos para acreditar y homologar existen. Sin embargo, también se encuentran obstáculos institucionales y dificultades que limitan realizar los procedimientos (particularmente en el caso de las mujeres, que en su mayoría se ocupan en el sector doméstico y carecen de tiempo para hacer los trámites).

Conclusiones para el caso Costa Rica

- Una de las percepciones equivocadas relacionada con las características de la migración laboral en Costa Rica, es que las personas migrantes son –en general- poco calificadas³. Eso, unido a las condiciones iniciales de la migración (irregularidad

3. La información disponible muestra un nivel educativo de la población migrante, superior a lo percibido. Lo anterior, y desde la evidencia de trabajo de campo, permite observar que la diferencia entre nacionales y extranjeros es inferior a los 2 años de educación formal (en favor de los locales)

migratoria y empleos en sectores de gran facilidad de entrada pero de poca calificación), genera una subutilización de las competencias de las y los trabajadores migrantes.

- El contar con una condición migratoria regular es importante en la vida de la persona migrante desde el ámbito educativo, laboral, financiero, entre otros; pero también es indispensable para el reconocimiento de sus competencias u homologación de títulos.
- Reconociendo que la condición de migrante laboral de por sí ya supone una desventaja respecto del trabajador nacional, los estereotipos asociados a los roles de género redundan no solo en una menor retribución, sino que también coloca a la mujer en una situación de mayor vulnerabilidad. En el caso de la certificación y homologación para las mujeres migrantes, el empleo doméstico se convierte en una fuerte restricción para realizar todos los trámites en vista de sus jornadas de trabajo.
- Existe en el país la normativa y los procedimientos para llevar a cabo tanto la certificación de competencias como el reconocimiento de títulos (al menos a nivel técnico de competencias para la emplabilidad). Pero su existencia requiere difusión. Asimismo se precisa que el INA revise su estructura administrativa, procurando que la exigencia de requisitos documentales y servicios de atención estén de acuerdo con las necesidades de la diversidad laboral de las mujeres y hombres trabajadores, sean nacionales o migrantes.

El caso de la República Dominicana

Algunas características de la población migrante

Contabilizar a la población migrante, en este país, no es sencillo porque buena parte de esta población no aparece en las estadísticas, debido a que su ingreso al país no se hace por un conducto regular,

o bien porque habiéndolo hecho de esa forma, amplió su estancia en el país de destino de forma irregular.

Para el año 2013, la Oficina Nacional de Estadística (ONE) publicó la Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana (ENI-2012). De acuerdo con los resultados, el número de inmigrantes alcanzó las 524,632 personas (5.4% de la población total estimada al momento de la encuesta).

Las fuentes de inmigración hacia la República Dominicana son Haití (87 %), Estados Unidos (3 %) Puerto Rico (1%) Italia (1%) y España (1%). Otras fuentes conforman el 7 %. Es notorio que la migración haitiana es la más significativa.

Al menos el 53.9% de la población migrante se encuentra en el rango entre 20 y 34 años, con lo cual se avala la tendencia internacional de que el migrante en general es una persona joven en edad productiva. La ENI-2012 señala que solo alrededor de la tercera parte de las personas migrantes haitianas son mujeres.

Según la ENI-2012, el 92.6% de haitianos y el 93.8% de otras nacionalidades señalan contar con un acta de nacimiento. Asimismo, alrededor de la mitad de migrantes haitianos y de otros países refieren contar con cédula de identidad de su país de origen. Lo mismo con el pasaporte, 37.8% de las y los migrantes haitianos y 89.5% de migrantes de otros países dijeron contar con el mismo. Eso es importante en la medida que contar con documentos de su país de origen, facilita los trámites migratorios y reduce costos y tiempos.

Respecto del nivel educativo, hay una clara diferencia entre migrantes haitianos y los de otras nacionalidades, y una brecha menor entre migrantes haitianos y nacionales dominicanos. En el caso de las y los migrantes haitianos, menos del 30% cuenta con formación secundaria o universitaria, mientras que en el caso de las y los migrantes de otros países esa proporción supera el 75%, y para los y las nacionales dominicanos supera ligeramente el 40%. El nivel educativo es sin duda un elemento determinante en la búsqueda de

empleo, por lo que el grueso de la migración haitiana se concentra en actividades que requieren poca calificación.

Ahondando en la información de las personas migrantes provenientes de Haití, se encuentra también que quienes no tienen escolaridad habitan mayoritariamente en la zona rural (40.7%), no habiendo diferencia significativa entre hombres y mujeres.

Otro aspecto importante de la migración es su situación previa en el país de origen. En la encuesta realizada durante la investigación se determinó al respecto que el 57% trabajaba y el resto no lo hacía.

Un aspecto central de la migración es su actividad ocupacional. La persona inmigrante haitiana se ubica en el sector de los asalariados y su participación como patrono es mínima. Ocurre lo contrario con migrantes no haitianos.

En relación con la ocupación por género se tiene que la proporción de asalariados es mayor en los hombres. Sin embargo, las mujeres se desarrollan de forma importante en las actividades por cuenta propia (en una proporción muy superior a la de los varones).

Al ahondar en las actividades económicas en que se ubican las personas migrantes, se observa que en el caso de los trabajadores haitianos, éstos se concentran en la agricultura, la construcción y el comercio. En escalas menores se ubican en otras áreas como las de hotelería y el sector servicios (call centers), donde se demanda una mayor calificación y competencias demostradas para los idiomas. En el caso de los y las migrantes de otros países, se concentran en el sector de los servicios, el comercio, la hotelería, transportes y comunicaciones, manufactura e intermediación financiera.

Los aspectos migratorios asociados a las y los trabajadores extranjeros

A efectos de la Ley General de Migración No. 285-04 de la República Dominicana y su Reglamento de Aplicación (decreto 631-II),

las y los extranjeros pueden ser admitidos en las categorías de “residentes” (quienes aspiran a estar en el país de forma permanente o temporal) y “no residentes” (que refiere a la personas que, en razón de las actividades que desarrolle, el motivo del viaje y/o de sus condiciones, ingresa al país sin intención de radicarse en él).

Existe la posibilidad de una residencia permanente, para las personas con más de 10 años de residencia legal y el pago de sus impuestos. En ese mismo sentido, es posible optar la nacionalidad dominicana siempre que se tenga una residencia legal de dos años (puede ser como residente temporal). Asimismo, es posible optar por la nacionalidad por matrimonio. Como se ha podido observar, el grueso de la migración internacional en este país proviene de Haití y ésta mayoritariamente se encuentra en condición irregular, es decir, no cumple con las condiciones señaladas en las anteriores consideraciones.

El permiso de residencia es una categoría migratoria que se otorga luego de presentar una solicitud, acompañada de una serie de documentos, la cual empieza en un consulado dominicano en el extranjero y se inicia con el otorgamiento de una visa de residencia en el consulado. Para ello, se ha debido presentar documentación que posteriormente debe entregarse en la Dirección General de Migración (DGM) en la República Dominicana. Una vez que la persona presenta los documentos junto con la visa de residencia, se le practican exámenes médicos y se hace una depuración ante el organismo de Seguridad del Estado. Posterior a ello, se le entrega un permiso de residencia, el cual le permite solicitar una cédula de identidad dominicana como extranjero. Esa cédula le posibilita declarar a sus hijos nacidos en la República Dominicana como dominicanos.

Sin embargo, en el caso de alguien que entra como turista y extiende su residencia (pide una prórroga de estadía) bajo la misma categoría en la cual entró, al no tener la documentación y el trámite antes señalado, se enfrenta al hecho de que sus hijos que nacen en la República Dominicana no tengan la nacionalidad de este país. Así, habría en condición irregular una gran cantidad de

personas haitianas y de hijos(as) de haitianos y haitianas nacidos en la República Dominicana.

La DGM cuenta con tres acuerdos con asociaciones empresariales⁴ para la regularización de personal extranjero, lo cual contribuye a visibilizar algunos de los sectores productivos donde se ubican las personas migrantes laborales (servicios, construcción y agricultura). En esos acuerdos se expresa la voluntad de estas organizaciones de cumplir la ley, y de la DGM de crear el programa para facilitarle a la empresa toda la regulación posible de su nómina de nacionalidad extranjera.

También se está trabajando en otras categorías migratorias, como la de habitante fronterizo, de forma que ese habitante entraría en la mañana y regresaría en la noche; con lo que se solucionaría el problema de las trabajadoras domésticas (que laboran fundamentalmente en la frontera y cuyo tránsito en la actualidad se está trabajando con listas).

El Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) ya no permite que se forme ningún migrante laboral que no tenga cédula de residente permanente. Así, las y los trabajadores que van a los cursos de formación, en instituciones o centros asociados a INFOTEP, se inscriben pero no se certifican (eventualmente el Centro de Formación que lo capacitó le da una constancia pero sin el peso de INFOTEP). Lo anterior, deja a la persona migrante en una situación de desventaja en el mercado laboral.

Los conocimientos y/o competencias que aportan y adquieren las personas migrantes

Para analizar las necesidades de formación en los sectores de hotelería, construcción y comunicaciones, el INFOTEP (2011)

4. Estos acuerdos se han suscrito con: la Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes, la Asociación de Constructores de Obras (ACOPRO) y la Junta Agroempresarial Dominicana.

levantó una encuesta en PYMES e identificó que en esos sectores, el 84.1% de las empresas tiene solamente empleados de origen dominicano, el 13.9% tiene empleados de origen dominicano y otros extranjeros y el 1.9% de las empresas tiene únicamente personal extranjero. De las empresas con trabajadores extranjeros, 31.1% son de nacionalidad haitiana, 19.7% son italianos, 14.8% españoles y el resto corresponde a otras nacionalidades.

Lo interesante de la información es que efectivamente la persona migrante se ubica no solo en los sectores tradicionales asociados a la agricultura y más recientemente la construcción, sino que también incursiona en el sector servicios. Las mujeres también se encuentran incursionando en otras actividades, tradicionalmente no vinculadas a sus roles de género, como es la construcción, pero realizando labores de apoyo en oficina.

La migración haitiana tiene un componente de baja calificación que se ubica en el sector agrícola y la construcción (la procedente de la zona rural de Haití), y otra menor en tamaño (proveniente de la zona urbana de Haití) pero relevante desde otras perspectivas, en donde se encuentran: estudiantes, mujeres comerciantes, empresarios, religiosos y personas que se ubican en el sector servicios (hotelería, call centers) debido a que tienen la competencia relacionada con el manejo de los idiomas.

El grueso de esta migración tiene un carácter permanente, sin embargo, el caso de los estudiantes es distinto ya que por lo general vuelven a Haití o migran a un tercer país.

En Haití el sistema de formación profesional es bastante convencional y se asocia a carreras largas, sobre todo en sectores tradicionales de la economía y poco en los sectores modernos. De ahí que las y los migrantes haitianos con títulos y formación profesional de su país, quizás no tendrían muchas opciones laborales en República Dominicana.

En el caso de las y los inmigrantes haitianos se tiene que 22.3% no tiene escolaridad, 47.8% tiene primaria, 21.6% secundaria y 5.9%

universitaria. Cabe señalar que si a la precariedad laboral, asociada a una situación migratoria irregular, se le suma un nivel educativo bajo, el producto es un empleo precario. No obstante, luego de adquirir más competencias, su situación podría cambiar, ya que tendrían la oportunidad de pasar a otro sector o a un mejor empleo.

Se sabe que las personas de menor calificación se encuentran en la agricultura y la construcción. En ambas hay participación de la mujer sin embargo, las mujeres se involucran en el sector comercio más que los hombres. En los servicios, la participación de la mujer es de casi 30% contra un 6% de los hombres. La mujer tiene una menor participación en el mercado asalariado (incluyendo al servicio doméstico) y es más fuerte en las actividades por cuenta propia y empresariales.

Los procedimientos asociados a las competencias laborales

Si la persona migrante no cuenta con la tarjeta de residencia permanente, no hay forma ni de acreditar formal y documentalmente sus competencias (sean traídas o adquiridas), ni de homologar títulos y/o certificaciones. En el caso de la República Dominicana, los requisitos que define el INFOTEP para acceder a sus servicios son claros e incluyen el poseer la tarjeta de residencia permanente⁵.

Sin embargo, es posible llegar a acuerdos entre Migración y algunos gremios empresariales, como los del sector construcción. Si es la empresa la que somete la solicitud de la tarjeta de residencia (aunque la tenga que pagar el trabajador migrante), esto le permite al trabajador acceder a la capacitación.

5. El INFOTEP, organismo rector del sistema nacional de formación técnico profesional de la República Dominicana, es una organización autónoma del Estado, fue creada por la Ley 116, del 16 de enero de 1980 y regulada por el reglamento 1894 del 11 de agosto del mismo año. Es dirigido por una junta de directores, de estructura tripartita, integrada por los sectores oficial, empresarial y laboral y administrado por una dirección general.

El INFOTEP tiene una normativa muy completa para el reconocimiento de competencias que puede traer una persona que viene del extranjero, tanto experiencia laboral como estudios. Reconoce a las personas los aprendizajes profesionales previos, estudios, certificados y títulos, a través de los siguientes servicios: Validación ocupacional, Evaluación y certificación de competencias laborales, Convalidación de estudios, Homologación de certificados y títulos y Certificación para la legalización de certificados y títulos. Los requisitos para optar por los servicios de reconocimiento de experiencia laboral se dividen en: Requisitos para la validación ocupacional y Requisitos para la certificación de competencias laborales.

Los procesos antes mencionados se encuentran completamente documentados, es decir, si una persona migrante quisiera reconocer aprendizajes y /o estudios previos, ello es posible. En general, para la validación ocupacional se requieren los programas estandarizados de cursos, mientras que para la certificación de competencias se atraviesa por un proceso de evaluación de las mismas. Una vez realizado el proceso, la persona trabajadora cuenta con un título como si hubiera egresado del INFOTEP.

Sobre quienes han realizado un proceso de este tipo, las personas entrevistadas del INFOTEP señalaron que ha habido migrantes que se han interesado por el procedimiento pero nadie -que ellos sepan- lo ha realizado. Según su perspectiva es porque desconocen la posibilidad.

En el análisis de caso de Costa Rica, se señaló el trabajo realizado por la OIT por medio de su proyecto FOIL. Como se indicó al respecto, a nivel técnico el proceso está resuelto para varias competencias ya documentadas, pero se necesitan los acuerdos a nivel político para que los conocimientos adquiridos en un país sean efectivamente reconocidos en otro. La situación para La República Dominicana es la misma.

Oferta formativa y demanda laboral

La oferta formativa de INFOTEP es muy variada. En cuanto a diferencias de género en la asistencia a los cursos, el número de estudiantes es semejante entre ambos sexos. Sin embargo, se encuentran las diferencias en las áreas de especialidad asociadas a roles de género.

Se reconoce que existen áreas donde hay poco interés en la capacitación (que son casualmente los puestos ocupados por la población migrante). Son áreas de baja demanda por formación aunque el mercado solicita personal con esas competencias. De otro lado, las áreas de alta demanda son: tecnología, eléctrica, electrónica, mecánica, comercio y servicios.

En cuanto a la demanda formativa, el sector empresarial se acerca al INFOTEP a solicitar nuevos cursos, de forma que la institución trabaja en formación abierta y para la empresa (a la medida).

Conclusiones para el caso de República Dominicana

- La migración haitiana en general, se encuentra en los empleos de menor calificación. Lo anterior contrasta con la migración no-haitiana que, con mayor nivel educativo, se inserta en sectores más dinámicos de la economía.
- Actualmente la migración laboral se orienta a nuevos sectores como el comercio y el turismo, además de los sectores tradicionales como la agricultura y la construcción. Se observa que los hombres se encuentran más en el trabajo asalariado mientras que la mujer asume un rol más importante en el comercio informal y en el trabajo doméstico.
- Muchas de las personas migrantes jóvenes de origen haitiano señalan que sus conocimientos y/o competencias se han adquirido en el país de destino, mientras que las personas migrantes de mayor edad lo hicieron en su país de origen.

- La condición migratoria regular es un elemento fundamental para la incorporación plena al mercado laboral local. Sin embargo, en ciertas empresas hay personas en condición irregular que han mejorado sus habilidades y/o competencias (y hay interés de las empresas por retenerlas).
- Se observan diferencias en educación no solo entre personas migrantes haitianas y locales dominicanos, sino también entre aquellos y las personas migrantes de otros países.
- En general, las empresas no le demandan al Estado que los trabajadores tengan determinada competencia éstas son las responsables de su propia búsqueda laboral (pero el Estado sí exige a las empresas que tengan trabajadores en condiciones de legalidad).
- El procedimiento de certificación de competencias y reconocimiento de títulos existe y está regulado, pero no es algo que se promueva activamente y tampoco es un mecanismo sencillo. Además, el INFOTEP no puede acreditar a ningún extranjero que no tenga un estatus migratorio regular (específicamente tarjeta de residencia permanente).
- Las competencias técnicas asociadas a la agricultura y la construcción se acreditan en la práctica, es decir, “haciendo”. Las certificaciones pueden ser de alguna forma útiles en el proceso de contratación, pero la sostenibilidad del empleo se da sobre la base de competencias demostrables.
- La poca demanda por los servicios de acreditación, tiene que ver, en parte, con el hecho de que el INFOTEP se concentra fundamentalmente en la labor de formación, esto influye en la baja implementación de las certificaciones de competencias o reconocimiento de títulos.
- Es necesario enfatizar en que la certificación y/o reconocimiento debe ser una opción disponible que ayude a validar el conocimiento técnico (formal o informal) de las personas trabajadoras, sean migrantes o no.

El caso de Panamá

Algunas características de la población migrante

Panamá es un caso que se ha tratado de una manera particular respecto de los dos anteriores, por varias razones. La información recogida de diversas fuentes, señala que es un país al cual tradicionalmente han llegado personas de diferentes nacionalidades, pero que siempre ha sido visto como un país de paso y no de destino. Sin embargo, es el auge económico por el que Panamá atraviesa desde hace ya varios años, el que lo está transformando en un país de destino.

Lo anterior tiene implicaciones en varios sentidos: (i) la migración nunca ha sido vista –sino hasta ahora- como un tema de interés por parte de agentes públicos y privados; (ii) la información disponible sobre el tema es escasa; y (iii) existe preocupación sobre lo que pasará con la migración cuando las grandes obras que están impulsando el crecimiento económico finalicen.

Las cifras sobre el tema migratorio no son precisas porque el de la migración no ha sido un tema que se haya investigado detalladamente. Se han considerado como fuentes oficiales de información dos principales: el XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda (2010) y la información enviada por el Servicio Nacional de Migración de Panamá (SNM).

Lea Montellier, Oficial de Proyectos de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), da una cifra de alrededor de 121.000 migrantes ubicados en este país. Este dato coincide con el señalado por PNUD (2009) y recogido por el Informe de Panamá de OIT – OIM (2013)⁶.

6. Organización Internacional para las Migraciones OIM – Organización Internacional del Trabajo OIT (2013). Flujos Laborales Interregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana – Informe de Panamá.

En cuanto a la inmigración por países, la información disponible del Censo (2010), se observa que el 29.9% de los migrantes proviene de Colombia, el 9.9% de China, 7.6% de los Estados Unidos, 7% de Nicaragua, 5.4% de Venezuela, 4.4% de la República Dominicana, y 4.2% de Costa Rica entre otros países.

A diferencia de los otros dos casos analizados en el presente estudio, en Panamá existe una mayor diversidad de países de origen, aunque predominan las personas provenientes de Colombia.

Los sectores laborales a los que llegan las personas migrantes dependen en cierta medida del país de procedencia. Por ejemplo, las personas nicaragüenses llegan al país por lo general al servicio doméstico, mientras que las personas colombianas llegan a diferentes sectores ya que su composición es muy variada. Las personas venezolanas por lo general llegan como inversionistas.

Se puede considerar que existen dos grupos de migrantes: (i) quienes llegan bajo el amparo de una empresa como profesionales-técnicos-ejecutivos, y (ii) quienes llegan por sus propios medios en busca de un mejor futuro.

En relación con la edad de las personas migrantes y de acuerdo con la información del Censo (2010), se tiene que la población extranjera joven en edad de trabajar (20 – 39 años) comprende el 40%. En el caso panameño también se observa que existe una significativa proporción de migrantes mayores de 40 años el cual representa el 46% de la migración total.

Sobre el nivel educativo, se observa que el grueso de los migrantes tienen al menos secundaria (40.8%), y que son más las mujeres quienes ostentan ese nivel de educación. Curiosamente, en el caso de Panamá, si bien el nivel educativo de su población entre primaria y secundaria ostenta al menos el 70% (frente al 57.5% de las personas migrantes), solo el 18.5% cuenta con estudios superiores, mientras que en la población migrante esta cifra se eleva por encima del 32%, lo cual permite inferir la presencia de un perfil más educado de la persona migrante en Panamá.

Mercados en los que se inserta la población migrante

Los sectores que se encuentran asociados a la migración laboral son el de la construcción y el servicio doméstico. Ambos tienen niveles de segmentación que vale la pena señalar. Por un lado, en el sector de la construcción existen varios niveles de especialización (desde el obrero raso hasta el técnico especialista). En el sector doméstico existen varias tareas que van más allá de las labores convencionales y que tienen que ver con el cuidado de niños y/o ancianos, el apoyo en las tareas escolares, y la administración del hogar. En ambos casos, se encuentran involucradas otras competencias, además de las que son propias del sector, que muchas veces son realizadas pero no son remuneradas.

Se encuentran otros sectores considerados como significativos de la participación de la población migrante, como es el del turismo, y los nichos donde las personas migrantes encuentran oportunidades asociadas con el manejo de idiomas y la atención al público.

Los aspectos migratorios asociados a las y los trabajadores extranjeros

Si bien tiene una larga data, el incremento significativo migración en Panamá es relativamente reciente. Por ello, su normativa migratoria ha debido adaptarse a los cambios en los flujos migratorios.

De ahí que, tanto el Servicio Nacional de Migración de Panamá (SNM) como el Ministerio de Trabajo, tengan varias categorías para la migración laboral. Además de las visas de corta estancia (por negocios, investigadores y científicos), se encuentran también las de transeúntes o trabajadores eventuales (3 meses), trabajadores domésticos (1 año), entre otros. Además existe un rubro de residentes por razones laborales, tales como extranjeros contratados por empresas o bajo contrato del gobierno. En esa línea, el Departamento de Migración Laboral del Ministerio de Trabajo gestiona tanto permisos temporales de trabajo, como otros de mayor duración, asociados a las categorías para los migrantes

laborales señaladas antes.

En Panamá existe la posibilidad de que las empresas puedan contar con un porcentaje máximo de trabajadores extranjeros (10%, 15% de la planilla total). El permiso del 15% tiene tres categorías: personal de confianza; personal técnico (se acredita con el título); personal experto (el que tiene conocimiento, independientemente de cómo lo adquirió). Esto supone que si la persona no cuenta con diplomas que demuestren su conocimiento— la empresa que lo contrata aporta documentación —tales como cartas de recomendación de la empresa donde laboraba previamente- que demuestra la competencia.

Los y las migrantes, una vez que tienen un año en el país (con un carnet temporal), pueden postular a una permanencia definitiva (cédula permanente en Panamá). Sin embargo, el permiso de migración no se da si no tienen el permiso de trabajo; de ahí que las oficinas de Trabajo y Migración actúan conjuntamente.

En el pasado el otorgar un permiso de trabajo implicaba la revisión de una serie de documentos; entre ellos, las llamadas idoneidades (es decir, el proceso de verificar títulos universitarios u otras constancias, con todos los costos y tiempos asociados). En la actualidad, el empleador puede demostrar mediante notas de experiencia (constancias de otros empleadores o de él mismo) que la persona migrante cuenta con las competencias que se requieren para realizar una tarea, con lo que el proceso regulador migratorio se hace más expedito.

Existe una limitación importante en la legislación y que se asocia a un conjunto de profesiones que son restringidas en Panamá para las personas extranjeras y que para ejercerlas se debe pasar por el filtro del colegio profesional correspondiente. En esos casos, estos profesionales pueden entrar bajo otros cargos no asociados a la profesión, como coordinador, supervisor o jefe, entre otros.

Panamá en la actualidad requiere más de técnicos que de profesionales, así como personal que domine el idioma inglés. Lo

anterior por ejemplo en áreas como el turismo para hoteles de lujo y el sistema financiero. De otro lado, también hay escasez de trabajadoras domésticas. En general, se considera que en el país existe escasez de mano de obra en varios mercados laborales, en algunos casos por falta de calificación, en otros por competencias. En otros casos, es falta de experticia técnica.

Finalmente, sobre este punto es importante señalar que las personas migrantes que tienen a Panamá como destino, para aplicar al visado laboral necesitan traer una oferta laboral previa.

Los conocimientos y/o competencias que aportan y adquieren las personas migrantes

Existe una segmentación relacionada con el ámbito donde se ubican las personas migrantes laborales. En los oficios de baja calificación como el servicio doméstico se ocupan mujeres, y, en aspectos básicos de la construcción, hombres. Luego se encuentran los técnicos que en la actualidad son los responsables de la operación de maquinaria en los megaproyectos. Finalmente se encuentran los técnicos y ejecutivos que vienen como parte del staff de empresas multinacionales (incluye hombres y mujeres).

Años atrás se aprobaban alrededor de 4 mil permisos de trabajo, por año, hasta 2008. Luego en el 2009 asociado a los megaproyectos se llegó a los 10 mil permisos anuales. Sin embargo, entre la población migrante y los permisos aprobados aún hay una brecha muy importante que supone la presencia de trabajadores en condición irregular⁷.

Desde el punto de vista de los conocimientos y competencias se tiene que no solo es mínima la proporción de migrantes que

7. En esa línea, el gobierno implementó el proceso de regularización migratoria denominado Crisol de Razas Por medio del cual en las diez primeras ediciones de este proceso (en la actualidad se encuentra en el doceavo), se entregaron más de 25 mil carnets que regularían la condición migratoria. Solo en la doceava edición, se han entregado más de 10 mil carnets.

señalan no tener ningún tipo de educación (menos del 6%), sino que las mujeres migrantes proporcionalmente cuentan más con educación básica y secundaria respecto de los hombres. Asimismo, existe al menos un 35% de migrantes con nivel universitario.

Así, se puede decir que la persona migrante en promedio cuenta con un nivel educativo que le permitiría insertarse en mercados laborales más allá de oficios manuales o de poca calificación. La irregularidad migratoria inicial y la necesidad de generar ingresos en el corto plazo, son determinantes para que la persona migrante busque empleo en actividades donde será más factible conseguirlo (aun sin documentación oficial) y que por lo general son los de menor calificación y remuneración.

A diferencia de los otros países del estudio, existe una migración de personas hoy adultas que cuentan con una experiencia laboral y de vida, que les permite insertarse laboralmente con menos dificultad que una persona joven migrante.

Ahora bien, si esos conocimientos se encontraran documentados (títulos, certificados, diplomas), sería posible homologarlos, equipararlos o reconocerlos si son profesionales.

En el caso de los certificados de nivel técnico, al parecer, no sería indispensable homologarlos localmente desde la perspectiva migratoria. pero si fuera necesario hacerlo, sería muy complicado, ya que de acuerdo con Donna Grant, Secretaria Técnica de la Comisión Nacional de Competencias Laborales y gestión de Calidad del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), éste no tiene referencia de atención a personas extranjeras y no hay claridad si en la creación del INADEH solo se señaló que era una institución que promueve la formación del recurso humano panameño o le competía la acreditación.

En esa misma línea, se señaló que existen organizaciones que dan una “idoneidad” a ciertos oficios, cumpliendo con ciertos requisitos de pago y pruebas. Tal es el caso del empleo doméstico, donde las

agencias de colocación cuentan con cartas de recomendación de empleos anteriores que bien fungen como certificaciones, ya que acreditan competencias.

En la medida que muchas competencias se prueban en la práctica, es necesario contar con mecanismos que puedan –si no certificar– al menos una idoneidad de las capacidades de las personas en determinadas actividades. Esto se hace necesario cuando –por ejemplo– los trabajadores deben usar equipo costoso; en esos casos se requiere de pruebas de sus competencias (cartas de recomendación, constancias de empleos anteriores, entre otros).

En otros casos, son los empresarios quienes presionan a sus trabajadores para certificarse (sea porque es un requisito de su política de calidad, requerimientos de algún eslabón de la cadena de valor, entre otros.). En esas situaciones, son las empresas quienes se encargan de buscar organizaciones para certificar⁸.

Acciones asociadas al tema de competencias laborales

Es importante señalar que quien introduce en Panamá el tema de las competencias laborales, no es el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH). Es la Fundación del Trabajo (FUNTRAB) la que por primera vez instala en Panamá el tema de las competencias laborales.

En esa línea, la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC) y el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares (SUNTRACS), han generado una serie de centros de capacitación y ya se están estableciendo sistemas de

8. En el ámbito de la construcción, es la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC), la que puede acreditar competencias, ya que el Centro de Evaluación de la CAPAC fue acreditado por el INADEH), como organismo evaluador en la Norma de Competencia Laboral de Albañil Calificado en el sector construcción. En esa misma perspectiva, Carolina Appel, Coordinadora de Incidencia y Departamento Legal del Servicio Jesuita de Refugiados (SJR), manifestó que las personas con las que trabajan (especialmente mujeres), buscan capacitación en diversas áreas y, en todos los casos, esas capacitaciones terminan con una certificación escrita.

evaluación para validar conocimientos en el área de la construcción. Existe además la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción, con la cual CAPAC está trabajando para que, a través de ésta, se lleve a Panamá a especialistas capaces de capacitar al personal local.

Desde el punto de vista local, el INADEH busca fortalecer la capacitación en tres sectores principales: agropecuario, industrial y el de comercio y servicio. Además, y de acuerdo con lo señalado por esta institución en su memoria anual 2012, se observa que la formación de los hombres tiene énfasis tanto en el sector industrial como en el de comercio y servicios, mientras que en el caso de las mujeres el énfasis está el sector de comercio y servicios. Aunque se ha señalado que el INADEH no capacita población extranjera, la orientación de sus cursos es una buena aproximación para conocer la demanda del mercado de formación.

Como se señaló anteriormente, el INADEH no está acreditando competencias ni reconociendo títulos y las normas desarrolladas en conjunto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no se están aplicando. Sin embargo, las normas desarrolladas con este organismo han servido de base para desarrollar las propias.

Conclusiones para el caso de Panamá

- A diferencia de lo que ocurre con Costa Rica o la República Dominicana, la migración a Panamá se caracteriza por mayor diversidad de naciones de origen de las personas migrantes, el nivel educativo y los diferentes sectores en donde ellas y ellos se insertan.
- Se hace necesario contar con mayor y más desagregada información sobre las características de la migración en general (al menos edades, nivel educativo, sectores en los que se emplea, entre otros).

- Es importante dar a conocer y sensibilizar al trabajador panameño sobre el aporte del migrante a la economía para dar respuesta a esa percepción que hace verle como un problema porque compite con el trabajador local.
- Es importante analizar el tema migratorio con el sector privado para conocer cifras concretas de demanda laboral y ofrecer convenios temporales con países que cuenten con las competencias que se requieren.
- Desde el punto de vista de los institutos de formación, es necesario reducir la brecha entre lo que el mercado necesita y lo que estos ofrecen; por lo que se necesita trabajar más a nivel prospectivo. Además es importante ver las experiencias que se han desarrollado desde el sector privado, el cual ha tomado hasta cierto punto, el liderazgo en el tema de calificación y certificación.

Conclusiones y recomendaciones generales

- Se observa la ausencia de información estadística necesaria sobre la dimensión del fenómeno migratorio, enfatizando particularmente el aspecto laboral. Esto es particularmente visible en Panamá, donde el tema recién se inserta en la agenda nacional.
- Los mercados de trabajo en que se inserta la población migrante son diversos. Esta se ubica de forma mayoritaria, en los tres países, en: la agricultura, la construcción, los servicios personales (como el empleo doméstico), el comercio (informal), servicios con mayor calificación (turismo, hotelería y call centers, entre otros) y, en algunos, casos también en la manufactura.
- Por lo general, el origen geográfico de la persona migrante determina de cierta forma el sector donde se ubica (personas de origen rural por lo general se dedican a la agricultura y en

algunos casos a la construcción, mientras que las de origen urbano se dirigen al resto de sectores de la economía).

- Las personas migrantes de menor calificación generalmente se encuentran en la agricultura (mujeres y hombres), la construcción (esencialmente hombres) y los servicios personales (esencialmente mujeres). El caso de los servicios es más complejo en la medida que influyen en él tanto los patrones de género como el nivel educativo.
- Tradicionalmente se ha considerado que la población migrante está compuesta fundamentalmente por personas con bajo nivel educativo y por tanto se insertan en sectores de gran facilidad de entrada y salida, que requieren poca formación y que son de baja remuneración. La evidencia señala que si bien existe una parte –cada vez menor- de la migración de baja calificación, un número creciente tiene cierto nivel educativo que les permitiría desarrollar actividades de mayor complejidad respecto de sus actuales ocupaciones. Las razones de su posicionamiento en labores de baja productividad, tiene que ver más con su estatus migratorio y las restricciones institucionales al empleo que con sus capacidades, por lo general infravaloradas en el mercado de trabajo. De ahí la importancia de la educación y la acreditación de la misma para una inserción en el mercado laboral, acorde con sus saberes y habilidades.
- Un elemento central es el papel que juega la condición migratoria en el reconocimiento a aprendizajes profesionales previos, estudios, certificados y títulos. En todos los países indagados, la irregularidad migratoria (o no contar con un documento de residencia permanente) cierra la entrada a cualquier intento de reconocimiento. Así, el reconocimiento de aprendizajes y/o estudios no pasa por un tema laboral o educativo sino migratorio.
- En estos países existen limitaciones expresas para las y los migrantes laborales (u ocupaciones exclusivas para nacionales).

Por lo general, las actividades libres de impedimentos son las que trabajadores locales no están dispuestos a realizar (o al menos, no por el salario establecido).

- En los mercados en los cuales se inserta la mayor parte de la población migrante por lo general las competencias se prueban en la práctica, por lo que una acreditación en ellas no agregaría valor a la demanda laboral. Sin embargo, mientras mayor sea la complejidad del empleo, las acreditaciones se hacen más necesarias en razón de lo cual es importante establecer acciones para facilitar el procedimiento. Sería importante considerar y trabajar a futuro en los siguientes aspectos:

Información y difusión: El desarrollo de mayor información estadística y difusión del fenómeno migratorio con énfasis en su modalidad laboral (en relación con las categorías migratorias disponibles, condiciones, procedimientos y otros aspectos que orienten a la persona antes de viajar a otro país y, eventualmente, iniciar trámites localmente). En estas actividades pueden colaborar tanto las instituciones del Estado relacionadas como las organizaciones no gubernamentales dedicadas al tema.

Competencias laborales: Promover, entre la población migrante, la capacitación y certificación de competencias como mecanismos para mejorar su productividad, incrementar su empleabilidad y certificar el conocimiento adquirido. Asimismo, trabajar con los empleadores en el fomento de la certificación (documental) de competencias, desde una perspectiva de formación para la productividad laboral así como de fortalecimiento del capital humano del país. Y en ese sentido, asociar la certificación con la retribución económica y de responsabilidades. Aunado a lo anterior, promover en los países de la región mecanismos

alternativos de certificación, cuando no sea factible desde los institutos de formación.

Papel de los institutos de formación en el reconocimiento de títulos/certificados:

Visibilizar a los institutos de formación no solo como capacitadores sino también como entes de certificación y homologación. Asimismo, promover en los institutos opciones formativas, acordes con las exigencias del mercado laboral. Aunado a esto y dado que el proyecto FOIL de la OIT tiene un avance significativo en el desarrollo de los manuales técnicos y las pruebas para acreditar la experticia de una persona en determinadas competencias, se requiere el acuerdo político para poner en práctica la acreditación.

La visión a largo plazo: Es importante reflexionar y tomar medidas sobre la reducción de las barreras institucionales a la migración laboral. Esto, abriendo la oferta laboral a partir de estudios sobre necesidades del mercado laboral, de forma que las personas migrantes accedan a puestos de trabajo de acuerdo con su calificación. Para ello es necesario eliminar las restricciones migratorias a la educación técnico-profesional de las personas migrantes.

Trabajar más a fondo en los aspectos migratorios contribuirá, sin duda, a evitar la pérdida social que representa el no aprovechar los conocimientos y experiencia de las personas migrantes.

Identificación de acciones y estrategias para mejorar la protección de las trabajadoras y trabajadores migrantes y sus familias mediante la seguridad social.¹

Introducción

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha reconocido desde sus orígenes la relevancia del fenómeno migratorio motivado por razones laborales, razón por la cual aprobó, en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo, diversos convenios, así como un Plan de Acción y un Marco Multilateral para la Migraciones Laborales. Esto tiene como fin el promover la igualdad de trato entre trabajadores nacionales y migrantes ya que se sabe que gran parte de esta fuerza laboral es contratada, en los países de destino, en condiciones precarias entre las cuales se encuentra la ausencia de seguridad social.

1. Resumen del estudio con el mismo nombre realizado por Pablo Arellano Ortiz. Proyecto Políticas de Migración Laboral Sensibles al Género en los Corredores de Nicaragua-Costa Rica-Panamá y Haití-República Dominicana, de la Organización Internacional del Trabajo, 2013. El texto completo del estudio se puede obtener en: www.ilo.org/sanjose

La región centroamericana no es ajena a esta problemática que se expresa, particularmente, en aquellos países receptores de migrantes, como es el caso de Costa Rica, Panamá y La República Dominicana.

Abordar el tema de la garantía de la seguridad social, implica valorar distintas aristas. Uno de los aspectos es el de la cobertura. Se sabe que gran parte de las y los trabajadores no están cubiertos por la seguridad social, por lo cual es preciso ampliarla mediante mecanismos de sensibilización, reformas legales y fortalecimiento de capacidades de los actores a cargo de la vigilancia en el cumplimiento de los derechos laborales.

Por otro lado, se tiene el aspecto relacionado con el reconocimiento de los derechos en curso de adquisición, la denominada “portabilidad de los derechos de la seguridad social”. Lleva a pensar en esto el hecho de que de miles de migrantes quienes, durante su estadía en el país de destino, cotizan a los sistemas de seguridad social, una vez que deciden regresar a su país de origen se encuentran en la situación de que estos no le son reconocidos.

El Convenio Multilateral Iberoamericano sobre Seguridad Social (CMISS), plantea abordajes para resolver estas situaciones que se generan con la migración y que se traducen en pérdida de derechos y en desprotección.

En apego al reconocimiento de la seguridad social como un derecho humano –así reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros instrumentos-, es preciso analizar la situación de la cobertura de la seguridad social con el fin de identificar los vacíos o las exclusiones que impiden a la población migrante gozar de este derecho en igualdad de condiciones que los nacionales. A la vez, es necesario contar con recomendaciones precisas que sugieran a los Estados, a los empleadores y trabajadores organizados, alternativas para ampliar y/o mejorar esta cobertura.

De ahí que, el estudio “*Identificación de acciones y estrategias para mejorar la protección de las trabajadoras y trabajadores migrantes y sus familias mediante la seguridad social*”, tiene como propósito realizar un diagnóstico sobre la situación existente e identificar posibles acciones y estrategias para mejorar la protección de las trabajadoras y trabajadores migrantes y sus familias mediante la seguridad social. En la investigación el análisis de las brechas de género resultó fundamental.

El estudio cubrió los países de Costa Rica, Panamá y La República Dominicana, por ser considerados países de destino de flujos migratorios laborales intrarregionales. No obstante ello, se incluyen también referencias a Nicaragua y a Haití, considerados en su condición de países de origen de la migración.

Conceptos fundamentales

Trabajador migrante:

La definición de trabajador migrante se puede encontrar en la normativa generada por la OIT sobre protección de los derechos de estas personas. Por un lado, el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), señala en su artículo 11:

- 1/ *A los efectos de este Convenio, la expresión trabajador migrante significa toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta, e incluye a cualquier persona normalmente admitida como trabajador migrante.*
- 2/ *El presente Convenio no se aplica: (a) a los trabajadores fronterizos; (b) a la entrada, por un corto período, de artistas y de personas que ejerzan una profesión liberal; (c) a la gente de mar”.*

Por otro lado, el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), indica en su artículo 11:

1/ ...la expresión trabajador migrante comprende a toda persona que emigra o ha emigrado de un país a otro para ocupar un empleo que no sea por cuenta propia; incluye también a toda persona admitida regularmente como trabajador migrante.

2/ La presente parte del Convenio no se aplicará a: (a) los trabajadores fronterizos; (b) los artistas y las personas que ejerzan una profesión liberal y que entren en el país por un período de corta duración; (c) la gente de mar; (d) las personas que hayan entrado en el país con fines especiales de formación o de educación; (e) las personas empleadas en organizaciones o empresas que operan dentro del territorio de un país que han sido admitidas temporalmente en dicho país, a solicitud de sus empleadores, para cumplir trabajos o funciones específicos por un período definido o limitado de tiempo y que están obligadas a abandonar el país al término de sus trabajos o funciones”.

Por otra parte, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de las Naciones Unidas, 1990, establece también una definición: “se entenderá por “trabajador migratorio” toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”. Esta definición es bastante amplia ya que incluye a toda persona trabajadora, sin distinguir si se trata de aquellos que pertenecen a la economía informal o a la formal.

Seguridad social:

La OIT, en el Informe sobre el Trabajo en el Mundo, del año 2000, considera como seguridad social la protección que una sociedad asegura a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, entre las cuales incluye:

“Los seguros sociales, la ayuda social o asistencia social y los sistemas universales, a saber: la seguridad social en cuanto a protección que la sociedad entrega a sus miembros a través de una serie de medidas públicas para compensar la ausencia o la reducción substancial de ingresos del trabajo resultante de diversas eventualidades (por ejemplo la enfermedad, la maternidad, los accidentes de trabajo, la cesantía, la invalidez o el fallecimiento); para otorgar a las personas prestaciones de salud, y para otorgar prestaciones a las familias que tengan niños”.

Más recientemente, la OIT ha comenzado a utilizar el término de protección social indistintamente con el de seguridad social. A nivel internacional, tanto por los organismos internacionales como por los especialistas en estas materias, ambos conceptos se usan como sinónimos².

La OIT ha establecido como objetivos de la seguridad social: Reducir la inseguridad de los ingresos (que incluye el objetivo de erradicar la pobreza) y mejorar el acceso a los servicios de salud para todos con el fin de garantizar condiciones de trabajo y de vida decentes; reducir la desigualdad y la injusticia; establecer prestaciones adecuadas como un derecho reconocido; y a la vez velar por que no haya discriminación basada en la nacionalidad, la pertenencia étnica o el género, y garantizar su viabilidad, eficiencia y sostenibilidad desde el punto de vista fiscal³.

Por otro lado, se ha señalado que la protección social para migrantes internacionales consiste en cuatro componentes: a) acceso a la

2. La OIT, en su informe Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa (OIT, 2011, p.9) ha señalado que el concepto de protección social suele tener un sentido más amplio que el concepto de seguridad social, e incluir específicamente la protección que los miembros de una familia o de una comunidad local se prestan entre sí. Ahora bien, en el marco de las políticas públicas, por ejemplo, el concepto de protección social se utiliza en un sentido más restringido que el de seguridad social, refiriéndose únicamente a las medidas en pro de los miembros más pobres, vulnerables o excluidos de la sociedad.

3. OIT (2011). Informe Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa.

protección social formal – es decir, seguridad social y servicios sociales – en los países de acogida y de origen; b) subrogabilidad de los derechos adquiridos a la seguridad social entre los países de acogida y de origen; c) condiciones del mercado de trabajo para los migrantes en los países de acogida y proceso de reclutamiento de los migrantes en el país de origen, y d) acceso a las redes informales para apoyar a los migrantes y sus familiares⁴.

Coordinación de seguridad social

La coordinación de sistemas de seguridad social como proceso, tiene una estrecha relación con aquellos de integración política y económica entre dos o más países. Este proceso se puede lograr a través de diferentes tipos de acuerdos bilaterales o multilaterales.

Situación de la mujer migrante y la seguridad social

Muchas legislaciones consideran las prestaciones que se le entregan a las mujeres en su condición de “mujer de” un trabajador, y no necesariamente a la mujer como sujeto de la cual derivan derechos a prestaciones. Se considera que es a través del hombre-trabajador que las prestaciones de seguridad social se extienden a los otros miembros de la sociedad: la mujer y los hijos.

Desde un punto de vista histórico de la seguridad social, es en la Declaración de Filadelfia de 1944, adoptada por la OIT y formalmente anexada su Constitución, donde se encuentran las primeras expresiones de los elementos de la seguridad social y su relación con la noción de familia en el otorgamiento de derechos a prestaciones⁵. Esta produjo un cambio en la concepción de la

5. La Declaración, en su programa de acción de diez puntos, contiene: «... f) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa; g) proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones; h) proteger a la infancia y a la maternidad; i) suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados».

seguridad social, en el sentido que la seguridad social debe abarcar a toda persona que lo necesite, sea que pertenezca o no al modelo del hombre proveedor y su familia.

Hay que notar que se tiene una mayor participación de mujeres jefas de hogar en los procesos migratorios regionales. Si bien se insertan en el mercado laboral, lo hacen en sectores con altos grados de vulnerabilidad en sus derechos laborales y sus hogares tienden a concentrarse en los segmentos sociales de pobreza y extrema pobreza.

La mayor precariedad de la mujer se puede constatar con los altos índices de exclusión de la seguridad social. Así, según la OIT el 100% de las trabajadoras domésticas en República Dominicana, cerca de un 80% en Panamá y cerca de un 40% en Costa Rica, están excluidas de la seguridad social⁶.

Marco general de las opciones legales internacionales para extender la seguridad social a las y los migrantes y a sus familias

A nivel internacional, ha existido una constante preocupación para poder establecer mecanismos que permitan, a los trabajadores migrantes y a sus familias, el goce pleno de los derechos humanos en general y el de contar con prestaciones sociales en los mismos términos que los trabajadores nacionales. A continuación se refieren los mecanismos existentes a nivel internacional y la posición de los países analizados de cara a los mismos.

Entre los instrumentos internacionales, destaca la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Asimismo, se cuenta con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el

6. Panorama Laboral de América Latina 2012, p. 152.

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Además se tiene la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre los Derechos del Niño; y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.

En cuanto a la normativa generada en el seno de la OIT que se refiere a los trabajadores migrantes se tiene el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949, (núm.86), complementaria, los cuales se centran en las normas aplicables a la contratación de trabajadores migrantes para el empleo y a sus condiciones de trabajo.

Por otro lado, en el Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925, (núm. 19), se establece específicamente el derecho a la igualdad de trato de los trabajadores extranjeros de cualquier otro Estado que haya ratificado el Convenio, en lo relativo a la indemnización en caso de accidentes de trabajo.

En el mismo sentido, el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157) y la Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983 (núm. 163), forman un sistema internacional para el mantenimiento de los derechos adquiridos o en curso de adquisición, de los trabajadores que trasladen su residencia de un país a otro, y para asegurar una protección real de las prestaciones adquiridas en el extranjero cuando regresen a su país de origen.

La OIT ha señalado la importancia que tiene para los trabajadores migrantes a) tener el mismo acceso a la cobertura y el mismo

derecho a las prestaciones que los nacionales; b) conservar los derechos adquiridos al irse del país (incluida la exportación de las prestaciones) y c) poder acumular derechos adquiridos en países diferentes.

En cuanto a la respuesta de los países analizados de cara a la normativa señalada, se tiene que Panamá y La República Dominicana solo han ratificado el Convenio sobre la igualdad de trato. Costa Rica no ha ratificado ninguno de los instrumentos que establecen derechos a las y los trabajadores migrantes, pero ha ratificado el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima). Esto muestra, a su vez, los niveles distintos de protección de seguridad social entre estos países.

Los países receptores de trabajadores migrantes han ratificado y se encuentran vigentes en sus territorios, los instrumentos generales que contienen normas de derechos humanos. Así, por ejemplo, Costa Rica, Panamá y República Dominicana han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin embargo, ninguno de estos ha ratificado la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, la cual reza, en el artículo 27: *“Los trabajadores migratorios y sus familiares gozarán en el Estado de empleo, con respecto a la seguridad social, del mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable de ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables”*.

A nivel regional, se debe destacar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por todos los países objeto del estudio, contiene normas relativas a la seguridad social y a la migración laboral y protección de los derechos de las personas trabajadoras migrantes y de sus familiares. Debe destacarse, además, el rol de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), cuyas opiniones y resoluciones definen estándares que deben ser atendidos por los países miembros de dicha instancia.

Principios legales de protección del migrante

Existe una serie de principios internacionalmente aceptados, que constituyen el marco general para la celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales. Los principios, que se han deducido de las normas de la OIT, refieren: la igualdad de trato, la determinación de la legislación aplicable para asegurar el mantenimiento de los derechos adquiridos; y el mantenimiento de derechos en curso de adquisición; así como la colaboración administrativa y técnica entre instituciones nacionales con el objeto de facilitar la gestión a los beneficiarios y promover la reciprocidad.

Opciones internacionales de extensión de cobertura de seguridad social: unilaterales, bilaterales y multilaterales

La OIT ha definido al acuerdo de seguridad social como: *“Aquel que coordina los esquemas de seguridad social de dos o más países para así poder superar, sobre la base de la reciprocidad, las barreras que puedan de otra manera evitar que los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias dejen de recibir prestaciones de los sistemas de cualquiera de los países en los cuales ha trabajado”*⁷.

Los mecanismos que pueden entregar continuidad a las prestaciones de seguridad social para las personas trabajadoras migrantes y sus familias, pueden ser unilaterales, bilaterales y multilaterales. Tan solo los acuerdos bilaterales y multilaterales implican un cierto grado de coordinación.

Los propósitos de los convenios o acuerdos relacionados con la seguridad social se pueden sintetizar en dos propósitos principales a) mantener la continuidad en la cobertura en la seguridad social para los trabajadores que han dividido sus carreras entre dos países

7. Hirose, Kenichi; Nikac, Milos y Tamagno, Edward (2011.) Social security for migrant workers. A right-based approach. International Labour Organization, Decent Work Technical Support Team, and Country Office for Central and Eastern Europe – Budapest, ILO, 2011

y b) eliminar la doble tributación de la seguridad social. La mayoría de los acuerdos se refieren a prestaciones de larga duración, como las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, así como otras pensiones vitalicias.

Se considera que los acuerdos multilaterales tienen la ventaja de generar estándares y reglamentaciones comunes, evitando así la discriminación hacia las personas migrantes de varios países. Por otro lado, los acuerdos bilaterales tienen la ventaja de proveer gran flexibilidad y la posibilidad de tomar en cuenta situaciones específicas de los países involucrados y, además, requiere de menos tiempo y procedimiento para su concreción. Por estas razones, los acuerdos bilaterales son ampliamente más usados para la coordinación de sistemas de seguridad social⁸.

Se tiene un convenio que se presenta como una solución a largo plazo a la cobertura de seguridad social para migrantes dentro de la región iberoamericana, este es el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Debe resaltarse que los países objeto de este estudio no han avanzado al mismo ritmo de otros de sus pares en relación con este convenio. Así por ejemplo, Costa Rica y República Dominicana tan solo han firmado el texto del Convenio y aún no parece haber muestras claras de avanzar hacia su ratificación. Por su parte Panamá, ni siquiera ha concurrido a firmar el texto del Convenio.

Se puede señalar que, en vista de la limitada ratificación de instrumentos internacionales sobre derechos de los migrantes y ante el bajo número de acuerdos bilaterales, la opción de un acuerdo regional puede aparecer como un marco ya comprobado de protección, para los países de los corredores migratorios de este estudio.

8. Hirose, et al., 2011, p. 4.

Cobertura de seguridad social en los países del estudio

Caso Costa Rica

El sistema de seguridad social

La seguridad social costarricense surge en la década de los años cuarenta del siglo pasado, con la creación de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y la incorporación del Capítulo de Garantías Sociales dentro de la Constitución Política. Las normas constitucionales le otorgan un rango constitucional a la seguridad social.

El sistema de la seguridad social se estructura con base en los distintos seguros: Salud, Pensiones (Invalidez, vejez y muerte (IVM)) y Riesgos del Trabajo. Además, con la introducción de la Ley 7.983 de Protección al Trabajador, en el año 2000 se crea el “Sistema Complementario de Pensiones”, que corresponde a la cobertura complementaria del Seguro de IVM y los regímenes sustitutos a cargo de las Operadoras de Pensiones Complementarias.

El sistema de seguridad social costarricense tiene una administración estatal con una base fundamentalmente contributiva tripartita (donde participan trabajadores, empleadores y el Estado). Sin embargo, por la creación del Régimen de Pensiones complementarias bajo un esquema financiero de capitalización individual, se incorpora al sistema la gestión de las Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC)⁹.

En materia de protección relativa a la invalidez, vejez y muerte, el sistema costarricense cuenta con los siguientes niveles de protección: Solidario y universal, que protege a los adultos mayores y otra población vulnerable en estado de pobreza; Básico, que

9. Sociedades anónimas reguladas por la Superintendencia de Pensiones del Banco Central de Costa Rica.

entrega una pensión mínima garantizada a los afiliados que cumplen con los requisitos de contribución, así como un beneficio definido; Complementario, de cuenta individual que permite mejorar las prestaciones básicas; y Voluntario, de cuenta individual y con incentivos fiscales.

Respecto a la financiación del régimen no contributivo, esta proviene básicamente del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

La CCSS administra y gestiona el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y también gestiona el régimen no contributivo a favor de las personas sin recursos económicos para la contingencia de viudez, orfandad o invalidez.

En materia de protección de salud, según datos de la CCSS, en el año 2007 el seguro de salud tenía una cobertura contributiva de un 87,60% en relación con la población nacional.

En cuanto a las prestaciones de asistencia sanitaria (consulta, internamientos, reconocimientos o medicamentos), estas tienen un carácter universal. El Seguro de Salud otorga, además de las prestaciones de asistencia sanitaria, otras de naturaleza económica en caso de enfermedad y maternidad, para los trabajadores por cuenta ajena, asegurados directos, así como otras prestaciones en efectivo.

Las prestaciones de asistencia sanitaria se suministran directamente por la CCSS, a través de sus diferentes instalaciones hospitalarias y de atención ambulatoria. Existe una escasa participación del sector privado, bajo la modalidad de libre elección médica, el sistema médico de la empresa o la administración de clínicas por parte de cooperativas médicas.

En cuanto al riesgo de desempleo, la Constitución Política establece una indemnización (auxilio de cesantía) para los trabajadores, cuando estos no se encuentren cubiertos por un seguro de desocupación. El riesgo de desempleo está bajo la responsabilidad

del empleador, aunque, con la introducción de la Ley de Protección al Trabajador, se creó una figura de protección denominada Fondo de Capitalización Laboral, del cual se destina el 50% a la protección por desempleo en una figura llamada “ahorro laboral” y otro 50% a la protección complementaria del Seguro de IVM y regímenes sustitutos (Régimen Obligatorio de pensiones).

A partir de 1982, el Seguro de Riesgos de Trabajo se convierte en obligatorio para los trabajadores por cuenta ajena. La administración de los riesgos del trabajo se encuentra bajo la tutela del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y del Instituto Nacional de Seguros. El Seguro de Riesgos del Trabajo está financiado con aportaciones a cargo exclusivo del empleador.

La cobertura del trabajador migrante

La población extranjera en Costa Rica creció a 374.094 personas en 2010, de acuerdo con los datos de la Dirección General de Migración y Extranjería. Los migrantes provenientes de Nicaragua, son el grupo mayoritario seguido por los originarios de Colombia. Las mujeres ocupan un lugar muy importante en dicha migración y se encuentran presentes tanto en el sector rural como urbano, sobre todo con una fuerte presencia en este último.

Población total nacida en el extranjero según zona y sexo

Costa Rica	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombre	Mujeres	Total	Hombre	Mujeres	Total	Hombre	Mujeres
	385.899	186.111	199.788	282.732	132.120	150.612	103.167	53.991	49.176

Fuente: Censo, 2011.

En cuanto a los niveles de aseguramiento, la población costarricense posee un alto de nivel de cobertura, ya sea por el seguro social o por el no contributivo. Los grupos no cubiertos se pueden ubicar en trabajo dentro la economía informal, muchos de los cuales son efectuados por migrantes.

El sistema de seguridad social costarricense, no excluye a ninguna persona de su protección. Así, tanto el migrante regular como el irregular tienen atención hospitalaria en caso de emergencia sin necesidad de estar asegurado. Sin embargo, la búsqueda de continuidad en la cobertura para la vejez, invalidez y sobrevivencia, está sujeta a su aseguramiento en el sistema, lo cual implica afiliación y contribución y tener una situación migratoria regular.

La Ley General de Migración y Extranjería aborda la migración como un fenómeno complejo y desarrolla el principio de integración de las y los migrantes. La Dirección General de Migraciones y Extranjería de Costa Rica (DGME), tiene el mandato de diseñar estrategias y políticas públicas dirigidas a este fin.

En el 2010, se registró un aumento general del número de cotizantes a la seguridad social. El aumento de trabajadores extranjeros que contribuyen es más significativo en 2009, un 10,29%, en comparación con los nacidos en Costa Rica, el cual incrementó su tasa en un 3,63% durante el mismo tiempo. Esto se debe a la entrada en vigor de la nueva Ley General de Migración y Extranjería, que establece como requisito para la regulariza migratoria, estar afiliado al sistema nacional de salud de la CCSS. Si bien los niveles de cotizaciones de las personas migrantes han aumentado mucho, los principales grupos que cotizan son los trabajadores independientes.

En cuanto a la protección de la vejez, invalidez y sobrevivencia, la protección de los migrantes está en función de que éstos se encuentren asegurados en el régimen respectivo en la CCSS. Es necesario que realicen sus aportaciones al seguro social, donde se dividen las cuotas entre los diferentes regímenes.

Costa Rica posee una serie de acuerdos bilaterales en materia de seguridad social que se encuentran vigentes y que se han establecidos con países como Guatemala Nicaragua y Panamá. Sin embargo, estos acuerdos fueron en su mayoría firmados antes de 1980 y no necesariamente se encuentran adaptados a los cambios que ha experimentado la legislación de seguridad social de Costa Rica. Por la importancia que poseen los inmigrantes de nacionalidad nicaragüense se debe hacer notar con especial interés el acuerdo bilateral con dicho país suscrito en 1976¹⁰.

Hay que tener claro, eso sí, que la posibilidad de extensión de la seguridad social a migrantes en este país, pasa por una reformulación de su protección. La última legislación del año 2010, ha permitido una extensión y formalización de la situación del trabajador migrante que pertenece a determinadas categorías (construcción, servicio doméstico, agricultura), quedando excluidas otras categorías, debiendo recurrir estas últimas a la figura de la afiliación como trabajador independiente.

La lógica sobre la cual actúa la nueva normativa y en general el sistema de protección, es con base en el trabajo formal dependiente. No obstante, se debe considerar el alto índice de informalidad del mercado de trabajo costarricense que según datos de la OIT es de 29,8%.

En cuanto a la mujer migrante, su nivel de aseguramiento se ha incrementado en categorías específicas (por ejemplo, trabajadoras domésticas). Sin embargo, las cifras muestran que las mujeres se encuentran presentes en todos los sectores de la economía. La transformación de la permanencia irregular temporal a regular permanente, luego de que muchas mujeres se convierten en madres, hace necesaria una regulación mayor.

10. El alcance de cobertura del acuerdo se limitó solo a los trabajadores afiliados al Instituto Nicaragüense de Seguro Social y su beneficiarios que transitoriamente se encuentren en Costa Rica, y los trabajadores afiliados a la Caja Costarricense de Seguro Social y sus beneficiarios que transitoriamente se encuentren en Nicaragua.

El caso de Panamá

El sistema de seguridad social

El derecho a la seguridad social se encuentra consagrado en la Constitución Política desde el 15 de noviembre de 2004. Las normas constitucionales establecidas regulan las garantías a la protección ante riesgos sociales. La protección de seguridad social está destinada a todo individuo, no pudiendo distinguirse en su elegibilidad ni en su otorgamiento, entre nacionales y extranjeros.

El régimen del Seguro Social de Panamá corresponde únicamente a la Caja de Seguro Social¹¹. Esta cubre los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, viudez, orfandad, auxilios de funerales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

La Constitución Nacional establece la integración de los servicios de salud del país en atención a lo cual el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social coordinan acciones, lográndose dar cobertura sanitaria a casi la totalidad de la población del país.

El Decreto Ley No. 14 de 1954, con sus modificaciones y adiciones, constituye la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social. Se caracteriza por su amplia cobertura de carácter universal basada, entre otros, en los principios de solidaridad contributiva, equidad distributiva e irrenunciabilidad de los beneficios y prestaciones a los que se tiene derecho.

En relación con la protección de la pensiones, las disposiciones contenidas en la Ley No. 8 de 1997, crean un Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones para los Servidores Públicos y permite mantener las leyes especiales que crean jubilaciones, siempre que las

11. La institución fue creada por Ley 23, de 23 de marzo de 1941, como entidad de Derecho Público, autónoma en lo administrativo, en lo funcional, en lo económico y en lo financiero, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como fondos separados e independientes del Gobierno Central.

mismas sean autofinanciadas por sus beneficiarios. Rige, un sistema mixto de pensiones, compuesto por dos subsistemas: un régimen de beneficio definido (régimen de reparto) y otro de contribución definida (ahorro previsional basado en cuentas individuales), ambos administrados por la Caja de Seguro Social.

La edad para poder pensionarse es de 62 años los hombres y 57 años las mujeres, con al menos 240 meses de cotizaciones en 2013.

El sistema de Seguridad Social panameño es obligatorio para todas las personas nacionales o extranjeras que trabajen en el territorio nacional. Los trabajadores independientes, los estacionales o los ocasionales han ingresado cuando se han reglamentado las condiciones de admisión de cada grupo, como ya ha ocurrido con los billeteros, la gente del mar, los buhoneros, los conductores de taxi, los expendedores del mercado público y otros.

Pueden ingresar a través del régimen voluntario, los trabajadores independientes no agremiados, los trabajadores domiciliados en el territorio nacional al servicio de organismos internacionales y de misiones diplomáticas y consulares acreditadas en el país.

El sistema del seguro social se estructura con base en distintos programas: Enfermedad y Maternidad; Invalidez, Vejez y Muerte; Riesgos Profesionales y Administración.

En cuanto a la financiación, la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, reformada en diciembre del año 2005, mediante la Ley No. 51, establece que los recursos de la institución se obtendrán de cuotas que deben pagar los empleadores, los trabajadores, dependientes e independientes y el Estado.

La acción protectora del seguro social descansa en los servicios y prestaciones médicas y en las prestaciones económicas por riesgo común o por riesgos profesionales o del trabajo. Las prestaciones médicas cubren el 61% de la población del país, brindando atención tanto a los asegurados como a sus beneficiarios.

Las prestaciones se encuentran divididas en prestaciones a corto plazo o de carácter temporal (subsidios) y en prestaciones a largo plazo, en la mayoría de los casos vitalicias (pensiones por invalidez, vejez y muerte). El sistema protege en forma obligatoria a todos los trabajadores por cuenta de terceros y a los asegurados voluntarios.

La cobertura del trabajador migrante

La Constitución Política panameña establece que los nacionales como los extranjeros que se encuentren en el territorio de la República, estarán sometidos a la Constitución y a las Leyes, dejando por sentado las bases para un trato igualitario. Agrega, además, que la inmigración será regulada por la ley en atención a los intereses sociales, económicos y demográficos del país.

Este principio de igualdad se ve reflejado en la Ley No. 51, de 2005, que establece la regulación de la Caja de Seguro Social, y que determina la obligatoriedad de la afiliación al régimen protector para nacionales y extranjeros. Debe resaltarse que la afiliación obligatoria para los trabajadores extranjeros es independiente de su situación migratoria.

Panamá posee una serie de acuerdos bilaterales en materia de seguridad social que se encuentran vigentes. Sin embargo, ellos datan de hace varias décadas y necesitan actualizarse. Por ejemplo, se encuentra vigente el Acuerdo de Quito (instrumento internacional que ha sido dejado de lado y que hoy en día ha sido remplazado por el CMISS). También tiene convenios bilaterales con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

En relación con la protección de seguridad social de las y los migrantes que cambian de país, resulta difícil hacer una evaluación del nivel de cobertura para ellos y ellas, así como sus familias. Esto por dos razones: primero, porque, como ya se señaló, la legislación no distingue y obliga tanto a panameños como a extranjeros, independientemente de su situación migratoria, a afiliarse al sistema y, segundo, por la alta informalidad del mercado de trabajo panameño.

En relación con la posibilidad de establecer un mecanismo que entregue una continuidad a las prestaciones de seguridad social para la persona migrante y su familia, se informó que la legislación panameña permite que el migrante se lleve sus fondos una vez que salga de su territorio. Sin embargo, dicha posibilidad que si bien por un lado le permite al migrante no perder los dineros aportados, le impiden cumplir con las condiciones de elegibilidad para optar a una prestación de vejez al final de su vida activa. Para ello es vital que se reconozcan los períodos aportados durante toda su vida activa, en todos los países en que trabajó.

Caso República Dominicana

El sistema de seguridad social

La República Dominicana regula también el derecho a la seguridad social en su Constitución Política del 26 de enero de 2010. La Caja Dominicana de Seguros Sociales fue concebida con el propósito de cubrir los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte del trabajador dominicano. El sistema de seguros sociales se puso en vigencia mediante la Ley n° 1.896, de 1948, ley que ha sido modificada en múltiples ocasiones. A partir de 1962, la Caja Dominicana de Seguros Sociales pasa a llamarse Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), mediante la Ley N°. 8.952.

El nuevo sistema previsional se instituye en mayo de 2001 con la promulgación de la Ley No. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, la cual dispone la reforma de los regímenes de pensiones, salud y riesgos laborales. Según el cuerpo legal mencionado, el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) comprende a todas las instituciones públicas, privadas y mixtas que realizan actividades principales o complementarias de seguridad social¹².

12. Excepto la institución regida por la Ley N°.340-98 (Ley que crea el Instituto de Previsión Social del Congresista Dominicano).

La ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, constituye el marco legal de la reforma de la seguridad social, cuyo objetivo es otorgar cobertura universal a la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, infancia y riesgos laborales.

El nuevo sistema previsional de República Dominicana está integrado por tres regímenes: El Régimen Contributivo, el cual se nutre de los aportes de todos los trabajadores en un 30% y por los empleadores en un 70% (incluyendo al Estado como empleador); el Régimen Subsidiado, integrado por los trabajadores independientes con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como por los desempleados, discapacitados e indigentes, financiado fundamentalmente por el Estado; El Régimen Contributivo Subsidiado compuesto por los trabajadores profesionales y técnicos independientes, así como los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio iguales o superiores a un salario mínimo nacional.

Según los datos aportados por el Consejo Nacional de la Seguridad Social, para el año 2010, el porcentaje de cobertura del Sistema Dominicano de Seguridad Social con relación a la población nacional, es de 43,4%.

La incorporación al sistema de seguridad social es obligatoria. De esta manera, la afiliación del trabajador asalariado y del empleador al régimen previsional es obligatoria, única y permanente, independientemente de que el beneficiario permanezca o no en actividad, ejerza dos o más trabajos de manera simultánea, pase a trabajar en el sector informal, emigre del país, o cambie de Administradora del Fondo de Pensiones (AFP).

La cobertura del trabajador migrante

La protección de seguridad social en República Dominicana entrega a extranjeros y extranjeras los mismos derechos y deberes que a los nacionales, con las excepciones y limitaciones que establecen la

Constitución y las leyes, lo anterior según el artículo 25 de la Ley No. 87-01.

En cuanto a instrumentos internacionales, República Dominicana posee dos acuerdos bilaterales en materia de seguridad social que se encuentran vigentes, uno con Nicaragua y otro con España.

Recientemente, el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), mediante la resolución No. 317-04 de mayo 2013, dispuso el pago o devolución de aportes a trabajadores extranjeros que estén sujetos a las disposiciones establecidas en la Ley No. 87-0, I y a los acuerdos o convenios suscritos y ratificados por dicho país. Según lo resuelto por la CNSS, los trabajadores extranjeros o migrantes cuyos países de origen sean signatarios de Convenios Bilaterales y Multilaterales de Seguridad Social, suscritos por República Dominicana, podrán beneficiarse de las disposiciones establecidas en dichos convenios para el pago de pensiones o devolución de aportes. Por otro lado, los trabajadores extranjeros o migrantes, cuyos países de origen no sean signatarios de los Convenios Bilaterales y Multilaterales de Seguridad Social suscritos en la República Dominicana, tendrán que ajustarse a las modalidades establecidas por la Ley No. 87-01 y sus normas complementarias.

Por su lado, el artículo 5 de la Ley No. 87-01, que crea el SDSS, establece que tienen derecho a ser afiliados al sistema “todos los ciudadanos dominicanos y los residentes legales en el territorio nacional”. Es a partir de esta definición que se determina quiénes son los beneficiarios del Seguro Familiar de Salud, del Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia y del Seguro contra Riesgos Laborales. Y es esta limitante del estatuto migratorio la que impide extender la protección de seguridad social a más migrantes.

Además de esta ley, es necesario tener en cuenta la Ley General de Migraciones No. 285-04, que establece que: A los efectos de la permanencia en el país, los extranjeros pueden ser admitidos en las categorías de “Residentes” y “No Residentes”, de acuerdo con las condiciones y requisitos establecidos por esta ley y su

reglamento. Son referidos como No Residentes “*los trabajadores temporeros, entendiendo por tales a todos aquellos extranjeros que ingresan al territorio nacional para prestar servicios laborales por un tiempo determinado, y bajo contrato, de forma individual o formando parte de contingentes, por personas físicas o morales que explotan en el país unidades económicas de producción, distribución de bienes y servicios, y de acuerdo a las asignaciones de cuotas y planes de política migratoria que elabore el Consejo Nacional de Migración. Para los fines de la presente ley, los Contratos Estacionales de la industria azucarera se reputaran como contratos de trabajo por tiempo determinado*”.

El Tribunal Constitucional de la República Dominicana se pronunció sobre la situación migratoria en este país, en 2013. En dicha decisión se ordena al Consejo Nacional de Migración elaborar un Plan Nacional de Regularización de los extranjeros en situación irregular de acuerdo con las categorías establecidas en la Ley General de Migraciones. Este plan de regularización debe ser visto como un avance en la protección de los trabajadores migrantes en República Dominicana. Sin embargo, queda pendiente el esclarecimiento entre la normativa de seguridad social y la normativa migratoria.

La gran dificultad para poder extender la seguridad social es poder identificar con una documentación oficial al migrante. Una vez que se ha identificado a la persona se puede despejar la cuestión de su estatuto migratorio, y, una vez establecido que tiene un estatuto migratorio legal, se procede a la incorporación al sistema de seguridad social.

En la ENI-2012, se señala que la gran mayoría de las y los migrantes reportó poseer acta de nacimiento de su país. Más de la mitad de la población migrante señaló tener cédula de identidad del país de origen. En lo que respecta a la posesión de pasaporte, solo el 37.8% de las y los migrantes haitianos señaló tener pasaporte, mientras que el 89.5% de aquellos migrantes nacidos en otros países refirió poseer dicho documento. Un reducido porcentaje de migrantes haitianos señaló poseer acta de nacimiento dominicana, cerca de un 2.1% de éstos.

Según la Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana, ENI-2012, el total de migrantes en República Dominicana alcanza a 524,632 personas, lo que constituye el 5.4% del total de la población del país. De ese total de migrantes, 458,233 personas nacieron en Haití, representando el 87.3% de la población de inmigrantes (el resto lo conforman personas originarias de diversos países como Estados Unidos, España, Italia, Cuba, Puerto Rico, entre otros. En cuanto a la composición de esta población en La República Dominicana, según datos de la ENI-2012, el 64.4% son hombres y 35.6% son mujeres. Sus edades se encuentran principalmente entre los 20 y 34 años.

En relación con la protección por un seguro de salud, según la ENI- 2012, el 84.0% de la población de origen extranjero declaró no estar afiliada a un seguro de salud. Según país de nacimiento, las y los nacidos en Haití fueron quienes manifestaron en mayor proporción no contar con un seguro de salud (el 91.8%).

Un aspecto notorio de los datos obtenidos de la ENI-2012, es la baja disponibilidad de beneficios laborales reportada de parte de migrantes haitianos y de descendientes de migrantes. Los porcentajes más altos de reportes de beneficios por las y los migrantes haitianos se refieren a la regalía pascual, horas extras y vacaciones pagadas, y los más reducidos se relacionan con la seguridad social (plan de pensiones, seguro de vida, y seguro de riesgos laborales).

Al igual que otros países de la región centroamericana, la informalidad entre la población activa constituye una característica que dificulta poder extender la seguridad social. Al respecto se encontró una experiencia interesante. Se trata de un mecanismo desarrollado por la Asociación Mutua de Servicios Solidarios (AMUSSOL), creada como un seguro para viajeros por la Confederación Autónoma Sindical Clasista (CASC) en 1998. Esta fue convertida en el 2005 en una Asociación para servir de representante de los trabajadores del sector transporte, pasando luego a cubrir el sector de la economía informal, que es el gran grupo excluido de cobertura en la seguridad social dominicana. Este mecanismo ha

también producido una extensión de la seguridad social a quienes de otra manera se encontrarían desprotegido, como pueden ser las y los migrantes muchos de los cuales trabajan en la economía informal.

Propuestas de extensión de la cobertura de la seguridad social para las personas trabajadoras migrantes y sus familias

La extensión de la cobertura de seguridad social para las y los trabajadores migrantes y sus familias, en los países receptores de migrantes objeto del estudio (Costa Rica, Panamá y La República Dominicana), constituye un desafío. Luego de la descripción del contexto migratorio desarrollada se puede advertir que papel de la seguridad social tradicional tiene que ser re-pensado, con el fin de encontrar nuevas soluciones de financiación. La situación precisa de un enfoque que incluya medidas a nivel nacional y a nivel internacional.

Propuestas de orden regional

A nivel regional, actualmente existe un corredor migratorio desde Nicaragua pasando por Costa Rica hasta Panamá, y un corredor desde Haití hacia República Dominicana. Este estudio plantea una serie de propuestas tendientes a la extensión de cobertura de seguridad social, en los países receptores de migrantes de la región. Las propuestas se resumen a continuación:

- I. Adopción de un marco general de protección de la seguridad social de personas migrantes en cada uno de los corredores migratorios. Se propone, como etapa previa a la instauración de un marco regulatorio más importante (como puede ser el CMISS o un convenio bilateral), la posibilidad de adoptar un instrumento de carácter general y de menor compromiso que un acuerdo bilateral o multilateral, el cual establezca algunos mínimos que los países suscriptores se comprometan

a respetar con relación a la población migrante. Teniendo en cuenta las características del mercado de trabajo de la región, se podría poner énfasis en la informalidad e intentar darle respuesta por la vía de la protección de la seguridad social. Estos marcos generales pueden ser adoptados de forma tripartita.

2. Ratificar el CMISS. Los efectos de este instrumento, además de extender la cobertura de seguridad social de los migrantes, conlleva una incitación a la formalización de los trabajadores. Para ello, parece necesaria una campaña de promoción del Convenio y cooperación técnica dirigida a los países receptores y de origen de migrantes.
3. Implementación de un programa de cooperación hacia los gobiernos de los países receptores de migrantes, para asesorarlos en la conclusión de acuerdos bilaterales. Se puede, como punto de partida promover la adopción de un convenio de seguridad social que permita la coordinación de las administraciones de seguridad social de los países receptores y el intercambio de información.
4. Promover la capacitación a autoridades de las administraciones de seguridad social, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, empleadores y trabajadores de los países receptores y de origen de migrantes de la región, sobre los efectos de los instrumentos internacionales de coordinación de legislaciones entre países, y establecer un plan de acción sobre su implementación en la región.
5. Elaboración de una estrategia multi-disciplinaria e interinstitucional a nivel de cada país para abordar la protección de las personas migrantes, en cuyo plan de acción figuren los elementos necesarios para extender la seguridad social a esta población.

6. Organización de reuniones técnicas de coordinación de carácter binacional o regional, entre autoridades de la seguridad social, con el fin de discutir sobre posibles vías de cooperación. Estas reuniones pueden servir para crear una instancia que permita generar acuerdos preliminares y a su vez crear consensos para futuros acuerdos.
7. Identificación de técnicas y mecanismos innovadores que permitan proteger e incorporar a los trabajadores migrantes en los mecanismos tradicionales de seguridad social de los países de la región.
8. Implementación del piso de protección social, contenido en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012, (núm. 202), de la OIT, la cual puede ser un medio adecuado para dar efectividad al derecho a la seguridad social para las personas trabajadoras migrantes y sus familias.

Propuestas por país

Costa Rica

1. No descartar la posibilidad de ratificación del CMISS, y dar respuesta al desconocimiento que se muestra sobre el mismo entre los interlocutores sociales.
2. Valorar internamente la posibilidad de extensión de la seguridad social a las y los migrantes en este país y desarrollar una campaña, dirigida a trabajadores y empleadores, para concientizar sobre los efectos en la cobertura de la cotización.
3. Valorar la posibilidad de actualizar el acuerdo bilateral existente con Nicaragua y extenderlo a nuevas categorías de trabajadores y a nuevos riesgos. La acción podría servir de base para un intercambio de información relativa a la afiliación a la seguridad social.

4. Ampliar la relación y coordinación entre la ley migratoria y la ley de seguro social, para evitar situaciones complejas y disímiles (tales como que algunos trabajadores migrantes tengan cédulas al día y seguro social, otros no tengan cédulas vigentes ni seguro social y otros no tengan cédulas vigentes pero si seguro social. Esto sería posible a través de una reforma en la reglamentación, que permita una mejor coordinación y articulación entre la ley migratoria y la ley de seguro social.

Panamá

1. Valorar la posibilidad de firma y de ratificación del CMISS, el cual tiene un importante efecto formalizador que sería importante para un país, como Panamá, que tiene un alto índice de informalidad. Además, teniendo en cuenta la diversidad de nacionalidades presente entre personas migrantes, este instrumento permite incluirlas a todas en un solo mecanismo.
2. Establecer cotizaciones de cargo del empleador a favor de los trabajadores migrantes. Considerar que los empleadores se muestran abiertos a la posibilidad de cotizar por cuanto esto posibilitaría una menor movilidad laboral y mayor protección de los trabajadores.
3. Fortalecer la fiscalización de la afiliación pues si bien la seguridad social es obligatoria e independiente del estatus migratorio, resulta difícil, por falta de medios, vigilar el efectivo cumplimiento de la entrega de seguridad social a los trabajadores migrantes.
4. Se debe estudiar la adopción de acuerdos bilaterales de seguridad social. Por un lado, establecer un acuerdo bilateral con Nicaragua. Por otro lado, además, teniendo en cuenta los actuales flujos migratorios, se debe estudiar la posibilidad de un acuerdo bilateral con Venezuela y con Colombia.

República Dominicana

1. La cobertura de seguridad social hacia las y los trabajadores migrantes, no debe estar condicionada por el estatuto migratorio ni tampoco por la falta de identificación de los migrantes. Se sugiere que sea la propia administración de seguridad social la que entregue algún tipo de identificación a esta población.
2. La implementación del régimen no contributivo con un mecanismo especialmente destinado al migrante, puede extender la cobertura de seguridad social.
3. Dado que la Ley No. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, y la Ley General de Migración No. 285-04, contienen disposiciones que impiden el acceso a la seguridad social de la mayoría de los trabajadores inmigrantes, se recomienda modificar una de las legislaciones referidas, para que creen un marco que faciliten la incorporación de estos trabajadores con plenos derechos, independientemente de su categoría migratoria.
4. Se recomienda tomar las medidas administrativas correspondientes para facilitar el acceso a la seguridad social de los trabajadores cuya relación de trabajo no sea la tradicional, basada en el contrato por tiempo indefinido, y que no laboren para un solo empleador, tal como puede ser el caso de sectores como el agrícola o el de la construcción.
5. La posibilidad de ratificación del CMISS, no debe ser descartada. El efecto en las prestaciones de seguridad social para la persona migrante no debe ser pensado solo para los inmigrantes a República Dominicana, sino que también debe ser considerado en relación con los emigrantes dominicanos, ya que se verían igualmente beneficiados.
6. En cuanto a los acuerdos bilaterales de seguridad social se hace necesario estudiar la posibilidad de firmar un convenio

con Haití mediante el cual se proteja al trabajador en La República Dominicana pero también a la familia del migrante que queda en Haití.

7. Teniendo en cuenta la emigración dominicana, se aconseja estudiar la firma de convenios de seguridad social con otros países de la región y de otros continentes, principalmente Estados Unidos de Norteamérica y España.
8. Realizar los trámites para el depósito del instrumento de ratificación del Convenio sobre trabajadoras y trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) ante el Director General de la OIT y avanzar en su aplicación para igualar derechos de los trabajadoras y trabajadores domésticos.

Nicaragüenses en el Norte: Condiciones laborales y prácticas de contratación de hombres y mujeres migrantes en la Región Huetar Norte.¹

La migración en un contexto de cambios estructurales en Costa Rica

Centroamérica es una región con una larga historia de movimientos humanos diversos en cuanto a origen, procedencia social, edad y cultura. Esto se ha traducido en una significativa contribución que, hombres y mujeres trabajadoras, han dado al desarrollo económico, social y cultural de estos países.

La investigación “*Nicaragüenses en el Norte: Condiciones laborales y prácticas de contratación de hombres y mujeres migrantes en la Región Huetar Norte*”, tuvo como eje dos aspectos de especial interés. Por

1. Resumen del estudio, con el mismo nombre, realizado por Koen Voorend (coordinador), Francisco Robles Rivera y Karla Venegas Bermúdez. Con apoyo de: Luis Ángel Oviedo Carballo. Proyecto Políticas de Migración Laboral Sensibles al Género en los Corredores de Nicaragua-Costa Rica-Panamá y Haití-República Dominicana, de la Organización Internacional del Trabajo. 2013. El texto completo del estudio se puede obtener en: www.ilo.org/sanjose

una parte, las migraciones internas y, por otra parte, las migraciones transfronterizas -caracterizadas por la movilidad de personas entre países - facilitadas por la demanda de trabajo a uno de los lados de la frontera.

En el caso de Costa Rica, esta migración interna se yuxtapone con la migración transfronteriza nicaragüense y panameña². El flujo más importante en la región de este tipo de migración se ha dado entre Nicaragua y Costa Rica, aunque también en las zonas fronterizas entre Costa Rica y Panamá.

A partir de los años 80, Costa Rica tomó un rol central como país de destino para varios flujos migratorios. Primero por motivos políticos –debidos a los conflictos que se presentaban en la región- y luego por razones puramente laborales. Desde los años 90 la migración extra e intrarregional se caracteriza por ser una migración laboral que, entre sus características, presenta el hecho de que sus integrantes son personas jóvenes, en edades (re)productivas con baja calificación que se insertan en mercados laborales diferenciados con respecto a la población nacional.

Esta inserción laboral está determinada por las necesidades específicas de Costa Rica como país receptor. La población migrante se ubica específicamente en actividades que no requieren en la mayoría de ocasiones, calificación alguna, o en menor medida, en una lógica de “cuentapropistas”³.

Para la economía costarricense los pilares económicos en las últimas décadas han sido el turismo, los flujos de capital extranjero -como la inversión extranjera directa para el mercado inmobiliario y empresas transnacionales-, y la diversificación de los productos de exportación.

2. Las migraciones transfronterizas son aquellas concentradas en las localidades fronterizas y zonas de plantación, y recientemente se han expandido a ciudades y otros espacios.

3. Morales, A. y Herradora, M. (2011). Migración de relevo. Territorios locales y integración regional en Centroamérica. San José, FLACSO.

Con el nuevo modelo económico también se ha producido una importante reconfiguración del sector agrícola, no sólo por su orientación externa, sino también por los nuevos productos que se dedican para la exportación (hortalizas, plantas ornamentales y frutas tropicales). Así, en el año de 1985, el 71% de las exportaciones provenía del sector agropecuario y solo el 39% provenía de otros sectores. Para el año de 1997, ya el 57% de esas exportaciones estaba representado tan solo por los bienes industriales.

Esta reorientación nacional del sector agrícola, especialmente importante para la Región Huetar Norte (RHN), se basó en tres pilares⁴. En primer lugar, se ubican a las exportaciones como ejes centrales del desarrollo nacional, estrategia basada en diferentes estímulos a las exportaciones; en segundo lugar, una política de desestímulo de la producción para el mercado interno, sobre todo de granos básicos y, en tercer lugar, la eliminación de la protección a la industria y la agricultura, pues se concibió que de esta forma se estimularía el crecimiento de la productividad, así como la competitividad de las empresas en el mercado internacional.

En este mismo contexto, la economía costarricense focalizó sus intereses en un naciente sector: el turismo enfocado en la belleza de sus paisajes. El crecimiento del sector turístico costarricense ha sido, sin lugar a dudas, uno de los motores del nuevo modelo. En el año de 1970 los ingresos provenientes de este sector eran de 22 millones de dólares y en el año 2011, de 2,009 millones de dólares. En la RHN el sector turístico ha implicado una diversificación de las actividades económicas, que vinieron a complementar el sector agrícola y a requerir mayor mano de obra, aunque más capacitada.

4. León Araya, A. (2008). Acumulación y regulación en la Región Huetar Norte (1985-2005). Destrucción creativa y articulación transnacional. (Tesis de Maestría no publicada) Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Migración y flujos laborales en Costa Rica

Los diferentes estudios sobre la migración en Costa Rica demuestran que, a la par del cambio de modelo económico, mencionado anteriormente, también se produjo un cambio en torno a los flujos migratorios. En dicho contexto, las migraciones hacia Costa Rica (principalmente de nicaragüenses) adquieren un carácter predominantemente laboral.

Presencia de la población migrante y características laborales

En el año 2011, los datos del censo de población mostraron que en Costa Rica había 385,899 personas nacidas en el extranjero. Es decir, la población migrante representaba alrededor del 9% de la población total, de la cual alrededor del 80% se identifica como proveniente de Nicaragua⁵. Para entonces, una amplia mayoría de la población migrante, alrededor de un 70%, son hombres, en su mayoría menores de 35 años. De acuerdo con el mismo censo, el 16% de la población de la RHN provenía de otro país.

La mayor concentración de personas migrantes de sexo masculino se ubica en las provincias de Puntarenas, Alajuela y Guanacaste. Mientras que, en San José y Heredia se concentra una mayoría de población femenina. Esta distribución socio territorial está vinculada con la naturaleza de las actividades y ocupaciones predominantes en cada lugar.

El acento laboral de los flujos migratorios en y hacia Costa Rica, ha estado determinado por los ciclos de bonanza de los diferentes sectores base del nuevo modelo económico costarricense (construcción, turismo y agroexportación), así como también por la carencia de mano de obra costarricense en sectores como

5. Instituto Nacional de estadísticas y censos (INEC), Censo 2011.

seguridad privada, trabajo doméstico y transporte público. Las mujeres migrantes se insertan especialmente en los sectores de comercio y el trabajo doméstico, sectores poco controlados por las instituciones públicas, por su carácter privado, y en los cuales se observa condiciones de vulnerabilidad como es la falta de seguro social y de otros derechos laborales.

En la última década y sobre todo antes de la crisis económica del año 2008, el boom y la bonanza en el sector de construcción hizo que la participación de la mano de obra nicaragüense se incrementara considerablemente (Dependiendo del tamaño de la obra en construcción, se puede encontrar hasta un 65% de trabajadores nicaragüenses, esto en razón del poco interés que manifiesta la mano de obra costarricense en dicho sector).

En cuanto al nivel educativo de los trabajadores nicaragüenses y costarricenses en el sector construcción, hay una mayor proporción de costarricenses con educación primaria completa (83%), versus los nicaragüenses que solo alcanzan el 68% con educación primaria completa, mientras que el restante 32% no tiene primaria completa o nunca tuvo acceso a la educación.

En términos laborales siete de cada diez trabajadores nicaragüenses laboran con sobrejornada, trabajando por semana alrededor de 56 horas semanales, por otro lado, en términos salariales, los nicaragüenses ganan un 20% menos que los costarricenses en el sector construcción⁶.

En el caso del sector agrícola, el cambio en la orientación de la producción nacional fue acompañado por una contracción en la composición y estructura de los mercados laborales, manifestándose sobre todo por una reducción en la cantidad de empleos. Esta reducción ha implicado una nueva segmentación del mercado y la salida de trabajadores costarricenses del sector.

6. Voorend, K. y Robles Rivera, F. (2011). Migrando en la Crisis: La fuerza de trabajo inmigrante en la economía costarricense; construcción, agricultura y transporte público. San José, Costa Rica: OIM/MTSS.

En materia salarial, las labores agrícolas están determinadas por diferentes modalidades. En recolección de cosechas se paga por tarea o diariamente, según el escalafón salarial establecido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En la post cosecha el salario se determina por producción o por contrato. En el caso de los salarios por contrato se define una remuneración uniforme sin tomar en cuenta vacaciones o feriados, lo que evita dar una remuneración más alta a los trabajadores y trabajadoras que laboran largas jornadas y vacaciones. En diversos productos, el pago se hace de acuerdo con unidades de medida como el bolsón o la cajuela.

Región Huetar Norte: fronteras porosas y migración laboral

Esta investigación tuvo como enfoque a la Región Huetar Norte, la cual se compone por los cantones de San Carlos, Upala, Guatuso y los Chiles, así como los distritos de Sarapiquí que pertenece a Heredia, Río Cuarto del Cantón de Grecia y Peñas Blancas del Cantón de San Ramón.

La migración en esta zona es menor al total de la migración en el Valle Central, sin embargo, en relación con el total de la población en la región, la presencia de migrantes es significativamente mayor. Por ejemplo, en la región la población migrante representa un 16%, comparado con solo 11% en toda la provincia de San José.

Transformación agrícola: de la extracción a la agro-exportación

En la región se pueden identificar dos etapas de su actividad económica. Una es la llamada “Etapa extractivista” (1860-1950), en la cual con la apertura del ferrocarril al Caribe se abrió la puerta para una amplia explotación huletera y maderera, así como también de un ciclo extractivo de la raicilla. La otra es la “Etapa agrícola transfronteriza” (1950-1980), que consolidó un importante comercio transfronterizo, la integración de la zona en la lógica

del estilo nacional-desarrollista y una ampliación del comercio de ganado.

En materia económica, el “Proyecto Integral de Desarrollo de la Zona Norte” promovió el desarrollo “agro-técnico”, favoreciendo con esto la ampliación y nacimiento de la agro- industria en la región. Esta ampliación modificó sustancialmente la lógica de una producción agrícola mayoritariamente de subsistencia en granos, a una agricultura más extensiva y tecnificada de productos no tradicionales, como tubérculos, piña y cítricos.

Según el informe sobre el censo de raíces tropicales y piña elaborado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, para el año 2009 existían 53,259.7 hectáreas dedicadas a productos agrícolas en la región. De estas, un 38% son dedicadas a la piña, mientras cerca de un 27% de las hectáreas son dedicadas a la yuca y la naranja.

Inmigración en la región

De acuerdo con la Unidad de Investigación en Fronteras Centroamericanas (UIFC)⁷ se puede identificar los siguientes procesos migratorios:

- La migración que busca como destino el interior del país y utiliza la RHN como zona de tránsito.
- Las migraciones permanentes y sin retorno.
- La migración estacional vinculada con las dinámicas agrícolas y fechas de cultivo⁸.

7. Unidad de Investigación en Fronteras Centroamericanas (UIFC) (2005). Migración y ambiente en la sección costarricense de la cuenca del río San Juan. En: Samper, Mario.

8. En este caso se encuentran los y las migrantes temporales que trabajan por un tiempo en una actividad específica y luego regresan a Nicaragua; y los y las migrantes que transitan entre distintos tipos de actividad económica, de acuerdo con los ciclos productivos de la RHN (piña, naranja, arroz, frijol, yuca y banano).

- La migración entre zonas y productos a lo interno del país, es decir, aquellos y aquellas migrantes que combinan su trabajo en la RHN con otras actividades y zonas.
- La migración diaria, ya sea por ser zonas de tránsito o porque las personas migrantes trabajan durante el día y regresan por la noche para dormir del lado nicaragüense.

La mayoría de fuentes académicas consultadas coinciden en tres situaciones con respecto a la población migrante nicaragüense en la RHN. En primer lugar, que su presencia en la formación y consolidación de la RHN es histórica. En segundo lugar, que existe una estrecha relación entre agricultura y mano de obra migrante, caracterizada, sobre todo, por un déficit estructural de mano de obra costarricense en el sector. Y, en tercer lugar, que se observa pobres condiciones de contratación y diferencias que se marcan por el estatus migratorio de cada persona.

Condiciones laborales e inserción laboral de hombres y mujeres migrantes en la RHN

Caracterización de la Región Huetar Norte

La RHN tiene una larga historia de migraciones. Su conformación se caracteriza por haber sido formada por procesos migratorios de poblaciones campesinas e indígenas provenientes del Valle Central, de la Región Chorotega y de otras comunidades aledañas de Costa Rica y Nicaragua⁹. En las últimas décadas, se ha intensificado la relación con Nicaragua, debido a la demanda de mano de obra de las actividades económicas de la zona.

Los datos de la ENH (2010-2012) muestran que la población ocupada, en ese período, en la RHN, aumentó en un 10.5% (de 98,294 a 108,656). La RHN creó más puestos de trabajo que el promedio del país en los últimos tres años.

9. Valverde, J. y Acuña, K. (2011). Desarrollo Local en la Región Huetar Norte. CUDECA, UNED.

Por otra parte, es importante anotar que la región sufrió menos las consecuencias de la crisis financiera del 2008, que otras regiones¹⁰. Entre el 2008 y el 2009, datos de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM)¹¹ sugieren que mientras la disminución de la población ocupada total en Costa Rica fue de un -6.8%, en la RHN fue solo de -5.4%. Estos dos datos demuestran el dinamismo económico de la región, altamente influenciado por actividades menos dependiente del capital financiero vinculado al volátil sector inmobiliario.

Edad y nivel educativo

Destaca que la RHN tiene una población ocupada considerablemente más joven que el resto del país, entre los hombres de 15 a 24 años. Las mujeres ocupadas de la RHN, en contraste, tienen una estructura muy similar a la del total del país, con una fuerte presencia de mujeres con menos de 34 años.

Pareciera que el mercado laboral necesita personas jóvenes, con un peso muy fuerte de hombres menores de 25 años (casi una de cada cinco de todas las personas ocupadas en la región). Esto se vincula directamente con la naturaleza que tienen las actividades (pesadas) agrícolas, donde existe una demanda de mano de obra masculina joven.

Parece mucho más común en la RHN no contar con secundaria completa (72%) que a nivel nacional (57%). En la RHN hay un peso mucho mayor de personas que tienen solo primaria (31% vs. 26% nacional) o que no han terminado primaria (18% vs. 9% nacional). Aunque, como un aspecto positivo se observa que entre los años 2010 y 2012 aumentó la población ocupada con educación superior.

10. Voorend y Robles Rivera, 2011.

11. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2005-2009). Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples 2005-2009. San José: INEC.

Posiblemente la baja preparación educativa en la zona en general, se vincula tanto con las oportunidades de educación, como con las demandas de mano de obra en el mercado laboral en actividades como la agro-industria, que es una demanda de mano de obra barata y no calificada, sin la necesidad de una formación académica prolongada

Tasas de pobreza

En la RHN hay un porcentaje mayor de la población ocupada que se encuentra en situación de pobreza. Es notable que especialmente entre los hombres (13%), esta cifra sea mayor a la media nacional (11%). Esto se vincula con el tipo de inserción laboral que logran en la región, muchas veces en la agricultura.

También llama la atención que, tanto a nivel nacional como en la RHN, las mujeres se encuentran en menor número en situaciones de pobreza y extrema pobreza que los hombres. Posiblemente, esta menor incidencia de la pobreza entre las mujeres tiene relación directa con el mayor acceso a educación.

Rama de actividad

Destaca la importancia del sector agrícola para los hombres. Aunque en el período 2000-2011 ha perdido importancia relativa, todavía en el 2011 emplea al 44% de todos los hombres en la región. La agricultura tiene significativamente menos importancia para las mujeres, aunque emplea al 13% del total de éstas. Para ambos sexos la actividad “comercio y reparación” es importante, aunque más para mujeres (20%) que para hombres (15%).

Hay cuatro actividades que emplean relativamente más mujeres que hombres: enseñanza hoteles y restaurantes, el servicio doméstico y la salud y atención social. Es decir, existe una segregación horizontal de género donde las mujeres se insertan en ramas de actividad que son tradicionalmente consideradas femeninas.

Otras características laborales

No existen mayores diferencias entre la población nacional y la población de la RHN en cuanto a la estabilidad del empleo. El 88% de los hombres a nivel nacional y el 86% de los hombres de la RHN, dicen tener un empleo permanente. Para las mujeres es el 92 y el 90%, respectivamente.

El 22% de las mujeres en la RHN trabajan más de una jornada completa de 48 horas, versus el 19% a nivel nacional.

Derechos laborales

En general, las personas en la región tienen menos acceso a la educación y hay tasas más altas de pobreza, entre otras limitaciones. Sumado a esto, se tiene un escaso goce de los derechos laborales. Por ejemplo, entre un 25% y un 30% de la población no disfruta de pagos por días de enfermedad, ni vacaciones pagadas, sin que haya mucha variación por sexo. Además, dos de cada cinco mujeres no tiene un seguro de riesgos de trabajo y una de cada dos mujeres no recibe pago si trabaja horas extras.

Caracterización de la población migrante en la RHN

Los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (2010-2012), muestran que la población ocupada migrante en la RHN aumentó de 20,988 a 23,059 personas. Siete de cada diez migrantes en la región son hombres, aunque ha habido un aumento en la presencia relativa de las mujeres (En el 2010, las mujeres representaban el 24.4% de la población migrante en la RHN, pero dos años después representaban el 29.5%).

Edad y nivel educativo

Si se compara la población costarricense y nicaragüense en la RHN, destaca que en esta última la presencia de población joven en edades productivas y reproductivas es más alta. El 31.7% de la población nicaragüense (masculina) tiene entre 25-34 años, mientras que para las mujeres es el 46.8%.

Este alto número de población joven en edades productivas y la baja cantidad de población con edades mayores, se vinculan directamente con los patrones de migración en la zona, que se caracterizan por una migración laboral joven, de baja calificación, orientada a labores en mercados laborales secundarios, específicamente el trabajo agrícola para los hombres y el servicio doméstico para las mujeres.

Entre la población migrante en la RHN, un 67% tiene niveles educativos extremadamente bajos para el contexto costarricense: el 43% no tiene ninguna preparación educativa y el 24% nunca terminó primaria. Incluso en comparación con la población migrante a nivel nacional, el nivel educativo de las personas migrantes en la RHN es extremadamente bajo.

Tasas de pobreza

Una persona migrante “promedio” en el país tiene menor probabilidad de estar en condiciones de pobreza que un migrante en la RHN. En la región un 22% y un 18% de los hombres y las mujeres ocupadas, respectivamente, se encuentran en condiciones de pobreza y un 8% y 4% en condiciones de extrema pobreza, respectivamente.

Rama actividad

Las personas migrantes se insertan en mercados laborales como la agricultura y el servicio doméstico. Se destaca la importancia que tiene el sector agrícola para toda la población migrante, pero sobre todo para los hombres. En el 2011 todavía siete de cada

diez hombres migrantes ocupados en la RHN estaban activos en la agricultura. El comercio y la reparación (9.2%), la industria manufacturera (7.6%) y la construcción (6%), son otros sectores de importancia para ellos.

Para las mujeres migrantes ocupadas en la RHN, la agricultura también es el sector que más empleo ofrece (un poco menos de una de cada tres). Sin embargo, el sector no tiene la misma importancia para ellas como la tiene para los hombres migrantes. En el 2011, el servicio doméstico representaba el 18% del empleo femenino entre las mujeres migrantes ocupadas, y el sector comercio y reparación representaba el 17%.¹² El sector del turismo también es importante, con un 14%, y en menor medida la enseñanza, con un 4.6%.

Cuando el hombre migrante ocupado tiene educación superior, la situación cambia radicalmente. Es importante anotar que, en el caso de esta zona, se está hablando de tan solo 96 personas en el total de 15,973 hombres migrantes ocupados en la RHN. Estas personas trabajan en la enseñanza u otras actividades de servicios.

Los datos muestran que el trabajo doméstico siempre es relevante para las mujeres, independientemente de su nivel de educación, pero especialmente entre las que tienen primaria incompleta o completa. No es un sector importante para las 211 mujeres migrantes en la RHN con educación superior. Entre estas últimas, ninguna trabaja en el servicio doméstico.

La industria manufacturera es otro sector que es significativo para las mujeres de todo nivel educativo salvo, de nuevo, para las mujeres con educación superior. El turismo no lo es, salvo para las que no tienen ningún nivel educativo y que se ocupan, probablemente, en tareas de limpieza y, para las que tienen secundaria incompleta,

12. Es importante anotar que mucho del comercio en esta categoría puede concentrarse en actividades de índole informal, por lo que no necesariamente implican mejores condiciones laborales que en la agricultura.

posiblemente combinando puestos de limpieza con algunas tareas básicas de administración.

Otras características laborales

Las mujeres migrantes en la zona tienen menos acceso a trabajos de jornada completa (32%) pero al mismo tiempo hay un grupo de mujeres que trabajan más sobrejornadas -es decir jornada de más de 48 horas a la semana-. Entre los hombres parece haber una menor tendencia de trabajar sobrejornadas.

Aseguramiento

El porcentaje de hombres migrantes sin seguro duplica el porcentaje de los hombres costarricenses, tanto a nivel nacional (32% vs. 16%) como en la RHN (41% versus 19%). Un aspecto positivo es que las mujeres en general tienen más acceso al seguro que los hombres. Sin embargo, en la RHN el 12% de las mujeres costarricenses está sin seguro, comparado con el 32% entre las mujeres migrantes.

Para hombres y mujeres e independientemente de la nacionalidad, en la RHN, es menos probable contar con seguro que a nivel nacional. Tanto entre nacionales como migrantes, una de cada cinco mujeres se encuentra asegurada por un seguro indirecto. Entre las mujeres costarricenses en la RHN es incluso más alto: casi una en cada tres mujeres. La existencia de una mayor tasa de aseguramiento indirecto entre las mujeres explica por qué las mujeres cuentan más con el seguro social que los hombres.

A pesar de las altas tasas de pobreza en la RHN, el Estado u otras organizaciones están casi ausentes como instituciones que puedan asumir el aseguramiento. La opción de asegurarse por cuenta propia (aunque si son asalariados, el patrono tiene la obligación de asegurarlos y no tendría por qué asegurarse por cuenta propia) parece mucho menos factible para la persona migrante en la RHN.

Otros derechos laborales

Como tendencia general, con la única excepción del seguro de riesgos de trabajo, el costarricense promedio (nivel nacional) tiene una mayor probabilidad de disfrutar de los derechos laborales que el costarricense en la RHN. Mientras que, las personas migrantes de la RHN tienen menos acceso a los beneficios que migrantes en otras partes del país. En otras palabras, la persona que presenta el menor acceso a beneficios laborales en esta comparación, es la persona migrante en la RHN.

En suma, los datos referidos antes demuestran que la RHN presenta condiciones laborales de desventaja para sus habitantes en comparación con el resto del país.

Perspectivas sobre las necesidades de mano de obra: la visión de empleadores, organizaciones sociales y personas trabajadoras.

Necesidad de mano de obra

Dos particularidades están asociadas a la necesidad o no de mano de obra migrante que puede tener una empresa en la RHN. Primero, la existencia de una percepción positiva de la economía nacional e internacional y, segundo, las condiciones estructurales que determinan mercados diferenciados para cada sector de la economía.

Efectos de la crisis

Los impactos de la crisis han tenido que ver con la inestabilidad de los precios internacionales de los productos, cuyas oscilaciones han variado en plazos de días o incluso de horas. En el caso particular de la piña, ha implicado sobre todo, la desaparición de pequeños y medianos productores en la RHN dado que no lograron sufragar las deudas con la inversión realizada y las ventas del producto, y se

ven obligados a entregar a los bancos sus fincas como forma de pago. Por su parte, empleadores asociados a la producción de la yuca, hicieron referencia a baja en la compra de su producto en los EE.UU. Mientras que en el caso del sector turístico de La Fortuna, en octubre del 2008 muchas empresas empezaron a cerrar con pérdida.

En el sector agrícola la caída de los precios de los productos, así como las variaciones en el tipo de cambio, llevaron a que en las empresas la práctica de contratación de cuadrillas por contratista fuera más común, lo anterior como una forma de reducir costos.

Por otra parte, en zonas como Los Chiles y Upala, la crisis afectó en lo que respecta a las condiciones de alojamiento de las trabajadoras y los trabajadores. Por esta razón, ahora algunos de las y los trabajadores viven en peores condiciones producto del hacinamiento en ranchos de alquiler ubicados en los alrededores de las fincas.

En síntesis, se podría afirmar que los principales impactos de la crisis en la población migrante fueron en: i) la contracción en la contratación de personal; ii) la disminución en el pago del salario o bien, y más común; iii) un aumento de las labores por trabajador o trabajadora y iv) la reducción o eliminación de ciertos beneficios (casas o ranchos en las fincas, por ejemplo).

Segmentaciones estructurales y necesidades de contratación de los empleadores

Al indagar las razones por las cuales los empleadores de la zona, que recurren a mano de obra nicaragüense optan por ésta, se tiene que, en el caso del sector agroindustrial, la demanda de mano de obra migrante responde sobre todo a que las condiciones propias del trabajo en el campo (bajos salarios; exposición al sol, lluvia, agroquímicos), son bastante desgastantes y por tanto no son “atractivas” a los trabajadores costarricenses, quienes prefieren

trabajos menos “duros” como los de capataces, bodegueros, tractoristas o en puestos administrativos.

Un elemento característico de la inserción laboral de la mujer dentro del sector turismo viene dado por la delicadeza y sutilidad que les son otorgadas a las mujeres como características innatas.

Tanto en el sector agrícola como en el sector turístico, la necesidad de mano de obra adicional sirve como una estrategia para solventar las consecuencias de “externalidades”, es decir, periodos o “ciclos” donde la producción y la demanda aumentan. En el caso de algunos sectores agrícolas, como naranja, piña y yuca, así como el trabajo doméstico, esta demanda es una característica estructural ya que los empleadores enfrentan muchas dificultades para encontrar mano de obra nacional.

En el caso del sector turismo en La Fortuna de San Carlos, si bien la población migrante nicaragüense es por mucho la más valorada, su demanda puede ser suplida por la población Maleku, que se inserta dentro de la economía local como un “atractivo cultural”, que también realiza el trabajo de “campo” y mantenimiento que se requiere en los hoteles, centros de recreación y demás.

Condiciones de contratación

Si bien la Ley No. 8764 establece cuatro categorías especiales para la contratación de trabajadores y trabajadoras migrantes -fronterizos, temporales, por ocupación específica y por proyectos específicos- y a su vez garantiza a las personas empleadoras y a los trabajadores y trabajadoras un protocolo específico para su contratación, la realidad de lo que se logró documentar es muy diferente.

Por ejemplo, a nivel de contratación existen ciertas particularidades en torno a la población migrante. De acuerdo con los empleadores entrevistados, se contrata preferiblemente personas con un estado migratorio regular (cédula de residencia, permiso de trabajo), pues

los trámites de registro e inscripción ante la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y los seguros del Instituto Nacional de Seguros (INS) son más ágiles.

Si bien la ley garantiza diferentes formas de contratación de trabajadores y trabajadoras migrantes, lo que se pudo comprobar es que los empleadores no conocen de estas formas y mecanismos garantizados en la ley, o bien carecen de interés en razón de los procedimientos burocráticos y el gasto económico que implican.

Tipos de pago

En torno al tipo de pago también existe una diferenciación determinada por el tipo de contrato, pero aún si los contratos son iguales o similares la forma de pago puede variar entre unos y otros. En el caso del personal en planilla, los trabajadores y las trabajadoras reciben un salario fijo con condiciones de aseguramiento por riesgos del trabajo y seguridad social, pero también queda abierta la puerta de pagos y contratos a destajo. Los pagos para personas en planilla suelen ser por semana, aunque también existe la posibilidad de pagos diarios o quincenales, siendo la opción semanal la más común.

Los pagos a destajo suelen hacerse por: i) semilla (se paga por unidad sembrada); chapia y/o pala (por hectárea); iii) saca/bolsón (naranjas); iv) cosecha por carreta entre toda la cuadrilla; v) caja y vi) quintal en el caso de yuca.

Los contratistas: desde la empresa

Hay una realidad en la RHN y es la presencia común, y la práctica ya institucionalizada entre empleadores, del uso de los “contratistas” (intermediarios entre la empresa y una cuadrilla de trabajadores). La empresa contrata por medio de la figura de “servicios profesionales”, a una persona que se encarga de suministrarle cuadrillas de trabajadores (entre 10 y 20 personas), para labores específicas por tiempo y labores limitadas sin cumplir, en una mayoría de las veces,

con la legislación correspondiente a esta materia.

Los contratistas según los contratistas: contratación y derechos laborales

Los procesos de contratación se dan por medio de un acuerdo privado que puede ser escrito o no, entre la figura del contratista y una empresa. El acuerdo se sella con el pago a contra prestación de factura timbrada por parte del contratista a la empresa.

Una vez hecho el acuerdo, el contratista se encarga de reclutar cuadrillas de personas, de las cuales un 95% o más están en condición irregular, situación sobre la que están enterados los empleadores, aunque, según manifiestan, tengan una preferencia por tener cuadrillas de acuerdo con la ley.

La subcontratación desde la cuadrilla

Hay una diferenciación importante entre los trabajadores en planilla y quienes son contratados por medio de contratista. Por un lado, los contratistas indican que su personal no es fijo y que rota no solo entre períodos, productos, empresas y zonas, sino también entre personas que vienen al país, trabajan por un tiempo y regresan a Nicaragua.

Es importante agregar que en lo referente a condiciones de contratación no hay homogeneidad en la RHN, pues el funcionamiento empresarial incluso dentro del mismo sector agrícola, varía. Los Chiles y Upala son escenarios donde la contratación con planilla es menos usual y por tanto los pagos a la seguridad social y al aseguramiento son prácticas poco comunes. Pueblo Nuevo, Brasilia y Los Chiles, figuran como los lugares con peores condiciones socio-laborales.

También es importante señalar que en las zonas más céntricas suele haber mejores condiciones laborales. Conforme las empresas se alejan de los “centros” y se acercan a las zonas fronterizas las

condiciones de contratación, aseguramiento y derechos laborales empeoran.

Al hacer un balance se podrían señalar dos escenarios totalmente distintos. Por un lado, condiciones de contratación, aseguramiento y derechos laborales “al pie de la ley” con las personas cuyo estatus ha sido regularizado e incluido en planilla normalmente y, por otro, un escenario mucho más difuso cuyas dinámicas de contratación varían entre contratos directos y orales con el empleador y los diversos usos de contratistas.

La ley y el contratista

Hay un reconocimiento, tanto de empleadores como de contratistas, de los cambios en la legislación migratoria aprobada recientemente. Sin embargo, al no regularizar los estados migratorios de las personas en la cuadrilla, no pagar el seguro social ni reconocer otros derechos laborales, la dinámica de la empresa-contratista no respeta la legislación nacional.

Diferencias en la inserción y condiciones laborales de las mujeres migrantes

Mujeres en el agro

En las actividades de agroindustria existe una segmentación horizontal de género, es decir, las mujeres se insertan en ciertas actividades, pero no en otras. Por ejemplo, en los casos de los productos de agroexportación (piña y yuca) hay un consenso entre empleadores y migrantes de que las mujeres ocupan más y de mejor manera los trabajos en plantas empacadoras. Asimismo, la presencia de mujeres en cultivos como yuca es nula o inexistente, por las propias exigencias físicas que demanda el “arranque” de este producto, en razón de lo cual las mujeres se ubican más en las labores de empaque.

En el caso de la naranja la situación cambia. Hay un alta número de mujeres recolectoras de naranja que trabajan por precios diferenciados a ambos lados de la frontera, se les paga del lado costarricense 7,500 colones, mientras que del lado nicaragüense se les paga 3,500 colones. Algunas de las mujeres que trabajan del lado costarricense suelen viajar entre tres y cuatros horas para llegar a las fincas del lado costarricense, o duermen en campamentos construidos por las empresas o por los propios contratistas, donde prima el hacinamiento y las condiciones insalubres.

Esta modalidad lleva al favorecimiento del trabajo infantil pues, como lo indicó una de las personas entrevistadas, se debe cumplir con la cuota de una saca (9,000 naranjas diarias) y los niños son llevados al trabajo para aumentar la “productividad” de sus madres.

Si se evalúan las condiciones en que las mujeres migrantes se insertan en el mercado laboral en términos de la calidad del empleo, ingresos, costos de desplazamiento, sin dejar de lado el rol que cumplen dentro de la esfera reproductiva, se observa que el ser mujeres nicaragüenses las pone en una situación desigual respecto de las mujeres costarricenses. Las trabajadoras nicaragüenses en algunos casos (como en los Chiles y Upala), se movilizan desde zonas alejadas que les puede llevar hasta tres horas para llegar a su lugar de trabajo, para recibir una remuneración por debajo de la que reciben las mujeres costarricenses y menor que la que reciben los hombres. Se observa, pues, una desventaja tanto por género como por nacionalidad.

En cuanto a la carga de trabajo remunerado y el no remunerado, las mujeres, indistintamente de la actividad productiva que realicen, tienen que equilibrar sus obligaciones como trabajadoras y como responsables del cuidado, de los hijos por ejemplo.

Mujeres en el turismo y el servicio doméstico

En materia hotelera las mujeres se encargan de actividades que se les asignan por su carácter “femenino”. Limpian, arreglan cuartos y

cocinan, mientras que los hombres realizan el trabajo “duro”. Esta división sexual del trabajo “tradicional” se relaciona directamente con los papeles que se les asigna al hombre y a la mujer en el ámbito doméstico.

Otro ámbito de trabajo muy importante para las mujeres en la RHN es el servicio doméstico, se les contrata para cuidado de hijos, limpieza de casas, preparación de comidas o solo para alguna de estas tareas en particular; en estos ámbitos refieren experimentar algún tipo de maltrato o el irrespeto de sus derechos laborales.

Según se observó en el grupo focal realizado, algunas mujeres se desempeñaban en actividades como vendedoras de catálogos, productos de salud y alimentos. Entre los beneficios de esta modalidad de empleo ellas mencionaban la independencia y la flexibilidad de horario.

La subcontratación de mujeres

La forma tan común de contratación por medio de contratista está prácticamente ausente para las mujeres. Para éstas es más difícil participar en dichas dinámicas debido al tipo de trabajo y porque tienen el condicionante del cuidado de los hijos y las hijas.

La visión de empleadores y trabajadores y trabajadoras sobre la regularización

En general, a partir de lo observado y de las entrevistas, puede señalarse que existen tres niveles de discusión yuxtapuestos en torno al por qué de la no regularización.

a) Los costos de la regularización

Existe un consenso entre empleadores y personas migrantes en torno a lo engorroso y costoso que resulta el proceso

de regularización. Esto sucede por las siguientes causas: el desconocimiento con respecto a la legislación y los procedimientos que poseen tanto empleadores, como trabajadores y trabajadoras; la poca cercanía de las fincas a las oficinas de migración y por los altos costos que implica llevar y documentar los requisitos contenidos en la legislación migratoria (partidas de nacimiento, hojas de delincuencia, etc.).

Restricción y desmotivación

Una queja común entre los empleadores tiene que ver con lo engorroso que se tornó trabajar, según ellos, con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Mencionan también que por parte de las instituciones hay más represalias que soluciones.

La existencia o no de departamentos de recursos humanos que se puedan encargar de gestionar permisos y atender además las necesidades propias de cada empresa es otra de las razones referidas. A esto se suma la falta de control por parte de las instituciones.

b) La motivación de las personas trabajadoras

En el caso de la población migrante el tema de la regulación está también relacionado con aspectos económicos (por los costos que se deben asumir). Debe tomarse en cuenta además que en sectores como la naranja, la migración no se realiza de manera individual sino de manera familiar, por lo que multiplicar los costos de los procesos de regularización es imposible. Impide también la regularización la lejanía geográfica y la ubicación de los lugares de trabajo de las personas migrantes. Además, se refiere que tampoco ha existido un interés por parte de las autoridades de prestar atención a sus poblaciones fronterizas.

Percepciones sobre la normativa nacional de regularización y el marco internacional para la movilización de mano de obra

Es importante destacar que Costa Rica no ha ratificado el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), ni el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) de la OIT.

Tanto los empleadores como trabajadores y trabajadoras entrevistados, manifiestan un alto grado de desconocimiento sobre la legislación nacional laboral y migratoria, así como cualquier otro tipo de acuerdo o convenio internacional firmado por el país.

Por un lado, los empleadores señalan en el caso de pequeñas y medianas empresas no se cuenta con departamentos de recursos humanos y que tampoco hay contactos o información relevante por parte de las instituciones gubernamentales. En el caso de la población migrante el desconocimiento de la legislación laboral y migratoria es aún mayor.

Reflexiones finales y recomendaciones para la política pública

Reflexiones

- La RHN es el escenario donde el término “mercados laborales secundarios” se concretiza. La región presenta grandes diferencias casi siempre en desventaja con el resto del país. Allí las personas ocupadas, tanto costarricenses como nicaragüenses, tienen niveles educativos más bajos que en el resto del país, hay más altas tasas de pobreza y una alta dependencia del sector agrícola para el empleo, aunque otros sectores como el comercio y el turismo para ambos sexos, o el servicio doméstico y la enseñanza para las mujeres, han ocupado una mayor centralidad en el empleo en la región.

El alto grado de dependencia hacia la agricultura, en especial de los hombres y específicamente migrantes, hace que exista también una alta competencia en estos mercados laborales.

- Las actividades económicas de la región demandan sobre todo mano de obra migrante masculina. En este sentido, la prospección con base en las percepciones de los actores de la región, indican que existe y seguirá existiendo una fuerte demanda de mano de obra migrante. En el sector agrícola se seguirá empleando (de manera informal y temporal) mucha mano de obra migrante, porque las personas costarricenses prefieren no trabajar en este mercado laboral secundario.
- Es importante anotar que la inserción desfavorable de las personas migrantes no se limita al sector agrícola, sino también a otros sectores como el turismo, el comercio y el trabajo doméstico, sectores donde las mujeres migrantes se insertan mayoritariamente aunque en condiciones desiguales con respecto a sus contrapartes costarricenses.
- Los hombres y las mujeres con acceso a educación superior, se insertan en empleos con muchas mejores condiciones que las personas sin este nivel educativo. Es en el nivel terciario que se da la ruptura más grande.
- La informalidad en las dinámicas laborales es la norma en la RHN. Existe un grupo grande, especialmente entre las personas migrantes (tanto hombres como mujeres) que no disfrutan de los derechos laborales.
- En materia de las necesidades de mano de obra, es claro que hay un faltante estructural de mano de obra para realizar la mayoría de las labores agrícolas y algunas labores relacionadas con el turismo.
- En el caso del turismo, la segmentación laboral por nacionalidad está mediada también por las condiciones de trabajo y por una mayor tecnificación de las actividades. En el caso de

migrantes, suelen ocupar puestos relacionados con labores de campo mientras los puestos técnicos en la agricultura quedan en manos de costarricenses.

- Tanto en agricultura como en turismo, la necesidad de migrantes depende de las propias condiciones de cada empresa, como en el caso de la agroexportación. En el turismo también depende de factores externos y está relacionada sobre todo con incrementos en la demanda de los servicios turísticos.
- En el caso de la agroexportación, la crisis ha favorecido una mayor “flexibilización laboral”, expresada en que las empresas han aumentado su demanda de contratistas lo que les reduce costos de producción, al no tener que asumir gastos sociales como seguridad social.
- En el turismo los impactos de la crisis han implicado un fuerte golpe al sector y los empleadores han asumido estrategias de contratación y administración de personal que incluyen el mantenimiento de planillas fijas y una estrategia nueva, la contratación “vía contratistas” de trabajadores para labores de campos específicas.
- En materia de género, las dinámicas observadas definen de entrada una lógica que reproduce roles asignados a las mujeres y los hombres.

Recomendaciones para la política pública

- Mejorar, por parte del Estado, la divulgación, simplificación y homologación de la información sobre los diferentes procesos y trámites relacionados con los permisos de trabajo.
- Divulgar y revisar los convenios bilaterales entre Costa Rica y Nicaragua, mediante un proceso que integre a empleadores,

trabajadores y representantes de la sociedad civil, así como las contrapartes estatales en Nicaragua.

- Mejorar los controles y la supervisión en las fincas y plantas empacadoras, sin que esto implique una criminalización y/o persecución de empleadores y trabajadores y trabajadoras. Se recomienda al Estado seguir dos líneas estratégicas. Por un lado, abrir un diálogo con las empresas y las cámaras sobre los marcos legales existentes, y, por otro lado, controlar mejor y sancionar más fuerte aquellas prácticas empresariales que favorecen la discriminación, desigualdad e irrespeto de los derechos laborales.
- Desarrollar programas de estímulo de buenas prácticas empresariales y procurar su visibilidad.
- Abrir espacios de discusión, mayor coordinación inter institucional entre la Caja Costarricense del Seguro Social, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Dirección General de Migración y Extranjería y el Ministerio de Hacienda, para no duplicar esfuerzos, así como para hacer más fácil el proceso de aseguramiento a trabajadores temporales y fortalecer el trabajo de control de las empresas.
- Desarrollar acciones para el acceso a la educación, para acortar la brecha educativa y laboral de las personas migrantes en la RHN.
- Promover la creación de espacios para el cuidado de los hijos e hijas, para un acceso efectivo y sostenido de las mujeres migrantes a la educación formal y/o técnica.

Necesidades de mano de obra migrante en Panamá¹

El estudio “Necesidades de mano de obra migrante en Panamá” se propone analizar el comportamiento y evolución del mercado laboral panameño, poniendo énfasis en el comportamiento económico y la determinación de las necesidades y características del segmento de mano de obra migrante. Parte de la investigación se dirige, además, a analizar cómo se comportan los flujos migratorios hacia este país, los cuales están relacionados con el desempeño que atraviesa la economía.

La investigación incluyó, además, la realización de proyecciones econométricas en diferentes escenarios - tomando en consideración el comportamiento de las principales variables macroeconómicas del país- con el fin de identificar la necesidad de mano de obra (local y extranjera) a partir de la estimación de la demanda y oferta futura probables.

Lo anterior en aras de aportar a las y los tomadores de decisiones un conocimiento que podría contribuir a la formulación -a corto, mediano y largo plazo- de políticas públicas y acciones que puedan definirse a favor del mercado laboral y de las personas trabajadoras.

1. Resumen del estudio con el mismo nombre realizado por el Equipo de investigación del Centro Nacional de Competitividad: Nicolas Ardito Barletta, Director General; Rosemay Piper, Coordinación del proyecto; Manuel Castillero, Roger Durán, Wilfredo Grajales, Luis Morán y Ninotshka Tam, investigadores.

Proyecto Políticas de Migración Laboral Sensibles al Género en los Corredores de Nicaragua-Costa Rica-Panamá y Haití-República Dominicana, de la Organización Internacional del Trabajo. 2014. El texto completo del estudio se puede obtener en: www.ilo.org/sanjose

El estudio enfatiza en el análisis de la fuerza laboral por género, identificando posibles brechas y determinando la situación particular de hombres y mujeres, locales y migrantes, en la caracterización de la mano de obra y en la proyección para los próximos años.

El mercado laboral y situación de la economía panameña

El mercado laboral panameño cuenta con 2.66 millones de personas en edad de trabajar, de las cuales, 1.69 millones conforman la Población Económicamente Activa (PEA)². Para el último año registrado (2012), la población ocupada mostró un incremento de 5.4%, lo que implica la creación de 83,057 nuevos puestos de trabajo. De éstos, el 69% se ubica en las áreas urbanas y el 31% restante en las áreas rurales.

La cifra de desocupados es la más baja de los últimos diez años. Su proporción pasó de 13.5% en el 2002 a 6.6% en el 2009 y, finalmente, a un 4.0% en el 2012. De la Encuesta de Hogares (2009) a la fecha, se contabilizan 180,338 nuevos puestos de trabajo. Este comportamiento es producto del dinamismo que ha experimentado la economía, logrando una tasa de crecimiento promedio de 8% interanual para la última década, lo cual se traduce en mayor demanda laboral, principalmente en los sectores más dinámicos de la economía.

La economía de este país se desarrolla mayoritariamente en el sector terciario al ser una economía de servicios. Aproximadamente, el 65.1% de los ocupados trabajan en empresas pertenecientes al dicho sector tales como las dedicadas al comercio, transporte e intermediación financiera. La industria manufacturera, la explotación de minas y canteras, el suministro de agua y electricidad y la construcción -pertenecientes al sector secundario- absorben el

2. Según datos contenidos en el informe de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2012 del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)

18.2% de los ocupados; mientras que el 16.7% de los ocupados se encuentran en el sector primario en actividades de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.

Panamá ha mostrado una tendencia de crecimiento económico durante los últimos años. Entre 2008 y 2012 (a excepción del 2009), el producto interno bruto alcanzó incrementos por encima del 7%, lo cual posiciona a Panamá como un país estable y atractivo a las inversiones.

El positivo desempeño del país se debe a factores como: la ampliación del Canal de Panamá, el incremento en la actividad de construcción y su repercusión en el mercado de bienes raíces, la inversión (pública y privada), las telecomunicaciones, el turismo y la fortaleza del sistema financiero.

En 2012, la economía continuó creciendo. Todos los sectores económicos registraron incrementos en su producción. El PIB real alcanzó un monto de B/. 25,755.5 millones, que corresponde a un aumento de B/. 2,483.4 millones, si se compara con el año anterior. Los sectores más destacados por su participación en el PIB fueron los relacionados con el transporte y comunicaciones con un 24%, comercio (al por mayor y al por menor) con 14%, intermediación financiera con 8% y construcción con 7%.

Actividades destacadas de la economía panameña, como lo son las relacionadas con el comercio total, el sector inmobiliario, la intermediación financiera y la explotación de minas y canteras, representan el 72.0% (B/. 1,790.1 millones) del incremento del PIB total. Es relevante mencionar también que la actividad de pesca rompió con los resultados negativos que reflejaba en los últimos años y obtuvo, en el 2012, un crecimiento de 2.5%.

Por otro lado, cabe resaltar que en el periodo arriba citado, la incidencia de la pobreza bajó de 33.4% a 25.8% y la pobreza extrema de 15.3% a 10.4%. El auge económico del país, complementado con los programas sociales vigentes, como la “Red de Oportunidades” y “100 a los 70”, han contribuido a disminuir la incidencia de la pobreza.

El buen desempeño de la economía, así como otros aspectos considerados como ventajosos para el país (utilización del dólar americano, diversidad cultural, costo de vida relativamente bajo, niveles de seguridad pública relativamente buenos, entre otros) han contribuido a la atracción de personas migrantes que visualizan a Panamá como un buen destino laboral.

Según el censo del 2010, realizado por la Contraloría General de la República, aproximadamente un 5% de la población de Panamá se conforma por personas migrantes. La mayor proporción de éstos provienen de Colombia, Nicaragua, Venezuela, China y España.

Entre las motivaciones que tienen dichas personas para dejar su país de origen y migrar a Panamá se destacan la búsqueda de mejores oportunidades laborales y de una mejor calidad de vida.

Caracterización de la mano de obra local y migrante en Panamá

Población económicamente activa, ocupada y desocupada (con seguridad social e informalidad)

La Población Económicamente Activa (PEA) en el año 2012 era de 1,689,491 personas, de las cuales un 60.5% correspondía a hombres y 39.5% a mujeres, con una tasa de participación de 63.5% sobre la población total en condiciones de trabajar.

Esta tendencia por género se observa de igual forma en la población ocupada (1,621,139 personas) segmento en el que se repite el patrón de participación de los hombres con un 60.9% y las mujeres con un 39.1%. Estas cifras se explican, entre otras, por las responsabilidades familiares que dificultan la incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo y por la repetición de los roles de género que las presionan para laborar en sus hogares. Sin embargo, la tendencia apunta a un crecimiento sostenido de la participación de las mujeres. Esto, debido, en parte, a su mayor preparación académica para ocupar plazas de trabajo. La cantidad de desocupados es de 68,352 personas, de las cuales 51.7% son hombres y 48.3% son mujeres.

En cuanto al empleo informal para el 2012, se reporta la existencia 1.3 millones de ocupados no agrícolas y de estos, 488,289 son informales (37%). La distribución del empleo informal es de 71.6% en empresas del sector informal, 17.1% en empresas formales y el 11.3% en empresas de hogares, entendiéndose estas últimas como los hogares que emplean trabajadores domésticos asalariados. En el empleo informal, 56.3% son hombres y 43.7% son mujeres.

Los datos presentados en los párrafos anteriores y que provienen de la Encuesta Continua de Hogares, no distinguen entre nacionales y extranjeros, por lo que se utiliza la información del Censo 2010 para caracterizar a la Población Económicamente Activa Extranjera (mano de obra migrante).

Dicho informe indica que existen 108,819 personas extranjeras censadas, de las cuales 67,939 son económicamente activas (62.4%). De estas personas el 94.8% está ocupado y el 5.2% se encuentra desempleado. La PEA extranjera representa el 4.8% de la PEA total y está compuesta por 58% hombres y 42% mujeres. Esta tendencia se repite al analizar las personas ocupadas, donde los hombres tienen una mayor participación en el mercado laboral panameño.

Población de 15 y más años de edad, nacional y extranjera, por condición de actividad económica 2010

Condición en la Actividad Económica	2010		
	Nacional	Extranjero	Total
Total	2,279,295	108,819	2,388,114
PEA	1,339,784	67,939	1,407,723
Tasa de Participación	58.8%	62.4%	58.9%
Ocupado	1,242,486	64,436	1,306,922
Desocupado	97,298	3,503	100,801
%	7.3%	5.2%	7.2%

Fuente: elaboración propia del CNC con base en cifras del INEC. Censo 2010.

La informalidad de los ocupados migrantes se obtuvo mediante el Censo 2010, el cual indica que 33,015 personas ocupadas no agrícolas migrantes se encuentran en la informalidad, de ellas 57.8% son hombres y 42.2% mujeres.

Según el Censo 2010, la población ocupada asegurada directa (es decir, ocupados cotizantes en la Caja de Seguro Social), alcanza las 753,944 personas, donde el 96.6% es nacional y el 3.4% migrantes. De los migrantes asegurados, el 62.0% son hombres y 38.0% mujeres.

Aporte de los centros de formación a la oferta laboral

La oferta laboral incluye a la población egresada de los principales centros de educación como son las universidades, los centros de formación y los colegios. En el 2011 se graduaron 118,580 personas, distribuidas en los siguientes niveles de educación: profesional y técnica (9.6%); media (11.2%); seguido por la universitaria con 18.7% y, por último, la educación no universitaria que cuenta con el 60.5% de los graduados³.

Las mujeres cuentan con una mayor participación en casi todos los niveles educativos, obteniendo un 58.3% en el nivel de educación media y un 63.6% en la educación universitaria, con excepción del nivel profesional y técnico en el cual participan con el 49.8%. En el caso de los hombres, alcanzan la paridad en el nivel profesional y técnico (50.2%), entretanto, obtuvieron un 41.7% y 36.4% en la educación media y universitaria, respectivamente. Esto es consistente con las estadísticas educativas que reflejan que las mujeres estudian más que los hombres.

3. El nivel medio escolar oficial y privado incluye los bachilleres en letras, ciencias y humanidades, mientras que "Profesional y Técnica" abarca los bachilleres en agrícola, comercial, gestión institucional, industrial, turismo, hotelería, portuaria y los cursos vocacionales de primer nivel. En la sección de educación universitaria se encuentran los graduados técnicos y licenciaturas otorgadas por las universidades oficiales y privadas del país; en las no universitarias están los graduados en institutos superiores no universitarios y los egresados de los cursos de formación del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH).

Composición del empleo por tipo de actividad económica

Para el año 2012, la mayor masa laboral se concentra en las actividades de comercio (18.2%), agricultura (16.7%), construcción (10.3%), transporte y almacenamiento (7%), industria manufacturera (6.9%), administración pública y defensa (6.5%), enseñanza (5.4%) y hoteles y restaurantes (5%). Estas ocho actividades agrupan el 76% de los ocupados. El resto de actividades, tales como minería, electricidad, agua, información y comunicación, actividad inmobiliaria, actividades profesionales y científicas, administración, servicios sociales y de salud, artes, actividades de los hogares y otros, representan el 24% de los empleados en el país.

En las actividades económicas, se destaca que la participación masculina es mayor que la femenina en: construcción (93.9%), transporte (86.5%) y agricultura (80%). Por su parte, la mujer tiene mayor participación en la actividad de servicios sociales – relacionados con la salud y la enseñanza- en la cual alcanza el 77.1% y 70.0% respectivamente, reproduciendo los tradicionales roles de género.

Según el Censo 2010, el desglose de las ocupaciones por actividad económica para el segmento de población migrante, se concentra en las actividades de comercio (31.5%), actividades de los hogares (8.9%), hoteles y restaurantes (8.7%), construcción (8%), industria manufacturera (6.3%), otras actividades de servicio (5.9%), actividades profesionales y científicas (4.1%) y actividades administrativas (3.6%). Estas ocho actividades agrupan el 77% de los ocupados migrantes.

De lo anterior, se destaca que los hombres participan en mayor proporción que las mujeres en actividades de construcción (91.4%), agricultura (89.1%) y explotación de minas y canteras (84.8%). Por otro lado, las mujeres muestran mayor participación en actividades de hogares (95.7%) y en otras actividades de servicio -incluye servicios sociales y de salud- (59.8%).

Composición geográfica del empleo

El mayor número de las personas ocupadas a nivel nacional, es decir, el 54.2%, se concentra en la provincia de Panamá, seguido por Chiriquí con el 10.5%, Coclé con 6.8%, Colón con el 6.6% y Veraguas con 5.9%. La menor concentración se encuentra en la Comarca Emberá que cuenta con el 0.3% de los ocupados, precedido por Darién con el 1.2%.

En cuanto a la ubicación de las personas ocupadas no nacionales, el 79.07% de las mismas se encuentran empleadas en la provincia de Panamá, seguido por Colón (7.49%) y Chiriquí (3.88%).

Composición del empleo por tipo de ocupación

De las 1,621,139 personas que declararon estar ocupadas, se tiene que las tres ocupaciones donde más se emplean son:

- Trabajadores no calificados, representan el 19.7% (servicios, minería, construcción, industria manufacturera, transporte y otras ocupaciones elementales).
- Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados, representan el 18.3%.
- Los artesanos y trabajadores de la minería, la construcción, la industria manufacturera, la mecánica y ocupaciones afines, representan el 12.0%.

De los 9 grupos de ocupaciones, las mujeres solo superan en número a sus pares masculinos en 3 grupos: profesionales, científicos e intelectuales (26,445); empleados de oficina (44,187); y trabajadores de los servicios y vendedores de comercios (11,203).

Por su parte, los empleados migrantes en Panamá se dedican mayoritariamente a ocupaciones tales como: trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados (29.4%);

directores y gerentes (15.8%); y los trabajadores no calificados (14.8%). Los hombres participan mayoritariamente en casi todas las ocupaciones con excepción de los trabajadores no calificados de los servicios, sector en el cual las mujeres participan con el 62.1%. Las plazas de aseadores, asistentes y oficinistas son las que principalmente ocupan las mujeres.

Composición del empleo por nivel de escolaridad⁴

Los datos obtenidos revelan que 443,421 (27.4%) de las personas ocupadas cuentan con instrucción universitaria, seguido por 433,092 (26.7%) que tienen entre 4 a 6 años del nivel secundario. La menor cantidad de ocupados, de acuerdo con el nivel de escolaridad, se ubica entre quienes no cuentan con ningún grado de escolaridad y aquellos que tienen formación vocacional, con 16,925 (1.04%) y 16,338 (1.01%) personas, respectivamente. Estos datos no incluyen las 270,527 personas ocupadas en la actividad agrícola.

En relación con el género, destaca que el porcentaje de los ocupados hombres con niveles de escolaridad de primaria, secundaria y vocacional, es superior al 60%. No obstante, las mujeres muestran mayor grado de nivel universitario con 55.

Las personas ocupadas migrantes cuentan, en un 37.5%, con nivel de instrucción universitaria, el 31.8% con secundaria de 4 a 6 años y el 11.8% tiene secundaria de 1 a 3 años. El porcentaje restante se distribuye entre aquellos con ningún grado, pre-escolar, vocacional y no universitaria.

Es importante mencionar, que la participación de los hombres es superior a la de las mujeres en todos los niveles de instrucción. El promedio de años aprobados para las personas inmigrantes es de 12.1 (12.3 hombres y 11.9 mujeres), mientras que para los nacionales es de 11.4 (10.6 hombres y 12.5 mujeres).

4. La escolaridad o nivel de instrucción se define como el grado o año escolar más alto aprobado dentro de los niveles de enseñanza (primario, secundario, universitario y vocacional) que se imparte en escuelas públicas o privadas del país, por la PEA ocupada no agrícola.

Composición del empleo por nacionalidad

De acuerdo con el Censo de 2010, el mercado laboral local está compuesto en un 95.1% por panameños y en un 4.9% por personas migrantes. Los países de donde proceden la mayor cantidad de personas ocupadas migrantes son: Colombia (32.4%), China (15.2%), Nicaragua (9.0%), República Dominicana (5.7%) y Venezuela (4.2%).

Composición del empleo por salario devengado⁵

De la población nacional, el 35.3% de las personas ocupadas ganan entre 400 y 599 balboas mensuales, el 14.8%, entre 250 a 399, mientras que 14.3% recibe y 600 a 799 balboas.

Al agrupar el resto de los rangos salariales, se muestra que quienes reciben de 0 a 249 balboas, son el 14.9% de los ocupados; de 800 a 1,499 balboas, representan el 13.9% de los ocupados y de 1,500 balboas a más, solamente el 6.8% de los ocupados

En el caso de las personas migrantes ocupadas, el 26.1% perciben entre 1,500 a más, balboas mensuales, mientras que el 20.4% y 17.6% reciben entre 400 a 599 y 800 a 1,499 balboas respectivamente. Al agrupar el resto de los rangos salariales, se muestra que quienes reciben de 0 a 249 balboas, son el 9.1% de los ocupados; de 250 a 399 balboas, representan el 16.9% de los ocupados; y de 600 a 799, son el 9.9% de los ocupados

De acuerdo con los datos del Censo Nacional del año 2010, el 36.6% de los ocupados migrantes devengan más de mil balboas mensuales, en tanto que la proporción de nacionales remunerados por encima del umbral mencionado -considerando la Encuesta de Hogares 2012- es de 13.8%. Esto puede deberse a que las empresas internacionales emplean en cargos ejecutivos a personas del país de procedencia de éstas.

5. El salario devengado se refiere a la retribución mensual percibida por el trabajo, ya sea en dinero o en especie, independientemente que el pago se haga por mes, semana u otro período.

Análisis estadístico de la evolución del empleo en Panamá por género

Evolución del empleo total

En la década anterior e inicios de la presente, la cantidad de personas ocupadas ha ido incrementando todos los años en una tasa promedio de 4%, producto del dinamismo de la actividad económica. Esto ha llevado a una disminución de aproximadamente 10 puntos porcentuales en la tasa de desempleo, una de las más bajas de la región.

En el caso de los hombres, la tasa de crecimiento promedio del empleo del 2001 al 2012, fue de 3.1%, mientras en el caso de las mujeres, el incremento promedio para el mismo periodo fue de 5.7%. Con estos resultados, la reducción de la tasa de desempleo fue aproximadamente 8 puntos porcentuales para el caso de los hombres, en tanto que en el caso de las mujeres la reducción superó los 13 puntos.

Lo referido evidencia que el sexo femenino ha sido más agresivo en la búsqueda de empleo y ha sido el segmento de la población económicamente activa que más se ha beneficiado del auge económico, al menos en cuanto al acceso al empleo.

Personas ocupadas según actividad económica

Las actividades que ocupan la mayor cantidad de personas trabajadoras en Panamá, son: comercio (al por mayor y al por menor); agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; construcción; transporte, almacenamiento y correo; industrias manufactureras; y la administración pública y defensa nacional. Estas 6 actividades agrupan el 65% de la población ocupada, siendo las más importantes al momento de influenciar las políticas encaminadas a la reducción de la pobreza y la distribución de los recursos. El grupo de actividades con mayor número de ocupados es liderado por las actividades del comercio, la construcción y el transporte, almacenamiento y comunicaciones.

La dinámica del empleo por actividades ha sido bastante heterogénea, con incrementos significativos para algunas, mientras otras reflejan tasas muy ligeras de incremento en las plazas de trabajo. La construcción y la explotación de minas y canteras son las actividades que generaron mayor crecimiento en la creación de empleos, con tasas anuales promedio de 8.1% y 7.2%, respectivamente, seguidas de la actividad de hoteles y restaurantes, en las cuales el empleo creció en promedio un 6% anual del 2001 al 2012.

Los ocupados migrantes se concentran en ciertas actividades como el comercio (al por mayor y al por menor), actividades de los hogares (principalmente trabajadoras domésticas), hoteles y restaurantes, construcción e industrias manufactureras. Más del 60% de los ocupados migrantes laboran en las ramas mencionadas, de las cuales se destacan por su rápido crecimiento, la construcción con un incremento promedio anual de 12.3% y las actividades de los hogares con un 10.2%.

Algo destacable del comportamiento de los ocupados migrantes, es la fuerte influencia de la población nicaragüense en las actividades de la construcción (principalmente hombres) y en las actividades de los hogares (principalmente las mujeres). Estos dos segmentos de personas migrantes nicaragüenses, han presentado tasas de incremento promedio de 18% y 17.3%, respectivamente, concentrando aproximadamente el 50% de la población ocupada que proviene de ese país centroamericano.

En cuanto al tipo de ocupación, la mayor proporción de personas trabajadoras son no calificadas que están empleadas en actividades como la minería, construcción, manufactura, transporte, entre otras ocupaciones elementales; mientras que quienes se dedican a la producción de servicios y vendedores de comercios y mercados, representan la otra gran masa. Otras ocupaciones a las que se dedican una importante cantidad de trabajadores son: artesanos y trabajadores de la minería, la construcción, manufactura y ocupaciones afines; los agricultores y trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza; y profesionales, científicos e intelectuales.

A lo largo de los últimos años, han incrementado la cantidad de personas empleadas en ocupaciones de trabajadores no calificados, trabajadores de servicios y comercios, directores y gerentes, así como también profesionales intelectuales y operadores de maquinaria. Este comportamiento responde al crecimiento económico y a las necesidades que el mismo genera en cuanto a mano de obra. En contraposición, se encuentran las ocupaciones de agricultores y empleados de oficina, que muestran ligeras caídas con relación a las demás ocupaciones.

Al analizar la evolución de las ocupaciones, se puede indicar que la mayoría de las ellas presentan un incremento en la cantidad de personas ocupadas, tanto hombres como mujeres, con excepción de los empleados de oficina, agricultores y operadores de maquinaria.

En el caso de las personas migrantes, una amplia mayoría está clasificada como trabajadores de los servicios y vendedores, seguidos en segundo lugar por directores y gerentes y en tercer lugar, los trabajadores no calificados de los servicios, la minería, la construcción y otras actividades elementales. Estos representan los tres tipos de ocupación con mayor influencia extranjera.

Personas ocupadas por nivel de escolaridad

En cuanto al nivel de escolaridad, las personas ocupadas con grado de escolaridad universitario han incrementado significativamente en los últimos años. En total, según la Contraloría General de la República, en Panamá hay más de 440 mil personas ocupadas con grado universitario, mientras que con grado de secundaria hay más de 430 mil, siendo estos los grupos más relevantes.

Los hombres ocupados cuentan principalmente con nivel de secundaria de 4 a 6 años, seguido por el nivel universitario, secundaria de 1 a 3 años, primaria de 4 a 6 años. En el caso de las mujeres, las mismas cuentan con mayor grado de instrucción, predominando la educación universitaria, luego la secundaria, de 4 a 6 años, y primaria, de 4 a 6 años.

Los resultados de los principales centros de formación profesional muestran que la capacitación no universitaria (cursos, seminarios, diplomados, charlas) es la más atractiva para la población económicamente activa, mientras que la preparación universitaria sigue siendo un medio importante para los que aspiran a una plaza. La capacitación profesional y técnica y la educación hasta el nivel secundario, completan las opciones de los más de cien mil ciudadanos que cada año egresan del sistema educativo nacional.

Al analizar el segmento de población migrante por nivel de escolaridad, se puede observar que la gran mayoría (aproximadamente un 70 por ciento) posee estudios universitarios o segundo ciclo de secundaria, siendo los primeros la mayoría. Asimismo, se aprecia que los hombres son mayoría en todos los niveles de instrucción.

Personas ocupadas por nacionalidad

La proporción de personas migrantes ocupadas en Panamá en actividades no agrícolas es de aproximadamente 5%, según el censo nacional realizado en el año 2010. La mayor participación corresponde a personas migrantes provenientes de Colombia, seguidos por China, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela en el orden respectivo.

La población migrante con disposición de trabajar presentó una tasa de crecimiento promedio anual de 5% del año 2000 al 2010, superando a los nacionales que crecieron aproximadamente 2%, como promedio anual para el mismo período. En el caso de la población nacional, el incremento de los alentados estuvo alineado con el crecimiento de la población total, mientras que el incremento de personas migrantes ha sido más acelerada.

Comportamiento de la oferta laboral

En la última década, la oferta laboral se ha venido incrementando a una tasa promedio anual de 3%, con una participación del 63% respecto de la población en edad de trabajar. En el caso de los

hombres -quienes representan aproximadamente el 60% de la fuerza laboral- la participación ha sido estable en el tiempo, por el orden del 80%, mientras que la participación de las mujeres se ha incrementado significativamente, pasando de un 41% en el 2001 a un 48% en el 2012. Esta mayor participación de las mujeres es consistente con el incremento en los niveles de instrucción que muestran.

Proyecciones del mercado laboral por género (próximos 5 años)

Proyección de la oferta y demanda por mano de obra

Las proyecciones de la oferta y la demanda laboral tienen como objetivo obtener una medición del número probable de personas que estarían integrando el mercado laboral en los próximos años. Este ejercicio ayuda a determinar si habrá o no la necesidad de mano de obra adicional para ocupar las plazas laborales a futuro.

Demanda laboral por tipo de actividad económica

De la proyección realizada de la demanda laboral total -con base en un crecimiento de la actividad económica de 8.5% promedio anual en los próximos años- se espera que se generen más de 250 mil empleos, de los cuales el sector de comercio al por mayor y al por menor sería el que más trabajadores va a demandar y en el cual predominan los hombres con una participación de 58%. Otras ramas en las que se espera que se produzca una fuerte demanda de trabajadores son la agricultura y la construcción, plazas ocupadas predominantemente por los hombres.

Las actividades en las que se esperan los mayores incrementos de la demanda por mano de obra masculina son: la agricultura, seguido en términos parejos por el comercio al por mayor y al por menor y la construcción. Otra actividad económica en la cual se espera una importante generación de plazas de trabajo es la de transporte, almacenamiento y comunicaciones, donde se proyecta la creación de unas 10 mil plazas masculinas de un total de 150 mil.

En el caso de las mujeres, la proyección de la demanda muestra que se abrirán más de 97 mil nuevos puestos de trabajo, siendo las actividades más relevantes el comercio (al por mayor y al por menor), los hogares con servicio doméstico, la enseñanza y la actividad de hoteles y restaurantes.

Oferta laboral por tipo de actividad económica

Los resultados de esta proyección de la población económicamente activa, reflejan que la cantidad de personas dispuestas a trabajar se incrementará en aproximadamente 248 mil, mismos que estarán en busca de una de las plazas de trabajo que se generen en los próximos años. En cuanto a las actividades con mayores perspectivas de creación de empleo, según este ejercicio, están: el comercio al por mayor y al por menor, agricultura y actividades conexas, construcción, industrias manufactureras y transporte y almacenamiento. Los valores obtenidos son válidos bajo el supuesto de que la tasa de participación será consistentemente superior al 62% e inferior al 68%.

Según los valores obtenidos, la proporción de hombres dentro de la población económicamente activa seguirá siendo mayor, con un 60% del total. En cuanto a las actividades donde se prevé el mayor crecimiento de personas dispuestas a trabajar, las ramas de agricultura, comercio, construcción y transporte figuran con las de magnitudes más altas, todas de alta presencia masculina.

La muestra de las mujeres pertenecientes a la población económicamente activa presenta una particularidad en la medición del 2012, siendo que para algunas actividades no se registraron datos, razón por la cual, las proyecciones debieron realizarse bajo el supuesto de que solo participan los hombres en las mismas, tal como se tiene contabilizado en la última encuesta aplicada por la Contraloría General de la República.

Los datos del análisis sugieren que en los próximos cinco años se incrementará en aproximadamente 100 mil unidades, el número

de mujeres dispuestas a ocupar una plaza laboral en el mercado panameño, igualmente bajo el supuesto anterior de la tasa de participación total entre 62% y 68%.

Las actividades del comercio y los hogares con servicio doméstico encabezan ampliamente la generación probable de empleos, mientras se proyecta que otras como la enseñanza, manufactura, administración pública y hoteles y restaurantes, capten un significativo volumen de trabajadoras dispuestas a laborar, reproduciendo los tradicionales roles de género.

Proyección de la oferta y demanda por mano de obra migrante

Para diagnosticar, por un lado, la cantidad de personas trabajadoras migrantes que posiblemente ingresen a la fuerza laboral en los próximos años, y por el otro, el número de personas migrantes que estarían dispuestas a ocupar una plaza de trabajo, se estiman de manera independiente la demanda y la oferta laboral de migrantes, las cuales serán comparadas más adelante para determinar el déficit o superávit futuro probable.

Demanda laboral por tipo de actividad económica

La proyección de la demanda laboral de personas migrantes para los próximos años, se realiza considerando la dinámica de la representatividad de los migrantes en la fuerza laboral local. Tomando los datos de los censos nacionales del 2000 y 2010. Se calcula la proporción de migrantes para cada una de las ramas de actividades y de acuerdo con esos resultados, se proyecta el incremento posible de trabajadores de otras nacionalidades, considerando nuevamente un crecimiento económico similar al del caso anterior.

Los resultados muestran que, para los próximos cinco años, se estarán generando alrededor de 12 mil plazas de trabajo que serán

ocupadas por personas migrantes, de las cuales, unas 7 mil serían cubiertas por hombres y el resto (5 mil) por mujeres.

Oferta laboral por tipo de actividad económica

La cantidad de personas migrantes que posiblemente ingresen al país y que estarán dispuestas a trabajar en los próximos años se estima de acuerdo con la dinámica poblacional que ha presentado este segmento de la población según los datos de los censos nacionales del 2000 y 2010, realizados por la Contraloría General de la República. Se espera que para el próximo quinquenio, ingresen al país unos 15 mil nuevos migrantes, de los cuales 8 mil serían hombres y 7 mil mujeres.

Comparación con los flujos proyectados

Al comparar los resultados de las proyecciones de oferta y demanda laboral, para estimar el potencial déficit o superávit de mano de obra para los próximos cinco años, se utiliza el supuesto de que la tasa de participación será de 67% y que la actividad económica seguirá creciendo a una tasa promedio anual de 8.5%.

Ante un escenario como el descrito, se tendría que la tasa de desempleo sería menor de 3%. Esta tasa de desempleo -que alcanzan países industrializados, conocido como pleno empleo- posee la característica de reemplazar mano de obra por uso frecuente de tecnología, lo cual es importante para el incremento de la tasa salarial. Tomando esto en cuenta, se tendría un pequeño déficit de aproximadamente 5 mil trabajadores, que pueden salir del grupo de los desalentados, de los desempleados o de las personas migrantes.

De acuerdo con los análisis ya realizados, del déficit proyectado bajo las condiciones y supuestos contemplados, unas 3 mil plazas serían ocupadas por hombres y el resto (2.000) por mujeres. Esto, considerando la tendencia al alza que en los últimos años ha presentado la participación femenina, tanto en la población económicamente activa, como en las personas ocupadas en las

distintas actividades económicas.

Es necesario mencionar que los parámetros que sensibilizan el análisis, lo constituyen la correlación estadística encontrada entre el PIB y el empleo, la tasa de crecimiento proyectada del PIB y la tasa de participación. Esta última se asume en un 67%, lo que implica que aproximadamente 7 personas de cada 10 en edad de trabajar, estaría trabajando o buscando una plaza laboral.

También es válido recordar que el ejercicio realizado es una especie de equilibrio general de oferta y demanda laboral, pero se excluye el efecto precios (salarios reales), el cual puede ser una variable de mucha influencia en los movimientos de las curvas de oferta y demanda laboral y por consiguiente, podrían obtenerse resultados significativamente diferentes al incluirla en el análisis.

Conclusiones

En relación con el comportamiento del mercado laboral

- El análisis del comportamiento del mercado laboral es una tarea que involucra muchas variables, entre las que se encuentran el crecimiento poblacional -específicamente la cantidad de personas en edad de trabajar- así como también, el nivel de preparación de los mismos. El crecimiento de la actividad económica es el principal determinante del comportamiento de la demanda por mano de obra.
- El mercado laboral panameño cuenta con 2.66 millones de personas en edad de trabajar (con más de 15 años), de las cuales, 1.69 millones conforman la Población Económicamente Activa (PEA).
- Para el último año registrado (2012) la población ocupada mostró un incremento de 5.4%, lo que implica la creación de 83,057 nuevos puestos de trabajo, de los cuales, el 69% se ubica en las áreas urbanas y el 31% restante en las áreas rurales. En

el análisis de la Población Económicamente Activa (PEA), se evidencia que un 60.5% son hombres y 39.5% mujeres, con una tasa de participación de 63.5% sobre la población total en condiciones de trabajar.

- La necesidad del mercado laboral de cubrir plazas de trabajo con mano de obra de personas migrantes es evidente por el buen desempeño económico que atraviesa el país. Este desempeño es clave para definir las políticas y acciones que deben aplicarse para ordenar los flujos migratorios y elevar los niveles de competencia laboral entre los trabajadores en general.
- Las personas migrantes reflejan una tendencia hacia actividades específicas, por ejemplo, los hombres poseen una alta participación en actividades de construcción, industria y hoteles. Las mujeres tienen una mayor intervención en servicios sociales y de salud y servicios domésticos. Ambos géneros tienen una importante contribución en el comercio.
- Entre la mano de obra migrante resaltan los flujos provenientes de Nicaragua, destacando en las actividades de la construcción (principalmente hombres) y en las actividades de los hogares (principalmente las mujeres). Estos dos segmentos de población migrante nicaragüense han presentado tasas de incremento promedio de 18% y 17.3% respectivamente, concentrando aproximadamente el 50% de la población ocupada que proviene de ese país centroamericano.

En relación con la demanda laboral:

- De la proyección realizada sobre la demanda laboral total, se espera que se generen en total más de 250 mil empleos en los próximos años. La rama de comercio al por mayor y al por menor sería la rama de actividad que más trabajadores va a demandar.

- Se esperan incrementos significativos de la demanda por mano de obra masculina en otras actividades como la agricultura, seguido por el comercio al por mayor y al por menor y por la actividad de la construcción.
- En el caso de las mujeres, la proyección de la demanda muestra que se abrirán más de 97 mil nuevos puestos de trabajo. Las actividades más relevantes serían el comercio al por mayor y al por menor, los hogares con servicio doméstico, la enseñanza y la actividad de hoteles y restaurantes.

En relación con la oferta laboral

- Los resultados del estudio reflejan que la cantidad de personas dispuestas a trabajar se incrementará en aproximadamente 248 mil personas en los próximos cinco años.
- Los datos del análisis sugieren que en los próximos cinco años se incrementará en aproximadamente 100 mil, el número de mujeres dispuestas a ocupar una plaza laboral en el mercado panameño.

Comparación y proyección de los flujos migratorios

- Al comparar los resultados de las proyecciones de oferta y demanda laboral para estimar el potencial déficit o superávit de mano de obra para los próximos cinco años y, asumiendo que se cumplen los supuestos propuestos para las proyecciones, se estima que habrá un déficit en el mercado laboral de alrededor de 5,000 trabajadores, plazas que podrían ser ocupadas por desalentados (aumento de la tasa de participación, inclusive la femenina), desempleados (disminución del desempleo) o por personas migrantes (mayor flujo de extranjeros).
- De seguir la tendencia del crecimiento económico registrado en los últimos años, los flujos migratorios aumentarán, especialmente en las actividades que requieren cierto nivel

de instrucción, ya que las personas migrantes se muestran en mejor posición que los nacionales en ese sentido.

- De concretarse las proyecciones y los supuestos utilizados en este estudio, habrán aproximadamente 90 mil personas migrantes ocupadas en el país dentro de cinco años, además de otras 60 mil personas migrantes en edad de trabajar.
- Se espera que actividades como el comercio al por mayor y al por menor, la agricultura, la construcción, la industria manufacturera, el transporte, almacenamiento y comunicación, sean las actividades que continúen con un buen desempeño liderando las necesidades de mano de obra, en las cuales están poco representadas las mujeres.

Recomendaciones

- Se identifica la importancia de fortalecer y mantener actualizado el sistema de información del Ministerio de Trabajo y el Sistema Nacional de Migración, de manera que se pueda monitorear el comportamiento del mercado laboral, a través de una fluida comunicación e intercambio de información homogénea entre los sectores público, privado y sindical, para la oportuna y efectiva toma de decisiones por cada una de las partes. Esta información, además, resultará clave para efectos de alimentar las políticas migratorias que se dicten.
- Mantener una coordinación bilateral con los países que presentan mayor migración laboral hacia Panamá a través de convenios, con la finalidad de que se produzca un ingreso ordenado de personas trabajadoras, con apego a la legislación.
- Elaborar programas de capacitación y adiestramiento laboral (por ejemplo, otorgando incentivos a la empresa privada), tomando en cuenta los sectores con mayor demanda de empleo y con base en estos, facilitar la formación técnica

específica que requerirá el mercado laboral panameño en los próximos años.

- Mantener los programas de formación técnica –a través del Instituto Nacional de Desarrollo Humano (INADEH)- en las áreas de mayor demanda laboral y propiciar un vínculo continuo con el sector empresarial a fin de facilitar los programas en estas áreas.
- Incentivar y fortalecer la participación de las mujeres en procesos de formación y capacitaciones técnicas, con la finalidad de ampliar sus oportunidades de obtener plazas de trabajo en actividades económicas no tradicionales a su género y diversificar su participación en otros sectores.

**EQUIPO TÉCNICO DE TRABAJO DECENTE
DE LA OIT PARA AMÉRICA CENTRAL, HAITÍ,
PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA**

ISSN: 2227-0574